

COOMBES, David: The Power of the Purse in the European Communities. Chatham House: PEP, London, 1972, 102 págs.

A partir de 1978, las Comunidades Europeas tendrán un presupuesto que será financiado totalmente por fuentes propias de las Comunidades. El derecho de imponer tasas sobre el público en general es considerado en Europa occidental como una parte importante y fundamental de la soberanía de cada Estado. La transferencia de este derecho (o al menos de la aprobación de su ejercicio) es considerado ampliamente como el origen de los modernos poderes de los parlamentos en los Estados de Europa occidental. El establecimiento del mismo derecho en una Institución internacional, como sería el caso de las Comunidades Europeas, implicaría levantar importantes principios constitucionales. Esta es precisamente la cuestión central del libro.

Sin embargo, en el siglo XX la obtención de ingresos por los gobiernos ha tenido un significado que distorsiona esta simple perspectiva constitucional. Ningún gobierno nacional de las Comunidades Europeas confía en sus ingresos para financiar sus gastos,

y pocos presupuestos nacionales están equilibrados. El derecho de aprobar los ingresos y los gastos, si se intenta que tengan unos efectos prácticos en la realidad, es necesario ejercerlos de una manera distinta a como se ha hecho en el pasado.

El «poder de la bolsa» en las actuales circunstancias toca aspectos importantes del arte de gobernar:

1.º Amplios efectos económicos y sociales de las decisiones del gobierno para obtener ingresos y distribuir los gastos.

2.º La ordenación de los objetivos del gobierno que refleja las decisiones de gasto.

3.º La eficiencia con la que los objetivos del gobierno han sido administrados.

La significación más tradicional de este poder, nominalmente, la retención de los medios mediante los cuales los gobiernos pretenden lograr sus objetivos, ha cambiado en muchos aspectos y se ha traducido en la mayoría de

los casos en el poder de votar una simbólica expresión de confianza en el gobierno del momento.

Dos cosas resultan inmediatamente claras sobre el objeto de este estudio:

1.º Conferir el «poder de la bolsa» a las Comunidades Europeas es complicar aún más el ya confuso y difícil aspecto de la cuestión de la soberanía.

2.º El gasto público es tan importante en la moderna sociedad europea que el poder de gastar transferido a las Comunidades tendría una gran significación política.

El gasto comunitario no ha tenido probablemente ningún efecto sobre el nivel de empleo o renta. Globalmente, sólo contabiliza un poco más del 1 por 100 de todas las rentas nacionales de los seis países fundadores tomados conjuntamente. El 90 por 100 es gastado en la agricultura. Sin embargo, el presupuesto de las Comunidades ha sido elegido como objeto de este estudio por su potencial importancia económica y constitucional.

Normalmente se ha mantenido que la razón por la que el tratado de Roma prevé una estrecha relación entre el Parlamento y la Comisión era que se esperaba que la Comisión llegara a ser eventualmente el único ejecutivo de las Comunidades, responsable de sus acciones ante el Parlamento directamente elegido. Esta expectativa se ha frustrado completamente hasta ahora. El poder final de decisión sobre todos los asuntos de cierta importancia permanece aún en el Consejo. Incluso, parece como si el papel de la Comisión de promocionar nuevas medidas estuviera pasando a los representantes permanentes de los gobiernos en Bruselas. En tono con esto, el mismo

Parlamento ha mirado cada vez más al Consejo como el centro de poder y ha tendido a tomar una postura al lado de la Comisión, más bien que en oposición a él, como defensora de las medidas «europeas» contra los intereses nacionales representados por el Consejo. Si se categorizara al Parlamento en términos de instituciones políticas, sería probablemente una especie de grupo de presión que promueve la idea de Comunidad y no una asamblea para la división y control del poder.

Incluso en el contexto de los poderes presupuestarios, el Parlamento no tiene otra autoridad que la de un grupo consultivo y la Comisión no más que poderes administrativos. A lo más, el Parlamento ha tenido el derecho de proponer enmiendas al proyecto de presupuesto comunitario introducido por la Comisión cada año financiero, pero el Consejo de Ministros siempre ha tomado la decisión final.

A lo largo del libro se observa que el desarrollo del presupuesto de las Comunidades y los procedimientos mediante los que se decide ha sido crucial para que la anterior perspectiva cambie de signo. Así, en el capítulo II el autor analiza la significación constitucional del presupuesto y la relevancia constitucional que implica la introducción de los recursos propios de las Comunidades. En el capítulo III se describe cómo el nuevo procedimiento presupuestario de las Comunidades fue introducido en 1970, y en el capítulo IV se pasa a trazar algunas de las amplias implicaciones políticas de este paso comentando su trascendencia para superar la etapa del desarrollo de las Comunidades en la que la figura del Parlamento y de la Comisión apa-

RECENSIONES

recen totalmente desdibujadas por la preponderancia de los representantes de los gobiernos de los países de las Comunidades. En el capítulo V el autor vuelve de nuevo a la cuestión del procedimiento presupuestario, haciendo algunas críticas del nuevo procedimiento presupuestario de las Comunidades y recomendando algunas reformas que van íntimamente ligadas a los futuros papeles del Parlamento y de la Comisión. Finalmente, en el último capítulo, examina brevemente cómo la entrada de Gran Bretaña en las Comunidades podría contribuir a la solución de estos problemas.

Ya han pasado más de dos años de la publicación de este libro y por su fecha de aparición no recoge la entrada de los nuevos países miembros de las Comunidades. No obstante, ello no resta actualidad al tema del presupuesto de las Comunidades, entroncado desde una perspectiva amplia como lo hace el autor y máxime cuando en el pasado diciembre los países

miembros de las Comunidades tomaron la decisión de preparar y allanar el camino para que el Parlamento tenga una base popular mediante la institucionalización del sufragio universal directo en la elección de sus miembros.

Pero aún hay otro aspecto interesante a destacar. Si bien el objeto de estudio del libro se centra en el presupuesto europeo, su perspectiva es mucho más amplia al dibujarnos un esquema global del proceso de toma de decisiones en una faceta muy importante para la vida económica interna de las Comunidades: la obtención de los recursos mediante los cuales financiar sus gastos.

Todas estas consideraciones dan un tono interesante al libro que estamos recensionando. Si además el autor tiene la habilidad de condensar todas estas sugerencias en unas breves páginas, tanto mejor para el apresurado lector de nuestros días.—JUAN M. PORTILLO PUERTAS.

GALTUNG, Johan: *The European Community: A Superpower in the making.* George Allen and Unwin, Ltd., London, 1973, 195 págs.

La superación de las estructuras nacionales, la consecución de procesos reales de integración, ha sido durante mucho tiempo el objetivo del internacionalista. Lo supranacional ha sido saludado como mecanismo para garantizar la paz en el sistema o los subsistemas internacionales. De ahí que no sea de extrañar que el nacimiento, fortalecimiento y posterior ampliación de la Comunidad Europea haya sido siempre observado con esperanzado optimismo como método de solución de los problemas europeos en torno

a la paz y estabilidad del viejo continente.

Pero en medio de tan lisonjeras y generalizadas visiones resulta reconfortante —¿sólo intelectualmente?— encontrar un excelente libro que suscite la reflexión replanteando viejas aseveraciones. Integración, bien; pero ¿bajo qué precios y condiciones y con qué finalidades? Esto es, ¿cuál será el resultado, a largo plazo, de la Comunidad Europea? Y, lo que para el internacionalista es de primordial importancia, ¿cuál será la incidencia final de

la Comunidad Europea en la estructura internacional? Y éste es el objetivo del planteamiento del matemático, sociólogo e investigador de la paz **Johan Galtung**.

Cualquiera que haya de ser su respuesta, si partimos de la base de que el libro sale a la calle con motivo del referéndum noruego sobre la entrada en la Comunidad Europea, esto es, con la clara intención de servir de vehículo de información cara al electorado, y si tenemos en cuenta que en ningún momento recata **Galtung** unas opiniones ideológicas que hoy se dan en llamar en el ámbito sociológico como «radicales», podremos concluir con **Carter** [50 *International Affairs* (London), 1974, No. 1, p. 122] que nos encontramos, «embozada bajo la capa de la jerga de las ciencias sociales, la defensa de una guerra popular de liberación, explícita en todos los movimientos radicales de nuestro tiempo, pero con especial aplicación a la **Pax Bruxellana**».

Pero sí, de un lado, olvidamos lo que de coyuntural tenga el libro para fijarnos en su planteamiento de fondo y, de otra parte, creemos en la falacia de mantener una pretendida objetividad de las ciencias sociales, siempre larvadas por elementos normativos, por lo que habría que agradecer al autor que nunca pretenda tal (aconsejaríamos a este respecto la lectura del artículo de **C. Bay** en el 59 *American Political Science Review*, 1965, páginas 39-51), quizá miráramos el libro que nos ocupa con mentalidad diferente.

En cualquier caso, aun no aceptando estos puntos de partida, lo menos que puede decirse del libro de **Galtung** es que es enormemente sugestivo y que invoca la atención sobre unos

puntos insuficientemente estudiados o negligentemente olvidados. En efecto, el punto de partida es el examen en perspectiva histórica de la Comunidad Europea: su afirmación en este sentido es que el mundo eurocéntrico desapareció definitivamente con la Segunda Guerra Mundial, encontrándonos ahora con un mundo no eurocéntrico y con una Europa bicéntrica, con un centro en Washington y otro centro en Moscú. A esta luz, la Comunidad Europea sólo puede considerarse un intento regresivo, de vuelta hacia atrás de la historia, una vuelta al pasado eurocentrismo. Con una muy importante diferencia: ahora Europa es sólo la occidental. Con este dato en mente y repasando los datos que demuestran que, según todos los indicadores de potencial, la Europa comunitaria es capaz de resistir cualquier tipo de comparaciones con las demás superpotencias mundiales, no quedará sino investigar cuál es la lucha por el poder en que Europa está de momento empeñada y cuáles sus objetivos de cara a la estructura mundial existente.

En cuanto a las relaciones Europa-Estados Unidos, a nadie parece escapársele el que Europa ha tenido siempre la manifiesta intención de cambiar los **roles** que hasta el momento le habían sido atribuidos en estas relaciones: no se trata de una reversión en el sentido de conseguir el dominio, sino de algo tan simple como convertirse en socio y no empleado del potencial americano. Y esto en un doble aspecto; de un lado, la independencia económica y la consecución de una división horizontal del trabajo entre ambas entidades (Intento que, indudablemente, el autor contempla con beneplácito); de otra parte, y como consecuencia, la igualdad ideológica con

los Estados Unidos le hará ansiar una participación no jerarquizada en la defensa de Occidente. Europa, parece evidente, no puede pensar, por afinidad económica, política e ideológica con los Estados Unidos, en un sistema militar frente a éstos, sino en un sistema militar pensado frente al Este. Nos encontramos con un dato comprobable en la práctica: la OTAN ha perdido gran parte de su significación estadounidense, encontrándose con acerbas críticas europeas cuando esta Organización se utiliza con fines esencialmente norteamericanos (por ejemplo, Oriente Medio).

Pero éste es el primero de los factores peligrosos en la estructura de la idea europea: su antagonismo frente al Este. La Comunidad Europea muy difícilmente puede ser pensada como estructura de distensión en dichas relaciones; antes al contrario, cuando se habla de la defensa de Europa por parte de la misma Europa, se plantea con evidente antagonismo respecto de los países socialistas. Claro que insistir en esta línea en una época general de distensión sería remarcar un camino no suficientemente claro. Donde Galtung ve el mayor peligro del intento europeo en las relaciones con los países socialistas es en el campo económico. La Comunidad Europea pretenderá con los países socialistas una división vertical del trabajo, en el sentido de considerarlos como proveedores de materias primas y enfeudados en sus importaciones de productos manufacturados. De otra parte, la Comunidad intenta un sistema de fragmentación, pretendiendo relacionarse individualmente con cada uno de los países bajo sistema socialista, lo que evidentemente provoca la negativa comunista a reconocer a la Comunidad

Europea como tal entidad. Claro que en este terreno puede ser que Galtung acuse demasiado a Europa por la falta de competitividad, imaginación y respuesta de los países socialistas.

El plato fuerte del análisis —dejamos para el lector algunos puntos como las relaciones con el Japón o con los demás Estados occidentales europeos— es el examen de las relaciones con los países del Tercer Mundo. Tres términos califican estas relaciones: explotación (o imperialismo), fragmentación y penetración. La explotación no ha supuesto implantación de ningún modelo específicamente europeo, sino rebundamiento en los dos ya clásicos sistemas de división vertical del trabajo y el conocido mecanismo de las corporaciones multinacionales. Pero sí es de mucha mayor eficacia el sistema de relaciones económicas europeas en el terreno de la fragmentación de los países subdesarrollados con los que trata: frente a la práctica generalizada de la cláusula de la nación más favorecida, la Comunidad ha ideado un sistema de preferencias selectivas para sus Estados asociados. La eficacia del sistema es evidente tanto en lo que de competitivo tiene frente a otras potencias mundiales como en cuanto sistema de atomización y garantía de preponderancia frente a los subdesarrollados. Prueba de ello es el hecho de que muchos procesos de integración entre países subdesarrollados tienen como propósito el establecimiento de unos mecanismos satisfactorios para con la Comunidad (a modo de ejemplo, el Mercado Común del Caribe, antiguo Carifta). Podría decirse que Europa ha dividido al mundo subdesarrollado en países con o sin preferencias en los mercados europeos, lo que no pa-

rece resultar altamente positivo para la mejora de la estructura económica internacional.

Por otra parte, señala **Galtung**, no es de extrañar que entre los países asociados a la Comunidad Europea ninguno muestre signos de nacionalismo económico (excepto Congo y Somalia) y que Argelia o Guinea se vean excluidos de la citada protección comercial. El problema es político en su decisión, pero alude al tema de la penetración en su plena dimensión; sus pautas no difieren mucho de las estadounidenses: creación de unas **elites** ideológica y económicamente dependientes de la Comunidad y partícipes de idénticos intereses.

Hasta aquí los aspectos del papel de Europa en cuanto factor de cambio o consolidación de una insatisfactoria estructura mundial, en su mayor parte presentados por el profesor **Galtung** en forma incipiente aunque sugestiva, pero necesitados de posterior y extensivo análisis que llene lagunas y demuestre satisfactoriamente lo que en principio podrían parecer hipótesis. En su opinión, son problemas de tal mag-

nitud que no pueden dejarse al arbitrio de los europeos, pues afectan al resto del mundo.

Existen otros problemas que sí entran en la zona de competencias exclusivas de los europeos y que **Galtung** examina con obvia preocupación intelectual y con el interés político de quien fechas después ha de emitir su voto en el referéndum noruego. Si en la esfera internacional el papel dominante de la Comunidad Europea muestra aristas preocupantes, en el seno de la Comunidad los europeos quizá no hayan cuestionado temas relativos a la ideología social de la Comunidad, la perpetuación de centros y periferias nacionales e igual perpetuación de centros y periferias regionales. Desde luego, en ningún momento la Comunidad ha pretendido un tipo de revolución social.

En acuerdo o desacuerdo con sus resultados, estamos ante unos planteamientos que hay que tener en cuenta y ante un libro que debe marcar un nuevo ámbito de preocupaciones intelectuales en el estudio de los fenómenos de la integración.—ALEJANDRO J. R. CARRION.

MONACO, Riccardo: *Lineamenti di Diritto pubblico europeo (Seconda edizione)*. Milano, Dott. A. Giuffré, 1975, 214 págs.

El fenómeno de la integración europea presenta, aparte su contenido económico y político, un aspecto jurídico, generalmente menos tomado en consideración que los antes citados por la mayoría de los comentaristas. Existen, sí, grandes obras exegéticas, de comentario a los Tratados de París y Roma, y no faltan tampoco algunas monografías, pensadas

y escritas con mentalidad de jurista, sobre ciertos puntos del Derecho europeo. Lo que pocas veces se ha intentado es una exposición dogmática, que habrá de transcurrir mucho tiempo aún para que pueda ser definitiva en lo humano, y exhaustiva del Derecho europeo o de alguna de sus ramas.

Pocos tan capacitados para acometer

RECENSIONES

este propósito como el autor de este libro. Riccardo Mónico, profesor de la Universidad de Roma y presidente de Sala del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, conjuga el contacto profesional con la práctica con la altura teórica de quien, en su ya larga carrera, al lado de estudios particulares sobre los más diversos temas de Derecho internacional público y privado, ha sido capaz de escribir obras generales sobre ambas disciplinas, modelo de claridad, buena sistematización y exquisito análisis jurídico.

Parte el autor en este libro, edición muy refundida de otro anterior, de la existencia de un Derecho europeo, gestado en diferentes organizaciones de este continente, especialmente en las Comunidades Europeas y el Consejo de Europa, pero que no se limita a regular la actividad de estas organizaciones, sino que también se proyecta en los ordenamientos internos de los Estados miembros, mediante la aproximación de legislaciones y la creación de un Derecho uniforme, materias solamente susceptibles de ser tratadas con algún rigor mediante la utilización del método de comparación jurídica entre las legislaciones que se tiende a unificar o a aproximar.

Así configurado el objeto de su investigación, es indudable que el profesor Mónico entiende el Derecho público europeo con mayor extensión que otros expositores, Goldman, por ejemplo, quien separa de la parte pública del Derecho europeo la correspondiente al Derecho económico, social y fiscal. En el libro que tenemos a la vista, por el contrario, está comprendido lo referente a la Carta Social Europea, como punto de partida de un Derecho europeo de la seguridad social, contrapunto y complemento a la vez del sistema de protección de los dere-

chos del hombre en el seno del Consejo de Europa.

La visión plenamente jurídica del autor se muestra desde las primeras páginas de su obra, al presentar un panorama que, después de contemplar esquemáticamente las realizaciones debidas a las Comunidades Europeas y al Consejo de Europa, se cierra con una amplia alusión al Derecho europeo de formación consuetudinaria, entrevista como una posibilidad, pero de cumplimiento bastante probable, habida cuenta de la analogía con lo que acontece en el Derecho constitucional interno, en el que la costumbre no ha dejado nunca de desempeñar un papel relevante al lado del cumplido por las reglas escritas.

El propósito del profesor Mónico no deja de presentar dificultades, en cuanto el Derecho europeo, tal como él lo concibe, no es un ordenamiento, sino un aglomerado de materiales jurídicos de diferentes procedencias, alguno de los cuales no ha pasado del estado de proyecto. Se ha propuesto —dice en el prefacio a esta segunda edición— presentar «un catálogo de ideas, de tendencias, de reflexiones, dirigidas todas hacia el futuro», que, aunque no lo diga el autor, no por eso se encuentran desconectadas con la realidad.

Este enfoque explica que en dos capítulos bastante alejados entre sí del libro que tenemos a la vista se trate respectivamente de las «fuentes del Derecho público europeo» y de la «producción normativa en la Comunidad Europea». En el primero de estos capítulos, la escrupulosidad jurídica del profesor Mónico le hace hablar tan sólo de fuentes «indirectas» y «auxiliares», con inclusión de una amplia referencia a los principios de Derecho interno uniforme y su progresiva codificación. Si hemos comprendido bien el pensamiento del autor, se trata

RECENSIONES

solamente de una especie de ambientación al lector del clima ético-político que preside el fenómeno de la integración europea, que facilita extraordinariamente la comprensión de los capítulos siguientes de la obra.

El primero de ellos está dedicado a la representación política europea, caracterizada por el hecho de que, al menos en principio, los representantes ven sus funciones limitadas a su actuación en órganos meramente consultivos, sin perjuicio del ejercicio de otras funciones, como la deliberante y la fiscalizadora. El centro de interés reside en los esfuerzos para dar una mayor autenticidad a aquella representación por medio de la elección directa de los miembros del Parlamento europeo, sin olvidar el significativo fenómeno de la agrupación de los representantes, no por sus nacionalidades, sino por sus afinidades de partidos o grupos políticos.

Un paso más supone el estudio del equilibrio de poderes entre los órganos comunitarios, en visión histórica que va desde el proyecto de Estatuto de la Comunidad política europea hasta las realidades posteriores al Tratado de fusión de los Ejecutivos. Con gran claridad expone el autor el desequilibrio existente actualmente entre aquellos órganos, el relieve que ha alcanzado el Comité de representantes permanentes de los Estados miembros y las propuestas para la constitución de un auténtico Gobierno europeo, tales como las debidas al senador belga Bertrand en 1973 o la presentada el 19 de mayo de 1972 por el senador italiano Scelba, presidente a la sazón del Parlamento europeo. La conclusión del profesor Mónaco es que un porvenir cercano tendrá que dejar de funcionar la diarquía Consejo-Comisión por la constitución de un órgano único. Pero los poderes de decisión de que

pueda ser investido este órgano, sólo podrán ser admitidos por los Estados miembros en cuanto el proyectado órgano sea responsable ante el Parlamento europeo.

Llegamos así al capítulo referente a la producción normativa de los órganos comunitarios, que se abre con unas consideraciones generales acerca de los actos emanados de las organizaciones internacionales, premisa que va a servir para la mejor comprensión de la originalidad de los actos normativos de las Comunidades europeas, consistente esencialmente en cuatro rasgos: a) Ninguno de los ordenamientos comunitarios es, como tal, autónomo e independiente respecto a los ordenamientos de los Estados miembros; b) Cada uno de los ordenamientos comunitarios posee sus propias fuentes de producción; c) Entre el ordenamiento comunitario y el interno de cada Estado miembro existe una relación de integración, y no de separación, puesto que todos tienen por destinatarios a las mismas personas físicas y jurídicas; y d) Las normas comunitarias tienen eficacia inmediata en los ordenamientos internos, dada la falta de separación entre el ordenamiento comunitario y los estatales.

Claro es que esta afirmación de la eficacia inmediata de las reglas comunitarias encuentra una precisión en las páginas siguientes, al hacer el profesor Mónaco el análisis de sus diferentes tipos. Como es lógico, el acento se carga respecto a los reglamentos comunitarios, en los que la eficacia directa en los Estados miembros es más clara y de mayor imperatividad que los restantes actos comunitarios, aunque sin olvidar tampoco el control de legitimidad a que se encuentran sujetos aquellos reglamentos.

La construcción del autor reviste un gran interés dogmático, habida cuenta de

que, como la mayoría de los actuales juristas italianos, el profesor Mónaco sigue fiel a la construcción dualista sobre las relaciones entre el Derecho internacional y el interno, aunque con base tan diferente del voluntarismo de Triepel, como es la concepción institucionalista del Derecho elaborada por Romano. Así, el enfoque que dedica a la eficacia de los actos comunitarios en Derecho interno llega a unas conclusiones análogas, si no idénticas, a las que pudiere llegar quien contemplase el mismo problema desde el ángulo visual de un monismo con primacía del Derecho internacional.

Sin espacio para seguir paso a paso el riguroso análisis del autor respecto al efecto directo de los actos comunitarios, del que no está ausente la alusión a la última postura jurisprudencial italiana, contenida en la sentencia del Tribunal de Casación de 18 de diciembre de 1973, no puede pasarse por alto que el autor dedica la última parte de su libro a la posición del individuo en el sistema jurídico europeo.

Sin salir de las Comunidades europeas, la atribución que el ordenamiento de éstas confiere al individuo de verdaderas situaciones jurídicas subjetivas permite al profesor Mónaco hablar de una «ciudadanía» comunitaria, concepto que lleva en germen problemas, que el autor se limita a plantear, tales como el efecto que la ausencia de normas limitativas puede tener en cuestiones como la facultad de los Estados miembros para fijar los criterios de atribución de su propia nacionalidad, de privar a uno de sus nacionales de ella, de discriminar en cualquier materia, especialmente en las jurídicas, entre el extranjero y sus nacionales, y de ejercitar discrecionalmente

la protección de sus nacionales en el plano internacional. De todos estos aspectos, el más afectado por el Derecho comunitario es el de prohibición de discriminación respecto al extranjero.

Tras estas reflexiones, entra rápidamente el autor en el ámbito del Consejo de Europa, cuyo sistema de protección de los derechos del hombre le proporciona una base de comparación para calibrar el alcance de lo conseguido en este orden en el Derecho comunitario.

La ingente abundancia de materiales sobre la protección de los derechos humanos en el Consejo de Europa supone que el mayor mérito del autor en esta última parte de su libro sea la claridad y buena sistematización con que expone, arrancando de la Declaración universal de derechos humanos, el Convenio Europeo de Roma y sus Protocolos adicionales, la estructura y funcionamiento de los órganos de protección, la Carta Social europea y el Código europeo de seguridad social.

Tal es, sucintamente expuesto, el contenido del nuevo libro del profesor Mónaco. En cierto aspecto, constituye una síntesis de muchos años de trabajos fecundos, que nos trae a la memoria el deseo del doctor Marañón de que cada intelectual llegado a la madurez escribiese su epítome. Pero también queremos ver en esta obra, y no dudamos de que así sea, un punto de partida para una nueva fase de la actividad de su autor, a quien tanto deben, tanto en su función judicial como en sus tareas dogmáticas de jurista, la integración europea y la solidaridad entre los hombres y entre los pueblos del mundo.—A. MIAJA DE LA MUELA.

RECENSIONES

ROBERTSON, A. H.: *European Institutions. Cooperation. Integration. Unification. The Library of World Affairs, Number 44. Stevens/Matthew, London-New York, 1973.* Tercera edición. 478 págs.

Tercera edición de un manual clásico en el estudio de las organizaciones europeas. El libro, que se dio a la imprenta por primera vez en 1959, para ser considerablemente reformado en 1966, se encontraba de nuevo desbordado por los hechos que desde entonces habían tenido lugar. En efecto, en un marco tan progresivo como el europeo, cualquier libro quedará irremisiblemente anticuado en períodos a veces inferiores a un año. El mismo autor señala en el prefacio cómo uno de los capítulos necesita leerse teniendo en cuenta las modificaciones introducidas por el resultado negativo del referéndum en Noruega, en octubre de 1972. Este es un problema inherente a todo tipo de publicación que trate de examinar la más inmediata realidad: la contingencia.

Al margen de esta presentación que pone sobre aviso de la necesidad de revisar día a día un manual como el presente, hay que afirmar que nos encontramos ante un excelente libro de planteamiento altamente pedagógico y preocupado por la presentación objetiva de las instituciones europeas y sus hechos, sin circumloquios valorativos o analíticos que puedan confundir al lector, lector que se ha de suponer es el estudiante universitario de habla inglesa, por el método de trabajo seguido. En efecto, cada capítulo está dividido en una serie de epígrafes de secuencia lógica y coronado por una bibliografía básica inglesa y, en menor medida, francesa, sobre el tema del capítulo.

Las instituciones europeas están tra-

tadas en diez capítulos. El primero de ellos muestra el desarrollo de la integración europea en perspectiva dinámica, esto es, desde el mundo de la segunda posguerra mundial hasta los albores de los años setenta. De esta forma el lector se encontrará con un encuadramiento rápido y eficaz del proceso europeo. Con el capítulo 2 se inicia el examen de las distintas instituciones, en este caso el Consejo de Europa. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Alianza Atlántica, la Unión Europea Occidental, las Comunidades Europeas y la Asociación Europea de Libre Comercio constituyen los siguientes y más conocidos temas en torno a Europa.

Mas el libro de **Robertson** añade un nuevo valor a los hasta ahora expuestos: en un alarde de seriedad expositiva agota el tema añadiendo dos capítulos más. El primero de ellos (y 8 del libro) hace referencia a las organizaciones de índole más técnica y especializada, sobre las que no es frecuente encontrar epígrafes que las estudien por separado en manuales de índole general. Así, se incluyen las Conferencias Europeas de Ministros de Transportes, de la Aviación Civil, de Correos y Telecomunicaciones y de Investigación Nuclear y las Organizaciones Europeas de Investigación Espacial y de Desarrollo y Construcción de Lanzadores de Vehículos Espaciales. Finalmente, en el capítulo 9, las Organizaciones de ámbito más restringido, tales como la Comisión del Rhin, la Unión Económica del Benelux y el Con-

RECENSIONES

sejo Nórdico. Por último, el capítulo 10 vuelve a recuperar el pulso dinámico para presentar el problema de la unión política europea, objetivo final y necesario, en opinión del autor, para el futuro de los pueblos europeos.

Tras las 309 páginas de exposición, 162 páginas presentan los textos básicos para complemento práctico del estudiante. En 17 apéndices se incluyen artículos seleccionados de los tratados constitutivos de cada una de las instituciones examinadas (con la única y chocante salvedad de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por su similitud, según alega el autor, con el Tratado de la Comunidad Económica Europea).

Si desde todo punto de vista el libro nos parece perfecto y desearíamos contar con un manual equivalente en lengua castellana para recomendar a nuestros alumnos, nos vamos a permitir dos objeciones de importancia secundaria habida cuenta del objetivo del libro. Afirma Robertson que «las instituciones descritas en este libro deben su origen a una tendencia concretamente europea hacia la cooperación, la integración o la unidad y tienen objetivos específicamente europeos», criterio que le permite excluir a los órganos y agencias especializadas de Naciones Unidas para Europa, por formar parte de un proceso histórico absolutamente diferente. Pensamos que la aplicación de este criterio, correcto por otra parte, debía haberle llevado a

la exclusión de la OCDE y de la OTAN; ambos casos amplían claramente el marco europeo. Y es aquí donde Robertson se deja arrastrar por sus condicionamientos ideológicos, puesto que de la OTAN afirma que si bien «no forma parte del movimiento para la unidad europea, es condición para su éxito». Con maniqueísmo evidente ha de excluirse al Consejo de Asistencia Económica Mutua, por constituir una barrera artificial a la extensión de las ideas auténticamente «europeas».

En segundo lugar, **Robertson** está demasiado preocupado por la unidad europea como último objetivo y ello le hace ser asimétrico en el tratamiento de las diversas instituciones. Situado en esta perspectiva central, y teniendo en cuenta el número de Estados que componen cada institución, le parecen menos importantes, y las cuida menos, instituciones como la EFTA, el Benelux o el Consejo Nórdico, olvidando un poco que el proceso de integración es un punto en una línea para llegar al cual hace falta recorrer otros muchos. Claro que **Robertson** no pretende hacer una teoría general sobre la integración.

Pero se trata de dos observaciones al hilo de la lectura que no tendrían más consecuencia que la de alargar excesivamente el manual y entorpecer el planteamiento pedagógico y de clara exposición, que es su más decidido objetivo.—ALEJANDRO J. R. CARRION.

VARIOS: Europe and the evolution of the international monetary system. Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales. A. W. Sijthoff-Leiden. Genève, 1973, 171 págs.

Planeada durante el comienzo del verano de 1971, la Conferencia sobre Europa y la Evolución del Sistema Monetario Internacional fue celebrada en Ginebra del 13 al 15 de enero de 1972. La Conferencia se proponía tratar dos cuestiones. En primer lugar se pretendió aclarar algunas de las elecciones fundamentales abiertas al Sistema Monetario Internacional que estaba mostrando de modo creciente signos de una profunda tensión. En particular, el papel de Europa en un sistema basado en el dólar y en los EE. UU. parecía merecer cuidadosa atención. La Conferencia intentaba, en segundo lugar, atraer la colaboración de especialistas procedentes de medios universitarios, funcionarios y de asociaciones financieras privadas, en las discusiones de estos asuntos, y explorar la posibilidad de fomentar una colaboración permanente entre estos grupos a través de la creación en Ginebra de un Centro Internacional para Estudios Monetarios y Bancarios.

Este volumen recoge los trabajos presentados en la Conferencia. Las medidas anunciadas por los EE. UU. el 15 de agosto de 1971 por el Presidente Nixon y el acuerdo smithsoniano de diciembre del mismo año prestaban a la elección de los asuntos y a la discusión un fuerte ambiente de actualidad. Posteriores acontecimientos y repetidas lecturas de los trabajos incluidos en este libro sugieren, sin embargo, que los asuntos que fueron discutidos en la Conferencia están muy lejos de haber perdido interés.

Durante más de diez años, el mundo

se ha basado en el sistema del dólar, utilizando una excesiva simplificación, pero lo suficientemente sugestiva. Durante un número de años y de forma global este sistema cumplió bien su cometido: en particular, facilitó la reestructuración del mundo económico y una rápida expansión del comercio mundial. Por ciertas razones, sin embargo, incluyendo entre ellas la reaparición de un poder político y económico poderoso fuera de los EE. UU., el sistema ha sobrevivido a su falta de utilidad y a su general aceptación en su forma histórica. La lógica del «dólar standard» requiere que el resto del mundo acepte y se adapte a la tasa de expansión monetaria y, en consecuencia, a la tasa de inflación elegida por los Estados Unidos. La aceleración de la expansión monetaria y subsiguientemente de la inflación de los Estados Unidos después de 1966 ha llegado a ser el primer factor importante que está socavando la estabilidad del orden monetario internacional. Además, el consiguiente incremento de la tasa de acumulación de las reservas de dólares por las autoridades monetarias extranjeras dio lugar tanto a un conflicto como a una elección ventajosa y exacerbó el problema del señorío, es decir, la tasa que puede ser obtenida por los Estados Unidos en virtud de su posición como el mayor oferente de reservas internacionales. Finalmente, un sistema de tipos de cambios fijos como el «dollar standard» puede funcionar bien sólo si la confianza en el mantenimiento de las principales pari-

RECENSIONES

dades existentes, especialmente la de la divisa central en términos de un promedio de las tasas de las restantes mayores divisas, prevalece. El sistema llegó a ser particularmente sensible a la creciente falta de confianza cuando los capitales podían moverse más y más rápidamente y masivamente de un país a otro.

Los rasgos, defectos y probable futuro del «dollar standard» y de algunas importantes alternativas son discutidas por los autores encargados de la segunda parte de este volumen «Europe and the System». El papel potencial de los derechos especiales de giro como una alternativa a las reservas de dólares y como uno de los medios para fundar el así llamado «dollar overhang» son considerados por **Fritz Machlup**. Este «overhang» es también uno de los asuntos discutidos por **Fred Bergsten**, que enumera los rasgos requeridos por un plan de reforma que a su juicio sería aceptable para los EE. UU., principalmente el ajuste a través de más frecuentes y más simétricos y automáticos cambios de paridad, la eliminación de un excesivo «overhang» y un crecimiento de liquidez adecuado. **Richard Cooper** hace un precavido artículo sobre la posibilidad de inventar alternativas al «dollar standard» que restablecería una simetría en las relaciones monetarias internacionales sin introducir cambios profundos en el sistema normalmente considerados. En particular señala los problemas creados para la consolidación del equilibrio del dólar por profundas simetrías debidas al peso económico de los EE. UU. en el mundo económico y al papel del dólar en las transacciones oficiales y privadas. La segunda parte de este volu-

men proporciona de este modo un análisis de algunos de los principales defectos del presente sistema y de la contribución que una simetría en el ajuste, una consolidación del «overhang», una mayor ligazón entre los activos de reserva creados internacionalmente y más flexibilidad de la tasa de cambio, harían a su reforma. Como **Fritz Machlup** anota, una mayor necesidad de flexibilidad de la tasa de cambio no significa que el modo y la tasa de creación de reservas internacionales llegue a ser un asunto irrelevante mientras la flexibilidad permanece limitada.

La parte tercera de este volumen trata cuestiones como la de si la unión monetaria es posible, si es deseable y en qué forma lo sería. **Robert Triffin** argumenta que la integración monetaria de Europa es posible y deseable y que un Fondo Europeo, cuyo funcionamiento describe, y su gradual evolución hacia un Sistema de Reservas Europeas podría contribuir mucho a esta realización. **Harry Johnson** y **Bela Balassa** toman una postura diferente. Johnson piensa que la meta de la integración europea podría lograrse mejor mediante una mayor flexibilidad de la tasa de cambio que mediante una mayor rigidez y que la probabilidad de la unión monetaria de Europa está relacionada inversamente a un satisfactorio funcionamiento del «dollar standard», el cual, a su vez, es función de la estabilidad monetaria de los Estados Unidos. La visión de Balassa de la actual historia de los esfuerzos de la Comunidad Económica Europea y de la evidencia relativa a las preferencias de cada uno de los países europeos y las actuales posibilidades como entre inflación y desempleo, le

llevan a concluir que el progreso hacia una unión monetaria y económica es probablemente más lento de lo que sus abogados predicen. Balassa piensa que una flexibilidad limitada dentro del bloque económico europeo representaría el principio organizativo más eficiente para unas relaciones monetarias regionales. **Herman Wortmann** argumenta que la unión monetaria y económica es posible y compatible con un grado sustancial de autonomía política nacional.

La última sección de este volumen contiene dos trabajos que tratan sobre los movimientos de capital y los problemas que plantean para el futuro del sistema monetario internacional. **Marcus Fleming**, después de hacer notar el reciente incremento del volumen y

de la movilidad de los movimientos de capital, apunta las posibilidades abiertas a su impacto moderado e indica la preferencia por una mayor flexibilidad de la tasa de cambio. **Alexander Swoda** concentra su atención en la relación entre los movimientos de capital y las ofertas de dinero nacionales y mundiales con especial referencia al papel del mercado de eurodólares y a las formas alternativas de organización del sistema monetario internacional.

Este breve resumen del contenido del libro es suficiente para darnos una idea de los problemas en él tratados, así como para provocar un interés en su lectura. La actualidad de los problemas tratados avalan nuestra anterior afirmación.—J. M. PORTILLO PUERTAS.

SANCHEZ GIJON, Antonio: El camino hacia Europa. Ediciones del Centro. Madrid, 1973, 374 págs.

El libro de Sánchez Gijón es una apretada historia de las negociaciones de España con la Comunidad Económica Europea. Comienza haciendo una introducción histórica que arranca del interés de España por la unidad europea hacia el año 1930 en el que Román Perpiñá Grau se hacía eco del memorándum Briand y «entraba en franca discusión de sus posibles consecuencias para la economía y la política española» (pág. 29). En junio de 1929 se había celebrado en Madrid una Conferencia de la Sociedad de Naciones en la que Briand había expuesto a varios políticos asistentes a ella sus ideas para la formación de un régimen de Unión Federal europea.

Ese interés por Europa una década después se tiñe de intenciones proto-

talitarias que conforme transcurran los acontecimientos bélicos de la Segunda Guerra Mundial van a evolucionar hacia un nacionalismo católico. América, las repúblicas hermanas de América, aparecen como salida a los duros años que se aproximan. En Yalta, prosigue el autor, se excluyó a España de Naciones Unidas; en Postdam, gracias a los países occidentales, se deshechó una intervención armada; pero en mayo de 1946, Francia, Gran Bretaña y los Estados Unidos declararon el bloqueo político y económico del régimen español, con lo que se iba a impedir la participación española en el Consejo de Europa, alma de otras organizaciones europeas. Este hecho es de una gran importancia por las repercusiones posteriores que ha teni-

do y actualmente tiene. Sánchez Gijón dice en otra parte de su libro que los límites políticos de las negociaciones España-CEE las han marcado y marcan el Consejo de Europa y el Movimiento Europeo, «Matrices verdaderas de todas las instituciones comunitarias de hoy». Afirmación que apoya G. Peces Barba: «No hay duda de que existen unos ideales y unos principios que, además, se concretan en el artículo tercero: "Todo miembro del Consejo de Europa reconoce el principio de la preeminencia del Derecho, y el principio en virtud del cual toda persona sometida a su jurisdicción debe gozar de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales..." En resumen, los ideales del Consejo de Europa, que son también los ideales y los principios inspiradores de las restantes organizaciones europeas, entre las que está el Mercado Común, son los de la democracia liberal» (página 15). La Europa política, continúa Sánchez Gijón, se construía paso a paso sin España. El Movimiento Británico para la Europa Unida, el Consejo Francés para la Europa Unida, la Liga de Cooperación Europea de federalistas se unieron para formar el Comité Internacional de Movimientos para la Unidad Europea. El Comité convocó un Congreso de Europa, que se celebró en La Haya del 7 al 10 de mayo de 1948, acto fundacional de la unidad de Europa. España fue clasificada posteriormente como nación europea no miembro no-democrática.

Destaca Sánchez Gijón la figura del ex ministro Larraz, que, vivamente interesado por la unidad europea, trabaja y funda la «Sociedad de Estudios Económicos Españoles y Europeos», que publicó una extensa monografía sobre el tema entre los años 51 y 61

en una época poco propicia para este tipo de trabajos.

Nuestro país se incorpora a organizaciones europeas de forma lenta; el 28 de enero de 1955 lo hace como miembro de pleno derecho en el Comité de Agricultura y Alimentación de la OECE; el 17 de noviembre de 1953 se crea la Conferencia Europea de Ministros de Transportes, en la que posteriormente ingresó España. Las fuerzas políticas y económicas españolas empiezan a tomar posición con respecto a Europa. Sánchez Gijón afirma que el acercamiento de España a Europa se ha visto de dos modos: Europa como solución histórica y Europa como salida económica y comercial. La primera apreciación es la politizada, la segunda es la pragmática (página 13). Continúa el autor señalando las alternativas que se le presentaban al país para salir de la autarquía y el aislamiento. Un cambio de gobierno y el fin de un sistema económico iban a hacer tomar un nuevo rumbo a la aproximación española a Europa. Los nuevos ministros inician viajes a distintas capitales europeas, unas veces con carácter oficial y otras con el de privadas. La estabilización económica resultó un éxito y dieron al Gobierno tiempo para tomar una decisión sin prisas sobre el camino a seguir con respecto a Europa. Mientras la prensa seguía el proceso de rodaje de las Comunidades con gran interés, manifestándose partidaria de unas negociaciones con ellas o de todo lo contrario. La noticia de la solicitud de apertura de negociaciones con la CEE fue una auténtica sorpresa para el país. La opinión general de la prensa se reflejó en el sentido de que el camino emprendido era el mejor o por lo menos era el necesario para

proseguir con el desarrollo. El 7 de marzo, el Consejo de Ministros de la CEE recibió oficialmente la carta del Ministro español de Asuntos Exteriores. El 17 de mayo el Consejo de Europa, a través de su Asamblea, manifestaba: «La Asamblea, tomando nota de la petición de asociación a la Comunidad Económica Europea presentada por España, recomienda al Comité de Ministros que invite a los gobiernos miembros de la CEE a examinar la posibilidad de cierto tipo de acuerdo económico entre España y la CEE, teniendo en cuenta las modificaciones que serán necesarias antes de que pueda pensarse en cualquier forma de asociación política.» El área en la que se podían desarrollar las relaciones CEE-España, dice Sánchez Gijón (páginas 208-09), estaba trazado. La Doctrina Birkelbach iba a delimitarlo aún más. Continúa después el autor aclarando el asunto de Munich, la entrada de Fraga y López Bravo en Gobiernos de Franco y la repercusión del veto francés a la entrada de Gran Bretaña en las Comunidades en el caso español. Pasa después a examinar la carta del Conde de Casa Miranda del 14 de febrero de 1964 al Presidente del Consejo de Ministros de las Comunidades pidiendo el comienzo de las negociaciones reactualizada la petición española. Aprobación por el citado Consejo de Ministros a la carta de contestación presentada por Henri Spaak por la que se autoriza a la Comisión para que entable conversaciones con el Gobierno español. Comienzan en enero las negociaciones y en julio hay un cambio de ministros. Ullastres es nombrado embajador ante las Comunidades. El informe final sobre las conversaciones exploratorias presentado ante el Consejo de Ministros ofrece tres

alternativas: A) Un simple acuerdo comercial. B) Una asociación parecida a la de Grecia. C) Un acuerdo comercial preferencial seguido de un período asociativo conducente a la unión aduanera. Este último punto fue el que aceptó el Consejo, que el 11 de julio de 1966, después de un «forcejeo político-económico», aprobó el mandato de negociación. Este fue «duramente atacado» en España. No satisfacía las aspiraciones de un gran sector de la nación. Ante la insuficiencia del primero, se tuvo que aprobar un segundo mandato de negociación que en el sector agrícola ofrecía mayores posibilidades.

Describe posteriormente Sánchez Gijón paso a paso el desarrollo, táctica de negociación española frente a los delegados comunitarios, problemas de las sesiones... El 12 de marzo se levantó la última sesión.

En un año las importaciones españolas de origen CEE habían aumentado en los diez primeros meses de 1971 en sólo un 1 por 100 sobre igual período de 1970, llegando a cifrarse en un 32,2 por 100 de las importaciones totales. Las exportaciones españolas se habían incrementado en un 27,2 por 100, o sea el 37 por 100 de nuestras exportaciones totales (página 345).

Pasa revista después Sánchez Gijón a los problemas que surgieron después de la firma en Luxemburgo del acuerdo, Gibraltar, repercusiones del proceso de Burgos en la Europa Comunitaria, preferencias generalizadas, ampliación de las Comunidades...

Termina el libro con un capítulo denominado «El debate nacional». Comienza señalando que lo acordado en Bruselas es «el triunfo de la tesis de

REVISIONES

Europa como salida comercial y marco para las soluciones económicas» (página 357), pero esta solución no satisface ampliamente a los españoles. Pasa revista Sánchez Gijón a las opiniones más importantes que sobre el tema de una mayor incorporación de España a Europa se suscitan en los últimos años del decenio de los sesenta y primeros del de los setenta. Otro sector de la vida española observa a Europa como salida o solución histórica. «Europa confía de nuestra economía, pero desconfía de nuestro futuro político. Esta actitud mental del área del Mercado Común y pese a los buenos deseos de De Gaulle, Schroeder y los continuos esfuerzos de nuestro Castillas y Ullastres, viene a confirmar lo que Hallstein dijo en enero: "No manejamos cuestiones económicas, sino bazas políticas"» (pág. 361). Europa tiene una serie de características políticas que nosotros no tenemos, y su construcción política ha sido potenciada después de la Conferencia de La Haya; el obstáculo político va siendo para España cada vez más claro.

Subraya Sánchez Gijón cuán «diametralmente opuesta es la visión de los partidos políticos en el seno de la Comunidad y en el régimen español; en el primer caso, como factores de unificación, superadores de las diferencias nacionales alentadas por los

Estados; en el segundo, como factores de división de los "hombres y las tierras de España". Esto es ni más ni menos que otra muestra de los distintos niveles de experiencia, de las raíces profundamente opuestas en que se originaron el Movimiento Europeo y el Movimiento Nacional» (pág. 365).

Termina Sánchez Gijón señalando que la incorporación de España a la Europa de los Nueve no puede producirse sin una serie de «acciones concretas en lo exterior y en lo interior, de las que el régimen debe sentirse responsable, y no tanto por razones externas como por verdadera necesidad interna de ir adoptando el cambio al entorno histórico-social» (págs. 366-367). Los cambios a introducir en el sistema «orgánico» no son tan importantes como el «acrecentar el tanto de democracia, de actividad democrática que deba ser contenido dentro de esas estructuras» (pág. 367).

Ha escrito Sánchez Gijón un libro de lectura rápida que recoge desde la Conferencia de la Sociedad de Naciones en Madrid en 1929 hasta el pensamiento actual sobre Europa que tienen algunos sectores y personalidades de nuestro país, pasando por las negociaciones España-CEE en apretada síntesis en 26 capítulos en un estilo periodístico sencillo y directo.—ANGEL MARTIN.

NOTICIAS DE LIBROS

