

LOS DIEZ PRIMEROS AÑOS DEL CONSEJO DE EUROPA

La historia del Consejo de Europa es un poco el resumen de los esfuerzos de unidad europea. El 20 de abril del año de 1959 se cumplió el décimo aniversario de su creación. El Estatuto que lo creó había sido firmado el 5 de mayo de 1949, en unos momentos en que estaban tomando forma las nuevas instituciones destinadas a servir de molde para la Europa de la posguerra. En marzo de 1948 se había llegado a la firma del Tratado de Bruselas para la autodefensa colectiva, entre Inglaterra, Francia y el Benelux (que se expandió hasta formar una organización de siete potencias en 1954, con la admisión de la República Federal Alemana e Italia). Un mes después fué creada la Organización Europea de Cooperación Económica, para dar realidad al Plan Marshall. En mayo de 1948 más de 700 delegados de dieciséis países se reunieron en el Congreso de Europa en La Haya y pidieron la creación de una Europa unida. En la primavera del año siguiente se firmó el Tratado del Atlántico Norte, y a continuación, en mayo, el Consejo de Europa fué creado por diez Gobiernos—los cinco signatarios del Tratado de Bruselas, más los tres países escandinavos, Italia e Irlanda—. Europa se estaba organizando y el día de la firma del Estatuto se levantó el bloqueo de Berlín. Dentro del año siguiente, Grecia, Turquía, Islandia y la República Federal Alemana habían ingresado en el Consejo. Austria hizo otro tanto en 1956, por lo que el número actual de afiliados, quince, incluye a todos los Estados democráticos de la Europa libre, con la excepción de Suiza, que ha preferido mantener su neutralidad con una independencia completa.

¿Qué ha logrado el Consejo de Europa en los diez primeros años de su existencia? Para responder a esta pregunta es necesario ante todo establecer una distinción entre sus dos órganos: el Comité de Ministros, que representa a los Gobiernos, y tiene como tarea el desarrollo de la colaboración entre ellos, y la Asamblea Consultiva, formada por las delegaciones de

los Parlamentos de los Estados miembros, la cual fué creada para «alcanzar una mayor unidad entre sus miembros». El Estatuto establece que se ha de tratar de llegar a este objetivo «mediante la discusión de las cuestiones de interés, y por medio de acuerdos y una acción común en las cuestiones económicas, sociales, culturales, científicas, legales y administrativas, y con el mantenimiento y una mayor realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales». En general, la Asamblea Consultiva elabora las propuestas para la colaboración europea en estos varios campos, y somete sus proyectos en la forma de recomendaciones hechas al Comité de Ministros. Este último, en representación de los Gobiernos miembros, decide, en consecuencia, la acción que se podrá tomar sobre las propuestas de la Asamblea.

La conclusión de los convenios europeos.

El Comité de Ministros ha desarrollado la función intergubernamental de colaboración que le fué asignada por el Estatuto, y dió forma a muchos convenios y acuerdos diseñados para el desarrollo de una acción común entre los Estados miembros.

Entre los años de 1950 y 1958 se dió término a veinte diferentes convenios y acuerdos. El primero y el más importante de ellos fué el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, concluído en Roma el 4 de noviembre de 1950. Su especial importancia se ha debido al hecho de que «el mantenimiento y una mayor realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales» no sólo se fija en el primer artículo del Estatuto como uno de los medios de realización del objetivo del Consejo de Europa; se convierte en realidad en una condición de afiliación por el artículo 3.º, que establece que «cada miembro del Consejo ha de aceptar los principios del dominio del derecho y el disfrute por todas las personas dentro de su jurisdicción de los derechos humanos y las libertades fundamentales...» Conjuntamente con el Preámbulo del Estatuto, en el cual los Estados miembros reafirman su devoción a «la libertad individual, la libertad política y el dominio del derecho, principios que forman la base de toda democracia genuina», el artículo 3.º asegura que los miembros del Consejo serán Estados democráticos, en los cuales han de prevalecer el dominio de la ley y los derechos humanos.

Define el Convenio con bastante detalle cierto número de derechos ci-

viles y políticos y libertades sacadas de la Declaración Universal aceptada por las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, incluyendo el derecho a la vida, el derecho a un juicio justo, la libertad de pensamiento, la libertad de asamblea, la libertad de asociación, etc. En marzo de 1952 se concluyó un Protocolo al Convenio, por el que se agregan tres derechos y libertades más a los ya contenidos en el convenio original; han sido éstos el derecho a la propiedad, el derecho de los padres a que sus hijos sean educados de acuerdo con sus propias convicciones religiosas y filosóficas, y el derecho a las elecciones libres. El Convenio pasa al establecimiento de una Comisión Europea de Derechos Humanos, a la cual puede recurrir cualquier parte que crea que los derechos así garantizados son objeto de infracción por cualquier otra parte; es más, establece que no sólo los Estados, sino los individuos, pueden recurrir a la Comisión, a condición de que el Estado contra el cual se pueda recurrir haya aceptado este procedimiento, y que, por lo menos, así lo hayan hecho también seis Estados. El requisito de seis aceptaciones quedó satisfecho en julio de 1955 y el derecho individual de petición entró entonces en vigor. El Convenio también establece la creación de un Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al cual podrán recurrir los Estados en el caso de no haberse llegado a una solución satisfactoria en la Comisión; el Tribunal, sin embargo, sólo se podría establecer cuando ocho Estados signatarios hubiesen declarado que acordaban reconocer su jurisdicción como obligatoria. En septiembre de 1958 se recibió la octava aceptación y en enero de 1959 se estableció el Tribunal, con jueces elegidos por la Asamblea de entre una lista de nombres facilitada por los Gobiernos miembros. De esta manera, Europa se encuentra dotada de su propio Tribunal de Justicia y la actualidad de sus jueces no reconoce superior en parte alguna del mundo.

De los restantes convenios concluidos por el Consejo durante los diez primeros años, cinco son de carácter social, tres culturales, dos están relacionados con las patentes, se refieren a cuestiones legales y dos a la abolición de pasaportes y visados para los refugiados. Los dos Acuerdos Interinos sobre Seguridad Social y el Convenio de Ayuda Social y Médica, concluidos el 11 de diciembre de 1953, tenían como finalidad asegurarse de que cada Estado miembro habría de tratar, al aplicar su propia legislación social, a los nacionales de otros Estados miembros sobre una base de igualdad con sus propios ciudadanos. El Convenio sobre el Intercambio de Mutilados de Guerra con Propósitos de Tratamientos Médico, del 13 de diciembre de 1953, tenía una finalidad que salta a la vista con su propio

título. Los tres convenios culturales del 11 de diciembre de 1953, 19 de diciembre de 1954, y 15 de diciembre de 1956, facilitan la admisión de estudiantes de un Estado miembro en las universidades de los demás, estipulan el reconocimiento de los períodos de estudio pasados en el exterior, y establecen un sistema general de cooperación cultural, para lo cual se nombra el Comité de Expertos Culturales del Consejo de Europa, como el órgano encargado de darle cumplimiento. De los convenios sobre patentes (también del 11 de diciembre de 1953 y 19 de diciembre de 1954) el primero estandariza los formulismos requeridos para las solicitudes de patentes, facilitando de este modo el registro de patentes en otros países, y el segundo establece un sistema uniforme para su clasificación, con lo cual se simplifica el proceso de investigación sobre lo que se considera como un requisito necesario para el establecimiento de lo que es una novedad. El Convenio sobre el Establecimiento es otro instrumento de la mayor importancia, pues es el primer acuerdo multilateral sobre el tema que haya sido adoptado hasta entonces. Trata del derecho de entrada en los Estados Miembros, y la residencia en ellos, el ejercicio de ocupaciones provechosas y de las profesiones, la posesión de títulos de propiedad y otras cuestiones similares. Sujeto a ciertas excepciones y restricciones, cada Estado miembro habrá de tratar a los nacionales de otros Estados miembros sobre una base de igualdad con sus propios nacionales o acordarles un trato preferencial en relación con los extranjeros en general. Una vez más se nombra una Comisión Permanente, para que sea el órgano destinado a dar cumplimiento al convenio, el cual deberá con el tiempo obtener una mayor liberalización de sus decisiones.

Otros cuatro convenios de carácter legal han sido el Convenio para el Arreglo Pacífico de las Disputas, del 29 de abril de 1957, el Convenio de Extradición, firmado el 13 de diciembre del mismo año, el Convenio del Seguro Obligatorio de los Vehículos del Motor, del 20 de abril de 1959 y el Convenio de Asistencia Mutua en Cuestiones Criminales concluido en la misma fecha. Con el primero se intentó reanimar los conceptos del Acta General de Ginebra de 1926 y establecer un sistema de arbitraje obligatorio para todas las disputas no justiciables; con el segundo, establecer mediante acuerdos multilaterales reglas para definir las circunstancias en las cuales la extradición podría ser concedida por un Estado miembro a petición de otro; el tercero de estos convenios se relaciona con la adopción general del principio del seguro obligatorio contra el riesgo de tercera parte, facilitándose de este modo el tráfico con los vehículos de motor más allá

de las fronteras nacionales, y el cuarto convenio establece un sistema de colaboración entre las autoridades legales de los Estados miembros para la supresión de los delitos. Finalmente, el Acuerdo sobre el Movimiento de Personas, concluído también el 13 de diciembre de 1957, tenía por finalidad hacer posible el viajar de un Estado miembro a otro, sin la necesidad de pasaportes, aun cuando resulta desalentador el que no haya sido firmado por más de siete Estados miembros; y el Acuerdo sobre la Supresión de Visados para los Refugiados persigue un fin que está en evidencia en el título.

Tales son, muy brevemente resumidos, los pasos adoptados por el Consejo de Europa durante sus primeros diez años para la conclusión de acuerdos entre sus miembros en consonancia con el primer artículo de su Estatuto. Aparte el Convenio de Derechos Humanos y su Protocolo, estos acuerdos no han tenido una gran importancia política. Representan más bien piedras individuales empleadas en la construcción de un gran edificio; tomada cada una de por sí, cuentan para muy poco, pero colectivamente, resultan indispensables. Es mucho y duro el trabajo sobre tareas nada espectaculares que se necesita para dar realidad a la unidad europea. Resulta menos atractivo para la imaginación y carece de valor publicitario en comparación con los grandes problemas de la integración política; pero quizá requiera una perseverancia no menor. En cualquier caso, el Consejo de Europa ha sido responsable de un mayor volumen de «legislación internacional» que casi cualquier otra organización internacional.

La Asamblea Consultiva.

La aportación más original del Consejo de Europa al desarrollo de la cooperación europea ha sido, sin embargo, el trabajo de la Asamblea Consultiva. Esta consta de 135 representantes salidos de los Parlamentos de los quince Estados miembros: 18 de cada una de las cuatro naciones siguientes: Francia, la República Federal Alemana, Italia y el Reino Unido; 10 de Turquía; 7 cada una de Bélgica, Grecia y Holanda; 6 cada una de Austria y Suiza; 5 de Dinamarca y Noruega; 4 de Irlanda y 3 de Luxemburgo e Islandia: Se ha fijado en tres el número mínimo de representantes con objeto de hacer posible la participación en el trabajo de la Asamblea de todos los principales partidos políticos de cada país, ya sean gubernamentales o de la oposición. Cada representante puede, es más, tener su propio sustituto, que puede hablar y votar en su nombre. Debe

tenerse en cuenta que los representantes hablan en la Asamblea como individuos todos en el Comité de Ministros. La distribución de los asientos en la Asamblea se hace por orden alfabético, no por *bloques* nacionales. Los grupos que existen corresponden a los de los principales partidos europeos, demócratas cristianos, liberales y socialistas, que celebran reuniones regulares y a menudo deciden sobre la línea de política que sus miembros deberán seguir en los debates.

La Asamblea siempre ha mantenido el punto de vista de que su función es esencialmente política, aun cuando la palabra «política» no aparece en la relación de los campos de actividad del Consejo que se encuentra en el artículo 1.º del Estatuto. Este punto de vista ha sido en realidad inevitable, de tener en cuenta la composición de la Asamblea, que incluye (con los suplentes) a más de doscientos políticos, de los cuales unos cincuenta son ministros o ex ministros. Hizo incluir en su orden del día para la primera sesión, en 1949, la «consideración de cualesquiera cambios necesarios en la estructura política de Europa» y las cuestiones políticas han adquirido prominencia en sus discusiones desde entonces. Ha dedicado mucho tiempo y energía durante sus primeros tres años al intento para convertir el Consejo de Europa en «una autoridad política con funciones limitadas, pero con poderes reales» e incluso se llegó a redactar un Estatuto completamente nuevo, destinado al logro de este objetivo; pero el Comité de Ministros se ha negado a dar el necesario consentimiento, y el intento ha sido en vano. Simultánea y posteriormente, la Asamblea ha dedicado mucha atención a la cuestión de la *organización de la defensa europea*: hizo todo lo que estaba en su poder en apoyo y para la ratificación de la Comunidad Defensiva Europea y, cuando ésta fracasó, para la creación de la Unión Europea Occidental. Al mismo tiempo, cuando se había creado la Comunidad Europea Occidental. Al mismo tiempo, cuando se había creado la Comunidad Europea del Carbón y el Acero y se había proyectado la Comunidad Defensiva y la Comunidad Política, dedicó particular atención a la cuestión de la armonización y el desarrollo de la «Pequeña Europa» de las Seis Potencias, con el más amplio movimiento, orientado hacia la integración de los quince miembros del Consejo de Europa. A partir de entonces se ha interesado especialmente en las más amplias cuestiones de la política exterior, tales como las relaciones entre el Oriente y el Occidente, el estado del Saar, la reunificación de Alemania y la situación en el Oriente Medio. En sus debates sobre política exterior, la Asamblea se ha encontrado con un papel de especial importancia, en virtud del cual los miembros de los

Parlamentos de casi todos los países libres de Europa pueden trabajar en la formulación de programas que reflejen los puntos de vista de los diferentes Parlamentos, y así, al mismo tiempo, ayudar a formular un estado de opinión pública y prestar guía y apoyo a los Gobiernos. Es más, la Asamblea Consultiva es el único cuerpo que puede desempeñar esta función, puesto que es el único foro en el cual pueden encontrarse y reunirse los principales parlamentarios de Europa, no sólo con sus colegas de otros países, sino con sus respectivos ministros de Asuntos Exteriores. Este último aspecto de la cuestión es de particular importancia. Esta participación de los ministros es esencial para dar un valor real a los debates políticos. En los primeros años de la existencia del Consejo esto era bastante raro y los contactos entre los ministros y la Asamblea eran formales e infrecuentes; para 1959 esto había cambiado hasta el punto de que los ministros de un número de países tomaban parte en los debates de la Asamblea sobre temas políticos y económicos. Sólo en Estrasburgo es posible para los miembros del Gobierno de un país determinado, discutir las cuestiones del día relacionadas con aspectos importantes de política con los miembros de los Parlamentos de toda Europa.

Tampoco ha estado ociosa la Asamblea en el campo económico. Al darse cuenta, por el resultado de sus primeros dos años de trabajo, de que las perspectivas eran desfavorables para una integración política íntima entre las quince naciones, por lo menos de momento, arrancó una página del libro de M. Schumann, y propuso la creación de un número de organizaciones europeas—o «Autoridades Especializadas», como se las llamaba—, cada una de las cuales buscaría la coordinación o la integración de una rama diferente de la economía; al mismo tiempo, el elemento supranacional fué omitido de manera deliberada de estas propuestas, con miras a no asustar ni a los ingleses ni a los escandinavos. Esto fué designado como la política de «la integración por sectores»; se creía que este carácter pragmático resultaría atrayente para el temperamento de ciertos países, por ajustarse a lo establecido en la consigna de Mr. Ernest Bevin de «un paso cada vez». Al mismo tiempo, se esperaba que la suma total de estas distintas y separadas iniciativas desembocaría en una mayor medida de cooperación europea que la que se hubiera podido alcanzar por cualquier otro plan general, con posibilidades razonables de aceptación.

De acuerdo con esta política, la Asamblea propuso sucesivamente la creación de una Autoridad Europea para la Agricultura, una Unión Postal Europea, una Junta de Materias Primas y Compras, una Asociación Euro-

pea de Líneas Aéreas y una Organización para el Transporte Interior. Cuatro de estos proyectos llegaron a la realización, aun cuando no en la forma propuesta originalmente. Se estableció la Conferencia Europea de Ministros del Transporte como una organización independiente, en 1953, con el mismo número, prácticamente, de afiliados que la O. E. C. E., pero empezando por incluir a España y excluir a Islandia e Irlanda, por estar estos dos países demasiado remotos geográficamente para mostrarse muy interesados por sus trabajos; la Conferencia Europea de Aviación Civil quedó formada en 1955, con conexiones generales con la I. C. A. O., y con dieciocho miembros; es decir, todos los de la O. E. C. E., más España (que posteriormente ingresó también en la O. E. C. E.). En el mismo año se creó también, después de prolongadas negociaciones, el Comité Ministerial de Agricultura y Alimentación, establecido dentro del marco de la O. E. C. E., asimismo con la participación de España. Y en 1959 vino, por fin, a la existencia la largamente proyectada Conferencia Europea de Correos y Telecomunicaciones, aun cuando en la forma de una organización de administraciones técnicas más bien que de ministros responsables.

Otro paso que ha contribuido al desarrollo de la influencia política de la Asamblea es la práctica en virtud de la cual diferentes organizaciones internacionales le presentan informes anuales sobre sus actividades. Esto empezó con la Organización Europea de Cooperación Económica, en 1951, un ejemplo que ha sido seguido por la Organización del Tratado de Bruselas (posteriormente llamada Unión Europea Occidental), la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, la Conferencia Europea de Ministros del Transporte y la Conferencia Europea de Aviación Civil. Y no está esta práctica confinada a las organizaciones europeas; varias entre las agencias especializadas de las Naciones Unidas y otras organizaciones le presentan informes sobre sus actividades en Europa, notablemente la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud, la UNESCO, el Alto Comisario de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Comité Intergubernamental para la Migración Europea. De esta manera, la Asamblea y sus diversos comités están informados sobre el trabajo de casi todas las organizaciones internacionales que despliegan actividad en el escenario europeo, y estas últimas tienen así la oportunidad de llevar su obra a la atención de los políticos, con los cuales hubieran de otro modo tenido escasos contactos, con lo que les es posible conseguir el apoyo de los miembros del Parlamento, de cuya ayuda dependen, en definitiva. Al recibir estos informes, la Asamblea se encuentra en condiciones de

examinar el progreso que se hace en la cooperación europea por las diversas organizaciones interesadas y, cuando lo desea, dar expresión a sus propios puntos de vista sobre la política que debería seguirse. El procedimiento por el cual la Asamblea ha establecido gradualmente su «derecho de examen» sobre el trabajo de otras organizaciones internacionales en Europa es ciertamente uno de los factores que han contribuido a la formación de su influencia política.

* * *

El Consejo de Europa no ha conseguido, por supuesto, salir adelante con el propósito de establecer el grado de integración europea, que muchos de sus miembros más influyentes hubieran deseado. Es bien sabido que ingleses y escandinavos no se han sentido con ánimos para avanzar por este camino tan lejos y con tanta rapidez como los Seis, y que irlandeses, griegos y turcos han seguido sus pasos. Pero el Consejo de Europa no ha permanecido indiferente ante la creación de comunidades europeas. En muchas ocasiones ha prestado apoyo a sus actividades, y ha hecho todo lo que le ha sido posible para llegar a la construcción de un puente de unión entre los Seis y sus miembros restantes, de tal modo que dos movimientos de unidad europea se desarrollasen armoniosamente lado a lado y evitasen la división de Europa en dos bloques rivales.

Se han establecido lazos efectivos de unión entre el Consejo de Europa y la Comunidad Europea del Carbón y el Acero; en ellos se incluye la transmisión de informes al Consejo, tanto por la Alta Autoridad, como por la Asamblea Común, sesiones conjuntas de las dos Asambleas y sesiones conjunta de la Alta Autoridad y los comités del Consejo, entre los cuales se incluye el Comité de Ministros. De esta manera, tanto los ministros como los miembros del Parlamento de los países europeos, que no son miembros de la C. E. C. A. disponen de todas las oportunidades deseables para estar plenamente informados sobre sus actividades y para discutir con la Alta Autoridad y la Asamblea Común el funcionamiento de la Comunidad y las consecuencias de sus actividades para sus vecinos; esta oportunidad les brinda la ocasión de «armonizar» el desarrollo de la integración sobre la base de las seis potencias con los intereses de la familia europea más amplia, representada en el Consejo de Europa como un todo.

Con la firma de los tratados de Roma en marzo de 1957, el mismo problema se ha presentado de nuevo en relación con la Comunidad Económica

Europea y el Euratom. En el momento de la firma de los tratados, los ministros de Asuntos Exteriores adoptaron una resolución en la que se dió expresión a su decisión favorable a la institución de un sistema íntimo de enlace entre las nuevas comunidades y las ya existentes instituciones europeas. A partir de entonces y como resultado de «démarches» de los representantes de las Asambleas existentes, se acordó llegar por lo menos al establecimiento de una identidad, aun cuando sólo fuese parcial, entre los miembros de los distintos organismos parlamentarios. La Asamblea Consultiva ejerció presión en favor de la creación de un Area de Libre Comercio o Asociación Económica Europea, como contrapartida para todos los miembros de la O. E. C. E. al Mercado Común de las seis potencias y, al mismo tiempo, dispuso el establecimiento de lazos de unión entre las nuevas comunidades y el Consejo de Europa mediante un sistema de transmisión de informes y reuniones conjuntas análogo al que prevalecía con la C. E. C. A. De esta manera se hicieron esfuerzos decididos para armonizar las actividades de los Seis y los Quince y evitar la división—y los posibles antagonismos—, que sólo podrían tener resultados perjudiciales para los intereses de Europa como un todo.

Estas referencias a muchas otras organizaciones internacionales con las cuales el Consejo de Europa tiene acuerdos de enlace conducen naturalmente a la discusión del problema de la racionalización de las Instituciones europeas. Para 1958 era ya evidente que había demasiadas organizaciones separadas y demasiadas reuniones, que era imposible para las personas interesadas—ya fuesen ministros, parlamentarios o funcionarios—asistir a todas las reuniones que deberían, y que, en muchas ocasiones, las mismas cuestiones eran planteadas y sometidas a discusión en varios diferentes comités y asambleas. Se había estado haciendo crecientemente difícil—hasta para el que estaba bien informado—seguir de cerca lo que iba sucediendo en doce instituciones diferentes (Organización de Cooperación Económica Europea; Consejo de Europa; Organización del Tratado del Atlántico Norte; Unión Europea Occidental; Comunidad Europea del Carbón y el Acero; Comunidad Económica Europea; Euratom; Conferencia Europea de Ministros del Transporte; Conferencia Europea de Aviación Civil; Conferencia Europea de Ministros de Correos y Telecomunicaciones; Consejo de Cooperación Aduanera; Consejo Europeo de Investigaciones Nucleares). Hacía falta alguna simplificación o racionalización.

Al tener en cuenta este problema, es necesario recordar dos principios básicos:

1. Las Comunidades de las seis potencias constituyen un grupo, que es *sui generis* y que debe ser excluido de todo plan general de racionalización. Difieren cualitativamente, no menos que cuantitativamente, de las organizaciones como la O. E. C. E. y el Consejo de Europa. Representan una tendencia diferente—y más avanzada—en el movimiento de la unidad europea. Dan expresión a la voluntad de los Seis de comprometerse en un proceso de integración, que lleva implícita la transferencia de ciertos poderes soberanos, que probablemente acabarán conduciendo, en la vida de las personas mismas que las han visto nacer, a alguna forma de federación. Este proceso de integración no se puede fundir con el proceso de cooperación incorporado en las organizaciones intergubernamentales.

2. La Alianza Atlántica o «Comunidad Atlántica» es también algo diferente del movimiento de unidad europea o cooperación europea, tal como está representada en el Consejo de Europa, la O. E. C. E. y similares organizaciones. La idea básica de una Europa unida, tal y como se expresó en el Congreso de La Haya en 1948 es que Europa, al unirse, podría convertirse en una poderosa fuerza para la paz del mundo, y para asegurar su independencia económica y su progreso social; podría entonces ser capaz de hacer su propia aportación específicamente europea a la solución de los problemas del mundo y constituir un aliado poderoso—precisamente por ser un socio igual—de los Estados Unidos de América. En el argot moderno, pasaría a ser una «Tercera fuerza», no en el sentido de un *bloque neutralista*, o uno que se encontrase en oposición a las grandes potencias, sino en el sentido de una agrupación política, aliada sin duda con una de ellas, pero lo suficientemente fuerte para discutir problemas comunes sobre la base de la igualdad, y no como un pariente pobre. Esta es una razón por la cual no es posible «racionalizar» las organizaciones europeas y atlánticas. Una segunda razón es el hecho sencillo de que cuatro Estados europeos (Austria, Irlanda, Suecia y Suiza) han proclamado una política de neutralidad y rechazan toda conexión con las instituciones de la Alianza Atlántica, por considerarlas incompatibles con esa política. Además, una tercera razón está en que mientras los Estados Unidos y el Canadá son miembros principales de la O. T. A. N., no han mostrado hasta ahora inclinación alguna a participar sobre la base de la igualdad con sus asociados europeos en las instituciones políticas del movimiento de la unidad europea.

La fusión del Consejo de Europa y la O. E. C. E.

El primer paso que se ha de dar es, sin duda, la fusión del Consejo de Europa y la O. E. C. E. Las razones para ello son varias. En primer lugar, todos los miembros del Consejo de Europa son también miembros de la O. E. C. E.; la composición de ambas organizaciones es, pues, idéntica, salvo por el hecho de que España, Portugal y Suiza pertenecen a la última, pero no a la primera. No sólo se trata de que estén compuestas por casi los mismos Estados, sin embargo. Sus actividades se complementan, en gran parte. Puesto que el Comité de Ministros del Consejo de Europa ha venido desde algunos años enviando a la O. E. C. E. casi todas las cuestiones económicas que se le han presentado, por la muy buena razón de haber sido creada esta organización por los mismos Gobiernos miembros con el encargo específico de atender a los problemas económicos, el resultado ha sido que el Comité de Ministros es un órgano de la cooperación europea para las cuestiones políticas, sociales, culturales, legales y administrativas, mientras que el Consejo de la O. E. C. E. llena la misma función en el campo económico. Puesto que estas funciones se complementan, podrían ser desempeñadas, tan bien por lo menos—probablemente, mejor—, por un organismo intergubernamental que tuviese jurisdicción sobre todas ellas. Una fusión así tendería, es más, a la eliminación de tales duplicaciones de trabajo entre dos organizaciones como las que ahora se dan, aun cuando no convendría incurrir sobre esto en exageraciones.

Otra razón para la fusión es que las dos organizaciones son también complementarias desde el punto de vista institucional. La O. E. C. E. es una organización puramente intergubernamental, sin órgano parlamentario alguno; el Consejo de Europa es a la vez intergubernamental y parlamentario, pero su órgano intergubernamental no tiene relación normalmente con las cuestiones económicas. ¿Podría haber algo más natural, por lo tanto, que el que la Asamblea Consultiva se convirtiese en el órgano parlamentario de la O. E. C. E., con las mismas funciones en relación con el Consejo de la Organización que las que ya ejerce en relación con el Comité de Ministros del Consejo de Europa? Si sobre esto se llegase a un acuerdo, sólo se llevaría a una conclusión lógica la práctica que se ha desarrollado en años recientes, por la cual la Asamblea llena en realidad mucho de este papel, aun cuando en ausencia de decisiones constitucionales, al recibir y discutir los informes de la O. E. C. E., y por su adopción de los textos

sobre temas económicos que en realidad se tenía el propósito de que fuesen a parar al Consejo de la O. E. C. E., aun cuando pudiera muy bien ser que no le fuesen dirigidos de una manera formal.

La razón más importante, sin embargo, para llegar a la fusión del Consejo de Europa y la O. E. C. E. es de carácter político. No hay duda que la O. E. C. E. ha tenido, en general, a lo largo de los últimos diez años, mayores éxitos en la realización de sus objetivos que el Consejo de Europa. Al mismo tiempo, la O. E. C. E. ha conseguido mayor apoyo de los Gobiernos que el Consejo, aun cuando se podría decir lo contrario en cuanto al apoyo en los círculos parlamentarios, por lo menos en algunos países. Comoquiera que sea, ambas organizaciones han caído últimamente bajo la sombra de las comunidades de las seis potencias. El resultado es que algo decisivo se ha de hacer si la idea de una «Gran Europa» en su conjunto, formada por quince o dieciocho potencias, no ha de entrar en la fase del eclipse. Se debería, por lo tanto, ir a la fusión no en interés de una cualquiera de las organizaciones, sino en interés del ideal de la cooperación europea para cuyo servicio ambas habían sido creadas.

Unión Europea Occidental.

Resulta más difícil apreciar la forma en que la Unión Europea Occidental se podría incrustar en un esquema cualquiera de racionalización europea. Es aconsejable, por lo tanto, antes de dar expresión a puntos de vista concretos, tener en cuenta las cuestiones principales que entran en juego. Es posible resumirlas como sigue:

1) La razón principal de la creación de la U. E. O., en 1954, ha sido el contar con algo que salvase de pronto el abismo que se había abierto en las defensas de Europa con el fracaso de la C. D. E. y la admisión de la Alemania Occidental en la O. T. A. N.

2) Su segunda función ha consistido en supervisar el estado europeo del Saar, que el tratado francogermano del 23 de octubre de 1954, tenía el propósito de instituir. Esto, sin embargo, estaba condicionado a la aceptación por parte del Saar en un referéndum que se debería celebrar un año después, y de hecho fué rechazado.

3) De acuerdo con los tratados de París, la U. E. O. tiene también funciones importantes que llenar en relación con el mantenimiento de los

niveles de las fuerzas armadas de los Estados miembros en el continente europeo, para controlar los depósitos de armamentos y asegurar que ciertos tipos de armas no sean fabricados, y en relación con la racionalización de la producción.

4) La U. E. O. ha heredado también y ampliado los programas social y cultural de la anterior Organización del Tratado de Bruselas y la Asamblea de la U. E. O. ha dado señales de tiempo en tiempo de intentar asimismo marchar adelante por los campos económicos, legal y administrativo.

De estas cuatro funciones, la primera ha sido alcanzada con éxito, la segunda no llegó jamás a tener vigencia, la tercera es muy importante y no se debería permitir que plan alguno de racionalización pudiese entorpecer su realización eficaz, mientras que la cuarta tiene menos importancia, y es similar en carácter al trabajo social y cultural del Consejo de Europa.

La tarea de la U. E. O. en relación con el mantenimiento del nivel de las fuerzas y el control de la producción de armamentos está tan íntimamente relacionada con el trabajo de la O. T. A. N. que podría ser realizada tan bien—y quizá mejor—dentro del marco de la O. T. A. N., como bajo la dirección de una organización independiente. Las decisiones acerca del nivel de fuerzas dependen en gran parte de las decisiones políticas y estratégicas adoptadas por el Consejo de la O. T. A. N. El trabajo de la Agencia del Control de Armamentos depende, en gran parte, de la información que le facilita la O. T. A. N. Y así sucesivamente. Dicho de otro modo: todo este trabajo podría ser hecho más eficazmente si fuese confiado a un órgano de la O. T. A. N. en vez de ser confiado a una organización independiente. Por lo tanto, es mucho lo que apoya el punto de vista favorable a la transformación de la U. E. O. en una agrupación restringida o regional dentro del marco de la O. T. A. N. Los representantes permanentes de la O. T. A. N. procedentes de los siete países miembros de la U. E. O. podrían celebrar reuniones actuando en forma de un comité restringido del Consejo de la O. T. A. N. con el propósito de hacer frente a los asuntos de la U. E. O., y, de hacerlo así, se evitaría la necesidad de una organización separada, con sus servicios separados, un secretariado distinto y su propio presupuesto y administración. Esto sería una medida práctica de racionalización que no sólo no entorpecería el trabajo a realizar, sino que en realidad vendría a prestarle ayuda.

¿Qué decir, entonces, de las actividades sociales y culturales de la

U. E. O.? Aquí la respuesta es más clara todavía. Estas podrían ser absorbidas sin dificultad por los programas sociales y culturales del Consejo de Europa: con esto se eliminaría en cierta medida la duplicación, con lo que ya existe, y al mismo tiempo se reduciría la carga del trabajo de los funcionarios nacionales, a quienes se pide la asistencia a los comités de las dos organizaciones que existen actualmente.

Todo está relacionado, sin embargo, con el trabajo intergubernamental de la U. E. O. ¿Qué decir de la Asamblea de la U. E. O.? Esta ha hecho demostración a lo largo de cinco años, de vigor e iniciativa, y tiene una función tan importante que llenar como la vigilancia parlamentaria de las actividades militares de la organización.

La importancia de esta función no tiene por qué verse disminuída por la racionalización propuesta. Si las funciones de la U. E. O. en relación con la defensa pasan, como se sugiere, a un grupo restringido dentro del marco de la O. T. A. N., entonces la asamblea de las siete potencias podría continuar reuniéndose por fines relacionados con la defensa, igualmente dentro del marco de la O. T. A. N. También esto tendría ventajas en sí mismo, puesto que se podría recurrir en ayuda de su trabajo a los recursos más amplios de la O. T. A. N. Podía tener otra ventaja más. Parece que la conferencia parlamentaria de la O. T. A. N. tiene ya vida propia, y que es probable que su influencia vaya en aumento, y quizá también sus poderes, en los años futuros. No se podría pensar en nada mejor para ayudarla en esta tarea que la existencia de una Asamblea parlamentaria con poderes estatuídos dentro del marco de la misma organización. Ciertamente, una vez que los órganos gubernamentales y parlamentarios de la U. E. O. fuesen situados dentro del marco de la O. T. A. N., no sería improbable que la Asamblea extendiese más su representación, o por lo menos invitase la presencia de observadores de otros Estados de la O. T. A. N., para constituir de esta manera un núcleo que con el tiempo podría desarrollarse hasta formar la Asamblea Parlamentaria de la O. T. A. N. Las medidas de reorganización sugeridas contribuirán, por lo tanto, materialmente, a la racionalización de las instituciones europeas, y al mismo tiempo fortalecerían la posición de la U. E. O. en su trabajo relacionado con la defensa, a tiempo que se abrirían nuevos horizontes para la Asamblea de la U. E. O.

Una solo consejo intergubernamental y una sola asamblea.

La fusión del Consejo de Europa y la O.E.C.E., como se propone más arriba, resultaría, por supuesto, en el surgimiento de un solo consejo ministerial con mayores poderes y funciones más anchas que los que en la actualidad poseen aisladamente cualquiera de estas organizaciones. Pero no debería acabar todo aquí. Este Consejo de Ministros Europeo único (como podríamos llamarlo) debería supervisar todas las actividades intergubernamentales del grupo de potencias conocido como la «Gran Europa».

No hay razón para que la Conferencia Europea de Ministros del Transporte, la Conferencia Europea de Aviación Civil y el Consejo de Cooperación Aduanera no sean agrupados «dentro del marco» del nuevo Consejo de Ministros Europeo. Podría aun tomar sus propias decisiones sobre las cuestiones de su competencia, pero trasladando al Consejo de Ministros todos los asuntos que requieran una mayor autoridad. El Consejo de Ministros tendría entonces el derecho de revisar las actividades de todas las organizaciones más técnicas de la «Gran Europa», se podrían dar los pasos necesarios para asegurar una mayor coordinación o evitar la duplicación entre las distintas agencias especializadas y se adelantaría más en la tarea de agrupar las distintas organizaciones en un todo racional que resultase comprensible para el hombre de la calle.

Relacionado con este órgano ampliado de cooperación intergubernamental, se dispondría de una asamblea parlamentaria que revisaría todo este trabajo de cooperación intergubernamental, discutiría los informes sobre los progresos alcanzados, criticaría, sin duda, si la ocasión se presentase, y haría recomendaciones para su futura dirección. Los representantes de los Parlamentos europeos estarían de esta manera asociados activamente con el trabajo de la cooperación europea y le prestarían su apoyo. Sería éste esencialmente el mismo órgano que la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, posiblemente con la adición—bien permanente o cuando la ocasión lo aconsejase—de los representantes de otros Estados participantes en los órganos intergubernamentales. Y como tendría el derecho de revisión del trabajo de un gran número de organismos intergubernamentales interesados en las tareas prácticas de la cooperación europea, sería de esperar que la Asamblea tuviese a su cargo tareas más realistas que las que tiene en la actualidad la Asamblea Consultiva, y que los re-

sultados de su trabajo fuesen más concretos y fuesen también tomados más en serio por los Gobiernos europeos.

* * *

El Comité de Ministros del Consejo de Europa ha discutido este problema de la racionalización en las reuniones de diciembre de 1958 y abril de 1959, y ha llegado al acuerdo sobre los primeros pasos que se deben dar. Se ha decidido trasladar las actividades sociales y culturales de la U. E. O. al Consejo de Europa y proponer que se invite a Suiza y Portugal para que envíen representantes a los debates sobre temas económicos de la Asamblea Consultiva. Ha sido esto un comienzo y un paso dado en una buena dirección. Pero hace falta dar más pasos todavía. En julio de 1959 España ingresó en la O. E. C. E., lo cual introduce un elemento nuevo en la situación, y puede afectar a los planes para acercar más íntimamente al Consejo de Europa y la O. E. C. E. Los distintos Gobiernos y la Asamblea están entregados activamente a la tarea de hacer nuevos estudios de la cuestión. Es probable, por lo tanto, que el progreso adicional, en su realización, sea una de las principales actividades de las Instituciones europeas en los años venideros.

A. H. ROBERTSON.



II
NOTAS

