

DE LA COMUNIDAD EUROPEA DE DEFENSA A LA UNION OCCIDENTAL EUROPEA

I

DESDE la primera guerra mundial, pero singularmente a partir de la que estalla en 1939, viene acusándose, cada vez en mayor medida, la necesidad de lograr la Unión Europea, única solución que parece posible para hacer salir a nuestro Continente de la situación de postración o decadencia en que actualmente se encuentra reflejada clara y exactamente por el célebre historiador Arnold Toynbee, cuando en su conocido libro *Civilization on Trial* nos declara que Europa ha sido capitis-diminuida, y que lejos de ser un centro del cual radiaban hacia el exterior las energías y las iniciativas, se ha convertido en un espacio en el que convergen las iniciativas y las energías no europeas. La voluntad de Europa no decide ya el destino de Europa; su futuro descansa sobre las rodillas de los gigantes que la eclipsan y en el ring o circo de los poderes políticos, sólo son los Estados Unidos de América del Norte y la Unión de la República Socialista Soviética los que imperan, los dos únicos poderosos que dominan a los demás.

La hegemonía de Europa sobre el mundo se rompió, quizá para siempre. Desde aquellos tiempos en que hablaba como dueña y señora ha pasado a estos otros en que, necesariamente, ha de actuar a la defensiva, amenazada militarmente por Rusia y económicamente por la superioridad de la

organización norteamericana. En el campo político, en el económico, en el militar, en el cultural mismo, la potencia y el prestigio han pasado a otros Continentes; las grandes decisiones políticas no dependen ya de los países que componen Europa, que ha perdido completamente su protagonismo internacional.

Pero es interesante observar que en los mismos momentos en que el Viejo Mundo se derrumba por la pendiente que amenaza con conducirle definitivamente al abismo, hay dos Estados que recorren un camino totalmente distinto y que van a asumir en la política internacional el papel que hasta ahora venía representando Europa. Los Estados Unidos de América del Norte, que en un ayer aún muy próximo —1776— eran todavía una colonia de un país europeo, y Rusia, que hasta hace muy poco tiempo era considerada como un país atrasado, realizan una prodigiosa ascensión y se colocan en el pináculo de la política y de la influencia internacionales. La influencia política de estos dos Estados es la expresión de una potencia económica y militar que no tiene parangón con la de ninguno de los antiguos países europeos.

¿Cuál es la razón de este fenómeno, aparentemente inexplicable, en virtud del cual estos dos Estados alcanzan un sorprendente proceso de superación mientras Europa pierde la rectoría del mundo para conservar y consolidar las bases de su antigua grandeza? Se ha dicho, frecuentemente, un poco a la ligera, que la decadencia de Europa era una consecuencia de las guerras que tuvieron como teatro a su territorio, y especialmente de las dos últimas mundiales. Pero tal explicación no parece convincente, pues si bien es cierto que aquellas luchas afectaron de manera extraordinaria al potencial humano y a los recursos económicos de los pueblos europeos, lo mismo les ha ocurrido a estos otros dos Estados, que como resultado de los últimos conflictos lograron un desarrollo tan prodigioso. Los Estados Unidos de América, neutrales en los primeros momentos, lo mismo en la guerra de 1919 que en la de 1939, intervinieron en ellas más tarde, y fueron los que, principalmente, soportaron sus consecuencias económicas y financieras, capaces, por su volumen, de producir el colapso de cualquier pueblo de no mediar otras

circunstancias, suficientes para paralizar o atenuar aquellos resultados. Rusia sufrió la invasión de una gran parte de su territorio, con extraordinarias devastaciones y tuvo grandes pérdidas en su población, a pesar de lo cual, lo mismo que los Estados Unidos, no ha interrumpido la marcha regular de su ascensión.

Tampoco puede atribuirse esta diferencia al régimen político de estos países. A que los Estados Unidos o Rusia posean una receta política que no seamos capaces nosotros, los europeos, de aplicar. Nada de esto. Los regímenes políticos y económicos de estos dos Estados son, como es sabido, fundamental y radicalmente distintos, y se apoyan en sistemas filosóficos totalmente opuestos. Mientras que en Rusia reina un régimen dictatorial de tiranía y de opresión, que desconoce los derechos humanos más elementales, el régimen norteamericano está inspirado en los principios de la Constitución de Virginia, los mismos que había de consagrar más tarde y extender por todo el mundo la Constitución francesa y la famosa Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano, adoptada en los primeros momentos de la Revolución. La Constitución de los Estados Unidos es, por tanto, análoga a las formas políticas aplicadas por los pueblos europeos; la de Rusia, por el contrario, es completamente distinta.

La razón hay que buscarla en que tanto los Estados Unidos como Rusia son Estados organizados como grandes unidades continentales, a base de un nivel eficaz para hacer frente a los problemas actuales; por su extensión territorial y por sus recursos humanos o económicos, son naciones que se han colocado en el primer plano de la vida internacional. Por el contrario, por su «parroquialismo» o «balcanización», Europa, dividida en un gran número de Estados, con una tupida red de barreras, de aduanas y de dificultades de todo orden, se encuentra en la imposibilidad de que ninguno de aquellos Estados europeos, protagonistas de la política internacional hasta los primeros años del siglo XX, puedan acompañar en este papel a los colosales que hoy lo ejercen. Ni el Ejército francés, ni la Marina inglesa, símbolos en otro tiempo del poderío de estas naciones, serían capaces para oponerse, ais-

ladamente, a los instrumentos bélicos de aquellos grandes Estados.

Por ello, lo mismo en este aspecto que en cualquier otro de la vida internacional, aparece como indispensable la unión de los pueblos europeos, que aunando sus recursos y haciendo desaparecer sus diferencias, suprimiendo los actuales compartimentos estancos en que se encuentran divididos y separados, podrían, mediante su integración en una organización continental, ponerse en condiciones de hacer frente a las dificultades del mundo moderno y de recuperar así su antiguo rango, o, al menos, parangonarse con estas naciones que se han elevado al primer plano de la política mundial.

Dados los límites de este trabajo, sería imposible explicar en el marco del mismo todos los esfuerzos que han venido realizándose en esta última decena, desde 1945 hasta ahora, para lograr la unión de los pueblos europeos que han quedado del lado de acá del telón de acero, y que sólo en esa unión pueden encontrar una garantía para mantener su independencia y recobrar su bienestar. Nos fijaremos, por consiguiente, en uno sólo de sus aspectos, el puramente defensivo.

II

Hay que comenzar reconociendo que los primeros intentos que se realizan hacia la unidad europea, y los resultados por ellos logrados, estaban alejados de toda preocupación militar, o, por lo menos, no se dirigía ésta hacia el monolítico Estado ruso.

Si un año después de su creación, el 5 de mayo de 1949, el Consejo de Europa comienza a inquietarse con los problemas de la defensa de Europa, es porque se ha visto obligado a ello, contra sus primitivos propósitos, e incluso en contra de la opinión de algunos de sus más destacados miembros, como resultado de la bipolarización del mundo y de los afanes imperialistas del comunismo. Pero hasta entonces, en los pri-

meros años de la postguerra, si acaso existió una política militar defensiva, se la había dirigido a impedir la posibilidad del reflorecimiento del imperialismo alemán. A esta finalidad respondía el Tratado franco-ruso, de 10 de diciembre de 1944, y el inglés del mismo tipo. Lo mismo ocurre en el Pacto de Dunkerque, de 4 de marzo de 1947, en el que se alude insistentemente a la necesidad de mantener el desarme y la ocupación de Alemania, así como al peligro de una nueva agresión germánica.

Incluso el Tratado, que se firma en Bruselas, el 17 de marzo de 1948, por el que los tres Estados que constituían el Benelux, unidos a Francia e Inglaterra, crean la llamada Unión Europea Occidental, no es, en definitiva, otra cosa que un Tratado de Alianza, por medio del cual se establecía un sistema defensivo, una serie de garantías, contra una posible agresión alemana; así resulta del apartado 6 de su Preámbulo y del párrafo 2.º del artículo 7. Tal finalidad parece evidente, aún cuando en el artículo 4.º de dicho documento, al mencionar el peligro de una invasión cuya procedencia no se especifica, cabría pensar que aludía, al menos veladamente, a una temida agresión soviética.

Este Tratado de Bruselas ofrece hoy un singular interés, pues aunque totalmente relegado a un segundo plano casi desde el momento de su conclusión —el sistema defensivo militar que tenía su sede en Vincennes, bajo la jefatura del Mariscal Montgomery, fué, más tarde, integrado en el de la N. A. T. O.—, al fracasar en la Cámara francesa la ratificación del Tratado de Comunidad Europea de Defensa que se había preparado, tras grandes esfuerzos, para organizar un sistema defensivo contra Rusia, va a ser aquel olvidado Pacto de Bruselas el que, por las paradojas de la vida, va a servir como pieza de recambio, conforme a la idea de Eden, integrando en él a aquella potencia contra la que, en un principio, iba dirigido, y a Italia, convirtiéndole así en un instrumento defensivo contra el Este.

El temor a Rusia surge y se hace cada vez más evidente a medida que, desaparecido el llamado espíritu de Yalta, reflejado en la famosa fórmula de «Unidos para la paz como hemos estado unidos para la guerra», aparece la política que

ha sido calificada de «guerra fría», situación que, según algunos autores, especialmente Jessup, no ofrece la gran novedad que generalmente se le atribuye. En muchas épocas históricas han existido estas situaciones de tensión, en que sin declararse una beligerancia abierta, surgían, frecuentemente, chispazos que revelaban el antagonismo entre sistemas o fuerzas políticas opuestas. Como ejemplo de ello, cita el conocido autor norteamericano el período de conquista y reconquista de España, ó el de la lucha de Europa contra el turco, lo que le conduce a sostener la tesis de que la división clásica del Derecho de gentes en dos períodos: el de estado de Guerra y el de estado de Paz, es incorrecta, debiendo figurar un tercero, intermedio, que él llama precisamente así: *intermediacy*.

III

A partir de la aplicación de la política de guerra fría, podemos observar una perfecta sincronización entre los intentos de avance del imperialismo ruso y las actitudes y medidas que ante ellos adopta el Occidente. Así, el bloqueo de Berlín es el generador más importante del Tratado del Atlántico Norte. Y al surgir, el 21 de junio de 1950, la agresión contra Corea del Sur, este hecho, lo mismo que las transformaciones políticas impuestas por la U. R. S. S. a todos los Estados que, como consecuencia de Yalta y del golpe de Praga, iban cayendo en su poder, hace surgir una gran inquietud en el resto de Europa al poner en evidencia la debilidad militar de los países occidentales, y plantea, de una manera radical, el problema de la contribución alemana a la seguridad común.

Es, pues, un hecho cierto, que si la iniciativa o el esfuerzo por lograr una fórmula de unidad defensiva, o, al menos, una fórmula de unión más estrecha entre los Estados de Europa occidental, ha conducido, en un cierto momento, a un Tratado, como el de 27 de mayo de 1952, por el que se

instituía la Comunidad Europea de Defensa, Tratado esencialmente militar, esto no ha sido en razón de una voluntad europea, sino bajo la presión de acontecimientos exteriores que Europa ni ha provocado, ni ha querido, ni ha deseado.

O sea, que, en realidad, es el miedo al imperialismo militar ruso (como pudiera serlo en otro aspecto el temor al imperialismo económico americano) el que sirve de soporte o apoyo al movimiento de integración europea. Sin duda alguna, esto constituye un gran inconveniente, ya que la unión de Europa debe responder, fundamentalmente, a preocupaciones de otro género, de tipo orgánico, a la necesidad de adaptar las estructuras políticas a las necesidades actuales, creando para ello los instrumentos jurídicos precisos, y no por la influencia de un factor, como el del temor, que a lo más sólo debiera considerársele como accidental y secundario. Pero hasta tal punto adquiere importancia decisiva el miedo como elemento de integración, que puede decirse que en los momentos de tensión mundial es cuando la unidad europea progresa; y, por el contrario, cuando a la guerra fría sustituyen las ofensivas de paz, o la política de la sonrisa, o el espíritu de Ginebra, el proceso de unión se afloja y se detiene, estimando que no resulta ya tan necesario estrechar los lazos europeos.

Todavía en estos días se ha tratado de explicar el viraje que se ha producido en el reciente Congreso del Partido comunista, como **el deseo** de sustituir la política de Stalin, que originando la inquietud de Europa, llevaba a la organización defensiva de los pueblos occidentales, por una simulada política de confianza y mano abierta que evitara aquella consecuencia.

Es decir, que en esta guerra fría, cuando la tensión amenaza con la ruptura entre los dos colosos, Rusia cede y trata de engañar al adversario, sustituyendo su actitud agresiva por la política de apaciguamiento, o de coexistencia, y entonces el movimiento de unión se aminora o se detiene; cuando, por el contrario, aparece un peligro inmediato, el miedo es el gran aglutinante y la idea europeísta avanza.

En esta época tan deportiva, aunque no se trate de fútbol, no estará mal recordar a este propósito la fábula de Atalanta, a que se refería hace tiempo Foster Dulles, poniendo con

ello de manifiesto su afición a la lectura de los clásicos. Atalanta, hija de un Rey de Scyros, y célebre por su agilidad en la carrera, era asediada por una multitud de pretendientes a los que un día les declaró que no concedería su mano sino al que la venciera en una competición. Es Hipómanes el que alcanza el premio gracias a tres manzanas de oro que le había regalado una diosa; cuando se veía a punto de ser alcanzado por Atalanta, dejaba caer una de las manzanas —la manzana de la coexistencia— que su rival se apresuraba a coger, e Hipómanes pudo alcanzar así la meta como vencedor.

Cuando Europa, o más bien Occidente, está a punto de alcanzar a Rusia, Stalin, Malenkof o Kruschev —aunque nos resulte difícil imaginárnoslo en la figura de Hipómanes, y mucho más, según ya lo advertía Foster Dulles, aceptar como manzanas de oro las que traen en su pico las «pacifistas» palomas soviéticas—, arrojan la correspondiente esperanza y el movimiento de unión se detiene, o, por lo menos, se frena.

Pero en el momento en que el peligro es inminente, cuando la agresión de Corea demuestra que Alemania representa un total vacío militar y que es una invitación al avance de las Divisiones rusas, es necesario abandonar aquella idea de una Alemania pastoral y neutralizada, a la manera de Morgenthau y de Roosevelt, y obliga a revisar, con sano realismo, la política de los Estados Unidos respecto a Alemania, produciéndose un viraje completo. Alemania puede aportar una contribución importante a la defensa y los gobernantes de los Estados Unidos declaran la necesidad de reconstituir el Ejército alemán.

IV

El rearme de Alemania suscita grandes recelos en Francia, que, por un lado, se da cuenta de su necesidad, pero que, por otro, no puede olvidar los peligros de la posible reaparición de un militarismo alemán. La única manera de preservarse contra esa eventualidad es hacer que Alemania no pueda

tener el deseo de la revancha, y que nunca posea tampoco los medios de lograrla. No tendrá aquel deseo si se prosigue con ella la política de integración de Europa, a la que tan sinceramente se ha adherido el Gobierno de Adenauer. Y no dispondrá tampoco de aquellos medios si como consecuencia de la proyectada integración va a carecer de una completa libertad de sus movimientos militares, al estar las fuerzas alemanas integradas en un conjunto más amplio, en el cual los alemanes estarían ligados a los demás miembros de la comunidad.

Así aparece, por iniciativa francesa, el Plan Pleven, que conduciría al Tratado de Comunidad Europea de Defensa, firmado en París el 27 de mayo de 1952, documento que ofrece una feliz solución al plan de rearme alemán, al no crear un ejército alemán propiamente dicho, sino un Ejército europeo, integrado por contingentes militares de los seis países que constituyen la Pequeña Europa, bajo mandos comunes, dependiendo de una Alta Autoridad, o Comisariado, al cual dichos seis Estados transfieren su soberanía en este aspecto militar.

Es un ingenioso ensayo francés para persuadir a los mismos franceses a aceptar la contribución germana en la defensa de la Europa Occidental, y parecía estar llamado a constituir un jalón de capital importancia en la política internacional de nuestro tiempo.

Suponía, como un paso previo, la devolución de la soberanía alemana, conforme a los Acuerdos de Bonn, del 26 de mayo de 1952, y la constitución de un Ejército europeo mediante la integración de las fuerzas de defensa de los seis Estados miembros, —Alemania Occidental, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos— que pondrían a disposición de la Organización. En lo sucesivo, los seis Estados de la Pequeña Europa, signatarios de este Tratado de Comunidad Europea de Defensa, no podrían reclutar sus Ejércitos salvo en el caso de que se tratara de fuerzas que hubieran de ser empleadas en territorios no europeos.

Desaparecían de tal modo los Ejércitos nacionales, símbolos de la soberanía del Estado, que quedarían refundidos en un Ejército supranacional, europeo, que ofrecería grandes

ventajas sobre los viejos sistemas de las alianzas, siempre inestables, y en los que las fuerzas de los que ocasionalmente las forman tienen el grave inconveniente de una distinta preparación, con diversidad de armamentos, obligadas a improvisar los aprovisionamientos de pertrechos y de municiones, y suscitándose frecuentemente el difícilísimo problema del mando, para caer, al cabo de más o menos tiempo, y a costa de mayores o menores dificultades, en la necesidad de una Jefatura común, que recayendo para la mayoría de los partícipes en un Jefe extranjero, forzosamente ha de suscitar recelos e inconvenientes.

Se trata, por tanto, de una fórmula completamente nueva. En la Historia militar había venido utilizándose, desde los tiempos más remotos, el sistema de las coaliciones, en las que los diferentes ejércitos cooperaban al éxito común, pero manteniendo una total independencia de acción. Ya en nuestros tiempos, en las dos guerras mundiales, se perfeccionó el sistema, llegándose, no sin grandes dificultades, a la unidad de mando, bajo la jefatura de Joffre o de Foch en la de 1919, y la de Eisenhower en la última, e incluso se había iniciado la unificación de armamentos y de pertrechos. Pero con la Comunidad Europea de Defensa se trata de hacer algo más radical: un Ejército común para las seis potencias interesadas en el Proyecto, un Ejército internacional, europeo, o si se prefiere, y tal como dicen los autores del Proyecto, un Ejército supranacional. En resumen, la Comunidad Europea de Defensa no era una coalición ni una alianza al estilo tradicional y clásico, generalmente establecidas con finalidades ofensivas, sino algo así como el Ministerio de Defensa de la Supranacionalidad europea, o el instrumento defensivo de los Estados Unidos de la Pequeña Europa con la ventaja, además de su mayor eficacia, de que al suprimir todas las dificultades de orden técnico que creaban todas aquellas viejas ligas, suponía la desaparición de los recelos que suscitaba el rearme alemán.

La antigua coalición, muchas veces de carácter ofensivo, siempre ocasional y aleatoria, era reemplazada por un eficaz instrumento permanente y defensivo, adaptado a lo que la guerra moderna exige: unidad y concentración de mando,

no sólo en lo militar, sino también en lo político. Un sistema, en fin, más adecuado y apto para hacer frente a los difíciles problemas militares que produce el desarrollo de las armas modernas, con sus naturales repercusiones en la estrategia. Al Estado nacional, indefendible por sus propios medios, puesto que la técnica moderna de la guerra exige armas y ejércitos que aquél no puede proporcionarle, le proveía de una organización eficiente, que en nada se parecía a las viejas alianzas, y cuyas características serían: Una institución permanente al servicio de una Comunidad de Estados, con una pluralidad de órganos, encargados cada uno de ellos de distintas competencias o funciones, y a cuya organización quedaban supeditados los miembros que la integraban.

V

Se trata, por lo que véis, de una comunidad supranacional, construcción nueva y original que aparece, desde hace poco tiempo, al lado de los sistemas tradicionales de organización internacional. Hasta ahora se había venido desarrollando ésta mediante diversas formas de asociación de Estados, con carácter intergubernamental o internacional, con las que se establecía una coordinación entre los que participaban en ellas, sin que por tal motivo perdieran sus atributos soberanos.

La nueva forma de organización aparece con el Tratado de París, de 18 de abril de 1951, que, conforme al llamado Plan Schuman, establecía la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (C. E. C. A.). El calificativo de supranacional se emplea en este Tratado de una manera accidental, en el artículo 9, al indicar que los miembros de la Alta Autoridad se abstendrán de todo acto incompatible con el «carácter supranacional» de sus funciones, y que cada uno de los Estados miembros se comprometen a respetar este «carácter supranacional». Pero aunque en ninguna parte del

Tratado se precisa la naturaleza jurídica de la Organización, ni la significación, ni el contenido de la supranacionalidad, este documento consagra definitivamente para el porvenir, como afirma Schuman en el prefacio a la obra de Reuter sobre *La Comunidad europea del carbón y del acero*, «un escalón nuevo en la gradación de los poderes» que va a designarse, en lo sucesivo, con un término «que no desaparecerá jamás del vocabulario jurídico». «Ninguna otra palabra podría indicar mejor la idea nueva que con ella se trata de expresar, distinguiéndola de todas las categorías tradicionalmente admitidas».

El mismo término «supranacional» aparece en el artículo 1.º del Tratado de Comunidad Europea de Defensa, y en el artículo 1.º del Proyecto de Tratado de Comunidad política, previsto en el artículo 38 del de la Comunidad de Defensa, que no pasó de aquel estado de proyecto. Pero en ninguno de estos textos se aclara la significación de la «supranacionalidad». Sin embargo, puede afirmarse que supone la creación de una solidaridad de hecho en distintos aspectos, económico, defensivo, etc., mediante el establecimiento de instituciones comunes, a las cuales, los Estados partes de dichas comunidades, transfieren su soberanía en relación con aquellas funciones, a una autoridad superior, la Alta Autoridad en la C. E. C. A., el Comisariado en la C. E. D.

A pesar de su novedad, la institución cuenta ya con una copiosa e importante bibliografía. Hemos de citar, especialmente el excelente trabajo leído por Van Houtte, Greffier del Tribunal de la C. E. C. A., en el Coloquio europeísta celebrado en la Universidad de Nápoles, el 15 de diciembre último, en el que parece coincidir con el Profesor Scelle al considerar a la Comunidad como una forma de federalismo parcial o funcional.

En las organizaciones tradicionales nos encontrábamos ante sistemas de coordinación en los que los Estados que los constituían conservaban, al menos en principio, todas sus prerrogativas. Decimos en principio, porque al sustituir en la organización internacional la regla de la unanimidad por la de la mayoría, puede un Estado encontrarse obligado a tener que cumplir un acuerdo o una decisión aún cuando

hubiera manifestado su criterio en contra o se hubiera abstenido. Pero no existían instituciones superiores a los Estados mismos, y las organizaciones se caracterizaban por establecerse entre Estados, por ser internacionales o intergubernamentales.

En la supranacionalidad, en vez de existir esta coordinación entre los Miembros, hay una supeditación de todos y cada uno de ellos a la institución, cuyos órganos ordenan a los Gobiernos. Es decir, no existe coordinación, sino subordinación.

Al no rectificarse el Tratado de Comunidad Europea de Defensa, por las circunstancias a que luego aludiremos; y al impedirse, por aquella causa, la creación de la Comunidad política prevista en el artículo 38 de dicho Tratado, y que había de cubrir con su manto político a todas las instituciones de aquel tipo que fueran concertándose, llegando así, por la «federación» parcial de las distintas funciones del Estado, a una organización federal europea, no queda en la actualidad más organización de este carácter que la C. E. C. A. Han fracasado las que se habían previsto para el transporte, la de la agricultura (*pool verde*), la de la salud (*pool blanco*), etc. Hemos sufrido, innegablemente, un considerable retroceso en el movimiento europeo. Pero después del fracaso de las ilusiones que suscitó en algunos la llamada política de apaciguamiento o de coexistencia, con sus Conferencias de «alto nivel», las gentes se han dado cuenta de nuevo de la necesidad de insistir en el esfuerzo. Nos encontramos ahora en el momento de la *relance*, en el momento de volver a lanzarnos al movimiento después del pasado período de *detén*, en la necesidad de continuar la marcha después del desengaño de la *detención*. Y si a partir de la Reunión de Messina se piensa en la conveniencia de establecer un mercado común, con objetivos e instituciones comunes (semejante a lo que es el del carbón y el acero en el cuadro de la C. E. C. A., pero extendido a todas las demás mercancías y, a ser posible, a un mayor número de Estados), y se prepara igualmente la Organización europea para el aprovechamiento pacífico de la energía atómica —Euratom— (única forma mediante la cual podrán los pueblos europeos disfrutar de las ventajas que han de derivarse de estos descubrimientos, —infinitamente

superiores, en sus consecuencias, a la revolución que, en su tiempo, produjo la utilización del vapor, o de la electricidad, o del motor de explosión— sin caer en el vasallaje de los Estados poderosos, los únicos que individual o independientemente pueden contar con recursos suficientes para el aprovechamiento de la nueva fuerza), hay que pensar que las instituciones que se creen habrán de ser de tipo supranacional.

Hace muchos años que un célebre literato francés de la época romántica, muy ajeno a lo que iba a pasar en Europa un siglo más tarde, Alfredo de Vigny, escribió proféticamente: «El mundo se empequeñece bajo el puño poderoso de la civilización». Y naturalmente, las estructuras políticas que estaban articuladas para hacer frente a modos de vida totalmente distintos a los de hoy, a problemas sociológicos e internacionales que no tienen ningún parecido con los que se plantean en la actualidad, habrán de ser modificadas y adaptadas a nuestra época. Tienen que desaparecer las pequeñas economías, los intereses nacionalistas, lo que pudiéramos llamar política de campanario, y llegar a estructuras más amplias en las que se integren los pequeños Estados, única forma de que no se conviertan en vasallos y de que puedan seguir desempeñando un papel en la vida internacional.

Podríamos decir que nos encontramos ante una crisis de crecimiento, semejante a las que se han producido en otras épocas de la Historia de la Humanidad. Recordemos cómo se ha llegado al Estado nacional, tras un largo proceso de superación de anticuadas estructuras políticas que ya resultaban ineficaces. La unidad nacional supuso la integración de una serie de pequeños Estados regionales en una forma política superior, la del Estado nacional, de la misma manera que los actuales Estados nacionales precisan integrarse hoy en organizaciones superiores tales como las comunidades supranacionales.

VI

Las antiguas formas políticas resultan ineficaces para las necesidades de la vida moderna. Es quizá ésta una de las consecuencias de los progresos alcanzados en el campo de la técnica y que han achicado y empequeñecido al mundo. En el aspecto económico la colaboración de los antiguos rivales resulta imprescindible y va a lograrse en el cuadro de una organización supranacional, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, por lo que respecta a estos productos básicos. Del mismo modo, en el aspecto militar, los inconvenientes de los instrumentos defensivos de tipo clásico imponen soluciones semejantes: ningún Ejército nacional europeo, ni siquiera el francés, con toda su victoriosa historia, es capaz de asegurar la independencia del Estado en los momentos actuales frente a Ejércitos organizados en un plan o nivel tales como el ruso o el de los Estados Unidos; tampoco las viejas formas de asociación o de coordinación, el conocido sistema de las alianzas, respondería eficazmente a los progresos que en estrategia y en logística ha realizado el mundo moderno.

Pero aplicada esta forma supranacional a la defensa mediante la creación de un Ejército europeo, con la secuela de la desaparición de los Ejércitos nacionales, forzosamente había de suscitar gran número de dificultades. Para una gran parte de la opinión pública el Ejército nacional, aún cuando pueda resultar ineficaz para la defensa, en caso de conflicto, representa el símbolo de la soberanía y de la independencia del Estado. Hasta ahora, el Ejército era algo consustancial y privativo de cada país; renunciar a él equivaldría, sin duda a renunciar también a la libertad.

Tal idea, todavía muy arraigada en la conciencia de las gentes, puede servirnos para que fácilmente nos expliquemos las dificultades con que había de tropezar la aplicación del Tratado de París que instituía la Comunidad europea de defensa, lo que, gráficamente, se ha expresado como «el calvario de la integración europea». En realidad, si consideramos el penoso desarrollo del plan Pleven, pudiera parecer nos un juego de locos. Ante la necesidad del rearme alemán sur-

ge, a finales de 1950, la iniciativa francesa de la creación del Ejército europeo, especialmente concebido como un modo de garantizar a Francia contra los peligros que para ella representaba el posible renacimiento del militarismo alemán. A los franceses les cuesta gran trabajo convencer de las ventajas de su fórmula a los americanos que trataban de llenar el vacío militar que suponía Alemania; lo mismo les ocurre con los otros cinco Estados que habían de constituir con Francia la Comunidad, singularmente con los alemanes, desosos de acreditar con un Ejército propio la recuperación de su soberanía. Pero cuando se logra, al fin, la firma del Tratado por los Seis, en París, el 2 de mayo de 1952, aparece la opinión pública francesa tan gravemente dividida ante la idea de la integración militar que los mismos gobernantes que la habían concebido, rehuyen el debate parlamentario necesario para la ratificación, ante el temor de que la violenta campaña emprendida con el slogan de *Signer n'est pas ratifier* condujera a una fatal decisión en la Asamblea.

Los demás Estados han ido logrando, mientras tanto, la ratificación del Tratado. Holanda fue la primera, siendo seguida por Alemania, Bélgica, y el Luxemburgo. Italia había iniciado igualmente la tramitación del correspondiente Proyecto de ley y por las resoluciones adoptadas por las Comisiones de Asuntos Exteriores y de Defensa, no inspiraba ningún cuidado la resolución final. Pero, por el contrario, en Francia las perspectivas eran extraordinariamente difíciles. Si los Gobiernos «cedistas» hubieran planteado la batalla jugándose el Poder para lograr la ratificación del Tratado, tal vez lo hubieran logrado, pero su indecisión ante el temor de que no resultara así, les hizo ir aplazando el inevitable debate. Y cuando el partido M. R. P. deja de controlar el Ministerio de Asuntos Exteriores y se encarga del Poder, el 14 de junio de 1954, un político como Mendes-France, tan brillante como enredador, pero cuyos sentimientos antieuropeos no eran desconocidos por nadie, ya podía suponerse cuál iba a ser la suerte de la C. E. D. Después de diversas vicisitudes, Mendès-France somete el problema a la Asamblea francesa, absteniéndose su Gobierno de adoptar una posición sobre él y sin plantear la cuestión de confianza. Ni siquiera

se llegó a discutir el texto del Tratado, quizá ante el temor de que los argumentos de los partidarios de la C. E. D. hicieran triunfar sus puntos de vista: por una moción de no ha lugar a deliberar, apoyada por el General Aumeran, la Asamblea francesa enterraba, el 30 de agosto de 1954, a la Comunidad europea de defensa, mediante el voto de 319 diputados —entre los que figuraban 99 comunistas—, contra 264. Si hubiera sido perfectamente normal que partidarios y adversarios de una Europa federada para la defensa midieran un día sus fuerzas para adoptar una resolución definitiva sobre la cuestión, es totalmente absurdo e inconcebible que se haya planteado el debate de tal forma que, sin entrar en la discusión del problema, resultaran los comunistas, siguiendo consignas extrañas, los árbitros de la decisión. Voto sin grandeza y sin claridad que abría una crisis diplomática que pudo haber tenido aún más graves consecuencias, como la de haber provocado el aislamiento de Francia, su acercamiento a la U. R. S. S., o el abandono por parte de América del Norte de la protección de Europa mediante la adopción de la táctica llamada de la defensa periférica.

Por todo esto afirmábamos antes que el proceso que había seguido la Comunidad de defensa semejava a un juego de locos. Iniciativa francesa para controlar el rearme alemán, impuesta a los demás Estados, cuando ya éstos la habían aceptado es rechazada por los propios franceses, dejando a Alemania en situación de organizar libremente su propio Ejército, que era lo que aquéllos habían intentado, precisamente, impedir con el Tratado de París.

VII

Fueron muy diversas las razones en que se apoyaba esta división de la opinión francesa y que determinaron el agrupamiento de las fuerzas políticas en dos grandes bandos: de una parte, en contra de la Comunidad, y por motivos diferentes —los extremos se tocan—, los comunistas, los naciona-

listas y degaullistas; de otra, los demo-cristianos, centro-de-rechistas y la mayor parte de los socialistas. En el medio aparecía dividido el partido radical socialista, en el que personalidades tan destacadas como Eduardo Herriot —en otros tiempos sinceramente europeísta y Presidente, en 1948, del «Comité de estudios para la unidad europea»—, o como Eduardo Daladier, adoptan abiertamente una postura contraria, pensando en el peligro alemán, cuyo temor suscitaban los Acuerdos de Bonn, complementarios del Tratado de París.

«El peligro inmediato es el Ejército alemán, incluso integrado en un Ejército europeo», declaró Daladier, pidiendo garantías concretas y oficiales del Congreso norteamericano y (de la Cámara de los Comunes. Por otra parte, el otro Eduardo, Herriot, en el Congreso del Partido radical manifestaba: «Estoy angustiado por el rearme de Alemania. Si estuviéramos tan seguros de que se propone respetar las obligaciones contraídas, como lo estamos de su voluntad de recobrar su antigua grandeza, no experimentaríamos ningún recelo. Pero las garantías que se han tomado con ella sólo son garantías en el papel».

Y en el Congreso del Partido Socialista, Ramadier reclamaba la asociación de la Gran Bretaña, y puso en duda la suerte del Ejército europeo después de la unificación de Alemania. Por su parte, Jules Moch, que en un principio parecía apoyar los acuerdos de Bonn y de París, declaraba que votaría contra ellos.

En el campo degaullista, Gaston Palewski, manifestaba, en el momento de la firma de los Acuerdos en 1952, que «nacional e internacionalmente, los dos actos en los cuales, en condiciones inexplicables de prisa y de secreto en relación con el Parlamento francés, iba a poner su firma el Ministro Schuman, son desastrosos para Francia».

Y la misma opinión se reflejaba en el periódico oficial *Le Monde* cuando André Fontaine escribía: «El peligro alemán subsiste aún cuando se sea aliado de Alemania. En el presente caso no existe evidentemente una amenaza militar germánica a corto plazo contra nosotros. Pero Francia, que sacrifica una parte de su Ejército y de su soberanía para satisfacer el deseo americano de mantener tropas más allá del

Rhin, teme terriblemente ser sumergida un día por un país cuya potencia industrial, vitalidad y ausencia de obligaciones comparables a las que nosotros asumimos en Indochina, le hacen aparecer como uno de los más serios candidatos a la dirección del Continente. De aquí la necesidad de practicar una política de contención con relación a Alemania».

No eran éstas las únicas razones que sostenían la polémica. Al miedo a Alemania y al peligro de que el «dirigismo» francés fuera sustituido por el de Bonn, se unían, entre otras, razones de carácter sentimental, como la desaparición del Ejército nacional y la pretendida inconstitucionalidad de los Tratados. La discusión política origina una numerosa bibliografía y a ella remitimos a quien se sienta interesado por la cuestión y desee conocerla en sus detalles. Se encuentran perfectamente analizados los distintos argumentos en la obra de Legaret y Martín-Dumesnil —*La communauté européenne de défense*, Librairie J. Vriou, París, 1953— en relación con la soberanía, con la Constitución, con el problema jurisdiccional, con el económico, con la Unión francesa, con los demás países europeos no signatarios y con Alemania, para llegar a la conclusión de la necesidad de la Comunidad. «El medio de hacer desaparecer el ancestral antagonismo franco-alemán es anudar lazos alrededor de las necesidades y de los intereses de las relaciones franco-alemanas. ¿Quién negará la fuerza del lazo militar? La Comunidad de defensa responde no sólo a la necesidad de desarmar a Alemania y a Francia respecto de sí mismas, sino a asociarlas en una tarea defensiva común. Que los adversarios del Tratado descubran otras vías de unión distintas; los procedimientos importan poco, pero la unión es necesaria. Alemania y Francia se opondrán siempre para lo peor, si no se entienden para su bien común».

Las pretendidas dificultades constitucionales, que en gran parte no son otra cosa que la prolongación del pretendido problema de la soberanía, pueden encontrarse claramente expuestas en el libro de Jules Moch —*Alerte! Le Problème crucial de la Communauté de Défense*, París. Laffont, 1954— y han merecido una magnífica crítica en el trabajo publicado por el Dr. Barcia con el título de «Los caminos que conduje-

ron a Lancaster House», en el número 19 de *Política internacional*, al referirse a la actitud adoptada por un grupo de Profesores franceses de Derecho político y de Derecho internacional que, con criterio muy poco acertado, «optan por anteponer el Derecho interno al internacional, posición dialéctica que no parece la más adecuada, tratándose de Maestros del Derecho internacional».

En fin, la polémica se refleja igualmente en otras muchas obras, como las del «contrario» Bernard Lavergne, sobre *La chimière de l'Europe Unie* (Librairie Médicis, París, 1952), o *L'armée dite européenne*, (del mismo autor, editorial y año), aparte de numerosos artículos de Revista.

VIII

Es explicable, pues, que ante esta marejada política los gobernantes titubearan y que dejaran perder la oportunidad para la ratificación. Al hacerse cargo del poder Mendès-France figuraba en su programa de Gobierno el problema de la ratificación de la C. E. D., pero se le antepusieron otros como los de los territorios norteafricanos, el saneamiento económico y social y el de la cuestión indochina, que planteaba una situación difícil, tanto para las deliberaciones de Ginebra como por el compromiso que había adquirido el nuevo jefe del Gobierno de terminar con aquel conflicto.

Sin entrar en la cuestión de si ha existido o no una relación entre las concesiones obtenidas por Mendès-France de Rusia y de la China comunista en cuanto al problema indochino y el sacrificio de la Comunidad europea de defensa, el hecho es que ante las perspectivas existentes, el Ministro belga de Asuntos Exteriores, Spaak, lanzó la idea de una reunión de los Seis signatarios del Tratado de París, y con tal motivo se trasladó a la capital francesa para entrevistarse con el Jefe de aquel Gobierno. El resultado de tales conversaciones fue el ofrecimiento, por parte de Mendès-France, de llegar a una fórmula de compromiso entre los diferentes

puntos de vista franceses, lo que implicaba un período de negociaciones internas, después del cual sería posible la Conferencia de los Seis, antes de que la Asamblea adoptara la solución definitiva.

Así comenzó, el 19 de agosto de 1954, la Conferencia de Bruselas, que después de cuatro días de deliberaciones había de terminar sin que hubiera podido llegarse a un acuerdo. En realidad, se redujo a un forcejeo por parte de Mendès-France para tratar de modificar el carácter supranacional del Ejército europeo mediante la adición de los llamados Protocolos, que fueron rechazados unánimemente por los otros cinco Ministros, dispuestos a hacer concesiones pero siempre que no alterasen el contenido fundamental del Tratado.

A pesar de las presiones norteamericanas, Mendès-France se mantuvo irreductible y la Conferencia terminó, como era de esperar, sin lograr nada.

Ante el fracaso de la Conferencia de Bruselas y el aislamiento que significaba para Francia, Mendès-France se trasladó a Londres, donde Churchill y Eden le reiteraron la necesidad de la contribución alemana a la defensa común y de que fuera reconocida la plena soberanía a la República de Bonn. Después de todo este penoso proceso nada podía esperarse ya de los debates de la Asamblea Nacional francesa, especialmente desde el momento en que el Gobierno decidió mantener en ellos un equívoco neutralismo. El resultado adverso de la votación, al que ya nos hemos referido, planteaba una gran preocupación ante las consecuencias que se derivarían de la nueva situación. Los viajes a Europa de Murphy y Forster Dulles, y los de Eden a diversas capitales europeas, fueron una prueba de la necesidad acuciante de sacar a la Europa occidental del callejón sin salida a la que la había conducido la votación de la Asamblea francesa y de evitar la ruptura de la Unión y la quiebra del espíritu de solidaridad occidental, que pudiera haber tenido como consecuencia el aislamiento de Francia, o quizá el acercamiento de esta Potencia a la U. R. S. S.

Por ello, las iniciativas del Secretario del *Foreign Office*, Sir Anthony Eden, fueron acogidas con una gran sensación de alivio. Al malograrse el Tratado de París, no por eso se

renuncia al propósito de establecer un sistema defensivo eficaz. Este podría obtenerse sobre la base de «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»; para ello se resucitaba el antiguo Tratado de Bruselas de 1948, del que serían parte ahora Italia y la República de Bonn, y se creaba una nueva Organización: la Unión Europea Occidental, que ofrecería dos notas distintas al compararla con la Comunidad de defensa: la supresión del carácter supranacional y la presencia y colaboración de la Gran Bretaña, bien significativa, puesto que siempre se había negado a participar en cualquier organización que supusiera una clara limitación de su soberanía.

Así se llega a la Conferencia de Londres, celebrada entre el 28 de septiembre y el 3 de octubre de 1954, en Lancaster House. Cuando Eden se levantó para comunicar la decisión del Gobierno inglés de no retirar de Europa sus cuatro divisiones durante todo el tiempo que durase la vigencia del Ejército europeo, y de mantener una fuerza táctica a disposición de la Organización de Tratado de Bruselas y de la O. T. A. N., el éxito de la reunión estaba asegurado.

IX

La Conferencia de los Nueve termina con un Acta final que puede considerarse como el borrador de los Acuerdos que poco más tarde habían de articularse en París, el 23 de octubre de 1954, en los oportunos instrumentos jurídicos y diplomáticos. Es realmente interesante el trabajo de Briggs, publicado en el *American Journal of International Law* (Volumen 49, abril 1955) sobre la naturaleza del Acta final de la Conferencia de Londres. En cuanto a la forma, dice, aparece más bien como un *Procés verbal* que como un Tratado, y en cuanto a su contenido, mientras unas materias requieren ulterior desarrollo o articulación, otras pueden considerarse

como **teniendo los efectos** de un Tratado, con fuerza desde la fecha de la firma, ya que el Acta final no fue sometida a ratificación.

Los Acuerdos de París que desarrollan los adoptados en la Conferencia de Londres, comprenden una serie de documentos que se refieren especialmente a cuatro puntos principales:

Primero. Acuerdo para extinguir el régimen de ocupación en la República federal alemana, con el restablecimiento de la **soberanía alemana** a fin de crear el **clima necesario** para una colaboración internacional.

Segundo. Acuerdo para integrar la República federal de Alemania en el sistema de defensa occidental y para permitirle, con tal finalidad, un rearme limitado, conforme a restricciones consentidas por la misma República federal.

Tercero. Acuerdo sobre la creación de una nueva Organización: la Unión Europea Occidental, a base del Tratado de Bruselas, de 17 de marzo de 1948, con modificación de **algunas** de sus estipulaciones para poder extenderle a la República federal alemana y a Italia, y atribuyendo al Consejo de la Nueva Organización **poderes de decisión**, pudiendo en ciertos casos ser adoptadas sus resoluciones por mayoría.

Cuarto. Admisión de la República federal alemana en la O. T. A. N. con las obligaciones y derechos que ha aceptado al formar parte del tratado revisado de Bruselas.

El sistema defensivo occidental así organizado está garantizado por compromisos especiales suscritos: por los Estados Unidos, para el mantenimiento de las tropas necesarias en Europa; por el Reino Unido, para mantenimiento de tropas en el Continente, salvo decisión mayoritaria del Consejo; por Alemania Occidental, comprometiéndose a no recurrir a la fuerza para realizar su unidad y renunciar a la fabricación de determinados armamentos. Y por el Canadá, respecto al Pacto Atlántico.

Completan los Acuerdos otros instrumentos: Reconocimiento del Gobierno de la República federal de Alemania como representante del conjunto del pueblo alemán; voluntad de llegar a un Tratado definitivo de Paz con Alemania. Apo-

yo a la reconstrucción pacífica de una Alemania libre y unificada. Mantenimiento de la presencia de las tres Potencias occidentales en Berlín, y reconocimiento de que el recurso a la fuerza que ponga en peligro la integridad y la unidad del Pacto del Atlántico será considerado como poniendo en peligro la seguridad de cada una de las Partes contratantes.

X

Si pudiéramos pasar una esponja sobre todos los trabajos realizados desde 1950 para lograr la integración defensiva de Europa, borrar completamente el período comprendido entre el momento en que fue concebida la Comunidad Europea de defensa y aquél en que se la hace fracasar en la Asamblea Nacional francesa, los acuerdos de Londres y de París debieran ser acogidos como un paso decisivo en el proceso de unificación y tendríamos que concederles una importancia indiscutible. Pero no siendo posible olvidar las perspectivas que se habían alcanzado con el Tratado de París, aún cuando desde el punto de vista militar admitiéramos que la Unión Europea Occidental, establecida por aquellos Acuerdos, ofrece quizá una solución satisfactoria (aunque menos eficaz que la que se derivaría de la supranacionalidad) al facilitarnos un remedio ante la situación de casi total indefensión a que nos había conducido la actitud del Parlamento francés al rechazar la ratificación de la C. E. D., desde el punto de vista político, es indudable que la nueva Organización supone un evidente retroceso con relación al texto anterior, razón por la que ha decepcionado profundamente a todos los que sinceramente deseamos una Europa fuerte y orgánicamente unida.

El mayor inconveniente que ofrecía la C. E. D., a los ojos de la opinión pública francesa, era la ausencia de Inglaterra. El hecho de que ahora intervenga el Reino Unido en la Organización defensiva, comprometiéndose a mantener en el Continente importantes contingentes de tropas que,

en principio, no podrá retirar sin el consentimiento de sus aliados, quedando sometidas, en algunos casos, a las decisiones de la mayoría de los asociados, supone ciertamente una gran ventaja. Con este gesto, Inglaterra abandona su actitud tradicional y parece ligar su destino al de los demás pueblos europeos, y si esto debe acogerse con manifiesta alegría tanto por lo que significa aquella valiosa aportación como por lo que supone de apoyo moral a la idea europea y de refuerzo a la alianza atlántica, no podemos considerarlo como la derogación histórica de una larga tradición británica, sino como la demostración evidente de que la Unión Europea Occidental es, simplemente, una organización de carácter intergubernamental y no supranacional. Los ingleses, siempre reacios a admitir limitaciones de su soberanía, nunca han aceptado el asociarse a los pueblos del Continente sino con lazos muy débiles y siempre revocables; por tal razón, el que Inglaterra sea parte integrante de la Unión es un hecho que debemos interpretar, a nuestro juicio, no como la modificación de una política, sino como la confirmación de la conclusión a que nos lleva el examen de los actos diplomáticos que establecen la U. E. O.; esta Organización, que agrupa ahora a los Seis y a la Gran Bretaña, utiliza unas instituciones de simple coordinación intergubernamental y supone, por consiguiente, un retroceso en relación con lo que nos ofrecía el Tratado de París de 1952.

Volvemos al sistema clásico de Organización Internacional, con el respeto de las soberanías, a las que no puede imponerse otras limitaciones que aquellas que libremente acepten. Supone el mantenimiento de los Ejércitos nacionales, con sus Estados Mayores, sus cuerpos de Ejército, sus Escuelas militares y las alianzas del viejo estilo, con las características rivalidades sobre quien ha de dirigir las. En la U. E. O. los franceses reivindicarán el *leadership*, los alemanes no se quedarán atrás y los ingleses no dirán nada, pero siempre pensarán en ser ellos los que la dirijan. La Asamblea de la U. E. O. será solamente una institución de carácter consultivo, desprovista de eficacia; no habrá ningún órgano con atribuciones superiores a las de los Estados que la constituyen. Tal sistema, como todos aquellos fun-

dados en el respeto de las soberanías, ofrece el inconveniente, como claramente expuso Dehousse en la Asamblea del Consejo de Europa, de su inestabilidad; vivirá de precario, entregado a la merced de las corrientes de opinión y de los cambios de Gobierno que se produzcan en los principales países contratantes. «Podemos echarnos a temblar en el curso de los años ante el pensamiento de que tal o cual Gobierno, de que tal o cual coalición de fuerzas políticas, pueda llegar al poder de un determinado país, pues todas las veces que esto ocurra tendremos que preguntarnos cuál va a ser la interpretación que en la práctica recibirán los acuerdos en que participamos».

XI

No han faltado, sin embargo, algunos comentaristas que niegan que la U. E. O. sea una simple alianza. Así, en el debate que celebró la Asamblea de Estrasburgo con ocasión de los Acuerdos de París (Asamblea consultiva del Consejo de Europa, discusión sobre el Documento número 321, ponente M. Bohy), hubo oradores que rechazaron que tuviera tal carácter la nueva Organización. «Ninguna alianza clásica ha previsto en tiempo de paz», manifestaba Santero, «un grado de limitación de soberanía para los aliados como el que supone la Organización al preveer un contingente máximo de fuerzas armadas para los diferentes Estados y que éstas no puedan ser aumentadas sin el consentimiento de las demás partes contratantes; ninguna alianza clásica ha previsto un Consejo de Ministros que tome sus decisiones, unas veces por unanimidad, otras por mayoría simple o cualificada. No tienen, pues, razón los que afirman que este nuevo Ejército de la U. E. O. es simplemente una alianza de tipo clásico, con todos los defectos, bien conocidos, de este género de asociaciones».

En el mismo sentido se expresaba Struye, para quien se trata de un tipo enteramente nuevo, que abre una brecha en

el bastión de la soberanía absoluta de los Estados. «Tan cierto es esto que en mi país (Bélgica), la autoridad suprema en la materia, el Consejo de Estado, ha emitido la opinión de que los Acuerdos de París suponen limitaciones de soberanía incompatibles con el texto actual de nuestra Constitución. En efecto, el Consejo de Estado, basándose en el artículo 3 de Protocolo relativo al control de los armamentos y en el artículo 20 del Protocolo relativo a la Agencia de Armamentos, se pronuncia en la forma siguiente: Fijar la importancia del armamento de un Estado es un atributo esencial de su soberanía. Encargar a un organismo internacional la adopción de decisiones en el dominio particularmente importante de las armas atómicas, químicas y biológicas, decisiones que establecidas contra la voluntad del Estado interesado o contra su opinión, se le impondrán, implica necesariamente la transferencia a tal organismo de los poderes que estaban reservados por la Constitución a las autoridades nacionales...». En realidad, tales «abandonos» de soberanía son rarísimos en la U. E. O. y no son distintos a los que implica ordinariamente cualquier acuerdo internacional; por lo tanto, de admitir su existencia resultaría imposible la conclusión de convenios internacionales, ya que, en último análisis, todo convenio implica una cierta limitación, cuando no un «abandono» de las competencias estatales (Dehousse).

Por su parte, el italiano Azara, apoyándose especialmente en el artículo 4 del Protocolo I, que establece el nuevo texto del artículo 8 del Tratado de Bruselas, en el que se reconoce el deseo de todos los países signatarios de «promover la *unidad* y estimular la *integración* progresiva de Europa» argumentaba que «si el vocablo *integración* puede recibir varias interpretaciones, pienso que no constituye una gran audacia manifestar la convicción de que esta palabra, escrita en el momento en que se trataba de colmar el vacío creado por el fracaso de la C. E. D., combinada con la otra anteriormente utilizada —*unidad*— no tendría ningún contenido real si no significase un elemento de supranacionalidad, única forma mediante la cual puede lograr Europa una verdadera unidad».

Pero hay que mirar las cosas de frente y tal como son

y no como desearíamos que fuesen; podemos celebrar que no se hayan cerrado totalmente las puertas al principio de la supranacionalidad, pero sin que esto nos lleve a deducir de ciertas circunstancias más de lo que ellas significan (Bohy). Recordemos el discurso de Eden cuando en la Cámara de los Comunes informaba sobre los Acuerdos de Londres y de París, en el que afirmó de una manera clara y terminante su hostilidad al principio de la supranacionalidad. ¿Cómo podríamos pensar, por el contrario, que la Gran Bretaña, después de haber mantenido constantemente una política contraria a su participación en organizaciones internacionales de esta clase iba a modificar de repente sus concepciones tradicionales?

Ciertamente que en el sistema de votación establecido en la U. E. O. se aplica en general la unanimidad, aún cuando esta regla es sustituida en ciertos casos por la de la mayoría simple, y en otros por la mayoría calificada. Pero esto no es otra cosa que la aceptación de ciertas necesidades de hecho. ¿Quién sabe si como consecuencia de estas necesidades no llegará un día en que se imponga de nuevo la supranacionalidad para la organización defensiva, y en el que incluso veamos a la misma Gran Bretaña adherirse sin reservas a esta forma de integración? Pero de momento no podemos dar a los hechos una significación distinta a la que ellos tienen.

XII

Los Acuerdos de Londres y de París pueden haber salvado la defensa de Europa y la alianza atlántica, aunque los instrumentos en que en lo sucesivo han de basarse no serán tan perfectos como los previstos para la Comunidad Europea de Defensa. Mas en cuanto al contenido político, suponen un evidente retroceso al sustituir la supranacionalidad por la coordinación intergubernamental. En octubre de 1954 no hubiera sido oportuno tratar de mantener la aplicación de aquel

‘método, al cual se había recurrido en ciertos casos, o en determinados sectores, con un evidente éxito; a pesar de sus indudables ventajas, acaso resulte todavía prematura su utilización en el aspecto militar. Es necesario emplear progresivamente y con prudencia las formas de integración, sin excluir nunca otros posibles procedimientos de unión o de colaboración que en ciertos momentos pueden ofrecer mayores ventajas. De tal modo, el recurso a la supranacionalidad deberá ser siempre una cuestión de medida y de dosis, y no de principio; será, sin embargo, una idea que caminará progresivamente en los espíritus y en los corazones, pero que no debe ser impuesta antes de tiempo a opiniones públicas insuficientemente preparadas.

Confiemos en que la Unión Europea Occidental no sea un punto de llegada, sino una estación de salida y que el sistema vaya poco a poco perfeccionándose. Europa debe ser, como Poincaré decía de la paz, «una acción continua», de manera que de tal modo sea capaz de defenderse contra los peligros de invasión que la amenazan y de recuperar mediante su integración aquel rango y protagonismo internacional a que es acreedora por toda su Historia.

LUIS SELA SAMPIL

CATEDRÁTICO DE DERECHO INTERNACIONAL
DECANO DE LA FACULTAD DE OVIEDO