

E L C O N S E J O D E E U R O P A

El Consejo de Europa es el último, en el tiempo, de los ensayos de unificación de nuestro Viejo Continente, sin que ello quiera decir que la existencia del nuevo organismo suponga el triunfo de la idea federal, ni que haya logrado satisfacer las aspiraciones de los partidarios de dicha idea. Sin embargo, representa algo distinto de los intentos unificadores del pasado; ha logrado recibir el espaldarazo de la oficialidad, y si bien en sus realizaciones prácticas —dirán los maliciosos— no haya conseguido hasta hoy mucho más que los proyectos de un Sully o de un Crucé, por lo menos ha sido capaz de reunir en una y aun en varias Asambleas a los más sesudos y respetables parlamentarios de Europa, dándoles la ocasión de hacer brillar sus talentos oratorios en el hemisiciclo de su sala de sesiones. También ha manifestado su existencia en otra forma tangible, pues posee ya un gran edificio propio (grande en cuanto a sus dimensiones, si no en cuanto a su magnificencia), que le da un carácter respetable de propietario bien asentado, aunque, desgraciadamente, lo «provisional» de su construcción pueda ser utilizado irónicamente por sus detractores para decir que detrás de la fachada... falta la solidez.

Pero veamos, aunque sea en forma somera, cuál ha sido el proceso del nacimiento del Consejo de Europa.

En el Congreso de La Haya (7 a 10 de mayo de 1948), organizado por diversos movimientos federalistas europeos, se votó, entre otras, una resolución recomendando la creación de una Asamblea Europea. Esta proposición encontró eco muy favorable en los Gobiernos francés y belga. El 18 de agosto del mismo año, el C. I. M. U. E. (1), que había organizado el Congreso de La Haya, transmitió a los cinco Gobiernos del Pacto de Bruselas (2) un memorándum que contenía una proposi-

(1) Comité Internacional de Coordinación de los Movimientos pro Unión Europea.

(2) Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

ción dando bases para el establecimiento de una Asamblea Consultativa Europea.

La actitud adoptada ante el memorándum por los Gobiernos interesados fué diversa, siendo esta constatación de gran interés, pues ya desde ese momento se marcó la línea de conducta que, con pequeñas variantes, iba a seguir cada país. El gran interés de Francia por la federación europea siempre existe, así como la desconfianza permanente de Inglaterra a unir sus destinos a una Europa continental que todavía no ha llegado a considerar sin prevención.

Francia y Bélgica dieron su aprobación inmediata al memorándum y lo sometieron al Consejo Permanente del Pacto de Bruselas; Holanda dió una respuesta favorable, pero que a nada le comprometía, e Inglaterra, aun antes de que se reuniera el Consejo del Pacto, ya hizo saber, por boca de su Ministro de Asuntos Exteriores, Ernest Bevin (discurso de la Cámara de los Comunes del 15 de septiembre), que no podía considerar la propuesta interesante, pues, había otros problemas pendientes —de defensa militar, cooperación económica y asuntos políticos— cuya solución debía de tener absoluta prioridad.

En la reunión de 26 de octubre de 1948 de los Ministros de Asuntos Exteriores del Pacto de Bruselas, que había de estudiar el memorándum mencionado, Inglaterra mantuvo su actitud de franca hostilidad hacia un proyecto que calificó de «irresponsable», y como alternativa sugirió la creación de un Comité de Ministros de Europa. Ya en este momento se percibían dos posiciones diametralmente opuestas: la francesa, teóricamente favorable a la federación más o menos rápida de Europa, partiendo de la creación de una Asamblea europea de origen electivo, y la inglesa, como el reverso de la medalla, que no deseaba la formación de ningún organismo que escapara en modo alguno al control de los Gobiernos.

Por fin se llegó a uno de esos compromisos a los que se suele recurrir en las reuniones internacionales ante la imposibilidad de obtener un acuerdo: el de someter el asunto a un comité o subcomité; en el caso que nos interesa, a un «Comité permanente para el estudio y desarrollo de la Federación Europea».

El Comité empezó sus trabajos y se puso en contacto con el «Movimiento Europeo». Fruto de sus esfuerzos fué un nuevo memorándum, en el que se amalgamaba el deseo galo de una Asamblea Consultativa con la propuesta inglesa de un Comité de Ministros, como elemento oficial y responsable.

Después de algunos forcejeos y reticencias, el 27 de enero de 1949 el Comité de los Cinco (del Pacto de Bruselas) aceptó en principio la creación de un organismo titulado «Consejo de Europa», que constaría de dos elementos: un Comité de Ministros y una Asamblea Consultativa de delegados de los distintos países. Se fijó asimismo la reunión

en Londres de una Conferencia de Embajadores, compuesta por los representantes de las cinco potencias mencionadas y los de los nuevos países invitados a formar parte del Consejo de Europa: Dinamarca, Irlanda, Italia, Noruega y Suecia.

Esta Conferencia de los Diez se reunió en la capital británica el 28 de marzo y redactó un proyecto de Estatuto del Consejo de Europa, que fué aprobado por los respectivos Gobiernos el 5 de mayo de 1949.

EL ESTATUTO DEL CONSEJO DE EUROPA.

Consta de un preámbulo y de 42 artículos. El preámbulo indica los fines a que aspira la nueva organización, que agrupará a los Estados europeos en una unión más estrecha: la consolidación de la paz, fundada en la justicia y la cooperación internacional; el progreso social y económico y la defensa de los valores espirituales y morales, patrimonio de sus pueblos. Estos valores los condensa en tres: libertad individual, libertad política y preeminencia del Derecho.

Es decir, la nueva institución defenderá la paz y la democracia, procurará hacer prosperar la economía y la legislación social, todo ello bajo el manto de unos «valores espirituales y morales» incompletos que nos dicen ser patrimonio de los pueblos europeos. ¡Qué poco inspirada es esta declaración de principio, comparada, por ejemplo, con la declaración de independencia de los Estados Unidos de América, de tan alto valor espiritual!

ORGANOS DEL CONSEJO DE EUROPA.

Todo el Estatuto, pero más especialmente los artículos referentes a sus órganos y a los poderes que se les atribuye, es el resultado de un compromiso entre la posición inglesa y la tesis francesa, sustentada asimismo por Bélgica. Como ya se ha indicado, el Gobierno británico hubiera deseado únicamente la creación de un Comité de Ministros de Europa, mientras que Francia quería una Asamblea Consultiva, elegida por sufragio popular indirecto por medio de los Parlamentos.

Estas posiciones extremas se fueron modificando hasta aproximarse. Primero aceptó Inglaterra la creación de una Asamblea Consultiva de delegados designados por los Gobiernos y con votación por delegaciones, mientras que Francia, por su parte, admitía la formación del Comité de Ministros. Por fin se llegó al acuerdo definitivo, que dió por resultado el presente Estatuto: en él se garantiza el máximo deseo in-

glés: el control absoluto por parte de los Gobiernos del Consejo de Europa, y se da satisfacción a Francia, en el sentido de que existe una Asamblea Consultiva con visos de independencia y con votación individual de sus representantes, aunque en la práctica esa independencia no le permita llevar a una realización concreta las proposiciones o recomendaciones que vote.

A) *El Comité de Ministros.*

Tal como resulta del Estatuto, el Comité de Ministros se compone de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Gobiernos de los Estados miembros (3). Está encargado de examinar, por propia iniciativa o por recomendación de la Asamblea Consultiva, las medidas necesarias para la realización de los fines del Consejo de Europa. Fija el orden del día de la Asamblea y es el órgano que transmite a los Gobiernos las recomendaciones aprobadas por la Asamblea y por el propio Comité, careciendo, sin embargo, de autoridad para hacerlas obligatorias. Cuando se trata de cuestiones importantes, las decisiones del Comité deben de ser tomadas por unanimidad, es decir, existe el veto, y a su amparo cualquier Ministro puede paralizar toda propuesta que no sea del agrado de su país, lo cual representa un poder total por parte de los Gobiernos y una garantía absoluta, máxime si se tiene en cuenta que las recomendaciones del Consejo de Europa no obligan para nada a los Estados miembros. En la práctica, la tarea esencial del Comité es la de examinar las recomendaciones de la Asamblea y decidir si acepta el transmitir las. Su labor es, pues, la de representar el elemento gubernativo con todos los poderes necesarios. Sus reuniones son secretas.

B) *La Asamblea Consultativa.*

La Asamblea está compuesta por los delegados de los países miembros y sus suplentes, en un número aproximadamente proporcional a la población de cada Estado. Cada país puede hacer la elección en la forma que estime oportuna. En la práctica, en algunos países, como Francia, ha sido la Cámara de Diputados la que ha designado sus representantes (en forma proporcional a los partidos que la componen), mientras que en Inglaterra lo ha hecho el Gobierno, incluyendo a miem-

(3) Con posterioridad, algunos países, como Francia y Bélgica, han creado en sus Gabinetes el cargo de «Ministro de Asuntos Europeos».

bros de la oposición. En ningún caso se han elegido delegados comunistas.

La Asamblea elige a su Presidente y Vicepresidentes y nombra las Comisiones, que son las siguientes: Comisión de Asuntos Generales, de Reglamento y Prerrogativas, de Cuestiones Económicas, de Cuestiones Jurídicas, de Cuestiones Sociales y Comisión Permanente.

Las resoluciones importantes adoptadas por la Asamblea deben de reunir dos tercios de los votos emitidos.

C) *El Comité Mixto.*

En el mes de mayo de 1950, un año después de la firma del Estatuto, se constituyó dicho Comité. En marzo de dicho año la Comisión de Asuntos Generales había propuesto la creación de un «Comité Ejecutivo», formado a base de la Comisión Permanente, pero con mucha mayor autoridad, que hubiera sido, de acuerdo con la idea de la Comisión de Asuntos Generales, una especie de embrión de Gobierno europeo. En la reunión del Comité de Ministros de abril se estudió esta proposición, viéndose claramente que Inglaterra era hostil a la idea. El mismo término de «ejecutivo» fué objeto de amplias discusiones, apreciándose la diferente interpretación que británicos y franceses daban a la palabra: para los primeros, ello significaba que el propuesto Comité tomaría y haría ejecutar decisiones por su cuenta, mientras que para los segundos el Comité sería el organismo encargado de hacer observar las decisiones tomadas a instancias del Consejo de Europa.

Así se explica la oposición del Sr. Bevin al término y su propuesta de creación de un «Comité Consultivo Mixto» que «asegurase el enlace entre los dos órganos del Consejo de Europa». En esta forma ha quedado compuesto el Comité Mixto, bajo la presidencia del Presidente de la Asamblea y con siete miembros de este organismo y cinco, como mínimo, del Comité de Ministros.

D) *El Secretariado.*

Existe un Secretariado, encargado de asegurar los servicios administrativos y técnicos, común al Comité de Ministros y a la Asamblea. El Secretario general y el Secretario general adjunto son designados por la Asamblea, previa recomendación del Comité de Ministros. Los demás miembros del Secretariado son nombrados por el Secretario general.

LOS MIEMBROS DEL CONSEJO DE EUROPA.

Al hablar de los miembros del Consejo de Europa resultaría incompleto referirse únicamente a su Estatuto para señalar, con arreglo a su articulado, los países que de él pueden formar parte reuniendo las condiciones exigidas. Y digo que resultaría incompleto porque la realidad política, aun antes de la creación del Consejo de Europa, ya había actuado para hacer una separación en nuestro Continente, a la que no podría escapar el naciente organismo.

El título de Consejo de Europa es demasiado amplio. Todos los países situados al otro lado del telón de acero, como se ha dado en llamar a los colocados bajo la hegemonía de la U. R. S. S., no pueden entrar en el Consejo, y no porque el Estatuto no los acepte en razón de su régimen político, sino primordialmente porque los Estados del bloque soviético en ningún caso serían autorizados para ello por Rusia, aunque hipotéticamente lo desearan: ahí está el caso de Finlandia, que reúne todos los requisitos pedidos por el Estatuto y que no se atreve a solicitar su entrada.

Se podría creer que el título «Consejo de Europa Occidental» sería más ajustado a la realidad, pero no es así. Fuera de él quedan países occidentales, como Suiza, Portugal y España, y dentro otros orientales, como Grecia y Turquía.

La división de Europa no ha sido fruto de la Geografía, sino de la distinta ideología política, aunque la geografía o la geopolítica hayan jugado gran papel, pues el hecho de que muchos países sean hoy comunistas o anticomunistas ha dependido casi exclusivamente de su mayor o menor proximidad de Rusia. Quiero decir con esto que al organizarse el Consejo de Europa no se han elegido aquellos países que por sus economías compensativas o complementarias se consideren como más aptos para su realización, ni los que por los viejos lazos históricos de amistad puedan tener una mayor facilidad de adaptación. No, lo que ha contado es el elemento político; se ha querido hacer la unión de los países que no están sometidos a la ideología comunista (pues éstos ya están inscritos en otro bloque) y aun entre los no comunistas se han elegido únicamente los que se gobiernan por regímenes de democracia parlamentaria.

Es decir, que de un punto de partida geográfico, Europa (más Turquía que le ha sido añadida), los acontecimientos histórico-políticos mundiales han separado una parte, los satélites rusos. Después que esta escisión ya estaba consumada el Estatuto del Consejo de Europa, en su articulado (4), ha hecho la discriminación de los países que pueden

(4) Art. 3.º Todo miembro del Consejo de Europa reconoce el principio de la preeminencia

entrar en su seno. Ello nos da el siguiente cuadro que doy a continuación, indicando el número de delegados por nación:

Alemania (*)	18	Dinamarca	4
Francia	18	Irlanda.	4
Italia	18	Noruega	4
Gran Bretaña.	18	Luxemburgo	3
Turquía	8	Islandia	3
Bélgica.	6	Sarre (*)	3
Grecia	6		
Holanda	6		
Suecia	6	<i>Total de delegados.</i>	125

LA SEDE DEL CONSEJO DE EUROPA

Durante la reunión del Comité de los Cinco para el estudio de la creación del Consejo de Europa, Ernest Bevin, ministro de Asuntos Exteriores de la Gran Bretaña, sugirió la ciudad de Estrasburgo como futura sede del nuevo organismo.

Sería curioso conocer el motivo que impulsó al ministro británico a hacer esta proposición.

A primera vista, Estrasburgo no parece el lugar más indicado como sede permanente para la reunión de una Asamblea Internacional. Dejando por el momento de lado su gran pasado histórico y cultural, los magníficos tesoros arquitectónicos que encierra y la gran actividad intelectual de su Universidad, hoy tiene que clasificarse como una ciudad relativamente pequeña (menos de 200.000 habitantes), capital de un Departamento francés. Por ende, carece de las posibilidades de alojamiento o de esparcimiento de una gran ciudad o aun de una villa que poseyera grandes establecimientos termales. Con respecto a las comunicaciones ferroviarias, éstas no son tan abundantes como en una gran urbe

del Derecho y el principio en virtud del cual toda persona colocada bajo su jurisdicción debe gozar de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales.

Art. 4.º Todo Estado europeo considerado como capaz de y con voluntad para conformarse a las disposiciones del art. 3.º, puede ser invitado por el Comité de Ministros a hacerse miembro del Consejo de Europa. Todo Estado así invitado tendrá la calidad de miembro desde que un instrumento de adhesión al presente Estatuto haya sido depositado en su nombre ante el secretario general.

Art. 5.º A) En circunstancias particulares, un país europeo considerado como capaz de y con voluntad para conformarse a las disposiciones del art. 3.º, puede ser invitado por el Comité de Ministros a hacerse miembro asociado del Consejo de Europa. Todo país así invitado tendrá la calidad de miembro asociado desde que un instrumento de adhesión al presente Estatuto haya sido depositado en su nombre ante el secretario general. Los miembros asociados solamente podrán ser representados en la Asamblea Consultativa.

B) El término «miembro», empleado en el presente Estatuto, se refiere igualmente a los miembros asociados, excepto en lo que concierne la representación en el Comité de Ministros.

(*) Miembros asociados.

y, cosa aun peor, su pequeño aeródromo no es punto de escala de ninguna compañía aérea francesa o extranjera. Los delegados (y son muchos) que emplean la vía aérea para sus desplazamientos, se ven obligados a ir hasta el aeropuerto de Blotenheim (Mulhouse-Basilea), y desde allí por tren o carretera a Estrasburgo.

Para la primera reunión tenía que ser difícil encontrar un gran edificio o local apropiado, así como toda la serie de servicios técnicos, telefónicos, de radio, facilidades para la Prensa, equipos de mecanógrafos y auxiliares, etc., que era necesario improvisar y que se hubieran encontrado con mucha mayor facilidad en una gran capital.

A pesar de todos estos inconvenientes, que es fácil se presentarán ante los ojos del estadista inglés, Bevin se fijó en Estrasburgo. ¿Qué le impulsaría a ello?

Es muy posible que fuera, en primer término, el deseo de agradar a la opinión francesa —algo disgustada por las reticencias inglesas a realizar una rápida federación de Europa—, fijando la sede del Consejo en una población de Francia que al mismo tiempo se encontrara en un punto céntrico, en el corazón de Europa.

Quizás fuera el hecho de que Alsacia es una provincia germánica unida a Francia, donde coexisten hoy los dos idiomas, el francés y el alemán, donde los periódicos se publican en las dos lenguas, donde el elemento latino conoce y comprende bien al germánico y viceversa. Es posible que Bevin tuviera una visión genial del futuro y pensara que si alguna vez existe una Europa unida, solamente podrá hacerse gracias a la total comprensión de Francia y Alemania.

De todas formas, la tierra alsaciana es un digno exponente de la gran cultura cristiana que hoy se trata de defender y representa, al mismo tiempo, en forma dramática esa Europa dividida y desgarrada por luchas fratricidas a todo lo largo de su historia. Estrasburgo es la ciudad que acogió a los místicos medievales Eckart y Tauler, en ella, Gutenberg instaló la primera imprenta, dando así a la ciudad el papel de centro de irradiación de cultura, y entre sus viejos muros, Goethe vivió y trabajó un período de su vida. Su catedral, joya magnífica del arte gótico, refleja la labor tenaz de siglos y siglos, llevada a cabo por una población creyente para levantar un templo a Dios. Nosotros, que consideramos a la catedral como el símbolo de los valores espirituales, que son la esencia de nuestra civilización (y que el preámbulo del Estatuto del Consejo de Europa no se ha atrevido a nombrar), no podemos por menos de recordar que esa misma catedral, hace un siglo y medio, sufrió un ataque vandálico llevado a cabo por los emisarios de la Revolución francesa, en nombre de cuyos principios algunos inconscientes todavía pretenden reorganizar Europa. Los representantes del pueblo en el Ejército del Rin, Saint-Just y Lebas, firmaron el 4 de Frimario del año 11 la

disposición que ordenaba la destrucción de «todas las estatuas de piedra que están alrededor del Templo de la Razón» (Catedral); de esta forma fueron destruidas 235 estatuas de incalculable valor.

Alsacia es también la tierra que nos hace recordar la trágica lucha entre hermanos que ha desgarrado perpetuamente nuestro Continente: por sus campiñas han pasado todos los grandes ejércitos europeos, los de la Liga Católica, los suecos protestantes de Gustavo Adolfo, los imperiales de Napoleón y los de sus contrarios, los prusianos de la guerra de 1870, los ejércitos alemanes y los aliados en la guerra de 1914 y otra vez los germanos y los franceses y los americanos en la guerra que hace pocos años ha terminado.

La tierra alsaciana está empapada de sangre de tanto soldado muerto en tanta guerra. Que el recuerdo de estos hechos sirva, por lo menos, para hacer reflexionar a los delegados que en Estrasburgo se reúnen sobre la necesidad de mostrarse a la altura de las circunstancias para defender activamente la paz y evitar una nueva calamidad.

Pero la elección de Estrasburgo como sede del Consejo de Europa no fué acogida con unánime entusiasmo por los franceses. Parece como si el hecho de encontrarse la capital alsaciana en la frontera del Rhin despertara vivos recelos en los medios políticos galos, que muy posiblemente hubieran preferido un sitio más cercano a París, como, por ejemplo, Versalles. El periodista «Pertinax» llegó a escribir en un diario parisino que «la propuesta británica había sido inoportuna y colocaba al Gobierno francés en una situación embarazosa.»

Inmediatamente dió comienzo una pequeña campaña de ofrecimientos, en la que diversas ciudades europeas se mostraban deseosas de acoger al nuevo organismo. Esto decidió a las autoridades locales a intervenir, y después de telegramas y peticiones se consiguió que la Comisión Permanente del Pacto de Bruselas recomendara oficialmente la candidatura de Estrasburgo.

EL EDIFICIO DEL CONSEJO DE EUROPA

Si hablo en este artículo, aunque sea brevemente, de una cosa de tan escasa importancia como es el edificio del Consejo de Europa, es porque realmente la rapidez y eficiencia con que se han realizado sus trabajos han sido asombrosas, como si se quisiera demostrar al mundo la energía y voluntad con que se quería construir una Europa, de la que el edificio era el símbolo visible. Por otra parte —y ello es cierto, aunque no resulte del agrado de la institución—, porque el flamante edificio es prácticamente la única realización tangible y palpable (no diré sólida) que el nuevo organismo ha llevado hasta ahora a buen puerto.

En la primera sesión de 1949, a falta de local más apropiado, la Asamblea Consultativa celebró sus reuniones en la Universidad de Estrasburgo (aprovechando las vacaciones de verano), el Comité de Ministros lo hizo en el Ayuntamiento y el Secretariado se instaló en un edificio que había sido antiguamente la subprefectura de Estrasburgo-Provincia. Para la siguiente sesión de 1950 se quiso que el Consejo tuviera un local propio. Se tardó algo en estudiar y aprobar el proyecto presentado de forma que las obras no pudieron dar comienzo hasta el 6 de marzo de 1950. Los trabajos se llevaron con tal celeridad, que en un tiempo increíblemente breve (cinco meses), la construcción estaba terminada, pudiéndose hacer la entrega el 6 de agosto, unos días antes del comienzo de la sesión.

El edificio es «provisional», es decir, se prevé que tenga una duración de diez años, aunque podría resistir bastante más. Está construido con materiales ligeros y predomina grandemente la superficie sobre la altura. Se han empleado elementos pre-fabricados y se ha «estandarizado» cuanto se ha podido. Gracias a ello y al esfuerzo realizado ha sido posible finalizar la obra en un lapso de tiempo tan breve.

Consta de una gran sala de sesiones capaz para 200 representantes, de una tribuna para la prensa y dos para el público, de salas de reunión para las comisiones, de servicios para el Secretariado, Dirección de Información y Prensa, así como de biblioteca, bar, sala de reposo, etc.,

La instalación eléctrica y de altavoces es muy buena y se ha montado un excelente servicio de traducción simultánea del francés al inglés y viceversa que los delegados, los periodistas y las personas que toman asiento en la tribuna diplomática, pueden escuchar por medio de auriculares.

LA OBRA DEL CONSEJO DE EUROPA

Al hablar de la obra realizada por el Consejo de Europa no cabe más remedio que remontarse al momento en que la «idea» del Consejo nació en la mente de los estadistas europeos. No me refiero a programas más o menos teóricos de federalismo, sino a la concepción precursora de la institución que hoy existe. Y aunque ello sea paradójico, esa idea fué primeramente expuesta por el representante de una de las naciones menos europeas (en el sentido continental) de Europa: por el ministro inglés Ernest Bevin.

Ante la creación del bloque de la Europa Oriental, realizado por Rusia, Bevin, en un discurso de la Cámara de los Comunes del 23 de enero de 1948, propugnó, «en principio», la formación de otro bloque similar en Europa Occidental. Dentro de la mente del estadista britá-

nico ello no suponía probablemente otra cosa que la realización de una alianza político-militar de los pueblos libres de Europa, pero esta proposición, recogida por los continentales, se transformó en un proyecto de pacto federal europeo, cosa totalmente distinta de lo que los ingleses, por lo menos los laboristas, podían desear. Desde entonces se entabló una pugna continua entre la idea insular británica y la posición continental. Los primeros, procuraban hacer lo más reducidas posibles las atribuciones del naciente organismo, porque desconocían las reacciones de un ente nuevo en vías de creación, y deseaban, por lo tanto, limitar o atar sus movimientos para que no pudiera escapar en ningún momento a su control; los segundos, más teóricos que prácticos, parecían —por lo menos según lo que expresaban— dispuestos a llegar a un acuerdo de federación política, dejando para el porvenir que él por sí mismo resolviera el camino que el recién nacido iba a adoptar.

Como consecuencia de todo esto, el Consejo de Europa fué el resultado de un compromiso entre ambas ideas divergentes. En la práctica, tal como se desprende de su Estatuto, no tiene ni poder de ejecución, ni poder de fiscalización de la actuación de los Gobiernos, ni siquiera la posibilidad de legislar sobre la más mínima materia administrativa. Únicamente se le ha dejado la válvula de escape de «poder hablar» y —si le es posible— de formar una opinión pública capaz de influir en las decisiones de sus Gobiernos.

En tales circunstancias, cuando se celebró la sesión inaugural de la Asamblea Consultiva el 10 de agosto de 1949, la primera reacción que se pudo percibir fué la «sublevación» de los partidarios de la rápida federación política de Europa contra la tendencia representada por los «obstruccionistas» británicos. Ello nos conduce a procurar explicar brevemente lo que representan las dos diversas posiciones: la federalista o «constitucional», y la unionista, que para expresarla más claramente llamaremos «funcionalista», ya que usa el método que los ingleses llaman «functional approach».

Los constitucionalistas.

Llevan a sus últimas conclusiones, con una lógica muy francesa, la afirmación de que la salvación de Europa sólo se podrá encontrar en una unificación económica que le dé un gran mercado común y un útil aprovechamiento de la producción, que esta unificación económica sólo podrá hacerse mediante la existencia de una autoridad política superior (lo cual presupone un abandono parcial de la soberanía nacional) y que para ello es necesario la formación de un Estado europeo con sus tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. De esta forma. a

una situación de hecho se le da una solución teórica y de ahí se pasa a la construcción imaginada de una institución que «debe de dar» una solución a la situación real que ha originado la formación de la teoría.

Es una actitud dogmática que no tiene en cuenta suficientemente las dificultades que la realidad ofrecerá al desarrollo ideal de la especulación.

En la práctica, esta posición se traduciría en la firma de un «Pacto Federal» de los Estados por el que se crease un «Gobierno europeo» responsable ante un Parlamento Federal, un poder legislativo y un poder judicial o Corte Suprema independiente del poder político. La Corte Suprema interpretaría la Constitución y entendería de las diferencias entre los Estados firmantes.

El Pacto Federal supondría la creación de una nacionalidad europea, de una unión aduanera, de una moneda única, de una política internacional común, de una economía (socialista o liberal, según los casos) europea y de un ejército europeo con un mando supremo.

Esta es la forma en que aparece (expuesta de una manera esquemática y demasiado simplista, seguramente) la forma continental o constitucional de ver el problema. Se quiere colocar, en primer término, la última piedra de una pirámide y de allí (con un ligero andamiaje) ir rellenando todos los huecos que falten y solucionando a medida que se presenten todas las dificultades que vayan apareciendo.

El método funcional.

Es exactamente el reverso de la medalla. Los partidarios del «functional approach» se dan perfecta cuenta que hace cincuenta años había en Europa —sin ningún pacto político ni mengua de la soberanía nacional— una unidad infinitamente superior a la que hoy pueda existir. No se necesitaban pasaportes ni visados, ni había dificultades para obtener divisas: un europeo, francés o noruego podía viajar libremente por todo el Continente (excepto Rusia) con tal de tener los suficientes francos o coronas para pagar los billetes de tren. Un industrial alemán podía enviar libremente sus productos a cualquier país de Europa sin tener que pensar en contingentes, en permisos de importación y exportación, en autorizaciones de cambio.

Los funcionalistas piensan que la idea federativa no está suficientemente madura para que se puedan hacer «de un plumazo» unos Estados Unidos de Europa. Porque ven las terribles dificultades que existen, creen que se debe de comenzar por la base de la pirámide —por medidas limitadas pero concretas en el terreno económico, cultural, político y militar—, estos acuerdos parciales irían creando un haber en

común y formando una opinión pública (que hoy no existen) favorable a la Unión Europea. De este modo se llegaría a la consolidación de lazos firmes entre los pueblos europeos, y más tarde, solamente más tarde, se acometería la integración de los países de Europa en una entidad superior, cuando la práctica hubiera demostrado que ello era posible y beneficioso.

No quiere decir lo que antecede que las dos posiciones, voluntariamente descritas en su matiz extremista, sean fijas e irreductibles. Dentro de los federalistas, los hay de mente muy abierta, y a este respecto señalaré el ejemplo del presidente del Comité Ejecutivo de la Unión de Federalistas Europeos (U. E. F.), señor Henri Brugmans, quien en una reunión de su organización celebrada en Estrasburgo en noviembre de 1950, afirmó que los federalistas siempre estaban dispuestos a apoyar cualquier medida concreta, de tipo funcional, que fuera propuesta.

Por parte de los funcionalistas, los más extremistas son los delegados del «labour party» británico, si exceptuamos al miembro del Parlamento y delegado laborista en la Asamblea de Estrasburgo, señor Mackay, que es el más europeísta de los ingleses, lo cual no deja de ser una paradoja, si se tiene en cuenta que el señor Mackay es australiano. Los conservadores británicos, partidarios también del método funcional, se encuentran en una posición intermedia —entre la extrema prudencia laborista y el entusiasmo unificador continental—.

Pero volvamos a los hechos. Cuando por primera vez se reunieron los delegados en Estrasburgo, sabían perfectamente que la Asamblea era un cuerpo sin alma, y que, a menos de lograr una reforma del Estatuto, jamás se podría emprender una obra creativa audaz si no era con la previa anuencia de *todos los Gobiernos miembros*.

Por ello, desde el principio se planteó la lucha de una gran parte de los delegados por sacudirse la tutela del Comité de Ministros y por lograr una verdadera autoridad con «funciones limitadas pero poderes reales». A este fin era necesario obtener, por lo menos, lo siguiente: a). libertad de la Asamblea para fijarse su orden del día; b), supresión del derecho de veto en el Comité de Ministros; c), creación de un organismo ejecutivo.

Según los planes más optimistas, el Consejo de Europa hubiera podido transformarse en:

A) Un organismo ejecutivo formado a base de la Comisión Permanente (esto se ensayó con la propuesta de Comité Ejecutivo a que ya se hecho alusión).

B) La Asamblea como órgano legislativo. Elegida por sufragio universal y siendo el ejecutivo responsable ante ella.

C) Un Comité de *Ministros de Asuntos Europeos*, que podría ser el núcleo de un Senado.

A pesar de la falta de apoyo de los laboristas ingleses, la Asamblea logró fácilmente aprobar y presentar al Comité de Ministros recomendaciones en este sentido que fueron rechazadas de plano, lo cual no puede extrañar a nadie, ya que en el Comité estaban los mismos ministros que habían aceptado un Estatuto hecho precisamente para evitar tales contingencias.

Puestas las cosas así, sólo le quedaban a la Asamblea dos soluciones: o crear una agrupación restringida de países dispuestos a llegar a una unión real y rápida (es decir, hacer una escisión) o resignarse a seguir con su modesto papel. La primera posición fué sostenida por muchos de los delegados adscritos a la U. P. E. (Unión Parlamentaria Europea).

La U. P. E. es la forma actual del antiguo movimiento paneuropeo, creado por el conde Coudenhove-Kalergi. Ya en su Congreso de Constanza de septiembre de 1950 esta organización se declaró partidaria de la formación de una Unión Europea sin la inclusión de la Gran Bretaña ni de los países escandinavos (si dichos Estados no se mostraban dispuestos a la rápida federación). Con tal fin, envió a los Gobiernos de Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Alemania, Sarre, Francia e Italia un *memorandum* que contenía la propuesta de creación de una unión parcial europea titulada «Unión Carlomagno», que sólo comprendería los países mencionados.

Por el mismo tiempo, en Estrasburgo, un grupo de delegados con actitudes histriónicas habían pretendido organizar un espectacular acto simbólico a la manera del «serment du jeu de pomme», que resultaba un poco ridículo para los sesudos y aburguesados representantes de una Asamblea nada revolucionaria.

Antes de la reunión de noviembre de la segunda parte de la sesión de 1950, el secretario de Asuntos Exteriores inglés, Ernest Davies, había declarado en la Cámara de los Comunes que el Gobierno británico era enemigo de aumentar los poderes de la Asamblea Consultativa.

En tales circunstancias, la reunión última de noviembre tenía gran importancia, pues en ella se iba a ver por cuál de las dos soluciones se inclinaban los delegados. Si la mayoría hubiera aceptado la posición extremista hubiera quedado deshecho en embrión un organismo, sin tener ninguna seguridad de que los países clasificados como partidarios de la rápida federación la hubieran llevado a cabo.

Felizmente el sentido común imperó en noviembre. Calmados los ánimos, ya no se pensó en rupturas con el bloque inglés. Se prefirió seguir trabajando «funcionalmente» por una Unión Europea «con Inglaterra» a lanzarse con los ojos cerrados «federalmente» hacia una hipotética unión sin la Gran Bretaña.

Yo creo que es muy injusta la actitud que han adoptado muchas personas dentro de los medios federalistas de achacar a Inglaterra toda

la culpa del fracaso del Consejo de Europa; es muy injusto y muy cómodo.

Evidentemente, en la hostilidad de la Gran Bretaña hacia las ambiciones del Consejo de Europa hay una parte de interés particular, no sólo nacional, sino asimismo político. El partido laborista que gobierna en Inglaterra se encuentra en minoría en Estrasburgo, donde dominan los delegados de centro-derecha, y la oposición conservadora se sirve de la Asamblea alsaciana para apuntarse tantos contra su rival. Sin embargo, no hay que olvidar nunca la posición especial de la Gran Bretaña, potencia «mundial» más que europea. Mientras no se encuentre una fórmula más ingeniosa para interesar a *todo el Imperio Británico* en un organismo más amplio y más eficaz que el Consejo de Europa, a nadie puede chocar el hecho que la Gran Bretaña no se entusiasme demasiado por una estrecha unión con un Continente europeo al que todavía no ha logrado mirar sin entera desconfianza. Y esto se puede aplicar tanto a los laboristas como a los conservadores.

Por otro lado, y ello es de una gran importancia, hay una gran parte de realismo político en la posición inglesa. Cuando en 1948 Bevin no deseaba la creación de un nuevo organismo europeo —*hasta que se solucionasen los problemas políticos, militares y económicos del momento*— el político británico veía bastante lejos, o si no veía adivinaba. Los hechos le han dado razón. Las circunstancias en que vive el mundo no son propicias para empezar unos cambios revolucionarios en la estructura de Europa. Es seguro que *a largo plazo* una unificación coherente de Europa traería consigo un aumento de la producción, una disminución de los costes, una mayor facilidad para hacer la concurrencia a la zona del dólar y una mejora del nivel de vida del europeo. Pero todo eso *a largo plazo*. A corto plazo, las consecuencias serían exactamente inversas: una disminución de la producción, un aumento del coste, dificultades para la venta y... paro obrero. Si se piensa en el cariz peligroso que presenta la política mundial, no parecen estos momentos los más adecuados para «ensayar» ningún sistema audaz que, aunque sólo sea momentáneamente, pueda debilitar la ya débil posición de Europa.

Ocurre prácticamente lo mismo con respecto a la organización militar continental, que aun siendo una de las materias vedadas por el Estatuto a la competencia del Consejo de Europa en forma taxativa (5), la Asamblea ha discutido ampliamente con la venia del Comité de Ministros.

En momentos en los que, según se dice, lo interesante es procurar disminuir lo más rápidamente posible el enorme desequilibrio que existe

(5) Artículo 1.º d) Las cuestiones relativas a la Defensa Nacional no son de la competencia del Consejo de Europa.

entre el poderío militar del bloque comunista y los países europeos de este lado del telón de acero, la posición francesa dentro y fuera del Consejo de Europa pretende la organización (partiendo de cero) de un nuevo «Ejército europeo», con todas las dificultades que ello supone de preparación, adaptación y organización, por no hablar de las susceptibilidades nacionales que presentarían a cada paso y que habría que resolver. Con respecto a Alemania, esta misma tesis no quiere autorizarle (como última concesión) a formar más que brigadas o «combat teams» (sin Estado Mayor general) y éstas dentro de organizaciones superiores de diversas nacionalidades, es decir, paneuropeas.

No presupone lo que antecede una opinión en pro de un inmediato rearme alemán. Es muy digna de tenerse en cuenta la posición de los que afirman que antes de rearmar Alemania es necesario llevar hasta el máximo las posibilidades de defensa de los demás países europeos, y ello por consideraciones estratégicas y políticas. Lo que no se puede defender es el condicionar el rearme alemán a que esta nación acepte el Plan Schuman para el carbón y el acero, postura nada elegante para quienes pretenden que la Unión Europea debe formarse por la libre voluntad de las partes... y muy poco práctica además; es lo que vulgarmente se llama poner la carreta delante de los bueyes.

Lo que parecería lógico sería —si es que se considera que Europa está pasando por una crisis peligrosa de impotencia militar y que existe una amenaza real de conflicto armado, y eso es lo que se afirma en el hemisiciclo del Consejo de Europa— no realizar ningún cambio en la estructura europea que pudiera traer consigo un debilitamiento momentáneo, antes bien, tomar todas las medidas necesarias para aumentar la producción y los medios de defensa..., y una vez que la paz haya sido asegurada gracias a la voluntad pacífica de defensa de los pueblos de Europa y de las naciones del Pacto Atlántico, entonces desarrollar en forma coherente un plan de unificación económica.

Pero estos son asuntos que ya han pasado de la esfera únicamente continental, dejémoslos para otra ocasión y sigamos brevemente con lo que ha sido la obra del Consejo de Europa.

Como ya he dicho, muy poco positivo ha sido realizado. Se puede considerar en su activo la entrada de Alemania (condicionada a la aceptación del Sarre) en la organización.

Se hubiera podido considerar como activo la firma de una Carta de los Derechos del Hombre, pero la supresión por parte del Comité de Ministros de tres de los derechos que la Asamblea había propuesto (derecho de propiedad, de libre elección por los padres de la educación de sus hijos y de elecciones libres) ha dejado la obra a medio terminar.

El único aspecto en el que la Asamblea Consultiva ha realizado una labor realmente positiva, ha sido en el de dar ocasión a una auténtica

colaboración entre un gran número de delegados de distintas naciones. En Estrasburgo se ha reunido por primera vez una especie de Parlamento europeo. Aquí se han congregado más de doscientos delegados (con sus suplentes) de quince naciones y se ha logrado una técnica parlamentaria mezcla de la francesa y de la inglesa. Los representantes han tenido la oportunidad de conocerse y comprenderse y de que brote entre ellos una especie de solidaridad «europea» que hasta ahora no existía. Por todo esto, y aunque parezca una paradoja, lo importante de la Asamblea de Estrasburgo no es lo que ha hecho, sino la creación de un clima europeo que para más adelante, cuando se pueda pensar más seriamente en desarrollar una estrecha incorporación de los países de Europa, podrá ser de gran utilidad. La obra del Consejo de Europa es, pues, hasta ahora, únicamente simbólica y no hubiera podido ser de otra manera.

ROMÁN OYARZUN IÑARRA.

