

SESION DE 1979 DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO INTERNACIONAL DE LUXEMBURGO

por Francisco Julián FONSECA MORILLO

En Luxemburgo, del 27 de agosto al 14 de septiembre, se ha venido celebrando la Sesión correspondiente a 1979 del Instituto Universitario Internacional de Luxemburgo en su Departamento C: «Centro Internacional de Estudios e Investigaciones Europeas», de carácter post-universitario y bajo la dirección de un Curatorium presidido por el profesor y juez de la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas Pierre Pescatore, y siendo su Secretario General y Director de Estudios el señor Raymond Baeyens, consejero jurídico de la Comisión de las Comunidades en Bruselas (1).

El 27 de agosto el Presidente del Curatorium, Profesor PESCATORE, dio la Conferencia inaugural, haciendo un repaso panorámico a los problemas institucionales, monetarios y de defensa de Europa que iban a constituir el núcleo objeto de estudio por profesores y asistentes durante las tres siguientes semanas.

Comenzó el conferenciante hablando de una progresiva toma de conciencia por parte de los europeos estimatoria de que Europa debe asumir sus responsabilidades con una voz única, con una sola fuerza política y económica que le permita hacer frente a las superpotencias y ganar un puesto en el concierto internacional, haciendo causa común con aquella tendencia que opina ser imposible la resolución de los problemas de ámbito general de los países de Europa Occidental desde una perspectiva interna, ya que esos problemas sólo pueden resolverse desde una instancia multinacional que hoy se encuentra convertida en realidad gracias a la existencia de las Comunidades Europeas.

En este punto, el Profesor PESCATORE afirmó que una Europa insolidaria constituiría el fin de Europa como tal y que el único camino futuro a seguir es el de la consolidación y avance de las realizaciones actuales, posible solamente en función

(1) Forman el resto del Curatorium, como miembros, los Profesores Jean Boulois, de la Facultad de Derecho, Economía y Ciencias Sociales de París; John Mitchell, Profesor de Instituciones Europeas en la Universidad de Edimburgo; Max Soerensen, Juez en la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas, y Christian Tomuschat, de la Universidad de Bonn.

CRÓNICAS

de un peso específico real de sus Instituciones, instituciones comunitarias sin las que no se podría conseguir la viabilidad de la idea de una Europa unida y de las que realizó un balance global, descomponiéndolas en los tres factores hoy perceptibles en ellas: *parlamentario, judicial y ejecutivo*, por orden de realizaciones llevadas a cabo en cada uno; concluyendo su conferencia con una estimación positiva del balance global comunitario en esa meta última de llegar al establecimiento de Europa como realidad política; optimismo justificado en tanto en cuanto el sistema comunitario está vivo, en funcionamiento y evolución.

Los dos primeros cursos, del 27 al 31 de agosto, fueron impartidos por la Doctora Renate FRITSCH-BOURNAZEL, responsable de Conferencias en el Instituto de Estudios Políticos de París, y por el Primer Ministro de Luxemburgo y autor del informe sobre la Unión Económica y Monetaria Europea que lleva su nombre, señor Pierre WERNER, sobre: «Las relaciones Este-Oeste en Europa» y «La integración monetaria en la CEE», respectivamente.

La Doctora FRITSCH-BOURNAZEL abrió su Curso con un estudio de la evolución desde la guerra fría a la «détente», entendida ésta como: «una disminución de la tensión política y un aumento de las relaciones internacionales pacíficas, aprehensible tanto en esas relaciones como en los actores de ellas». En opinión de la conferenciante, a la guerra fría se la puede caracterizar por la existencia de un bloque comunista, junto con la falta de comunicación entre ambos bloques y la existencia de una serie de enfrentamientos mutuos; situación de guerra fría cuyo nacimiento se puede colocar al fin de la Segunda Guerra Mundial, en la que la política internacional se polariza rígidamente en dos bloques que han sido objeto de análisis por las diferentes escuelas occidentales, las cuales han desarrollado tres grupos de teorías explicativas de la fundamentación de esa situación de guerra fría: Una, clásica, la encuentra en el nacimiento y consolidación en varios países del comunismo, y la oposición de los restantes en defensa de su seguridad. Otra, revisionista, hace recaer la responsabilidad de la situación en la detentación por USA en un primer momento, y con exclusividad, de la bomba atómica. Finalmente, la escuela realista adopta una postura ecléctica, repartiendo la responsabilidad y tendiendo a un fortalecimiento de las relaciones pacíficas entre ambos bloques.

En esa situación histórica de guerra fría se pueden apreciar una serie de factores que han ido marcando su evolución hasta llegar al momento actual de «détente», como son: la revolución tecnológica nuclear, que hace imposible una guerra sin una destrucción mutua y alcance a sus propios territorios, y la existencia de unos subsistemas autónomos (China, CEE) que rechazan ese bipolarismo rígido. Factores que se pueden traducir en una evolución temporal, del paso de una a otra situación, a través de tres periodos: un primero de deshielo e incertidumbre que abarca de 1956 a 1962; un segundo de verdadera entrada en funcionamiento del espíritu de la «détente», marcado por el fin de la descolonización y de la guerra del Vietnam; y un tercero que va desde 1973 (firma en Viena de las SALT I) hasta nuestros días (firma de las SALT II).

Tras esa introducción, la conferenciante estudió el problema de la seguridad y control de armamentos en Europa desde tres puntos de vista:

a) Fuerzas convencionales, de las que se ha venido negociando su reducción desde los años 50, pero que no han plasmado en conversaciones estables hasta las iniciadas en Viena, en 1973, sobre la reducción mutua y equilibrada de fuerzas en Europa Central (más conocidas por las siglas MBFR) y que han chocado con dos problemas fundamentales: el de establecer un criterio cualitativo (PV) o cuantitativo (OTAN) (2) para las reducciones de fuerzas, y el del establecimiento de tropas de la OTAN en la R.F.A. y, en general, en Europa Central.

b) Fuerzas nucleares, cuyo control es aún más esencial que el de las fuerzas convencionales y en el que los europeos son parte especialmente interesada como probable parte implicada en una futura contienda. Es por ello que Gran Bretaña y Francia se han negado a dejarse influir en el desarrollo de su arsenal nuclear y han lanzado la propuesta de una estabilización y disuasión atómica mutua a nivel europeo.

c) Aumento del poderío militar soviético, tanto por motivos ideológicos y doctrinales como por razones estratégicas, principalmente la de recaer sobre ella casi con exclusividad la política militar del PV, y por la amenaza de su frontera con China.

Y son estos dos contrapesos al superior poderío cuantitativo Oriental y los aspectos citados en materia de fuerzas convencionales y nucleares, los que deben hacer reconducir el problema de la seguridad en Europa al aspecto, sobre todo, del control de armamentos, más que a una preparación defensiva o a un rearme para hacer frente a un hipotético ataque.

En los capítulos tercero y cuarto de su curso se refirió la Doctora Fritsch-Bournazel a las relaciones políticas y económicas entre el Este y el Oeste en Europa.

Con respecto a las políticas se centró, aún existiendo precedentes anteriores, institucionalizados o no, en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa de 1975 en Helsinki, en cuya Acta Final se consagraron dos tipos de principios: los de convivencia pacífica entre los firmantes y los de mutua confianza respecto a la seguridad y el desarme; principios que después del fracaso de la segunda Conferencia, celebrada en Belgrado en 1977 y el devenir posterior de los acontecimientos, ha hecho pensar, sobre todo a la parte Occidental, que en Helsinki se habían hecho muy importantes concesiones a cambio de casi nada; corriente de opinión a la que se opuso la conferenciante estimando que las dos partes han obtenido ventajas y efectuado concesiones que, del lado Oriental, se han visto reflejadas en los nuevos Tratados firmados por la URSS con sus aliados y que han puesto fin a la teoría de la soberanía limitada, y en la plasmación en el nuevo texto constitucional soviético de 1977, de los diez principios fundamentales recogidos en el Acta Final de Helsinki.

En cuanto a las relaciones económicas, la Doctora Fritsch-Bournazel dejó sentada la interpenetración existente en las relaciones económicas mutuas, fácticamente hasta Helsinki y estructuradas e incrementadas a partir de la misma, ya que su Acta Final recogía, aseguraba y ampliaba la cooperación económica entre sus fir-

(2) Siglas con las que se denominará en adelante al Pacto de Varsovia y a la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

mantes, lo cual se ha reflejado en la casi general concesión mutua de la cláusula de nación más favorecida y en la multiplicación de la libertad de intercambios, así como en la moderación por parte Oriental observada como consecuencia de la crisis de la energía de 1973 que, ante el estallido dispersador Occidental frente a su mayor cohesión —derivada de la tutela energética soviética, por otra parte—, no lo han explotado militantemente, manteniendo abiertos los canales de cooperación económica, al tiempo que los Occidentales han continuado insistiendo en la colaboración y cooperación pacífica, convencidos ambos de la análoga naturaleza de sus problemas y de la necesidad de colaborar en la resolución de los mismos.

Examinó entonces la Conferenciante esas relaciones económicas particularizadas en la cooperación existente entre la CEE y el CAEM (más conocido por COMECON); relaciones que, a pesar de todas las dificultades, sobre todo las de índole estrictamente económica, como la polémica entre una multilateralización (entre Estados individuales) o una centralización (entre los órganos de ambas Organizaciones) de los intercambios, y aquéllas más políticas que convierten a la CEE en un agente del imperialismo y una institución reaccionaria y anticomunista, se han ido abriendo paso. Ejemplo de ello constituyen las reuniones periódicas establecidas a partir de 1973 entre el Secretario General del CAEM y el Presidente de la Comisión de la CEE, en orden a establecer una política comercial común, o los intentos de establecer relaciones económicas mutuas globalizadas.

La Doctora Fritsch-Bournazel concluyó su Curso haciendo un pequeño análisis del porvenir de la «détente» en Europa, la cual es no sólo beneficiosa, sino inevitable, habiendo permitido un progreso mutuo tecnológico, comercial y de contactos entre los dos bloques; no obstante lo cual esa «détente» necesita un nuevo relanzamiento que pasa por la resolución previa de tres problemas: el de los disidentes y la protección de los derechos humanos en los países del Este, el del acceso al poder de los eurocomunismos en los países occidentales, que constituye un desafío para ambas partes, y el de las diferencias ideológicas en el concepto de poder, pues en el bloque capitalista la ideología del mismo se desarrolla en el libre juego de las elecciones, y en el socialista lo que importa es la cohesión y preservación de esas actitudes socialistas, antes que el libre contraste de posturas políticas.

El Profesor WERNER comenzó su Curso haciendo una reflexión sobre la situación monetaria en Europa en el momento de la firma de los Tratados Constituyentes de las tres Comunidades (3) y de las disposiciones monetarias en ellos incluidas, las cuales no se pueden entender si no es situadas en el contexto, de las relaciones económicas internacionales en general y europeas en particular, surgido de la Segunda Guerra Mundial. Contexto en el que se apoyó para hacer una breve referencia a la Conferencia de Bretton Woods de 1944, que creó el Fondo Monetario Internacional (al que denominaremos en adelante FMI) y al Plan Marshall, que dio origen a la Unión Europea de Pagos surgida para administrarle; para desembocar en el memorándum Schuman, precursor directo del Tratado de París de 1951, que creó la CECA y fue desarrollado en los de Roma de 1957, que constituyeron la CEE y

(3) En adelante se les denominará por sus siglas: TCECA, TCEE y TCEEA para cada una de las Comunidades respectivamente.

CRONICAS

CEEA como expresión de la necesidad de buscar una nueva salida económica y monetaria para Europa.

Y es en el TCEE, de acuerdo con su configuración como una Comunidad de objetivos más amplios que las otras dos, donde se pueden encontrar las principales disposiciones económicas y monetarias previstas, con carácter posibilista, para las mismas, y que agrupó el Conferenciante en las siguientes categorías: a) armonización de las políticas coyunturales al servicio del interés común (art. 103 del TCEE); b) coordinación de las políticas económicas (art. 104 del TCEE); c) creación de un Comité Monetario Consultivo (art. 105 del TCEE); d) puesta al servicio del interés común de las políticas de tipos de cambio (art. 107 del TCEE); y e) solidaridad monetaria entre los miembros, colaborando en la resolución de las dificultades internas (art. 108 del TCEE).

Estas disposiciones pasaron por un período transitorio de doce años, dividido en tres etapas, conforme a lo previsto en el artículo 8 del TCEE, examinando a continuación el conferenciante lo acontecido en ellas. La primera llegó hasta 1965 y, sobre todo, progresó en el campo de la política comercial común, siendo sus logros más importantes: la creación de un Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales, el establecimiento de un Comité de estudios de políticas presupuestarias y la obligación de realizar consultas previas tendentes a asegurar las políticas económicas de los miembros. La segunda etapa comprende los años 1965-66 y en ella los problemas políticos de fondo impidieron realizaciones concretas, siendo una simple etapa de transición a la tercera, de 1967 a la Cumbre de La Haya de diciembre de 1969, en la que se dio por finalizado y realizado el período transitorio, logrado ya un mercado agrícola común y una unión aduanera, junto con la puesta en común de los fondos de los países miembros en el FMI.

Pero problemas como el de la ampliación de la Comunidad y la inestabilidad monetaria fruto del no control de cambios conjunto y de la irrupción de los eurodólares, hicieron ver que esos logros no tendrían ninguna efectividad si no se veían complementados con el establecimiento de un Plan por etapas que llevara a la unión económica y monetaria europea total; creando, de acuerdo con ello, esa Cumbre de La Haya un Comité presidido por el entonces Primer Ministro de Luxemburgo Pierre Werner, que elaboró el informe que lleva su nombre, fijando una unión económica y monetaria en tres etapas y que estuvo listo en el otoño de 1970.

Dicho informe fijaba como objetivo final del Plan la consecución de una convertibilidad irreversible y paritaria en una moneda única, junto con una absoluta libertad de capitales. Este objetivo final a conseguir en la última fase del Plan debía venir precedido por dos anteriores, en la primera de las cuales se armonizarían las diversas políticas económicas nacionales (con una reducción del margen de fluctuación de las monedas y la creación de un Fondo de estabilización comunitario, principalmente) y que daría paso a una segunda en la que se modificarían ya los Tratados en orden a conseguir los objetivos fijados en la última fase. Todo ello en el plazo previsto de diez años.

Este Plan fue aprobado por una Resolución del Consejo del 22 de marzo de 1971, iniciándose así la primera fase prevista, que nunca desembocó en la segunda, pre-

CRONICAS

vista para fines de 1973, a consecuencia, primordialmente, de la crisis de la energía desatada ese año.

Estudió entonces el Profesor Werner la suerte reservada a su Plan en esos años, haciendo hincapié en que hasta 1973 se siguieron los pasos previstos en el Plan (creándose, por ejemplo, el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria) y que, cara a la Cumbre de Copenhague de diciembre de 1973, la Comisión hizo una propuesta global de pase a la segunda fase, con ciertas medidas correctoras y estabilizadoras, lo cual no fue tomado en cuenta por el Consejo debido, sobre todo, a la crisis de la energía desatada ese otoño y al abandono entre 1973 y 1974 de la serpiente monetaria por Gran Bretaña, Irlanda, Italia y Francia, produciéndose un «impasse» hasta 1977, aunque ya en 1975 Berthelot y Tindemans, en sus Informes, dedicaban sendos capítulos a la política económica y monetaria y hacían notar la imposibilidad de avanzar en el campo institucional y político sin hacerlo previamente en el económico.

Estas ideas se recogieron a partir de 1977, pero centradas, sobre todo, en el aspecto monetarista, más que en el económico, a diferencia del primitivo Plan, por parecer más realista una previa unión monetaria antes de llegar a la económica general; llegándose así a la Cumbre de Bremen, de julio de 1978, en la que se decide poner en marcha el Sistema Monetario Europeo (SME) inmediatamente, y en el que se reducen las bandas de fluctuación de las diversas monedas hasta el $\pm 2,25\%$, negociándose el lugar que cada moneda debe ocupar dentro de esas bandas multilateralmente, a diferencia de la serpiente, en donde se decidía bilateralmente.

Luego de hacer un somero análisis de las principales características previstas para este SME, el conferenciante afirmó que el principal problema que se le presentaba al mismo era el de la creación y control de la masa monetaria, estableciéndose, para asegurar ambos, tres dispositivos: elevación al 20 % de las reservas del Fondo Europeo de Cooperación Monetaria, aumento de los mecanismos de crédito hasta 25.000 millones de ECUs (European Currency Unity), y puesta a disposición del sistema de 1.000 millones de ECUs por los diferentes Bancos Centrales. Asimismo manifestó su optimismo en la integración en ese SME de los tres nuevos países candidatos, siempre y cuando se establezca la misma con unos adecuados períodos transitorios en los que el margen de fluctuación se eleve hasta el $\pm 6\%$.

Concluyó así el Doctor Werner su Curso, afirmando que el fin último de la integración monetaria y económica en las Comunidades es el de llegar a una posterior política, sin la que aquélla nada significará, y por la que expresó sus votos.

Del 3 al 7 de septiembre impartieron sus Cursos el señor Jean DONDELINGER, Embajador representante permanente del Gran Ducado de Luxemburgo cerca de las Comunidades Europeas, y el antiguo Comandante de la Escuela de Guerra de la OTAN y Conferenciante en las Universidades de Lovaina y Gante, Teniente General del Aire Víctor WILS, sobre: «Las Instituciones Europeas en la prueba de las realidades políticas» y «¿Defensa europea o defensa de Europa?. Una elección política», respectivamente.

El Curso del señor DONDELINGER se abrió con un estudio de la evolución de

las Instituciones Europeas a partir de los Tratados fundacionales, evolución que ha ido por dos caminos: el de una evolución mecánica que se limita a desarrollar sin más lo previsto en los Tratados constituyentes, ejemplo de los cuales sería el Tratado de Fusión de los Ejecutivos (TFE, en adelante) de 1965; o aquel otro que propugna una evolución cualitativa que ponga la misma al servicio de una superestructura tendente a convertir las Comunidades en una verdadera comunidad política y que cuando ha sido empleada ha servido para muy diferentes fines, para recortar la autonomía de las mismas, como ocurrió en el Acuerdo de Luxemburgo de 1966, que fijó la necesidad de resolver por unanimidad en los asuntos importantes, si se quiere que el Consejo actúe.

Sin embargo, el conferenciante afirmó que en la evolución comunitaria ha existido un factor muy importante gracias al cual aspectos, previstos ya en los Tratados de París y Roma, han ido en la realidad mucho más allá de una mera puesta en funcionamiento mecánica de los mismos. Ello es perceptible, sobre todo, en el campo presupuestario, en el que la recaudación automática del TDC y TVA (4), decidida en el Tratado de Luxemburgo de 1970, si bien no abarcaba más que hasta el 0,82 % de la nacional, con un techo máximo del 1 %, superaba lo previsto en los Tratados de Roma, que no hablaban más que de la elaboración de proyectos tendentes a conseguir un presupuesto común, pero que no lo hacían de esa recaudación automática (arts. 201 del TCEE y 173 del TCEEA). Asimismo lo es en el campo de la cooperación política, que si en los Tratados no pasaba de ser la típica intergubernamental, las realizaciones en ese campo por ellos previstas, como la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal (arts. 21 del TCECA, 138 del TCEE y 108 del TCEEA), o el otorgamiento de competencias en el campo de las relaciones exteriores a los órganos comunitarios (art. 228 del TCEE), han superado con mucho el papel a ellas asignado (rol adquirido por el Parlamento Europeo, o el protagonismo de la Comisión en las relaciones exteriores).

En un segundo capítulo, el señor Dondelinger procedió a estudiar el «status» actual de las Instituciones Comunitarias desde la perspectiva de la fuerza y la debilidad de las mismas, estudiando las cuatro principales por separado:

a) Comisión: acerca de cuyo carácter como órgano comunitario o como autoridad de una Organización Internacional se han planteado las principales discusiones sobre la misma. Esa aparente indeterminación se debe entender en base al TFE, en el que se unificaron la Alta Autoridad de la CECA, de un carácter mucho más supranacional y autónomo (art. 9, párrafo 5.º del TCECA), con las dos Comisiones de la CEE y CEEA, en las que el carácter supranacional se cambiaba por el interés general (arts. 157-2 TCEE y 126-2 TCEEA), interés general también recogido en el artículo 10 del TFE. No obstante esa indeterminación, el hecho de que en los textos anteriores se la coloque en el mismo plano que el Consejo, como un eficaz contrapeso de los intereses más gubernamentales de éste, continúa siendo la principal característica definitoria de la Comisión, siendo además quien inicia cualquier proceso comunitario; bien es cierto que los roces que ello trae y la prepotencia, en último término del Consejo, constituyen la principal debilidad de la Comisión.

(4) Tasa del Arancel Común y Tasa del Valor Añadido, conocidas por las siglas TDC y TVA, como se denominarán en adelante.

b) Consejo: cuyo principal defecto es estructural, ya que, por un lado, al haber sido concebido como un freno a la Comisión, integrándose por representantes gubernamentales, ha desarrollado una labor de contención que ha comportado una gran burocratización y ralentización de las actuaciones comunitarias, junto con una excesiva compartimentalización de funciones; y, por otro lado, se sitúa peligrosamente al borde de convertirse en la expresión de una Conferencia Intergubernamental, más que en un órgano de decisión comunitario. A estos dos riesgos, arguyó el conferenciante, se les ha intentado obviar con el procedimiento de las «questions A» y la creación del Consejo Europeo, tendentes a evitar la parálisis de las actuaciones comunitarias y a intronizar una primaria instancia supragubernamental, respectivamente.

c) Parlamento: analizado a partir de su elección por sufragio universal, la cual le plantea el problema de continuar con el papel que hasta ahora se le otorgaba, o explotar al máximo, saltándose la letra de la ley, las posibilidades que a todo órgano legitimado por una elección se le presentan. De las actuaciones e ideologías de los elegidos para Estrasburgo, parece deducirse un ánimo de profundizar en el segundo camino, pero ello no será posible sin la concesión de nuevas competencias al Parlamento, competencias que han de ser, sobre todo, efectivas, llegándose a una verdadera autonomía legislativa.

d) Corte de Justicia: que es la Institución más original de los textos constituyentes y la más firmemente establecida y menos contestada, pero que debe abrirse camino en dos aspectos: convertirse paulatinamente en una auténtica Corte Suprema de Justicia Comunitaria y desarrollar una doctrina coherente y progresiva.

Después de afirmar que el verdadero problema que se le presentan a las Instituciones Comunitarias es el de su conexión con los Estados miembros, el de su relación con ellos y la partición y división de competencias, si no mediante la cesión de su soberanía por los Estados, si al menos de una parcela de autonomía; lo cual, por otro lado, es inevitable dada la personalidad jurídica de las Comunidades, diferente de las restantes Organizaciones Internacionales (principalmente por el otorgamiento a sus Instituciones de un cuadro de competencias dentro del cual sus decisiones se imponen en los Estados miembros y por la existencia de un funcionario comunitario en el pleno sentido de la palabra), el señor Dondelinger concluyó su Curso estudiando las perspectivas de futuro del alargamiento del poder comunitario, alargamiento que se puede realizar por tres vías:

a) La del poder residual que consagran los artículos 95 TCECA, 235 TCEE y 203 TCEEA, mediante el cual las propias instituciones adoptarán las disposiciones pertinentes, sin intervención de los Estados, en aquellos aspectos que, tendentes a conseguir algún objetivo comunitario, no estuvieren previstos en los Tratados, de acuerdo con el procedimiento en esos artículos fijado.

b) La posibilidad de modificación de los Tratados, la cual puede ser emprendida, no sólo por los Estados miembros, sino por la Comisión (arts. 236 TCEE, 204 TCEEA y, con ciertas diferencias, 96 TCECA), posibilidad esta última absolutamente novedosa en Derecho Internacional y que, además, va a tener que ser prontamente puesta en marcha con la entrada en vigor del SME.

c) La práctica comunitaria, tendente siempre a la integración y que, si bien

es frenada por los Estados miembros, en muchos aspectos como el de las políticas comunes sectoriales, son esos mismos Estados los que favorecen la integración más allá de la mera cooperación. Aparte de que las Instituciones han adquirido tal papel en muchos aspectos, que los Estados se ven obligados a aceptar tal protagonismo y cooperar con ellas en orden a un progreso y profundización de la vida comunitaria.

El Profesor WILS, como preámbulo a su Curso, estudió primeramente los conceptos de **defensa y amenaza** desde una perspectiva histórica general; conceptos que han ido de siempre unidos y cuya correlación ha ido evolucionando de una defensa aislada frente a un ataque, hasta la existencia de una seguridad preventiva frente a una amenaza permanente, es decir, a una defensa efectiva sólo posible en las naciones soberanas en las que lo importante no es la existencia de algo que defender, sino la conciencia y voluntad de hacerlo y de que hay una amenaza real de cualquier índole que la justifica, debiendo aquélla responder a una adecuación al contexto internacional en el que se encuentra, puesto que ese contexto reduce inevitablemente su margen de maniobra.

Y es en esa reducción de un teórico ilimitado margen de maniobra y en su adecuación, donde entra en juego la estrategia concebida como: «conjunto de medidas para hacer frente logística, financiera y humanamente a la posible realización de una hipotética amenaza», ya que, como dijo el Mariscal Joffre: «toda política de defensa está determinada por la existencia de una política estratégica como dialéctica del empleo de unas determinadas fuerzas y para resolver un conflicto en concreto».

Política estratégica como arte de organizar el tiempo y el espacio, que encuentra en ellos sus principales límites, sobre todo a partir del momento en que toda defensa cede el paso a la perspectiva de la guerra total como enfrentamiento que sólo puede terminar con el aniquilamiento de una de las dos partes; debiendo entonces toda política estratégica adecuarse a ese carácter de guerra total, con un análisis de su potencial tanto material como humano que responda a esas exigencias, las cuales, traducidas a las coordenadas tiempo-espacio, significan que todo conflicto sería breve y que sólo se podría contar con las fuerzas disponibles en el momento del primer golpe, así como que ese hipotético conflicto afectaría a todo el mapa terrestre.

Las anteriores nociones las concretó el Profesor Wils en el campo de la defensa, y su estrategia, aplicable a Europa, defensa que no se puede entender sin referirse a la división europea al final de la Segunda Guerra Mundial, lo que favoreció el bipolarismo hoy existente y la sumisión de las políticas de defensa europea en dos bloques, la OTAN y el PV, dominados por USA y URSS, respectivamente, debiendo hacerse así una referencia a las políticas estratégicas de éstas, pues van a condicionar las de sus aliados.

Así, mientras la URSS, consciente de su retraso cualitativo respecto a los occidentales, ha buscado el ir alcanzando su nivel mediante un aumento cuantitativo (sobre todo naval y nuclear) de su potencialidad, abandonando así viejas estrate-

gias, USA sigue fundando la suya en la superioridad cualitativo-tecnológica de sus fuerzas, lo cual se ve hoy en entredicho.

Estas diversas concepciones han provocado el que sus aliados se inclinen por ellas, con lo que la OTAN se ha configurado como eminentemente defensiva frente al PV, dejando a éste la iniciativa en cuestión de superioridad de fuerzas y reservándose una discutible capacidad de disuasión basada en su superioridad tecnológica.

El Profesor Wils pasó así a examinar las repercusiones de todo ello en el campo de la defensa de Europa Occidental, la cual, si bien está más cohesionada a partir de su integración en la OTAN, se ve supeditada a las conveniencias estratégicas de USA, que le han privado, no sólo de una capacidad real ofensiva, sino que han basado su fiabilidad defensiva en su puesta total del lado de aquélla, careciendo los europeos, en suma, de una independencia de resolución.

Y esto es más grave por cuanto es en Europa donde podría desarrollarse un encuentro entre bloques, sobre todo en Europa Central, dado su carácter de frontera divisoria. Además, el criterio de los estrategas USA de que, dada la capacidad destructora de su armamento nuclear estratégico, cualquier intento de atacar a sus aliados se vuelve imposible ante el carácter devastador que tendría su respuesta, no convence totalmente a los estrategas soviéticos, quienes, como el Mariscal Gretchko, han hablado de las posibilidades de un conflicto a otros niveles: nuclear táctico, convencional táctico y convencional local, que no comportarían necesariamente una destrucción total.

En base a ello, la actual estrategia del PV pasa por la posibilidad de una acción preventiva conjunta y aplastante (que elimine la práctica totalidad de los objetivos militares enemigos), merced a una superioridad absoluta cuantitativa, humana y de material, junto con un desarrollo vertiginoso de la misma que le permitiera ganar tiempo y espacio para detenerse antes de que las políticas defensivas de la OTAN se coordinaran y evitar una respuesta total americana, obligando a Occidente a entrar en el campo de las negociaciones en las que las ventajas adquiridas con el primer golpe darían al PV una superioridad.

Frente a ello ya se ha dicho que la política de la OTAN pasa por mantener su superioridad tecnológica y evitar la optimización de los recursos del PV que hicieran posible una hipótesis como la anterior, gracias a la optimización de los propios, reforzando y cohesionando, como única alternativa, los actuales sistemas defensivos y de alianzas.

Existen igualmente dos tipos de estrategias alternativas que el profesor Wils pasó a examinar: las de aquéllos que tienden a flexibilizar y dar más autonomía a las fuerzas de las actuales alianzas, basados en que es prácticamente imposible iniciar un ataque nuclear frontal que permanezca limitado y que no permitiría grandes batallas en los términos clásicos, por lo que ciertos autores (Brosolet, Alfet) hablan de una lucha de pequeñas unidades (microguerrillas) adaptadas perfectamente al terreno y con una logística y material autónomos (incluyendo pequeñas armas nucleares tácticas), dentro de unas líneas muy elásticas y con los objetivos de buscar y conseguir grandes concentraciones enemigas a las que golpear a fondo y huir, como política estratégica a seguir. Otros, en cambio, propugnan una neutralidad activa, basada en una defensa pasiva y civil, al estilo de Suiza y Yugoslavia.

CRÓNICAS

El General Wilds fue muy crítico con ellas, con respecto a las primeras, basado en sus dudas sobre la eficacia de la microguerrilla, de su control y cohesión en la hipótesis de un golpe duro y frontal como el que responde a las estrategias del PV y, en cuanto a las segundas, porque los países de Europa Occidental no disponen de las ventajas de Yugoslavia y Suiza: no estar fuertemente industrializadas, dispersión de la población, orografía muy accidentada y, sobre todo, quedar a un lateral del frente principal de ambos bloques.

Finalizó así el Curso el Profesor Wils con unas conclusiones a modo de vías por las que desarrollar una defensa europea válida:

1.ª Consolidación de la OTAN como sistema defensivo adecuado para Europa frente al PV.

2.ª Retirada escalonada de las tropas americanas en Europa, manteniendo los compromisos USA con ella dentro de la OTAN.

3.ª Triunfo de las posturas americanas en las conversaciones SALT, que, si quiera indirectamente, benefician a sus aliados.

4.ª Convencimiento de las superpotencias de la imposibilidad de llevar a cabo una guerra total.

5.ª Un fortalecimiento de la política militar de tal modo que evite el que un eventual ataque del PV sea el fin para Europa.

6.ª La concesión de poderes progresivos al Parlamento Europeo en materia de defensa como fase hacia un único poder político europeo.

7.ª Enfrentamiento con la posibilidad de emplear armas nucleares tácticas, conjunta y limitadamente, en la defensa de Europa.

La Sesión terminó con los Cursos impartidos, del 10 al 14 de septiembre, por el periodista y escritor, antiguo miembro del Secretariado Internacional de la OTAN, señor Claude DELMAS, y por el Catedrático de la Facultad de Derecho de Sceaux, Doctor Charles ZORGBIBE, acerca de: «Europa en la encrucijada de caminos» y «¿Qué defensa para Europa?», respectivamente.

El señor DELMAS comenzó su Curso exponiendo la actual situación europea, tanto desde el punto de vista de sus realizaciones internas, como del de su sometimiento a la evolución de la política internacional en manos de USA y URSS.

Desde este doble punto de vista se debe entender la actual encrucijada europea como fruto de una pérdida de su papel de centro decisorio del mundo, progresiva a partir de 1918 y evidente tras la Segunda Guerra Mundial, en la que su reconstrucción, tanto económica (Plan Marshall) como militar (OTAN) se puso bajo la tutela de USA; padrino que hasta entrada la década de los 50 se podía evaluar, en lo económico, en el 85 % del total de las exportaciones europeas. Al mismo tiempo, esa pérdida de voz en el concierto mundial tiene su reflejo en el poco cómodo papel que se ve forzada a desempeñar entre medias del equilibrio del terror que representa la potencia nuclear de los dos grandes, teniendo que someterse a la tutela de una de las dos, no sólo en este campo de la defensa, o en el económico, sino en otros como el energético.

Es desde esa doble conciencia de donde se ha partido para desarrollar el pro-

blema de la integración europea como cuestión de ineludible racionalidad política. Integración en cuyo origen se debe colocar el memorándum Schuman de 1950, el cual pretende crear una unión económica que, una vez consolidada, daría lugar a la política, intentando aunar así los esfuerzos parciales que habían supuesto la OEEC (5) (en lo económico) y el Consejo de Europa (en lo político).

Ahora bien, desarrollado sobre todo el aspecto económico con las Comunidades Europeas y desde un punto de vista funcional, pronto se vio que no era posible avanzar en el campo político, como mostraron los fracasos de la CED y de la CPE (6), sin la existencia de una solidaridad real integradora. Problema éste que se ha venido reflejando en las crisis del devenir comunitario y en las controversias entre su «élargissement» y su «approfondissement», que no hacían sino recoger las divergencias entre las ideas de una cooperación interestatal europea y una Europa integrada, y que hizo entrar a las Comunidades en un estancamiento, con la llegada al poder de De Gaulle y su concepción de una Europa de los Estados, del que no se salió hasta su desaparición de la escena política, relanzándose entonces la idea integradora, ejemplos recientes de lo cual serían la puesta en marcha del SME y la elección directa del Parlamento Europeo.

Definió entonces su postura el conferenciante afirmando que Europa sólo puede construirse federalmente, ya que una Confederación podría llevar sólo a una unión económica, nunca a una integración política que, como dijo anteriormente, constituye una necesidad de racionalidad política.

En un segundo momento, el señor Delmas analizó la legitimidad del esfuerzo europeo centrado en la elección por sufragio universal del órgano más típicamente representativo en toda democracia, su Parlamento, elección que se ha visto contestada por mor de la crisis actual del parlamentarismo; crisis con dos ejes: la económica, arrastrada desde 1973 y que se ha pretendido comparar con la Gran Depresión de 1929; y la falta de confianza en las instituciones establecidas (desde el movimiento de 1968), traducida en una revuelta contra el Estado como ente monolítico y burocrático incapaz de superar los desequilibrios económicos actuales (deflación, paro, inestabilidad monetaria) y la esclerosis de sus instituciones (partitocracia, eurocomunismo, terrorismo).

Respecto a ello, el señor Delmas afirmó la legitimidad del esfuerzo europeo, fundamentándose en la no equivalencia de las crisis de 1929 y 1973, dada la actual e institucionalizada cooperación internacional que tiende a la busca de soluciones conjuntas y no aisladas y la voz propia alcanzada por los países del tercer mundo ricos en materias primas, así como a que es precisamente la esclerosis y falta de confianza en el actual sistema político, la que debe hacerle triunfar, pues sólo la cooperación y unidad política europea permitirá salir al paso de tales problemas.

Concluyó el conferenciante su curso con una serie de interpretaciones particulares sobre la realidad profunda de Europa y el camino por donde su ineludible futuro debe pasar, refiriéndose a cuatro aspectos importantes:

(5) Organización Europea de Cooperación Económica.

(6) Comunidad Europea de Defensa y Comunidad Política Europea, respectivamente, y como se las denominará desde ahora.

a) La artificial división de Europa en dos, al término de la Segunda Guerra Mundial, que, de todos modos, es acorde con la evolución histórica desde el Imperio Romano a nuestros días; aparte de la irrealizabilidad de una reunificación europea, no sólo porque ni USA ni URSS lo iban a permitir, sino por la profundización de cada una de las partes en una economía de mercado y en un socialismo de Estado que harían prácticamente imposible su reinserción en un ente unitario.

b) El auge de los nacionalismos como reacción frente a unos Estados demasiado abstractos y alejados del ciudadano. Europa no será viable sin un equilibrio regional, a partir de un movimiento ascensional desde la propia identidad nacional, que no hará sino reforzar la solidaridad de base europea, siempre y cuando esos nacionalismos salven la tentación de construirse según los modelos de los actuales Estados, pero a escala reducida.

c) La necesidad de ir a un decisionismo propio en materia de seguridad y defensa, lo cual se ve dificultado por su actual sometimiento a políticas externas y a la connivencia USA-URSS de impedir una unitaria europea en el campo nuclear. Hay que continuar en el marco de la OTAN, pero asumiendo un papel más protagonista que evite, no ya una improbable intervención militar del PV en Europa Occidental, sino una «finlandización» fruto de su debilidad.

d) El problema energético, por su dependencia cuasi absoluta y carencia de materias primas, debiendo irse a una política conjunta que explote los potenciales recursos y haga frente, desde una postura más fuerte, a esa amenaza energética.

El Doctor ZORGBIBE comenzó su curso con una referencia a la evolución desde el Pacto de Dunkerque hasta el Tratado de Bruselas. Cuando el 4 de marzo de 1947 se firmó en Dunkerque la Alianza Franco-Británica, se hizo recogiendo anteriores proyectos mutuos durante la guerra y pensando en que el enemigo común era Alemania (art. 1), al tiempo que se comprometían (art. 3) a una cooperación económica y a compartir las reparaciones de guerra. Un año más tarde (el 17 de marzo de 1948), al firmarse en Bruselas el Tratado constitutivo de la UO (Unión Occidental) por el que se adhieren a la anterior Alianza los países del Benelux, se ha observado ya un cambio cualitativo de opinión respecto al verdadero enemigo, que no lo era una Alemania dividida, sino el bloque Oriental. Se constituyó así la UO con una doble administración: militar (un Comité de Estado Mayor en Fontainebleau presidido por un Mariscal inglés) y civil (un Comité Permanente de Embajadores de los países signatarios en Londres, presididos por el Subsecretario del Foreign Office Británico).

Esta UO constituía un claro embrión de la futura OTAN, creada por el Tratado de Washington, de 4 de abril de 1949, y por el que USA renunció a su aislacionismo y se comprometió en la defensa de Europa, absorbiéndose en la nueva Alianza los organismos militares de la UO. El primer problema que se le presentó a la misma fue el reflejado en la polémica sobre si la OTAN, más que una Alianza, era una Comunidad, basándose sus partidarios en la política defensiva conjunta (arts. 2 y 3) y en el desarrollo de una doble estructura militar y civil. Frente a ellos, el Doctor Zorgbibe defendió la existencia de la OTAN como una simple Alianza intergubernamental de objetivos militares (arts. 5 y 7), integrada en el sistema regional de

seguridad que la Carta de la ONU permitía en su artículo 51, y en la que no se regula una respuesta automática en caso de agresión contra uno de sus miembros, al tiempo que se permite la iniciativa individual en casos de legítima defensa (art. 5); postura que se confirma, además, tras un estudio de su doble estructura, civil y militar, como típica de una organización intergubernamental, con sus tomas de decisión por unanimidad y la posibilidad de defensa individual frente a las mismas.

Ahora bien, la fortaleza del aparato militar interaliado limita, en cierto modo, la soberanía nacional, lo cual ha conllevado divergencias y controversias que explotaron en el «affaire» de la CED. Este «affaire» tuvo su origen en la necesidad de integrar a la RFA en la defensa europea, evitando las suspicacias que un rearme alemán traían; doble razón que presidió el Plan Pleven de 1951, en el que se preveía un ejército común, hasta para las más pequeñas unidades, bajo el mando de un Comisario Europeo de Defensa asistido por personal de los Gobiernos nacionales y con un presupuesto comunitario; Plan que se aprobó inicialmente en el Tratado de París, de 27 de mayo de 1952, por los formantes de la CECA, y en el que su artículo 38 permitía a la Asamblea Parlamentaria Comunitaria la elaboración de proyectos que pusieran la CED al servicio de una futura CPE a la que había que dar a luz. Esa doble conexión política y defensiva fue la que hizo llevar ambas a fracaso, pues si bien la conciencia europea estaba lista para una unión defensiva, no lo era así, sobre todo por parte francesa, para una política; rechazándose la CED por la Asamblea Francesa el 30 de agosto de 1954.

Como mal menor, se reunió en Londres una Conferencia de los firmantes de la UO que, el 3 de octubre de 1954, decidió crear la UEO (Unión Europa Occidental), incluyendo en ella a la RFA; UEO que pudo haber respondido a la necesidad de una defensa europea propia, pero que decidió subsumirse en la estrategia global de la OTAN, por decisión de aquélla del 20 de febrero de 1957, quedando sus órganos reducidos a un papel decorativo, salvo unas pequeñas competencias (sin valor real) que se reservó el Consejo de Ministros de la Unión.

En base a esas circunstancias, el Doctor Zorgbibe estudió a continuación las controversias estratégicas dentro de la Alianza, derivadas de su carácter defensivo y de la conciencia de que, de haber una crisis militar futura, tendrá lugar en Centroeuropa. Para hacer frente a estos condicionantes, las estrategias de la OTAN han ido siempre a remolque de las impuestas por USA, quien hoy ya no quiere asumir un carácter monolítico a la hora de las cargas y pretende redistribuir ésta entre sus aliados sin ceder su supremacía. El problema surge a la hora de conjugar el reparto de cargas sin cesión de unas inevitables parcelas autónomas, especialmente en el campo nuclear por parte americana; contradicción contra la que se han elaborado tres teorías por los estrategas atlánticos: una consulta interaliados, una planificación estratégica común y una partición del armamento entre los aliados; pero el principal defecto de todas ellas es el de su falta de viabilidad en un marco a 15, así como el de la negativa USA a la proliferación nuclear (compartida por la URSS), ocurriendo que en los proyectos en ese sentido llevados a cabo dentro de la OTAN, USA ha negociado siempre un porcentaje ínfimo con respecto a su fuerza total y exigido la toma de decisiones por unanimidad, paralizando así su efectividad sin el asentimiento en todas las ocasiones americano.

Ante este estado de cosas se alzó De Gaulle, quien se encontró con una Europa fundada en dos ideas: la superioridad de la supranacionalidad frente a la cooperación intergubernamental en lo político, y la orientación de su política de seguridad en íntima relación y dependencia con USA, a través de la OTAN; principios a los que se va a oponer firmemente.

En el aspecto de la cooperación política intergubernamental y no supranacional, las ideas de De Gaulle se plasmaron en el Plan Fouchet, cuyo origen estuvo en la Cumbre comunitaria de París de julio de 1961, en la que se decidió crear una Comisión de estudios intergubernamental que elaborará técnicamente un proyecto de unión política de acuerdo con lo previsto en los Tratados de Roma. Este Comité, presidido por Christian Fouchet, elaboró dos borradores en ese invierno, en los que se presentaba la CEE como una Organización Intergubernamental tradicional, sin personalidad jurídica propia y sin merma de la soberanía nacional, proyectos que, rechazados, dieron lugar a un tercero que, a pesar de ciertas concesiones francesas, seguía siendo tan involutivo que la Comisión de la CEE retiró los poderes al Comité, consiguiéndose así el objetivo de relegar los proyectos de integración política supranacional.

En cuanto a la política de defensa, De Gaulle pasó de una contestación dentro de la Alianza a una contestación de ella fuera de la misma, evolución que se puede apreciar desde el memorándum Robert del 24 de septiembre de 1958, en el que se proponía una troika Franco-Británica-Americana que reequilibrara los papeles de las dos primeras dentro de la OTAN, hasta su retirada del Comité Militar el 20 de febrero de 1966, de acuerdo con una evolución a la búsqueda por Francia de una política estratégica independiente, ejemplo de la cual constituyó el comunicado conjunto-franco-soviético de 1964, sobre la guerra del Vietnam.

Esa retirada francesa del aparato militar de la OTAN fue cuestionada desde el punto de vista de su juridicidad por el resto de miembros. Francia la defendió en base a una supuesta desviación del espíritu atlántico original y a una, en su opinión, carencia de personalidad jurídica internacional de la misma, al estar encuadrada dentro del sistema de seguridad regional de la ONU. Asimismo, tuvo que hacer frente a dos contenciosos: con USA, por la existencia de unos anteriores compromisos de no retiradas unilaterales, y con la RFA, sobre el estacionamiento de tropas francesas en Alemania Occidental; contenciosos que se resolvieron por el Acuerdo Franco-Alemania del 22 de octubre de 1966 y por las Conversaciones de Septiembre de 1967 entre el Comandante Supremo para Europa del Ejército USA y el Jefe del Estado Mayor francés.

En el fondo, mantuvo el Doctor Zörgbibe, la postura francesa era muy débil, habiéndose traducido en un simple desdoblamiento funcional en el marco de la OTAN: Francia participa en el Consejo Atlántico en las cuestiones generales y, para las militares, existen unos acuerdos de participación Francia-resto OTAN, la par que, en todas las cuestiones militares de interés europeo acaecidas desde entonces (conversaciones MBFR, por ejemplo), Francia ha estado del lado de sus aliados.

Todos los acontecimientos anteriores han tenido su repercusión en el seno de la OTAN, repercusión cuyo dato más visible ha sido la nueva remodelación que

CRÓNICAS

se le ha dado en la Declaración de Otawa en el 25 aniversario de la Alianza, Declaración que el Doctor Zörgbibe analizó desde el punto de vista del nuevo tipo de relaciones interaliadas en ella fijados y en el que, si bien el papel europeo ha aumentado en el reparto de cargas y en la participación militar convencional y nuclear, USA ha continuado ligada a sus compromisos europeos sin conseguir por ello un total alineamiento de estos países con su política estratégica que hiciera, cara a su opinión pública, más presentables los cuantiosos gastos que esos compromisos acarrear.

Vistos así los principales acontecimientos en materia de seguridad europea y su evolución, finalizó el Doctor Zörgbibe el curso con unas conclusiones sobre la defensa de Europa y la respuesta que esa defensa exigía de los europeos; respuesta que, más que cara a una amenaza militar directa, debe dirigirse a la capacidad de rechazo de cualquier imposición externa y que pasa por una verdadera integración europea sin la cual no puede existir una política de defensa coherente conjunta. La Institución fundamental en esa política de defensa sigue siendo la OTAN; pero se debe revitalizar, como propia y sin miembros extraeuropeos, a la UEO como futuro sustitutivo de la OTAN, al tiempo que establecer una conjunción de fuerzas y mutua cooperación entre los órganos de esa UEO y los de la CEE, pues, como demostró el fracaso de la CED, sin una real integración de los Estados de Europa Occidental, no puede existir una defensa europea común.