

EL PROBLEMA DE LA UNIDAD DE EUROPA

Conferencia pronunciada en la
Universidad de Oviedo el
día 10 de mayo de 1954.

Antes de entrar en materia, y puesto que se trata de abordar el tema de la unidad europea como una cuestión viva, de actualidad apasionante: es decir, como lo que en realidad es hoy: deseo hacer una advertencia previa, que juzgo de la mayor importancia.

Es la siguiente: la unidad de Europa, no constituye en la hora presente un ideal pacifista. Aclaremos esto.

Ciertamente, la unidad de los pueblos europeos puede —y, a juicio de sus partidarios, debe— contribuir a consolidar la paz del mundo. Casi todos los que propugnamos la unidad europea, estamos convencidos de que la futura Europa unida, si llega a ser pronto una realidad, constituirá un elemento capital del equilibrio del mundo, un gran factor de paz y prosperidad para todo el planeta. Pero la paz mundial no es el único objetivo, y desde luego no es el objetivo inmediato, que con la unidad europea se pretende alcanzar. Incluso, son hoy muchos que creen todo lo contrario: a diario oímos a los comunistas, a los llamados «neutralistas», a los nacionalistas irreductibles, proclamar que

la unidad europea es un paso más—y paso de gigante—hacia la guerra, y acusar a sus promotores de fautores de un nuevo conflicto, de peligrosos enemigos de una paz que esa unión de los pueblos de Europa pondría —dicen en inminente peligro. ¿Qué hay de cierto en ello?

La mayor parte de estas acusaciones están fundadas, más que en hechos objetivos, en intereses muy particulares y no siempre confesables. La verdad es que nadie desea hoy, en Europa, la repetición de una guerra cuyas primeras víctimas serían, irremediabilmente, los europeos, todos los europeos sin excepción. Por otra parte, nada más inexacto que el concepto —hijo de una ignorancia muy difundida y no siempre disculpable— de que la unidad de Europa es un sueño pacifista de más o menos difícil realización.

La verdad es que el movimiento pro-unidad europea es hoy una corriente política que corresponde a una visión realista de las cosas: que implica una opción entre las diversas soluciones que la problemática política actual ofrece al hombre europeo de nuestro tiempo. La unidad de Europa es una fórmula concreta para resolver una serie de problemas también concretos, que las circunstancias plantean actualmente con agudeza y urgencia poco usuales. No tiene nada de vago idealismo, más o menos utópico, prometedor de un mundo idílico. Ningún europeo consciente ignora que los problemas con que hoy nos enfrentamos son sumamente graves, que su solución acertada es muy difícil, y que cualquier fórmula —por amplia que sea— dejará en todo caso muchos cabos sin atar. En otras palabras: que no hay solución perfecta, y que la menos imperfecta de todas está muy lejos de poder traernos un edén.

Por lo que a la unión europea respecta, preciso es decir que no siempre se creyó que fuese así.

Los diversos proyectos o programas de unidad de Europa propuestos a lo largo de la historia, ofrecen muy diversas características.

Recordemos el arbitristo de Pierre Dubois, aquel francés del siglo XIV que desarrolló su plan en un escrito titulado *De recuperatione Terrae Sanctae*. La finalidad confesada por el autor y expresamente aludida en el título que dió a

su propuesta, era la reconquista de los Santos Lugares. Finalidad, como vemos, muy poco pacifista; aunque muy propia para despertar el entusiasmo de algunos sectores de la Cristiandad que sentían entonces la nostalgia de aquellas cruzadas que no volverían ya a partir para Oriente. La otra finalidad —oculta ésta, aun siendo para el autor la más importante; pero había que disimular por obvias razones de táctica política— consistía en servir lo mejor posible los intereses de la corona francesa, ceñida entonces por Felipe el Hermoso. Sin embargo, ni siquiera este monarca tuvo en cuenta el proyecto, demasiado innovador y poco realista, donde se propugnaba la abolición del poder temporal de los papas, la igualdad entre los soberanos de la Cristiandad, la confiscación de los bienes eclesiásticos en favor de los reyes, la institución de un sistema de arbitraje obligatorio, cuya instancia suprema sería la santa sede, para resolver todo conflicto entre dos Reinos europeos, y una serie interminable de cosas de la más diversa especie, típicos productos de la cálida imaginación de aquel arbitrista impenitente.

No un plan, pero sí una realidad, en el terreno de la unidad europea, intentó legarnos Napoleón I, el Carlomagno jacobino, cuya empresa gigantesca dejó a Europa sembrada de los más contradictorios resultados. Tampoco puede decirse que el sueño napoleónico de unidad fuera, precisamente, una solución pacifista, ni cabe calificarlo de utopía divorciada de la realidad; al contrario, el emperador vió claramente que sólo una Europa unida podía hacer frente con éxito al coloso ruso. Bien expresivas son las indicaciones que, en este sentido, hace a su hijo en su «Testamento». Y no se diga que el peligro ruso ha tardado, de Napoleón acá, casi siglo y medio en aparecer, lo que haría del emperador un hombre de profecías más que de realidades. No se olvide que los ejércitos de Suvárof «el Invencible» habían llegado a Suiza, donde fueron derrotados por los soldados del Directorio, y que las tropas rusas entraron en París al caer Bonaparte. Rusia era una amenaza inminente, ya entonces; y si esta amenaza ha podido ser conjurada durante tan largo tiempo —habiéndose dado, incluso, momentos en que parecía desvanecerse definitivamente—, ello se ha debido a que la re-

volución industrial, apenas iniciada en los días del primer imperio francés, ha proporcionado durante muchos años a las naciones europeas occidentales una superioridad tal sobre Rusia, que ésta no podía ni soñar en atacarlas. Pero recuperada bajo el régimen soviético la ventaja que el Occidente había conseguido en el terreno técnico, la relación de fuerzas ha vuelto, muy aproximadamente, al ser y estado en que se hallaba en tiempos de Napoleón. Por eso sus palabras, realistas entonces y aparentemente inactuales posteriormente, nos suenan hoy a profecía. Y es que, sencillamente, la realidad ha vuelto hoy a ser muy parecida a lo que entonces era.

Como vemos, ni la utopía de Dubois ni el intento frustrado de Napoleón I, fueron pacifistas. Tampoco lo han sido ciertos proyectos o programas de unidad europea, cuyo examen —aunque fuese somero— me obligaría a alargarme demasiado.

Lo fueron, en cambio, otros (ya que ha sido éste un terreno sumamente fértil en iniciativas). Me limito a citar, como ejemplo, el plan expuesto en 1713 por el abate de Saint-Pierre, también francés, que había intervenido en la negociación de la paz de Utrecht y quería perpetuar los resultados de aquel Congreso como ley perenne de la armonía universal. Publicó para ello, en el citado año, su «*Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe*», voluminoso trabajo en dos tomos de grueso tamaño, que casi nadie leyó. Su propio autor resumió su contenido en un manualito aparecido en 1728 y que gozó de gran popularidad.

Cinco puntos capitales encierran la esencia del plan de nuestro abate pacifista: 1.º, alianza perpetua de todos los soberanos europeos; 2.º, sumisión de todos ellos a un supremo arcópagó llamado «Senado europeo»; 3.º, contribución financiera de todos los Estados a los gastos comunes que esta alianza ocasione; 4.º, intervención armada colectiva contra los infractores del pacto, cobrándose luego de ellos los desembolsos y perjuicios que esta intervención haya producido; 5.º, el pacto podrá ser revisado y modificado por simple mayoría de votos, excepto estos cinco puntos fundamentales, cuya modificación requerirá la unanimidad.

Todo ello está muy en razón; pero era fruta demasiado verde para el siglo XVIII, y aún para más adelante. No es, sin embargo, el procedimiento previsto, el único rasgo utópico de este proyecto. La finalidad misma del pacto, al querer fijar para siempre las fronteras de los Estados, dejando perpetuamente a éstos en los límites y configuración que les había dado la paz de Utrecht, hacía imposible la ratificación de la proyectada alianza, no sólo por los gobiernos del siglo XVIII, sino por los de cualquier época de la historia. En los siguientes términos tomaba el precavido abate sus medidas contra todo intento de alterar, en mucho o en poco, el equilibrio instituido en Utrecht: «*Toutes les souverainetés auront les mêmes limites qu'elles ont présentement, aucun territoire ne pourra être demembré d'aucune souveraineté et aucun autre ne pourra être ajouté par succession, pacte de maisons différentes, élection, donation, cession, vente, conquête, soumission volontaire des sujets ou autrement*». Esta condenación de Europa al inmovilismo, no podía ser viable en modo alguno.

Ahora bien: el proyecto del abate de Saint-Pierre sólo se refería a la paz de Europa. Esta limitación aparente de sus ambiciones ¿era, en efecto, una limitación real que dejaba su utopía pacifista en mero plan regional de paz? De ninguna manera.

Europa, dueña indiscutida del mundo por aquel entonces, al poner paz entre sus naciones, ponía paz automáticamente en el universo entero. La iniciativa del abate de Saint-Pierre era, pues, una utopía pacifista universal; en la plena acepción de los términos.

Para terminar esta serie de ejemplos, me permitiré citar ahora un proyecto de carácter mixto, hijo no sólo de una visión realista de la política de su tiempo (que es casi el nuestro, y ha sido sin duda el de muchos de nosotros), sino también de las aspiraciones pacifistas de su autor: el célebre ministro francés Aristide Briand.

Siendo titular de la cartera de Negocios Extranjeros (ministerio que desempeñó durante varios años consecutivos) y jefe de la delegación de su país en la décima Asamblea General de la hoy extinta Sociedad de las Naciones, Briand

pronunció ante ésta., el 7 de setiembre de 1929, un sensacional discurso donde proclamó, entre otras cosas, «que entre pueblos que se hallan geográficamente agrupados, como son los de Europa, debe existir una especie de vínculo federal». Dos días más tarde, el 9 de setiembre, los representantes de los veintiséis gobiernos europeos que habían enviado delegaciones a la Asamblea, encomendaron al gobierno de Francia —o sea, prácticamente, a Briand— la realización de una encuesta sobre la unidad europea, en todos los Estados interesados.

Tal fué el origen del célebre «Memorándum Briand», enviado a todos los gobiernos de Europa con fecha 1.º de mayo de 1930. Las respuestas llegaron, según se solicitaba, antes del 15 de julio siguiente. Y Briand las sometió, en el mes de setiembre, juntamente con su Memorándum, a la Asamblea General de la S. D. N. El día 16, la Asamblea, tras de haber estudiado el Memorándum, invitó a los representantes de los gobiernos europeos a persistir en sus trabajos, constituyendo a tal efecto la «Comisión de Estatutos para la Unión europea». Al día siguiente, 17 de setiembre de 1930, la comisión celebró su primera sesión y eligió unánimemente a Briand para ocupar su presidencia. Continuó reuniéndose hasta 1932. Este año, en el mes de marzo, falleció Aristide Briand. Su proyecto quedaba enterrado bajo una montaña de reservas, suspicacias y preocupaciones de otra índole. Si Europa necesitaba la unidad, sus gobiernos no estaban dispuestos a concedérsela.

Briand era un pacifista convencido y sincero. La experiencia de la primera guerra mundial, durante la cual había ocupado puestos de máxima responsabilidad en el gobierno francés, influyó decisivamente en esta actitud suya, para la cual estaba ya predisposto por el socialismo jauresiano de su primera etapa política. Y, para él, la unidad de Europa era el cimiento del edificio de la paz. Pensábase por entonces —y Briand lo pensaba también, sin duda— que, una vez resueltos los problemas que el avispero de Europa suscitaba, la paz universal vendría por sí misma, o poco menos. No es que en otras partes no hubiese problemas; pero Europa era,

por excelencia, el barril de pólvora que amenazaba hacer saltar el mundo en pedazos.

Hoy sabemos ya que no es así. Es más: si la unidad europea tiene algún sentido, lo tiene tan sólo como solución parcial, necesitada de muchas otras soluciones simultáneas aplicables a las restantes regiones del globo; todo lo demás es pura utopía. El mundo se ha sustraído para mucho tiempo (en historia, sólo con muchas precauciones puede decirse a veces «definitivamente») al control de los europeos. Al revés: somos nosotros los controlados. Forjando la unidad de Europa, devolveremos a esta familia de naciones la personalidad y la potencia que antes tuvo, y de las que hoy carece; pero no será tan fácil, ni mucho menos, hacerla de nuevo señora del planeta. Nuestra unidad puede contribuir a pacificar el mundo; debe, lógicamente, contribuir a pacificarlo, abriendo una posibilidad de equilibrio que reemplace a la peligrosísima inestabilidad inherente a la fórmula que hoy impera, de diálogo entre dos colosos, con quienes nadie puede, ni en sueños, igualarse.

La contribución de la unidad europea a la pacificación general del mundo, no por ser parcial dejaría de ser muy considerable al superar antítesis violentas que son otros tantos explosivos capaces de estallar cualquier día. No obstante, es cierto que una nueva guerra mundial puede iniciarse en cualquier otra región del planeta. Europa ha dejado ya de ser la única zona políticamente vital.

Al propio tiempo, el nombre de nuestro continente, sinónimo en años aún recientes de la más formidable concentración de poder político, militar y económico, ha dejado de imponer respeto a nadie. Europa era, hasta 1914, la familia de las «altas potencias». Hoy no quedan en este continente no ya ni unas pocas, pero ni siquiera una sola potencia auténticamente grande. Francia es «grande» sólo de nombre y por confesencia de los árbitros del mundo, y los mismos franceses lo reconocen.

El hecho quizá no parezca grave ni lamentable a ciertos europeos, los cuales, siendo ciudadanos de Estados que, en la propia y harta quebrantada Europa, constituyen desde hace largo tiempo potencias de segunda o de tercera fila, no

echan de menos un señorío universal en el que sus propios países nunca tuvieron, o perdieron hace varios siglos, la participación directa. Pero ésta es una visión superficial, frívola y falsa de las cosas. La crisis del poderío europeo no es sólo la crisis de tres o cuatro de nuestras grandes naciones: es la crisis de Europa entera.

Por reducidas que sean las posesiones ultramarinas de un país europeo, y por mucho que difiera la política de éste para con aquéllas, respecto de la política seguida en casos similares por las grandes potencias coloniales de Europa, llegará la hora en que también a él le alcance el desmoronamiento del prestigio europeo. Por débiles que sean los sentimientos de solidaridad que cualquiera de nuestras naciones experimente respecto de los restantes miembros de la familia europea, llegará el momento en que la decadencia general repercute en su vida, dañando gravemente la entraña misma de su estructura social. Así lo exige una ley de solidaridad geográfica y cultural independiente de nuestros sentimientos y de nuestros descos, y a la que no cabe sustraerse.

Vivimos no sólo de nosotros mismos, sino también del mundo que nos rodea. Europa tiene un destino común: constituye una comunidad de destino (1) en el significado pleno de esta expresión; y el hecho de que uno de los miembros de esta comunidad esté en buenas o en malas relaciones con los demás, el que quiera o no quiera, desentenderse de ellos, no lo libra de hallarse sometido al destino común.

Si son hoy muchos los franceses, y muchos los alemanes, que pugnan por convencer a sus respectivos compatriotas, de que el vecino del otro lado del Rin no puede ser considerado indefinidamente como enemigo hereditario, es porque se han

(1) Puesta en circulación por Ortega, y popularizada por José Antonio Primo de Rivera, la expresión «comunidad de destino» es perfectamente aplicable a Europa. A analizar su verdadero alcance y establecer el sentido en que resulta aplicable a la familia europea de naciones, dedico la primera parte de mi trabajo *Complejos nacionales en la historia de Europa* (Madrid, 1952; colección *O crece o muere*, número 38, distribuida por la Editora Nacional).

dado cuenta de que Alemania y Francia viajan a bordo de la misma nave; y de que, por consiguiente, les trae más cuenta ponerse de acuerdo para dirigirla, y navegar así juntos, que dejarla a merced de la tormenta mientras ellos se pelean disputándose el mando, e irse así a pique también juntos.

El rango de gran potencia no puede, en el mundo actual, corresponder a Estados del tamaño territorial y del volumen demográfico de nuestras viejas naciones: apoyaturas demasiado débiles y estrechas para montar sobre ellas la máquina descomunal de un poderío militar y económico capaz de codearse con los colosos de nuestro tiempo: los Estados Unidos de América y la U. R. S. S.

No nos engañe el caso de la Gran Bretaña. Si este país cuenta todavía efectivamente entre los grandes: si puede ocupar sin desdoro un puesto junto a ellos: es precisamente porque no se encuentra aislado, porque asume la representación de un conjunto que rebasa amplísimamente sus fronteras nacionales. Es porque se halla a la cabeza de un grupo de pueblos estrechamente unidos: los Dominios fieles a la corona británica (pues los hay también infieles, o de la fidelidad muy dudosa). Esos Dominios han sabido apretar las filas y combatir con denuedo repetidas veces, en circunstancias bien difíciles, al lado de su metrópoli; y su solidaridad económica y política en tiempo de paz, no ha sufrido, por ahora, quebranto fundamental. El conjunto que forma la Gran Bretaña con sus colonias y sus Dominios fieles, es lo que proporciona al gobierno de Londres su fuerza, incomparablemente superior a la de cualquier otro Estado europeo. Y a pesar de esta superioridad, a pesar de su enorme ventaja sobre las naciones del continente, la Gran Bretaña ha de resignarse a no ser sino el tercero de los tres «grandes», a distancia respetable de los otros dos.

En vista de todo ello, la fórmula de la unidad de Europa parece ser la consigna de nuestro tiempo: una consigna impuesta por la fuerza misma de las circunstancias presentes.

Mientras tanto, y como consecuencia de sus divisiones intestinas, los 250 millones de europeos libres del continente continúan viviendo —según frase feliz de Denis de Rouge-

mont (2)— de la caridad de 155 millones de americanos y del miedo a 190 millones de soviéticos. Pero en estas condiciones, bajo la coacción atroz del terror, y la coacción no menos atroz de una caridad que apenas si se tiene de tal algo más que las formas exteriores, ¿podemos acaso los europeos seguir llamándonos libres, sin incurrir en mentira o en sarcasmo?

Pero es fácil, o al menos relativamente fácil, el descubrir una consigna, el formularla y ponerla en circulación. Lo difícil es ponerla en práctica: pasar de las palabras a los hechos. Y las dificultades se amontonan obstruyendo el camino que conduce, o que parece deber conducir, a la unidad europea. Por eso, la unión de las naciones de Europa constituye en la actualidad un problema, el gran problema de nuestros días: ya que, de la solución que le demos, depende nuestro porvenir, y quizás, o probablemente, también el del mundo.

Ahora bien: si queremos ser realistas, hemos de distinguir entre dos clases de dificultades. De una parte, las que existen realmente; de otra, las que son puro pretexto para no emprender—por el motivo que sea—un quehacer de tanto alcance como este.

Son las primeras, o sea las dificultades auténticas, las que tipifican el problema europeo. Las segundas forman una simple cortina de humo lanzada, desde sus respectivos campos, por los adversarios de la unidad de Europa: no sólo los comunistas, los «neutralistas» y los nacionalistas, a que he aludido hace un instante, sino también los perezosos y

(2) Denis de Rougemont, director del Centro Europeo de la Cultura que funciona en Ginebra desde octubre de 1950, es uno de los escritores que más clara y vigorosamente contribuyen a la formación de una doctrina de la unidad europea. Representante calificado del federalismo y autor de importantes ensayos y obras de imaginación, desempeña un papel destacadísimo en el pensamiento europeo contemporáneo. La frase a que me refiero aparece reiteradamente en artículos suyos, y citas de los mismos; vid. especialmente el *Bulletin du Centre Européen de la Culture*, cuya publicación se inició en Ginebra en 1952; números 7-8 de 1953, artículo titulado *Une prise de conscience européenne*.

los indiferentes; los que no saben, o no pueden, o no quieren, romper con las ideas y los procedimientos imperantes hasta la fecha, sacudir una rutina y quebrar unos moldes que no se ajustan ya a las medidas de nuestro tiempo; los timoratos, sistemática o instintivamente opuestos a todas las innovaciones; los egoístas, incapaces de arriesgar sus situaciones de privilegio o las ventajas—aunque sean escasas—que les proporciona el orden de cosas hasta hoy subsistente...

Enviando el soplo fuerte de una decidida voluntad de ver claro, liberada de las ataduras de los prejuicios; y arrojando la luz poderosa de un análisis objetivo y penetrante que vaya hasta la entreña de las realidades, conseguiremos que la cortina de humo se disipe y que se haga por fin la claridad. Entonces veremos, en sus proporciones auténticas, cómo se perfilan y a qué se reducen los verdaderos términos del problema.

A todas horas oímos voces proclamando que las diversidades europeas son irreductibles a toda síntesis conciliadora: que es vano el empeño de extraer un todo homogéneo de esta multiplicidad de partes tan dispares, no sólo escindidas, sino enfrentadas entre sí por la historia, por los intereses políticos y económicos y por las divergencias culturales. Examinemos esta argumentación.

Es cierto que la historia ha creado graves motivos de queja de unas naciones europeas contra otras. En otro lugar he analizado este extremo con algún detenimiento (3), por estimar que a la verdad hay que mirarla de cara; y que, para curar una enfermedad, hay que empezar por diagnosticarla y hacer su análisis, sin rebozo, sin miedo a lo que salga. La ignorancia no cura ningún mal; y, cuando uno lo lleva a cuestras, es preferible conocerlo para mejor luchar contra él, que no dejarse devorar por él y morir con la ilusión de que está uno sano.

Y el resultado de este análisis, es que las naciones europeas se han maltratado mutuamente con tal frecuencia y,

(3) A ello dedico la segunda mitad de mi op. cit.

casi siempre, con tal furia, que los cuadernos de quejas que pueden hoy presentar unas contra otras, alcanzan verdaderas montañas.

¿Quiere esto decir que la historia se coloca en contra, y no en favor, de la unidad de Europa? ¿Habrá que sacar de aquí consecuencia de que los acontecimientos pretéritos condenan irremisiblemente a nuestras naciones a vivir cada vez más alejadas unas de otras? Solamente llegaremos a esta conclusión si estudiamos la historia cerrando bien los ojos ante determinados hechos; pero no si los mantenemos bien abiertos durante todo el tiempo.

Soy el primero en reconocer las grandes dificultades psicológicas que obstaculizan la unión de pueblos viejos, como son los nuestros: pueblos de memoria desarrollada, que no olvidan sus ofensas mutuas; mejor dicho, que no olvidan las ofensas que han recibido de sus vecinos, aunque se niegan por lo general a saber nada de las que ellos mismos infirieron a éstos, como si la injusticia se hubiera encontrado siempre de parte de sus adversarios. Pero la razón nos dice que es preciso acallar rencores y vencer repugnancias, si se quiere conseguir, no ya el bienestar general (objetivo generoso, al que pocos—desgraciadamente—aspiran), sino el simple provecho propio. Puesto que estamos invocando la historia, tomemos de ella los innumerables ejemplos que nos ofrece, de actitudes inteligentes y fecundas adoptadas a costa de reprimir antipatías hondamente enraizadas y de olvidar ofensas graves y recientes. ¿Qué otra cosa fué la magna alianza montada contra Napoleón y que acabó con el primer imperio francés? Los españoles de la guerra de la Independencia no tuvieron tiempo para acordarse de Trafalgar, cuya batalla acababa de dejarlos sin flota, ni de Gibraltar. Ingleses, austríacos, prusianos y rusos olvidaron sus enemistades mutuas ante el peligro común. ¿Qué fué la *entente cordiale*, concertada hace ahora cincuenta años, sino el pasar la esponja sobre uno de los pretéritos más cargados de hostilidad, que conoce la historia del mundo? Hasta 1904, el «enemigo hereditario» de Francia era Inglaterra: un enemigo encarnizado, implacable, secular, por obra del cual la historia de la nación francesa está ribeteada de luto. Juana de

Arco, los burgueses de Calais, Santa Elena: nombres que simbolizan siglos de lucha (desde fines del XII hasta bien entrado el XIX) casi ininterrumpida. Pero poco importó semejante pasado cuando se trató de aliarse contra un enemigo común y más temible. Tampoco Francia tuvo entonces tiempo para acordarse de que fueron los ingleses quienes entre otras cosas, cortaron las alas a Luis XIV y abatieron en pleno vuelo a Napoleón. Y, más recientemente aún, ¿no hemos visto cómo aceptaba Inglaterra la alianza de Rusia para poder ganar la segunda guerra mundial? ¿No se entendió Italia poco antes, en 1935, con su tradicional enemigo germánico, para cubrirse las espaldas mientras emprendía su expansión africana? La historia es tan pródiga en estos *renversements des alliances*, que la lista de ejemplos resultaría interminable. Y las repugnancias que han podido ser vencidas, que lo han sido en efecto tantas veces, y aun bien recientemente, ¿tendrán que resultar invencibles, precisamente en el caso de la unidad europea? No diré que sea imposible; pero pretender que es necesario, como muchos pretenden, es sacar de las premisas de la historia una conclusión francamente abusiva.

Es cierto que todos los intentos de establecer mediante la fuerza la unidad de los pueblos de Europa, han terminado hasta ahora en fracasos rotundos. A partir del desmembramiento del imperio de Carlomagno, en el tratado de Verdún (año 843), las tentativas realizadas en este sentido por algunos emperadores germánicos, incluso nuestro Carlos V, y más tarde por Luis XIV, por Napoleón y por Hitler, se han estrellado contra una resistencia invencible. Pero hemos de tener en cuenta:

1.º Que la historia sólo atestigua el fracaso de los esfuerzos emprendidos para hacer esta unión *desde dentro*. Nada prejuzga, en cambio, respecto de la posibilidad de que alguien consiga unir a Europa por la violencia, *desde fuera*. ¿No es una auténtica unión europea, bajo signo soviético, la que el ejército rojo ha instaurado en la Europa oriental? ¿Y no son los Estados Unidos, o la propia U. R. S. S., capaces de hacer otro tanto en la Europa del oeste, sea ello o no del gusto de los europeos?

2.º Que la historia nos está diciendo a gritos, aún cuando muchos afectan no oír nada, que el mundo camina hacia la integración: que las pequeñas unidades independientes no son ya viables (a menos que, vanidosamente, nos satisfagamos con una independencia sólo nominal); que la unidad se impone progresivamente en todas partes, y que una de dos: o se realiza dentro del respeto a la libertad de todos, o se convierte en uniformidad asfixiante (mas no por ello deja, desgraciadamente, de realizarse).

Y 3.º, que si la historia registra —como queda dicho— tantos fracasos en el empeño de soberanos o jefes de distintas naciones europeas, por imponerse a las demás y forjar la unión de todas ellas en provecho de la suya propia, al demostrarnos que esta vida es impracticable viene a señalar implícitamente la fórmula de la federación voluntaria como único camino por donde alcanzar la unidad sin esperar a que la imponga una potencia extraña.

Vemos, pues, que las enseñanzas de la historia encierran, cuando menos, tanto de favorable como de contrario a la unidad europea. Inútil, por consiguiente, invocar su testimonio para probar la imposibilidad de esta última. El pasado, que separa en muchas cosas a los europeos, los une en otras muchas y más fundamentales, confirmando nuestro concepto de Europa como comunidad de destino.

Lo mismo cabe decir de los intereses económicos. Cierro que, en casos, las economías de las naciones europeas son concurrentes, en lugar de ser complementarias. Ahora bien: sólo quiero subrayar aquí tres hechos:

1.º Que la concurrencia de intereses entre las economías nacionales de Europa se han acentuado artificialmente a partir de la primera guerra mundial, cuando todos los Estados se adentraron más o menos —y cada vez más— por los terrenos de la autarquía, desarrollando (a veces hasta grados increíbles) actividades productoras antieconómicas, basadas en un proteccionismo costosísimo. Creadas con una preocupación política, tales actividades resultan indefendibles desde el punto de vista de la economía, por lo que ahora no pueden ser alegadas como si constituyesen un factor de orden económico. Ahora bien: ésto es lo que se hace cuan-

do, tan a menudo, se invoca la existencia de «factores *económicos* importantísimos» en radical oposición con la unidad europea. No hay tales factores económicos, sino políticos; y, por añadidura, artificiales.

2.º Que la existencia en el interior de Europa de grandes diferencias de nivel de vida, como las que aun subsisten entre diversas regiones del continente, y la presencia de vastos países ultramarinos —muchos de ellos, colonias europeas— cuyo desarrollo económico es todavía muy insuficiente, permite encontrar, dentro y fuera de Europa, los mercados necesarios para dar salida a los excedentes de nuestra producción conjunta, obteniendo a cambio de ellos ciertas materias (petróleo, caucho) de que Europa carece, y amortiguando en consecuencia —e, incluso, superando— los antagonismos de intereses.

3.º Que la primera experiencia realizada partiendo del principio básico de que las economías nacionales europeas son solidarias, y no antagónicas, no ha podido ser más afortunada. Me refiero a la Unión Europea de Pagos (U. E. P.), gracias a la cual el comercio exterior de la Europa libre (incluso la Gran Bretaña) ha adquirido un auge, una flexibilidad y una cohesión que asombran a cuantos se toman la molestia de estudiar el fenómeno un poco de cerca. Otros resultados han sido la liberación de los cambios en proporción rápidamente progresiva y ya muy notable, y una convertibilidad prácticamente automática de las monedas.

Pocos habrían osado prever consecuencias tan felices y tan rápidas, en la Europa descuartizada y empobrecida de hace ocho años.

Pero ocurre que la U. E. P. es un engranaje técnico de complicado funcionamiento, imposible de ser bien conocido por el gran público, y que trabaja en ese silencio fecundo, del que suelen rodearse las actividades muy especializadas. Por eso, la gente apenas si sabe algo de su labor, ni siquiera de su existencia. Y, por supuesto, como si no existiera esta gran realización oímos perorar diariamente a todos los charlatanes que se creen dispensados de enterarse de las cosas antes de ponerse a hablar de ellas.

Por otra parte, si hay algo que la economía actual nos

enseña claramente. es la inviabilidad de los regímenes autárquicos: no sólo los de tipo nacional, sino incluso los de base más amplia. Tal es la razón de que los Estados Unidos de América, a pesar de contar con un mercado interior de más de 150 millones de consumidores dotados del poder adquisitivo más alto del globo, cuiden mimosamente —con solicitud que desconcierta y escandaliza a nuestros miopes, incapaces de ver más allá del lucro inmediato— sus mercados en el exterior, y procuren crearlos allí donde no existen; porque saben que su economía no es autosuficiente. Como no lo es la de la inmensa U. R. S. S., en otro sentido y por distintas causas.

No resulta, pues, descabellado afirmar que la economía nos empuja hacia la unidad europea, en lugar de alejarnos de ella. Lo descabellado es pretender que cada nación sanee su propia economía interior antes de integrarla en estructuras de alcance continental, cuando es precisamente la integración en estas estructuras, la condición previa indispensable para el saneamiento a largo plazo de nuestras economías nacionales.

Parecida respuesta hay que dar a quienes pretenden que los intereses políticos de los Estados europeos son inconciliables hasta tal punto, que imposibilitan la creación de una unidad supranacional. Como si los acontecimientos de los últimos cuarenta años no hubiesen trastornado fundamentalmente la problemática política mundial.

Reducida Europa, de su antigua condición de dueña del mundo, a una posición de segundo, y hasta de tercer orden, la rivalidad entre sus pueblos no puede tener ya el mismo sentido que tuvo hasta 1914. Las que antes eran trascendentales contiendas entre grandes potencias, hoy han quedado reducidas a disputas de patio de vecindad, que los propios interesados son generalmente incapaces de resolver por sí solos, pues —a poco que pueda ser su alcance— provocan enseguida la intervención de alguno de los colosos que efectivamente mandan en el mundo. No les queda a nuestras naciones más remedio que alinearse mansamente —aunque sea a regañadientes— en el séquito de uno de los «grandes», y esperar de éste la problemática recompensa a una

fideliad rayana en el servilismo. La Europa dividida se ve así forzada a poner sus energías al servicio de ajenas empresas, incapaz de acometer quehaceres propios. Sólo la unión le devolverá la fuerza imprescindible para actuar con autonomía.

Por eso, al hablar de intereses políticos, es preciso distinguir entre apariencia y realidad. Dentro de la comunidad de destino que es Europa, ningún pueblo está realmente interesado en causar perjuicios graves a su vecino, pues las consecuencias de ellos no tardan en volverse contra quien los originó. Ni puede la rivalidad superar el estadio de sana emulación; ya que, de lo contrario, degenera en lucha intestina: bien claro está el reciente ejemplo de las dos grandes guerras de nuestro siglo. El verdadero interés aconseja a las naciones europeas que se apoyen mutuamente. Sólo así podrán resurgir del caos político en que se hallan sumidas. Vano es que pretendan hacerse fuertes antes de integrarse en una unidad más vasta; ya que no encontrarán la fuerza política que buscan, sino dentro de las estructuras supranacionales que les impone la configuración actual del mundo.

En cuanto a la cultura, voy a citar unas frases sumamente certeras de Christopher Dawson (4): «Es imposible comprender la naturaleza del nacionalismo europeo, a menos que lo estudiemos en su relación con Europa concebida como un todo (del que cada nación forma parte); ya que Europa es, esencialmente, una comunidad de pueblos, y los frutos más característicos de la cultura europea han sido resultado, tanto de la cooperación entre las naciones de Europa, como de los conflictos surgidos entre ellas». La mentalidad liberal, de cuya herencia vivimos todavía en gran medida, «oscila —observa Dawson (5)— entre la realidad del Estado-nación y el ideal de un orden mundial cosmopo-

(4) *Understanding Europe*, prefacio. (Londres, 1952; ed. Sheed & Ward). Hay traducción castellana, que no he visto, obra de un fiel discípulo de Dawson, Esteban Pujals (ed. Rialp, Madrid).

(5) *Ibidem*, capítulo II.

lita», ignorando la existencia de Europa. Tal es una de las causas decisivas de sus descomunales desvaríos, pues si no tenemos en cuenta la existencia —perfectamente comprobable— de una comunidad cultural europea, que se prolonga durante muchos siglos, no podremos formarnos idea adecuada de lo que en realidad son las culturas nacionales, cuya diversidad llama nuestra atención cuando consideramos las cosas desde el seno de la propia Europa; pero cuya fundamental unidad salta a la vista si pasamos a considerar las cosas desde fuera.

A propósito de ello, nunca olvidaré la impresión que me hizo el oír a mi querido amigo y admirado maestro, el historiador suizo Gonzague de Reynold, a su regreso de un viaje a Suramérica, cuando afirmaba que, a pesar de llevar años y años estudiando y explicando la unidad europea (6), acababa de descubrirla meses antes al contemplar por primera vez a Europa desde la otra orilla del Atlántico.

Bajo la diversidad de la cultura europea, ha subsistido siempre una profunda unidad fundamental. Es cierto que en Europa se hablan varios idiomas. Dejemos aparte el hecho de que casi todos ellos (los hablados por más del noventa y cinco por ciento de los europeos) pertenecen a una misma familia lingüística. Fijémonos ahora en que las literaturas de Europa influyen hondamente unas en otras, beben su inspiración en fuentes comunes y tratan con reiterado esmero los mismos asuntos. Los temas de la Antigüedad griega y latina, los de origen céltico y germánico, aparecen insistentemente, no ya en una sola, sino en varias de las principales literaturas europeas; y lo mismo ha de decirse de los grandes mitos modernos. No solamente es común la herencia de la Antigüedad; Rolando (bien con este nombre, bien con los de Orlando o Rojdán), Tristán, Arturo (o Artús),

(6) La vasta labor de Gonzague de Reynold en este campo ha sido coronada por su importante obra *La Formation de l'Europe*, de la que van publicados seis volúmenes (Plon, Paris). Hay versión española, cuyos cinco primeros volúmenes (únicos aparecidos hasta la fecha; Madrid, Ediciones Pegasus) están traducidos por mí.

Carlomagno, el Cid, Don Juan, Fausto, son héroes literarios con carta de ciudadanía en varios de nuestros idiomas; la Divina Comedia, el Quijote, los poemas de Petrarca, de Goethe, de Víctor Hugo, de Baudelaire y de García Lorca, las obras dramáticas de Shakespeare, de Calderón, de Racine, de Corneille, de Schiller y de Ibsen, la prosa de Voltaire, de Balzac y de Thomas Mann, han tenido amplísima repercusión en lenguas bien distintas de aquellas en que se escribieron: y los grandes movimientos literarios —epopeya medieval, libros de caballería, clasicismo, romanticismo, realismo, modernismo— no han sido movimientos nacionales, sino que han abarcado Europa entera. Hay, pues, una literatura europea que se expresa en idiomas diversos, pero que evoluciona acusando continuamente su recia y bien diferenciada personalidad.

Lo mismo cabe decir de las demás artes: ni el románico, ni el gótico, ni el Renacimiento, ni el barroco, ni el rococó, ni el neoclasicismo, hasta llegar al impresionismo, al expresionismo, al cubismo y al surrealismo: ninguno de estos estilos, de una sola de estas grandes corrientes, en las que, con más o menos variantes, se inscribe todo el arte europeo, han sido patrimonio de una nación, ni de dos, ni de tres: son bien común de Europa entera, la unidad de cuya cultura confirman y proclaman todos ellos.

En cuanto a los movimientos científicos —desde la teología y la filosofía, hasta las ciencias naturales, pasando por todas las demás—, y a los movimientos religiosos, hay que decir lo mismo, por más que parezca machacona la insistencia, pues es la pura verdad. Y si es cierto que en este terreno —como en algunos otros— el mundo entero, o casi entero, forma ya una unidad desde hace varios decenios, Europa conoce esta unidad, en todos los dominios de la cultura, desde hace más de diez siglos. Esta diferencia de cantidad en el tiempo, forzosamente implica una diferencia de calidad en los resultados.

Las formas económicas y políticas, que tan importante papel desempeñan en la vida de una civilización, son también generales a todas nuestras naciones: la servidumbre de la gleba, los gremios y corporaciones, el capitalismo, el

industrialismo, el libre cambio, el sindicalismo, el socialismo de Estado, las autarquías; y el feudalismo, la monarquía, la autonomía de las ciudades, las asambleas de estamentos, el absolutismo monárquico, el despotismo ilustrado, el liberalismo, el republicanismo, la democracia, el socialismo, el comunismo, los fascismos, el actual movimiento federalista... ¿Quién ignora que estoy hablando de fenómenos comunes a Europa entera, todas cuyas naciones los han experimentado, o los experimentan todavía, con mayor o menor intensidad, en versiones más o menos originales; a la cabeza o a remolque, pero nunca aisladas, formando constantemente parte de una sola y misma colectividad supranacional?

Dígase ahora si es posible conocer estos hechos, como los conoce cualquier hombre medianamente culto de nuestro tiempo, y negar a la cultura europea su homogeneidad, su común sustancia, su personalidad, en suma, como base espiritual suficiente para fundamentar la unión política, militar y económica de sus pueblos.

Hasta aquí hemos examinado argumentos de típica rai-gambre nacionalista: clásicos alegatos de quienes insisten en ver, en cada frontera política actual, una muralla china poco menos que infranqueable. Es curioso observar que estos mismos alegatos son reiterados por quienes, políticamente, se encuentran situados en los antípodas del nacionalismo. Me refiero a los comunistas.

La diferencia entre uno y otro caso, es que, mientras los nacionalistas argumentan así por convicción, los comunistas lo hacen por pura táctica: no pueden dejar de utilizar, para el logro de sus fines, un arma tan dañina como esta de atizar los recelos, los odios, la incomprensión y las divergencias subsistentes entre nuestras naciones. Pero todos sabemos que, si el comunismo combate hoy contra la unidad de Europa, lo hace sólo circunstancialmente. Porque los comunistas no repudian la unidad europea; al contrario, la desean vivamente; incluso, han comenzado a realizarla en los países del Este; pero quieren que se haga al dictado de Moscú. Por eso, no es posible tomar en serio sus demagógicos halagos a las peores pasiones separatistas.

Pero los comunistas esgrimen también otro argumento que merece ser tenido en cuenta. Me refiero a la acusación de que la unidad europea, si se lleva a cabo siguiendo las orientaciones marcadas por el Consejo de Europa de Estrasburgo, por el logro de la Comunidad Carbón-Acero y por los proyectos de la Comunidad de Defensa y de la Comunidad Política, implica la entera sumisión de nuestro continente a la política de los Estados Unidos de América.

Es curioso esta acusación en boca de quienes aplauden ante la sumisión de casi media Europa a la política de Moscú que no parece, ciertamente, ser preferible a la de Washington), y propugnan el sometimiento al Kremlin de todo el resto del planeta. Pero dejemos el argumento *ad hominem*. No es cosa de perder el tiempo razonando así, cuando todos sabemos que, si la Kominform se opone a la unidad de los pueblos europeos que aun permanecen libres, es porque sabe que estos mismos pueblos son presa mucho más fácil para la rapacidad soviética si continúan desunidos como hasta ahora, que si llegan a formar una comunidad coherente, donde encontrarán solución muchos de los problemas que ahora son causa de su debilidad.

Ahora bien: el argumento es igualmente válido con referencia al imperialismo de los Estados Unidos de América. La dependencia de las naciones europeas aisladas, respecto del coloso americano, quedaría considerablemente aminorada el día en que aquéllas constituyesen una sólida unidad política, económica y militar. ¿Quién nos garantiza que, una buena mañana, harto ya de las dilaciones, las debilidades, las claudicaciones y el desorden de nuestro continente, no se decidirá el gobierno de Washington a imponer a nuestros pueblos un orden prefabricado más allá del Atlántico? Si Norteamérica llevara su imperialismo al mismo extremo a que Rusia lleva el suyo, la única defensa que Europa tendría contra él, sería la estrecha unión entre sus naciones.

Pero —insisten los comunistas y su coro de nacionalistas inconscientes— ese imperialismo de Washington, ese orden prefabricado en América, encarnan precisamente en los tratados de la C. E. C. A. y de la C. E. D. con todas sus

secuelas; son esa Comunidad Política en proyecto, y ese Consejo de Europa con su tinglado de Estrasburgo...

Sabido es que todo cuanto sea apretar filas en defensa de unas formas políticas y sociales que tendrán, sin duda alguna, muchos defectos, pero que están basadas en el respeto a los derechos fundamentales de la persona humana, merece de antemano la repulsa del comunismo: repulsa tanto más espectacular cuanto que, por coincidir esta defensa con los ideales y los intereses de la política norteamericana, se puede gratuitamente tachar a sus representantes de lacayos de Washington, y obtener para ello el asentimiento de multitud de incautos.

Si no se diese la coincidencia que acabo de apuntar, es claro que ni los Estados Unidos mostrarían tanto interés en apoyar los esfuerzos que se realizan por alcanzar la unidad europea, ni los europeos habrían aceptado ciertas implicaciones americanas en la estructura económica y militar de la proyectada unión de Europa. Implicaciones dolorosas, sin duda, pero que son grano de anís al lado de las que habrían de consentir si, perdurando la división de nuestro continente tuviese que implorar cada Estado europeo, sólo, débil y pequeño, la protección del gigante del Oeste para no caer en manos del gigante del Este.

En fin de cuentas, la única posibilidad de que Europa vuelva algún día a hacer una política auténticamente europea y se sacuda de encima toda especie de hipotecas, de intromisiones, de protecciones y de socorros, está condicionada por el previo logro de su unidad. Pues mientras perdure la división actual, no tendrán sus naciones más remedio que seguir alistadas en el séquito de uno de los dos colosos, o bien celestinear turbiamente entre ambos, hasta que alguno de ellos se cansa de este juego y acabe violentamente con él.

Añádase a ello que esa Europa unida, verdaderamente independiente, es la única que podrá acoger algún día en su seno a las naciones del Este dominadas hoy por la U. R. S. S. La unidad del Occidente europeo, dará a éste la fuerza de atracción característica de todos los grandes complejos políticos y económicos; mientras que el caos en que se halla

ahora sumido sólo produce repulsión, incluso entre quienes están más de cerca emparentados con él.

He ido descubriendo hasta aquí la endeblez de la argumentación con que los adversarios más calificados de la unidad europea pretenden situar el problema en terrenos falsos: es decir, en terrenos donde el problema no se plantea. Eliminados sus principales argumentos, trataré de plantear el problema en sus debidos términos.

Si la empresa de unir los Estados del Occidente de Europa, es hoy por demás dificultosa, ello se debe a que existen, en el seno de los pueblos respectivos, un poderoso movimiento comunista y varias poderosísimas fuerzas nacionalistas (en movimiento algunas de ellas; otras inmóviles, pero de una tremenda gravidez). Son estas dos clases de energías adversas las únicas que cuentan en realidad, porque son las únicas capaces de obtener la asistencia, activa o pasiva, de amplios sectores de opinión. Otras posturas, que obedecen a consideraciones oportunistas o a ideas no arraigadas en la opinión, no es que sean en rigor despreciables (y mucho menos, cuando —como ahora— van aliadas con las anteriores); pero su importancia es incomparablemente menor.

Para hacer frente a estas fuerzas, en países de régimen democrático y donde la opinión pública se ve a diario solicitada abiertamente desde los más distintos campos, no hay más remedio que lanzar un poderoso movimiento de opinión que supere la mentalidad nacionalista, ponga el oportunismo en evidencia, y repudie la sumisión a la U. R. S. S.

Este movimiento está ya en marcha. Sus progresos son muy notables en los países del Benelux; de consideración en Alemania y en Italia; más lentos en Suiza y en Francia (aunque, según encuestas fidelígnas y recientes, la animosidad despertada en los medios parlamentarios franceses por el tratado de la C. E. D., no corresponde al sentir del país, cuya opinión pública parece ser bastante más «europeísta» que el Parlamento); escasos en Gran Bretaña y Escandinavia; muy pequeños en las naciones restantes.

Pero este movimiento necesita ofrecer un programa amplio y coherente de integración continental. No basta tener un tratado, ni dos, ni diez, que digan lo que se ha de hacer

con la industria pesada, y con el ejército, y con la agricultura, y con los transportes, y en fin, con las supremas instituciones políticas. Los tratados son resultado de negociaciones, son compromisos entre intereses que a veces chocan y que se esfuerzan por conseguir el máximo de ventajas a cambio del mínimo de sacrificios; y han de llevarse a la práctica con un espíritu nuevo, de servicio al bien común europeo y al interés general, que no se improvisa, ni mucho menos. Y si el espíritu no se improvisa, mucho menos se improvisan los mil detalles técnicos que es preciso prever en lo posible y, sobre todo, armonizar entre sí. La unidad europea es una empresa de largo alcance, de trascendencia colosal, y requiere no solamente buena voluntad, sino además preparación especializada. Pero la especialización, so pena de convertirse en una atomización incoherente, debe ir presidida por una amplia visión de conjunto. Es decir, por una doctrina.

Hace falta, por consiguiente, una doctrina de la unidad europea, un pensamiento homogéneo, una síntesis general que arroje su luz sobre todas las zonas del vastísimo campo de acción, un plano de conjunto que sirva de hilo conductor por entre la maraña de los detalles innumerables.

Sería vano pretender aplicar a la multitud de problemas concretos que vayan planteándose, soluciones prefabricadas en los laboratorios de la pura teoría: la realidad, con sus imprevisibles complejidades, se encargaría de desacreditarlas rápidamente. Cada problema exige una solución a su medida. Ahora bien: toda solución particular habrá de inspirarse en unos principios de orden general; de este modo, las soluciones parciales formarán un todo armónico, en lugar contradecirse unas a otras y suscitar así nuevas dificultades.

No es éste el lugar de ir abordando, uno tras otro, todos los aspectos que deberá ofrecer una síntesis doctrinal tan ambiciosa. Por eso, me limitaré a ocuparme de uno de ellos, extraordinariamente importante. Se trata de la imprescindible sustitución del arcaico concepto de soberanía todavía imperante en Europa, por otro que responda a la realidad política actual y pueda servir de base jurídica a las estructuras supranacionales del porvenir.

Los Estados nacionales que obtienen su consagración formal en el Derecho constitucional del XIX asientan su autoridad en un concepto monolítico de la soberanía. La nación una e indivisible (esta fórmula tan expresiva, hallazgo de la revolución francesa, recibe la sanción, expresa o tácita del Derecho público más en boga de 150 años a esta parte) es titular exclusivo de una soberanía igualmente una e indivisible. Las comunidades locales, infranacionales, no son soberanas. La comunidad internacional —sea en el plano mundial, o en el meramente europeo— tampoco es soberana. La única soberanía es la del Estado-nación.

La genealogía de esta forma de pensar nos lleva muy lejos; pero no han de arredrarnos los largos viajes de exploración, cuando el descubrimiento merece la pena. El manantial de donde brota esta importante corriente del pensamiento jurídico-político europeo, es la idea romana del *imperium*.

Ahora bien: el *imperium romanum*, uno también e indivisible, en un sistema de gobierno universal; su idea obedece a aquella vocación de señorío mundial, de que Roma se sentía poseída, y que en forma inmortal expresó Virgilio en sus célebres versos (7):

Tu regez imperio populos, Romane, memento.

Hae tibi erunt artes: pacisque imponere morem:

Percere subiectis et debellare superbos.

Sublimemente cantado, pero sin que la belleza formal trate siquiera de disimular el duro yugo de la coacción, impuesto por la *Domina gentum* a todo aquel cosmos: la pura heteronomía que inspira todo el sistema imperial romano. Roma gobierna a los pueblos; las artes de Roma se reducen a imponer las leyes de la paz universal; a Roma corresponde tratar con benevolencia a los sumisos y hacerles morder el polvo a los altivos... Ley cruel y opresiva —dentro de su grandiosidad, que llegó en ocasiones a ser verdadera grandeza—, ley implacable... Ahora bien: esta

(7) *Eneida*, canto VI.

ley informa un conjunto coherente. La autoridad de Roma es suprema en todas las cosas, su soberanía es plena; y Roma es señora del mundo. Todo el cosmos está sujeto a su *imperium*. Más allá de sus fronteras, sólo hay bárbaros al margen de la civilización. Las demás civilizaciones —India, China, América— están tan lejanas, que es como si no existiesen. Prácticamente, el imperio romano no coexiste con ellas. El señorío de la Urbe es universal.

Pero, una vez desaparecido el *imperium*, ni los reinos germánicos sucesores suyos, ni los Estados nacionales surgidos poco a poco del crisol de la Edad Media, han sido nunca señores del mundo. ¿Cómo atribuirles, pues, en buena lógica, la soberanía ilimitada, propia del imperio? ¿Cómo considerarlos herederos de la autoridad de éste? Resulta absurda la trasposición a planos restringidos, de un principio formulado en función de una comunidad mundial. Y la realidad se encarga, a través de la historia, de poner en evidencia este absurdo.

Cada Estado se considera heredero del *imperium* dentro de sus propios límites; cada rey se considera emperador dentro de su propio reino. Consideración puramente teórica, pues el hecho es que, a lo largo de las edades Media y Moderna, ha habido siempre una ley no escrita, pero vigente, de convivencia europea: ley que limita la soberanía de los Estados, confirmando en la práctica ese notable principio de la primacía del orden jurídico internacional, que ha desarrollado de manera atrozmente descarnada, pero admirablemente lógica, Hans Kelsen (8).

En el caos de los primeros siglos que siguen a la desaparición del imperio romano de Occidente, los monarcas germanos no se sienten ya unidos por el vínculo imperial, ni sometidos a él, aunque en algunas ocasiones intentan resucitarlo. Si el *imperium* ha muerto, su recuerdo vive y su nostalgia no se extingue. Pero no hay teoría política que

(8) Vid. especialmente *Teoría General del Estado* (Editorial Labor, Barcelona, 1934). La versión española es del profesor Legaz Lacambra.

corresponda a la situación de hecho. Los reyes germánicos se atacan unos a otros, aspirando a eliminarse mutuamente, a usurpar el vencedor la corona del vencido.

Al finalizar el siglo VIII, Carlomagno restaura el imperio; pero —aparte los territorios vastísimos que el islam ha conquistado en Africa y en España— quedan al margen de él la Gran Bretaña y casi toda la España cristiana. Sabemos además que, a partir de Leovigildo los reyes visigodos usaron insignias imperiales; que, después de la conquista musulmana, se establece en el Mediodía español un Estado que asume, primero tácitamente, y después también de nombre, la dignidad de jefato, o sea de imperio; y que el más poderoso de los Estados cristianos del Norte de la península, el Reino leonés, es un *regnum-imperium*; donde ni los emperadores carolingios, ni los del Sacro Imperio, ven su autoridad reconocida. La ecumenicidad ha desaparecido.

Si ya el imperio de los carolingios no pasa de ser franco-italo-alemán, vemos que, a partir de su constitución en el siglo X, el Sacro Romano Imperio recibe también de los franceses el mismo repudio que su antecesor recibió de británicos y españoles. Cada monarca entiende ser emperador en su propio reino, y algunos reyes cristianos de España expresan esta pretensión adjudicándose el título imperial.

Reducido a hacer valer su autoridad (dentro de los estrechos límites que el feudalismo le impone) tan sólo en Italia y Alemania, el sacro romano emperador mantiene, a pesar de todo, su pretensión de señorío en el Occidente entero, dejando la *pars Orientis* al emperador de Constantinopla, concesión que teóricamente no implica renuncia a la ecumenidad, pues sabido es que, en Derecho público romano, esta partición era meramente funcional, no implicando división de la soberanía; el *imperium* era uno e indivisible, y el ejercicio de la autoridad se distribuía, para mayor eficacia, entre los dos augustos: el oriental y el occidental; así, todas las leyes importantes, aunque fueran a regir en una sola de ambas partes, eran promulgadas en nombre de los dos soberanos. El *imperium* seguía siendo único, ecuménico. Por encima de la suya, no había autoridad alguna en la tierra. Y esta idea es mantenida, a través del tuer-

po, por una tradición persistente cuyos representantes más calificados son los pensadores y juristas gibelinos, entre los cuales justo es citar como el más ilustre a Dante Alighieri, expositor sistemático de la doctrina del *imperium*, para uso de la Edad Media, en su célebre tratado *De Monarchia*.

Pero la realidad está muy lejos de dar satisfacción a estos teorizantes. Dejemos aparte las trabas innumerables que el feudalismo ponía, en el interior del Sacro Imperio, al ejercicio de la *suprema potestas*, haciéndola muy a menudo ilusoria, y veamos cómo en el exterior sucedía otro tanto: ni el emperador, ni ningún otro monarca occidental, podía ejercer la soberanía absoluta: todos ellos se veían forzados a someterse a unas normas superiores, no escritas, pero perfectamente válidas en virtud de la sanción de la costumbre. Estas normas habían brotado por el mero hecho de la existencia de una comunidad que comprendía todos los Estados cristianos occidentales y que en cierto sentido incluía también el imperio de Bizancio: la *Respublica christiana*, la *Christianitas*, la Cristiandad. Dentro de la Cristiandad, el primado del emperador es meramente honorífico, no de jurisdicción: en su título resplandece todavía el prestigio de Roma; pero su autoridad no es reconocida fuera de su reino. Si a veces se impone de hecho a los demás monarcas, se trata de una hegemonía pasajera, que nadie reconoce expresamente: la misma que puede ejercer cualquier otro príncipe. Así, en ciertas ocasiones es el papa —jefe espiritual indiscutido— quien asume en la práctica el primado temporal: por ejemplo, durante el pontificado de Inocencio III. Otras veces es el rey de Francia el que realmente dirige la política europea (recordemos a Felipe el Hermoso). Y en todo caso, el reconocimiento de la *Respublica Christiana* es, durante varios siglos unánime.

Cuando, en el XVI, sobreviene la escisión religiosa, se produce también una grave crisis política. El principio imperial, representado todavía por Carlos V, queda desechado definitivamente. No ocurre lo mismo con las pretensiones imperiales de cada monarca dentro de las fronteras de su propio reino; sino al contrario: nunca han sido tan ambiciosas las reivindicaciones de las testas coronadas, en cuanto

a la exclusividad y la supremacía de sus derechos soberanos, como en los siglos que siguen al Renacimiento. Y el continente queda distribuido entre unos cuantos emperadores de bolsillo: los reyes absolutos de nuestra Edad Moderna.

A pesar de ello, Europa—ya no se dice «la Cristiandad», aunque el sujeto histórico sea el mismo—sigue constituyendo una unidad de civilización, e incluso de religión, pues las diferencias entre católicos y protestantes no son tan grandes como las existentes entre los cristianos y los musulmanes, quienes han suprimido entretanto el imperio cristiano de Oriente, conquistando Constantinopla y todo el Suroeste europeo, casi hasta Viena. Pero la comunidad que constituyen los Estados occidentales necesita gobernarse de algún modo; y a falta de principio jerárquico, conoce una sucesión de hegemonías, cada una de las cuales se instala sobre las ruinas ensangrentadas de la anterior. A la del rey de España, sucede la del rey de Francia; a la de este último, la del de Inglaterra y el de Prusia aliados. Tras de la sacudida napoleónica, Europa convalece en el equilibrio arcaizante de la Santa Alianza. Observemos con cuánta frecuencia aparece, en los tratados internacionales y en el lenguaje diplomático y político del siglo XIX, hasta la primera guerra mundial, la expresión «concierto europeo». No se trata de una locución vacía, ni mucho menos: en nombre del concierto europeo, y a su servicio, se hace la guerra de Crimea y se fijan por casi un siglo los límites occidentales de la temida expansión rusa; límites que no serán rebasados hasta que, firmado el pacto Ribbentrop-Molotof, penetra la U. R. S. S. en el corazón de Europa.

Vemos, pues, que esa soberanía monolítica, una e indivisible, de que tan orgullosos se muestran los Estados nacionales europeos, ha sido un mito. Si el absolutismo de los reyes primero, y el de los liberales después, logra imponerla en los asuntos internos, aniquilando hasta el último resto de la autonomía de las colectividades infranacionales, en cambio en los asuntos exteriores las cosas suceden de muy distinto modo. Como antaño en seno de la *Respublica christiana*, en Europa secularizada que surge de las convulsiones del siglo XVI, y en el concierto europeo que reina hasta 1914, la sobe-

ranía de los Estados nacionales queda muy lejos de aquel supremo poder que caracterizaba al *imperium*.

No obstante lo cual, no han cesado dichos Estados en su pretensión perturbadora de ser los dueños únicos, absolutos, limitados de todas las decisiones supremas. Pretensión perturbadora porque la nación, como toda colectividad humana, posee su propia esfera de competencia, cuyos límites no se pueden rebasar, sino a trueque de desconcertar la sociedad, de romper su equilibrio y dañar gravemente su salud. Y éste ha sido el empeño insistente del Estado nacional: negar la existencia de esferas de competencia distintas de la suya propia, extender su autoridad en todas direcciones, destruir la autonomía de las demás comunidades, tanto superiores como inferiores. Cualquier pretensión de soberanía, lo mismo por parte de la sociedad internacional, que por parte de las sociedades más reducidas integradas en el seno de la colectividad nacional, ha constituido a sus ojos un reato monstruoso y empecatado, un delito de lesa nación. El Estado nacional, pretendido heredero del supremo poder del *imperium*, reacciona como un emperador romano, como un «divino augusto» de la Antigüedad. Y el resultado de esta actitud suya, ha sido: en el interior, una tiranía absolutista (por más que a veces se adornara con ropajes liberales); y en el exterior, un equilibrio internacional sumamente precario, con frecuentes caídas en la anarquía y, por último, en el caos presente.

La doctrina llamada a inspirar la empresa de la unidad europea, no tiene más remedio que rechazar de plano semejante concepto monolítico de la soberanía, hijo de la idea autoritaria del *imperium*. De lo contrario, habría de atribuir el *imperium* a la comunidad supranacional, convirtiéndola en un Superestado agobiante, mil veces más tiránico que el Estado-nación. Para evitar esta disparatada consecuencia, hay que tomar como punto de partida, no el principio de la coacción, de la heteronomía, sino el de la libertad, de la autonomía.

En este nuevo orden de ideas, el ejercicio de la autoridad se concibe como una función pública cuyo desempeño corresponde a determinados miembros de la colectividad, por delegación de la colectividad misma. Según esto, la razón de

sér de la autoridad es servir, no dominar; el ejercicio de la misma, constituye esencialmente un acto de servicio, no un acto de dominio. Por eso, está subordinada a la naturaleza de la comunidad, en lugar de sobreponerse a ella y violentarla; a su antojo.

Ahora bien: no hay *una* comunidad. En nuestro mundo complejo y concreto, las cosas no acontecen simple y abstractamente. Hay comunidades de muy diversa naturaleza. Circunscribiéndonos al orden político, observamos que las comunidades chicas coexisten en el seno de las grandes, y que tanto aquéllas como éstas tienden a cumplir sus cometidos peculiares. Es decir, que cada comunidad posee su propia esfera de actuación, expresa o tácitamente delimitada por la naturaleza, y a veces también por las leyes escritas; y requiere naturalmente, para cumplir sus fines privativos, los medios adecuados. O sea, que ha de poder ejercer libremente, a través de sus órganos peculiares, una suprema autoridad dentro de su esfera; lo mismo si esta esfera es nacional, que si es supranacional, que si es infranacional.

Llámase a esta libertad «competencia», «jurisdicción» o «soberanía», o aplíquesele cualquier otro nombre, lo importante es que sea reconocida y que su intangibilidad se inscriba como principio fundamental; ya que de la aplicación de este principio dependen la armonía y la salud de todo el complejo social, en cuyo seno cada individuo y cada grupo posee derechos que no se pueden atacar sin atentar al propio tiempo contra la libertad de todos los demás. Porque las libertades son solidarias, y quien destruya la ajena está matando—aunque otra cosa crea—la suya propia.

Habrá sin duda más de un beato de las ideas hechas y de los conceptos sacrosantos, que se rasgará las vestiduras y preguntará: ¿Cómo vamos a dividir la soberanía, si el poder soberano es, por definición, indivisible? Esta rigidez de pensamiento, hija de nuestra vieja costumbre europea de hacer teología con todas las cosas (costumbre que, por desgracia, se pierde menos fácilmente que la fe en Dios), no impedirá a las cabezas claras el pensar de cara, no de espaldas, a la realidad. Quien opine que la soberanía no puede dividirse, quizás admita que se puede dividir funcionalmente el

ejercicio del poder soberano. Y, si ni siquiera está dispuesto a reconocer esto último, no será el respeto a su fetiche lo que detenga ni impida la revisión y la renovación que se impone en el pensamiento jurídico-político, como en tantos otros, a menos que se decrete el divorcio entre la teoría y la vida.

Recuerdo, a este respecto, una anécdota divertida y aleccionadora.

Hace tres o cuatro años, un ministro francés, decidido partidario de la unidad de Europa, hablaba en el Mediodía de Francia, en una reunión de propaganda «europeísta». Y decía que es preciso integrar todas las actividades cuyo alcance rebasa la esfera nacional, en estructuras europeas que las encaucen y las regulen debidamente. Entre el auditorio, distinguíase por su particular entusiasmo un caballero de aspecto burgués que, a la terminación del acto, se abalanzó al escenario y, abrazando al ministro, le gritó enardecido:

— ¡Bravo, señor ministro! ¡Todo lo que usted ha dicho es cierto! ¡Hay que integrar las actividades! ¡Hay que integrarlas! Pero no olvide usted una cosa: ¡el tomate no es integrable!

— Perdone, pero no le entiendo — dijo entonces el ministro, desconcertado por aquella salida pintoresca.

— Pues es muy sencillo, señor ministro. El tomate no es integrable. Yo tengo un negocio de industrialización del tomate, y no consentiré jamás que se me imponga la competencia de los tomateros italianos.

Muchos son los juristas y los políticos que se proclaman hoy partidarios de la unidad de Europa, y a quienes les ocurre lo mismo que al tomatero francés. Para ellos, la unión de los Estados europeos es una meta sumamente apetecible; ahora bien ¡qué nadie les toque la soberanía nacional! ¡La soberanía nacional no es integrable!

Pero, si Europa ha de salir de su marasmo actual, el concepto de soberanía, tal y como ha sido defendido y representado hasta hoy por el Estado-nación, tendrá que sufrir una revisión fundamental. Tendrá que «integrarse», lo mismo que se han integrado el acero, el carbón y la chatarra y lo mismo que — llegado el caso — se integraría el tomate. Sólo que la «integración» del concepto de soberanía, es mucho

más necesaria, puesto que de ella dependen, en última instancia, todas las demás.

Como es sabido, el debate en torno al concepto de soberanía se plantea inevitablemente cada vez que la doctrina jurídica trata de tipificar una estructura de carácter federativo. La crisis del principio de autonomía, con la implantación de Estados monolíticos en casi toda Europa, ha sido el reflejo en el terreno práctico, de la boga conocida en el dominio teórico por el concepto monolítico de la soberanía. Pero este concepto, inaplicable hasta ahora a regímenes como el de Suiza y el de los Estados Unidos de América, resulta también inaplicable a las eventuales estructuras de la unidad europea, so pena de que los Estados nacionales estén dispuestos a ceder a la comunidad supranacional no una parte, sino la totalidad de sus derechos soberanos: cosa totalmente inimaginable por ahora, además de monstruosa y funesta. La unidad europea sólo puede realizarse mediante la implantación de un régimen federativo.

La tentación bizantinista hace perder mucho tiempo en discusiones en torno al vocabulario. Así, por ejemplo, sobre si la fórmula implantada por el tratado de la Comunidad Carbón-Acero, o la del nomato tratado de la Comunidad de Defensa, o la del proyecto de Comunidad Política elaborado por la llamada Asamblea *ad hoc* (9), establecen un régimen de federación o de confederación.

(9) El artículo 38 del nomato tratado que instituye la C. E. D. dispone que la Asamblea en él prevista estudiará, dentro de los primeros seis meses de su funcionamiento, la implantación de instituciones políticas supranacionales. Firmado el tratado el 27 de mayo de 1952, no se esperó a su entrada en vigor para dar cumplimiento al artículo 38. Siguiendo una recomendación formulada el 30 del mismo mes por la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, los ministros de Asuntos Exteriores de los seis países interesados decidieron, con fecha 10 de septiembre de 1952, encargar la elaboración del proyecto de tratado instituyendo una Comunidad Política Europea. Para ello dispusieron que la Asamblea de la Comunidad Carbón-Acero, que funcionaba ya, eligiese por cooptación nueve miembros más (tres alemanes, tres franceses y tres italianos), los cuales, unidos a los de dicha Asamblea, constituyen la llamada «Asamblea *ad hoc*», en la que los

Esta de las diferencias entre federación y confederación, es una de las cuestiones clásicas del Derecho público moderno, que no voy a descubrir ahora, ni a tratar de zanjarla; pero tiene mucho de cuestión de nombres, aunque no sea solamente eso. Basta recordar que Suiza se titula oficialmente «Confederación helvética», a pesar de que su régimen es generalmente citado como prototipo de federación.

No hace falta enumerar aquí las diversas características que los tratadistas proponen como tipificadoras, respectivamente, de la federación y de la confederación: son de sobra conocidas. Sí subrayaré una de ellas, que es a mi juicio la esencial. En una confederación, los ciudadanos de cada Estado confederado no tienen relación directa con el poder confederal, sino que se relacionan con él exclusivamente a través de los órganos de gobierno de su Estado respectivo; mientras que, en una federación, existe relación directa entre los ciudadanos y el poder federal, de manera que aquéllos participan directamente, en forma activa o pasiva, en la vida del conjunto federativo, al margen o por encima de los ór-

Estados participantes se hallan representados en proporción idéntica a la prevista para la Asamblea de la C. E. D.

Esta Asamblea *ad hoc* se constituyó en Estrasburgo pocos días después, el 15 de septiembre de 1952, una vez que la Asamblea de la C. E. C. A. hubo aceptado el encargo de los seis ministros. Fué elegido presidente el entonces ex-ministro belga Spaak. Fué designada una comisión de 26 miembros, llamada «Comisión constitucional», para elaborar el anteproyecto correspondiente.

La Comisión constitucional se reunió por primera vez, también en Estrasburgo, el día 22 de aquel mes, eligiendo presidente a von Brentano, jefe del grupo cristiano-demócrata del *Bundestag* alemán. Volvió a reunirse en París del 23 al 27 de octubre y del 15 al 20 de diciembre de 1952, trabajando entretanto activamente sus subcomisiones y grupos de trabajo. El 6 de enero de 1953 celebró una nueva sesión, y al día siguiente se reunió en sesión plenaria la Asamblea *ad hoc*. Aun volvió a reunirse la comisión en el mes de febrero siguiente, terminando el texto del anteproyecto. Este fué sometido a la Asamblea *ad hoc* el 6 de marzo, y la Asamblea entregó a los seis ministros de los países interesados, que habían formulado el encargo, su proyecto de tratado. Esto ocurría el 10 de marzo de 1953, a los seis meses justos del acuerdo de los ministros.

ganos de gobierno de sus respectivos Estados. Como consecuencia, las autoridades de la confederación no representan directamente al pueblo, sino sólo a los Estados confederados; y únicamente a través de éstos, a sus ciudadanos. En cambio, las autoridades de la federación (aunque no necesariamente todas ellas) representan en forma directa al pueblo, y tienen así esta calidad en común con los Estados federados.

Ocioso es añadir que, si decimos «Estados», es un poco por rutina, pues no es necesario que los miembros de una federación (y, en rigor, ni siquiera los de una confederación) reciban siempre este nombre: así lo atestigua el ejemplo de los «cantones» suizos, las «provincias» de Canadá y de Argentina, los «países» de Alemania y de Austria, etc., todos ellos más efectivamente autónomos que, pongo por caso, los «Estados» de Venezuela.

En fin de cuentas, todos estamos de acuerdo en que la palabra «confederación» significa una vinculación menos honda y un régimen menos centralizado, que el vocablo «federación».

Los redactores del proyecto de tratado que instituye en Europa una autoridad política supranacional han tenido la discreción de evitar ambos términos y poner, en lugar de ellos, el de «Comunidad». No voy a hacer aquí el análisis del proyecto, entre otras razones porque se encuentra todavía en un estadio muy preliminar de gestación, y sabe Dios, las modificaciones que puede sufrir antes de llegar a ser firmado, si es que alguna vez llega a serlo. Pero lo natural es pensar que, si el tratado ha de tener vigencia efectiva durante mucho tiempo (y, si no es así, dará lo mismo que no se firme jamás), será preciso que haya en él puertas abiertas hacia evoluciones posteriores que lo mismo pueden ser en el sentido de apretar los lazos de la unidad, como en el sentido de aflojarlos, según las circunstancias lo aconsejen. Su flexibilidad debe ser muy grande, y en este punto no han de olvidar sus autores el ejemplo de la portentosa Constitución de los Estados Unidos que, gracias a su insuperable capacidad de adaptación, permanece vigente desde hace 167 años.

Hay además la fórmula, todavía inédita, de la «Asociación», consistente en vincular a la futura Comunidad Po-

lítica Europea, con lazos no menos firmes pero sí menos estrechos, ciertos países periféricos (y en el futuro veremos si otros más), para lo que quizá no sea adecuado el régimen de Comunidad pura y simple. Bien sea el de la «Asociación» un paso previo conducente al posterior ingreso de un Estado en la Comunidad, bien consagre con carácter definitivo un régimen de unión más o menos mitigada según los casos (pues no ha de ser forzosamente el mismo el estatuto de todos los «asociados»), constituye un gran acierto el haberla introducido en el proyecto de tratado de Comunidad Política, por más que repugne al doctrinarismo apriorista de quienes quisieran ver a todo el mundo revestido, *more jacobinico*, de la misma casaca.

Si la Comunidad Política no puede ser edificada en un porvenir próximo, queda la solución de las uniones llamadas «funcionales», tipo Comunidad Carbón-Acero. Cabe discutir si la C. E. C. A. constituye o no un caso de unión real (10). Sea de ello lo que fuera—no vamos a incurrir ahora en una nueva disputa terminológica—, la vida internacional europea ofrece todo un repertorio de competencias parciales, en torno a las cuales pueden ir uniéndose de manera cada día más íntima los Estados de nuestro continente.

No sería justo, empero, disimular el grave peligro que acecha detrás de una solución de este último tipo. Si las comunidades «funcionales» se multiplican y se robustecen, y echan raíces y perduran sin verse coronadas por una Comunidad Política que les de cohesión y las convierta en instrumentos de fines superiores, Europa realizará un arriesgadísimo experimento tecnocrático. Dueños y señores de las comunidades «funcionales», cuya dirección les habrá sido confiada, los técnicos, libres de todo control superior asu-

(10) Lo es si aceptamos la excelente definición de la unión real que formula Jurasebek (cit. por González Posada, *Tratado de Derecho Político*, I, 212., III; ed. de la Librería General de Victoriano Suárez, Madrid). Según ella, «consiste en el establecimiento de una o más instituciones y relaciones de derecho público comunes a varios Estados, sin que por eso nazca o se constituya un nuevo Estado superior a ellos».

mirán el gobierno de Europa, cada uno de ellos dentro de su especialidad, y todos ellos de espaldas a las especialidades ajenas. Es una perspectiva muy poco halagüeña, que debe ser tenida en cuenta. Las comunidades «funcionales», con la fuerza enorme que ha de darles su carácter supranacional, tenderán a superar su condición meramente instrumental, lográndolo tanto más fácilmente cuanto que no se fiarán sometidas al freno y a la dirección de una autoridad de carácter político que señale a cada una de ellas su cometido dentro de un plan de conjunto.

Uno de los procedimientos de sortear este peligro, podrá ser el de hacer coincidir en las mismas personas las designaciones de miembros de las distintas Asambleas llamadas ejercer el control de las comunidades «funcionales». De esta manera, prácticamente, todas éstas vendrían a tener una Asamblea común, la cual no podría—en tales condiciones—ser especializada, sino que forzosamente habría de poseer carácter político. Esta especie de unión personal podría extenderse también a los jueces de los tribunales encargados de interpretar definitivamente el Derecho vigente en el seno de cada comunidad. Mas no deben ponerse demasiadas esperanzas en semejante procedimiento; ya que, mientras falte una autoridad política supranacional de tipo ejecutivo, subsistirá el peligro tecnocrático.

Las necesidades de la defensa occidental han imprimido, los últimos años, singular urgencia al proyecto de crear una comunidad funcional de tipo militar. Sin negar que su rápida instauración está postulada por la gravedad excepcional de las circunstancias presentes, así como por el justificado terror que a todos los vecinos de Alemania inspira la sola idea del renacimiento de un ejército alemán independiente, es preciso insistir una vez más en la denuncia del peligro tecnocrático, y recordar que solamente razones particularísimas—cuya validez puede desaparecer en cualquier momento—han aconsejado anteponer la creación de una comunidad militar y la de una comunidad política, cuando lo natural y lógico es proceder por el orden inverso.

Por eso, y sin olvidar los preparativos de defensa, los dirigentes europeos debieran ocuparse activamente de esta-

blecer, en el plazo más breve posible, un sistema de gobierno supranacional que proporcione la indispensable cohesión política a unos pueblos reducidos por su destino común a la aceptación de esta alternativa: o integrarse en el seno de Europa unida y fuerte, capaz de poseer una política propia y de volver a ser gran potencia en el mundo, o abandonarse a la triste suerte de los satélites, comparsas forzados de una política que no es la suya, pímeos condenados a servir a un amo gigantesco y cada día más exigente, cuyo pago consistirá en halagar los oídos de sus siervos, conservando a éstos el título pomposo de *soberanos*: es decir, llamándoles algo que han dejado de ser irremisiblemente.

JOSÉ MIGUEL DE AZAOLA

DR. EN DERECHO