

LA PARTICIPACION DE ESPAÑA EN LA ORGANIZACION DE EUROPA. DIFICULTADES, REALIZACIONES Y POSIBILIDADES

La ausencia de España de uno de los más singulares fenómenos de la post-guerra: la organización de Europa—de su progresiva asociación e integración—, no puede menos que llamar la atención del estudioso de las organizaciones internacionales. Sin embargo, las publicaciones de estos últimos años apenas si se han ocupado de las relaciones de España con las diversas organizaciones creadas en Europa. Sin pretender llenar aquí esta laguna, lo que desbordaría el cuadro de este artículo, es nuestra intención dar al lector una visión de conjunto del problema, que le permita: apreciar las dificultades que explican esa ausencia, conocer la situación actual y considerar las perspectivas que se ofrecen en un futuro inmediato. Limitado así nuestro objetivo, consideraríamos lograda nuestra finalidad si la lectura de estas páginas provocara entre alguno de los jóvenes de Europa, que se preocupan del futuro de nuestro Continente, suficiente interés para desarrollar y profundizar en el estudio de este problema de la organización europea.

* * *

1) La ausencia de España en las Organizaciones Europeas se explica por la existencia de una serie de dificultades que podríamos dividir en dos grupos: 1) dificultades contingentes o accidentales, y 2) dificultades de carácter más profundo o permanente. Las primeras tienen su origen en la situación política particular de la post-guerra. Las segundas hay que buscarlas en la evolución histórica, económica y social de nuestro Continente.

Después de la Segunda Guerra Mundial, las Naciones Unidas siguieron una política de aislamiento del régimen político español considerado, por «sus orígenes, naturaleza y asociación con los Estados agresores», contrario a la moral internacional. Esta actitud de las Naciones Unidas encontró su expre-

sión jurídica más importante en la Resolución 39 (I) de la Asamblea General de la O. N. U., del 12 de diciembre de 1946, recomendando la exclusión de España de toda Organización o Conferencia internacional mientras no se produjera un cambio de régimen político en nuestro país. Esta recomendación de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas fué aceptada por la mayoría de los Estados miembros, y aplicada en las relaciones internacionales, convirtiéndose por ello en jurídicamente obligatoria ¹.

Las Organizaciones Europeas son organizaciones regionales creadas independientemente de la O. N. U., con la que, si bien pueden tener o tienen una cierta colaboración, no están sin embargo obligatoriamente vinculadas, como, por ejemplo, es el caso de las Instituciones o Agencias Especializadas ². Pero si bien es verdad que todas las Organizaciones Europeas no están vinculadas a la O. N. U., todos los miembros de las Naciones Unidas han reconocido la preminencia de las obligaciones contenidas o derivadas de la Carta ³, preminencia reconocida también por los textos constitucionales de las Organizaciones Europeas ⁴. Por otra parte, la Resolución 39 (I) de la Asamblea General, una vez aceptada por la totalidad de los Estados europeos miembros de la Organización, era jurídicamente obligatoria para dichos Estados. La obligación jurídica de una recomendación—respecto a su contenido—nace en el momento de ser aceptada formal o tácitamente por los sujetos de derecho internacional a los que va dirigida ⁵. De estas consideracio-

¹ Texto de la Resolución 39 (I) de la Asamblea General, AG (I-2) 59, sesión plenaria, página 1222.

² Las Instituciones u organismos especializados son organizaciones independientes, pero vinculadas obligatoriamente mediante acuerdos a la Organización de las Naciones Unidas (arts. 57 y 63 de la Carta).

³ Artículo 103 de la Carta: "En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los miembros de las Naciones Unidas, en virtud de la presente Carta, y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta."

⁴ Así, por ejemplo, el artículo 1 (c) del Estatuto del Consejo de Europa y el artículo 7 del Tratado del Atlántico Norte, reconocen formalmente la primacía de las obligaciones de la Carta.

⁵ Una recomendación no crea una obligación en cuanto atañe a su contenido, sino solamente la obligación de ser tomada seriamente en consideración por los sujetos a los que va dirigida. Esto es lo que diferencia una recomendación de una decisión. El contenido de una recomendación es obligatorio solamente cuando la recomendación ha sido aceptada formal o tácitamente. Sobre el valor jurídico de los términos *resolución*, *decisión*, *recomendación* y *trabajos preliminares*, ver: Chaumont, *Les Organisations Internationales*, París, 1948-49.

nes, una conclusión se impone: los Estados europeos miembros de las Naciones Unidas—bajo el imperio de la Resolución 39 (I)—estaban jurídicamente obligados a excluir a España de las Organizaciones Europeas creadas.

A pesar de la inexistencia de toda posibilidad de control directo por las Naciones Unidas de las actividades de las Organizaciones Europeas, la efectividad de la obligación jurídica mencionada ha sido total. Y esto por una razón bien sencilla: ninguna dificultad de orden político ha impedido a los miembros europeos de la O. N. U., que han creado las Organizaciones Europeas, aplicar esta obligación jurídica. Al contrario, fueron con frecuencia Estados europeos miembros de la O. N. U. los que tomaron parte más activa en la elaboración de la política de las Naciones Unidas hacia España. A veces, han sido precisamente estos Estados europeos los que han tomado la iniciativa en la lucha de la O. N. U. contra el régimen político español y han hecho posible la adopción de las recomendaciones de la Asamblea General ⁶.

Así pues, por medio de la coordinación inter-estatal, la política de las Naciones Unidas y de las Organizaciones Europeas hacia el régimen político español pudo armonizarse fácilmente. Las Organizaciones Europeas han sido aún más unánimes en su política de hostilidad hacia el régimen español que las Naciones Unidas, y la ausencia de un mecanismo directo de coordinación entre la O. N. U. y las Organizaciones Europeas no fué ningún obstáculo para la manifestación de esta línea de conducta.

Las Organizaciones Europeas aplicaron las recomendaciones de la Asamblea General de la O. N. U. de una manera más radical que las Instituciones Especializadas vinculadas directamente a la Organización de las Naciones Unidas. Ciertas limitaciones de orden legal o técnico, que impidieron la aplicación integral de las mencionadas recomendaciones por las Instituciones Especializadas, no han jugado ningún papel en el caso de las Organizaciones Europeas ⁷.

⁶ Todos los Estados europeos miembros de la O. N. U. votaron en favor de la Resolución 39 (I), con la única excepción en los Países Bajos, que se abstuvieron.

⁷ Entre las limitaciones de orden legal merece citarse el caso de la Organización de la Aviación Civil Internacional (O. A. C. I.). Si bien, suspendida de sus derechos, España ha seguido siendo miembro de la O. A. C. I. durante todo el tiempo que la Resolución 39 (I) ha estado en vigor. La O. A. C. I. se ha visto obligada, para adaptarse a la Resolución 39 (I), a proceder por vía de protocolo adicional a la Convención, sujeto a la firma y ratificación de los miembros de la Organización. Por falta del número necesario de ratificaciones el protocolo no ha entrado aún en vigor.

Respecto a las limitaciones de orden técnico señalemos, por ejemplo, el caso de la Unión Postal Universal (U. P. U.) que, mediante un "modus vivendi", ha asegurado de

Todas las Organizaciones Europeas han sido creadas después de la adopción de la Resolución 39 (I) del 12 de diciembre de 1946. Más aún, todas las grandes Organizaciones Europeas en las que hubiera podido participar España, fueron creadas bajo el régimen de la Resolución 39 (I)⁸. Si el movimiento de revisión del «caso español» ganaba de más en más adeptos en la O. N. U., a medida que la situación internacional iba evolucionando, las recomendaciones de la Asamblea General continuaban en vigor durante todo este período. Así pues, la no-invitación de España a las conferencias constituyentes de las Organizaciones Europeas fué conforme a las recomendaciones de la O. N. U., y al mismo tiempo no planteó ningún problema jurídico: la composición de una conferencia internacional es—en principio—una decisión política discrecional de las potencias invitantes.

Ningún impedimento de orden técnico ha impedido a las Organizaciones Europeas aplicar las recomendaciones de la O. N. U. Las Organizaciones Europeas, responden todas, al menos en su origen, a imperativos políticos. En las Organizaciones Europeas se trata de la primacía del factor político, incluso en el caso de *organizaciones económicas*, como la Organización Europea de Cooperación Económica (O. E. C. E.) y de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (C. E. C. A.). Si ciertas limitaciones técnicas han impedido la ignorancia o la exclusión total de España de las Organizaciones Europeas, han sido la consecuencia del desarrollo progresivo de las organizaciones creadas, pero en ningún caso sus efectos han sido posteriores a la abrogación de la Resolución 39 (I) y han sido resueltos por medio de acuerdos parciales⁹.

Así pues, la política de las Naciones Unidas hacia el régimen español ha sido un primer obstáculo a la participación de España en las Organizaciones Europeas. Los miembros europeos de las Naciones Unidas estaban jurídicamente obligados por las recomendaciones de la Asamblea General a excluir España de las conferencias y organizaciones internacionales. Esta obligación

hecho a España un trato igual que a los miembros en numerosas de sus actividades. Más interesante es el problema suscitado en el "Provisional Frequency Board" de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (U. I. T.) a propósito de la distribución de frecuencias, en el que la Organización se ha visto obligada a conocer las frecuencias españolas.

⁸ La O. E. C. E. el 16 de abril de 1947, la O. T. A. N. el 4 de abril de 1949 y el Consejo de Europa el 5 de mayo de 1949.

⁹ Como el acuerdo concluido entre la O. E. C. E. y el Gobierno español, que veremos a continuación.

jurídica se unió a la hostilidad política real de los gobiernos europeos hacia el régimen español. De aquí la fácil coordinación de las políticas de las Naciones Unidas y de las Organizaciones Europeas hacia el régimen español. Por otra parte, ningún obstáculo legal o técnico ha impedido la aplicación de las recomendaciones de la O. N. U. por las Organizaciones Europeas.

Sin embargo, la política de las Naciones Unidas hacia el régimen político español no ha sido la única dificultad que se ha interpuesto entre España y las Organizaciones Europeas, a nuestro modo de ver, ni siquiera la más importante. La prueba más evidente es que la abrogación de las recomendaciones de la O. N. U. no ha provocado la admisión de España en las Organizaciones Europeas. Ni España ha solicitado su admisión, ni las Organizaciones Europeas han invitado a España—por lo general—a participar en sus trabajos. Otras dificultades políticas se han interpuesto entre España y las Organizaciones Europeas.

Los diferentes grupos que se unieron alrededor del «Movimiento Europeo» estaban compuestos de defensores de las ideologías liberales y democráticas. Liberalismo, socialismo y democracia-cristiana—esta última nacida de la guerra—han sido los soportes ideológicos de la unificación de Europa¹⁰. Hostiles a toda forma de gobierno autoritario cuyas consecuencias Europa acababa de sufrir, estos grupos han condenado el régimen político español. Nada mejor que recordar aquí la resolución adoptada por la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa el 10 de agosto de 1950. La Asamblea Consultiva ha expresado su deseo de que el pueblo español tenga «elecciones libres y establezca un régimen constitucional cuyos parlamentos puedan ser miembros de la Asamblea»¹¹. Pese a que la resolución de la Asamblea tiene solamente el valor jurídico de un simple deseo, es significativa e ilustra lo que acabamos de decir. La resolución hace depender la admisión de representantes españo-

¹⁰ Las agrupaciones que se han unido constituyendo el «Movimiento Europeo» son: la «Union Européenne des fédéralistes», el «Mouvement social français pour les États Unis d'Europe», el «Conseil français pour l'Europe Unie», la «Ligue européenne de coopération économique», el «Committee United Europe» y los «Nouvelles équipes internationales». Colaborando con el «Movimiento Europeo», pero conservando su carácter de entidad separada, es necesario mencionar también por su importancia la «Europäische Parlamentarier-Union», cuyo secretario general es el conde Coudenhove-Kalergi.

¹¹ Resolución de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa sobre España del 10 de agosto de 1950. Texto de la resolución: «L'Assemblée, émet le vœu que dans un proche avenir le peuple espagnol puisse tenir des élections libres et établir un régime constitutionnel dont les parlementaires pourront être membres de cette Assemblée» (Assemblée Consultative, Doc. 44).

les a la Asamblea de la celebración de «elecciones libres» y del establecimiento de un «régimen constitucional), lo que quiere decir que los representantes españoles actuales no podrán ser miembros de la Asamblea Consultiva. Esta resolución expresa bien el espíritu de las fuerzas políticas que se han impuesto la tarea de la unificación de Europa. Régimen constitucional quiere decir aquí división de poderes, régimen de partidos políticos, con su corolario: «democracia liberal». Así pues, la ideología política del «Movimiento Europeo» ha sido desde sus orígenes profundamente contraria al régimen político imperante en España.

Como no podía ser menos después de lo que acabamos de decir, el «Movimiento Europeo» ha sido mirado con recelo si no con franca hostilidad por las fuerzas políticas dominantes en España. No se trataba de un simple resentimiento hacia los Estados europeos que habían atacado el régimen español, sino del miedo de ver en peligro el régimen político establecido después de la guerra civil. Europa aparecía como un medio para restablecer en España el régimen democrático y liberal contra el que fué dirigida la guerra civil. Indiquemos, sin embargo, que desde hace cierto tiempo—lenta, pero continuamente—van desapareciendo muchas de las reservas con que en un principio fué mirada en España la «idea europea».

Las dificultades que hasta aquí hemos visto se han interpuesto entre España y las Organizaciones Europeas—política de las Naciones Unidas y de los Estados Europeos hacia el régimen español, ideología del movimiento europeo, desconfianza de los medios gubernamentales españoles—forman parte de ese grupo de dificultades que hemos llamado contingentes o accidentales. Unas pertenecen al pasado, otras tienen aún vigencia, pero todas ellas—a pesar de su importancia—no constituyen la principal fosa existente entre España y Europa. Hay otras dificultades que tienen su origen en causas mucho más permanentes, profundas y complejas, y que, según nuestra opinión, son el obstáculo principal a la integración de España en la Europa en formación.

Estas dificultades son de índole política, económica y social, y hay que buscarlas en la evolución histórica de nuestro Continente. Ellas constituyen un «hecho» que todo espíritu realista tiene que tener en cuenta. Nos limitaremos a exponer aquí algunos puntos que ilustran lo que acabamos de decir.

La recuperación económica de los países de Europa Occidental ha acentuado aún más las diferencias tradicionales de nivel de vida y de desarrollo económico entre España y sus vecinos europeos. España, que en el siglo XIX comenzó demasiado tarde su revolución industrial, vió destruída su eco-

nomía como consecuencia de la guerra civil 1936-39 y de la guerra mundial 1939-45. Pérdida de reservas oro, estragos en la agricultura, insuficiencia industrial, ruptura de las corrientes tradicionales de comercio exterior, etcétera. En realidad España no ha podido sobrevivir más que al precio de terribles sacrificios de su pueblo y por una disminución del nivel de vida, ya inferior al de los países de Europa Occidental.

Esta diferencia tradicional de desarrollo económico entre España y Europa Occidental ha sido acentuada por una coyuntura política adversa. Después de la Segunda Guerra Mundial, España, no beligerante en el conflicto armado, no ha participado en los organismos de urgencia creados por el Mando Militar Aliado y que desarrollaron sus actividades tanto en los países victoriosos como en los vencidos. Las actividades de estas organizaciones han producido, naturalmene, interdependencias de intereses cuya importancia no hay que despreciar si se quiere comprender el desarrollo futuro de Europa Occidental¹². A este alejamiento inicial hay que añadir la exclusión de España de la ayuda económica americana. España ha sido el único país de Europa que no se ha beneficiado de la ayuda Marshall. Esta fecha, que señala la división definitiva de Europa en dos bloques Este y Oeste, es también de la de la separación de España de la Europa Occidental¹³. La no-participación de España en el Plan Marshall ha sido seguramente la medida más rigurosa entre las provocadas por la política de «no-colaboración» seguida por las Naciones Unidas con el régimen español. Recordemos que la Asamblea General de la O. N. U. no había recomendado sanciones económicas contra el régimen español, pero la exclusión de España del Plan Marshall constituyó indirectamente una sanción de este tipo, en todo caso, repetimos, la más grave de las pronunciadas contra el régimen español. Estas circuns-

¹² Entre estos organismos destacan por su importancia las llamadas Organizaciones "F", creadas en Londres en 1945: el "Emergency Economic Committe for Europe" (E. E. C. E.), la "European Coal Organization" (E. C. O.) y la "European Central Inland Transport Organization" (E. C. I. T. O.).

¹³ La ayuda económica americana al continente europeo tiene su origen en el discurso del general Marshall en la Universidad de Harvard el 5 de junio de 1947. Esta ayuda estaba condicionada a una cooperación estrecha entre los países europeos. Los Estados Unidos dejaron a los Estados europeos en libertad de ponerse de acuerdo sobre la manera de dar la máxima eficacia a su programa de ayuda. Los Gobiernos francés e inglés convocaron en París una Conferencia a la que fueron invitados todos los Estados europeos, con la única excepción de España. En esta época el Gobierno español se encontraba bajo el peso de la Declaración de Potsdam y de las recomendaciones de la Asamblea General de la O. N. U.

tancias han contribuido a alejar a España de ese *standard* mínimo que da a los países que forman el complejo político de la Europa Occidental una uniformidad económica evidente. Por otra parte—desde hace unos meses—, España se encuentra en un proceso de industrialización que le impide abrir sus fronteras a los productos de los Estados Europeos más avanzados.

A esta falta de uniformidad económica entre España y Europa Occidental corresponde una falta de uniformidad política. El liberalismo político y la democracia social que desde el siglo XIX han terminado por modelar, el uno al lado del otro, las instituciones políticas de los países de Europa Occidental, han quedado en España—en gran medida—disociados de la comunidad nacional. No es aquí el momento de analizar las causas, sino de señalar sus consecuencias.

Ya sé que en todos y cada uno de los países europeos, muchas capas de la población permanecen de espaldas o ignorantes de las instituciones políticas o de la vida pública, pero mientras en esos países la gran mayoría de los grupos políticos gobernantes han aceptado explícita o tácitamente los principios del «juego político» que supone la democracia-liberal, en España las cosas suceden de otra manera. Poderosos grupos políticos y corrientes del pensamiento español no han aceptado los principios que dicho régimen implica. Liberalismo y democracia están en España lejos de ser expresa o tácitamente aceptados por todas las minorías dirigentes. No olvidemos—como ya hemos indicado—que esos principios constituyen el soporte ideológico, la corriente política, del «Movimiento Europeo». En consecuencia, y como no podía ser menos, estos principios y postulados trascienden naturalmente a las normas dogmáticas y orgánicas de las convenciones constituyentes de las Organizaciones Europeas. Esto es naturalmente un grave obstáculo para la colaboración de España con las Organizaciones Europeas.

* * *

II) Hasta aquí hemos visto las dificultades que se han alzado o se alzan aún entre España y la organización de Europa. Avancemos su consecuencia inmediata: España no es miembro de ninguna de las grandes Organizaciones Europeas existentes. Sin embargo, la situación es más compleja de lo que esta primera afirmación pudiera hacer creer. España ha entrado en relación con varias Organizaciones Europeas, y en ciertos casos, estas relaciones han plasmado en acuerdos formalmente contraídos. A continuación nos proponemos esbozar el estado actual de las relaciones de España

con las diferentes Organizaciones Europeas, comenzando por la organización esencialmente política: el Consejo de Europa.

Como hemos indicado, la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa se ha pronunciado en agosto de 1950 sobre la eventualidad de una participación española a sus trabajos. En la misma sesión, la Asamblea creó una Comisión Especial encargada de defender los intereses de las naciones europeas no representadas en el Consejo. Así pues, la Asamblea, por medio de esta Comisión Especial, cuida de los intereses de todos los Estados Europeos, España incluida, pues la Comisión debe tener en consideración los intereses del conjunto de países que están en la «imposibilidad» de participar en los trabajos del Consejo de Europa¹⁴. Fuere el que fuere el juicio que merezca esta iniciativa de la Asamblea Consultiva, nos interesa señalar aquí la posición de la citada Comisión respecto a la política a seguir con los Estados europeos no-miembros¹⁵.

La Comisión—deseando la adhesión de todo Estado europeo no-miembro ha recomendado, sin embargo, que las reglas de adhesión del «Estatuto» sean aplicadas «de un modo y objetivamente»¹⁶. Hecha esta afirmación, la Comisión distingue entre las naciones «bajo dominación soviética» y las otras naciones europeas no-miembros, es decir, Finlandia, Portugal, Suiza, España y Yugoslavia. Estas últimas, en el espíritu de la Comisión, pueden a su vez dividirse en «democráticas» y «no democráticas». Yugoslavia, Portugal y España están incluidas en este último grupo. La Comisión consideró deseable

¹⁴ Resolución de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa del 28 de agosto de 1950 (Doc. AS-2-127. Comptes rendus des séances 7-28 de agosto de 1950, páginas 1256-57).

¹⁵ Independientemente de la buena fe o intención de sus autores, esta resolución es criticable desde muchos puntos de vista. En todo caso, los trabajos de la Comisión pueden conducir a contradicciones entre lo que ella considere como los intereses de los países que tiene el encargo de cuidar, y los intereses representados por los gobiernos de esos países soberanos.

¹⁶ La admisión de nuevos miembros al Consejo de Europa está regulada por los artículos 3 y 4 del Estatuto: "Tout membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du Droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Il s'engage à collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but défini à l'article 1" (article 3); "Tout Etat européen considéré capable de se conformer aux dispositions de l'article 3 et comme en ayant la volonté peut être invité par le Comité des Ministres à devenir membre du Conseil de l'Europe. Tout Etat ainsi invité aura la qualité de membre dès qu'un instrument d'adhésion au présent Statut aura été remis en son nom au Secrétaire Général" (article 4).

invitar a estos últimos países a participar en ciertas «actividades técnicas» —por ejemplo, trabajos sobre patentes, seguridad social, etc.—del Consejo. La Asamblea Consultiva, haciendo suyo el punto de vista de la Comisión, ha recomendado al Comité de Ministros «que sean explotadas a fondo» todas las posibilidades prácticas existentes a la participación de esos países en las actividades de los comités técnicos del Comité de Ministros¹⁷.

Por otra parte, el Comité de Ministros, el 7 de mayo de 1953, se había ya declarado presto a «concluir acuerdos» con los países europeos no miembros del Consejo de Europa que desearan asociarse a ciertas actividades del Consejo¹⁸.

Esta política del Comité de Ministros y de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, hacia los países no-miembros de la organización, ha tenido consecuencias prácticas en las relaciones de España con el Consejo de Europa. Si bien de una manera limitada, España y el Consejo de Europa han tenido ocasión de entrar en relación. Un observador español ha participado en los trabajos del Comité de expertos en materia de patentes, que se reunió en Estrasburgo el 3 de octubre de 1955. Más importantes son las negociaciones sobre la adhesión de España a ciertas Convenciones europeas elaboradas por el Consejo, y que han concluído—hace unos meses—con la firma por España de las Convenciones Culturales elaboradas por el Consejo de Europa. También ha podido desarrollarse una colaboración indirecta del Gobierno español con el Consejo de Europa por el intermedio de organizacio-

¹⁷ Informe y proyecto de resolución de la Comisión Especial encargada de cuidar los intereses de las naciones europeas no representadas en el Consejo, del 14 de septiembre de 1954 (Doc. 276): "Ciertos Estados no-miembros que no reúnen por el momento las condiciones requeridas por el Estatuto para la adhesión al Consejo, podrían aceptar una invitación para participar a algunas de sus actividades técnicas. Una cooperación con estos países, en lo que concierne, por ejemplo los trabajos en curso sobre patentes y seguridad social, sería seguramente provechosa."

La Asamblea adoptó el proyecto propuesto por la Comisión Especial el 20 de septiembre de 1954 (Resolución núm. 57, directivas 61, 62 y 63): "La Asamblea se felicita de los acuerdos actuales, según los cuales expertos gubernamentales de Estados europeos no-miembros situados fuera del telón de acero pueden ser, y son, invitados a participar a los trabajos de ciertos comités creados por el Comité de Ministros, y recomienda al Comité de Ministros que sean explotadas a fondo todas las posibilidades prácticas de extender estos acuerdos."

¹⁸ Resolución del Comité de Ministros del Consejo de Europa del 7 de mayo de 1953: "Asociación a las actividades del Consejo de Europa de los países no-miembros" (Resolución (53) I6).

nes inter-gubernamentales que tienen relaciones con el Consejo y de las que España es miembro, Así, por ejemplo, por invitación del Comité de Ministros del Consejo de Europa, la O. A. C. I. convocó en abril-mayo de 1954 una conferencia sobre la coordinación de los transportes aéreos europeos. A esta conferencia, que se celebró en Estrasburgo en la «Maison de l'Europe», ha participado España como miembro de la O. A. C. I.¹⁹

Sistematizando lo que acabamos de exponer, precisemos las tres formas de colaboración que hasta el momento han tenido lugar entre España y el Consejo de Europa:

a) Colaboración del Gobierno español en los trabajos de los comités técnicos del Comité de Ministros.

b) Firma y ratificación por España de Convenciones concluidas bajo los auspicios del Consejo de Europa.

c) Colaboración indirecta por medio de organizaciones internacionales que tienen relaciones con el Consejo y a las que España pertenece en calidad de miembro.

Las relaciones entre España y las Organizaciones europeas se presentan bajo perspectivas más importantes e interesantes en el caso de las Organizaciones Económicas Europeas. Es en el cuadro de las Organizaciones Económicas, en el que la cooperación de España con las Organizaciones Europeas ha alcanzado hasta el momento resultados más positivos. Especialmente en cuanto atañe a la Organización Europea de Cooperación Económica (O. E. C. E.).

La O. E. C. E. tiene su origen en el «Plan Marshall» de ayuda económica americana al Continente europeo. Los Estados europeos, cuya cooperación y acuerdo fué exigido por los Estados Unidos como condición de su ayuda, se reunieron en París creando entre ellos un «Comité de Cooperación Económica Europea», que terminaría por transformarse—mediante Convención firmada el 16 de abril de 1948—en la «Organización Europea de Cooperación Económica». Como ya hemos indicado, consideraciones políticas del momento mantuvieron a España alejada de la O. E. C. E. España no es miembro origina-

¹⁹ Sobre el Consejo de Europa véanse las siguientes publicaciones: Sorensen, *Le Conseil de l'Europe*, Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haya, 1952, II, núm. 81; A. H. Robertson, *The Council of Europe*, London, 1956; K. Cartens, *Das Rech. des Europarats*, Berlín, 1956, y G. Rencki, *L'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe*, París.

rio de la O. E. C. E. y tendrá necesidad, para formar parte de la Organización, del acuerdo unánime del Consejo de la O. E. C. E.²⁰

La O. E. C. E. está habilitada para considerar todos los problemas relativos a la política económica y financiera de los miembros. A pesar de que España no es miembro de la Organización, colabora con la O. E. C. E. en las cuestiones agrícolas y de transportes. España participa directamente a los trabajos de la O. E. C. E. relativos a la alimentación y agricultura mediante «un acuerdo» concluído entre la Organización y el Gobierno español. En materia de transportes, España colabora indirectamente con la O. E. C. E. por el hecho de ser miembro de pleno ejercicio de la «Conferencia Europea de los Ministros de Transporte», cuya composición es virtualmente idéntica a la de la O. E. C. E.

Por iniciativa del Gobierno francés, los Ministros de los países miembros de la O. E. C. E. decidieron en marzo de 1952 la convocación de una Conferencia Europea de la Agricultura, que trabajaría en estrecha relación con la O. E. C. E. y la F. A. O. Esta Conferencia Europea de la Agricultura se reunió el 16 de marzo de 1953, aprobando una petición de admisión y participación de España a sus trabajos. Finalmente, la Conferencia resolvió continuar sus trabajos en el cuadro de la O. E. C. E. y manifestó al mismo tiempo el deseo de que España continuara participando en sus actividades en el seno de la O. E. C. E. Una comisión—de la que forma parte el Ministro español de Agricultura—fué encargada de negociar las condiciones de integración de la Conferencia en la O. E. C. E.²¹

A esta resolución de la Conferencia Europea de la Agricultura correspondió la decisión del Consejo de la O. E. C. E., creando un «Comité Ministerial de la Agricultura y Alimentación», integrado en la O. E. C. E., y autorizando a su Secretario General a firmar «un acuerdo con el Gobierno español» relativo a la participación de España en los trabajos de la O. E. C. E. en materia de agricultura y alimentación. Este «Acuerdo» fué firmado en París el 28 de enero de 1955²².

El Comité Ministerial de la Agricultura y Alimentación está, efectivamente, integrado en el cuadro de la O. E. C. E., y se diferencia de otras secciones es-

²⁰ Article 25 de la Convención de la O. E. C. E. Ver, por ejemplo, *Annuaire Européen*, vol. II, pág. 606, La Haya, 1956.

²¹ O. E. C. E., servicio de prensa, comunicado, París, 14 de enero de 1945, *Presse-A* (55) 2.

²² Acuerdo firmado entre la O. E. C. E. y el Gobierno español el 28 de enero de 1955 (O. E. C. E., comunicado citado, págs. 5 y 6).

pecializadas de la Organización—como la Unión Europea de Pagos (U. E. P.)—solamente por el hecho de que sus miembros tienen una cierta autonomía, pues en las cuestiones que son de su incumbencia los Ministros de Agricultura pueden tomar decisiones sin necesidad de la sanción del Consejo de la O. E. C. E.

Según el Acuerdo concluído entre la O. E. C. E. y el Gobierno español, España es miembro de pleno derecho—en pie de igualdad con los otros miembros de la O. E. C. E.—del Comité de Agricultura y Alimentación, de su Comité de Suplentes y de sus órganos subsidiarios. Consecuencia lógica de esta participación, dada la competencia y los trabajos del Comité Ministerial, y especialmente su función de examinar la incidencia de las cuestiones y proyectos de orden general, estudiados por la O. E. C. E., en los problemas que afectan a la agricultura y alimentación, el acuerdo autoriza al Gobierno español a hacerse representar por un observador en las sesiones del Consejo de la O. E. C. E. y de ciertos comités técnicos de la Organización cuando sean tratadas cuestiones agrícolas y de alimentación. Este derecho de estar al corriente de los trabajos de la O. E. C. E., en estas cuestiones, se acompaña de un derecho similar de documentación.

Detengámonos un momento a examinar la situación jurídica creada por este Acuerdo. En el Comité Ministerial y el Comité de Suplentes, España, como todos los otros miembros, tiene un poder de veto en todas las medidas que los Ministros acuerden dentro de los límites de su competencia. De la misma manera, en la redacción de los informes pedidos por el Consejo, o en las consultas dirigidas por el Comité a los otros órganos de la O. E. C. E., España interviene de pleno derecho y su situación es idéntica a la de los otros países miembros de la O. E. C. E. El poder de veto de que hablamos es una consecuencia de la «regla de la unanimidad», norma de la Organización.

La situación es más compleja respecto a las declaraciones adoptadas por el Consejo de la O. E. C. E., único competente en todas aquellas resoluciones que obligan a los gobiernos, pues España no es miembro de la O. E. C. E. y naturalmente no forma parte de su Consejo, órgano supremo. Es necesario que distingamos aquí entre los proyectos de decisión y la adopción de una decisión.

Los proyectos de decisión son preparados por el Comité Ministerial o por el Comité de Suplentes antes de ser sometidos al Consejo. En este momento del proceso de elaboración de la decisión, España tiene un derecho igual al de los otros países miembros de la O. E. C. E. y puede imponer su veto.

Pero una vez el proyecto sometido al Consejo, España no tiene la posibilidad de oponerse a cualquier decisión que se tome. En consecuencia, las decisiones del Consejo no la obligan. Esta situación está regulada por el acuerdo concluido entre la O. E. C. E. y España, que establece que una vez que el Consejo haya tomado una decisión, el Gobierno español dará a conocer, ya sea en el momento de la adopción de la decisión, o ya sea en un plazo a determinar, si está dispuesto a asumir en lo que concierne a España las obligaciones contenidas en la decisión. Las decisiones del Consejo obligan, pues, a España solamente en la medida que ésta acepta asumir las decisiones que la obligación supone. Esto significa que España no sólo no está obligada por la decisión del Consejo, sino más aún: España no está obligada a aceptar o rechazar la decisión tal cual es con todo su contenido. España está obligada solamente por las obligaciones que ella acepte de la decisión.

Sin embargo, la situación de España con respecto a los otros países miembros de la O. E. C. E. en el ámbito de la agricultura y la alimentación es sólo formalmente diferente. De hecho, la situación es la misma. Si las decisiones del Consejo de la O. E. C. E. ligan a los países miembros en el sentido que imponen obligaciones que han prometido cumplir fielmente, tienen sin embargo solamente carácter imperativo en la medida en que han dado su acuerdo y se han obligado a respetarlo. Esto quiere decir que las decisiones del Consejo pueden ser adoptadas solamente por unanimidad. No pueden imponerse a un Estado que se pronuncie en contra. En la O. E. C. E. no existe ninguna clase de poderes supranacionales o de limitaciones al ejercicio de la soberanía nacional²³.

²³ Según el artículo 14 de la Convención de la O. E. C. E., cada Estado miembro puede elegir entre tres posibilidades frente a una decisión de la organización. Oponer su veto a un proyecto de decisión, es decir, votar contra el proyecto. Abstenerse, declarando que no participa en la decisión o que considera que la decisión no concierne su caso particular. En fin, puede hacer valer que constituye un "caso especial"; el Consejo se pronunciará entonces sobre si la decisión es aplicable al país en cuestión o no. Así pues, no existen aquí poderes supranacionales o limitaciones impuestas al ejercicio de la soberanía nacional. La única limitación es la que resulta del hecho de participar en una organización internacional cuyas obligaciones, en la práctica sí no en teoría, no es posible dejar de cumplir y que, por lo tanto, implican que el Estado participante está dispuesto a aceptar una presión constante de la Organización, dentro del cuadro de sus competencias, en el interés superior de la comunidad de acción. La historia de la O. E. C. E. es una serie de mutuas concesiones con el fin de llegar a un acuerdo beneficioso para todos.

Así, por ejemplo, véase: A. T. Adam, *L'Organisation Européenne de Coopération*

Veamos ahora cómo se presenta la cooperación de España con la O. E. C. E. en materia de transportes. Por iniciativa del Consejo de la O. E. C. E., se reunió en París, en la sede de la Organización, una conferencia, a la que fué invitada España, para tratar de los transportes interiores europeos. Se decidió organizar una «Conferencia Europea de Ministros del Transporte» (C. E. M. T.), que fué creada por un Protocolo firmado en Bruselas el 17 de octubre de 1953 y del que España es parte. España ha firmado y ratificado el Protocolo siendo miembro originario de la C. E. M. T.²⁴

La C. E. M. T. se propone mejorar, desarrollar y coordinar los transportes interiores europeos de importancia internacional. Es una organización intergubernamental independiente, pero que, sin embargo—y no solamente por su origen—está relacionada con la O. E. C. E. desde los puntos de vista estructural, financiero y material. Su Secretariado administrativo está vinculado al Secretariado de la O. E. C. E. La O. E. C. E. sufraga los gastos de este Secretariado administrativo y procura los medios materiales necesarios al funcionamiento de la C. E. M. T. mediante acuerdo de los Gobiernos miembros de la C. E. M. T. y la O. E. C. E. El Protocolo reconoce el «interés primordial» de consultas recíprocas entre la C. E. M. T. y la O. E. C. E. sobre cuestiones relacionadas con los transportes interiores europeos que presenten un interés general.

Por otra parte, la C. E. M. T. se propone, para realizar sus objetivos, servirse de los «poderes de decisión» que resultan de la Convención de la O. E. C. E.²⁵ El hecho de que todos los miembros de la C. E. M. T. no son miembros de la O. E. C. E.—caso de España—y el deseo de servirse de los «poderes de decisión» de la convención de la O. E. C. E. ha sido regulado por el artículo 9.º del Protocolo: «Todo Gobierno de la C. E. M. T. que hubiera tomado una decisión en virtud de las disposiciones... (de este Protocolo),

Economique, Paris, 1949; P. Huet, *Aspects juridiques de l'Union Européenne de Paiements*, Journal de droit international, vol. 78, 1951, pág. 770; K. Schilling, *Der Europäische Wirtschaftsrat (O. E. C. E.) und das Abkommen über die Europäische Zahlungsunion (U. P. E.)*, Europa-Archiv, 1952, pág. 4873; y del mismo autor, *Der Europäische Wirtschaftsrat (O. E. C. E.) und die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (C. E. C. A.)*, Europa Archiv, 1953, pág. 5413.

²⁴ Protocolo firmado en Bruselas el 17 de octubre de 1953. Ver *Annuaire Européen*, La Haya, 1955, vol. I, págs. 470-481.

²⁵ En efecto, el artículo 9 (c) del Protocolo de Bruselas prevé: «En ciertos casos particulares, la Conferencia o un grupo restringido puede, por un voto emitido por unanimidad..., transmitir sus conclusiones a una Organización internacional investida de un poder de decisión, pidiéndola que adopte esta conclusión a título de decisión propia.»

puede notificar a la C. E. M. T. su intención de actuar como si estuviera obligado por esa decisión.»

El Gobierno español contribuye a los gastos del Secretariado administrativo vinculado al Secretariado de la O. E. C. E., según acuerdo concluído con esta Organización. Como miembro de la C. E. M. T., España participa en la elaboración de las respuestas a las consultas de la O. E. C. E. y tiene un poder de veto sobre todas las consultas de la C. E. M. T. a la O. E. C. E. (también aquí impera la regla de la unanimidad). Pero, sobre todo, lo que asegura la unión entre las dos Organizaciones—O. E. C. E. y C. E. M. T.—es la similitud que presenta su composición. Esto permite al Gobierno español estar al corriente y dar a conocer a la O. E. C. E. su punto de vista en todas las cuestiones relacionadas con los transportes interiores europeos entre los países miembros.

Unas palabras sobre la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (C. E. C. A), realización positiva de la idea de integración europea. La C. E. C. A. ha sido el primer resultado de los esfuerzos realizados por la «Europa de los seis»—la «pequeña Europa»—, de la que España es país periférico y, por tanto, no forma parte por definición²⁶. La C. E. C. A. ha creado una Alta Autoridad dotada de poderes supranacionales, que mantiene relaciones diplomáticas con varios países y que ha desarrollado la noción de «Estado asociado» con el fin de facilitar la posterior extensión de la organización, que de hecho, si no de derecho, presenta una composición «rígida»²⁷.

²⁶ Ver, por ejemplo, P. Reuter: *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, París, 1953; H. L. Mason, *The European Coal and Steel Community: Experiment in supranationalism*, La Haya, 1955, y F. W. Jerusalem, *Das Recht der Montanunion*, Berlín, 1954.

²⁷ Los terceros Estados no están excluídos de adherirse al Tratado. Todo Estado europeo puede solicitar la admisión en la Comunidad. La decisión sobre la admisión de nuevos miembros corresponde al Comité de Ministros, quien después de informe de la Alta Autoridad decide por unanimidad y fija también por unanimidad las «condiciones de adhesión».

Sin embargo, dada la estructura de la C. E. C. A., toda nueva adhesión provocará de hecho la modificación de numerosos artículos del Tratado. Y, además, a estas dificultades políticas hay que añadir las económicas, pues la situación económica del Estado solicitante puede ser susceptible de desequilibrar la balanza de los intereses subyacentes al Tratado. Puede, pues, afirmarse que a pesar del Tratado no es fácil toda nueva adhesión.

Estas dificultades y la situación peculiar de la Gran Bretaña han conducido a la creación de la noción de Estado «asociado», ignorada por el Tratado. Esta noción permite la asociación de la Comunidad con terceros Estados por medio de acuerdos indi-

La C. E. C. A. no ha definido ninguna política respecto a España, ni durante las reuniones de la Alta Autoridad, ni en el curso de los debates de la Asamblea Común. Hasta el momento tampoco existen relaciones oficiales entre la Alta Autoridad y el Gobierno español, ni nunca se ha tratado de una colaboración o asociación de España con la C. E. C. A.

Para terminar esta exposición demos un vistazo rápido a las relaciones existentes entre España y las Organizaciones europeas de carácter militar o defensivo. Fracasada la creación de la Comunidad Europea de Defensa—al ser rechazada por la Asamblea Nacional francesa—, es la Unión de la Europa Occidental (U. E. O.) la organización europea defensiva por excelencia. La U. E. O. fué creada por un Protocolo entrado en vigor el 6 de mayo de 1955, que modificó y completó el Tratado de Bruselas²⁸. España, que no era firmante del Tratado de Bruselas, tampoco fué invitada a ser miembro de la U. E. O.

Desde el punto de vista militar, la U. E. O. es una unidad de la O. T. A. N. —una unidad en la que los miembros han aceptado un mutuo régimen de vigilancia y control mucho más estricto que el establecido por el Tratado de la Organización del Atlántico Norte. Así, toda la defensa de Europa Occidental descansa sobre la O. T. A. N.²⁹, la defensa de Europa Occidental no

viduales que tienen en cuenta los intereses de la Comunidad y del Estado asociado en cada caso particular.

Además de su asociación con la Gran Bretaña, siete países tienen delegaciones de carácter diplomático acreditadas cerca de la Alta Autoridad de la C. E. C. A.; Estados Unidos, Suecia, Noruega, Suiza, Dinamarca, Austria y Japón. La Alta Autoridad mantiene también relaciones con otras organizaciones internacionales y especialmente con el Consejo de Europa y con la O. E. C. E.

²⁸ El Tratado de Bruselas fué firmado el 17 de marzo de 1948 por la Gran Bretaña, Francia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo. El Acta final de la Conferencia de Londres del 3 de octubre de 1954 modifica y completa el Tratado de Bruselas admitiendo la República Federal de Alemania e Italia y creando la Unión de la Europa Occidental (U. E. O.). Consultar: Lord Ismay, *O. T. A. N. Les cinq premiers années, 1949-54*, página 259; A. H. Robertson, *The creation of Western European Union*, *Annuaire Européen*, vol. II, pág. 125; Leo Marchal, *The Consultative Assembly of the Council of Europe and the political problem of european defence*, *Annuaire Européen*, vol. II, página 100.

²⁹ El artículo IV del Tratado de Bruselas, modificado por el Acta final de la Conferencia de Londres, dice: "... las Altas Partes contratantes y todos los organismos creados por ellas..., cooperan estrechamente con la O. T. A. N. Con objeto de evitar todo doble empleo con los Estados Mayores de la O. T. A. N., el Consejo y la Agencia (de la U. E. O.) se dirigirán a las autoridades competentes de la O. T. A. N. para toda información y toda opinión sobre los problemas militares".

es exclusivamente europea, la comunidad europea está militarmente integrada en una comunidad mayor: la comunidad atlántica³⁰.

España no es tampoco miembro de la O. T. A. N., creada en 1949 con objeto de organizar la legítima defensa colectiva autorizada por la Carta de la O. N. U. Así pues, España no forma parte de la «zona estratégica» protegida por el Tratado. La exclusión de España fué debida, en su día, al régimen político español. Sin embargo, algunos de los Gobiernos miembros de la alianza atlántica no ocultan su deseo de ver un día a España admitida en la Organización. Ya en las negociaciones que han precedido la firma, Portugal puso como condición a su adhesión que el Tratado no perjudicara los lazos que la unen con España a través del Pacto Ibérico. El Gobierno portugués ha expresado públicamente este deseo mediante declaraciones de los ministros de su Gobierno e incluso en la inauguración de la Conferencia de Ministros atlánticos que tuvo lugar en Lisboa en febrero de 1952. Sin embargo, ninguna discusión ha tenido aún lugar a este respecto en el seno del Consejo atlántico. En los últimos meses este deseo de ver a España en la O. T. A. N. ha sido manifestado en numerosas declaraciones de hombres políticos portugueses y americanos e incluso por el Congreso de los Estados Unidos. En varios países europeos numerosas personalidades políticas han manifestado también la conveniencia de la admisión de España en la O. T. A. N. Parece ser que algún Gobierno sigue oponiéndose. Hasta el momento, la cuestión, repetimos, no ha sido discutida por los órganos de la O. T. A. N., si bien ha sido tratada bilateralmente—en varias ocasiones—por vía diplomática o mediante contactos políticos personales.

Sin embargo, la evolución de las relaciones internacionales y consideraciones de estrategia general han conducido al principal miembro de la O. T. A. N.—los Estados Unidos de América—a revisar su política respecto al Gobierno español y a buscar su cooperación en la defensa mediante un acuerdo bilateral concluído fuera del cuadro de la O. T. A. N. con el fin de salvar la dificultad política que implica la necesidad de la unanimidad de su Consejo para toda nueva admisión. Añadamos que, después de su

³⁰ El artículo 5 del Tratado de la Organización del Atlántico Norte hace mención de la legítima defensa colectiva reconocida por el artículo 51 de la Carta de la O. N. U. Véanse: F. Beckett, *The Nord Atlantic Treaty, the Brussels Treaty and the Charter of United Nations*, London, 1950; Goodhart, *The Nord Atlantic Treaty*, Recueil des Cours, La Haya, 1951, II, núm. 79; M. Hagemann, *Der Atlantikpakt und die Satzung der Vereinten Nationen*, Archiv für Völkerrecht, 1950, II, pág. 385, y F. W. Engel, *Handbuch der N. A. T. O.*, Frankfurt-Main, 1957.

creación, la O. T. A. N. ha admitido tres nuevos miembros: Grecia, Turquía y la República Federal de Alemania.

El 26 de septiembre de 1953 tres acuerdos fueron concluidos entre el Gobierno español y el de los Estados Unidos de América: Un Acuerdo de ayuda mutua, un Acuerdo de ayuda económica y un Acuerdo de defensa. Este último autoriza al Gobierno americano a establecer bases militares en territorio español. De esta manera España ha sido asociada, de hecho, al esfuerzo defendido de los países de Europa Occidental. Si las tropas americanas que se encuentran en territorio español no dependen de ningún órgano de la O. T. A. N., dependen, naturalmente, del Pentágono, lo mismo que las fuerzas americanas bajo mando atlántico.

Hecha esta afirmación, señalemos el carácter particular de las bases americanas establecidas en España. No solamente estas bases difieren de las de la O. T. A. N., sino que tampoco son conformes al estatuto de otras bases americanas de convención bilateral. No se trata de un arrendamiento a un Gobierno extranjero, y en ninguna parte del acuerdo aparece la idea de una competencia exclusiva de las autoridades americanas sobre las instalaciones militares. El Acuerdo de defensa precisa: «Las zonas que, en virtud del acuerdo, están destinadas a ser utilizadas conjuntamente, permanecerán bajo la soberanía y el mando español, y España asumirá la obligación de adoptar las medidas necesarias de seguridad exterior»...³¹. De este punto de vista, el acuerdo parece muy favorable para España, pues las bases son equipadas y sostenidas por los Estados Unidos, mientras que España acepta solamente la presencia de tropas extranjeras bajo un control severo y en la medida que guarda la plena iniciativa³².

Indudablemente, este Acuerdo refuerza en cierta medida la posición de España en las organizaciones intercontinentales existentes o que pudieran crearse, pues el desarrollo de la colaboración hispano-americana tiene que, necesariamente, hacerse sentir en las organizaciones en las que los Estados Unidos impriman todo el peso de su presencia, y pensamos, naturalmente, en primer lugar, en la O. T. A. N. Sin embargo, el desarrollo de la cooperación hispano-americana no debe hacernos olvidar el interés primordial de España en entrar a formar parte de las organizaciones europeas. Dentro del cuadro de una organización internacional, la posibilidad de defender los

³¹ Artículo 1. núm. 2, del Acuerdo de defensa entre España y los Estados Unidos.

³² Ver: Maurice Flory, *Les bases militaires à l'étranger*, Annuaire français de Droit International, pág. 26, París, 1955.

propios intereses y su punto de vista es, sin duda, mayor que en todo acuerdo o alianza bilateral, especialmente cuando frente a toda garantía jurídica encontramos una desigualdad manifiesta de potencial económico y político-militar entre las partes contratantes.

Después de este examen del estado actual de las relaciones entre España y las Organizaciones Europeas, veamos las conclusiones a que este estudio nos conduce, al mismo tiempo que las perspectivas futuras que nos permite deducir.

* * *

De todo lo que acabamos de exponer se deduce que si bien España no pertenece, por el momento, a ninguna de las grandes Organizaciones Europeas existentes, desde hace unos años—y en ciertos casos—esta ausencia ha tenido necesidad de paliarse y ello a conducido a iniciar una colaboración entre España y las Organizaciones Europeas. Si bien esta colaboración se ha desarrollado en dominios estrictamente limitados y frecuentemente secundarios, ello no quita nada al principio que acabamos de indicar: «la necesidad de una colaboración entre España y Europa, necesidad que ya ha tenido la ocasión de manifestarse de una manera positiva».

En esta perspectiva cabe que nos preguntemos cuáles son las posibilidades existentes en la actualidad para desarrollar en un futuro próximo la cooperación entre España y las Organizaciones Europeas.

La finalidad última del «Movimiento europeo» es realizar la integración de las entidades que forman el mapa político de Europa, mediante la creación de una entidad superior que las comprenda. Este movimiento de integración se encuentra más o menos avanzado según nos acerquemos o alejemos de lo que ha dado en llamarse la «Pequeña Europa». Adelantemos que no creemos posible, por el momento, que España se encuentre en condiciones de integrarse en esta «Pequeña Europa». Sin embargo, España debe esforzarse por cooperar con la «Gran Europa»—la Europa de Estrasburgo o de la O. E. C. E.—, con la Europa que atraviesa aún la etapa de la asociación. Esta asociación nos parece para España el camino posible y necesario para aproximarse a Europa. Creemos que solamente en la integración europea podrá nuestro Continente recuperar su grandeza y su influencia en los acontecimientos internacionales; sin embargo, nos damos cuenta que para muchos países europeos esto no es aún posible. Para estos países la vía de la asociación es por el momento el camino a seguir.

Dentro del marco de las organizaciones existentes, la O. E. C. E. y la O. T. A. N ofrecen en la coyuntura actual el cuadro más apropiado para el desarrollo de la colaboración de España y Europa. La participación de España como miembro de pleno derecho en la O. E. C. E. y en la O. T. A. N. nos parece el camino más apropiado para una participación posterior de España en todas las organizaciones que tienen sus raíces ideológicas en el «Movimiento Europeo». Independientemente de toda posición política, esto nos parece el único camino realista en la actualidad.

Veamos unas cuantas razones que confirman lo dicho. La O. E. C. E. y la O. T. A. N. son organizaciones inter-gubernamentales en cuya estructura orgánica no encontramos ningún órgano de carácter parlamentario o cuasi-parlamentario; se trata de organizaciones intergubernamentales clásicas, cuyos órganos están compuestos por representantes de los gobiernos—del ejecutivo—de los Estados miembros. Por su extensión, la O. E. C. E., y más aún la O. T. A. N., comprenden una zona donde es difícil prescindir de España sin provocar un vacío importante en el funcionamiento de la organización. Este vacío es perjudicial para el logro de las finalidades económicas y político-militares de las organizaciones mencionadas. Las relaciones establecidas entre la O. E. C. E. y el Gobierno español en los dominios agrícolas y de transportes, así como el acuerdo concluído entre los Estados Unidos y España en el dominio económico-militar, son un ejemplo de lo que acabamos de decir al mismo tiempo que un medio que facilitará la entrada en España en esas dos Organizaciones. Por otra parte, la unanimidad es la regla de estas Organizaciones, que se basan en la coordinación y cooperación de todos sus miembros sin mengua de sus respectivas soberanías nacionales, es decir, sin ninguna clase de poderes supranacionales.

Así pues, por su carácter, extensión, finalidades y principios, la O. E. C. E. y la O. T. A. N. se nos aparecen hoy como la primera vía para la incorporación definitiva de España a Europa. Ninguna de las dificultades existentes a la entrada de España en la O. E. C. E. y en la O. T. A. N. son hoy insuperables, y la unanimidad de los miembros de esas organizaciones, así como el deseo e interés de España de formar parte de las mismas, parecen factibles de obtener en un futuro próximo. Indudablemente, ésta no es la vía ideal, pero repetimos que es factible y necesaria para llegar a una plena colaboración entre España y las Organizaciones netamente europeas. La O. E. C. E. contribuiría a echar las bases de una coordinación de la economía europea con la española, al trabajo en común de los problemas económicos que afectan a España y a Europa, sin el que toda idea de asociación

íntima o integración de España en la Europa en formación es una utopía. En cuanto a la O. T. A. N., como ya hemos indicado, no es una organización netamente europea, sino atlántica, y bajo el peso de la influencia americana, pero toda colaboración militar española con la organización militar específicamente europea, la Unión de la Europa Occidental (U. E. O.), será imposible sin la pertenencia de España a la O. T. A. N., de la cual la U. E. O. es una unidad. Se puede pensar, y es concebible, que un Estado europeo sea miembro de la O. T. A. N. y que no lo sea de la U. E. O.; tenemos, por ejemplo, el caso de Portugal, pero no es posible ser miembro de la U. E. O. sin serlo de la O. T. A. N. Por otra parte, como todos sabemos, la O. T. A. N. abarca actividades no solamente político-militares, sino también económicas de la primera importancia. Así pues, la entrada de España en la O. E. C. E. y en la O. T. A. N. contribuiría a eliminar las dificultades políticas, económicas y sociales, y ayudaría en la consecución de una colaboración más íntima entre España y Europa.

Cuando hablo aquí de la conveniencia de la entrada de España en la O. T. A. N., lo hago pensando—entiéndase bien—en que sería un medio poderoso en el camino de la asociación progresiva de España con Europa. Puede ser que para muchos no sea éste el camino ideal, pero el objeto de estas líneas no es el de descubrir medios ideales, sino el de mostrar las vías posibles en la asociación de España con las Organizaciones Europeas.

Así, la colaboración económica y militar de España con Europa no sería más que una primera etapa. No podemos olvidar el carácter y la finalidad eminentemente política del «Movimiento Europeo», de lo que hemos llamado la primacía del factor político en la organización de Europa. Su creación más representativa es en la actualidad el Consejo de Europa. Sea cualesquiera nuestros deseos de ver a España miembro del Consejo de Europa, no nos queda más remedio que reconocer las dificultades importantes que aún se alzan entre este deseo y las realidades políticas del momento.

El Consejo de Europa es el resultado de los esfuerzos del «Movimiento Europeo» para llegar a la unificación de nuestro Viejo Continente. Íntimamente unido a todas las realizaciones o tentativas europeistas posteriores, el Consejo de Europa se nos presenta hoy como una organización desde muchos puntos de vista imperfecta y rudimentaria, pero como una organización animada de una finalidad política fundamental: la creación de un poder político común a todos los Estados europeos, es decir, la creación de un poder político europeo. Consecuencia de esta finalidad del Consejo de Europa es

la necesidad de una cierta homogeneidad política entre los Estados miembros.

El «Estatuto» del Consejo de Europa recoge esta necesidad y la expresa en dos puntos de vista no menos importantes para lo que aquí nos interesa. Por una parte, proclama una cierta concepción ética que expresan los términos «democracia» y «derechos del hombre», y exige esta concepción como condición para ser miembro de la Organización. De otra parte, si bien el Consejo de Europa es una organización inter-gubernamental y su órgano representativo es un Comité de Ministros de los Estados miembros, al interior de la organización el «Estatuto» crea un órgano cuasi-parlamentario: la Asamblea Consultiva. Por su composición, esta Asamblea implica la existencia de un régimen parlamentario y de libertad de partidos políticos en los Estados miembros. Evidentemente, esto supone una grave dificultad para que España llegue a ser en la actualidad miembro del Consejo de Europa. Dificultad de la que la Organización admita a España y dificultad de que España quiera ser admitida. La constitución política de España descansa actualmente sobre otros postulados, y se diferencia netamente tanto respecto a su parte dogmática como orgánica de los principios contenidos en el Estatuto del Consejo de Europa.

Así pues, en la situación actual no es difícil imaginar una colaboración plena de España a las tareas del Consejo de Europa. Sin embargo, ello no quiere decir que esté excluida toda posibilidad de relación. Aparte las diferentes formas de colaboración más o menos indirecta que ya han tenido lugar, y que hemos indicado, hay una posibilidad aún inexplorada que nos parece, sin embargo, factible. Esta posibilidad consiste en que el Consejo de Europa y España concluyan un «acuerdo de asociación parcial», por el que el Gobierno español participe en un pie de igualdad con los otros Gobiernos miembros y al nivel del Comité de Ministros, en los trabajos del Consejo de Europa en un dominio preciso y determinado. Como también hemos indicado, el Comité de Ministros se ha declarado dispuesto a concluir con los países europeos no-miembros «acuerdos de asociación a ciertas actividades del Consejo». Creo que existe aquí una posibilidad que puede y se debe explorar a fondo por las partes interesadas. Más aún: creemos posible no solamente la negociación de un «acuerdo de asociación parcial», sino de un «acuerdo general» por el que, al mismo nivel del Comité de Ministros, España participare en condiciones a determinar, a todas las actividades del Consejo. Acuerdos de asociación parcial, acuerdo general, admisión de

España al Consejo, me parecen ser el procedimiento que se ofrece a la colaboración de España con el Consejo de Europa.

Hasta aquí hemos visto las posibilidades de colaboración de España con la «Gran Europa». Detengámonos un momento ante la «Pequeña Europa», la Europa de la C. E. C. A., del EURATOM y del Mercado Común. La «Pequeña Europa» es como si dijéramos la vanguardia de la Europa y comprende aquellos seis países que, abandonando la simple colaboración y asociación, han decidido seguir la vía de una integración paulatina de los diferentes dominios que integran sus respectivas actividades nacionales, mediante abandonos parciales de soberanía a organismos más o menos supranacionales. El proceso de formación de Europa está aquí mucho más avanzado.

Evidentemente, las dificultades que se alzan entre la «Gran Europa» y España contribuyen, aún en mayor medida, a mantener a España alejada de la «Pequeña Europa». Si España no está aún madura para una asociación plena con Europa, lo está mucho menos para su integración en Europa. Una afirmación se impone: en la actualidad no puede pensarse en una participación de España en la «Pequeña Europa». Una gran distancia se interpone entre España y la «Pequeña Europa».

Ante esta afirmación cabe preguntarse si España puede ser indiferente ante los progresos de la «Pequeña Europa». Digamos inmediatamente que no. Deseando la colaboración de España con Europa, no nos queda más remedio que alegrarnos de los progresos de esta «Pequeña Europa», alegrarnos y favorecerlos. Tratemos de explicarnos con mayor claridad. La «Pequeña Europa» actúa sobre el resto de Europa como un motor de impulsión de la unión europea. Los Estados, fuera de sus límites, procuran asociarse con ella—o se ven obligados a hacerlo—contribuyendo así a afirmar la cohesión del conjunto que forma la «Gran Europa». Desde el punto de vista de la colaboración de España con Europa, los progresos de la «Pequeña Europa» favorecerán y harán de más en más imperiosa la asociación de España con la «Gran Europa», es decir, contribuirán a la realización del primer estadio de la cooperación de España con Europa. Así, por ejemplo, la creación del Mercado Común con una Zona de Libre Cambio obligará a la economía española a adaptarse a la nueva situación, y la necesidad para España de asociarse a Europa será más fuerte que nunca.

La asociación futura de España con la Europa Unida se encuentra extraordinariamente favorecida por la evolución de los principios que regulan las relaciones de la comunidad de Estados. Esta evolución ha modificado el

papel político y las tareas de España en la comunidad internacional y es un factor poderoso que contribuirá a hacer más íntimas y necesarias las relaciones de España con Europa Occidental. España durante siglos fué un país «frontera» de Europa, que servía de puente entre Europa y dos mundos exteriores: Africa y América. Su importancia era muy relativa bis a bis de los centros vitales de la comunidad europea de Estados. Así, cuando España perdió su calidad de Gran Potencia, ha podido seguir viviendo replegada sobre sí misma, alejada de la vida política europea. Pero esta situación de «segundo plano» ha sido superada y España ha accedido al centro mismo del mundo occidental. La situación geopolítica de España como país europeo y atlántico es hoy comparable a la de la Gran Bretaña. España se encuentra situada en el primer plano del mundo europeo y atlántico, y, por lo tanto, en medio de las preocupaciones de este mundo, acentuándose la interdependencia y la mutua necesidad de la más estrecha colaboración entre España y Europa.

Es necesario, pues, que España se adapte lo más rápidamente posible a su nuevo papel; para ello, el primer paso a dar es tratar de salvar las diferencias existentes entre la evolución de las instituciones políticas y económico-sociales de Europa y de España. Estas diferencias son, como indicamos en la primera parte de este trabajo, las principales dificultades que se interponen entre España y Europa, haciendo difícil una asociación. En la coyuntura actual favorecer la desaparición de las diferencias existentes es la primera tarea de España y de Europa. A una voluntad europea de España debe corresponder un espíritu de comprensión de las realidades españolas por parte de Europa. Es esto, en último término, la mejor manera de que las diferencias desaparezcan poco a poco, permitiendo un día la integración de España en Europa.

* * *

Este trabajo estaba ya terminado, cuando dos acontecimientos de gran importancia para el futuro de las relaciones entre España y las Organizaciones Europeas me obligan a añadir estas líneas finales. Estos acontecimientos, si bien no hacen más que confirmar ideas y puntos de vista expuestos, merecen ser comentados. Se trata de la reciente decisión del Consejo de la O. E. C. E. sobre España, y de la próxima entrada en vigor del Mercado Común y comienzo de las negociaciones para la creación de una Zona de Libre Cambio.

La O. E. C. E. había creado—hace cierto tiempo—un «grupo de trabajo» encargado de estudiar las posibilidades de una asociación más estrecha en-

tre la Organización y España. La primera consecuencia de estos estudios parece haber sido la reciente decisión del Consejo de la O. E. C. E.—14 de septiembre último—, recomendando a los países miembros incrementar la participación económica de España en los trabajos de la Organización y aconsejando también que los «acuerdos bilaterales que rigen las relaciones económicas y comerciales de España con los diecisiete Estados miembros de la Organización se sustituyan desde ahora por un sistema multilateral».

Así pues, si España no es aún miembro de la O. E. C. E., en la práctica gozará de aquí en adelante de muchas de las ventajas de los miembros. En todo caso, el camino para la admisión de España en la O. E. C. E. será extraordinariamente facilitado si los Estados miembros aplican la resolución de la Organización.

La importancia de este acuerdo es evidentemente grande, especialmente en el momento actual, en que el Mercado Común entrará pronto en vigor y se anuncian las difíciles negociaciones sobre la Zona de Libre Cambio que se pretende crear.

La creación del Mercado Común afecta, naturalmente, la economía española y obligará a España a adoptar rápidamente la política más adecuada para sus intereses. No debemos engañarnos respecto a nuestras posibilidades frente al Mercado Común. Estamos en inferioridad de condiciones, dado que las cosas que importamos del Mercado Común—tanto cuantitativamente como cualitativamente—nos son mucho más necesarias de lo que son a la «Pequeña Europa» las cosas que nos compra. Además, tenemos con los seis países del Mercado Común una balanza comercial deficitaria de signo difícil de cambiar.

La entrada en la futura Zona de Libre Cambio puede ser para España una solución. Así, ante la perspectiva de las negociaciones que sobre la creación de una Zona de Libre Cambio tendrán lugar entre los seis países del Mercado Común y la Europa periférica al mismo, España debe esforzarse por normalizar su situación en la O. E. C. E.—y en su principal órgano, la Unión Europea de Pagos (U. E. P.)—, pues no tenemos que olvidar que la O. E. C. E. jugará un papel de primer orden en la negociación. La participación de España en estas negociaciones me parece absolutamente necesaria. Todo aquel que tenga una idea de la diplomacia y de las relaciones internacionales sabe que solamente participando en una negociación se puede influir en sus resultados y llegar a hacer prevalecer los propios puntos de vista. Una vez el acuerdo concluido, constituye un hecho consumado que hay que aceptar o dejar, pero en el que la propia influencia es nula.

Lo que acabamos de decir es doblemente verdad para los países que, como España, podrán difícilmente de buenas a primeras someterse al «régimen general» de la Zona, fuere la que fuere su configuración. España debe tratar de obtener de los Gobiernos interesados las mejores condiciones de ingreso que fueren posibles. Se trata de obtener un «régimen provisional de excepción» que permita en un plazo prudencial a nuestra economía someterse paulatinamente a la totalidad de las obligaciones de la Zona, es decir, al «régimen general».

Naturalmente, la cuestión tiene importantes implicaciones políticas. La cohesión económica suele producir, a corto o a largo plazo, la cohesión política. Esto significa que la posición de España en esta cuestión estará en gran medida determinada por factores que escapan totalmente a la economía.

Frente al actual dilema que se le plantea a España con la creación del Mercado Común y la Zona de Libre Cambio, cabe preguntarse cuál sería la situación de nuestro país si optara por mantenerse al margen de estos nuevos organismos. La respuesta es solamente una: nuestra situación se haría insostenible y estaríamos a merced de los nuevos poderes económicos europeos, o, en último término, dependeríamos más que nunca de la ayuda americana. Una colaboración más íntima con Portugal o con Iberoamérica podría ser, en ciertos casos limitados, un paliativo, pero en modo alguno una solución, dado el carácter de la riqueza económica y desarrollo industrial de estos países.

Añadamos que España, a pesar de su posición desfavorable, puede negociar su ingreso en la Zona de Libre Cambio y en la O. E. C. E. España cuenta con argumentos políticos y estratégicos situada como está en medio de esa Euráfrica que se pretende crear y dado su imperio espiritual como cabeza de la comunidad de pueblos hispánicos. Además, y sobre todo, los países más fuertes y ricos del continente tienen un interés evidente en eliminar—en la medida de lo posible—desniveles excesivos que puedan poner en peligro la cohesión y el equilibrio del conjunto.

Naturalmente, la entrada de España en la Zona de Libre Cambio exigiría sacrificios y esfuerzos de trabajo y capital, para poder adaptarnos poco a poco a su «régimen general», pero nuestra economía saldría saneada de la prueba, con el consiguiente aumento del nivel de vida nacional. Rechazar toda colaboración sería condenarnos a vivir en precario, terminando por convertirnos en un satélite más en esta «era del espacio».

En la época en que vivimos, todo aislamiento ha dejado de ser «esplén-

dido». Las antiguas «autarquías» económicas o políticas no se conciben. El ejemplo nos viene de las dos Grandes Potencias Mundiales: los Estados Unidos de América y la Unión Soviética, en busca de amigos y aliados por todo el mundo. Vivimos en una época de interdependencia. Todo país tiene que decidirse, es decir, elegir el grupo con el que debe asociarse. Esta elección estará determinada por varios y diferentes factores según los casos, pero sin perder de vista que esta interdependencia de que hablamos no es un hecho pasajero. Al contrario, esta mutua necesidad no hará más que acentuarse e incrementarse en el futuro. De aquí que una conclusión se imponga: cada país tendrá sobre todo interés en asociarse con aquellos Estados o grupos de Estados que a unos intereses inmediatos comunes añadan una civilización común, única garantía de estabilidad y permanencia. No hay que olvidar que las alianzas basadas solamente en intereses contingentes no duran más tiempo que el de la vigencia de los intereses comunes. Todos los Estados—y en primer lugar todos aquellos que no sean Grandes Potencias Mundiales—tienen un interés primordial en asociarse mediante organismos que comprendan todos aquellos Estados que tienen su origen en una misma cultura y civilización. Ello es la única garantía de la defensa y pervivencia de su propia personalidad y de la realización de su misión histórica.

Ante este dilema, la elección de España no puede ser otra que Europa. Afortunadamente para nosotros los españoles, las naciones europeas se han esforzado durante los últimos años en desarrollar un movimiento de unión europea y una vigorización de la conciencia colectiva que ha dado lugar a realizaciones positivas con la creación de las diferentes Organizaciones Europeas que hemos enumerado a lo largo de este trabajo.

Optando por Europa, España no solamente será fiel a sí misma, sino que hará honor a su misión histórica de madre de pueblos. Como cabeza de la Hispanidad, España está obligada a ayudar a Iberoamérica a conservar su «latinidad». No lo dudemos, ganaríamos en la estima de Iberoamérica participando en la organización de Europa. Por otra parte, el mantenernos alejados de Europa no es—ni mucho menos—una garantía para nuestra situación actual, sino más bien todo lo contrario.

Así pues, España tiene que elegir entre asociarse con Europa, saneando así nuestra vida nacional y facilitando su expansión, o permanecer al margen y verse de más en más reducida a un satelitismo precario y angustioso.

* * *

Estos puntos de vista rápidamente expuestos nos han dado a *grosso modo* una idea de las dificultades, realizaciones y posibilidades de una participación de España en la organización de Europa. Una fosa existe, pero no es infranqueable y la continuidad perdida puede ser nuevamente encontrada. Si España no está madura para la integración europea, puede sin embargo colaborar, coordinar su vida económica y social con la de Europa. Pero será necesario, para entrar definitivamente en la vía de las relaciones normales, enjugar las diferencias existentes y jalonar entonces el camino con valientes decisiones políticas; será necesario, de una vez para siempre, dar un gran paso, ¡el primer paso!

Nota del autor.—El 10 de enero de 1958 la O. E. C. E. y el Gobierno español han firmado un acuerdo relativo a la *asociación* de España a los trabajos de la O. E. C. E.

El Acuerdo de asociación no abroga el acuerdo de 1955 relativo a la alimentación y agricultura que hemos examinado a lo largo de nuestro trabajo. Esta aclaración es importante. La situación jurídica de España en el Comité de Agricultura y Alimentación como miembro de pleno derecho sigue siendo diferente de la situación de España en todos los otros órganos de la Organización en los que de ahora en adelante en virtud del nuevo acuerdo de asociación podrá también participar. En el Comité de la Agricultura y Alimentación, España tiene un derecho de voto, que puede ejercer en la forma que hemos mencionado. En todos los otros órganos de la O. E. C. E. tendrá, a partir de la entrada en vigor del nuevo Acuerdo, solamente voz consultiva.

Noviembre de 1957.

SANTIAGO TORRES BERNARDEZ.

*Auxiliar del Profesor von der Heydte
en la Universidad de Würzburg
(Alemania).*

