

# RECENSIONES

DÁMASO DE LARIO: *Sobre los orígenes del burócrata moderno. El Colegio de San Clemente de Bolonia durante la impermeabilización habsburguesa (1568-1659)*. Prólogo de Antonio Domínguez Ortiz. Publicaciones del Real Colegio de España. Bolonia, 1980.

Tuve la oportunidad de tener en mis manos un primer manuscrito de este libro de Dámaso de Lario que ahora ve la luz en pulcra edición de los *Estudia Albornotiana*, que con tanto acierto dirige Evelio Verdura. Y desde entonces es cierto que animé a su autor a que concluyera su trabajo, por ser muy parca la bibliografía española en temas del género. El libro de Dámaso de Lario tiene un planteamiento interesante y sugiere otras muchas cuestiones. Por eso era urgente que el libro apareciera antes que otras ocupaciones atrajeran la dedicación del autor.

Los años en que estuve destinado en el Consulado General de España en Génova me sirvieron, entre otras cosas, para profundizar en las relaciones políticas y de otro tipo entre España y los países europeos. Y cuando concluí mi primera etapa de estudios generales, mi desilusión fue grande al comprobar la poca dedicación que los historiadores españoles habían consagrado al estudio pormenorizado y global de estas relaciones. Alguna excepción existe, y desde aquellas fechas (1957-1962) algún que otro trabajo ha aparecido que hace menos desolador el paisaje. Pero el tema central continúa sin resolverse. La Historia española de Europa o, si se prefiere, la Historia europea de España sigue sin afrontarse debidamente desde fuentes y criterios españoles. Y este aspecto negativo comporta otro no menos importante: que la presencia española en Europa desde los Reyes Católicos, sobre todo, está estudiada desde la órbita de los respectivos otros países, y sirviendo intereses un tanto particulares dando por buenos una serie de aspectos y de ideas que creo que es urgente revisar. Y es urgente rehacerlo dentro de una óptica española. Valorando en cada caso lo que se hizo y por qué se hizo, cómo se hizo y para qué se hizo. Quizá las *Historias* de España de que hoy disponemos, manuales o monográficas, parten de una concepción demasiado peninsular-insularista, que si válida para un momento histórico de nuestro devenir, no parece ajustarse a otros momentos en que nuestras extensiones geográficas tenían nombre en todos los continentes. Sin triunfalismo alguno, creo que debería corregirse esta miopía de enfoque porque nos ayudaría a mejor comprender nuestra propia historia y a que extranjeros interesados por estos estudios también comprendieran lo que fue nuestra manera de actuar.

## RECENSIONES

Todavía recuerdo la impresión que me produjo mi primera visita al Colegio de San Clemente de Bolonia cuando acababa de ser nombrado rector del mismo Evelio Verdera<sup>1</sup>. Y ahora la pluma me refresca algunas impresiones recibidas en viajes a través de Italia y de otras regiones europeas, en donde en diversas ocasiones hubo presencia española (política, militar o cultural), pero de cuyo paso tan sólo existen unas frases más o menos estereotipadas y no siempre amables para aquella presencia. Atraído por este desafío decidí comprobar por mi mismo si lo que oteaba era cierto. Y me dediqué con frecuencia a trabajar, en lo que pude, en el *Archivio di Stato*, de Génova, en donde me encontré auténticos tesoros que, al decir de sus celosos guardadores, persona alguna había consultado por años. Allí comencé a estudiar a fondo las relaciones de la España medieval y moderna con la República de Génova, comprobando que, como tal, nadie había estudiado estas relaciones. Algunos aspectos sí están ya esbozados, pero faltos de la comprensión global. Y las relaciones fueron tan intensas que hasta donde busqué pueden considerarse como importantes los años que van desde 1147 a 1815. Y de relieve muy especial desde fines del siglo xv hasta fines del siglo xvii, habiendo sido Génova, en cuanto se me alcanza, la única ciudad europea que fue visitada por Fernando el Católico y por todos los Austrias españoles, incluido Carlos V<sup>2</sup>. La primera de las fechas (1147) coincide con la ayuda que los genoveses prestan a los Reyes cristianos para la toma de Almería (de ahí que las puertas de su Catedral se encuentren en Génova), hasta que el propio Gómez Labrador lleva en la cartera de sus propuestas al Congreso de Viena de 1815 los puntos de vista que Génova desea para su futuro político. Y en medio, cerca de setecientos años de conexiones políticas, militares, económicas y comerciales que exigirían muchas monografías al respecto.

Escribo estas líneas cuando toda la biblioteca de que entonces me hice sobre las relaciones hispano-genovesas y cuantas copias, notas y filminas obtuve del *Archivio di Stato* las tengo bien guardadas a muchos cientos de kilómetros de donde ahora me encuentro. Por eso, ante el posible error, no puedo adelantar datos concretos, pero sí afirmar que son bastantes los acuerdos y tratados que España firmó con Génova y que yo transcribí para mi trabajo con toda atención, que son prácticamente desconocidos, y buena prueba de ello es que en la interesante colección de tratados internacionales suscritos por España que está publicando el Ministerio de Asuntos Exteriores, sólo se recogen los firmados en 1743 y 1779<sup>3</sup>, lo que en seguida me apresuré a señalar a sus recopiladores. En el Archivo de Simancas lógicamente encontré algunos papeles que completaban mis investigaciones (por ejemplo, el plan español de construcción del puerto del Marquesado de Finale, hoy Finale Ligure), y mis ocupaciones profesionales ya no me dieron tiempo a comprobar en el Archivo de la Corona de Aragón datos que me hubieran sido de valor indudable.

Es esta la primera vez en que doy pública noticia y escrita de mis afanes de aquellos años y del material que fui acumulando con el deseo de publicar,

<sup>1</sup> Instituto de Derecho comparado italo-ibero-americano en el Colegio de España de Bolonia. *Cuadernos Hispanoamericanos* núm. 133, Madrid, enero 1961, pp. 110-112.

<sup>2</sup> Pude reconstruir la estancia de todos ellos, así como la de quienes fueron sus embajadores en la República marinera.

<sup>3</sup> *Censo de Tratados Internacionales suscritos por España* (16 de septiembre de 1125 a 21 de octubre de 1975), tomo I, bilaterales, Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1976.

## RECENSIONES

cuanto antes, el resultado de mis investigaciones<sup>4</sup>. Pero el tiempo se fue pasando y otras ocupaciones atrajeron mi atención. Hice mal en no haber dado a la luz entonces inquietudes y puntos de vista. Ahora, pasado el tiempo, lo compruebo. Pero el buen deseo en el momento de comenzar una carrera de hacer las cosas muy bien impidió divulgar lo que a alguien podía haber interesado. Por eso no quise que la historia volviera a repetirse, y de ahí que animara a Dámaso de Lario a que pusiera a disposición de mayores círculos que los meramente académicos el resultado de sus estudios. Y el lector que tenga ahora en las manos su libro comprobará que el esfuerzo del autor no fue baldío.

Dámaso de Lario ha tenido la oportunidad de, durante sus años de colegial en Bolonia, y para obtener su doctorado en Historia, contar con un material de primera mano que le permite hacer un atractivo planteamiento de algo tan importante como poco divulgado: fuera de la Península Ibérica existía un lugar de estudio y de formación de cuadros necesarios para la administración de los vastos territorios que había de gobernar el Rey de España. El sistema institucional y el funcionamiento del Colegio tienen un mayor interés que el meramente descriptivo. La información que nos facilita Dámaso de Lario es de primer orden y los datos que acumula a partir de las páginas 168 y siguientes con las estructuras administrativas del Estado de Milán y del reino de Nápoles, de mediados del siglo xvi a mediados del siglo xvii, tienen por fuerza que hacernos meditar. El se refiere a los puestos que los Albornoces obtuvieron en los distintos Consejos Supremos o en otras altas instituciones de la Administración de la época. Pero partiendo de estos datos, el planteamiento habría que ampliarlo a mayores horizontes. Durante los años de presencia de España en Italia, o en otras regiones europeas, es urgente saber cómo esta Administración tuvo lugar y cuántos españoles de origen peninsular participaron en ella y cuántos fueron quienes originarios de otros países al servicio del Rey de España compartían cargos de responsabilidad. No creo que pueda relatarse una historia imparcial sin tener a mano todos estos datos. Y lamento no tener conmigo mi ejemplar, tan anotado, de *Los novios*, de Manzoni, para trasladar alguna de las muchas notas que su lectura me sugirió en momentos en que me encontraba inmerso en el análisis de unas relaciones. Pero sí puedo copiar lo que escribí con motivo de las grandes celebraciones italianas alrededor de lo que se llamó *Italia 61* para festejar el siglo transcurrido: «Muchas publicaciones de los estudiosos italianos reclaman ya una justipreciación del pasado italiano, concretamente del período de dominación española»<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Dentro de este contexto debe incluirse mi preocupación por ver si en mis investigaciones aparecía algún dato sobre Cristóbal Colón. Ello me obligó a estudiar la toponimia de la palabra Génova en España, apareciendo, entre otras, la Génova tortosina y los varios Génova de Palma de Mallorca (donde tanto disfrutaría andando el tiempo Manuel de Falla) y de Cádiz. Quise analizar las filigranas de los papeles que como auténticos se conservan en el Ayuntamiento de Génova, pero el *sindaco* (alcalde) no concedió la autorización pertinente.

Si recuerdo que los *Dux* de Génova, al enterarse de la conquista de Granada por los Reyes Católicos, decretaron, en señal de júbilo, tres días de fiesta. Así queda recogido en el acta correspondiente. No me fue posible encontrar—lo que no quiere decir que no exista—un acta *análogo* en que se recogiera la noticia del descubrimiento de América por Cristóbal Colón. Por supuesto, no existen datos convincentes de que lo que a los turistas se enseña en Génova, como casa en la que nació Colón, responda a la realidad de los hechos.

<sup>5</sup> «En el centenario de la unidad de Italia», *España* (Revista de la Cámara de Comercio), Milán, abril 1961.

## RECENSIONES

Los colegiales, sin saberlo, escribe el autor, «estaban constituyendo la primera clase burocrática de la historia moderna española». Razón de más a añadir a las ya expresadas, para que este texto viera la luz. Como funcionario del Estado que soy, y al que por vocación preocupa cuanto tiene que ver con el estudio internacional de las relaciones de España en el pasado, en el presente y en el futuro, ¿cómo no iba a interesarle saber que como consecuencia de la extensión de los reinos de España existió la conciencia sobre la necesidad de contar con una administración avezada a tal fin? Esta necesidad de administrar con concisión y eficacia territorios enormes y alejadísimos—se lee en la introducción que el autor firma junto con Enrique Linde Paniagua— «requerirá una burocracia con una mentalidad distinta a la medieval», capaz de lograr «esa objetivación de la función pública que fuera el secreto del éxito en la técnica organizativa del Imperio Romano». Explicar la formación en Bolonia de *burócratas con sentido moderno* en contraposición a la creación de *administradores* que se produce en Castilla será uno de los desafíos que acepta gustoso el autor.

Un aspecto terminológico, no desdeñable, aparece también en el libro. Si refiriéndose al Colegio de San Clemente de Bolonia, los *colegiales* es expresión genérica siempre bien aceptada, Dámaso de Lario abandona para su designación la de *bolonios*, nombre con que son conocidos incluso en nuestros días quienes en la ciudad italiana siguieron su perfeccionamiento universitario, inclinándose por la de *Albornoces* (en recuerdo de su fundador, don Gil de Albornoz), expresión que el prologuista de la obra, Antonio Domínguez Ortiz, no considera muy feliz, sugiriendo el empleo tal vez del vocablo *clementinos*. He de reconocer, a fuer de sincero, que para mí aunque el nombre de *bolonios* haya sufrido alguna desviación peyorativa, su raigambre jurídica justifica plenamente su empleo.

La profesionalidad y la vocación histórica de Dámaso de Lario queda patente en el libro que se comenta. Si con el manuscrito del mismo en mis manos le insté a su impresión, ahora públicamente quiero comprometerle a que continúe desarrollando una tarea científica de la que no tiene derecho a privarnos. Libros como el presente—por lo que encierran y por lo que sugieren—son necesarios para que los españoles vayamos acercándonos a conformar una Historia europea de España, de nuestras relaciones internacionales y de nuestras instituciones<sup>6</sup>.

FÉLIX FERNANDEZ-SHAW

VICENTE BLANCO GASPAS: *El voto ponderado*. Madrid, 1981 Publicaciones del IHLADI.

*El voto ponderado*, por Vicente Blanco Gaspar, consejero de Embajada, doctor en Derecho, profesor adjunto de Derecho internacional público de la Universidad de Alcalá de Henares (Instituto Hispano Luso Americano de

<sup>6</sup> Aunque con otros propósitos, últimamente otros dos diplomáticos han publicado sendos trabajos con datos útiles a los fines indicados. EMILIO BELADIEZ: *Españolas reinas de Francia*. Editorial Prensa Española, S. A., Madrid, 1979; ERNESTO LA ORDEN MIRACLE: *Arte e Historia de España en Inglaterra*, prólogo del Marqués de Santa Cruz, Dirección General de Relaciones Culturales, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1980.

## RECENSIONES

Derecho Internacional, Madrid, 1981, distribuido por Editorial Revista de Derecho Privado, S. A.), pp. XVI y 244, índices sistemático y alfabético y nueve cuadros sinópticos.

Tal vez lo que más preocupe a los tratadistas de Derecho internacional público sea el problema de su efectividad. La actividad del Estado, al multiplicarse, se ve sometida cada vez más al derecho privado y la del individuo va adquiriendo «dimensiones transfronterizas» a través de lo que de común tienen algunas instituciones jurídicas. Va así apareciendo el derecho transnacional.

Esferas tradicionales del Derecho internacional van siendo ocupadas por el nuevo Derecho, mientras el Estado pierde su protagonismo único; así se va convirtiendo en Derecho transnacional y embrión de supranacional; cada uno en su estadio de evolución, coincidente en el tiempo, pero partiendo de necesidades distintas.

El sustrato sociológico de este fenómeno se incrementa en la medida en que el Estado ha de hacer frente a unas relaciones muy fluidas a nivel mundial. De esta manera van surgiendo parcelas especializadas del Derecho internacional, que lo acercan a la realidad cotidiana, respondiendo así a aquella pregunta sobre su efectividad.

Pero esta efectividad va haciendo necesario un retorno a los estudios filosóficos y clásicos, para no olvidar que el empirismo no es la única base del Derecho. Así, en la Universidad de Harvard este retorno a la filosofía se está produciendo incluso a nivel de lo que constituyen los estudios prejurídicos, es decir, en la Facultad *Arts and Sciences*, bajo el influjo de su decano Rovensky.

Teoría y práctica son la base del análisis del que hoy es objeto el Derecho internacional público, que se tiende a contemplar en función de la utilidad que ofrece para el cumplimiento de sus fines. Tal vez no sea éste un método perfecto de valoración, pero la intensificación de las relaciones internacionales va creando una necesidad de *juridizar* el ámbito internacional. Resultado de ello va siendo el Derecho transnacional y la supranacionalización de las instituciones.

El IHLADI ha publicado la obra del profesor Blanco Gaspar que aquí se comenta y que ofrece el valor esencial de combinar lo filosófico con la utilidad. En esta obra se expone el significado del voto ponderado y de su complemento, cuasi antagónico, la representación proporcional. Para ello el autor ha recogido y sistematizado más de cien planes de voto ponderado, llegando a trazar unas líneas generales que muestran las características comunes y las aportaciones específicas de algunos. Pertenecen sobre todo al ámbito anglosajón, y entre ellos destaca especialmente la obra del profesor Sohn, de la Universidad de Harvard, que tuvo el autor de la presente recensión la oportunidad de comentar en *La carta de las Naciones Unidas y su posible reforma*, Madrid (1955).

Exponente de la calidad de la obra del doctor Blanco Gaspar son el prefacio y el prólogo que los profesores Miaja de la Muela y Sohn le dedican. El primero señala que es «el producto de una crítica realista»..., «de mucho de lo que ha sido pensado y escrito para conciliar la eficacia de la cooperación internacional con la soberanía de los Estados»; el profesor Sohn apunta que la obra comentada se podría considerar «la última palabra sobre un tema cuyo momento... está llegando».

## RECENSIONES

Además del análisis de los planes, el profesor Blanco Gaspar expone detalladamente la base histórica y doctrinal que ha permitido que el voto ponderado haya podido contemplarse como una posibilidad a pesar del concepto de soberanía.

Un estudio a fondo de los organismos internacionales que utilizan el voto ponderado, con especial referencia a la CEE, o el ejemplo más avanzado hoy de representación proporcional, casi total, el Parlamento Europeo, ofrece un cuadro no sólo de lo ya existente, sino del sentido que puede tomar la evolución de dichos organismos y, en definitiva, el del orden mundial que intenta alcanzar la llamada literatura de la paz.

El estudio comparado de las Constituciones que recoge el libro es un instrumento utilísimo para observar cómo se ha desarrollado el concepto de la representatividad.

Tanto la concepción doctrinal como analítica del método seguido han permitido una plasmación útil, con ideas claras, sobre la función del voto como la expresión de la voluntad del Estado, y la del individuo, en el estadio supranacional, hacia el que puede tenderse en un esfuerzo para dar unidad y fortalecer las instituciones en pro de la paz.

La obra permite el acceso al mundo de los organismos internacionales a través de la institución que recoge jurídicamente la voluntad de comprometerse, en este caso, en una mayor integración.

El Instituto Canadiense de la Paz recoge las ideas de esta obra en su publicación *World Unification plans and analysis*, Ontario, 1980, pp. 29 y 30, como uno de los esfuerzos en la conformación de la paz mundial. El Comité de la Autoridad Federal Mundial escuchó la exposición del profesor Blanco Gaspar en su reunión de Oslo de abril de 1979 y el IHLADI ha galardonado la obra con el premio «Luis García Arias», dotado por el Gobierno de Venezuela.

Cree el mencionado Instituto que nos encontramos ante una obra importante. Prueba de ello es que había empezado a citarse, antes de su aparición (por ejemplo, véase TRUYOL Y SERRA: «La representación ponderada en el federalismo germano», *Revista de Política Internacional* núm. 162, marzo-abril 1962, p. 16, nota 10).

La *Revista Española de Jurisprudencia y Legislación* publica la introducción y la conclusión bajo el título «Del voto ponderado a la representación proporcional», que es el tema cubierto por esas páginas.

Su aportación ha valido al autor ser elegido miembro del World Peace Through Law Center y del Procedural Aspects of International Law Institute, dos instituciones norteamericanas de gran prestigio en los intentos de unificación del derecho como medio de obtener la paz mundial.

Otros esfuerzos realizados por Blanco Gaspar en el marco de la literatura de la paz los ha plasmado en artículos publicados en diversas revistas españolas y norteamericanas y sobre todo en su obra *La agresión internacional: intentos de definición* (Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1973), que ha sido citada, entre nosotros, en el discurso de ingreso en la Academia de Ciencias Morales y Políticas del profesor Castiella y Maiz, *Una batalla diplomática*, Madrid, 1976, p. 75, nota 6.

El doctor Blanco Gaspar ha desarrollado los temas objeto de su obra desde 1973 en que una beca Fulbright le permitiera estudiar en las Uni-

## RECENSIONES

versidades de Michigan y Harvard, obteniendo el título de *Master* en Derecho comparado, y lo ha realizado con las orientaciones dadas, fundamentalmente, por los profesores García Arias, Poch y Gutiérrez de Caviedes y Sohn. Hoy aparece a la luz y es de esperar que sea acogido con el interés que merece.

José Luis DE AZCARRAGA

ANGEL VIÑAS: *Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos*. Ed. Grijalbo, Barcelona, 1981.

El libro de Angel Viñas, catedrático de Estructura Económica de la Universidad a Distancia, aparece publicado en un momento de gran oportunidad: la renegociación del tratado entre España y Estados Unidos. El libro, que hace una utilización muy notable de documentación española, es un estudio expositivo de los diversos pasos que conducen a la firma de los primeros acuerdos con los Estados Unidos y, en segundo término, un análisis serio de los diversos pactos y acuerdos de procedimiento dimanantes de aquellos que en su mayoría habían permanecido secretos.

El estudio se inicia con unas pinceladas sobre la situación del régimen del general Franco tras la segunda guerra mundial y los activos con que se presentaba en el previsible conflicto entre las democracias occidentales y la Unión Soviética. En ausencia de una percepción clara del significado de la segunda guerra mundial y de las posibilidades de ambos contendientes, el general Franco procede a una tardía remodelación de su régimen con la entrada en el Ministerio de Asuntos Exteriores de Alberto Martín-Artajo, destacado dirigente de la Acción Católica. Sobre esta nueva pantalla se monta lo que el profesor Viñas denomina la «política de espera» que se va exponiendo en las diversas etapas que determinan el acercamiento hispano-norteamericano. Las líneas de acción españolas consiguieron lo que se propusieron: hacer ver a los norteamericanos la imposibilidad de liberalización política, la posibilidad de llegar a un acuerdo bilateral y la conveniencia de la concesión de ayuda económica. Para ello se organizó en Estados Unidos el «Spanish Lobby», organización que se expone con cierto detalle. Sin embargo, a nuestro juicio este primer acercamiento era más amplio que la mera bilateralidad y existen conversaciones en el Public Record londinense que así parecen atestiguarlo, por lo que cabría quizá estudiar a nivel bilateral las relaciones Portugal-España durante esta época y los proyectos primitivos, dicho sea como mera hipótesis de trabajo. En el libro la primera fase de este acercamiento lento viene mostrada por diversas noticias de visitantes ilustres que van fluyendo poco a poco a España a partir de 1949 y de pequeños avances en el mundo de las finanzas con la obtención de los primeros créditos de la banca privada norteamericana en unas condiciones ventajosas. Se llega con ello al año 1950, en el que tendría lugar la revisión de la política norteamericana, dado el empeoramiento de la situación internacional, buscándose la forma de establecer una cooperación fuera del marco de la OTAN, orillando las objeciones de los gobiernos europeos a una cooperación española. Sin embargo la actuación del presidente Truman será decididamente negativa y obstruccionista en diversas

## RECENSIONES

ocasiones, de modo peculiar tras la aprobación de la enmienda Mc Carran, definida acertadamente como el primer gran triunfo de los esfuerzos combinados del Pentágono, de parte del Legislativo y del «Spanish Lobby».

Se abre con ello la segunda fase de progresiva normalización de las relaciones, caracterizada por una serie de fintas y contrafintas destinadas a vencer la repugnancia del presidente Truman al régimen del general Franco. Se destaca la repugnancia española a la adhesión a la OTAN, considerándose que la defensa peninsular tenía una entidad propia; la actividad de Lequerica y su increíble aceptación final por el Gobierno norteamericano; así como el nombramiento de Stanton Griffis como nuevo embajador en Madrid. Aquí hace su aparición un problema clave y obstáculo insalvable para vencer la resistencia del presidente Truman, el problema de la tolerancia religiosa, sobre el que incidiremos posteriormente. Es en este segundo apartado donde el libro toma una dimensión de gran novedad, exhumándose documentos, contenidos de entrevistas y proyectos hasta ahora desconocidos, en los que aparece con toda nitidez la mentalidad del general Franco afirmando su apoyo a los aliados occidentales en caso de una agresión comunista incluso enviando tropas más allá de los Pirineos, y cediendo bases en España que conservarían su carácter nacional. Se exponen una serie de detalles curiosos como el intento de pacto España-Irlanda-Estados Unidos y la aparente desconexión entre Lequerica y la diplomacia secreta llevada a cabo desde El Pardo, que no se avenía a hacer pública su posición antes de la obtención de seguridades de una contribución económica norteamericana. La evolución de la opinión pública norteamericana y la importancia estratégica y militar, con la obsesión americana en la participación española en la defensa de Europa, iban a ser los puntales sobre los que el Spanish Lobby forzaría el inicio de una nueva fase con la misión a Madrid del almirante Sherman, tan ponderada con razón en la literatura del periodo, de la que se dan una serie importante de detalles de contenido hasta ahora ignorados. Esta visita trajo consigo la sensación de difuminación del cerco internacional. Sin embargo sus efectos prácticos se verían retrasados por la acción del Ejecutivo demorando las entregas aprobadas por el Congreso en función de informes técnicos, económicos y militares que hasta el momento se desconocen y que darían mucha luz al porqué de las reticencias del Ejecutivo, independientemente de las fricciones por la cuestión religiosa, que dada la situación del momento en otros países de mayoría protestante, por ejemplo Suecia, y lo muy minoritario de las confesiones acatólicas en España, la fijación del presidente Truman resultaba a todas luces desorbitada, independientemente de las chinchorrerías españolas y las consideraciones que merece la libertad religiosa. Más aún en una España carente tan siquiera de tolerancia mínima en otras libertades fundamentales. Con todo el apartado «fricciones por la cuestión religiosa» (pp. 134-147) y la correspondencia inédita Franco-Truman que se expone tiene como telón de fondo la negociación concordataria, a que con gran sentido se alude, pero con esta importante característica: una negociación basada en el recíproco trueque fundamental que aparece ya desde 1949, confesionalidad católica del Estado-privilegio de presentación de obispos, que harían del Concordato de 1953 un Concordato de viejo cuño que quebraría con el Concilio Vaticano II, cosa que no ha sucedido con los Concordatos firmados con Hitler y Mussolini, que todavía hoy perduran.



## RECENSIONES

A partir del capítulo cuarto, ya en 1952, es cuando se inicia la gestación de los convenios y con ello decae el alto nivel de información documental que el libro iba teniendo, por motivos ajenos a la voluntad del investigador. La negociación abril de 1952-septiembre de 1953 no puede clarificarse por ausencia documental, si bien se destaca un dato importante, el retraso en el proceso negociador fue debido a la aspiración del Gobierno español de que el Gobierno norteamericano le traspasase los 125 millones de dólares ya votados por el Congreso, mientras que el Ejecutivo norteamericano ligó el tema económico a la resolución del tema militar.

Con la firma de los tres grandes convenios en septiembre de 1953 se inicia la segunda fase del libro y el análisis de las prestaciones y contraprestaciones de los mismos.

Se destaca la ambigüedad del convenio defensivo, deteniéndose peculiarmente en el artículo 3.º y la cláusula secreta aneja al párrafo segundo, que viene acertadamente definida como la clave fundamental en torno a la cual se nucleó todo el conjunto de los convenios. Luego, siguiendo en parte los análisis de Juan José Rovira, se van exponiendo uno a uno los graves desequilibrios existentes en otras estipulaciones secretas en las que se plasmarían importantes recortes de la soberanía española: realización de construcciones, mantenimiento y utilización exclusiva de una parte de las bases, vuelos, visitas de buques, el no requisito de pasaporte, zonas de responsabilidad primordial estadounidense, almacenamiento y distribución de productos petrolíferos, polvorines y almacenamientos de explosivos, uso de puertos y ríos, telecomunicaciones, uso de la red de carreteras y la RENFE y, de modo peculiar, el estatuto jurisdiccional de las fuerzas norteamericanas con la renuncia por el Estado español al principio de territorialidad de las leyes penales. Luego pasa a analizar los acuerdos económicos y sus disposiciones adicionales, haciéndose de nuevo eco de las amargas quejas de diplomáticos españoles ante la falta de correspondencia entre las obligaciones asumidas por España y las obligaciones asumidas por Estados Unidos.

El profesor Viñas viene a concluir su libro haciendo diversas afirmaciones, destacando en primer lugar lo tardío de la firma de los pactos de Madrid, cuando ya había empezado a agotarse el maná del Plan Marshall. El franquismo se subió a un tren de vía estrecha a cambio de ceder numerosas limitaciones a su libertad de acción exterior y numerosos recortes en su soberanía. Sin embargo habría que sopesar mucho más su afirmación de que ni siquiera durante los años de la segunda guerra mundial se había llegado a tanto. Más bien podría hablarse de una consecuencia de las incalculables servidumbres que la satelización producida por la guerra civil española, los acuerdos subsiguientes y la falta de visión durante la segunda guerra mundial trajeron consigo. En política internacional, la división interior, la debilidad y el aislamiento se pagan a un precio muy elevado. Como bien dice el profesor Viñas, todo lo que sirva para revelar las dimensiones ocultas del funcionamiento real del franquismo puede y debe redundar en beneficio de la España democrática. Este libro contribuye a ello.

ANTONIO MARQUINA BARRIO

## RECENSIONES

FERNANDO MORÁN: *Una política exterior para España. Una alternativa socialista*. Editorial Planeta, 1980. 415 pp.

El senador socialista Fernando Morán termina su interesante libro con este párrafo: «La primera condición para que esta construcción<sup>1</sup> sea posible es que la acción concreta de cualquier partido socialista de un país europeo planee una política que, siendo realista, no rompa equilibrios innecesariamente, se adapte a lo posible, sea ambiciosa en los principios y decidida en el análisis. En definitiva, una alternativa socialista en política exterior».

Y aquí el término *socialista* debe ser entendido como socialdemocracia y no «de espera mesiánica de la revolución» como lo utilizan en algunos países de los que dice el autor: «Baste recordar el curso de la historia de los países comunistas para advertir que lo incorrecto de los supuestos de esta lectura ha conducido a desviaciones en la organización socialista y a mostrar su inoperancia para sustituir el viejo orden».

Siguiendo los cinco criterios que estima deben informar la acción concreta de la política exterior de cualquier partido socialista europeo, ha estructurado su amplio libro en cinco partes, con diecisiete capítulos, para conducir al lector a través de los intrincados caminos y senderos de la política internacional con la finalidad, verdaderamente loable, de afrontar un riguroso y completo estudio sobre cuestiones tan vivas y trascendentes para España como son los planteamientos, desarrollo y resolución de los múltiples problemas que en el marco internacional tiene nuestro Estado en la variada dinámica de sus relaciones con los vecinos; con las alianzas económicas y militares europeas, con los dos imperios —Estados Unidos de América y la Unión Soviética— que dan forma al bipolarismo existente; con esa amplia y variada comunidad del mundo árabe; con relación al Tercer Mundo; a China; a África, con mención especial a la Guinea Ecuatorial; así como un capítulo dedicado a Latinoamérica con cuyos países nos unen tantos lazos, y a la Comunidad Hispánica de Naciones —en la que resalta la importante función internacional desempeñada por el Rey Juan Carlos I y el prestigio que ha logrado en esos pueblos—, con cuyo argumento nos sentimos identificados.

El libro de Morán muestra la creciente interrelación entre política interior y exterior, y contribuye muy positivamente a divulgar la idea de que la política exterior española incide cada día más en las posibilidades de vida y desarrollo del ciudadano medio y que su atención a estos problemas debe ser creciente, para lo cual resulta imprescindible disponer de los medios de lograr una adecuada información.

Pero no se ve reflejada explícitamente, a lo largo del libro, la generalizada corriente de los internacionalistas, de uno y otro signo político, que sostienen la tesis de que en política internacional cada país ha de mantener una clara y constante línea de acción para alcanzar los objetivos que considere prioritarios con la finalidad de mantener y mejorar los niveles económicos, tecnológicos, científicos, culturales y de seguridad y defensa, que los habitantes requieren para su desarrollo como personas que tienen de-

<sup>1</sup> Se refiere a la construcción de un modelo que aspire a marcar unas líneas de validez universal para lograr un nuevo orden mundial en el que los intercambios sean apreciados en su valor; en el que las inversiones se repartan y en el que el equilibrio económico no sea consecuencia de situaciones de poder.

## RECENSIONES

rechos y deberes que cumplir en medio de una sociedad cuyo ideal es que esté regido por normas políticas democráticas en las que la libertad y el Estado de Derecho sean los parámetros por los que la vida comunitaria se rija.

Y también, que en el campo teórico-científico de los estudios del Derecho Internacional se señala que la política exterior de todo Estado tiene que tener presente los factores de sus circunstancias específicas en el ámbito internacional, así como los objetivos concretos que pretenda alcanzar, ya que están íntimamente ligados a esos factores y ambos son también «circunstancia» en el criterio orteguiano.

Admitido por Fernández Flores<sup>2</sup> y otros estudiosos el principio de que todos los factores de una política exterior adolecen de circunstancialidad y que unos son fundamentalmente permanentes y otros variables, así como distinto su grado de posibilidad de modificación, puede realizarse una división sistemática para su análisis que diferencie los factores «propios» —aquellos que configuran el yo de un Estado determinado— de los «ajenos», que si bien son extraños a un Estado condicionan su política exterior.

En seis factores pueden limitarse los condicionante de la política exterior: factores geográficos (situación, extensión, clima, relieve, hidrografía, minería, etc.); demográficos, tanto cuantitativa como cualitativamente; económicos (posibilidades de explotación de sus recursos naturales, grado de desarrollo tecnológico e industrial, etc.); aspectos políticos (estructura del Estado, forma de Gobierno, ideología dominante, etc.); características psicológicas de la población y sus sentimientos nacionalistas, imperialistas, pacifistas, colonialistas, etc.; el denominado factor «irracional» que un gobernante «iluminado» puede desencadenar y que lleva a su pueblo a fatales resultados; y, por último, el poder global del Estado, como síntesis y resumen de todas sus potencialidades, y en el que el potencial bélico—del que el potencial militar es uno de sus componentes—, como capacidad de poder ante un posible conflicto bélico, se convierte en un elemento de presión dentro del ámbito político circundante. Y ese potencial de poder de cada Estado será más o menos agresivo y estará más o menos presente en las relaciones internacionales, según la «voluntad» del pueblo para imponer su poderío o simplemente para defenderse y hacer respetar su independencia.

Y los seis factores mencionados han de ser igualmente analizados desde el punto de vista exterior: cómo afectan a los Estados con los cuales se han de mantener relaciones los aspectos geográficos, demográficos, económicos, políticos, psicológicos y el potencial militar.

Según estos criterios, una política exterior a desarrollar por un país, España en este caso, podrá tener muy variadas opciones de realización pero dentro de una zona de acción con unos límites determinados que la experiencia determina no es aconsejable ignorar y mucho menos rebasar. Y esa política vendrá de alguna manera «guiada» e impulsada por esos factores, sin que deba ser improvisada y variable por criterios fútiles, de personalismos o por la ideología política dominante en cada momento; la coherencia y la continuidad deben presidirla siempre.

---

<sup>2</sup> JOSÉ LUIS FERNÁNDEZ FLORES, catedrático de Derecho internacional: «Los factores de una política exterior», en *Estudios Internacionales*, 1980, editado por la Sociedad de Estudios Internacionales (Madrid, 1981).

## RECENSIONES

Los partidos políticos, cuando acceden al poder en un país, pudieran sermejarse a los equipos de relevos en los que sucesivos corredores van transmitiéndose el testigo, haciendo la carrera según sus aptitudes mentales y físicas, pero siempre sin salirse del límite que el espacio físico de la pista les señale. La nave del Estado cambia periódicamente de tripulación; cada capitán tiene un nuevo equipo con ideas y medios diferentes en el paso de las generaciones, pero la singladura de la navegación debe tener una meta, un puerto de arribada que no puede variarse normalmente por la llegada del equipo de relevo. Esa definición de objetivos es mucho más trascendental que la determinación apriorística de los caminos a seguir para alcanzarlos, ya que la necesaria adaptación a las circunstancias impone la flexibilidad como norma en medio de este mundo en el que la *interdependencia* ocupa un destacado primer plano.

Son laudables los deseos del autor de enfocar los problemas con objetividad, realmente difícil de lograr en quien fiel a una ideología política enmarca—consciente o inconscientemente— todas las cuestiones en la óptica de su particular punto de vista y, por ejemplo, al criticar al Gobierno de UCD por su deseo de lograr la integración en la OTAN, llega a afirmar (p. 89): «... todo de cara a un solo objetivo: hacer más difícil la orientación de la sociedad española, en el futuro, hacia una sociedad socialista».

Es curioso señalar que los 13 países europeos de la OTAN muchos de ellos han tenido, o los tienen actualmente, Gobiernos socialistas que siguen integrados en la Organización Atlántica y que fue el socialista Paul-Henri Spaak, jefe del Gobierno belga, quien expresaría en la Asamblea General de la ONU, el 28 de septiembre de 1948, que era *el miedo a la política soviética* lo que estaba gestando en los antiguos aliados occidentales la creación de la OTAN, cuya Secretaría General dirigió durante los años 1957-1961.

Fernando Morán ha realizado un importante trabajo de divulgación sin abrumar al lector con profundizaciones propias de un teórico de Derecho Internacional, en el que ha volcado su experiencia de veinte años de diplomático, de profesor, y de político, para presentar al español de hoy una panorámica de las principales cuestiones que España tiene planteadas en el campo internacional, así como de las posibles opciones a seguir en una política exterior realista, y cuáles de esas posibilidades son, en su opinión, las más acertadas o que presenten mayores posibilidades de beneficio para nuestro país y de poder llevarse a la práctica en el campo de la hipótesis y de la teoría, puesto que si un día la línea de actuación política que propugna fuera la impartida desde el madrileño Palacio de Santa Cruz, tendría que vencer no pocos obstáculos y adaptarse a la realidad del momento internacional cuya característica constante es el dinamismo, la evolución permanente y la interdependencia entre todos los Estados como sujetos de Derecho Internacional.

Los problemas que se plantean en el libro son complejísimo y múltiples; el esfuerzo que realiza el autor por estar informado llamará la atención a las personas especializadas e interesadas en esta temática, pero se comprende que sin querer disfrazar la verdad Fernando Morán haga juicios de valor sobre la interpretación de hechos tan importantes como las cuestiones que se debaten en la OTAN. Y así se observan en sus opiniones y juicios sobre el caso greco-turco la ausencia de los argumentos expuestos por la

## RECENSIONES

propia Organización que pensó, desde su creación el 4 de abril de 1949, que podrían surgir roces y tensiones entre sus miembros, algunos de los cuales, como griegos y turcos, arrastraban un antagonismo histórico. Y siete años después, en 1956, organiza el «Comité de los Tres», que emitió un informe sobre «la cooperación no militar en el seno de la OTAN», que le ayudó mucho a superar la crisis de 1974 ya que pronto cesaron las hostilidades. La OTAN considera fue un éxito mantener a los dos países sin enfrentamiento durante tantos años. Y desde luego parece muy dudosa la conclusión del autor de que «*se paraliza la maquinaria OTAN cuando se enfrentan dos de sus miembros*». Lo que nunca conviene olvidar es que en la OTAN, como en cualquier otro organismo regido por principios democráticos, suceden muchas cuestiones que no son propias de organismos donde imperan criterios de rígido autoritarismo. Con frase gráfica la expresó Kissinger, con motivo del 25 Aniversario del Tratado, cuando refiriéndose a la Declaración Atlántica dada en Ottawa el 19 de junio de 1974 dijo: «es una solución para administrar nuestra diversidad».

La tentación de hacer futurología no escapa al autor. Parecería que todo estudioso de cuestiones internacionales no cumple su objetivo si no muestra su visión personal de la Política Exterior española. Pero como se desprende de la reflexión que las 415 páginas del libro provocan en el lector, el futuro no puede encorsetarse en las afirmaciones expresadas por el autor, ya que él mismo ha puesto de relieve la gran cantidad y complejidad de factores que en ellas influyen. Por esta causa, toda futurología tiene muchas probabilidades de error.

Por citar sólo una, a título de ejemplo, sobre un tema de máxima actualidad que todos los lectores conocen, nos referiremos al punto VI.4.3, página 148, titulado «La participación en la OTAN implica el aumento del riesgo de destrucción nuclear», en el que puede leerse:

«En consecuencia, la integración de España en la OTAN implicaría bases nucleares y, por lo tanto, un riesgo de destrucción nuclear que ha disminuido sustancialmente con la salida de Rota de los submarinos nucleares: una cosa es que navíos provistos de armas nucleares toquen en puertos —y que aviones con carga nuclear sobrevuelen o reposten en vuelo— y otra que estén instalados en tierra cohetes Pershing o Cruise Missiles.»

«Cuando Gromyko dijo en Madrid, quizás burdamente, que los países que no tuviesen bases nucleares en su territorio se ahorrarían un apocalipsis nuclear estaba expresando —poco diplomáticamente y en público, eso sí— algo sabido: que en la estrategia de silo contra silo quien carezca de ellos tiene muchísimas más probabilidades de sobrevivir.»

Tanto las afirmaciones de Morán como las de Gromyko parecen tener una finalidad de carácter propagandístico para conseguir crear un ambiente de no entrada en la OTAN que nosotros respetamos. Pero sin pretender presentar argumentos justificativos y favorables a la tesis opuesta, señalamos que asegurar que el ingreso de España implique, *en tiempo de paz*, bases nucleares en nuestro territorio es una afirmación apriorística que puede darse o no y por tanto sujeta a un 50 por 100 de error. Por otra parte, figura en el libro una llamada a pie de página que dice: «Puede argüirse que no habrá despliegues Pershing y Cruise Missiles en España por razones de alcance —insuficiente desde España y Portugal—. Ahora bien, nada excluye la

instalación de cohetes de mayor alcance. El argumento esencial para el armamento y despliegue nucleares en España es político: relacionado con los efectos sobre otros países de la OTAN».

Vemos, por tanto, que no se pueden instalar los dos *euromisiles* en España por razones de alcance. A su vez, Portugal en sus treinta y tres años de integración a la OTAN tampoco tiene silos de misiles de mayor alcance que se convertirían en objetivos nucleares del Pacto de Varsovia y es muy posible que por la dispersión o el radio de acción de los misiles soviéticos alcanzaran los daños a territorio español donde ya existen bases que utilizan los norteamericanos y que lógicamente figuran en el catálogo de los objetivos soviéticos. ¿Por qué han de instalarse en España si no lo han hecho en Portugal?

Por su parte el señor Gromyko, con su afirmación —y lo mismo podría decirse de los norteamericanos, ingleses, franceses, etc., poseedores de bombas nucleares— no parece tienen mucho cariño a sus propias naciones, ya que son sólo los países que no tienen bases nucleares en su territorio los que se ahorrarán la apocalipsis nuclear...

La técnica puede crear mañana *euromisiles* del tipo de los SS-20 soviéticos que son móviles, van montados en dos camiones, y no necesitan silos enterrados, teniendo una gran movilidad estratégica —pueden avanzar detrás de las Divisiones Acorazadas—, son muy difíciles de localizar y superan la estrategia de silo frente a silo.

Señala Morán en el libro como fines de la política española «dos objetivos esenciales: a) no romper los equilibrios globales; b) ir logrando un área de autonomía que evite su satelización y que posibilite una acción exterior propia y dinámica que corresponda a la vitalidad de la sociedad española».

Mucho se ha escrito en relación a que la integración española en el Tratado del Atlántico rompería el actual equilibrio entre las dos Alianzas Militares, y por parte de otros autores que refutan tal argumentación y opinan que el relativo peso específico de España y su estrecha vinculación con los Estados Unidos por el actual Tratado de 1976, no desequilibraría nada, salvo el aspecto moral y político. Para Victor Afanasiev, director de *Pravda* y miembro del Comité Central del Partido Comunista de la URSS, ya estamos medio dentro, estas son sus palabras (*El País*, 22 de abril de 1978): «No queríamos, pues, que España introdujese el otro pie en la OTAN y pasase a ser decididamente miembro de este bloque». Luego si ya estamos medio vinculados en paz, y vinculados en caso de guerra, ¿qué equilibrio se rompe?

Al concepto de *satelización*, que el autor emplea profusamente, le da un importante matiz al aclarar que no se convierte en satélite quien tenga una vinculación con una superpotencia, «sino quien, ante una situación cualquiera, responde no conforme a sus intereses —que pueden coincidir con los de una superpotencia—, sino automática e indefectiblemente conforme a los intereses de su protector de hecho». Parece, por tanto, que España, si se integra en la OTAN, no tiene que convertirse en *satélite*, como no lo son Inglaterra, Alemania Federal y los demás países de la OTAN, y como no lo es actualmente de los Estados Unidos, a pesar del vigente Tratado y de cuya renovación el autor se muestra partidario bajo el argumento de romper el equilibrio en el caso de no renovarse. Parece obvio que la *satelización* de los 14 países de la OTAN respecto a los Estados Unidos no tiene coinciden-

## RECENSIONES

cias con la *satelización* de los seis miembros del Pacto de Varsovia en relación a la URSS.

La *satelización* conlleva una disminución o limitación de la soberanía de cada Estado que en opinión de Araceli Mangas Martín<sup>3</sup> no puede darse en los países de la OTAN, en que cada Estado miembro mantiene íntegramente su soberanía por ser *la unanimidad* la regla de procedimiento del Tratado del Atlántico.

Estimamos muy interesantes los capítulos dedicados a Portugal y a Africa, y aunque el estilo es dogmático, el libro resulta muy informativo para personas aficionadas a estos temas, y lo recomendamos a los lectores de nuestra Revista en la seguridad de que su lectura les producirá variados momentos de reflexión sobre la temática de su contenido que puede llevarles a argumentaciones coincidentes o diferentes del autor, pero en todo caso enriquecedoras y muy valiosas.

FERNANDO DE SALAS LÓPEZ

---

<sup>3</sup> Doctora en Derecho, profesora adjunta de Derecho internacional público en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, «El procedimiento constitucional para la eventual adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte», en *Revista de Estudios Internacionales* (Madrid, enero-marzo 1981).

