

## VEINTE AÑOS DESPUES DEL TRATADO CECA: DEL EQUILIBRIO POLITICO AL EQUILIBRIO ECONOMICO

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *La Europa política.*—III. *La Europa económica.*—IV. *Del «equilibrio político» al «equilibrio económico».*

### I. INTRODUCCIÓN

Acaba de cumplirse un tiempo importante en la construcción de Europa: cuatro lustros de la conclusión del Tratado Schuman o Tratado de París de 18 de abril de 1951<sup>1</sup>, punto de arranque de la actual Europa comunitaria o Europa económica. Puede que la noción de una Europa económica corresponda a un campo demasiado técnico, o acaso poco sugerente para el especialista en otras ciencias. Pero no cabe duda que sobre esta base Europa presenta ya un conjunto de elementos «comunitarios» (y no sólo «societarios»)<sup>2</sup> que de otro modo difícilmente hubieran podido manifestarse. Contrariamente, la «Europa política» es una aspiración o idea, un sentimiento, quizás, de buenas voluntades, y, en cualquier caso, un objetivo a largo plazo. Todo pronóstico en este sentido permanece aleatorio en la hora actual.

En este tiempo (1951-1971) los grandes Tratados instituyentes (también llamados «cartas constitutivas» por cuanto son de un carácter constitucional básico)<sup>3</sup> se han sucedido (relativamente) a buen ritmo. Pues al mencionado Tratado de París (apenas negociado en once meses) han seguido los de Roma, constituyentes del Mercado Común y Euratom (negociados éstos

<sup>1</sup> Los textos en *Cuadernos de Política Internacional* núm. 8, dic. 1951, pp. 241-320. También en CORDERO TORRES: *Textos básicos de la Organización Internacional*. Instituto de Estudios Políticos, 1955, pp. 231-290. Reproducido con las modificaciones introducidas por el Tratado de 27 de octubre de 1956, en REUTER-GROS: *Traités et Documents Diplomatiques*. París, 1960, pp. 189-242.

<sup>2</sup> Sobre esta distinción, véase el esquema de ANTONIO POCH en «Comunidad y sociedad internacional», *Revista de Estudios Políticos* núm. 12, 1943, pp. 341 y ss. Recientemente el profesor Poch ha vuelto a insistir en sus propias tesis (*Consideración histórica del Derecho internacional*. Homenaje al profesor Luna, Madrid, 1968, pp. 197 y 198).

<sup>3</sup> P. REUTER: *Organizaciones europeas*. Tr. Pastor Bodmer. Barcelona, 1968, pp. 145 y siguientes.

entre 1955 y 1957)<sup>4</sup>. Diez años después entraba en vigor el Tratado de Bruselas para la fusión de los ejecutivos europeos (suscrito el 8 de abril de 1965 y negociado durante casi dos años, más tiempo del previsto)<sup>5</sup>. Fusionar ahora los tres Tratados supondrá, sin duda, conversaciones mucho más difíciles y tácticas. Por otra parte, la elaboración del Mercado Común ha proseguido una proyección en espiral (con intercalaciones por supuesto de crisis graves, como la sucedida en 1965), marcando la fecha de 1 de julio de 1968, una avanzada etapa en dicha realización (supresión de barreras intracomunitarias; establecimiento de la *Tarif Extérieure Commun* (TEC); entrada en vigor de las concesiones de la CEE en la «Round Kennedy», negociada en el marco del GATT, etc.).

El año 1971 revestirá una evidente importancia para la Comunidad Europea, pues con la adhesión de la Gran Bretaña (y de otros «adherendos») se pasará de la pequeña Europa a la grande Europa (todavía, empero, parcial y amputada, y, doctrinalmente, indefinida aún)<sup>6</sup>. Recientemente, el Consejo de la Comunidad, en reunión de 8 de febrero de 1971, ha adoptado un conjunto de disposiciones en vista a implantar, en el curso de los diez

<sup>4</sup> El texto del tratado instituyente de la CEE en GARCÍA ARIAS: *Corpus Iuris Gentium*. Zaragoza, 1968, pp. 244-294. También en *Cuadernos de Política Internacional* número 8, mayo 1957, pp. 215-323.

<sup>5</sup> Véase el texto en GARCÍA ARIAS: *Corpus Iuris Gentium*. Zaragoza, 1968, pp. 294-306.

<sup>6</sup> El Mercado Común no tiene que ser forzosamente capitalista; será lo que quiera la comunidad. Dependerá de lo que quiera el «pueblo europeo». Así se expresaba muy recientemente en Barcelona (el 27 de mayo de 1971), Jean Rey, en conferencia de prensa, invitado por el Comité Español de la Liga Europea de Cooperación Económica. Más exacta parece ser la opinión de REUTER, quien no duda en calificar con el término de «neoliberalismo», el régimen instituido por los tratados. Añade Reuter que «este sistema neoliberal no es otra cosa que el sistema económico tal como se practica en sus grandes líneas en los países del mundo occidental». *Op. cit.*, 155. Por otra parte, la admisión de nuevos miembros a la CEE ha dado origen a interpretaciones comunitarias, muy indicativas, por extensión, de las doctrinas políticas y económicas de la comunidad. Tales, principalmente, el «Informe Birkelbach», elaborado por el Parlamento europeo, y el «Quinto Informe General» por la Comisión, correspondiente al período 1961-62. *Vide* R. TAMAMES: *El Mercado Común Europeo*. Madrid, 1968, pp. 85-88.

Nadie desconoce que la Europa del Este, la URSS en primer lugar, ha practicado una sistemática política de hostilidad con respecto a la Euratom y la CEE. La historia parece repetirse en cierto modo, cuando en tiempos de la Sociedad de Naciones, las proposiciones Briand de Unión federal europea (véase nota 11), fueron atacadas por la entonces joven República Socialista. La crítica al Mercado Común ha tomado su forma más radical en las «Diecisiete tesis» del Instituto de Economía Mundial de Moscú, entendiendo esta Memoria que detrás de los gobiernos importa percibir los monopolios, *cartels*, *trust* de la banca y de la industria, etc., aparte —dice— la standardización de los armamentos, a la que considera como uno de los principales objetivos del Mercado Común. Después de la destalinización, estas posiciones han ido dulciándose ligeramente y del dogmatismo de los años 50 se ha pasado a una aproximación menos excesiva. *Vide* CH. ZORGBIE: *L'Etude l'Est face au Marché Commun*. París, 1970.

próximos años, una verdadera Unión económica y monetaria. Para el presidente de la Comisión, Franco María Malfatti, ninguna opción desde la época de los Tratados de Roma había revestido tanta importancia para el porvenir de la Comunidad<sup>7</sup>. Y en cuanto a la incidencia puramente política, bástenos recordar ahora el llamado por el ministro Scheel «nuevo proceso», durante la primera Conferencia de consulta de Ministros de Asuntos Exteriores, reunida en Munich en 1970. Como consecuencia del punto 15 del comunicado de la Cumbre de La Haya, este futuro sistema de cooperación estará fundado básicamente en una fuerte voluntad política<sup>8</sup>.

Esta Europa en formación no es sólo así, de un interés altamente económico, sino también político y legal. Político, primero, porque resume un designio o conciencia política, y legal o jurídico porque, bajo este aspecto, presenta múltiples cuestiones afectantes al Derecho internacional. Se impone, pues, una consideración de sistemática sobre estos diferentes problemas, y, en otros términos, una tarea de delimitación pero también de conexión entre los mismos. El creciente proceso de la unificación de Europa—desde el Tratado Schuman hasta hoy—reclama continuamente un trabajo de clarificación urgente y de puesta al día, sobre todo, habida cuenta de la complejidad y amplitud de dichos procesos. Bajo el beneficio de esta perspectiva, tres series de cuestiones serán examinadas: La Europa política, la Europa económica y, en fin, una tercera sobre un tema que hasta ahora no parece haber sido planteado con toda la fuerza que bien merecía: el concepto de «equilibrio económico» como sustitutivo del «político» tradicional en la historia de las relaciones europeas.

## II. LA EUROPA POLÍTICA

La idea histórica de organización europea cuenta con un gran número de precursores y teorizantes. Ciertamente, el examen sistemático de tales planes de paz y de internacionalismo presupondría una labor ingente (baste decir que desde la idea de la *civitas maxima* de los estoicos, que ya es fecunda por sus resultados, hasta hoy, los proyectos de organización no han cesado de preocupar a los espíritus europeos).

<sup>7</sup> *Comunidad Europea*, VII, núm. 69, marzo 1971, p. 5.

<sup>8</sup> *Boletín de las Comunidades Europeas*, IV, núm. 1, 1971, pp. 15-17.

Realmente, hasta el siglo XIX no aparecen las primeras tentativas *reales* (en rigor primeros esbozos de Organización Internacional)<sup>9</sup>. La evolución técnica y las exigencias cada vez mayores del comercio internacional darán origen a organizaciones, cuyas modestas manifestaciones toman la simple forma de «Uniones Administrativas» (UTI [1865], UPU [1874], OMI [1878]). (En frase muy citada del jurista francés Louis Renault, «los administradores de Correos y Telégrafos de la época, cuyos nombres son ignorados, han hecho más por la civilización y entente de los pueblos que muchos diplomáticos célebres»)<sup>10</sup>. Bajo la economía de la época, liberal y capitalista, se suceden otras Instituciones afines (Uniones para el sistema métrico [1875], para la protección de la propiedad industrial [1883], literatura y artística [1884], de ferrocarriles [1890], etc.).

Las Comisiones fluviales son asimismo otro interesante precedente de organización europea. Ya en el Congreso de Viena (acta final de 9 de junio de 1815), en base a un proyecto del sabio Wilhelm von Humboldt, se había establecido un régimen sobre la libertad de navegación comercial fluvial para los ríos internacionales (artículos 108 a 116), cuya aplicación dará vida a una institución, comisión u organismo típico: la Comisión fluvial. Se había previsto una Comisión central para la navegación del Rin, cuya puesta en vigor no tendría lugar hasta el Convenio de 1831, revisado posteriormente (algunos autores consideran esta «organización» como la decana de Europa). Mayor importancia tuvo, acaso, la Comisión europea del Danubio, instituida por el Tratado de París de 30 de marzo de 1856, y consolidada por el Tratado de Berlín de 1878, la cual llegó a constituir una especie de Estado («Estado fluvial», «Flusstaat»). Tenía bandera propia, tribunales, funcionarios, etc.

Europa, que desde fines del siglo XV se hallaba organizada y dividida en Estados nacionales, presenta hoy, por el contrario, una tendencia de signo opuesto. La época de la Sociedad de Naciones asiste a las primeras mani-

<sup>9</sup> La expresión «Organización Internacional» es muy moderna. Pittman B. Roger hace remontar el término a una comunicación de Lorimer de 18 de mayo de 1867 a la Academia de Edimburgo, y Constantino Franz la emplea en 1789 en el título de una obra. *Vide REUTER: Instituciones internacionales*, Barcelona, 1959, p. 242.

<sup>10</sup> Dice JENKS, a este propósito, que «estadistas y juristas poco tuvieron que ver con estas tendencias. En cuanto a las Cancillerías y los Ministerios de Hacienda, las toleraron más que estimularon». Afirma también que «en ese momento no se pensó que estos progresos, cuyas potencialidades aparecen ahora claras, si se las considera de manera retrospectiva, pudieron influir en el futuro de la política mundial, y de hecho desempeñaron un papel significativo en el pensamiento de los juristas especializados en Derecho internacional». *Derecho, libertad y bienestar*. Buenos Aires, 1967, pp. 15 y 16.

festaciones en tal sentido. El ministro Briand (al año siguiente de la firma del histórico Pacto de París) pronuncia un importante discurso en la X Asamblea, pero su idea de Unión Europea no sobrevivió a las graves crisis ulteriores a 1933. La muerte de Briand, en 1932, truncó asimismo este designio de unidad<sup>11</sup>. Igual suerte corrieron las ententes europeas instituidas en este período. En la segunda posguerra se suceden nuevos movimientos federalistas y funcionalistas. Sir Winston Churchill, que acababa de abandonar la dirección del Gobierno, afirma en la Universidad de Zurich la necesidad de «construir una especie de Estados Unidos de Europa» (*we must build a kind of United States of Europe*). En aquella sazón las corrientes de pensamiento europeísta estaban basadas en la necesidad moral y material de la unidad. Entre ellas reaparece la del conde Kudenhove-Kalergi, autor en 1923 de *Panuropa* y fundador entonces del movimiento Unión Paneuropea, con sede en Viena hasta el *Anschluss* en 1938. Finalmente, las resoluciones del Congreso Europeo no-intergubernamental de La Haya (1948) irán a constituir las fuentes mediatas del Consejo de Europa<sup>12</sup>, primera organización europea de tipo exclusivamente político e ideológico<sup>13</sup>. Una referencia a las grandes organizaciones político-militares aparecidas en 1948, 1949 y 1954, desbordaría el marco de este estudio.

El Estatuto del Consejo de Europa, que, como se sabe, fue suscrito en Londres el 5 de mayo de 1949 (el 5 de mayo será después el «día de Europa»), representa, sin embargo, la frustración de una esperanza. Su dispositivo formal encarna en gran medida el desmoronamiento de unos objetivos, tal vez demasiado idealizados a la época. Los llamados federalistas e institucionalistas (o sea, los europeístas más avanzados), fallaron en su intento. En

<sup>11</sup> Un memorándum sobre la Organización Europea fue comunicado a todos los Estados (1 de mayo de 1930). La estructura de la Organización se inspiraba en la Sociedad de Naciones. Una resolución de la Asamblea había creado una Comisión que después de 1933 ya no volvió a reunirse. Lo más interesante, hoy, en esta idea, es que para Briand tal asociación de Estados debía entenderse, sobre todo, en el terreno de lo económico, y que era ésta «la cuestión más apremiante». Briand consideraba, de todas formas, que esta especie de vínculo federativo europeo («sorte de lien fédératif») no menoscabaría la soberanía de ninguna nación. Vide B. VOYENNE: *Historia de la idea europea*. Barcelona, s/f., pp. 174-179 (la ed. francesa es de 1964). Los textos del discurso de 5 de septiembre de 1929 y del memorándum francés sobre la organización de un régimen de unión federal europea, en COLLIARD-MANIN: *Droit International et Histoire Diplomatique*, t. II, París, 1970, pp. 106-112.

<sup>12</sup> Los debates del Congreso (reuniendo a 800 delegados, pertenecientes a 16 países) han sido resumidos en la obra *The European Movement and the Council of Europe*. Londres, 1949.

<sup>13</sup> Dice SORENSEN que el nombre mismo de la nueva organización significaba claramente que los Estados pertenecientes a ella no hacían ningún abandono de soberanía. *Le Conseil de l'Europe*. Recueil de Cours, 1952, II, p. 124.

cualquier caso, dicho Estatuto tiene un carácter híbrido o ecléctico<sup>14</sup>, ya que tanto su «letra» como su «espíritu» reflejan las tendencias europeístas en pugna: la federalista *versus* la funcionalista, con el triunfo a la postre de esta última. El Consejo de Europa no es, pues, una institución de demasiada originalidad (realmente —diríase— no sienta los cimientos materiales de una Europa futura; sí, posiblemente, las bases espirituales y culturales de una unión o federación lejana). Estructurada alrededor de un órgano político (el Comité de Ministros, compuesto de los ministros de Asuntos Exteriores), se trata más bien de una organización de corte clásico. De ahí que la primera Asamblea Consultiva, instalada entonces (agosto de 1949) en el Palacio de la Universidad de Estrasburgo, propusiera una modificación inmediata del Estatuto fundacional. Se trató en aquella sazón de dar a la Asamblea poderes fuertes, volviéndose hacia la idea de los congresistas de La Haya. Pero el Comité de Ministros se opuso a toda reforma sustancial, teniendo en cuenta además que el Estatuto acababa de ser ratificado<sup>15</sup>.

El Tratado CECA suscitó el interés de los europeístas de la época en la ruta de la integración parcial. Se suceden entonces los proyectos de mercado común en campos tan distintos como la energía, la agricultura, los transportes, la salud, etc. Sin embargo, la Comunidad Europea de Defensa (Tratado de París de 27 de mayo de 1952) fracasa ante la Asamblea Nacional francesa, cuyos diputados adoptaron la moción previa del general Aumeran, fracaso que llevará consigo el de la Comunidad Política Europea (acuerdo de Estrasburgo de 10 de marzo de 1953). Tales fallidos intentos habían evidenciado que el camino hacia la unidad específica era de momento irrealizable.

En 1950, los Estados Unidos, preocupados por una extensión de la guerra de Corea, consideraron de urgente necesidad el rearme de la Alemania occidental (cuestión planteada ya por el general Clay, en mayo de 1950, en Nueva York). El Consejo Atlántico adoptó, el 26 de septiembre de 1950, un acuerdo en tal sentido. En el Consejo de Europa es votada una moción de Churchill pidiendo la creación de un ejército europeo unificado, en cooperación con los Estados Unidos y Canadá. El Gobierno francés (sus-

<sup>14</sup> M. SORENSEN: Cit. p. 122. En el mismo sentido, A. H. ROBERTSON, autor de una obra clásica sobre la materia (*The Council of Europe*, Londres, 1956).

<sup>15</sup> La transformación propuesta incidía en una verdadera organización europea, llamada Unión Europea, y que comprendería dos asambleas deliberantes y un tercer órgano, el Consejo Europeo, de índole ejecutiva. Aquella negativa paró el ímpetu de Europa. En vano, Spaak, presidente de la asamblea, lanzó sus reproches. *Vide* P. O. LAPIÉ: *Las Tres Comunidades Europeas*. Tr. J. M. Castán. Barcelona, 1963, pp. 39-40.

ceptible del problema del rearme alemán)<sup>16</sup> consideró que un tal proyecto se realizase en el marco de un ejército europeo, sobre un diseño inspirado del plan Schuman, proposición que no sería rechazada por el Consejo Atlántico en su reunión de Bruselas en diciembre de ese año. Como es sabido, el Tratado de París de 27 de mayo de 1952 fue rechazado por la Asamblea Nacional francesa en 30 de agosto de 1954, y no entró en vigor, pese a su ratificación por los otros cinco miembros de la CECA<sup>17</sup>. En 1953, un proyecto de Estatuto de Comunidad Política Europea, adoptado por una Asamblea *ad hoc* (derivada de la Asamblea de la CECA), no sobreviviría al fracaso de la CED (este proyecto de CPE fue descartado, incluso, en el relanzamiento de Mesina, en junio de 1955). El proyecto preveía un poder legislativo (una Cámara de los Pueblos y un Senado Europeo), un ejecutivo (un Consejo, cuyo presidente sería designado por el Senado), un Consejo de Ministros nacionales y un Tribunal de Justicia federal. El proyecto (realmente, un documento de trabajo) instituiría un verdadero Estado federal.

Europa, así, volvió sus pasos hacia una mayor integración en el marco de la CECA. Y del mismo modo que Corea pudo influir en la aceleración de las negociaciones de París, el fin de la guerra en 1953, y luego los acontecimientos de Suez y Hungría, también formaron parte en el contexto político de la edificación europea. La Conferencia de Mesina (junio de 1955), marcó la nueva etapa, denominada del relanzamiento (Informe Spaak, Conferencias de Venecia, Bruselas, Val Duchese, amén de cinco consultas a alto nivel) hasta llegar a la fundación en Roma del Mercado Común generalizado.

Resulta harto significativo que el Consejo de Europa (encarnando la «Europa política») aparezca hoy como reabsorbido o eclipsado por la irradiación de las Comunidades económicas. Si es cierto, como algunos autores opinan, que es un *relais* político de la OTAN<sup>18</sup>, el Consejo de Europa, aparte

<sup>16</sup> Lo que el profesor BARCIA TRELLES ha llamado la «obsesión de seguridad», a propósito de la preocupación de Francia al rearme de Alemania (peligro de que tornase a realidad la *Wehrmacht*). *El problema de la integración europea*. «Cuadernos de Política Internacional», 14, junio 1953, pp. 30-34.

<sup>17</sup> Sobre el fracaso de la CED, el profesor GARCÍA ARIAS ha escrito: «Tal vez la creación de este ejército supranacional europeo resultase un paso demasiado rápido y precipitado; pero desde luego su funcionamiento habría sido decisivo para el plan de la unificación de Europa, no sólo en lo militar, sino también en lo político y en lo económico». *Francia y la integración militar europea*. «Cuadernos de Política Internacional», 19, julio-septiembre 1954, pp. 10 y 11.

<sup>18</sup> Así, por ejemplo, R. PINTO: *Les Organisations Européennes*. París, 1965, p. 37.

de organización satelizada, tendría una importancia mucho menor<sup>19</sup>. Ahora bien, el Consejo es de un innegable interés en el marco político general, bien entendido que su Estatuto no le permite una acción más amplia. Pues, como considera el profesor Yanguas Messía, refiriéndose a las reducidas posibilidades políticas del Consejo, «no es culpa suya. Lo es de los Estados que le hicieron nacer sin darle una personalidad y una autoridad propias. Porque ahí se encuentra la raíz del mal. Los Estados europeos no quisieron entonces, ni quieren todavía hoy ceder a la organización política que los agrupe, una parcela, por pequeña que sea, de su soberanía»<sup>20</sup>. Por otro lado, el Consejo posee una gran riqueza ideológica, y su estructura institucional, innovadora a la época, introdujo una Asamblea consultiva, que llegaría a ser el *forum* de toda la vida política europea: De estructuración diferente a la Asamblea General de las Naciones Unidas, podría, empero, asociar a aquélla. Las diferencias y analogías son bien marcadas. La Asamblea General es un campo de confrontaciones políticas y propagandísticas, en el que los Estados discuten no tanto para convencer a sus interlocutores como para satisfacer a sus Gobiernos. *De facto*, funciona de conformidad a grupos regionales y a grupos de votantes. Por el contrario, la Asamblea de Estrasburgo se ha ido organizando gradualmente por partidos políticos transnacionales. La Asamblea de Nueva York es una conferencia de tipo diplomático (independiente de los esfuerzos de Hammarskjöld en favor de un «dinamismo creador»). En cambio, en la Asamblea Consultiva, sus miembros son libres de emitir opiniones personales. Son además designados por los parlamentos a los que pertenecen, aunque en algún caso puedan proceder por nombramiento gubernativo.

Lo que conviene señalar aquí es que la Asamblea Consultiva ha dado origen (por así decir) a otras Asambleas europeas, y, en primer término, al Parlamento Europeo (o Asamblea Parlamentaria, como era llamada antes de 1962). Otras organizaciones (el Consejo Nórdico de 1953, el Benelux (nuevo Tratado de 1955), la UEO, etc.) han sido dotadas igualmente de una institución análoga<sup>21</sup>. En el caso del Parlamento Europeo (a la vista de los

<sup>19</sup> Sobre la cuestión de las relaciones entre los «Seis» y los Miembros del Consejo de Europa, planteada, primero, a propósito de la CECA, y, con más intensidad, después de la creación de la CEE, *Vide: Manuel du Conseil de l'Europe* (obra redactada por un grupo de funcionarios de la Secretaría). París, 1970, particularmente, pp. 146-174.

<sup>20</sup> J. DE YANGUAS MESSÍA: *Los estados desunidos de Europa*. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1957, pp. 33 y 34.

<sup>21</sup> Sobre el Parlamento Europeo como institución más perfeccionada en relación con otras análogas, E. VITTA: *La influencia del Derecho público interno sobre las Organizaciones europeas*. Universidad de Valladolid, 1968, pp. 18-25.



Tratados instituyentes: Artículo 20, CECA y artículo 137 CEE) estará compuesto de los representantes de las poblaciones de los Estados. Es sabido que el sufragio universal directo de los parlamentarios europeos está previsto para un futuro. Walter Behrendt, actual presidente del Parlamento Europeo, está particularmente decidido a que dicho órgano refuerce pronto sus débiles poderes.

Ahora bien, si el Consejo no ha podido llevar a Europa a la unidad política, tal como los congresistas de La Haya hubieran deseado, todo el mundo sabe que su obra de legislador a través de Convenciones internacionales está jugando un papel decisivo. Medio centenar de Convenios representa una notable labor (ya jurídica, ya social, técnica, etc.)<sup>22</sup>. Bien entendido que la Convención para la protección de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales continuará siendo la obra maestra del Consejo (coincidencia que en Roma se hayan levantado dos grandes monumentos jurídicos contemporáneos)<sup>23</sup>. Por esta vía, la de los Tratados internacionales, única capaz de franquear las fronteras de la soberanía, el Consejo se adentra, indirectamente, en la unidad.

Fracasado el «Plan Fouchet», el 17 de abril de 1962, proyecto en vista a definir una política extranjera y una política común de defensa, la Comunidad ha vuelto a reavivar las cenizas de la idea de lo político en su seno. Un nuevo relanzamiento fue abierto en la cumbre de La Haya. Se afirmaba en el comunicado final de la Conferencia que: «Los jefes de Estado o de Gobierno mantendrán su fe en las finalidades políticas que da a la Comunidad todo su sentido o su alcance, su determinación de llevar a término su empresa y su confianza en el éxito final de sus esfuerzos»<sup>24</sup>.

Recientemente, el 19 de noviembre de 1970, los ministros de Asuntos Exteriores de los seis Gobiernos celebraron en Munich una primera conferencia

<sup>22</sup> La Convención de Roma, al decir del profesor TRUYOL, «representa el mayor avance realizado desde la aparición del Estado moderno para tutelar los derechos humanos en el plano internacional». *Los derechos humanos*. Madrid, 1968, p. 54.

<sup>23</sup> Realmente esta labor seduce menos a la imaginación y no tiene el mismo valor publicitario que los grandes problemas que suscita la integración política, bien que también necesiten idéntica perseverancia. (Del curso sobre *El Consejo de Europa*, por A. H. ROBERTSON. Madrid, 23 de septiembre de 1968.)

<sup>24</sup> Sobre la cumbre de La Haya, véase R. PERPIÑA: «Bienvenida Europa, si es Europa», *Revista de Política Internacional*, 106, noviembre-diciembre 1969, pp. 95-99.

de consultas sobre la unión política. El nuevo intento pretende ahora crear un sistema de consultas regulares a alto nivel político<sup>25</sup>. Pero Europa se encuentra todavía muy lejos de la unión política<sup>26</sup>.

### III. LA EUROPA ECONÓMICA

A diferencia de la idea de organización política europea, en este lugar los precedentes (incluso doctrinales) son muy raros<sup>27</sup>. Posiblemente, no los haya, y la doctrina dominante es coincidente en este punto. En rigor, precedentes mediatos habría que encontrarlos en los grandes mercados internacionales. Así, la constitución de la Zollverein en el siglo pasado no suele pasar inadvertida a los expertos en estas cuestiones<sup>28</sup>.

La Zollverein que no fue una unión aduanera en el sentido actual de la palabra, agrupó en torno a la poderosa Prusia a pequeñas ciudades y principados, todos ellos de nacionalidad alemana. La idea venía de Baviera en 1820, pero fue la voluntad de Prusia la que determinó la unión, primeramente, disociando los mercados locales, para fundirlos de modo progresivo en una organización aduanera general. Hasta 1867, la unión funcionó bajo la autoridad de un Congreso aduanero, cuyas decisiones eran tomadas a la unanimidad. Un nuevo tratado estableció un poder ejecutivo federal y un poder legislativo aduanero, compuesto este último de representantes elegidos por

<sup>25</sup> Sobre la finalidad política de la Comunidad, especialmente en relación con las actuales candidaturas depositadas y negociadas en Bruselas, *vide* BINSWANGER-MAYZEDT: «Ne pas oublier les pays neutres dans la relance de l'integration europeenne». *Revue du Marché Commun*, 137, oct. 1970, pp. 435-441.

<sup>26</sup> «Europa es hoy solamente una idea y un anhelo. No es una estructura. No lo son, siquiera, las varias «mini-Europas» comprometidas por pactos colectivos». B. MOSTAZA: «Europa ante su propio destino». *Revista de Política Internacional*, 104, julio-agosto 1962, p. 12.

<sup>27</sup> La obra de KANT, considerada como la más importante en la historia de la doctrina pacifista (LANGE: «Histoire de la doctrine pacifique». *Recueil des Cours*, 1926, III, páginas 349 y ss.), concedió, sin embargo, máxima importancia a los principios. Su opúsculo sobre la «Paz perpetua» (*Zum ewigen Frieden*) publicado el año de la Paz de Bale (1795), completado en 1797 con «Elementos metafísicos de la doctrina del Derecho», influyó en un amplio movimiento decimonónico (Hugo, Lamartine). Entre los «Artículos definitivos» de la Paz perpetua, afirmaba Kant, en segundo lugar, que el Derecho de Gentes debe estar fundado en una federación de estados libres (*Das Völkerrecht soll auf einen Föderalismus freyer Staaten gegründet seyn*). En sus elementos metafísicos, Kant introduce la idea del *commercium* dentro del Derecho mundial o *ius cosmopoliticum*. Realmente su ensayo no sólo contemplaba a Europa, sino a todos los pueblos de la tierra (M. G. FORSYTH: *The theory of International Relations*. Londres, 1970, pp. 181-259).

<sup>28</sup> *Vide* J. F. DENIAU: *El Mercado Común*. Tr. J. Vicens. Barcelona, 1959, pp. 23-39.

sufragio universal directo y adoptando los acuerdos por decisión mayoritaria. Después de 1871, estas instituciones pasaron a formar parte del Imperio.

La creación de la Zollverein hay que asociarla a la concepción económica alemana de la época. List, llamado el filósofo de la Zollverein, había pensado en la constitución de un gran espacio económico común, capaz de hacer bascular al entonces pujante imperialismo de la Gran Bretaña. El célebre economista no aspiraba sólo a la expansión de la potencia germánica, sino que además trataba de elevarla al rango que ya muchos de sus coetáneos predecían para los Estados Unidos de América. Como bien es sabido, los resultados políticos y económicos de la Zollverein fueron, efectivamente, positivos.

Antecedentes inmediatos de la Europa del Mercado Común son, en primer lugar, el Benelux y la Unión franco-italiana. El Benelux (Tratado de Londres de 5 de septiembre de 1944) ha operado por etapas la supresión de derechos aduaneros, estableciendo una tarifa exterior común para terceros países. A diferencia de la Zollverein, sus mecanismos institucionales son más bien de cooperación<sup>29</sup>. La Unión aduanera franco-italiana, firmada en París en 1949, fue pronto abandonada. Confrontaciones económicas, agrícolas particularmente, diferencias en los niveles e incoordinaciones de política interna hicieron inviable el proyecto.

Una organización esencialmente de cooperación (dedicada también a análisis económicos), la OEEC, merece aquí una alusión siquiera breve. Todo el mundo sabe que anteriormente a 1959 la OEEC distribuyó los créditos y donativos del *European Recovery Program* (o Plan Marshall), tratando, por otra parte, de coordinar las políticas económicas de los Estados miembros. Los intentos de unir a todos ellos en una zona de libre cambio fueron saldados en un fracaso. Pero en el campo de la restauración de los intercambios y de promoción de una gradual liberalización de los mismos, la OEEC ha jugado un papel importante para la época. Su contribución a la expansión del comercio internacional es evidente. Bajo sus auspicios, la Unión Europea de Pagos, sustituida en 1959 por el Acuerdo Monetario Internacional, aseguraría un mecanismo multilateral de pagos que iría a permitir economizar el máximo de divisas. Justamente, la actual OCDE ha fijado entre otros objetivos el de mejorar el mecanismo internacional de pagos.

También podríamos referirnos en este lugar al acuerdo general sobre Aranceles y Comercio (designado generalmente por sus iniciales en inglés,

<sup>29</sup> CL. A. COLLIARD: *Institutions Internationales*. París, 1963, pp. 381 y 382.

GATT), concluido en Ginebra en octubre de 1947 y en vigor desde el 1 de enero de 1948. Aunque ya se hará una expresa referencia al mismo, a propósito del *Kennedy Round*, importa recordar ahora que, en su origen, el GATT fue ante todo un «marco» de conferencias y de negociaciones comerciales bilaterales. La multiplicación de estas relaciones y debido al juego de unificación de la cláusula de la nación más favorecida, su alcance ha sido cada vez más importante. Después de 1955, el GATT ha dado origen a una Organización de Cooperación Comercial (OCC), que constituye una verdadera institucionalización del GATT<sup>30</sup>.

Por la fuerza de las cosas, de la «cooperación» pasaba Europa a la «integración» más intensa. Entonces surgió el genio, o la intuición profunda, de un Jean Monnet y de un Robert Schuman. En una crónica sobre Schuman y Europa, señalábamos nosotros que la personalidad del estadista (decisiones, proyectos, etc.) es frecuentemente olvidada y silenciada, y que estudiar las instituciones internacionales ignorando los sentimientos personales y temperamentales y las ideas del hombre político, es silenciar un dato importante, acaso esencial. La moderna ciencia de las relaciones internacionales, ciencia a la verdad política, ha revelado justamente la influencia del factor personal, habitualmente descuidado. En la biografía de Robert Schuman, la geografía, la cultura, la religión, constituyen positivas consideraciones para entender mejor el objetivo de su política. Como dice su biógrafo, René Hostiou, un estadista a sus sesenta y dos años, edad de Schuman al instalarse en el Quai d'Orsay, «ha elegido sus opciones fundamentales y los principios esenciales de su doctrina están muy a menudo inscritos en su mismo pasado»<sup>31</sup>. Para este autor, Schuman se mantuvo entre el idealismo y el realismo, y desde allí insistió en el deseado federalismo. La supranacionalidad no era «en el padre de Europa» más que un estadio intermedio.

Veinte años han pasado ya, desde la firma en París, en 1951, del Tratado instituyente de la CECA<sup>32</sup>. El Tratado Schuman o Tratado CECA, que pre-

<sup>30</sup> CL. A. COLLIARD: *Op. cit.*, pp. 498-501. Colliard reduce a tres esenciales los principios del Acuerdo General (artículo 29 del Tratado): a) Las concesiones tarifarias sobre una base recíproca y de reducciones sustanciales; b) Las prohibiciones de contingentes (con atenuancias en circunstancias graves), y c) La no-discriminación.

<sup>31</sup> R. HOSTIOU: *Robert Schuman et l'Europe*. París, 1969. (Nuestra recensión a esta obra en *Revista Española de Derecho Internacional*, XXII, 4, 1969, p. 853.

<sup>32</sup> El Tratado CECA consta, además del Tratado propiamente dicho, de un Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de la Comunidad, de otro, sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia, y de un tercero, sobre las relaciones de la Comunidad con el Consejo de Europa. El Tratado, por otra parte, comprende el canje de cartas entre Schuman y Adenauer acerca de la cuestión del Sarre (la cual se había constituido en obstáculo durante las negociaciones), y, en fin, una Convención relativa a las disposiciones transito-

senta un interés históricamente grande, está en el origen mismo de una nueva política en el camino de la unidad. De puro realista, el Tratado CECA fue, sin embargo (en apariencia) poco ambicioso; principalmente, en el sentido de que sus objetivos sectoriales no podían permitir el amplio condicionamiento y la alta complementación de un Mercado Común. Paul Reuter afirma en este sentido que el mercado CECA había sido definido entre estrechos límites, los cuales han constituido todos importantes obstáculos a su funcionamiento correcto. Añade, incluso, que para dos productos, se estimó que «había que contentarse con una zona de libre cambio»<sup>33</sup>. Ramón Tamames considera al respecto que «el problema básico de las integraciones sectoriales consiste en que si los poderes de la Comunidad se limitan, los Estados miembros retienen no sólo sus facultades sobre los restantes sectores económicos, sino también sus poderes en terrenos tan importantes como el monetario y el fiscal»<sup>34</sup>. Es cierto que el Tratado CECA iba más allá de una mera zona de libre cambio, pero tampoco constituye exactamente una unión aduanera, puesto que (a diferencia del Tratado CEE) no prevé el establecimiento de una tarifa arancelaria común con respecto a los terceros Estados. La CECA tiene por objeto la supresión de los derechos de aduana (cuyas barreras desaparecieron al final de período transitorio) y de los contingentes, en el terreno específico del carbón y del acero. De todos modos, el Tratado no contiene más que ligeras referencias a la libre circulación de los trabajadores cualificados (artículo 64), mientras que, como ya veremos, el Tratado CEE comprende la libertad de circulación de los trabajadores, la libre prestación de los servicios, el libre establecimiento y la libre circulación de los capitales. En cualquier caso, la necesidad de una política arancelaria y común con respecto al mercado mundial ha venido imponiéndose gradualmente en el marco de la CECA. El arancel exterior «armonizado» (y no común o igualatorio, como en la CEE), en vigor desde el 10 de febrero de 1958, señala el fin del período de transición. En suma, el Tratado CEE instituye un verdadero Mercado Común, que es una forma elaborada de unión aduanera, y prevé para ello la aplicación de un arancel exterior común, la libre circulación de los productos, incluso, no originarios, aparte de una política económica general.

---

rias. (El Tribunal de Justicia (asuntos números 7-54 y 9-54) ha declarado que dichos Protocolos anejos tienen la misma fuerza imperativa que el Tratado instituyente). *Recueil de la Jurisprudence de la Cour*. Vol. II, pp. 90-91.

<sup>33</sup> P. REUTER: *Op. cit.*, p. 287.

<sup>34</sup> R. TAMAMES: *Op. cit.*, pp. 51 y 52.

La abolición integral de los derechos de aduana, tanto para productos industriales como agrícolas, en el interior de los seis países, se ha realizado de forma progresiva. La primera reducción arancelaria se produjo a principios de 1959; otras medidas análogas fueron adoptadas en períodos que van de seis a dieciocho meses. Los productos agrícolas permanecieron en retraso durante algún tiempo. Determinados productos de esta índole, de alcance muy limitado, no han sido objeto de los desarmes arancelarios registrados. Con fecha de 1 de julio de 1968, ha entrado en vigor una tarifa exterior común.

La Comunidad se ha mostrado dispuesta a reducir sus derechos de aduana, tanto en forma unilateral (para ayuda a los países en vías de desarrollo) como sobre la base de la reciprocidad a escala mundial en el marco del GATT. Las negociaciones que se prosiguieron en Ginebra (*Kennedy Round*) entre 1964-67 permitieron, al fin, una disminución arancelaria media del 35 al 40 por 100, a realizar en tres fases hasta el 1 de enero de 1972. Las negociaciones comerciales multilaterales que durante cuatro años han reunido en el marco del GATT a una cincuenta de países, tomaron fin en Ginebra el 30 de junio de 1967. (La participación de EE. UU. y Reino Unido ha sido determinante)<sup>35</sup>.

Los mecanismos del Tratado CECA son de una sólida institucionalización. Un «ejecutivo» europeo, la alta autoridad, aparece dotado de poderes muy extensos. En la práctica, sin embargo, ha hecho uso de ellos de un modo prudente, ya que en algunas ocasiones (1954, 1958, etc.), no ha contado con el apoyo intergubernamental indispensable.

La declaración Schuman, de 9 de mayo de 1950, verdadera fuente del Tratado, anunció la creación de una alta autoridad, cuyas decisiones obligarían a Francia, a Alemania y a otros Estados miembros, propuesta —añadía— que «colocará los primeros cimientos concretos de una Federación europea indispensable para preservar la paz». Parece este fragmento el último y el más profundo fin de toda esta genial idea de organización europea. Se trataba entonces del verdadero espíritu del futuro Tratado instituyente.

<sup>35</sup> La opinión pública atribuye la iniciativa de estas negociaciones al presidente Kennedy, quien pidió al Congreso el poder negociar, sobre una base de reciprocidad, en vista a una reducción general de tarifas aduaneras del 50 por 100.

La determinación de los EE. UU. de permitir una tal grande negociación, que se colocaba por encima de las negociaciones aduaneras habituales, era consecuencia de la importancia de la CEE y de su éxito. (Así, el presidente Hallstein lo había especificado en la Asamblea Parlamentaria en 1963.) *Vide G. TESTA: «El Kennedy Round». Annuaire Français de Droit International, 1968, pp. 605-642.*

Los medios o la acción era el asentimiento de un Mercado Común específico, pero decisivo. (*Le Gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier, sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe.*)

Comparando ahora las diferencias entre el sistema constitucional de la CECA y de la CEE, hallaremos progresos y retrocesos evidentes. Una gran corriente de pensamiento opina que los Tratados de Roma han supuesto un retroceso, más bien, en relación con las grandes líneas del Tratado de París, pero esto no es absolutamente riguroso, como objetivamente trataremos de analizar a continuación. Tesis, ya clásicas, mantenidas al respecto, son la del profesor Nicolà Catalano, quien considera el binomio Consejo-Comisión del sistema CEE más eficaz y equilibrado que el de la CECA<sup>36</sup>, y la del profesor Guy Heraud, que, por el contrario, sostiene que los Tratados de Roma representan un retroceso manifiesto de la supranacionalidad<sup>37</sup>.

Es cierto que en el sistema CECA, el ejecutivo (la alta autoridad) tiene un poder decisorio fuerte, mientras que en la CEE la Comisión (denominación más inocua) carece de la misma importancia. Pero también es exacto que la alta autoridad no ha hecho uso de tales poderes más que de un modo prudente, condicionada siempre por motivaciones políticas. Si el Tratado CEE ha eludido (artículo 157) toda referencia a la «supranacionalidad» (al igual que el mencionado Tratado de Bruselas de 1965), *le nom ne fait pas à la chose*<sup>38</sup>. Dice un autor francés, Lapié, miembro de la alta autoridad, que «la palabra había hecho demasiado ruido, y a menudo, demasiado mal». Añade, además, que esta discusión está hoy ampliamente superada, tanto en lo político como en lo jurídico<sup>39</sup>. Por ello permanece clásica la definición que el propio Robert Schuman diera a este término, conceptuando lo supranacional a igual distancia entre la soberanía nacional, intangible, de los Estados

<sup>36</sup> N. CATALANO: *La Comunità Economica Europea e l'Euratom*. Milán, 1959, páginas 31 y 32.

<sup>37</sup> GUY HERAUD: «Observations sur la nature juridique de la CEE». *Rév. Générale de Droit International Public*, 1958, pp. 45 y ss.

<sup>38</sup> Suele afirmarse que el Tratado de 1951 alcanza un grado de supranacionalidad mucho mayor que el de 1957. (Puede parecerlo teóricamente.) Quien haya contrastado ambos Tratados sabe que el Tratado CEE encierra un sistema institucional y técnico mucho más profundizado. (A título superficial, el Tratado CEE es de una extensión considerablemente superior al Tratado de París, y, por otra parte, la terminología del Tratado CECA es mucho menos precisa (por ejemplo, hace distinción entre «decisión general» y «decisión individual».) Otro matiz indicativo es que si el Tratado CECA ha sido concluido para 50 años, el de Roma es de duración ilimitada.

<sup>39</sup> P. O. LAPIÉ: *Op. cit.*, pp. 104 y 105.

y entre el federalismo de los Estados que se subordinan a un super-Estado. Schuman aclaró además que «la institución supranacional, tal como nuestra Comunidad, representada por la alta autoridad, no posee las características de un Estado, sin embargo, detenta y ejerce ciertos poderes soberanos»<sup>40</sup>.

También es exacto que el Consejo de Ministros no tiene tanta importancia en el Tratado CECA como en la CEE, cuyo artículo 145 le ha dado un poder considerable. Sin embargo, también es justo señalar que en gran mayoría de casos, el Consejo de las Comunidades de Roma actúa a virtud de propuesta de la Comisión, de la cual no podrá apartarse, salvo aprobación de todos sus miembros<sup>41</sup>. La Asamblea Parlamentaria Europa (Parlamento Europeo después de 1962), control ideológico y político de las Comunidades, puede en el sistema de la CEE presentar una moción de censura contra el ejecutivo en cualquier tiempo y sobre cualquier asunto, y no sólo con ocasión del informe general cual sucede en la CECA (artículo 24).

Por lo que se refiere a las diferencias entre el antiguo Tribunal de Justicia de la CECA y al actual competente para las tres Comunidades, algunas de ellas son de escaso alcance. Por ejemplo, en el Tratado CECA (artículo 10), el Tribunal puede oponerse a dos vetos sucesivos de un Estado para el nombramiento de un miembro de la alta autoridad. Asimismo el Tribunal juega constitucionalmente en el uso de la cláusula de protección y en el procedimiento de la llamada «pequeña revisión» del Tratado. (artículos 37 y 95, respectivamente).

De lo que no cabe duda es que los Tratados de Roma han robustecido las tendencias federales de la Europa económica, que fundara el ya histórico Tratado Schuman. La fusión de los Ejecutivos europeos (Tratado de Bruselas de 8 de abril de 1965, en vigor desde el 1 de julio de 1967<sup>42</sup>, facilita, por otra parte, el presente proceso. Se instituye en él una «Comunidad Eu-

<sup>40</sup> Prefacio de R. Schuman al libro de REUTER: *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*. París, 1953. p. 7. En sentido análogo, F. ROSENSTIEL, cuando dice que el principio «constituye una forma transitoria y efímera entre el Estado nacional y el federal, sin permitir, por ello, el automatismo de las transiciones». *El principio de la supranacionalidad*. Tr. F. Murillo. Madrid, 1967, p. 25. Por otra parte, como ha hecho observar el jurista ANTONIO LINARES, el término, antes de haber sido introducido por la doctrina, lo fue por un convenio internacional (bien que ya había sido utilizado por algunos estadistas europeos, principalmente en el Consejo de Europa). *Aspectos jurídicos de los sistemas de integración económica*. Caracas, 1968, pp. 10 y ss.

<sup>41</sup> Vide P. H. HOUBEN: *Los Consejos de Ministros de las Comunidades Europeas*. Traducción F. Vega. Madrid, 1969, pp. 299 y ss.

<sup>42</sup> J. L. IGLESIAS: «El Tratado de fusión de los ejecutivos en el proceso de regresión comunitaria europea». *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XXII, 3, páginas 496 y ss.



ropea», comprendiendo un Consejo que sustituye al especial de ministros de la CECA, al de la CEE y al de la CEEA, y una Comisión que reemplaza a la alta autoridad y a las dos Comisiones. Sin duda, simplificar es economizar y unificar, y esto es lo que se había perseguido. Al mismo tiempo son unificados los gastos de la Comunidad, y los funcionarios y agentes de las tres Comunidades formarán parte de una administración única.

Es cosa bien sabida que la Europa económica o la Europa comunitaria nació justamente del fracaso de la Europa política. Es evidente que el Tratado CECA fue el punto de partida de la actual Europa económica, y en este punto no cabe restarle ningún mérito. Dos principales consecuencias parecen desbordar al Tratado mismo:

En primer lugar, el Tratado puede significar la base o la piedra angular de una obra no sólo de integración económica, sino también política. Evidentemente, toda alusión en torno a este último supuesto carece hoy de absoluta validez. Pero el éxito del ensayo resulta en cualquier forma insoslayable. Como decía Schuman en su declaración de 9 de mayo: *L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble; elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait*<sup>43</sup>. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero aparece así como una «realización concreta», a desarrollar eminentemente en el campo de las relaciones económicas.

En segundo lugar, el Tratado de París soldaba en un fuerte lazo la reconciliación de dos potencias. («La asociación de las naciones europeas exige que la oposición secular de Francia y Alemania sea eliminada; la acción emprendida debe corresponder en primer término a Francia y Alemania.») Declaraba además Schuman que «la solidaridad de producción que será así anudada manifestará que toda guerra entre Francia y Alemania será no solamente impensable, sino materialmente imposible». Colocar el conjunto carbono-siderúrgico, base de toda industria militar, bajo una misma autoridad europea, iría a permitir al país galo un innegable control sobre las cuencas alemanas. Ya sabemos, en fin, que Schuman recogió la adhesión de

<sup>43</sup> Obsérvese la alusión de Schuman al concepto de *solidarité de fait*, concepción típica de la Escuela sociológica francesa de un Duguit o de un Scelle. Arguyen estos autores que las normas jurídicas fluyen del *fait social*, lo cual conduce a normas sociales. Su última fuente es este «hecho social», cuyo carácter obligatorio proviene de las exigencias de las relaciones que rige. Estas doctrinas que se remitirían, incluso, a las del holandés Krabbe, trataban de hacer disminuir la potencia del Estado a través de la solidaridad social como fuerza coactiva y solidaria que se impone a los individuos. Estos en realidad son los verdaderos sujetos.

Bonn con anterioridad a su conferencia de prensa de 1950. Esta fecha, por lo demás, se reveló como «crítica» en la panorámica de los acontecimientos mundiales. La guerra de Corea, al mes siguiente, estuvo a punto de obstruir los objetivos de la negociación diplomática, bien que, en definitiva, acelerase el curso de la misma. En suma, podría afirmarse que el Plan Schuman, por sus caracteres *intrínsecos*, presentó la forma de un acto político esencial, más bien, propiamente, que económico<sup>44</sup>.

#### IV. DEL «EQUILIBRIO POLÍTICO» AL «EQUILIBRIO ECONÓMICO»

##### 1) *Cuestión previa*

En las páginas precedentes hemos señalado de modo sucesivo las dos grandes manifestaciones en el actual proceso: la *Europa política* y la *Europa económica*. En orden al tiempo, la primera es anterior a la segunda. La idea de la Europa política es inmediatamente ulterior a 1945. Aún más: la idea de la unidad había sido concebida durante la contienda misma. Numerosos son ya los movimientos y asociaciones surgidos en esta época<sup>45</sup>. El ensayo frustrado de una Europa política condujo a construir a Europa sobre otras bases. El Plan Schuman colocaría los cimientos. El Tratado de París y luego los de Roma facilitan ya progresivamente la integración europea —paradójicamente, en contra de la misma voluntad de los hombres—, al decir del profesor Catalano<sup>46</sup>. Ahora bien, si la Europa económica parece prevalecer ampliamente sobre la Europa política, en cualquier caso las dos se superponen muchas veces como dos círculos de centros aproximativos. Una tal imbricación político-económica problematiza, todavía con mayor intensidad, el planteamiento de la organización europea. Por ello, antes de pasar al examen del nuevo orden o equilibrio europeo en su forma actual, vamos a aludir, siquiera a modo de consideración previa, a los estudios de las instituciones europeas en el marco general de la Organización internacional.

Los estudios europeos están dando origen a una bibliografía cada vez más desbordante. No es de extrañar por eso que, desde hace algunos años,

<sup>44</sup> En tal sentido, literalmente, REUTER: *Le Plan Schuman*. Recueil des Cours, 1952, II, pp. 531 y ss.

<sup>45</sup> M. SØRENSEN: *Op. cit.*, p. 122.

<sup>46</sup> N. CATALANO: *Manuel de Droit des Communautés Européennes*. París, 1965, 2.<sup>a</sup> edición, p. 26.

determinados especialistas estén tratando de considerar a esta ciencia—la llamada «ciencia europea»—como nueva e independiente. En el punto de vista jurídico, por caso, se plantea la cuestión de saber si el llamado Derecho comunitario es un sistema u orden distinto del Derecho internacional y de cada uno de los sistemas nacionales de los Estados miembros. ¿Procede incluso hablar en términos de un «derecho europeo»?<sup>47</sup> Por otra parte, se discute sobre el problema de saber si las fuerzas políticas que orientan la presente evolución europea son del campo de la Organización internacional, o son, por el contrario, del campo de un sistema «comunitario», de un tipo nuevo, encuadrable en el desarrollo de las instituciones de tipo federal<sup>48</sup>. Ambos métodos no son necesariamente incompatibles. Para nosotros, estos estudios comprenden tanto la Europa que hemos llamado «política» (todavía prefederal) como la Europa «económica», que tiene por objeto prioritario a la Europa de las Comunidades.

## 2) *Actuales tendencias del equilibrio europeo*

La Historia nos va revelando que desde Westfalia (1648) el principio del «equilibrio político», también denominado del «equilibrio europeo» o de la «paz de equilibrio», marcó la pauta en el devenir de las relaciones internacionales. Sabemos también que el Tratado de Utrecht, de 13 de julio de 1713, entre España y Gran Bretaña, consagró el principio del equilibrio (o de la *balance of Power*), consolidando y reforzando la paz y la tranquilidad del orbe cristiano sobre la base de un justo equilibrio de poder (*justo potentiae equilibrium*) (artículo II)<sup>49</sup>. Esta idea, vieja en política, quería decir que entre los Estados ninguno de ellos podía alcanzar un poderío tan grande como para poner en peligro la independencia de los otros<sup>50</sup>. Con todo, siempre

<sup>47</sup> Vide J. M. ZARAGOZA: *Los principios generales del Derecho Comunitario Europeo*. (Estudios de Derecho Internacional Público y Privado, Homenaje al Profesor Sela.) Vol. I, Oviedo, 1970, pp. 397 y ss. También A. MARTÍNEZ MORENO: *Aspectos jurídicos de las integraciones económicas*, IHLADI. Quinto Congreso. Madrid-Zaragoza, 1966, p. 15. Parece demasiado sistemática la afirmación del profesor Catalano, para quien el Derecho de las Comunidades europeas difiere del Derecho Internacional y alega que así lo probó el Congreso de Stresa, celebrado en 1957. *Europa en el mundo actual*. Madrid, 1962, p. 103.

<sup>48</sup> J. Sioris: *Etude de l'Organisation Internationale*. Université de Paris. 1964-65, páginas 21-23.

<sup>49</sup> Para la versión latina del Tratado, DU MONT: *Corps universel du droit des gens*. T. VIII, Amsterdam, 1731, p. 395. También, vide GARCÍA ARIAS: *Corpus Iuris Gentium*, cit., p. 351. Sobre el concepto del «equilibrio europeo», nuestro libro *Del Gibraltar inglés: Su inconsistencia legal e histórica*. Madrid, 1968, pp. 199-211.

<sup>50</sup> A. NUSSBAUM: *Historia del Derecho Internacional*. (Con adiciones de L. García Arias.) Madrid, 1949, pp. 137 y ss. También vide ORTEGA Y CASSET: *Meditación de Europa*. Madrid, 1966, pp. 87-95.

hubo intentos, por el conquistador del día, de romper el equilibrio y mantener una prepotencia o hegemonía, en detrimento del poder de los demás Estados (la Francia de Luis XIV y la República francesa de Napoleón son ejemplos clásicos en tal sentido). Aquel sistema informó así y conformó también la estructura del Derecho internacional y sobre todo de las relaciones entre Estados. Precisamente sobre las virtudes o vicios del sistema (ventajas, inconvenientes, etc.), la literatura y la doctrina política no han cesado de llamar la atención. Como transparece irónicamente en la pluma de Valentín Tomberg: «el equilibrio político, por cuya conservación se han hecho tantas guerras...»<sup>51</sup> En la hora actual, el sistema bipolar, como se le llama, no es más que una versión moderna de la norma histórica (una norma, bien entendido, que no era de derecho). De ahí que un sistema tripolar, ya previsible, pueda producir la quiebra de la balanza.

Veremos ahora que la Europa de los Seis (a decir verdad, única realidad «europea»)<sup>52</sup>, forma asimismo un equilibrio radicalmente novedoso y de un interés no sólo de orden teórico. Hemos visto que la Europa de la CECA, origen de la Europa del Mercado Común, fue concebida primeramente como la Europa de la conciliación franco-alemana, y bajo esta fórmula inicial, el ministro Schuman presentó en París su audaz proyecto. En realidad, de lo que Francia trataba de encontrar entonces era un diálogo eminentemente político, pues, por su espíritu, la declaración de 9 de mayo era una dramática pero también genial manera de asegurar una paz entre dos Estados, confrontados por tres veces en el espacio de una vida humana. La declaración Schuman fue una llamada de paz, idea ésta que preludió su histórico mensaje: *La paix mondiale ne saurait être sauvegardé sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent.*

La CECA no sólo instituía un *pool* o una puesta en común de mercados y de recursos entre seis Estados; mejor dicho, entre seis economías. El Tratado de la CECA había establecido, sobre todo, un orden relacional nuevo. Ahora bien, la vía de esta relación ya no era ahora la tradicional política, sino, contrariamente, otra distinta de orden económico. La CEE y la Euratom o Eurátomo (CEEa) han consolidado dichas estructuras relacionales. Los Seis forman así, a través de un orden esencialmente económico, un justo equilibrio de poderes.

<sup>51</sup> V. TOMBERG: *La problemática del Derecho Internacional a través de la historia*. Tr. J. Caamaño. Barcelona, 1961, pp. 18-19.

<sup>52</sup> P. FABRA: *¿Existe un Mercado Común?* Tr. S. Hernández. Barcelona, 1968, p. 17.

En consecuencia, la Europa de los Seis ha creado, dentro del marco de las relaciones internacionales, un equilibrio particular, basado en una mancomunada económica entre Estados de niveles próximos. Estos Estados aparecen orientados hacia la constitución de un mercado común sistemático y generalizado. No todos sus profundos problemas han sido objeto de eventual resolución. Permanecen planteados varios de ellos; tales, la unión económica y monetaria, la política agraria, la fiscalidad, el control de cambios, etc.<sup>53</sup> De rechazo, este espléndido equilibrio ha restado importancia, minimizando en gran modo las graves cuestiones políticas, planteadas con posterioridad a la segunda guerra (la cuestión de Berlín, etc.). De ahí que estos asuntos políticos, aparentemente menos técnicos, no hayan sido abordados en lo vivo ni con la virulencia que de otro modo hubieran podido producirse.

Obsérvese al propio tiempo que, al igual que todo el mecánico juego de los equilibrios, el actual, «económico», también constituye una armonía y estabilidad en las fuerzas. La estructura del Mercado Común es posiblemente hermética (ingresar en él no es fácil); mas así como el clásico equilibrio estaba basado en una igualación, el económico contemporáneo reclama a su vez un *mínimum standard* de equivalencias. Por eso, muchas de las diferencias entre los seis Estados—o, como decíamos, entre las seis economías—no lo son tanto por motivaciones de salvaguardia nacional y soberana como por desajustes y oposiciones de poder económico. El poder del marco alemán, por ejemplo, hace más difícil la homogeneización. Es cierto que la República Federal es económicamente el más fuerte y que a consecuencia de esto haya tenido que ceder (paradójico, sin duda), como ocurriera en la mencionada crisis de 1965, y que Francia e Italia vienen después, inmediatamente. El Benelux, especie de subcomunidad y que forma un territorio aduanero común después de 1949, es basculante dentro de esta realidad europea.

Obsérvense asimismo las profundas crisis derivadas de desajustes y distorsiones. La problemática económica parece primar sobre la Europa política. Diríase que el tecnócrata o eurócrata, o bien los nueve «sabios» de la Comisión, prevalecen sobre los seis ministros del Consejo. Por otra parte, el problema de las diferencias cualitativas dentro de un Estado—concretamente, el desarrollo del movimiento regionalista en Europa occidental—ha cuestionado y puesto en tela de juicio al Estado-nación. Ciertamente, el Tratado

<sup>53</sup> Sobre la fiscalidad frente a su actual problemática, *vide: Comunidad Europea*, VII, número 72, junio 1971, pp. 11-16.

de la CEE concede poca importancia a los problemas regionales (tres artículos), señalando un considerando del preámbulo que los Estados signatarios se declaran «cuidadosos por fortalecer la unidad de sus economías y por asegurar el desarrollo armónico, reduciendo las desigualdades entre las distintas regiones y el retraso de las menos favorecidas». El regionalismo es así un problema a nivel comunitario, básico en orden a una unidad—elemento invariado al concepto de mercado—, o sea, a un equilibrio<sup>54</sup>. A este propósito, *Le Monde Diplomatique* llamó la atención muy recientemente, con especial énfasis, respecto a la agravación de las disparidades en el marco del Mercado Común<sup>55</sup>.

Tres «grandes», dos «medianos» y uno «pequeño» forman un conjunto o una entidad política bastante armónica. Por ello, los autores del Tratado de Roma tuvieron particular cuidado en asegurar un equilibrio en los acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros. Este órgano, representando las voluntades políticas de los Estados miembros (pero también actuando en el crisol de las realidades comunitarias), delibera frecuentemente por mayoría calificada, según establecidos coeficientes de ponderación: Alemania, 4; Francia, 4; Italia, 4; Bélgica, 2; Países Bajos, 2; Luxemburgo, 1 (artículo 148,2). Teniendo en cuenta que para que haya acuerdo por mayoría se precisan, como mínimo, 12 votos favorables, las combinaciones que pueden formarse son éstas: a) una primera, por los tres «grandes» ( $4+4+4=12$ ), y b) una segunda, por dos «grandes» y los dos «medianos» ( $4+4+2+2=12$ ). En rigor, no parece que los intereses de los Estados más débiles salgan dañados. Sobre todo, habida cuenta de que las propuestas de la Comisión al Consejo estarán fundadas en el interés comunitario<sup>56</sup>.

Pero donde el examen del equilibrio económico europeo suscita un interés aún más grande e irremediable es en el plano de las relaciones verdaderamente mundiales. A este nivel, la Europa del Mercado Común representaría un aporte trascendente, constituyéndose en una «tercera fuerza mundial» entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Europa podría así favorecer o coordinar acaso el equilibrio bipolar.

<sup>54</sup> El profesor PERPIÑÁ, que ya había señalado este problema, distingue entre zonas en desarrollo (gran región parisiense, zona del Rin-Rur, Benelux, etc.), frente a otras de infraestructura débil (tales, sur y centro francés, etc.). *Op. cit.*, p. 99.

<sup>55</sup> C. GLAYMAN: «L'inspiration libérale du traité de Rome a contribué à aggraver les disparités à l'intérieur des six pays membres». *Le Monde Diplomatique* núm. 205, abril 1971, p. 12.

<sup>56</sup> P. FABRA: *Op. cit.*, pp. 51-55.

De momento todo esto es relativo, mas no necesariamente imposible o descartable. En el curso de los próximos años, consolidadas entonces las instituciones comunitarias, alcanzada la unión económica y monetaria prevista para 1980, las dudas acerca de esta cuestión empezarán posiblemente a despejarse. Como se ha observado con cierta singularidad, la aportación de una Europa solidaria al equilibrio mundial «proveniría ante todo del nacimiento de una tercera civilización industrial de gran envergadura, exenta de toda pretensión al imperio universal y sin más estrategia posible que el progreso hacia la organización internacional»<sup>57</sup>. Y en este último sentido, el profesor Wolfgang Friedmann, haciéndose eco del papel de la Comunidad Europea en el desarrollo de la Organización internacional, llega a afirmar incluso que «las tendencias de la Comunidad Europea son tal vez precursoras de la integración universal futura de la humanidad; pero entretanto debe vérselas como una nueva forma de la evolución de las relaciones y del Derecho internacional»<sup>58</sup>.

La ampliación, en fin, de la Comunidad à Dix fortalecerá, sin duda, la dinamicidad de la institución y el juego de las fuerzas. Como todo crecimiento, afectará, desde luego, a la naturaleza de la Comunidad misma. Las crisis, inevitables en todo desarrollo, permanecerán vivas, pero del seno de las mismas, paradójicamente acaso, irán abriéndose renovadores objetivos. No es de extrañar, por ello, que esta gran Europa, de trescientos millones de habitantes, se resienta, en un principio, de los efectos y perturbaciones de nuevos ingresos. De ahí que la adhesión de la Gran Bretaña a los tratados instituyentes haya planteado tan profundas diferencias. Por lo demás, el sentimiento actual de ésta se revela más realista o menos conservador o reticente que a principios de los años cincuenta. En este sentido, el libro de Edward Wall *La unificación de Europa* confirma plenamente la presente evolución. Lo más interesante en Wall es su creencia en que, después de 1945, la tecnología, las comunicaciones y los factores de la economía se han

<sup>57</sup> J. J. SERVAN-SCHREIBER: *El desafío americano*. Tr. J. Ferrer. Barcelona, 1971, p. 211. Pero todo ello, en opinión de este autor, se trata más bien, en cierto sentido, de una utopía. Se añade, refiriéndose a los trabajos del Hudson Institute, que, incluso, podría ocurrir que el ascenso del Japón y China, lleve a los Estados europeos a conformarse con el papel de quinta, sexta o séptima potencia. V. pp. 211 y ss.

<sup>58</sup> W. FRIEDMANN: *La nueva estructura del Derecho internacional*. Tr. A. Bárcena, México, 1967, pp. 33 y 34.

combinado para hacer que los Estados actúen interdependientemente, más bien que independientemente<sup>59</sup>.

En cualquier caso, las puertas de la Comunidad no parecen haberse abierto demasiado, y es ésta tal vez una de las notas menos «constructivas» en el presente estadio de construcción de Europa<sup>60</sup>.

ALBERTO JOSÉ LLEONART Y AMSELEM

---

<sup>59</sup> E. WALL: *La unificación de Europa*. Tr. M. Balcells. Barcelona, 1970. (Nuestra recensión a esta obra en la *Revista de Estudios Políticos*, núm. 174, 1971.)

<sup>60</sup> Decía SCHUMAN en su declaración de 9 de mayo, que la futura organización «estaría abierta a la participación de los demás países de Europa». Es, pues, evidente que durante estos dos decenios, la realidad ha sido otra, bien distinta, de la preconizada por el «padre de Europa». Los mismos tratados de asociación firmados por Grecia y Turquía en vista a una eventual integración en el marco de los Seis Estados, no parecen haber tenido ninguna repercusión práctica en este sentido.



# *NOTAS*

