

LA DEFENSA EN LA UNIDAD DE EUROPA MAASTRICHT

Por Luis Tejada González

SUMARIO

I.—PLANTEAMIENTO DEL TEMA. II.—LA IDEA DE WINSTON CHURCHILL Y LA EXPERIENCIA DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL. III.—LOS TRATADOS POSTERIORES A LA GUERRA: A) EL TRATADO DE BRUSELAS. B) EL PLAN MARSHALL: SU ORIGEN MILITAR Y DEFENSIVO. IV.—EL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE -LA OTAN. ACONTECIMIENTOS DE SINGULAR IMPORTANCIA PARA LA UNIDAD DE EUROPA -LA CECA Y EL TRATADO DE ROMA. -FUNCIONES POLÍTICAS Y MILITARES. V.—LA CUMBRE EUROPEA DE DICIEMBRE DE 1991. -EL TRATADO DE MAASTRICHT. -LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN: LA DEFENSA. -CONCLUSIONES.

1. Los acontecimientos internacionales de los últimos años, de tan profundas consecuencias en el mundo occidental, han planteado diversos problemas que afectan a la Unidad de Europa de forma directa y sustancial. Es cierto, como afirma Emilio Colombo, que el proceso de integración europea alcanzó después de la cumbre de Maastricht una fase decisiva, para la unidad de los Estados miembros, fase que culminó la evolución iniciada con la firma del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) al que siguieron los Tratados de Roma, de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Energía Atómica (EURATOM). Y es cierto también que el contenido económico de tales Tratados ha tenido profunda repercusión en la formación de Europa, y que ha sido, además, la cuestión fundamental debatida, objeto de amplios estudios y de una abundante literatura sociológica y jurídica. Pero no se ha puesto el énfasis necesario en este discurso en destacar el carácter originario de la Unidad de Europa, que fué predominantemente defensivo. Y como consecuencia de ello sigue planteándose el problema de si son suficientes las actuales Instituciones de defensa para estructurar y dar cohesión a la

Unidad Europea. Este es el objeto de nuestro estudio y a él vamos a dedicar nuestras reflexiones, ya que es difícil sostener, a nuestro juicio, que una integración económica, aún considerándola ineludible, sea suficiente para la constitución de la entidad supranacional que se pretende. Y si bien el Tratado suscrito el 7 de febrero de 1992, en la ciudad holandesa de Maastricht, establece una política exterior y de seguridad común, de amplio alcance, que abarca todas las cuestiones relativas de la Unidad Europea, conviene subrayar la importancia que la idea de defensa ha tenido desde su origen, en el intento de formar una comunidad supranacional, tal como vienen anunciándolo las naciones occidentales de Europa. Y así lo pone de manifiesto un breve examen histórico del tema planteado.

2. Después de la segunda guerra mundial algunos políticos que habían desempeñado puestos de grave responsabilidad política y militar, insistieron en la formación de una Europa unida. Entre ellos el más destacado fué Wiston Churchill que ya antes había lanzado la idea. En una alocución radiada por la BBC, en marzo de 1934, Churchill había expuesto la conveniencia de que se unieran los países de Europa Occidental y formaran una “Liga verdaderamente efectiva, con Fuerzas armadas, nacionales e internacionales, —o de las dos clases— dispuestas a imponer sus decisiones y a prevenir la agresión armada”.

Las palabras del político británico cayeron en el desierto y nadie las tomó en serio, en una Europa que a duras penas se debatía entre la depresión económica y sus acaloradas disputas nacionalistas.

Pero no era un discurso gratuito. Estaba inspirado en una intencionalidad defensiva ante la actitud de Alemania. En 1932 Churchill quedó deslumbrado, en Munich, por el entusiasmo que observó hacia el movimiento nacional socialista. En el verano de este mismo año Alemania proclamó su derecho al rearme, que le había negado el Tratado de Versalles. Y pocos meses después, en enero de 1933, Hitler en una ascensión meteórica se convirtió en el Canciller del Reich Alemán. De forma inexplicable las potencias occidentales con un criterio pacifista se debilitaron entonces. En marzo de 1934, Ramsay Mac Donald propuso un proyecto de desarme según el cual Francia debía reducir su Ejército, como un paso para la igualdad del poderío bélico entre las naciones. Churchill, en Inglaterra, reaccionó desde la oposición: “en momentos como éste —dijo— cuando observamos en Alemania, con sorpresa y desesperación, un espíritu de guerra, pedir a los franceses que disminuyan su Ejército, mientras sus vecinos doblan el suyo, es una proposición que debe ser tomada muy en

cuenta por el gobierno francés como algo totalmente irracional". Pero los franceses, si bien no aceptaron el proyecto de Mac Donald, redujeron el armamento y la artillería pesada. Churchill no cesó en su actitud. Previno constantemente el peligro que se cernía. Advirtió a las potencias de Occidente para que mantuvieran en estado de alerta sus instituciones diplomáticas y defensivas. Con su agudísimo sentido de las operaciones militares adivinó que la guerra se desarrollaría fundamentalmente en el aire. En julio de 1934 previno, en la Cámara de los Comunes, que Alemania había violado el Tratado y había creado una fuerza aérea militar casi tan importante como la inglesa, hecho que confirmó Hitler en marzo de 1935.

Las ideas del político inglés expuestas en los ambientes públicos y en los más familiares y privados no gustaban. Nadie veía la necesidad de que Europa se uniera frente a la agresión que Churchill vislumbraba con meridiana claridad. Era tan reiterativo que de ésta época es la anécdota tan repetida. En su casa de campo, Lady Astor, amiga de la familia, aburrida por las insistentes protestas de Churchill le dijo: —Si yo fuera su esposa le pondría veneno en el café—. A lo que el político replicó: —Y si yo fuera su marido me lo tomaría inmediatamente—.

Desgraciadamente Churchill tenía razón, el día 1º de septiembre de 1939, un viernes fatal, los tanques alemanes invadieron Polonia y comenzó la Segunda Guerra Mundial. El mismo día, Churchill, el político cuyas palabras y advertencias habían sido recibidas, incluso en Inglaterra, y por supuesto en toda Europa, entre sonrisas y bostezos, fue llamado y a las seis de la tarde se le asignó Primer Lord del Almirantazgo. Volvió a su antiguo puesto de trabajo, el que había desempeñado durante la primera guerra mundial. Allí estaba el mapa en el que había proyectado los movimientos de sus barcos en 1915. Y allí permaneció hasta que el día 6 de mayo de 1940, unos meses después, cuando también a las seis de la tarde fué llamado por el Rey para que formara gabinete y en definitiva para que se hiciera cargo de la dirección de la contienda. El momento era bravísimo, un mes más tarde los Ejércitos alemanes entraban en París y comenzaba la batalla de Inglaterra con Francia fuera de la escena bélica. Churchill desplegó toda su energía y sus geniales concepciones estratégicas. El viejo oficial de caballería, que había frustrado su carrera militar en aras de su vocación política, además de Primer Ministro se constituía en verdadero Jefe de los Ejércitos ingleses que tenían que enfrentarse a los alemanes, victoriosos entonces en los teatros de operaciones del continente.

3. La batalla de Inglaterra fue una experiencia demasiado importante para Churchill. Y sin duda le ratificó en su idea de que para una eficaz defensa era preciso una Europa unida, en la que se integraran las naciones libres y democráticas.

Esta idea, compartida por los políticos y militares que habían intervenido en las operaciones bélicas, cristalizó en tres importantes acontecimientos: 1º) El Tratado de Bruselas de 17 de marzo de 1947; 2º) El Plan Marshall, aprobado por Ley de 3 de abril de 1948; y 3º) El Tratado del Atlántico Norte firmado el 4 de abril de 1949.

A) El Tratado de Bruselas tenía como objeto fundamental promover un sistema de defensa común para hacer frente a una agresión exterior. Y respondió a un movimiento europeísta que ya habían puesto de manifiesto, De Gaulle en septiembre de 1945, propugnando en Bruselas la Unidad de Europa y Churchill, al año siguiente, en su célebre discurso de Zurich cuando, después de pedir la reconciliación de Francia y Alemania, abogó por la formación de unos Estados Unidos en Europa y de una ciudadanía común. Unos meses más tarde, en enero de 1947, Bevin afirmó en la Cámara de los Comunes la decisión de Gran Bretaña de integrarse en la Unión Europea y en sus palabras puso de relieve su propósito defensivo, al equiparar “el derecho de unir a los habitantes de Europa occidental como Rusia había unido a los de la Europa Oriental”. Nació así el Tratado de Bruselas como un acuerdo multilateral para la seguridad de los pueblos europeos. Una consecuencia primordial del mismo era un Plan de coordinación militar defensivo, bajo un mando unificado, en un común Estado Mayor, que residía en Fonteneblau. De esta organización para la Defensa de la Unión Occidental, que después se integraría en la OTAN, se nombró Presidente al Mariscal Montgomery.

B) El General George Marshall, que había desempeñado importantes puestos en el Estado Mayor y que conocía perfectamente la importancia de la logística en la guerra, —importancia que había podido comprobar de forma directa y personal—, en una conferencia pronunciada en la Universidad de Harvard, cuando desempeñaba la Secretaría de Estado, formuló un programa para la recuperación europea, el 5 de junio de 1947. En la formulación de este programa latía también como idea fundamental la defensa de Europa frente a movimientos expansionistas que pudieran, en el futuro, dar lugar a un nuevo y terrible conflicto bélico.

Ello era previsible. La actitud de la URSS no dejaba margen a otra alternativa.

a) Así, durante la guerra la expansión territorial soviética se inició con la anexión de Estonia, Letonia y Lituania, con parte de Finlandia, de

Rumanía y de Polonia, con el Nordeste de Alemania y con la Checoslovaquia oriental. Una superficie aproximada de quinientos mil kilómetros cuadrados con una población de veintitrés millones fueron anexionadas en esta época.

Posteriormente, desde el mes de junio de 1945, seis semanas después de la capitulación de Alemania, y coincidiendo con la firma de la Carta de las Naciones Unidas se podían constatar los siguientes hechos:

Frente a la desmovilización de los Ejércitos occidentales, Rusia mantenía en pleno funcionamiento su industria militar y a finales de 1946 todavía permanecían movilizados seis millones de soldados.

Había cesado toda la cooperación entre el Este y las naciones de Occidente. Por ello algunos políticos advirtieron ya de las intenciones de Stalin que, a su juicio, proyectaba anexionar una gran parte de los países de Europa Oriental, cuando los alemanes hubieran sido totalmente derrotados. La Conferencia del Yalta, en febrero de 1945, no aplacó estos temores. Y si bien se lograron positivos resultados y se discutieron las bases para la creación de las Naciones Unidas, se potenció al dictador ruso, al entregarle el control sobre una gran parte de Manchuria y del Norte de China. Churchill, durante esta época, cuando las fuerzas de Europa realizaban las últimas maniobras, sugirió ya al General Marshall que Praga fuera ocupada por Fuerzas Occidentales y no por Fuerzas rusas y no lo consiguió. La misma idea tenía respecto a Berlín que en un rápido golpe, dado por los Ejércitos de Occidente, podría ser ocupado a finales de 1944. Eisenhower prefirió avanzar por un amplio frente. En el mes de abril de 1945 murió Roosevelt y se suicidó Hitler. Alemania se rindió el 8 de mayo de este mismo año y dos meses después se celebró la Conferencia de Postdam a la que asistieron Churchill, Truman y Stalin y en la que se puso ya de manifiesto una creciente desconfianza en el político inglés.

b) En los primeros meses de 1946 se produjo un hecho de indudable relevancia y carente de toda solemnidad. En el Colegio de Westminster, Fulton, Missouri, ante cuarenta mil personas que habían acudido a oírle, en un ambiente académico, Churchill pronunció un excelente discurso. Después de insistir en que debía continuar la alianza entre Gran Bretaña y Estados Unidos manifestó que se cernía una nueva amenaza sobre Europa a la civilización occidental: “Una sombra, dijo, ha descendido sobre el escenario que hasta hace tan poco tiempo ha sido iluminado por la victoria aliada. Nadie sobre lo que pretende hacer la Rusia Soviética y su organización internacional comunista en un futuro inmediato o cuales son los límites, si existen, para su expansión. Desde Stettin en el Báltico, hasta

Trieste en el Atlántico, un telón de acero ha descendido a través del Continente. Tras ese telón yacen todas las Capitales de los antiguos Estados de la Europa Central y Oriental. Varsovia, Berlín, Praga, Viena, Budapest, Belgrado y Sofía, famosas ciudades y la población de Budapest, Belgrado y Sofía, famosas ciudades y la población de sus alrededores están dentro de los que podríamos llamar la esfera soviética, sujetas de una forma u otra, no sólo a la influencia comunista sino a altas y en muchos casos crecientes medidas de control, que se realizan desde Moscú". Después de referirse a algunas excepciones, como Atenas, que todavía podían decidir su futuro, Churchill concluyó: "no existe pues una verdadera democracia ni es ésta la Europa libre por la que luchamos. Y tampoco contiene las bases de una paz permanente. A excepción de la Comunidad Británica y de los Estados Unidos, en donde el comunismo está en su infancia, los partidos comunistas y las quintas columnas constituyen hoy un desafío y un peligro creciente para la civilización occidental".

El discurso fué muy discutido. Algunos Senadores demócratas lo calificaron como ofensivo. Stalin dijo, en una emisión de radio, que era un acto peligroso, calculado para sembrar las semillas de la discordia entre los Gobiernos aliados y desajustar la cooperación.

Pero tenía un espectador excepcional, el presidente Truman, que había viajado, desde Washington, más de mil millas, para presentar al orador. Y a quién Churchill convenció plenamente. Los términos claros y contundentes de la oración constituían el primer y más agudo análisis de la nueva situación mundial. En Hungría, Bulgaria, Rumanía y Polonia los pequeños partidos agrarios habían sido disueltos o estaban en trance de hacerlo. Los partidos comunistas, que los habían derrocado, gobernaban en solitario en las capitales de estos Estados. Y esta tensión existía muy agudizada en Turquía, Grecia y Checoslovaquia.

Seramente amenazadas las democracias de Europa reconocieron la necesidad de buscar los medios de garantizar su libertad y seguridad.

c) El emperoamiento de las relaciones entre la Unión Soviética y las potencias occidentales alcanzó proporciones de crisis en los primeros meses de 1947. En febrero de este mismo año el Gobierno de los EEUU fué advertido, por el de Londres, de que Gran Bretaña carecía de capacidad y medios para ayudar a Grecia y Turquía, privadas de apoyo económico y militar, para oponerse a las presiones de la URSS.

Así nació la doctrina Truman. El 12 de marzo de 1947, el presidente en un famoso discurso, pronunciado ante el Congreso, enunció la conoci-

da posteriormente como “doctrina Truman” que venía a expresar las tesis que ya había iniciado cuando era Senador en 1943, sobre los peligros del aislamiento, y que desde su toma de posesión en 1945, deseaba poner en práctica. Si los EEUU volvían la espalda al resto del mundo se creaban las condiciones idóneas para una nueva guerra. Ninguna potencia hostil a Norteamérica y a las instituciones democrática debía dominar Europa: “Debe ser política de los EEUU —afirmó ante el Congreso— el apoyo a los pueblos libres que están resistiendo intentos de subyugación de parte de minorías armadas o a través de presiones exteriores”. Así obtuvo del Congreso una ayuda inmediata de cuatrocientos millones de dólares para Grecia y Turquía, como precedente inmediato a lo que luego sería el Plan Marshall.

El Plan Marshall tuvo su origen, pues, en una finalidad militar y defensiva. Así se descubre en los actos que le precedieron y en los posteriores al mismo, factores todos ellos decisivos para su interpretación. En las declaraciones del General se patentiza ya la honda preocupación del autor ante las tensiones existentes entre el Este y el Oeste. Y esta misma preocupación late en la doctrina Truman.

Después de numerosas gestiones el Presidente americano firmó la Ley de Ayuda al Extranjero el 3 de abril de 1948, para la aplicación del Plan que en su declaración preliminar expresa su objeto: “la situación actual de Europa, dice el preámbulo de la Ley, pone en peligro el establecimiento y conservación de una paz durable y el bienestar y el interés nacional de los EEUU”. Por ello considera que el restablecimiento en los países europeos de los principios de libertad individual, de instituciones libres y de una verdadera independencia, reposa en gran parte sobre la implantación de condiciones económicas fuertes, de relaciones estables en el orden internacional, sustentadas también por una economía sólida, hacia la que deben en todo caso caminar los Estados europeos, independientemente de toda ayuda exterior que se preste con carácter excepcional.

4. La organización del Tratado del Atlántico Norte.

En abril de 1948, el Secretario de Estado, General Marshall inició una serie de conversaciones con diversos senadores americanos, entre ellos el Sr. Vandenberg, la idea de un sistema único de defensa mutua, que reemplazase al Tratado de Bruselas, expuesta por Louis St. Laurent en la Cámara de los Comunes canadiense y apoyada en Londres por Ernest Bevin, determinó al senador Vandenberg a presentar una resolución al Senado de los Estados Unidos que fué el precedente inmediato del Tratado

del Atlántico Norte, suscrito en Washington el 4 de abril de 1949. Los doce Estados, miembros fundadores, entre los que se encontraban los signatarios del Tratado de Bruselas juntamente con Canadá y Estados Unidos, declararon en el texto del documento su determinación de *salvaguardar la libertad de sus pueblos, su herencia común y su civilización*, apoyados en los principios de la democracia, en las libertades individuales y en el imperio del Derecho, para todo lo cual estaban resueltos a unir sus esfuerzos para una defensa colectiva y la conservación de la paz y de la seguridad común.

Sería prolijo enumerar los acontecimientos internacionales ocurridos durante la vigencia del Tratado.

Pero sí interesa subrayar que el Tratado ha tenido una influencia decisiva en la Unidad de Europa. Y que los múltiples acontecimientos ocurridos durante su vigencia merecen singular atención los siguientes:

A) En primer lugar hay que destacar los que pueden considerarse como consecuencia del poder disuasorio que, debido a su carácter defensivo, ostentó la OTAN desde el primer momento.

El escudo militar, que por sí misma constituía la OTAN, creó un ambiente de seguridad y de paz, que permitió realizar ambiciosos programas de integración económica. En la primera fase de su existencia, que abarca hasta 1956, nace el proyecto de integración económica de los Sectores del Carbón y del Acero. El 9 de mayo de 1950, el Ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, formuló una proposición en este sentido, a la que respondieron afirmativamente Alemania, Italia y los tres miembros del Benelux. El 19 de marzo de 1951 se firmó el correspondiente Tratado en París. La CECA constituyó así el primer estadio hacia la Unidad de Europa, mediante una integración económica sectorial, aunque con alcance supranacional.

Pero más que las realizaciones de la CECA, lo que tuvo importancia en su creación y funcionamiento, —ha dicho el Profesor Tamames— fué su influencia en la ulterior evolución de los procesos de relaciones económicas en el Viejo Continente. En efecto: actuó con un pragmatismo inusitado sobre las mentalidades de políticos, hombres de negocios, funcionarios y sindicalistas, como había profetizado Monet, que empezaron a constatar las ventajas de la unidad y a pensar en un enfoque global de la *integración económica*. Los acontecimientos sociales presionaban en favor de soluciones rápidas. La Guerra de Corea, iniciada en junio de 1950, el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa y sobre todo del proyectado Ejército Europeo —nacido según la propuesta de René Pleven,

y desechado en 1954 por la Asamblea Nacional Francesa—, y los acontecimientos de Hungría, repercutieron como aldabonazos, en la puerta de la Unidad de los países del Occidente de Europa. Y “así —añade Tammes— en los años cincuenta comenzó a pensarse que el Tratado, creando un mercado común europeo, habría de preparar sólidamente las bases para llegar algún día a un dispositivo militar europeo plenamente unificado. Lo militar —concluye— actuó pues, como elemento catalizador en el complejo proceso integratorio, acelerándolo”.

De tal forma se llegó a la firma del Tratado de Roma, en marzo de 1957, cuyo propósito primordial era crear una nueva Unidad, una nueva y poderosa nación en el Occidente de Europa, como destacaron con rara unanimidad los políticos y economistas que se ocuparon del tema, a la que sirviera de base el Mercado Común.

Consecuencia también de la fortaleza militar de la OTAN fué, en esta primera fase, la disminución de las tensiones entre el Este y el Oeste. Un mes después de la firma del Tratado cesó el bloqueo de Berlín y los Ministros de Asuntos Exteriores de Francia, Inglaterra, Estados Unidos y la Unión Soviética iniciaron una serie de conversaciones que dieron lugar a diversos acuerdos en relación con Alemania y con Berlín, en particular, sobre sus comunicaciones y relaciones comerciales con otros países, acuerdos que también crearon un ambiente favorable a las relaciones con Austria. Con la retirada, en octubre de 1949, del apoyo dado por la Unión Soviética a la insurrección comunista en Grecia quedó restablecida la paz en este país.

La firma del Tratado contribuyó al mantenimiento eficaz de las relaciones diplomáticas entre los miembros de la OTAN y los demás Estados, reforzando las instituciones libres y democráticas y estimulando la colaboración —e incluso la adhesión— de algunos países. Así el Consejo de la OTAN, en septiembre de 1951, propuso oficialmente a los gobiernos miembros que se invitaran a Grecia y a Turquía a ingresar en la Alianza. Y en octubre de 1954, en sus reuniones de París, los miembros del Consejo dieron un paso definitivo para la unificación de Europa. Los EEUU, Francia y el Reino Unido daban por terminado el régimen de ocupación en la República Federal de Alemania, a la que reconocían como Estado soberano y era simultáneamente invitada a adherirse a la OTAN, aportando un Ejército profesional, que se integraría en las fuerzas de la Alianza. El ingreso de la República Federal de Alemania en el Tratado del Atlántico Norte fué efectivo el 5 de mayo de 1955. Días después se firmó el Tratado de paz con Austria que ponía fin al régimen de ocupación del país por las potencias vencedoras de la guerra.

B) La segunda fase en la vida de la Alianza comenzó en 1956, con la adopción por parte del Consejo del Informe sobre la Cooperación no militar en la OTAN, conocido por el Informe de los Tres Sabios. En el mes de mayo de 1956, el Consejo de la OTAN llegó a la conclusión de que los avances hacia un plan defensivo, en Europa, solo podían consolidarse mediante la extensión de sus actividades a campos no militares, reforzando así las Instituciones libres y eliminando conflictos en los intercambios económicos. Era esta la mejor forma de favorecer la estabilidad y el bienestar, preconizados en el art. 2º del Tratado. Fue entonces cuando encargaron un informe a la Comisión de tres Ministros de Asuntos Exteriores, los de Italia (Martino), Noruega (Lange) y Canadá (Pearson), que se conoció en adelante como el Informe de los Tres Sabios.

Este informe contiene consideraciones muy importantes para la política y estrategia a seguir. Pero las que redundaron en beneficio de la Unidad de los Estados Europeos, miembros de la Alianza, fueron precisamente las que ponían su acento en el ámbito defensivo. Y entre ellas:

a) Las que sugirieron la nueva práctica o método de la “consulta política” entre los Estados miembros, consulta que se extendía a todos los aspectos que se consideraran importantes y afectaran a las relaciones entre el Este y el Oeste.

b) Las relativas a la intensificación de los esfuerzos dedicados a la reunificación alemana, mediante el sistema de elecciones libres, ya que su prolongada división y la anómala situación de Berlín, constituían una permanente incertidumbre para la paz mundial, como se puso de relieve en la sesión de Bonn, de mayo de 1957.

c) Y por último, todas aquellas que tendían a reforzar la capacidad defensiva de la Alianza ante la actitud observada en el Este, después de la muerte de Stalin. La Unión Soviética parecía animada con una nueva idea, la de retar a Occidente en otras partes del mundo. Se insistió en que era preciso dotar a la Alianza de material nuclear y balístico moderno, acorde con las nuevas tecnologías. En tal sentido los Jefes de gobierno de los Estados miembros estrecharon su colaboración e intensificaron un sistema de amplias informaciones y frecuentes consultas. En las reuniones de París de diciembre de 1957, se adoptaron las medidas necesarias para una cooperación más estrecha en los campos científico y técnico. Incluso se creó un Comité en el que estarían representados expertos cualificados de los distintos países de la OTAN. Todo ello sin olvidar el desarrollo de las instituciones y estructuras económicas.

A estas conclusiones se llegó después de la reunión que celebraron Eisenhower y MacMillan, en Washinton, en el mes de octubre de 1957.

C) La tercera fase de la Alianza se vincula a la aprobación, en diciembre de 1967, del llamado Informe Harmel. Este informe fué el resultado de un amplio análisis que, sobre los distintos acontecimientos internacionales, se hizo en 1964, con objeto de definir las tareas que la OTAN tenía ante sí. Los gobiernos coincidieron en las conclusiones de este documento, que ponía un especial énfasis en la persistente relevancia de una doble función, política y militar, y en asignar a la OTAN un objetivo definido cual era promover unas relaciones internacionales fuertes y estables, a fin de conseguir un orden pacífico en Europa. Subrayó el informe la importancia estratégica de algunas zonas para la defensa, tales como el Mediterráneo, en la que los acontecimientos de Oriente Medio producían una indudable inestabilidad. Pero contenía sobre todo, sugerencias y propuestas para reducciones equilibradas de fuerza y armamento que afectaban al Este y al Oeste. Los acontecimientos más relevantes ocurridos entre 1967 y 1989 están todavía frescos en la memoria. Pero hay que hacer una especial alusión a las negociaciones entabladas, sobre limitación de armamento estratégico, entre Estados Unidos y la URSS, que se iniciaron en noviembre de 1969 y que continuaron en Helsinki, en Viena y en Roma, contribuyendo a la distensión en Europa. De esta época es la apertura de relaciones más distendidas con el Este, como las que sostuvo Alemania a partir de diciembre de 1969, en el contexto de la Ostpolitik, que dieron lugar a la firma en Moscú del Tratado del 12 de agosto de 1970. Las conversaciones sobre Berlín, cuya grave situación constituía un factor de importancia decisiva para todas las potencias y miembros de la OTAN. También son de esta época las declaraciones de Roma sobre reducciones mutuas y equilibradas de fuerza y los primeros acuerdos sobre limitación de armamentos nucleares iniciados durante las visitas del Presidente Nixon a Moscú. Todo ello cristalizó en unas relaciones atlánticas de una gran distensión, a partir del Acta de Helsinki, que dieron lugar a un verdadero statu quo pacífico entre el Este y el Oeste.

Más tarde los acontecimientos de Polonia sembraron de preocupaciones a los países de Europa, ante una posible intervención militar soviética. El proceso de distensión no podría perdurar si se violaba una vez más el derecho primordial de cualquier Estado a la integridad territorial y a la independencia. Polonia tenía que decidir su propio futuro. El 31 de agosto de 1980 el gobierno polaco autorizó y reconoció, de forma oficial, la institución del Sindicato Independiente Solidaridad. Estos nuevos hechos,

sin precedentes, despertaron la esperanza y el optimismo en todo el mundo libre. A ellos siguieron nuevas iniciativas de desarme, de indudable interés para la Alianza, que se acentuaron durante los años ochenta, con la actitud de la nueva Administración americana, que reafirmó sus compromisos derivados de la Alianza Atlántica.

Dejando aparte otros sucesos de indudable transcendencia en las relaciones del Este y el Oeste, es preciso destacar como muy positiva la llegada al poder de un nuevo líder de la URSS: el 11 de marzo de 1985 se produjo la muerte del Secretario General —Chernenco—. Le sucedió Gorbachov que fue nombrado Presidente en noviembre de 1988 y que dió un nuevo giro a las relaciones entre la URSS y las naciones libres de Occidente. Tales acontecimientos fueron decisivos para el progreso de la Unidad de Europa, que fue objeto de nuevos impulsos a partir de 1988, con la ascensión de Gorbachov a la Presidencia del Soviet Supremo de la URSS que dió un nuevo giro a las relaciones con los pueblos libres de Occidente. La Perestroika implicó una serie de medidas políticas que significaron el desmantelamiento de la economía estatalizada, un progresivo desarme y una liberación y gradual democratización de la vida política que determinaron el fin de la Guerra fría, y la quiebra del comunismo. La política exterior fue la más sensible al cambio. Las repúblicas del Este pasaron a formar parte de la Comunidad Internacional.

5. La caída del muro de Berlín imprimió una velocidad de vértigo a una serie de acontecimientos políticos y sociales que reflejaban viejas aspiraciones en distintos pueblos del este de Europa. El Doctor Willem Van Eekelen en un artículo incluido en la Revista de la OTAN, “La Agenda de la UEO tras Maastricht”, ponía de manifiesto como, a finales de 1991, el periódico Buffalo News publicaba un significativo dibujo humorístico, consistente en un par de mapas. El primero mostraba Europa antes de las revoluciones 1989-1991, con una Europa Occidental tremendamente fragmentada que hacía frente a un Pacto de Varsovia compacto. El segundo mapa, que representaba Europa, después de las revoluciones, indicaba justo lo contrario: una Europa Occidental y Central unida frente a las múltiples repúblicas y naciones sucesoras de la extinta Unión Soviética y la Federación Yugoslava. Este grado de unidad —decía el ilustrado expositor—, puede muy bien hacerse realidad si el camino europeo hacia una Unión, con una política exterior y de seguridad comunes, cobra rápidamente fuerza, al calor de las decisiones adoptadas por la Cumbre europea celebrada en Maastricht, en el mes de diciembre de 1991, cumbre

que ha abierto nuevas perspectivas y alternativas de acción para el proceso de construcción de Europa.

Esta opinión cobra un singular relieve si se observa que el Tratado de Maastricht, pese a mostrarse excesivamente cauteloso, significa un avance, en materia de defensa, respecto a los Tratados anteriores, relativos a las Comunidades Europeas.

Porque si bien es cierto que el Acta Única Europea, cuyo artículo 30 era el exponente de una decisión de política común, en materia de seguridad, reactivó la Unión Europea Occidental y subrayó la prioridad que debía darse a los temas relativos a la defensa, también lo es que hasta el Tratado de Maastricht no surgió la idea de una auténtica defensa común, para todos los Estados miembros, aunque el Tratado se limitara más a una declaración de técnicas o métodos de actuación que a la constitución real de instituciones armadas. En el sistema del derecho originario —observa el Profesor Sánchez Rodríguez— el Tratado de la Unión Europea se refiere por primera vez a la defensa. Y no como un *fait accompli*, sino como un proyecto de futuro de toda la PESC, en orden a definir “una política de defensa común, que pudiera conducir, en su momento, a una defensa común” (artículo J-4º-1). Como es bien sabido —añade— no existe en este punto unanimidad entre las posiciones nacionales y constitucionales de los Estados miembros, como tampoco se producen tensiones insuperables. Entre las varias opciones posibles, el Tratado de 1992 opta por la más verosímil, consistente en que la Unión “pida a la Unión Europea Occidental, que forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea, que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa”. Se aborda así —observa— un viejo problema de fondo que no siempre fué objeto de debates públicos y abiertos: la contradicción existente entre la integración política, económica y monetaria de la Unión Europea y el vacío de un proceso paralelo en el ámbito militar y defensivo. A continuación el profesor Sánchez Rodríguez se pregunta si es concebible un fuerte protagonismo de la Unión Europea, en la esfera de las relaciones internacionales, sin la existencia de un *Ejército europeo*, o al menos de un sistema de Defensa común. La lógica del proceso unionista —contesta— reclamaba para los países partidarios de acentuar las tendencias centrípetas la existencia de un sistema común militar y defensivo. La aplicación práctica de la Resolución 678, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en relación a Iraq, puso de manifiesto las dificultades de protagonismo del sistema comunitario ante la inexistencia de un ins-

trumento militar común. Y lo mismo pudiera afirmarse ante la cuestión de Yugoslavia.

Esta conclusión parece evidente. Y viene avalada por un argumento histórico y político, invocado ya por los constitucionalistas clásicos.

Al estudiar la acción del poder del Estado —que se superpone a la multiplicidad de los poderes nacionales —observa “Hauriou”— como “para satisfacer necesidades, tanto de defensa militar como de paz interior, vigorosamente sentidas por el grupo nacional, surgió un nuevo poder, militar por esencia, que fué generalmente un poder real. El rey, fundador del Estado, dirigía las guerras y administraba la Justicia; es decir aseguraba la paz en el exterior y en el interior y la aseguró mejor de lo que estaba en la situación de debilidad y de divisiones intestinas de los Sociedades nacionales. Este poder de origen militar —añade Hauriou— que se superponía a los antiguos poderes nacionales era puramente político, lo cual quiere decir que no pretendía mezclarse directamente en la producción económica, ni trataba de acaparar los medios de producción, ni de servirse de instrumentos de presión económica”. Pero tenía sin duda un valor decisivo y conformador para la formación de entidades supranacionales, que hoy debemos proyectar sobre la Comunidad europea. Porque al surgir de un compromiso entre el poder económico y el poder político y al estructurarse sobre normas inspiradas en principios de Justicia y por tanto de naturaleza coactiva permitió que se sobrepusiera y elevara por encima de las demás tendencias y tensiones, características esencial del poder en todo Organismo supranacional.

Las Fuerzas Armadas aparecen así como un instrumento, decisivo en la Unión de los Estados y como un elemento defensivo concreto, soporte de un poder interestatal y conformador. Todo lo cual no constituye ningún obstáculo para configurar las necesarias interrelaciones entre las distintas instituciones defensivas.

A esta conclusión parece conducir la interpretación del Tratado de Maastricht en el que se descubren ciertos principios, entre ellos y como muy destacados los siguientes:

a) El de convergencia, principio básico que define el artículo J-1: “La Unión y sus Estados miembros —dice— definirán y realizarán una política exterior y de seguridad común, que se regirá por las disposiciones del presente título y abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad”. El amplio alcance del mandato lo ratifica el párrafo 4.º del mismo precepto al disponer que “los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con

espíritu de lealtad y solidaridad mutua y se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar a su eficacia como fuerza cohesionada en las relaciones internacionales”.

b) El de interdependencia. La defensa común, a tenor del Tratado, exige instituciones interrelacionadas. Y así dice que la Unión “pide a la Unión Europea Occidental (UEO) que forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea, que elabore y ponga en práctica “las decisiones” de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la Defensa. El Consejo de acuerdo con las Instituciones de la UEO adoptará las modalidades prácticas necesarias”. Declaración que se complementa así: “Con arreglo al presente artículo la política de la Unión no afectará al carácter específico de la Política de Defensa y Seguridad de determinados Estados miembros, y respetará las obligaciones derivadas para determinados Estados miembros del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la Política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco”.

c) Y el de cohesión, consecuencia de objetivos comunes, algunos reflejados en las leyes Constitutivas de los Ejércitos y de las Instituciones armadas. Así son objetivos de la política exterior y de seguridad común los siguientes: 1) La defensa de la independencia de la Unión 2) el mantenimiento de la paz 3) el fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros, en todas su formas.

A ellos hay que añadir otros tan importantes como la defensa de los valores comunes, el fortalecimiento de la seguridad internacional, el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

De todo lo expuesto pudiéramos enunciar, sin ánimo exhaustivo, las siguientes consideraciones:

1.º La necesidad de construir un marco de instituciones interconectadas, que definan una nueva arquitectura de seguridad europea, —arquitectura que después de Maastricht se fundamenta en la OTAN, como eje central del sistema, en la Unión Europea Occidental (UEO) y en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) —no es incompatible sino por el contrario armoniza plenamente con unas Instituciones de Defensa, y entre ellas como muy caracterizada una Institución Armada de los Estados miembros de la Unión Europea.

2.º En este sentido es muy significativa la reunión cumbre franco alemana celebrada en La Pochelle, en mayo de 1992, en la que el Presidente

Mitterrand y el Canciller Kohl revelaron su intención de establecer una fuerza franco alemana que pudiera constituir el núcleo de un futuro ejército europeo. Se estimó que este cuerpo de ejército podía encontrarse en estado operativo para octubre de 1995. Algunos países de la Unión Europea han mostrado un decidido propósito por esta iniciativa, entre ellos Bélgica, Luxemburgo y España. El papel de posible actuación que se ha descrito para este Ejército se enmarca en la contribución para la defensa común de los Estados miembros de la Comunidad, así como en misiones de pacificación y mantenimiento de la paz y en operaciones de tipo humanitario.

A nosotros nos parece que además impulsaría también la progresiva integración económica en ciertos sectores, de indudable trascendencia tales como la construcción y fabricación de buques, aeronaves militares, armamento, materiales y efectos necesarios para la eficacia y operatividad de las Fuerzas Armadas, con los avances tecnológicos que ello exige.

3.º La profundización en las Instituciones de Defensa y Seguridad superaría la contradicción hoy existente entre la integración política, económica y monetaria de la Unión Europea y el vacío de un proceso paralelo en el ámbito militar y defensivo, que es preciso atender, si se aspira a una auténtica integración entre los pueblos de Europa, tal como se proclama en el *Tratado de Maastricht*. En este sentido aunque necesaria no es suficiente una economía compartida, un mercado común. Una entidad como la Unión Europea implica un proceso de integraciones constantes, de superación y quiebras de antagonismos. La existencia de una Institución defensiva común, por la función pacificadora y esencial que está llamada a realizar constituye un elemento decisivo para perfilar e impulsar una estructura supranacional.