

Asociación de Periodistas  Europeos

# LA MARCHA DE LA COMUNIDAD EUROPEA HACIA LA UNION POLITICA

**Emile Noël**

Presidente del Instituto Universitario Europeo

IV LECCION  
CONMEMORATIVA  
PASCUAL MADOZ



Patrocinada por la Caja de Ahorros y M. de P. de Madrid.  
Colabora: Oficina de la Comisión de la C.E. en Madrid.



**Emile Noël**, Presidente del Instituto Universitario Europeo de Florencia, nació el 17 de noviembre de 1922 en Estambul, Turquía. Estudió en la Escuela Normal Superior de París, es licenciado en ciencias físicas y ciencias matemáticas. Secretario de la comisión de asuntos generales (comisión política) de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa de 1949 a 1952; director del secretariado de la comisión constitucional de la Asamblea ad hoc, encargada de la elaboración de un proyecto de comunidad política europea del 52 al 54. Fue Jefe del Gabinete del presidente de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa del 54 al 55; jefe y más tarde director adjunto del gabinete del presidente del Consejo de Ministros francés del 56 al 57; Secretario Ejecutivo de la Comisión de la C.E. del 58 al 68 y después pasó a ocupar el cargo de Secretario General de la misma hasta 1987.

Tiene publicados varios títulos: «Comment fonctionnent les institutions des Communautés européennes» (Service d'infor. des Ce, 1962 et rééditions); «Le Comité des représentants permanents» (Univ. de Bruxelles, 1960); «Les rouages de l'Europe» (Editions Labor/Nathan, 1976).

**Emile Noël**

---

# LA MARCHA DE LA COMUNIDAD EUROPEA HACIA LA UNION POLITICA

Título original: La marcha de la Comunidad Europea hacia la unión política.

1ª Edición Noviembre de 1987

© Asociación de Periodistas Europeos 1987

Traducción de Jesús Manuel Martínez.

*Señor Presidente:*

*La Asociación de Periodistas Europeos me hace un gran honor al pedirme que pronuncie este año la Cuarta Lección Conmemorativa Pascual MADDOZ sobre el tema de la unidad política de Europa. Nadie puede prevalerse de la memoria de un hombre que nos ha dejado, pero todo en la enseñanza política de Pascual MADDOZ, a lo largo de su vida, en las ideas que sin cesar defendiera, en la dimensión liberal, democrática e internacional de su acción, permite presumir que, de haber vivido y militado en nuestros días, Pascual MADDOZ habría dado su apoyo personal al gran movimiento hacia la integración europea, y lo habría iluminado con sus intuiciones políticas y con la fuerza de sus convicciones.*

*Desean que desarrolle un tema que me parece que a Pascual MADDOZ le hubiera gustado explorar. La marcha de la Comunidad hacia la unidad política es la cifra de los retrocesos como de los avances de Europa, es la ilustración de la amplitud de sus ambiciones, y, a veces, de la modestia de sus resultados, es la medida de las decepciones que han seguido a los arranques más ricos en esperanza. Pero ¿no es también la marcha que debió de hacer Pascual MADDOZ toda su vida, sin que por ello desmayaran sus convicciones ni su ardor en la acción? En este punto, su ejemplo sigue siendo actual.*

Hace casi cuarenta años, al otro día de una guerra europea y mundial, el primer "Congreso de Europa", en La Haya (7 de mayo de 1948), se centraba la unidad política de Europa. Hoy, tras un largo eclipse, el objetivo de una Europa política, es decir, de la Europa de la seguridad y la defensa, es de nuevo reconocido. Una vez más, la Europa oficial, sus gobiernos, sus líderes de opinión, reaccionan ante la presión externa. Hace cuarenta años, se trataba de responder al auge militar soviético que el "golpe de Praga" ponía trágicamente de manifiesto. Hoy; y sin duda por mayor ventura, Europa debe manifestar su existencia ante una ofensiva de paz soviética. ¿Seguirá Reikiavik a Praga en la lista de los puntos que jalonan las tomas de conciencia de Europa?

Quisiera recordar, para empezar, los entusiasmos de los días que siguieron a la guerra, hasta el frenazo que significó el rechazo de la Comunidad de Defensa. Hablaré seguidamente de los treinta años de "travesía del desierto", de 1954 a 1984, años en que la idea de una Comunidad política pierde sus derechos de cuidadanía en los círculos oficiales. Finalmente, podremos valorar el alcance del relanzamiento comunitario de los últimos años y las perspectivas que abre para la unión política de Europa.

Escritores y pensadores acariciaron al hilo de los siglos las posibilidades de unión de Europa, pero sin que sus especulaciones tomaran consistencia. Más cerca de nosotros, el Gobierno francés, por iniciativa de Aristide BRIAND, presentaba en los años veinte, un proyecto de "federación europea" a todos los Estados del continente (con excepción de la Unión Soviética). Tanto el memorándum francés como las respuestas (muchas veces, por desgracia, dilatorias) que suscitó, muestran la confusión que rodeaba a la idea de la unión política, sobre las exigencias mínimas a cumplir, sobre los mecanismos (por no hablar de instituciones) a erigir. El proyecto se frustró y todos sabemos lo que pasó después.

El objetivo de la unión de Europa fue recuperado por los programas de los movimientos de resistencia de varios países, que de este modo demostraban una notable amplitud de miras y de preciencia política; terminada la guerra, Altiero SPINELLI daba toda su fuerza y todo su alcance a la idea de federación europea.

Pero la perspectiva europea sigue confusa. El discurso de Winston Churchill en Zurich, tantas veces citado como un aporte sustancial a la unidad de Europa, es una buena ilustración de esta confusión. Lo que Winston Churchill contempla es una cooperación organizada de los países del Continente, a la que gran Bretaña, ligada a su Commonwealth, se mantendría ajena.

La resolución política del Congreso de Europa, 1948, será resultado de un arduo compromiso entre los federalistas europeos y los "unionistas", más próximas a las tesis británicas. en una enmienda de última hora, Paul REYNAUD conseguía reforzar su contenido político haciendo que se aceptara que la Asamblea Europea propuesta por el Congreso fuera posteriormente elegida por sufragio universal. Esta

aspiración tardaría más de treinta años en verse satisfecha.

Resultado directo del Congreso de La Haya fue la negociación del Estatuto del Consejo de Europa, que instituía una "Asamblea Consultiva" cuyos miembros serían designados por los Parlamentos nacionales. Su primera sesión se celebró en agosto de 1949. El Estatuto la había colocado bajo la estricta tutela de un Comité de Ministros. La Asamblea (que reunía a los principales líderes políticos de los países miembros) no tardaría en deshacerse de sus ataduras. Pero, ya en el otoño de 1949, sus recomendaciones sobre el desarrollo político de Europa (resumidas en la frase "crear una autoridad política europea con poderes limitados, pero reales") quedaban puras y simplemente descartadas por el Comité de Ministros. Estaba claro que el Consejo de Europa, a pesar de la importancia de su acción para la "educación europea" de los medios parlamentarios, no podría convertirse en el instrumento adecuado para la edificación de la unión europea. Más concretamente, quedaba de manifiesto el problema del lugar de Gran Bretaña en el proceso de integración.

Era precisa una nueva iniciativa para evitar el empantanamiento que amenazaba el proyecto de integración europea. A la amenaza soviética se sumaba la insistencia de los Estados Unidos, que presionaba a los países europeos, y sobre todo a Francia, para que permitieran a la nueva Alemania participar de lleno en el desarrollo económico de Europa (y, el día de mañana, en su defensa).

Así se explica la audaz -y decisiva- iniciativa de Jean MONNET y de Robert SCHUMAN, la famosa declaración del Salón del Reloj, el 9 de mayo de 1950.

Treinta y siete años después, este texto no ha en-

vejecido. Su objeto específico, la integración de las industrias del carbón y del acero, ha perdido valor simbólico, pero desde el primer minuto estuvo claro que no era sino el vector de una ambición política mucho más amplia, la federación europea, explícitamente citada. Las estructuras y reglas de la Comunidad que auspiciaba se describían en breve, pero con claridad: una ley europea para el sector; una Alta Autoridad a la que se transfirieron poderes concretos, dotada una financiación autónoma, encargada de administrar la Comunidad con total independencia en el marco de dicha ley europea, y la llamada a relacionarse directamente con las empresas del carbón y del acero; un Tribunal de Justicia encargado de garantizar el respeto del derecho, tanto por las empresas como por los Estados y por la propia Alta Autoridad. Se introducía, por último, un nuevo principio de negociación: la participación en la Conferencia propuesta estaba sujeta a la previa aceptación del contenido político de la Declaración.

Curiosamente, la Declaración prescinde del control parlamentario europeo. La "Asamblea Común" se introduce en el curso de la negociación del Tratado de París, y la modestia de su papel contrasta con la audiencia de las restantes innovaciones institucionales. El Parlamento Europeo de 1987 se resiente todavía de la timidez manifestada por los "padres fundadores" respecto de la institución parlamentaria.

Mayo del 50 y sus consecuencias son, pues, el primer arranque hacia la unión política. No se equivoca Altiero SPINELLI cuando presta su apoyo a Jean MONNET y a sus métodos. ¿Cuáles habrían de ser las etapas siguientes?

Podemos imaginar que, como persona práctica y pragmática, Jean MONNET hubiera preferido demostrar la viabilidad y la eficacia del sistema, convenciendo así a algunos escépticos y opositores, an-

tes de lanzar nuevas propuestas. Acontecimientos externos, sin embargo, impusieron otro ritmo. La guerra de Corea y sus secuelas de tensión Este-Oeste hacen indispensable el reforzamiento de la unidad militar atlántica —y muy especialmente europea— Los Estados Unidos, apoyados por Gran Bretaña, piden que Alemania participe en el esfuerzo común, contra el parecer de Francia, que queda aislada. En la segunda sesión de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa (agosto de 1950), Winston Churchill lanza y consigue que se apruebe la idea de un “ejército europeo” (pero dejando en penumbra los aspectos institucionales y las modalidades de organización). El jefe del gobierno francés, el presidente René PLEVEN, hace suya la fórmula, pero propone que se trasladen al plano militar los principios maestros de la declaración MONNET/SCHUMAN, con el fin de crear una “Comunidad Europea de Defensa”. La negociación se limita a los seis países miembros de la Comunidad del Carbón y del Acero, mientras Gran Bretaña se niega a comprometerse, aunque dejando constancia de su apoyo político. Es una negociación difícil, sobre todo en los aspectos militares. El tratado de la CED se firma en mayo de 1952, poco antes de que empiecen a funcionar las Instituciones de la CECA.

La Comunidad de Defensa hubiera debido ser una etapa decisiva hacia la unión política. Pero no ocurriría así. La negociación de la CED ha sido profundamente distinta a la negociación de la CECA. A la claridad política e Institucional sucede ahora un difícil regateo sobre las estructuras militares, sobre los aspectos económicos (administración común de los gastos de armamento), sobre los procedimientos y las relaciones entre las Instituciones (el Consejo de Ministros y el “Comisariado”). El “ejército europeo” estaría bajo mando atlántico: de hecho, norteamericano. Las Instituciones de la CED administran la intendencia, el entrenamiento y la preparación de

las fuerzas. No tienen competencia para definir la política a cuyo servicio estará ese ejército. En el interminable debate público que acompañará al proceso de aprobación parlamentaria del Tratado (debate especialmente vehemente en Francia, pero no sólo en Francia), fue argumento abundantemente utilizado, incluso por los adversarios de toda transferencia significativa de soberanía.

Los negociadores habían propuesto una salida. Por iniciativa de Italia y Francia, el famoso “artículo 38” del Tratado confería a la Asamblea de la CED un ambicioso mandato: estudiar la constitución de una Asamblea de la CED “elegida sobre bases democráticas” y definir sus poderes en la perspectiva de una “organización definitiva”, que sería uno de los elementos de la “ulterior estructura federal o confederal”.

El 10 de septiembre de 1952, los seis Ministros de Asuntos Exteriores deciden adelantar la aplicación de esta disposición. Encargan a una “Asamblea ad hoc” que redacte en el plazo de seis meses un proyecto de Comunidad Política Europea. Esta Asamblea estará formada por miembros de la Asamblea de la CECA, a los que se sumarán nueve diputados adicionales, para obtener así la composición prevista en el Tratado de la CED. Se invita como observadores a parlamentarios de los restantes países miembros del Consejo de Europa. Paul-Henri SPAAK, Presidente de la Asamblea de la CECA, preside igualmente esta Asamblea “ad hoc”, que sin demora inicia sus trabajos. Designa una “Comisión Constitucional” que estará presidida por Heinrich von BRENTANO (participan también, como invitados, observadores del Consejo de Europa). La Comisión, sus subcomisiones y grupos de trabajo se reúnen en París siguiendo un estricto calendario de trabajo, que Heinrich von BRENTANO hace respetar rigurosamente. En diciembre de 1952, la Asamblea Plenaria,

a la vista del informe de la Comisión Constitucional, aprueba un conjunto de resoluciones que fijan las atribuciones e Instituciones de la Comunidad Política, organizan la inserción de la CECA y la CED y definen las condiciones en que las Instituciones comunes realizarán la integración económica, monetaria y social. En el curso de los dos meses siguientes estas resoluciones se plasman en un proyecto de Tratado que la Asamblea ad hoc aprueba por aplastante mayoría, y tras apasionados debates, el 10 de marzo de 1953.

El proyecto de Tratado prevé un gobierno europeo ("Consejo Ejecutivo Europeo"), un Parlamento bicameral dotado de amplios poderes, y un "Consejo de Ministros nacionales". Fija las orientaciones generales y normas de procedimiento en cuyo marco las Instituciones podrán aprobar las leyes europeas que regirán la Comunidad en sus ámbitos de competencias.

Valía la pena evocar estos acontecimientos ya antiguos y este proyecto de Comunidad Política con cierto detalle. Jamás la unión política ha parecido tan próxima y necesaria, como diría Paul-Henri SPAAK, con gran fuerza, al entregar el proyecto de Tratado al Presidente en ejercicio de la Conferencia Ministerial, Georges BIDAULT. La decepción iba a estar a la altura de estas esperanzas. La línea política del gobierno francés había cambiado (Robert SCHUMAN ya no era Ministro de Asuntos Exteriores). París quería contentar a los adversarios de la CED, pero ya no completándola en el plano político, sino intentando obtener de las restantes partes garantías suplementarias en el plano intergubernamental.

El proyecto de la Asamblea ad hoc llegó a ser objeto de negociaciones —la primera sesión de la Conferencia se celebró en Roma, en el otoño de

1953—, pero éstas encallaron muy pronto en los procedimientos, sin que se hiciera ningún esfuerzo político auténtico por culminar la empresa.

En estas condiciones, se produce, en agosto de 1954, el rechazo del proyecto de Tratado de la CED por la Asamblea Nacional francesa, y por consiguiente la definitiva interrupción de las negociaciones sobre la Comunidad Política. Se abrió así la primera gran crisis europea, que llevaría a una profunda modificación de las orientaciones iniciales.

Ante todo, los gobiernos se dedicaron a resolver con la mayor rapidez la participación alemana de la defensa común. Tras el fracaso del proyecto europeo, se elige el marco atlántico. Alemania adquiere compromisos unilaterales. La Unión de Europa Occidental, creada para este fin, toma nota de ellos y de las garantías ofrecidas por Gran Bretaña, pero su función propia será modesta. Ya no corresponde a un designio político europeo.

En las consultas que a continuación emprenden los gobiernos a lo largo del invierno 1954/55, la perspectiva federal queda descartada y no vuelve a aparecer. El sostén del relanzamiento será la integración económica. Durante mucho tiempo se vacilará entre la creación de nuevas Comunidades sectoriales, a imagen de la CECA, y la creación de un Mercado Común, de vocación más general. La Conferencia de Messina (junio de 1955) deja abiertas todas las opciones. La situación sólo se aclarará en la Conferencia de Val Duchesse (1956/57), que conducirá a la firma de los Tratados de Roma, el 25 de marzo de 1957. La Comunidad Económica Europea, destinada a cubrir el conjunto de la economía, cohabita con la CECA y con la nueva Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom).

En la redacción de los Tratados podemos obser-

var las precauciones y prudencias motivadas por el fracaso de 1954. Las Instituciones tienen un "perfil bajo". Una modesta "Comisión sustituye a la orgullosa "Alta Autoridad". Se invierten los papeles de la Comisión y el Consejo. Será el consejo ministerial el que decida, a propuesta de la Comisión, mientras que en la CECA la Alta Autoridad decide tras dictamen (a veces resolutivo) del Consejo.

Las Comunidades aparecen como puramente económicas, aunque en la más amplia acepción del término. Habrá que esperar mucho tiempo para redescubrir los elementos altamente políticos de los Tratados firmados en Roma. Sin embargo, y en medio de esta mediocridad, los negociadores han procurado salvar los principales elementos de lo alcanzado desde 1950.

Queda confirmado el objetivo de la elección directa de la Asamblea Parlamentaria, a la que se encarga de proponer las modalidades concretas. A la Comunidad Económica se le otorga un poder nominativo sumamente amplio (tal como se preveía en el proyecto de Comunidad Política), poder ejercido en común por las Instituciones (Consejo, Comisión, Parlamento) bajo control del Tribunal de Justicia. Es cierto que la última palabra corresponde al Consejo, es decir, a los representantes de los gobiernos, pero el Consejo, a diferencia de una conferencia diplomática, puede decidir por mayoría cualificada, siempre que haga suya una propuesta de la Comisión.

Si sacudimos la paja de las eruditas fórmulas jurídicas, el equilibrio de poderes en las nuevas Comunidades no era muy diferente del que exhibía el Tratado de París. Se había salvado lo esencial y quedaba en pie la posibilidad de ulteriores desarrollos políticos, pues las Instituciones Europeas quedaban encargadas no de la gestión de un sector restringido de la actividad industrial, sino de la creación de un mer-

cado común general, lo que implicaba en gran medida la dirección de toda la economía.

A pesar de la solidez de estos fundamentos jurídicos, las presiones de la política llevarían a desarrollos muy diferentes de los imaginados por los negociadores y signatarios de los Tratados de Roma, de forma que la perspectiva de la unión política europea se hará cada vez más incierta a lo largo de los veinticinco años que siguieron a su entrada en vigor.

A mediados de 1958, el cambio de régimen en Francia va a llevar al poder a un equipo político cuyos miembros, desde que comenzara la década, jamás habían ocultado sus reticencias, o su abierta hostilidad, a los sucesivos proyectos de Comunidad. Al principio el funcionamiento diario de la Comunidad Económica apenas se vio afectado, pues la apertura de los mercados encajaba perfectamente con las grandes reformas económicas del gobierno del general DE GAULLE. Este apoyó igualmente a la Comisión en la aplicación de la política agrícola común.

Sin embargo, en 1961 el gobierno francés presenta a sus socios un plan de organización política de Europa que se aparta profundamente del enfoque comunitario. La última variante es la que se suele conocer como el "Plan FOUCHET". El elemento clave es la celebración regular de reuniones de Jefes de Estado o de Gobierno. Estas reuniones estarían destinadas a definir (por unanimidad) una política común europea frente al mundo exterior y en materia de seguridad. Y, en especial, estas orientaciones se impondrían a las Instituciones de la Comunidad, en los ámbitos que les eran propios.

La propuesta francesa encontró fuertes reservas en los tres países del Benelux, mientras los gobiernos alemán e italiano se mostraban más dispuestos a bus-

car fórmulas de compromiso. Tras no pocas reuniones de la Comisión preparatoria, presidida por el embajador FOUCHET, y una misión de buenos oficios del embajador CATTANI, el Benelux rechazaba definitivamente las propuestas francesas en 1962, por temor a debilitar el buen funcionamiento de la Alianza Atlántica, y negándose a poner bajo tutela a las Comunidades. De forma más discreta y menos ambiciosa, algunos de los procedimientos contemplados en el Plan FOUCHET serán recuperados al final de la década en la cooperación política (en materia de política exterior) acordada en la cumbre de la Haya (1969), como veremos más adelante.

El deterioro de las relaciones entre Francia y sus socios europeos se recrudece con motivo del veto francés a la prosecución de las negociaciones de adhesión de Gran Bretaña (enero de 1963). La tensión política e institucional culmina en julio de 1965 cuando Francia se retira del Consejo y pide el aplazamiento de la regla de la mayoría, que hubiera debido aplicarse a la mayor parte de las decisiones del Consejo desde comienzos de 1966.

La crisis que de este modo se abre va a introducir, sin modificación de los Tratados, una enorme distorsión, que viciará todo el sistema comunitario, frustrando durante veinte años todo auténtico progreso hacia la unión política. Francia exige que el Consejo renuncie a votar cada vez que un Estado haga valer un interés "muy importante". En Luxemburgo (enero de 1966), los otros cinco países se niegan a cualquier compromiso en tal sentido, por lo que el llamado "compromiso de Luxemburgo" no es sino un acta de desacuerdo. Sin embargo, en los años siguientes, y mientras los "Cinco" evitaban dejar a Francia en minoría para no reabrir la crisis, la delegación francesa apoyaba incondicionalmente (aunque contraria a sus intereses) a cualquier Estado que se opusiera con firmeza a una decisión, con el

fin de impedir que se diera la mayoría cualificada. Tras la primera aplicación, Gran Bretaña y Dinamarca asumieron la interpretación francesa del "compromiso de Luxemburgo", formando con Francia una minoría de bloqueo a toda prueba. En los últimos años sesenta, y durante toda la década de los setenta, el Consejo sólo votaría sobre el presupuesto y sobre asuntos administrativos, o sobre medidas totalmente secundarias.

Para las Instituciones, las consecuencias fueron desastrosas. La búsqueda sistemática de la unanimidad en el Consejo se extendió luego a todos los niveles de la preparación, de forma que el trabajo del Consejo decayó; casi hasta la esterilización. La Comisión, impulsada a árbitro cuando el Consejo decide por mayoría, se convierte en simple "consejera técnica" cuando se hace regla de la unanimidad. Esta erosión de la Comisión prosiguió a lo largo de los setenta, a pesar de la calidad de los sucesivos Presidentes y miembros de la misma. Y de rebote lo mismo le ocurrió al Parlamento, pues además la cláusula de los Tratados de Roma sobre su elección por sufragio universal quedó durante mucho tiempo en letra muerta, a causa, una vez más, de la negativa francesa.

Al tiempo que comenzaba este lento declinar de las Instituciones, los seis Jefes de Estado o de Gobierno celebraban una cumbre en La Haya (diciembre de 1969) para decidir la reanudación de las negociaciones con Gran Bretaña y otros países candidatos, en relación con un "relanzamiento" europeo que debía conllevar la entrega de recursos propios a la Comunidad, mayores poderes presupuestarios para el Parlamento, un proyecto de creación por etapas de la unión económica y monetaria, y un mandato a los Ministros de Asuntos Extranjeros para el estudio "de los progresos posibles en el ámbito de la unificación política". Era un conjunto de medidas ambicioso, pero la aplicación sería más discreta. El "Plan

WERNER” de unión económica y monetaria naufraga en la tormenta monetaria de 1973/74. En cuanto a la unificación política, el informe DAVIGNON (octubre de 1970) recomienda, más modestamente (aunque con realismo) que se ponga en marcha una cooperación en materia de política exterior, basada en la mutua información y en un sistema de consultas regulares. Esta “cooperación política” se ha ido reforzando paulatinamente a lo largo de los quince años siguientes, desarrollándose sobre una base estrictamente intergubernamental (con lo que se llevaban a la práctica algunas ideas del Plan FOUCHET), y ha quedado confirmada y establecida jurídicamente en el Acta Unica Europea. Sin pretender minimizar sus resultados, hay que convenir en que no ha permitido formular una política exterior europea, es decir, uno de los elementos básicos de la unión política, aunque, por otro lado, tampoco tenía esa ambición.

La cumbre de París (octubre de 1972) se hace eco de La Haya cuando reseña el compromiso de los Jefes de Estado y de Gobierno de transformar “el conjunto de las relaciones de los Estados miembros en una unión europea” antes de que finalice la década. Este compromiso, bastante vago en realidad, no tendría consecuencias prácticas, a pesar de la entrega de informes sumamente positivos por parte de las Instituciones (especialmente un informe de la Comisión, de junio de 1975), y de un informe de síntesis redactado por el Primer Ministro belga, L. TINDEMANS (diciembre de 1975).

Estas varias iniciativas, al margen de su interés intrínseco, no alteraron la situación que prevalecía en las Instituciones comunitarias. La creciente pesadez de su funcionamiento, sin embargo, daría origen a distintas tentativas de “desbloqueo” de la situación, pero sin hacer frente a la distorsión institucional que constituía su causa principal. La más espec-

tacular fue el lanzamiento del “Consejo Europeo” por el Presidente GISCARD d’ESTAING (diciembre de 1974). Esta reunión regular de los Jefes de Estado o de gobierno era uno de los ingredientes del Plan FOUCHET. En la versión de 1974 se superaron los motivos de oposición. El Consejo Europeo está inserto en las Instituciones, participa en él la Comisión, y actúa como Consejo para los asuntos comunitarios. Su objetivo debía consistir en generar impulsos políticos, lanzar iniciativas, asegurar la cohesión de la acción comunitaria y de la operación política. Pero su tiempo y su crédito se malgastarían lamentablemente en arbitrajes de conflictos internos del propio Consejo. Con todo, la movilización de los principales líderes europeos para deliberar regularmente sobre cuestiones comunitarias ha sido un elemento positivo.

Durante el estancamiento de los años setenta, ni el Consejo Europeo ni la cooperación política estaban en condiciones de impulsar realmente a las Comunidades hacia la unión política. Pero su misma existencia, y el progresivo perfeccionamiento de sus métodos de trabajo, han dado al sistema comunitario nuevos instrumentos que han sido de utilidad al cambiar la situación política general.

Al mismo tiempo que proponía la creación del Consejo Europeo, Francia renunciaba a su oposición a la elección directa del Parlamento Europeo, pero a condición de que el Parlamento elegido tuviera, estrictamente, las mismas competencias que el Parlamento nombrado. Las primeras elecciones tuvieron lugar en junio de 1979. A iniciativa de Altiero SPINELLI, el Parlamento elegido estaría llamado a hacer un papel de primera importancia en el relanzamiento político e institucional de las Comunidades, al final de su primera legislatura.

En una Comunidad de funcionamiento cada vez

más difícil, la vigorosa presentación realizada por la Primera Ministra británica, M. THATCHER, reivindicando el aligeramiento de la contribución de su país al presupuesto comunitario (junio de 1979), iba a provocar la apertura de la crisis más larga y más profunda de las Comunidades. Duró cinco años. Durante este período se acumularon los problemas sin solución: reforma de la política agrícola común ante la inflación de la producción y el gasto, agotamiento de los recursos propios de la Comunidad, bloqueo paulatino de las negociaciones de ampliación con España y Portugal. La comunidad se paralizaba poco a poco. De la enormidad del mal vendría finalmente el indispensable salto político.

El mérito corresponde en primer lugar al Parlamento, que en febrero de 1984 aprueba por amplia mayoría su proyecto de Tratado de creación de la Unión Europea. el Parlamento expresa así, con fuerza, que es indispensable modificar, no sólo las prácticas, sino también las reglas y las estructuras, para devolver una oportunidad a la integración europea y a su porvenir. Trasciende de este modo el sentimiento difuso, extendido por todas las Cancillerías, de que se hace necesaria una reforma.

El Presidente del Consejo Europeo, François MITTERRAND, avala ante el pleno del Parlamento los principios del proyecto de Tratado, y dos meses después, en Fontainebleau (junio de 1984), lanza un proceso de revisión institucional. El Consejo Europeo crea un Comité de Representantes Personales de los Jefes de Estado o de Gobierno (el comité DOOGE), con el cargo de someterle propuestas sobre las iniciativas a adoptar y los cambios a realizar. A partir de ahí los acontecimientos se precipitan. El arreglo del problema británico, la dotación de nuevos recursos propios, la firma de los Tratados de adhesión, permiten que un año más tarde el Consejo Europeo de Milán (junio de 1985), tras el estudio

del informe del Comité DOOGE, esté en condiciones de hacer un gesto decisivo. El Presidente del Consejo Europeo, Bettino CRAXI, comprueba que se dan las condiciones de mayoría para convocar una Conferencia Intergubernamental para la revisión de los Tratados de Roma ( a pesar de la oposición de tres países miembros). Menos de seis meses después, superada esta oposición, el Consejo Europeo de Luxemburgo (diciembre de 1985) culmina la negociación del Acta Unica Europea, que se firmará en febrero de 1986 para entrar en vigor el 1 de julio de 1987.

Esta evocación de unas cuantas fechas clave no debe ocultar la efervescencia política e institucional que progresivamente se apodera de las Comunidades tras el éxito de Fontainebleau. Se han resuelto los principales problemas pendientes, y, sobre todo, han visto la luz nuevas iniciativas. En el plano económico, la Comisión DELORS plantea un nuevo objetivo: transformar el espacio comunitario en un verdadero mercado interior antes de finales de 1992, objetivo aceptado tanto por los Jefes de gobierno como por los medios económicos. En el plano institucional, el Consejo empieza a votar de nuevo. Sin renunciar a su interpretación del "compromiso de Luxemburgo", los gobiernos abandonan progresivamente la exigencia sistemática de la unanimidad, y en el Acta Unica se acuerda introducir la mayoría cualificada en la mayor parte de los artículos del Tratado de la CEE que mantenían la regla de la unanimidad. Todo hace pensar que este cambio, negociado con detenimiento y con dureza, será efectivamente aplicado.

Decidir más rápido, decidir mejor, decidir más democráticamente, son los tres principios que han guiado la negociación. No sólo se pide al Consejo que vote más, se le exige que se remita a la Comisión para todas las medidas de ejecución de las normas generales que apruebe. Lo que en el Tratado de

Roma no era más que una facultad se convierte en regla general. Por último, el Parlamento queda auténticamente inserto –y por primera vez– en el proceso legislativo de las Comunidades. Entra en funcionamiento una “autoridad legislativa” formada por el Consejo, la Comisión y el Parlamento. En dos casos de importancia capital –las adhesiones y la firma de acuerdos de asociación– se introduce la co-decisión Consejo-Parlamento. En los demás casos –aquellos en que la unanimidad del Consejo ha quedado reemplazada por la mayoría–, se instituye un procedimiento llamado “de cooperación”, que da al Parlamento medios efectivos de presión sobre el Consejo, siempre que cuente con el apoyo de la Comisión.

A estos cambios del sistema institucional de las Comunidades –los más significativos desde 1958– viene a sumarse la consolidación de la cooperación política, asentada ahora en un Tratado y no en un simple consenso de los gobiernos. Se trata esencialmente de una codificación, pero el alcance de la medida es real, como ha quedado ampliamente demostrado por los problemas constitucionales que ha debido superar Irlanda para poder ratificar al Acta Unica. Ante todo, se ha producido la consagración, ratificada por los doce parlamentos nacionales, del vínculo entre Comunidad y cooperación política: sólo países miembros de la Comunidad pueden participar en la cooperación política, pero al mismo tiempo están obligados a participar. Así, la cooperación política se presenta como la otra vertiente de la integración económica. Es el retorno a las ideas iniciales de los “padres fundadores”, los cuales, más allá de las Comunidades, apuntaban a la unión política europea, ideas que hubo que enmascarar a partir de 1954.

Es cierto que el avance sigue siendo, en gran medida, teórico, y que los Doce no están nada dispues-

tos a llegar muy lejos en la vía de la integración política. Además el Acta Unica Europea privilegia la integración económica, de modo que los cambios institucionales lo que intentan es hacer más fácil y más rápida la consecución del “gran mercado” antes de finales de 1992, al tiempo que se asigna a las Instituciones y a los doce gobiernos un nuevo objetivo económico-político, la cohesión económica y social.

También está dedicado al desarrollo económico el memorándum de la Comisión de las Comunidades Europeas –“Cumplir el Acta Unica”– que ha de servir de base para los próximos debates del Consejo Europeo de Copenhague: terminar la revisión de la política agrícola común para tener en cuenta los nuevos datos sobre la producción y consumo en Europa y en el mundo, dar un contenido concreto al objetivo de la cohesión económica y social, asegurar una financiación estable y suficiente de la Comunidad. Estas decisiones son indispensables para mantener la coherencia de la Comunidad y proseguir su desarrollo dinámico, pero no prejuzgan de su porvenir, de su futura estructura.

Sin embargo, la plena ejecución de los compromisos del Acta Unica exigiría reformas adicionales del sistema comunitario. No pretendo recuperar aquí la teoría del “spillover”, tan cara a los ambientes europeos de los años sesenta. En el avance de la Comunidad nada es automático, nada está garantizado de antemano.

Quedan los hechos. A partir de 1992, quedará establecido un espacio económico europeo en el que personas, mercancías, servicios y capitales circularán libremente, y que tendrá que mantener su cohesión frente al exterior. El reciente informe de PADOA SCHIOPPA sobre una estrategia para la evolución del sistema económico de la Comunidad Europea (redactado por encargo de la Comisión Europea),

demuestra la necesidad de la coherencia monetaria y de una eficaz coordinación de las políticas económicas. Las relaciones exteriores económicas y monetarias deberán contar igualmente con una base común. Para ello habrá que confiar nuevas responsabilidades —y, por tanto nuevos poderes— a las Instituciones de la Comunidad.

En cuanto al Parlamento, el reforzamiento de su papel, a través del procedimiento de cooperación, se refiere principalmente a los actos relativos a la realización del gran mercado. Después de 1992 habrá que hacer balance de este nuevo procedimiento y franquear una nueva etapa en beneficio del Parlamento.

El mercado interior y sus consecuencias directas son el basamento de la Comunidad de los Doce. Aunque las Instituciones pueden conceder plazos adicionales y exenciones para tener en cuenta la situación económica de algunos de nuestros países, al final los doce países serán miembros plenos del espacio económico común, y participarán plenamente de sus ventajas. La reforma institucional que hay que contemplar es, por tanto, una reforma de los Doce, con todas las dificultades y limitaciones que ello pueda acarrear.

Intentamos esbozar su contenido, subrayando el carácter preliminar de este ejercicio. En lo que afecta al Parlamento, no cabe duda de que el campo de aplicación de su reforzado papel tendrá que extenderse a la totalidad o a la práctica totalidad de las competencias comunitarias. Queda por estudiar cuál será el paso a franquear más allá del procedimiento de cooperación.

La primera proposición que viene a la mente es pasar de la cooperación a la co-decisión del Parlamento y el Consejo. Podemos sentirnos alentados al

constatar que el Acta Unica ya ha dispuesto una co-decisión pura y simple del Consejo y el Parlamento para la adhesión de nuevos miembros y para la firma de acuerdos de asociación con terceros países: la decisión final del Consejo sólo es posible tras un dictamen favorable del Parlamento aprobado por mayoría reforzada. Sin embargo, son materias en las que la ausencia de decisión, en caso de divergencia profunda entre el Consejo y el Parlamento, equivale al rechazo de la adhesión o la asociación previstas, lo que constituye también una decisión.

Para los asuntos legislativos ordinarios, la situación es muy distinta. Son muchos los ámbitos de competencia de la Comunidad en los que se hace indispensable decidir en plazos razonables, por exigencias del mercado o de la economía en general. Ahora bien, Consejo y Parlamento son Instituciones absolutamente dispares en cuanto a composición política y en cuanto a motivaciones. Y se puede temer, por ello, que el recurso a procedimientos de vaivén o de conciliación, como los generalmente utilizados en los Parlamentos bicamerales, sea ineficaz. Las Cámaras de estos Parlamentos suelen presentar una composición política similar, y en el caso de los Estados Unidos, más complejo, dos siglos de práctica han permitido el rodaje de fórmulas de trabajo basadas en la preeminencia de la posición individual de cada Congressman sobre la "disciplina" de partido. En Europa no llegamos a tanto.

Entonces, ¿habrá que dar la última palabra a una de las Instituciones en caso de desacuerdo persistente? Si la última palabra se concediera al Consejo, no habría ninguna modificación sustancial sobre lo establecido en el Acta Unica. Es muy poco probable que en la actual situación política los Doce —o más exactamente, los Doce en pleno— estén dispuestos, y no más en 1992 que ahora, a dar la última palabra al Parlamento en el conjunto del proceso legislativo.

Una solución intermedia fue explorada en 1972 por un grupo de estudio independiente, presidido por el Decano VEDEL y reunido por iniciativa de la Comisión, y consiste en que la última palabra, agotados los procedimientos de conciliación, dependa del contenido de la legislación. La fórmula puede aparecer atractiva. Pero los trabajos del Grupo VEDEL han probado la extraordinaria dificultad de definir un criterio fiable, y sobre todo los peligros de ambigüedad y de controversia que se puedan derivar, por no hablar de la permanente reivindicación que se produciría por parte del Parlamento.

Para evitar esta solución sin salida, sería posible inspirarse en la ingeniosa propuesta presentada por DELORS y TINDEMANS durante la negociación del Acta Unica, propuesta que desgraciadamente, no fue aceptada por la Conferencia: las enmiendas introducidas por el Parlamento en segunda lectura se consideran aceptadas si el Consejo no ha decidido en la materia antes de un determinado plazo, a menos que se oponga la mayoría simple de los miembros del Consejo. Esta fórmula tenía la gran ventaja de dar al Parlamento una posición de fuerza, pero sin dejar fuera de juego al Consejo. En cambio, retiraba a las "minorías de bloqueo" el poder, excesivo sin duda, de que gozan actualmente.

Es en el terreno económico y monetario donde la exploración institucional se hará más difícil. Parece imponerse la creación de una autoridad monetaria europea, dotada de un elevado grado de independencia. Pero ¿cómo conciliarla con respeto a las prerrogativas de las Instituciones políticas, y, sobre todo, cómo definir las relaciones entre la Comisión y esta nueva Autoridad, garantizando al propio tiempo algún tipo de control parlamentario?

En los tratados existe ya un marco institucional, pero como está basado en la unanimidad del Consejo

carece de eficacia. Introducir ahí la mayoría cualificada, reforzar el papel de la Comisión en cuanto a las cláusulas de salvaguardia, reforzar también las posibilidades de acción de los instrumentos comunitarios de reequilibrio (fondos estructurales, organismos crediticios), parecen tres medidas inseparables que habría que contemplar.

En lo que se refiere a las relaciones económicas (y monetarias) externas, la práctica -afortunada- de las reglas e instrumentos de la política comercial común nos lleva a sugerir la aplicación de estos procedimientos a estos nuevos ámbitos, quedando por precisar el papel del Parlamento.

El progreso institucional así esbozado es a la vez significativo y limitado. En particular, queda muy por debajo de las ambiciones del proyecto de unión europea adoptado por el Parlamento Europeo, que representa aún hoy la base más elaborada y más realista para poner los cimientos de una unión política.

Pero ¿no sería posible ir más lejos en esta vía, mediante el reforzamiento de la cooperación política, tal como ha quedado institucionalizada en el Acta Unica? Desde el informe DAVIGNON de 1970, los procedimientos de cooperación política se han perfeccionado de modo considerable, se ha adquirido el hábito de trabajar juntos y se han definido orientaciones comunes en algunos terrenos importantes. Pero existe la sensación general de que las posibilidades de avance han quedado prácticamente agotadas. Las divergencias de fondo persisten entre Estados miembros sobre algunas grandes orientaciones de política exterior no podrán ser superadas con artimañas de procedimiento. Sólo se podrá avanzar mediante el famoso "salto cualitativo" que implica el establecimiento de nuevas formas de cooperación, o mejor aún, de integración, muy por encima del simple sistema actual de consultas.

Los recientes acontecimientos son elocuentes al respecto. Reikiavik ha mostrado más que suficientemente la dificultad de ser que Europa tiene ante el empuje de la política soviética y la impaciencia de pactar de los norteamericanos. Basándose en las disposiciones del Acta Unica, que incluye los aspectos políticos y de seguridad entre las materias a tratar en el marco de la cooperación política, el Presidente DELORS propuso el pasado mes de marzo que los jefes de Estado o de Gobierno de los Doce se reunieran en Consejo Europeo para valorar la evolución de las relaciones entre el Este y el Oeste y señalar la voluntad, las propuestas y las precauciones que la Comunidad Europea entendiera necesarias. Esta iniciativa no ha tenido respuesta, y nuestros países han seguido reaccionando por separado. Esto ha sido resultado de la interpretación restrictiva que unos hacen de las disposiciones del Acta Unica, y de la falta de insistencia de los demás para intentar hacerles cambiar de actitud. Este fracaso muestra los límites con que va a tropezar cualquier intento de hacer avanzar a los Doce hacia la unión política.

¿Qué conclusiones habría que sacar para la acción? El progreso de los Doce en materia económica será significativo, se espera, a lo largo de la próxima década. El grado de integración económica que se puede —y se debe— alcanzar será de tal magnitud que tendrá considerable incidencia en la política general.

¿No ha llegado el momento de reflexionar nuevamente sobre algo que constituía una de las piezas esenciales de la estrategia de Altiero Spinelli? El proyecto del Parlamento Europeo, en efecto, preveía la posibilidad de que entrara en vigor el proyecto de Tratado de Unión Europea *sólo entre los países que lo aprobaran*, siempre que representaran una fracción suficiente de la población comunitaria, quedando al margen de los demás países. Ahora bien, los lazos que una Comunidad económica, monetaria

y social fuertemente integrada creará entre los Doce serán tan fuertes que los países comunitarios que actualmente, y por motivos diversos, se niegan a profundizar la solidaridad en materia de seguridad y de defensa se verán, tarde o temprano, llevados a reexaminar sus posiciones para tenerlos en cuenta. Esta constatación debería incitar a considerar las posibilidades de que los países más disponibles en este sentido se comprometan desde ahora mismo, permitiendo un “salto hacia adelante” de la construcción europea, y mostrando el camino a los países más dubitativos, según la orientación propuesta por Altiero Spinelli y el Parlamento Europeo.

El mantenimiento de la seguridad europea, el respeto a los imperativos de una Europa que quiere seguir siendo dueña de su destino, imponen, ante los cambios actuales, tan ricos en esperanza, un análisis común, y luego una postura común. Las perspectivas de un buen acuerdo entre la Unión Soviética y los Estados Unidos no deben hacernos abandonar la vigilancia: ahí están las lecciones de la historia para recordárnoslo. Ahora bien, seguridad y defensa son los elementos clave de toda unión política. Esto vale para los Estados federales existentes, y valía igualmente para la Comunidad Europea cuando se lanzó el proyecto de la Comunidad de Defensa, en la huella de la Comunidad del Carbón y del Acero.

Si en el próximo futuro se produjera una iniciativa europea en materia de seguridad y defensa, sería la ocasión para un auténtico relanzamiento político de Europa, que vendría a sumarse al relanzamiento económico propiciado por el Acta Unica Europea y por sus frutos.

¿A quién correspondería tomar la iniciativa? Ante el silencio y el inmovilismo de la Europa organizada, quedan los Gobiernos y sus jefes. Dos países destinados a hacer un papel de primer plano, pero

también a asumir una especial responsabilidad: Alemania, por su posición geográfica y su fuerza económica, y Francia, por la total autonomía de su armamento nuclear. Ambos países han manifestado, mediante declaraciones oficiales de sus principales dirigentes, cierto interés y cierta disponibilidad. La sugerencia del Canciller KOHL de crear una brigada mixta franco-alemana tiene el mismo valor simbólico que el proyecto MONNET/SCHUMAN del pool carbón-acero, y la acogida que ha tenido en París demuestra que se ha entendido el mensaje.

El estudio por parte de ambos países de un "Consejo de Defensa", que se ampliaría a los restantes países europeos interesados, constituye otro indicio positivo. El apoyo que España, Italia y Bélgica han prestado a la idea resulta igualmente alentador. Es importante que ideas como ésta tomen cuerpo, siempre que tengan un contenido sustancial, y que se sume a ellas el mayor número posible de países europeos.

Hay que subrayar lo delicado de la gestión de una iniciativa de esta envergadura. Es legítimo que los países promotores se dediquen en primer término a identificar sus elementos esenciales, antes de someterlos a las demás partes, pero siempre que se trate de verdaderos compromisos. Por otra parte, los países que hayan declarado su interés por sumarse, aceptando dichos elementos básicos, no deberán ser puestos ante hechos consumados, y por tanto deberían ser rápidamente incorporados a la profundización del proyecto.

¿Qué contenido habría que dar a un proyecto europeo en materia de defensa, si se quiere que tenga a la vez eficacia, significado político e impacto en la opinión pública? Pienso que los europeos deberían expresar su voluntad política de dotarse de un instrumento de defensa en el campo convencional amplia-

do, es decir, incluyendo las armas de teatro que les sean propias, que estén bajo el control de una autoridad europea, y ello sin perjuicio de la fuerza nuclear francesa de disuasión.

Para que este instrumento de defensa sea creíble, parece indispensable que exista un mando único, un mando europeo único. Esto, obviamente, planteará un delicado problema de relaciones entre las fuerzas europeas y la fuerza nuclear francesa, y problemas no menos delicados para la determinación de las relaciones con las fuerzas norteamericanas en Europa; por lógica, éstas tendrían que estar igualmente bajo el mando único europeo, lo que sería concebible si hubiera una buena articulación del sistema europeo con la Organización Atlántica, que por ningún motivo debería verse debilitada. Es una condición básica para la participación de la mayoría de los países europeos.

El mando único europeo tendría que estar necesariamente sujeto a una institución política, en la que estarían representados todos los países asociados a la empresa de la defensa común. Por consiguiente será distinta de las actuales instituciones de la Comunidad europea y de la cooperación política. Encargada de la defensa común, esta institución, normalmente, debería definir y administrar también una política exterior común, al menos en algunos grandes campos de interés común. Como ha sugerido el Presidente DELORS, el órgano supremo podría ser una reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países interesados.

¿Hace falta decir que es importante mantener rápidamente un diálogo abierto sobre estos problemas con Gran Bretaña, potencia nuclear también, pero cuyo armamento nuclear tiene un estatuto distinto del armamento francés?

¿Cómo concluir? Por una evolución singular, nuestros países se hallan hoy ante una situación política que se parece bastante a la de 1951/52. La presión externa es patente: ¿podrá Europa, o al menos parte de Europa, darle una auténtica respuesta?

Al igual que en 1952, la unión política vuelve a ser un objetivo posible, alcanzable —al alcance de la mano, diría—. ¿Sabremos “atrapar a la Fortuna por el cabello”, como decían los antiguos romanos, o se nos va a escapar de nuevo, ante tanta vacilación y tanto aplazamiento? Si, por segunda vez en medio del siglo, desaprovechamos la ocasión, no tendremos ni siquiera la excusa de la inexperiencia o la precipitación. En cambio, si Europa, o al menos parte de Europa, se compromete en el terreno de la seguridad y la defensa, sabemos que las consecuencias serían inmensas. Nuestros pueblos recuperarían la confianza y la fe en un futuro común. La integración económica y monetaria hallaría la plena justificación política de la que actualmente carece. Una Comunidad política viva, respaldada por una Comunidad económica y social ejemplar, sería portadora de un mensaje de democracia, de libertad y de progreso que sería escuchado en toda Europa, por nuestros hermanos europeos hoy separados, y que se oiría también en todo el Tercer Mundo.

Esta es la perspectiva. El Gobierno de la España democrática y europea es consciente de todo ello, y nadie debe subestimar el valor de sus opiniones, o de la voluntad que expresa. Nuevo miembro de la Comunidad, España parece haber asumido, en materia europea, aquella expresión tan cara a Pascual MADOZ: “Hacia lo que decía y decía lo que hacía”. Es un aporte inestimable a la esperanza de todo un continente.

Madrid, 4 de Noviembre 1987