

EUROPA A LA VISTA

Panorama actual del Consejo de Europa

Por JOSE M.^a SIERRA NAVA

El movimiento de integración europea ha pasado en la década de la postguerra (1945-1955) de una fase especulativa y teórica a otra práctica y de acción. Los proyectos y ensayos se han convertido en realidades, viables unos, como la C. E. C. A.; abortados otros, como la C. E. D., o recién configurados, como el EURATOM o el Mercado Común, cuyo desarrollo práctico está aún por ver. La unidad de Europa —bajo el acicate del temor a la dictadura soviética y con el imperativo de graves problemas económicos— ha seguido un ritmo relativamente rápido.

Dentro del vasto campo de las realidades conseguidas en pro de la Europa unida, el Consejo de Europa se nos aparece como el organismo, integrado por Estados, con un mayor contenido político. Es más, tal vez sea el único organismo europeo estatal en el que el factor político predomina sobre el técnico. La Comunidad del Carbón y del Acero tiene una finalidad predominantemente económica. Igual les ocurre al EURATOM y al Mercado Común, aun cuando todos estos organismos tienen una enorme importancia política. En cuanto a la Unión Europea Occidental, aparte de tener un ámbito territorial que abarca sólo a siete países, más reducido por tanto que el Consejo de Europa, su razón de ser es de carácter militar: la defensa de Europa, como solución de recambio a la frustrada C. E. D.

Queda tan sólo el Consejo de Europa como organismo europeo netamente político —al menos desde el punto de vista del “deber ser”—, aunque en su actuación práctica los aspectos técnicos hayan tenido mayor vigencia que las directrices políticas por él marcadas.

Pero esto es algo que ha ocurrido muchas veces, como en el caso de la Sociedad de Naciones, sin que nadie dijera por ello que la Sociedad de Naciones era un organismo técnico.

I.—La estructura del Consejo de Europa

Aun a riesgo de repetir conceptos perfectamente conocidos, tal vez sea conveniente refrescar algunas ideas acerca de la estructura del Consejo, a fin de poder comprender mejor su papel en los momentos actuales (1).

El 5 de mayo de 1949 fué firmada en Londres la Convención que creaba el Consejo de Europa, cuya finalidad era “realizar una unión más estrecha entre sus miembros para salvaguardar y promover los ideales y principios que constituyen su patrimonio común y favorecer su progreso económico y social”. (Art. 1.º del Estatuto.)

Los miembros del Consejo de Europa deben reconocer “el principio de la preeminencia del derecho y el principio en virtud del cual toda persona colocada bajo su jurisdicción debe disfrutar de los derechos humanos y las libertades fundamentales”. (Art. 3.º) Asimismo, se comprometen a colaborar en el logro de los fines mencionados en el artículo 1.º. En el momento actual son miembros de pleno derecho estos quince Estados: Alemania Occidental, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido de la Gran Bretaña, Suecia y Turquía.

Es decir, que estos Estados forman la denominada “Europa de los Quince”, así llamada para diferenciarla de la “Europa de los Seis” o “Pequeña Europa”, integrada ésta última por los países de la C. E. C. A.: Alemania Occidental, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo. Y de la Europa de los siete o de la U. E. O., que son los seis mas la Gran Bretaña. El órgano de Estrasburgo está, pues, constituido por un núcleo central compacto —la Europa de los Seis, mas Austria— y otro periférico: Inglaterra e Irlanda, los Países Escandinavos, Islandia, Grecia y Turquía. Por diversas razones no forman parte de él naciones plenamente europeas, como España, Portugal y Suiza, ni tampoco las naciones europeas del otro lado del Telón de Acero.

La *ASAMBLEA CONSULTIVA* es el órgano más peculiar del Consejo de Europa. Integrada por miembros designados, directa o

(1) Véanse más detalles en mi libro “El Consejo de Europa”, Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1957, 335 págs.

indirectamente, por los Parlamentos nacionales, en la práctica está formada por parlamentarios de los órganos legislativos de los Estados miembros. La Asamblea no tiene facultades legislativas ni de decisión. Tan sólo puede formular “recomendaciones” y “resoluciones” —que no obligan ni al Comité de Ministros ni a los Estados miembros— o emitir “opiniones” sobre su asunto. Su labor se reduce, pues, a la de ser una especie de tribuna para los impulsos europeos y una “universidad del europeísmo”, en la que políticos de quince naciones europeas intercambian sus puntos de vista y “sugieren” la política a seguir por sus respectivos países en asuntos de interés europeo, sugerencias que luego en la práctica tienen muy poca eficacia.

Y sin embargo no se puede minimizar la tarea de la Asamblea Consultiva, máxime si se tiene en cuenta que ha tenido que desenvolverse dentro de unos límites estatutarios muy estrechos. Y la prueba es que, en su corta vida, ha conseguido ir ampliando sus facultades con modificaciones tan substanciales como la de que hoy se formula su propio orden del día, misión que en un principio correspondió —según el artículo 23 del Estatuto— al Comité de Ministros.

También ha conseguido la Asamblea esquivar el precepto que parece deducirse del artículo 32, de que sus reuniones no excederían de un mes, sin solución de continuidad, y para ello lo que ha hecho ha sido no reunirse durante más de un mes, pero ha dividido sus reuniones en varias partes (dos o tres), muy espaciadas entre sí, y con ello y con la actividad de su Comisión Permanente, está en la práctica, siempre en funcionamiento.

Por otra parte, la Asamblea ha conseguido suscitar el interés de cierto sector de la opinión pública europea, con sus debates sobre “política general del Consejo de Europa a la luz de los recientes acontecimientos de la situación internacional”. Y todo ello sin tener en cuenta que sus numerosas comisiones han elaborado estudios y proyectos —algunos de ellos muy interesantes— sobre problemas concretos de carácter económico, jurídico, social, etc.

El *COMITE DE MINISTROS* es el segundo órgano fundamental del Consejo de Europa. Incluso estatutariamente parece dársele preferencia sobre la Asamblea cuando se dice que “el Comité de Ministros es el órgano competente para actuar en nombre del Consejo de Europa”. (Artículo 13.) Es el ejecutivo del Consejo y a través de él se deben canalizar las iniciativas e impulsos que en forma de recomendaciones le lleguen de la Asamblea Consultiva.

Está integrado el Comité por los Ministros de Asuntos Exterio-

res de los países miembros, ante cuyos respectivos Parlamentos son responsables de sus actuaciones, elemento que ya les diferencia de los parlamentarios de la Asamblea Consultiva, quienes, al menos en teoría, ante nadie responden.

Las facultades del Comité de Ministros son muy limitadas, ya que tan sólo "examina... las medidas adecuadas para conseguir el objetivo del Consejo de Europa. (Artículo 15 a.) Sus conclusiones pueden "revestir la forma de recomendaciones a los Gobiernos." (Artículo 15 b.); es decir, que jurídicamente no obligan. Pero aún hay más, las cuestiones de verdadera importancia —entre ellas las recomendaciones a los Gobiernos— requieren la unanimidad de sus miembros, cualquiera de los cuales puede por consiguiente ejercitar el derecho del veto. Esto hace que en la práctica cualquiera de los quince países miembros pueda oponerse a que el Consejo actúe en un determinado sentido. El derecho de veto ha sido muy criticado por la Asamblea y sin embargo es algo ineludible mientras los Estados miembros del Consejo no vayan cediendo en su soberanía para llegar a una Europa supranacional.

Por todo ello el Comité supone el elemento moderador del Consejo frente a la Asamblea, que es el avanzado. Muchas veces se ha quejado la Asamblea Consultiva de la poca atención que recibían sus recomendaciones por parte del Comité y en algunos momentos, sobre todo en 1949 y 1950; se habló de "revolución de la Asamblea". Para resolver, al menos en parte, este problema, en Mayo de 1957 se creó el Comité Mixto, uno de cuyos fines fundamentales era el examinar las cuestiones comunes a la Asamblea y al Comité. Sin embargo las relaciones entre los dos organismos del Consejo de Europa apenas si han mejorado. La tensión latente ha estallado violentamente en la reciente reunión de octubre de 1957. En ella, en una tormentosa sesión, el presidente de la Asamblea, Sr. Dehouse, llegó a decir "mejor sería cerrar las puertas del Consejo de Europa y poner fin a una hipocresía que continuar trabajando en el vacío". Y después de mostrar su indignación la Asamblea Consultiva aprobó una moción presentada por el inglés Hay, que decía así: "La Asamblea, considerando que ningún miembro del Comité de Ministros ha venido a esta sesión a presentar el Informe, ni a responder a las preguntas y críticas de los representantes en esta materia, devuelve este Informe al Comité de Ministros y rehusa examinarlo hasta que se presente algún miembro del Comité". Esta moción fué seguida por otra, presentada por el italiano Lucifero, que también fué aprobada, y cuyo texto decía así: "La Asamblea, convencida de que la insuficiencia del Tratado que crea el Consejo de Europa hace ineficaz su funcionamiento, decide incluir en el Orden del día de la

próxima sesión o de la próxima parte de la sesión, el estudio de la reforma institucional del Consejo”.

Finalmente dispone el Consejo de un SECRETARIADO, integrado por el Secretario General, el Secretario Adjunto y el personal necesario incorporado a las distintas direcciones. Los funcionarios del Secretariado no pueden tener empleos remunerados por un Gobierno, ni ser miembros de los Parlamentos nacionales, ni tener ocupaciones incompatibles con sus deberes. Además, deben declarar solemnemente su adhesión al Consejo, sin dejarse influenciar por las consideraciones de orden nacional. (Artículo 36.)

II.—La obra del Consejo de Europa

Los primeros pasos del Consejo de Europa se dieron en un ambiente de excesivo optimismo, cuando muchos creían que la federación europea era algo inminente. Era la “bella époque” del Consejo cuando los políticos de más talla acudían a Estrasburgo, cuando la prensa internacional se ocupaba de la “capital de Europa” y cuando las tribunas del hemiciclo estaban repletas de un impaciente público europeísta. Los federalistas veían al Consejo como un posible parlamento europeo, al que pronto debería unirse un Ejército europeo y un Tribunal federal. Pero sus ilusiones duraron bien poco. Ya en 1950 la tesis funcionalista predominó sobre la federalista: Europa debería resignarse, al menos por el momento, a olvidar sus sueños federales, para integrarse paulatinamente, a través de autoridades especializadas con funciones delimitadas y concretas. Así empezaron a surgir los distintos planes, como el Schuman, el del Ejército Europeo, Pool Verde, Autoridad de los Transportes, etc. De ellos unos plasmaron en realidades —como el plan Schuman, con la creación de la C. E. C. A.—, mientras que otros no llegaron a cuajar, como le ocurrió a la Comunidad de Defensa (C. E. D.).

Hubo algún momento en el que pareció que el Consejo de Europa fracasaba rotundamente y se le abandonaba a un porvenir mediocre, como un ente retórico y teorizador. Esta fué la actitud de Mr. Spaak al dimitir sensacionalmente de su puesto de Presidente de la Asamblea Consultiva, el año 1951, por creer que había otros caminos mejores para llegar a la unidad europea.

Sin embargo y cuando menos se esperaba, el Consejo adquirió nueva vitalidad gracias al impulso de una nación que hasta entonces se había mostrado reacia a la idea de Unidad Europea: Inglaterra, que fiel a su realismo político supo imaginar el Plan Eden, para dar nuevo vigor a la Europa de los quince y evitar que se quedara atrás en la rápida carrera de la Europa de los seis. El

Plan Eden pretendía, en definitiva, evitar un cisma político entre las dos Europas y para ello propugnaba que las distintas autoridades que se crearon estuvieran vinculadas al Consejo de Estrasburgo.

Casi al mismo tiempo que el Plan Eden surgió un proyecto para crear una Comunidad Política Europea limitada a los seis países de la C. E. C. A. y que sería el marco constitucional donde encuadrara la C. E. D. Pero al caer ésta en 1954, ante los temores chauvinistas de la Asamblea Francesa, hubo que abandonar el proyecto de federar a la Pequeña Europa.

Todo parecía indicar en 1955 que el Consejo tendría que resignarse a desempeñar un modesto papel de trabajo técnico y burocrático, bajo la apariencia brillante, pero ñn tanto ilusoria, de las reuniones de la Asamblea Consultiva. Surgió entonces, sin embargo, como reacción ante la caída de la C. E. D., un nuevo impulso europeísta: la "relance" de Europa, iniciada en la Conferencia de Messina y que se centró en dos grandes proyectos: el Euratom o Comunidad Atómica Europea y el Mercado Común. El Consejo de Europa se consagró al estudio y debate de estos dos proyectos trascendentales, interesado y receloso al mismo tiempo ante estos nuevos organismos que indudablemente le podían mermar facultades.

A finales de 1956 todos los problemas que el Consejo de Europa tenía planteados pasaron a segundo término debido a la crisis de Suez y al patético levantamiento de Hungría. En medio de un ambiente dramático y tenso la Asamblea Consultiva rechazó en octubre la nacionalización del Canal "como acción unilateral y arbitraria" y condenó la salvaje represión soviética en Hungría, al mismo tiempo que expresaba su admiración por los que en aquellos momentos ofrecían sus vidas "para que no se extinga la llama de la libertad".

Los acontecimientos sombríos con que terminó 1956 hicieron que paradójicamente Europa recobrara su pérdida conciencia y se convenciera de la urgencia de su unificación. La opinión se pregunta: "¿Acaso hubieran sido posibles los acontecimientos de Suez y de Hungría con una Europa unida?" Sólo así se explica el vertiginoso avance de las naciones de la Pequeña Europa, más decididas, que en un tiempo récord realizaron los estudios y desarrollaron los proyectos que desembocaron en la firma de Roma, el 25 de marzo de 1957, de los Tratados de la Comunidad Económica Europea —más conocida con el nombre de Mercado Común— y el Euratom.

El nacimiento de estos dos nuevos organismos europeos ha planteado al Consejo de Europa problemas acuciantes con los que tiene que enfrentarse en la actualidad. El más importante de estos problemas es el de la posible disociación entre la Europa de los Seis y la Europa de los Quince. La primera sigue actualmente en su ca-

minó, después del éxito de la C. E. C. A.; la segunda, encabezada por la Gran Bretaña, prefiere seguir un ritmo más lento.

Precisamente Inglaterra ha propuesto una fórmula que, según ella, podría evitar o al menos paliar, el cisma entre las dos Europas: La creación de una *Zona de libre comercio*, que abarcando a los países de la O. E. C. E., impidiera que la creación del Mercado Común dañara indirectamente a los miembros de aquélla. En los momentos actuales es éste uno de los problemas que acaparan la atención del Consejo de Europa, el cual quisiera fusionarse con la O. E. C. E. para poder ser en el futuro el marco de la proyectada Zona de libre comercio.

Otro de los grandes temas del Consejo de Europa es el de la *racionalización de las Instituciones europeas*. La existencia de organismos europeos, como la CECA, la OECE y la UEO, y la creación de otros nuevos, como la Comunidad Económica Europea y el Euratom, ha hecho que en la práctica se susciten cuestiones y roces de competencia entre ellos. Por otra parte, el exceso de organismos supone un innecesario derroche de energías y hasta puede desorientar a la opinión, incapaz de descifrar tanta sigla.

Las dos fórmulas más importantes propuestas para resolver esta cuestión han sido la inglesa y la italiana. Selwyn Lloyd, en su propuesta conocida con el nombre de "Grand design", sugirió la creación de una gran Asamblea europea única, que englobara a las distintas Asambleas: la de la CECA, la del Consejo de Europa y la de la UEO. Pero esta ambiciosa proposición choca con el gran inconveniente de que los Estados miembros, cuyos representantes toman parte en las funciones de estas Asambleas, son distintos, y por otra parte, las competencias de las mismas son también diferentes.

Los italianos propusieron —para conseguir la necesaria coordinación, aun con Asambleas distintas— que los representantes de los Estados que participaran en varias Asambleas fueran los mismos. Pero esta solución tropieza en la práctica con la enorme dificultad de que entonces estos representantes de los Parlamentos Nacionales no podrían atender a los deberes para con su país. Como dijo M. Dehousse, esto significaría que en sus tarjetas los representantes deberían poner "miembros de las Asambleas Europeas", lo que sería sinónimo de "full time job". La Asamblea Consultiva se dió cuenta de este gran inconveniente en su reunión de octubre de 1957, por lo que sólo se atrevió a recomendar que la mitad de los representantes del Estado fueran los mismos en las distintas Asambleas (2).

(2) Como es lógico, el problema de la identidad sólo se aplica a aquellos representantes

de los Estados que pertenecen a varios organismos.

Otra solución, que contribuiría a resolver el problema, sería llegar a una *Sede única* para los organismos europeos, o dicho de otra forma, "conseguir la creación de una capital de Europa".

Teóricamente esto supondría un tremendo avance para la unidad europea y un gran ahorro de energías para los Organismos y su personal. En la práctica es muy difícil llegar a esta solución, por la preferencia de las distintas naciones y los intereses creados de las organizaciones ya existentes.

Ya en la reunión de la Asamblea Consultiva, en octubre de 1957, pusieron de manifiesto los puntos de vista divergentes sobre esta cuestión. Francia y Alemania se declararon a favor de Strasburgo como capital de Europa. Los ingleses en contra, por las deficientes comunicaciones de aquella ciudad. Y también surgieron otros nombres, como París, Bruselas, Viena, etc. Pero a lo más que llegó la Asamblea fué a aprobar una recomendación, en la que, sin citar nombres concretos, se pedía la elección "de una ciudad central, que estuviera o pudiera estar dotada de medios de comunicación modernos y de servicios internacionales de prensa".

III.—Balance y perspectivas del Consejo de Europa

El Consejo de Europa es un organismo que cuenta ya con casi nueve años de vida, lo cual, en estos tiempos de vertiginoso desarrollo de los acontecimientos políticos, es bastante. Y sin embargo puede decirse que el Consejo está aún en período experimental y que aún le falta consolidarse y reformarse internamente para que pueda tener alguna eficacia considerable. Es más, el Consejo está pasando por momentos de grave crisis, pero al menos ha tenido la virtud de diagnosticar claramente su mal por boca de la Asamblea Consultiva.

Pero sería erróneo, desde luego, creer que la labor del Consejo ha sido nula o insignificante hasta ahora. Por una parte la Asamblea ha cumplido con su papel consultivo, al ser pedidos sus informes en repetidas ocasiones por organismos internacionales, tales como la OEEC, el CIME, la Conferencia Europea de Ministros de Transportes, etc., y en más de una ocasión los informes de la Asamblea han sido tomados en consideración por las distintas Asociaciones Internacionales e Intergubernamentales, para sus ulteriores trabajos.

Por otra parte, la Asamblea ha aprobado hasta 1.º de enero de 1958, 141 resoluciones y 153 recomendaciones, en las que solicitaba del Comité de Ministros que se ocupara de materias muy variadas de carácter político, económico, social o de otra naturaleza. Hay

que reconocer, en honor a la verdad, que la mayor parte de las veces los ministros han hecho caso omiso de las recomendaciones de la Asamblea o al menos han soslayado la solución de los problemas. No es por ello de extrañar que en la sesión de octubre de 1957, el presidente de la Asamblea, M. Dehousse, dijera: "es mi deber declarar aquí que el Comité de Ministros del Consejo de Europa no aporta a la Asamblea el necesario apoyo". "El mecanismo establecido por los autores del Estatuto, en 1949, se encuentra falseado, y el Consejo de Europa, organismo de cooperación de los Quince, corre los mayores riesgos mientras dure este régimen". En el Consejo de Europa la Asamblea propone, pero el Comité de Ministros es quien dispone.

A pesar de todo el Consejo de Europa ha logrado la firma de numerosas Convenciones, que al final de 1957 se elevan a trece, y que son las siguientes:

a) En *materia jurídica* están en vigor la Convención de Derechos del hombre y libertades fundamentales (Roma, 4 de noviembre de 1950) —de la que Robertson dice que es "uno de los mayores éxitos del Consejo de Europa" (3)— y el Protocolo a dicha Convención, la Convención sobre privilegios e inmunidades (París, 2 de septiembre de 1949), la de "establecimiento" (París, 3 de diciembre de 1956), la de "formalidades necesarias para la solicitud de patentes" (París, 11 de diciembre de 1953), la de clasificación internacional de patentes" (París 19 de diciembre de 1954) y la Convención europea para el arreglo pacífico de las diferencias internacionales (Strasburgo, 39 de abril de 1957).

En el campo jurídico el saldo del Consejo de Europa es netamente favorable. La Convención de Derechos del Hombre tiene sobre todo un especial interés por la creación del Tribunal de Derechos del Hombre, que ha examinado ya numerosas cuestiones. También puede desempeñar en el futuro un papel importante la Convención Europea, para el arreglo pacífico de las diferencias internacionales.

b) En *materia social* fueron firmados en París, el 11 de diciembre de 1953, sendos Acuerdos interinos, con sus Protocolos adicionales sobre Seguridad Social, el primero sobre régimen de vejez e invalidez y el segundo sobre otras cuestiones. En la misma fecha y sitio fué firmada otra Convención sobre Asistencia Social y Médica. Estas tres Convenciones constituyen el embrión del proyecto de Código Europeo de Seguridad Social, que será en su terreno lo que es

(3) "The Council of Europe", pág. 168, Londres, 1957.

la Convención de Derechos del Hombre en el suyo. En la actualidad el proyecto de Código Social está ya prácticamente elaborado, a reserva de ligeras modificaciones de forma y estilo. El Consejo de Europa ha aprobado también un acuerdo sobre intercambio de mutilados de guerra, con el fin de darles el adecuado tratamiento médico.

c) En el *aspecto cultural* el Consejo ha logrado la firma de una Convención sobre equivalencia de diplomas para entrar en las Universidades (París, 11 de diciembre de 1953), otra sobre equivalencia de los períodos de Estudios Universitarios (París, 15 de diciembre de 1956) y la denominada "Convención Cultural", de 19 de diciembre de 1954, a la que se ha adherido España. No hay que olvidar, por otra parte, las Conferencias organizadas por el Consejo, como la de la Mesa Redonda de Roma y las múltiples exposiciones de arte europeo, becas, estudios sobre cine, radio y televisión en el ámbito europeo, etc.

d) En incluso en la más difícil y espinosa, la propiamente *política*, el Consejo ha conseguido algunos resultados positivos. Por una parte, la Asamblea se viene ocupando sistemáticamente del estudio de "la política de los Estados miembros a la luz de la situación internacional actual", en cuyos debates se apuntan ideas originales y hasta se adoptan recomendaciones interesantes, aunque poco eficaces. Pero además el Consejo de Europa ha contribuido a la solución del problema del Sarre gracias a sus magníficos informes y proyectos. También colaboró a la reincorporación a las tareas de la Europa Occidental de Alemania primero y de Austria más tarde. Y en cuanto al difícil problema de Chipre —de algunos de cuyos aspectos se ha ocupado por cierto la Comisión Europea de Derechos del Hombre—, es posible que en el futuro el Consejo pueda desempeñar un notable papel conciliador entre las partes.

Resumiendo, puede decirse que el Consejo de Europa ha conseguido bastante, especialmente en aquellas cuestiones técnicas que rozan la sacrosanta soberanía de los Estados. Pero, forzada por su Estatuto y las circunstancias, ha tenido que resignarse a desempeñar un papel relativamente modesto, de tribuna o portavoz del europeísmo, pero con muy poca eficacia en los grandes problemas.

Hoy en día, a primeros de 1958, hay, pues, que hablar francamente de *crisis del Consejo*. El nombre "Consejo de Europa" es demasiado comprometedor, como para que luego los resultados no tengan gran trascendencia y creemos que aunque no esté justificado el pesimismo radical, ni tampoco haya que tildar al Consejo de Europa de "talking shop" o reunión de charlatanes, es necesario enfocar sus problemas con el mayor realismo y valentía.

Esta ha sido la postura de la Asamblea Consultiva en la reunión de octubre de 1957, al proponer por boca del monárquico italiano Lucifero, el estudio de la reforma del actual estatuto por insuficiente e inoperante.

En el orden del día de la próxima reunión figurará este tema, ¿pero acaso podrá hacer algo la Asamblea Consultiva para reformar el Estatuto? Parece muy difícil contestar afirmativamente, ya que en definitiva lo más que podrá hacer la Asamblea es "recomendar" la reforma al Comité de Ministros y éstos no parecen dispuestos a aceptar modificación alguna que implique cesión de soberanía por parte de sus Estados.

Prueba de que el Consejo es consciente de su crisis y que puede quedarse vacío de contenido, es el hecho de que pretenda la fusión de la O. E. C. E. En la reunión de octubre de 1957 la Asamblea se ocupó de esta cuestión y se declaró a favor de la fusión de los organismos, con el fin de que si en el futuro se crea una zona de libre comercio no haya necesidad de crear un nuevo organismo europeo, sino que sea el resultante de la fusión del Consejo con la O. E. C. E. el competente en estas materias.

Sin embargo, creemos que la fusión es muy difícil, en primer lugar por la dificultad de que los miembros son distintos, pues a la O. E. C. E. pertenecen como miembros de pleno derecho Portugal y Suiza, que no son miembros del Consejo, y en segundo lugar, por la falta de interés de la O. E. C. E., a quien no parece interesar demasiado la fusión.

Las *causas de la crisis* del Consejo son unas intrínsecas y extrínsecas al mismo. Entre las primeras la fundamental es la ya mencionada de su endeblez estatutaria, que hace que ni la Asamblea sea un Parlamento europeo, propiamente dicho, ni el Comité de Ministros tenga poder de decisión.

Entre las razones extrínsecas encontramos en primer lugar la proliferación de organismos europeos: CECA, O. E. C. E., EURATOM, Mercado Común, etc. Al tener éstos un contenido muy concreto y unos resultados positivos, la labor del Consejo es mirada por muchos como un tanto superflua y teorizante. De ahí deriva otra de las razones extrínsecas del Consejo. La falta de soporte e interés por parte de la opinión pública. La prensa, que tanto se ocupa hoy día, por ejemplo, del Mercado Común, apenas dedica dos líneas de vez en cuando al Consejo de Europa. Las tribunas públicas del hemiciclo de Estrasburgo suelen estar semivacías y apenas si de vez en cuando acuden a la capital de Alsacia algunas de las figuras de primera línea de la política internacional.

¿Soluciones a la crisis? En el caso, poco probable, de una re-

forma estatutaria, se nos ocurren las siguientes posibles soluciones para el Consejo:

a) Dado el empuje que está adquiriendo la Pequeña Europa, se podría intentar llegar a una entidad política supranacional de los Seis, dejando al Consejo de Europa como un órgano puramente consultivo de los Quince, al cual tuvieran que pedir asesoramiento preceptivo los Estados miembros y los otros organismos europeos en cuestiones que afectan a la unidad de Europa. Pero esta solución no parece probable, ya que implicaría consagrar la impotencia del Consejo, dejándolo reducido a lo que hoy es su Asamblea Consultiva. Por otra parte, aun sería mayor entonces el peligro de cisma entre la Grande y la Pequeña Europa.

b) La segunda solución sería que se reforzaran las facultades del Consejo, de forma que la Asamblea Consultiva se convirtiera en una Asamblea con auténticas facultades legislativas, al menos en ciertas materias, y que el Comité de Ministros pudiera realmente decidir y ejecutar sin tener que contar para ello con la unanimidad de sus miembros. Dicho de otra forma: que se llegara a la Europa Federal. Pero para conseguir esto sería necesario que los Estados miembros se decidieran a renunciar a una gran parte de su soberanía y esto parece imposible por ahora entre los Quince. Incluso en el grupo más compacto de los Seis existen enormes dificultades para llegar a una amplia cesión de soberanía.

Si estas dos soluciones no son posibles ¿habrá que ser realistas y llamando al Consejo de Europa de otra forma limitarlo a ser una especie de centro intelectual, en el que se expongan ideas y proyectos europeístas, como en un seminario universitario o en un club? ¿Será incluso posible que se le abandone como algo inservible y oneroso? Esta última solución radical no parece probable. Hay una cuestión de principio de por medio y además el extremismo de suprimir el Consejo llevaría consigo una terrible desilusión para los proyectos europeístas.

c) Queda otra posible solución, que sería que el Consejo de Europa fuera una especie de superorganismo europeo que englobara o que al menos centralizara a los demás y trazara las principales directrices de sus actividades. De elegirse la fórmula centralizadora podría tener una Asamblea que fuera común a todos los organismos, a base de la identidad de los representantes de los Estados miembros en cada uno de ellos. Es decir, algo similar a lo propuesto por los italianos para llegar a la racionalización de las instituciones europeas. La Asamblea sería meramente consultiva para aquellas cuestiones que afectaran a los países que no hubieran hecho dejación de su soberanía y sería legislativa para aquellos otros dis-

puestos a acatar sus decisiones, al menos en aspectos parciales. Y de llegarse a un organismo europeo único —lo que parece más difícil— sería lógico que el Consejo de Europa, reforzado en sus atribuciones, fuera su sección política, dado que es el organismo europeo que tiene mayor matiz político entre los existentes.

En cualquiera de los dos casos habría que llegar a conseguir la sede única o "capital de Europa", de la que tanto se está hablando en la actualidad. Pero como antes hemos dicho aún debe transcurrir bastante tiempo antes de que los Gobiernos se pongan de acuerdo en esta cuestión. Existe un gran riesgo de "marchandage" entre las naciones interesadas y grandes intereses creados por parte de los organismos existentes, los cuales parecen encontrarse a gusto en sus respectivas sedes.

De las tres soluciones aceptadas —órgano puramente consultivo, órgano legislativo y ejecutivo en una Europa Federal, o superorganismo en un sistema racionalizado—, la última es la que parece tener mayores posibilidades. Las dos mayores dificultades se pueden subsanar. La primera es la inercia humana, que haría muy difícil que organismos ya existentes quisieran desaparecer o verse privados de sus facultades. La segunda es que en cuanto a la sede única existen rivalidades y dificultades técnicas. Ni siquiera los países de la Pequeña Europa se ponen de acuerdo y se barajan nombres como Strasburgo, Bruselas, París y hasta Milán para las comunidades limitadas de los Seis. ¡Cuánto más difícil será que se pongan de acuerdo los Quince entre los que se cuentan algunos países relativamente europeos o más vinculados a otros intereses que a los del Continente! Pero a pesar de todo es más fácil llegar a un acuerdo sobre estas cuestiones que conseguir una cesión de la soberanía nacional que sería necesaria para que se realizara la segunda solución.

El Consejo de Europa va a tener que enfrentarse muy pronto con estas interrogantes, posiblemente en la reunión de enero de 1958 de su Asamblea Consultiva, que aunque se celebre en esta época es jurídicamente una continuación de la reunión de 1957. ¿Se realizará en ella la reforma tan ansiada por la mayor parte de los miembros de la Asamblea Consultiva? ¿O, como propugnó M. Dehousse, habrá que disolver al Consejo caso de que su maquinaria siga sin funcionar satisfactoriamente? Entre estos dos extremos lo más probable es que el Consejo siga su marcha sin apenas modificaciones sustanciales. Se tardará aún mucho en resolver los tres problemas más graves que tienen planteados: el de conseguir que la Asamblea Consultiva y el Comité de Ministros trabajen con armonía y eficacia; el evitar que los Seis vayan tan de prisa

que el papel del Consejo resulte un tanto inocuo, y el conseguir dar a éste una mayor "europeidad", es decir, abrir sus puertas a todos los Estados europeos que sinceramente quieran colaborar con él y estén facultados para hacerlo.

Pero aun cuando el Consejo de Europa siguiera limitado a su papel actual habría que reconocerle el mérito de ser la primera tentativa por la que se ha creado algo que con el tiempo puede convertirse en embrión de los auténticos poderes europeos: la Asamblea, núcleo del futuro legislativo de Europa, y el Comité de Ministros, primer ensayo de un ejecutivo europeo.

Madrid,, 31 de diciembre de 1957.