

# LA UNION POLITICA EUROPEA

por A. H. Robertson (\*)

## I. LAS PRIMERAS TENTATIVAS EN EL MARCO DEL CONSEJO DE EUROPA

El Congreso de La Haya, de 1948, adoptó la siguiente resolución política:

«Ningún esfuerzo para reconstruir Europa sobre la base de soberanías nacionales, rígidamente divididas, puede tener éxito.»

«Las naciones de Europa deben crear una unión política y económica para mantener su seguridad, su independencia económica y su progreso social; para este fin, los Estados deben acordar la fusión de algunos de sus derechos soberanos.»

Muchos de los que apoyaron esta idea quisieron ponerla en práctica en Estrasburgo en 1949; el Consejo de Europa pareció haber sido creado con este fin. Pronto resultó claro que su Estatuto estaba basado en una filosofía política muy diferente, sobre todo, en lo referente al principio de cooperación intergubernamental entre Estados soberanos e independientes. La primera tentativa consistió, pues, en un movimiento encaminado a convertir el Consejo de Europa en una organización más efectiva y dinámica, que se aproximara más a la propuesta formulada en La Haya (1).

El apartado 4 del orden del día de la Asamblea, en su primera sesión de 1949, decía así:

«Consideración de cualquier cambio en la estructura política de Europa que nos lleve a conseguir una mayor unidad entre los miembros del Consejo de Europa y a hacer efectiva la cooperación en las diferentes esferas especificadas en el artículo primero del Estatuto.»

Si recordamos que, en 1949, el Comité de Ministros ejercía el control sobre el orden del día de la Asamblea, resulta curioso, visto desde hoy, que permitiera la existencia de este apartado ya que subsiguientemente, se negó a tomar en consideración cualquier propuesta que pudiera acelerar los «cambios en la estructura política de Europa». Sin

(\*) Jefe de la Dirección de los Derechos del Hombre, del Consejo de Europa.

(1) Este estudio está basado en el material de mi libro «The Council of Europe: Its Structure, Functions and Achievements» (segunda edición). London, 1961, págs. 82-99.

embargo, cuando la Asamblea se reunió por primera vez, durante el verano de 1949 en la Universidad de Estrasburgo, el ambiente era muy diferente de lo que ha sido desde entonces. Había transcurrido poco más de un año desde el Congreso de La Haya, y muchas de las personalidades que habían participado en él llegaron a Estrasburgo pensando que iban a continuar el trabajo iniciado en dicho Congreso. Probablemente, pocos de ellos se habían dado cuenta de la diferencia entre la llamada de La Haya para «una unión política y económica» que implicaba una fusión de derechos soberanos, y la cautela del Estatuto del Consejo que proponía «una mayor unión entre sus miembros» llevada a cabo con los métodos tradicionales de «Acuerdos y acciones comunes». Quizá no es exagerado decir que muchos de los representantes originarios de la Asamblea pensaban que su labor era la creación definitiva de «la unión política y económica» que habían votado el año anterior en La Haya y la función del Consejo de Europa era prácticamente la de una asamblea constituyente.

El presidente de honor, M. Edouard Herriot, abogaba por los Estados Unidos de Europa desde hacía más de veinte años. El presidente efectivo, M. Paul Henri Spaak, era bien conocido como partidario de la federación europea, y su miembro más distinguido era sir Winston Churchill, que había hecho sucesivos llamamientos en pro de la unión europea.

El contraste entre las aspiraciones mantenidas por muchos de los representantes allí reunidos y los poderes conferidos al Consejo de Europa por el Estatuto pasó al principio desapercibido y cuando la adhesión de los gobiernos a un tratado cuidadosamente redactado, con disposiciones más limitadas, lo hizo manifiesto, produjo una gran decepción y desacuerdo entre la mayoría.

El Comité de Asuntos Generales (más tarde llamado Comité Político), bajo la dirección de M. Bidault, actuando como ponente M. Guy Mollet (ambos fueron posteriormente primeros ministros en Francia) fue el encargado de estudiar el apartado 4 del orden del día de la Asamblea. Entre las propuestas más específicas sometidas al Comité se encontraba una moción presentada por Mr. R. W. G. Mackay (miembro laborista del Parlamento por North Reading), según la cual se debería crear una federación democrática europea y una Comisión encargada de redactar un anteproyecto de constitución para «La unión política de Europa del Oeste»; Mr. Harold Macmillan M. P. presentó una enmienda al Estatuto proponiendo que el Comité de Ministros del Consejo de Europa fuera una autoridad ejecutiva con poderes supranacionales. Tomando en consideración el informe presentado por el Comité de Asuntos Generales en septiembre de 1949, la Asamblea adoptó una resolución que proclamaba (2):

«La Asamblea considera que la aspiración y la meta del Consejo de Europa es la creación de una autoridad política europea con funciones limitadas, pero con poderes reales.»

Para precisar el significado de esta frase tan general, Mr. Mackay presentó, en 1950, un «Anteproyecto de Protocolo para la reforma del Estatuto del Consejo de Europa» (3). En su Preámbulo establecía que los fines y funciones del Consejo de Europa debían ser ampliados hasta englobar los de la Organización del Tratado de Bruselas y la OCEC, cuyos órganos administrativos serían transferidos al Consejo. Por otra parte, la autoridad ejecutiva y el poder legislativo estarían garantizados por el Consejo de Europa, que se convertiría así en la Autoridad Política Europea, con un parlamento de dos cámaras. Estos principios estaban expuestos en 28 artículos, que repetían muchas de las anteriores recomendaciones políticas de la Asamblea, y preveían, además, que los «poderes legislativos» serían otorgados al Comité de Ministros y a la Asamblea Consultiva (el nombre se cambió después por el de Asamblea Legislativa). Un Consejo Ejecutivo sería investido con los poderes ejecutivos; dicho Consejo sería elegido por la Asamblea y responsable ante ella y ante el Comité de Ministros. Ambos, actuando por unanimidad, tendrían poder para dictar «European Acts», que, una vez adoptadas,

(2) Resolución 2: «Texts Adopted by the Assembly». Septiembre, 1949.

(3) Recomendación 54, Apéndice II, del 23 de noviembre de 1950, «Texts Adopted», 1950.

## LA UNION POLITICA EUROPEA

serían obligatorias en todos los Estados miembros. En otras palabras, la regla de unanimidad quedaría restringida al Comité de Ministros, pero los proyectos de ley aprobados por éstos y por la Asamblea tendrían fuerza obligatoria y prevalecerían sobre cualquier ley nacional que pudiera entrar en conflicto con ellos. Además, el Consejo Ejecutivo estaría formado por consejeros que fueran jefes de Departamentos y capaces de ejercer los poderes que se les confiarían por medio de las «European Acts».

Estas propuestas tan ambiciosas fueron estudiadas en comité y, al año siguiente, presentadas para su aprobación por la Asamblea en forma de Recomendación al Comité de Ministros, con vistas a la adopción de un nuevo Estatuto del Consejo de Europa; dicha Recomendación contenía una versión revisada del Protocolo Mackay (4). Sin embargo, a finales de 1951, quedó claro que el Reino Unido y los países escandinavos no iban a estar conformes con una propuesta de este tipo, y, por tanto, apenas existían posibilidades de que los Gobiernos la aceptasen. La Recomendación 23 fue adoptada, no tanto por razones políticas como para recordar, cara al futuro, cuáles habían sido las aspiraciones de la Asamblea Consultiva.

Los tiempos habían cambiado desde 1948 y 1949, el Consejo de Europa no había llegado a ser una autoridad política, ni siquiera con funciones limitadas. El problema consistía en ver cuál podía ser su papel cuando el movimiento de integración europea, que no pudo ser realizada en Estrasburgo, tomó formas más concretas en otras partes.

## II. LA COMUNIDAD POLITICA EUROPEA

En aquel momento quedó claro que los quince miembros del Consejo de Europa no estaban dispuestos a aceptar ninguna forma de unión política. Pero, cuando seis de estos Estados crearon la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y firmaron el Tratado de la Comunidad Europea de Defensa, prestaron su atención al tema de la integración en el campo político. El Tratado de la CED preveía que, como medida temporal, la Asamblea de la CECA actuaría como órgano parlamentario de la CED y estudiaría la constitución de una Asamblea permanente elegida sobre bases democráticas. El artículo 38 del Tratado establecía que la Asamblea debía basar su estudio en los principios fundamentales siguientes:

«... La organización permanente que reemplace a la provisional actual, deberá ser concebida de modo que constituya uno de los elementos de la estructura federal o confederal subsiguiente, basada en el principio de separación de poderes y, en particular, en un sistema bicameral de representación.

La Asamblea examinará también los problemas que surjan de la coexistencia de organizaciones de cooperación europea que existan o puedan existir, para asegurar la coordinación en el marco de la estructura federal o confederal.»

Se había dado, pues, un gran paso hacia la federación, siempre que el Tratado de la CED fuese ratificado. Sin embargo, esto llevaría algún tiempo. Además, la tarea de estudiar la constitución de una Asamblea elegida democráticamente iba a ser asignada a la Asamblea de la Comunidad Europea de Defensa que sería el mismo cuerpo que la de la CECA; como ésta última tenía que reunirse en el curso del año 1952, cuando el Tratado de la CECA había entrado ya en vigor, ganó fuerza la idea de que tomara sobre sí la tarea que debería desempeñar más tarde, cuando el Tratado de la CED fuese ratificado. Este fue el argumento utilizado en la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, en mayo de 1952, que condujo a la adopción de una resolución dirigida a los seis Gobiernos, pidiendo que la labor de estudiar la futura Autoridad Política Europea fuera confiada sin demora a la Asamblea de la CECA o a la del Consejo de Europa, reunida en sesión restringida (5).

El 10 de septiembre de 1952 los ministros de Asuntos Exteriores de la CECA

(4) Recomendación 23, del 11 de diciembre de 1951, «Texts Adopted», 1951.

(5) Resolución 14, del 30 de mayo de 1952, «Texts Adopted», 1952.

aceptaron esta sugerencia e invitaron a los miembros de la Asamblea Común a preparar un anteproyecto de Tratado de una Comunidad Política basada en los principios expuestos en el artículo 38 del Tratado CED. Propusieron que el trabajo se realizara en seis meses, es decir, para el 10 de marzo de 1953; los resultados serían comunicados a la Asamblea de la Comunidad Europea de Defensa y a los ministros de Asuntos Exteriores de los seis países miembros; recomendaron, asimismo, que la Asamblea invitara a observadores de otros Estados miembros del Consejo de Europa e informara de los progresos de su trabajo a la Asamblea Consultiva (6).

El 13 de septiembre de 1952, los miembros de la Asamblea de la CECA, considerando que la propuesta de los ministros «correspondía al deseo de los pueblos de Europa de ver la creación de una Comunidad Política», expresaron su satisfacción por esta iniciativa y decidieron «aceptar la invitación y emprender, con carácter de urgencia, la gran tarea que les había sido encomendada». Como habían propuesto los seis ministros, invitaron a las delegaciones francesa, alemana e italiana a cooptar tres miembros adicionales cada una, para contar con el mismo número que la Asamblea de la CED. Cuando emprendieron la nueva tarea, con el número de miembros aumentado, la Asamblea tomó el nombre de «Asamblea ad hoc»; trabajó todo el invierno y el 10 de marzo de 1953, su presidente, M. P. H. Spaak, entregó formalmente a los seis ministros el «Proyecto de Tratado que daba forma al Estatuto de la Comunidad Europea» (7). La organización propuesta estaba basada en la CECA y en la CED. Realmente, el objeto de este proyecto no era tanto el crear una tercera Comunidad comparable a ambas, como el fundirlas en algo más grande: una «Comunidad Europea» con los poderes de la CECA y la CED, más los nuevos poderes adicionales correspondientes al campo de las relaciones exteriores y la política económica. Este aspecto, fundamental en el proyecto de marzo de 1953 venía, inclusive, ilustrado con un cambio de nombre; previamente, durante algún tiempo, la discusión se refería a una «Comunidad Política Europea», lo que implicaba que los poderes políticos serían conferidos a una tercera organización y las industrias del carbón y del acero, junto con el ejército europeo, se confiarían a las dos ya existentes. La propuesta final de la «Asamblea ad hoc» simplemente indicaba el título de «Comunidad Europea» que siendo un término amplio comprendía política exterior, defensa, industria y comercio.

El Proyecto de Tratado proponía una elaborada estructura federal inspirada en parte en la CECA, pero acentuando el matiz federalista. (Artículos 11-51.) En primer lugar, un Parlamento de dos cámaras: la «Cámara del pueblo», representando a los pueblos de la Comunidad, que sería elegida por sufragio universal directo y un «Senado», representando a los Estados. En segundo lugar, un Consejo Ejecutivo Europeo responsable de «la administración general de la Comunidad», un Consejo de Ministros Nacionales con la función de «armonizar la acción del Consejo Ejecutivo con la de los Gobiernos, responsables de las políticas de sus respectivos países». Finalmente, se preveía un Tribunal de Justicia para asegurar el cumplimiento de la ley y un Consejo Económico y Social con funciones consultivas.

La Comunidad se haría cargo de las funciones de la CECA y la CED. (Arts. 55-66.) Tendría también la tarea de establecer progresivamente un mercado común basado en la libre circulación de bienes, capitales y personas y de alentar la coordinación de las políticas monetaria, crediticia y financiera. (Arts. 82-87). Pero las funciones más importantes caerían dentro del campo de las relaciones internacionales. El artículo 67 del proyecto confería a la Comunidad el poder de hacer tratados «dentro de los límites y la competencia que se le han conferido». Por el artículo siguiente, este poder se otorgaba al Consejo Ejecutivo Europeo, aunque en ciertos casos, éste no podía ratificar tratados o acuerdos sin el consentimiento de otro de los órganos de la Comunidad. Por último, se definía una de las tareas más difíciles e importantes: «Con el fin de alcanzar los objetivos generales especificados en el artículo 2, la Comunidad

(6) «Documents on International Affairs», 1952, págs. 214-216.

(7) «Documents of the Consultative Assembly», 1953, Doc. 111. El proyecto es tratado con más detalle en A. H. Robertson: «The European Political Community», British Yearbook of International Law, 1952, páginas 383-401.

asegurará la coordinación de las políticas exteriores de los Estados miembros. Para ello, el Consejo Ejecutivo Europeo puede ser facultado, por decisión unánime del Consejo de Ministros, para actuar como representante común de los Estados miembros». (Art. 69.) Los ministros nacionales deben estar en consulta permanente sobre política exterior. El Consejo Ejecutivo o el Parlamento deben presentar propuestas sobre este tema. (Art. 70.) Deben convocarse conferencias internacionales para conseguir la formación de políticas comunes, la solución pacífica de conflictos y el establecimiento de procedimientos de conciliación y arbitraje (Art. 71.)

Asimismo, estaba previsto que los Estados miembros informaran al Consejo Ejecutivo sobre los proyectos de tratados y negociaciones que pudieran afectar a la Comunidad y de los acuerdos realizados para solucionar los conflictos de intereses que se derivaran de ellos. (Art. 73.) Finalmente, se preveía que la Comunidad acreditara y recibiera representantes diplomáticos. (Art. 74.) Este proyecto incluía un gran número de materias que el Tratado de Roma englobaría más tarde, así como una serie de asuntos que tenían un carácter político directo. Es interesante pensar cuál hubiera sido su destino si el Tratado de la CED se hubiese ratificado, pero el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa trajo consigo el aplazamiento indefinido del análisis de la Comunidad Política propuesta. Por eso, cuando la idea de la unión política fue resucitada años más tarde, presentaba una forma muy distinta.

### III. EL PLAN FOUCHET

El 18 de julio de 1961, los jefes de Estado o de Gobierno de los seis países miembros de las Comunidades Europeas se reunieron en Bad Godesberg, cerca de Bonn, y tomaron importantes decisiones:

I. Los jefes de Estado o de Gobierno de los Seis se reunirán regularmente de ahora en adelante «para confrontar sus puntos de vista, armonizar sus políticas y llegar a concepciones comunes que darán fuerza a la unificación política de Europa y a la Alianza Atlántica.

II. Los ministros de Asuntos Exteriores de los Seis proseguirán con sus reuniones, iniciadas dos años antes, para discutir la política exterior.

III. La cooperación se extenderá al campo de la educación, cultura e investigación y se celebrarán reuniones periódicas de los ministros correspondientes.

IV. El Comité que preparó las reuniones de los jefes de Estado o de Gobierno deberá presentar propuestas «sobre los procedimientos y las formas que hagan posible dar un carácter institucional a la unificación de sus pueblos, en el menor tiempo posible».

V. El Parlamento Europeo es invitado a extender su trabajo a los nuevos campos de cooperación.

El Comité de Altos funcionarios de Asuntos Exteriores al que se le había encomendado la elaboración de la propuesta «para dar un carácter institucional... a la unificación de los pueblos» trabajó durante todo el otoño de 1961, y en noviembre presentó un proyecto a los seis Gobiernos. Aunque este plan no ha sido publicado oficialmente, fue explicado en la prensa y discutido en la Asamblea del Consejo de Europa y en el Parlamento de los Seis. El plan original del llamado «Comité Fouchet» (nombre de su presidente Christian Fouchet, más tarde ministro de Educación del Gobierno francés) se presentaba en tres partes:

a) Una introducción que exponía los fines que han de alcanzar los Seis, principalmente:

I. Llegar a la adopción de una política exterior común en las cuestiones en que los Estados miembros tienen intereses comunes.

II. Reforzar su seguridad por medio de una política de defensa común.

III. Cooperar en la salvaguardia de los derechos humanos y en el campo cultural y científico.

El proyecto proponía, inclusive, la creación de la «Unión de Estados Europeos».

b) La segunda parte exponía las instituciones de la Unión propuesta y preveía

la creación de un Consejo siguiendo el modelo del Consejo de Ministros de la CEE. Este órgano se reuniría cada cuatro meses a nivel de jefes de Estado o de Gobierno (al menos una vez, a nivel de ministros de Asuntos Exteriores) y no tendría un carácter supranacional; sus decisiones serían tomadas por unanimidad, sobreentendiéndose que cualquier Estado que se opusiera a una decisión en particular podría eludir su cumplimiento, bien por la abstención, bien por ausencia en el momento en que se tomara la decisión.

Esta parte del proyecto proponía también una «Comisión Política Europea» que actuaría como Secretariado permanente de la Unión y estaría compuesta por funcionarios civiles de alta graduación. La Comisión tendría su sede en París, prepararía las decisiones del Consejo supervisando su cumplimiento. Finalmente, se preveía que el Parlamento Europeo discutiera la labor realizada en el marco de la Unión propuesta.

c) En la tercera parte, un artículo preveía la revisión del tratado a los tres años de su entrada en vigor, con objeto de mejorar la eficacia de la cooperación entre los Estados miembros. Otro artículo proponía que la Unión estuviese abierta a todos los miembros del Consejo de Europa; sin embargo, la admisión de un nuevo miembro en particular estaría sujeta al voto unánime del Consejo.

Este plan fue ampliamente debatido en diciembre de 1961, en el Parlamento Europeo, y tuvo que enfrentarse con duras críticas. La Asamblea aceptó con agrado la idea de hacer progresar la unificación política de Europa, pero rechazó cualquier medida que significara un paso atrás en comparación con las tres Comunidades existentes; lamentó la propuesta de establecer una «Unión de Estados», cuando la declaración de Bonn había indicado una «Unión de los pueblos europeos». En general, el Parlamento desaprobaba la nueva estructura, configurada según el procedimiento clásico, pero desfasado, de cooperación intergubernamental ente Estados soberanos, basado en el principio de unanimidad. Concretamente, afirmaba:

«La Asamblea no cree que el órgano de altos funcionarios civiles, que serían los representantes permanentes de los Gobiernos, debe establecerse como una institución de la Unión distinta del Consejo, del que debería ser instrumento. La Asamblea está convencida, sin embargo, de que la existencia de un secretario general independiente de los Gobiernos y libre para escoger su equipo, sería un factor muy positivo en la estructura de la Unión, siempre que sus funciones fueran definidas claramente.»

«El poder de iniciativa debería ser conferido también al secretario general.»

Para superar la dificultad que suponía la regla de unanimidad, el Parlamento propuso que, si el Consejo de Ministros no lograba tomar una decisión sobre un asunto determinado, éste pasaría a la Asamblea, haciéndole salir así del punto muerto. Repitieron dos propuestas que habían sido previamente formuladas a los Gobiernos: la elección directa del Parlamento por sufragio universal y la fusión de los ejecutivos de las tres Comunidades.

Durante los tres primeros meses de 1962 continuó la discusión del Plan en el Comité Fouchet, y en conversaciones privadas mantenidas por el General De Gaulle con el canciller Adenauer y con el primer ministro italiano, M. Fanfani. Pero, en una reunión celebrada en París durante el mes de abril, los Gobiernos belga y holandés se negaron a aceptar el proyecto francés que, aunque ya revisado, no difería en sus grandes principios de las propuestas presentadas en el anterior mes de noviembre. Las negociaciones llegaron a un punto muerto, al menos temporalmente. Una de las razones de esta situación fue que el 10 de abril de 1962, en una reunión del Consejo de Ministros de la UEO, celebrada en Londres, Mr. Heath, primer ministro británico, declaró que el Reino Unido, como futuro miembro del Mercado Común, deseaba participar en la Unión política y, por consiguiente, unirse a las negociaciones para su creación con el fin de no verse ante un «hecho consumado» cuando el Tratado se firmara. Los belgas y los holandeses apoyaron el punto de vista inglés y no quisieron concluir las negociaciones sin la participación británica.

Esta no era, sin embargo, la única dificultad. El proyecto francés parecía dar a en-

tender que el Consejo de Ministros de la Unión Política debería ser competente no sólo en política exterior y cooperación cultural, sino también en asuntos económicos y en materia de defensa. Pero algunos partidarios franceses, protagonistas más entusiastas que Francia, de la Comunidad Europea, no estuvieron conformes con que las funciones encomendadas a esa institución por el Tratado de Roma (con previsiones cuidadosamente equilibradas, prescribiendo los poderes y el voto del Consejo y de la Comisión, previsiones a las que se llegó tras negociaciones difíciles y prolongadas) fueran transferidas, ni tan siquiera parcialmente, a un nuevo Consejo que actuará basándose en el principio de unanimidad. Tampoco estuvieron de acuerdo en discutir los asuntos relacionados con la defensa sin la participación de los Estados Unidos o sin previa coordinación con la OTAN.

Existía, sin embargo, un conflicto ideológico más profundo entre dos filosofías políticas diferentes. La Comunidad del Carbón y del Acero, el Euratom y la Comunidad Económica Europea incorporaban una idea de integración conocida comúnmente como «supranacional». Sus creadores pensaban que los problemas de la Europa moderna no podían ser solucionados por medio de conferencias internacionales, donde cada Estado tenía un veto que podía bloquear los intereses comunes de los demás países; sino que era necesario crear ciertas instituciones comunitarias que actuaran en cooperación con los Gobiernos, pero que no estuvieran sujetas a su control día a día y que no necesitaran su acuerdo unánime para cada medida que tomaran. Estas Instituciones habían comenzado ya a forjar ideas y política comunes y a establecer nuevos lazos de unión entre los países miembros. Este es el proceso que hace de las Comunidades algo más que una simple asociación de Estados independientes; la concesión de poderes a estas instituciones comunitarias implica, desde luego, un cierto grado de entrega de soberanía, pero este sacrificio lo habían realizado voluntariamente los seis países firmantes de los Tratados de Roma y París, para obtener mayores beneficios de las instituciones comunitarias y, en especial, una política económica, comercial y social común. Habiendo dado estos pasos decisivos en 1952 y 1957, no estaban dispuestos en 1962 a retroceder o a hacer nada que pudiera perjudicar a las instituciones comunitarias.

La otra filosofía política es la atribuida al general De Gaulle, expresada en la frase «L'Europe des patries» o «L'Europe des Etats». Mantenía que sólo los Estados y Gobiernos nacionales pueden llevar a cabo acciones internacionales, preservar su independencia y su soberanía; toda estructura supranacional que se aleje de este principio es vana, ilusoria y está condenada al fracaso.

El 15 de mayo de 1962, en Estrasburgo, el ministro belga de Asuntos Exteriores, M. Spaak, habló ante la Asamblea del Consejo de Europa defendiendo su punto de vista, según el cual, la Unión política de Estados, tal como la proponía el Gobierno francés era inaceptable y sería imprudente, políticamente hablando, seguir adelante cuando se esperaba que Inglaterra ingresara en el Mercado Común, seguida quizá de otros países, transformando radicalmente el número de miembros e inclusive el carácter de las Comunidades. Al mismo tiempo, el general De Gaulle dio una conferencia de prensa en la que defendió su concepción de la Unión de Estados ridiculizando a los seguidores de la idea supranacional que definió como «un mito y una ficción». Esa misma tarde, cinco ministros del Gobierno francés dimitieron en señal de protesta. El Plan Fouchet quedaba relegado por el momento.

### III. LOS PROGRESOS 1963-1965

El 22 de enero de 1963, el general De Gaulle y el canciller Adenauer firmaron en París un Tratado de cooperación entre Francia y la República Federal de Alemania. En cierto sentido, era la culminación de un trabajo comenzado quince años antes por Robert Schumann y Adenauer para reconciliar a sus dos países y (en palabras del Preámbulo del Tratado de la CEEA) «la sustitución de rivalidades históricas por una fusión de los intereses esenciales... entre pueblos largo tiempo divididos por sangrientos

conflictos». El acuerdo prometía establecer una nueva relación de amistad entre Francia y Alemania tal como lo había hecho la «Entente Cordiale» entre Francia y el Reino Unido, seis años antes.

El Tratado preveía que los jefes de Estado o de Gobierno se reunirían al menos dos veces al año y los ministros de Asuntos Exteriores cada tres meses; además, los funcionarios de alta graduación de los ministerios de Asuntos Exteriores especializados en asuntos políticos, económicos y culturales se reunirían mensualmente alternando entre París y Bonn. También se celebrarían reuniones periódicas de los ministros de Defensa, Educación, jefes de Estado Mayor y de los ministros responsables de los asuntos de la juventud. El programa de cooperación preveía consultas antes de tomar cualquier decisión importante en política exterior, sobre todo en lo referente al trabajo de las Comunidades, a la cooperación política europea, las relaciones Este-Oeste y los asuntos relacionados con la OTAN y otras organizaciones internacionales o europeas. Figuraban también propuestas más detalladas para la cooperación en los campos de la Defensa, Educación, las actividades juveniles y la investigación científica.

La acogida que se dispensó al Tratado fue resueltamente desfavorable por parte de los países asociados. En primer lugar, el momento pareció poco oportuno, hacía una semana que Francia había vetado el ingreso del Reino Unido en las Comunidades, acción contraria a los deseos de los restantes países miembros. Además, el propósito soterrado del Tratado no estaba muy claro, todos los Gobiernos de Europa del Oeste estaban, desde luego, a favor de la reconciliación franco-alemana, pero pensaban que debería habérselo llevado a cabo en el marco de las Comunidades. ¿Qué más se pretendía conseguir que no se hubiera alcanzado ya? Algunos temieron que la intención fuera establecer una hegemonía franco-alemana dentro de las Comunidades; si hubiera sido así, los otros miembros, naturalmente, se opondrían. Por otra parte, si el Tratado pretendía asegurar la cooperación en los asuntos económicos y de Defensa, se harían las mismas objeciones que al Plan Fouchet: ya existían instituciones para tratar estos asuntos mediante acuerdos entre un gran número de Estados y no correspondía a dos de los miembros alterar la estructura existente sin el consentimiento del resto de los interesados.

Esta preocupación era especialmente grave por lo que se refiere a los poderes de las Comunidades existentes, se temía que este Tratado fuera utilizado para reforzar la concepción francesa de «L'Europe des Etats» a expensas de las instituciones y procedimientos comunitarios (8). Cuando el Tratado pasó al Bundestag alemán para su ratificación, se tomaron en consideración estas objeciones y se insertó un Preámbulo, aclarando que el Tratado no afectaría a las Comunidades existentes. Dicho Preámbulo establecía:

«Convencidos de que el Tratado firmado el 22 de enero de 1963 entre la República Federal Alemana y la República Francesa ayudará a consolidar y profundizar la reconciliación y las relaciones de amistad franco-alemanas.

Sabedores que este Tratado no afecta los derechos y deberes de la República Federal respecto a otros acuerdos multilaterales ya concluidos.

Resueltos, por la aplicación de este tratado, a servir a los grandes objetivos que gobiernan la política alemana y que han sido invocados durante largos

(8) Mr. Mansholt, vicepresidente holandés de la Comisión de la CEE, dijo: «Cuando los dos países más poderosos del Mercado Común se alían por acuerdos especiales que prevén consultas sobre problemas que, de hecho, conciernen a la Comunidad como un todo, los esfuerzos para servir los intereses de la Comunidad pueden quedar frustrados... La firma de este tratado ha causado una gran impresión a los europeos». (Citado por M. Pflimlin en la Asamblea Nacional Francesa, el 13 de junio de 1963.)

años por la República Federal, de acuerdo con los otros cuatro Aliados (estos objetivos son: el mantenimiento y la consolidación del buen entendimiento entre los pueblos libres, particularmente, con una colaboración estrecha entre Europa y los Estados Unidos; la aplicación del derecho de autodeterminación del pueblo alemán y el restablecimiento de la unidad alemana, unido a la defensa en el marco de la OTAN y la integración de las fuerzas de los países pertenecientes a dicha Alianza; la unificación de Europa siguiendo las huellas trazadas por la creación de las Comunidades Europeas, incluyendo al Reino Unido y a los otros países deseosos de pertenecer a ellas, el fortalecimiento de las Comunidades existentes, la reducción de barreras aduaneras mediante negociaciones entre el Mercado Común, el Reino Unido, los Estados Unidos y otros países en el marco del GATT).

Sabedores que la cooperación franco-alemana dirigida hacia estos objetivos servirá a la causa de la paz en el mundo y que ello será beneficioso para todos los pueblos y en particular para los de Francia y Alemania..., etc.»

Si el Gobierno francés hubiera aceptado el Tratado con el mismo espíritu, todos los temores se hubieran disipado. Pero cuando los partidos del centro propusieron un Preámbulo similar para la ratificación francesa, el Gobierno rechazó la propuesta y la mayoría gaullista aseguró la ratificación sin el texto adicional.

Como resultado de la impresión producida por la conclusión del Tratado y por la ruptura de las negociaciones de Bruselas en enero de 1963, no se hicieron grandes progresos en el camino de la unión política durante el resto del año. Las diferencias de opinión sobre la clase de Europa que se pretendía alcanzar continuaron siendo expresadas por los principales protagonistas. Así, M. Pflimlin, presidente de la Asamblea Consultiva declaró el 13 de junio de 1963 ante la Asamblea Nacional Francesa (9):

«La experiencia, particularmente en relación con el Mercado Común, ha mostrado que un órgano comunitario bajo la pauta del bien común de Europa, en el que los problemas corrientes están permanentemente en estudio hasta que se resuelven y donde se hace, mediante un esfuerzo de imaginación, una tentativa de superar los intereses nacionales, aunque sin sacrificarlos, para construir una política común; tal órgano es una institución vital.»

M. Spaak, ministro belga de Asuntos Exteriores, hablando del sistema comunitario, el 14 de enero de 1964, en la Asamblea Consultiva, dijo (10):

«El sistema puede ser descrito brevemente como sigue: Es un diálogo entre los órganos representativos de la Comunidad de Europa y los Gobiernos nacionales. Hemos reconocido que por encima de los intereses nacionales está el interés común de los pueblos de Europa, y que este interés debe ser defendido cuando se estudian decisiones económicas importantes.»

«Me gustaría decir que la sesión del pasado mes de diciembre, en la que se trataron cuestiones de política agrícola de la Comunidad Europea, nos proporciona una prueba sorprendente de lo que estoy diciendo. Creo que cada uno de los ministros desempeñó su cometido e hizo todo lo que pudo para asegurar el éxito de la Conferencia agrícola; pienso que todos aquellos que espera-

(9) Citado en el Documento AS/Pol. (15) 11, del Consejo de Europa, del 19 de junio de 1963.

(10) «Official Report of Debates», 14 de enero de 1964, pág. 599.

ban lo que ha sido llamado (de forma errónea, pues no fue tan largo) el «marathon agrícola» estarán de acuerdo conmigo en que no se hubieran obtenido conclusiones tan positivas si la Comisión Europea no hubiera estado presente.»

Entretanto, el general De Gaulle declaraba, el 31 de enero de 1964, en una conferencia de prensa (11):

«Como siempre, las grandes líneas de la solución fueron elaboradas por técnicos. Pero, a partir de aquí, para concluir felizmente un asunto, a pesar de los conflictos de intereses que puedan surgir, la decisión sólo puede provenir de los Gobiernos... Por importante que la labor de la Comisión haya sido y siga siendo, se ha visto con claridad que el poder ejecutivo y el deber de ejercerlo reside únicamente en los Gobiernos. Así, una vez más, resulta clara la impropiedad tendenciosa de considerar y describir como «ejecutivo» una reunión de expertos internacionales por muy cualificados que éstos sean.»

En abril de 1964 la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa atrajo la atención sobre «la falta de unidad en la política exterior de los Estados Europeos» y «la parálisis de la unificación política de Europa» (12). Se observó también que «los Gobiernos de Dinamarca, Grecia, Irlanda, Noruega y el Reino Unido habían demostrado su interés por unir sus fuerzas para crear la unión política de Europa». La Asamblea presentó varias propuestas «para impulsar entre los miembros del Consejo de Europa los comienzos de una unión política europea» sobre las bases del plan Fouchet (13).

Aunque esta tentativa era un poco prematura, el ambiente varió en el curso del año y en otoño los ministros responsables presentaron ciertas sugerencias para reanudar las negociaciones políticas. Se intentaba (y la tarea no era fácil) resolver el dilema de la elección entre el sistema comunitario y el concepto de la responsabilidad exclusivamente gubernamental; se hicieron tentativas para encontrar una fórmula de compromiso que satisficiera a ambas escuelas de pensamiento.

En septiembre de 1964, M. Spaak formuló propuestas al Comité de Asuntos Generales de la UEO, que repitió en la radio belga. Sugería el añadir a la estructura prevista en el plan Fouchet un comité de tres «eruditos» que serían «figuras políticas independientes», constituyendo un «órgano comunitario» que podría mantener un diálogo efectivo con los Gobiernos nacionales (14). Estas ideas fueron aprobadas por el Comité de Asuntos Exteriores del Senado belga el 27 de octubre, pero M. Mansholt, vicepresidente de la Comisión de la CEE las criticó duramente.

En noviembre, el canciller alemán M. Erhard comunicó sus ideas a los otros miembros de los Seis: proponía una cooperación más estrecha en el campo de la política exterior, la defensa y la cultura. Quería asimismo determinar las posibilidades de entrada en las Comunidades de otros miembros de los Estados Europeos. Propuso la creación de un Comité Consultivo formado por personas nombradas por los Gobiernos nacionales, pero no responsables ante ellos, este órgano tendría la función de representar los intereses de la Comunidad en conjunto, en las discusiones con el Consejo

(11) Publicado en la prensa francesa el 1 de febrero de 1964. Reproducido en el Documento AS/Pol. (15) 71, pág. 2.

(12) Recomendación 388, «Texts Adopted», abril 1964.

(13) Recomendación 390, ibíd.

(14) Las propuestas de M. Spaak se hallan en el Informe del Comité Político de la Asamblea Consultiva, Doc. 1811, del 20 de octubre de 1964.

de Ministros. Al mismo tiempo, los poderes del Parlamento Europeo deberían ser aumentados y extendidos a estos nuevos campos de competencia.

Pero más tarde, en el mismo mes, M. Saragat, ministro italiano de Asuntos Exteriores, presentó su propio plan para la unión política. Este plan preveía una reunión de jefes de Estado o de Gobierno de los Seis, preparada por los ministros de Asuntos Exteriores para adoptar una declaración sobre los pasos que se deberían dar para llegar a la Unión Política Europea. Esto se llevaría a cabo, durante tres años, con reuniones periódicas de los jefes de Estado o Gobierno y reuniones trimestrales de los ministros de Asuntos Exteriores, a quienes se unirían los ministros especializados en los temas de discusión. Una comisión política prepararía su labor. Al mismo tiempo, el Parlamento Europeo sería fortalecido y sus miembros elegidos por sufragio universal directo. Por último, los tres ejecutivos de las Comunidades Europeas serían fusionados. El Gobierno inglés sería ampliamente informado de estos progresos mediante reuniones periódicas del Consejo de la UEO.

A comienzos de 1965, varios proyectos estaban, pues, en el aire. Era necesaria una acción gubernamental que tomara decisiones y las pusiera en práctica. El 20 de enero se anunció que el general De Gaulle y el canciller Erhard, en su reunión de Rambouillet, estuvieron de acuerdo en seguir adelante hacia la integración política; el Parlamento Europeo, reunido en Estrasburgo, apoyó esta idea. Una semana más tarde la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa reclamaba «la apertura de negociaciones sobre la unión política europea, partiendo de una base lo más amplia posible, entre los Estados miembros del Consejo de Europa, ya fueran miembros de la CEE, de la EFTA o de ninguna de las dos, siempre que estuvieran deseosas de participar» (15). Pero los gaullistas votaron contra la idea de la ampliación de las Comunidades. En febrero, el nuevo secretario laborista de Asuntos Exteriores del Reino Unido, hablando en Bruselas, puso de relieve el deseo de Inglaterra de tomar parte en cualquier tipo de negociación que pudiera conducir a la unión política (16).

El Gobierno italiano invitó a los otros miembros de los Seis a tomar parte en una Conferencia, el 10 de mayo, en Venecia, a fin de reanudar las negociaciones sobre la unión política. Alemania y los tres países del Benelux aceptaron la invitación, pero Francia vaciló en participar.

A finales de marzo, M. Couve de Murville, ministro francés de Asuntos Exteriores, se trasladó a Roma un fin de semana para revisar la situación con su colega italiano; a su vuelta a París, después de una reunión del Consejo de Ministros francés, el ministro de Información anunció que el Gobierno francés consideraba necesaria la apertura de las negociaciones y la Conferencia de los jefes de Estado o Gobierno, pero añadió que la posición del Gobierno francés no había cambiado desde la propuesta del Comité Fouchet en 1961, y que la Conferencia propuesta no debería celebrarse hasta que las negociaciones sobre la agricultura, que tendrían lugar a finales de junio en Bruselas, no hubieran acabado satisfactoriamente.

La Conferencia propuesta para el mes de mayo, en Venecia, fue, por tanto, abandonada. En junio, las negociaciones sobre los problemas agrícolas cayeron en punto muerto y los representantes franceses comenzaron a ausentarse de las reuniones; en septiembre de 1965, la situación empeoró cuando el general De Gaulle, en una conferencia de prensa (17), describió la Comisión del Mercado Común como «un aerópago de tecnócratas sin patria ni responsabilidad ante nadie» y las normas del Tratado de Roma sobre el voto mayoritario como «pretenciosas, basadas en mitos abusivos y opuestas al sentido común y a la realidad». Sólo abandonando estas normas, dijo el General, Francia estaría dispuesta a reanudar las negociaciones de Bruselas. En aquella época, parecía ilusorio esperar que los Seis fueran capaces de desarrollar el sistema comunitario en forma de unión política; aún más, todo el fundamento de ese sistema, tal

(15) Recomendación 408, «Texts Adopted», enero 1965.

(16) «The Times», 14 de febrero de 1965.

(17) Publicado en la prensa francesa el 10 de septiembre de 1965.

como se venía desarrollando y aplicando desde hacía quince años, se había puesto en tela de juicio.

#### V. NUEVAS PERSPECTIVAS: 1969-1972

No se hicieron grandes progresos en los años siguientes, la crisis provocada en 1965 por la oposición francesa a extender el papel y la competencia de la Comisión, así como la negativa a aceptar el principio de decisión por voto mayoritario en el Consejo de Ministros fue soslayada más que resuelta por el Acuerdo de Luxemburgo en enero de 1966 (18). Después de esta crisis, el Tratado de fusión de los ejecutivos entró en vigor (1967) y se reanudaron las negociaciones para la ampliación de las Comunidades. Las esperanzas en pro de una política más constructiva y prometedora parecían más halagüeñas, pero desaparecieron poco más tarde, con el segundo veto francés a la entrada de Inglaterra. Fue necesario esperar a la reunión cumbre de La Haya, celebrada en diciembre de 1969, antes de que se encontrara un camino para salir del «impasse». Dicha Conferencia constituyó indudablemente una piedra angular en la vida de las Comunidades. Se llegó al triple objetivo de «cumplimiento, fortalecimiento y ampliación» de las Comunidades o, por lo menos, se tomaron importantes decisiones con el fin de alcanzarlo: el «cumplimiento», pasando en 1970 del período de transición al definitivo; por lo que se refiere al «fortalecimiento», con la decisión de seguir adelante en la creación de una unión económica y monetaria; por último, la «ampliación» se conseguiría mediante acuerdos para reanudar las negociaciones con los cuatro países solicitantes (19).

La Conferencia de La Haya dio también oportunidad al planteamiento de otros problemas. El Parlamento Europeo presentó un programa de ocho puntos conteniendo propuestas que los Gobiernos deberían considerar. Estas propuestas incluían la elección del Parlamento por sufragio universal directo siguiendo las líneas del plan presentado en 1960, o al menos el establecimiento de un procedimiento para que el Parlamento y el Consejo llegaran a un acuerdo, con vistas a la preparación de un texto final encaminado a lograr este fin. Proponía también el fortalecimiento de sus poderes presupuestarios, poderes que, por razones históricas, se habían considerado siempre como la piedra de toque de todo avance hacia un control democrático (20).

La Comisión presentó asimismo a la Conferencia un Memorándum con sus propuestas, que seguían, parcialmente, las mismas grandes líneas que las del Parlamento, incluyendo el establecimiento de la unión económica y monetaria, la obtención de recursos propios de la Comunidad, acompañados de un aumento de los poderes presupuestarios del Parlamento, elección por sufragio universal directo y una invitación a la Conferencia «para declarar su deseo de asegurar que Europa camina hacia la unión política» (21).

La Conferencia no llegó tan lejos como el Parlamento y la Comisión habían sugerido, pero además de su decisión en favor del «cumplimiento, fortalecimiento y ampliación» antes mencionada, los jefes de Estado y de Gobierno se pusieron de acuerdo sobre el procedimiento a seguir para financiar los gastos de la Comunidad con sus propios recursos y para aumentar los poderes presupuestarios del Parlamento. Declararon que el problema de la elección directa «estaba todavía en estudio en el Consejo de Ministros» y animaron a los encargados de la cartera de Asuntos Exteriores «a encontrar el mejor camino para progresar en el campo de la unificación política, dentro del contexto de la ampliación» (22). Los ministros deberían presentar sus propuestas hacia finales de julio de 1970.

(18) Cf. capítulo I, sección 7; capítulo 6, sección D, de mi libro «The Council of Europe...».

(19) Véanse referencias en la nota siguiente.

(20) Informe de la Comisión 1969, Anexo de la Conferencia en la cumbre, pág. 483; «European Yearbooks», vol. XVII, 1969, págs. 509-521.

(21) *Ibid.*, págs. 485 y 513.

(22) *Ibid.*, págs. 488-489 y 521.

Estas propuestas fueron presentadas, de hecho, en el llamado «Informe Davignon» que fue aprobado por los ministros de Asuntos Exteriores el 20 de julio de 1970 y sometido a los jefes de Gobierno, y también comunicado (innovación interesante) a los Gobiernos de los cuatro países candidatos. Las propuestas, sin embargo, eran bastante modestas. Preveían consultas encaminadas a asegurar la cooperación en materia de política exterior, que serían preparadas por un Comité de Directores Políticos pertenecientes a los diferentes Ministerios de Asuntos Exteriores, que se reunirían cuatro veces al año, seguida de una reunión anual de los Ministros de Asuntos Exteriores.

Por lo que se refiere al mecanismo institucional era todavía más modesto que el plan Fouchet de 1962 (que ya había sido duramente criticado como inadecuado en su época) parecía ir apenas más allá que continuar con las consultas políticas que ya habían comenzado a celebrarse desde hacía algunos años en el Consejo de la UEO (23).

El aspecto positivo del Informe Davignon, por otra parte, era doble: pareció romper el «impasse», que persistía desde hacía algunos años entre los Seis, inclusive con medidas tan modestas; en segundo lugar, los cuatro países candidatos fueron informados y tratados como futuros participantes. Sin embargo, ni la Comisión ni cualquier otro órgano comparable participarían en esas consultas políticas, aunque sería invitada a expresar su opinión si el trabajo de los ministros afectara a las Comunidades existentes.

La primera reunión de los ministros de Asuntos Exteriores bajo el nuevo sistema se celebró en Munich, en noviembre de 1970. Se informó sobre las discusiones mantenidas en orden a la armonización de la política exterior sobre el Oriente Medio y a la coordinación del trabajo de las delegaciones nacionales en las Naciones Unidas; se reconoció, asimismo, la necesidad de no perjudicar en modo alguno el fortalecimiento de las Comunidades. Se tomaron varias medidas prácticas para mantener contactos más estrechos entre los departamentos políticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores (incluyendo una red de teletipos directos) y celebrar consultas entre los embajadores de las capitales más importantes. Aún más, se reconoció que los nuevos acuerdos eran provisionales y que se revisarían pasados dos años.

Para tomar nota del interés parlamentario por este desarrollo, M. Walter Scheel, ministro alemán de Asuntos Exteriores, se trasladó de Munich a Estrasburgo y tomó parte en un Coloquio con el Comité Político del Parlamento Europeo, instituyendo así una práctica que se repetiría cada seis meses. La institución de dicha práctica reconocía el papel potencial del Parlamento como partícipe importante en el proceso de integración política.

En enero de 1971, el presidente Pompidou analizó, en una conferencia de prensa, los factores implicados en el establecimiento gradual de una cierta forma de confederación europea. En el mes siguiente, M. Heath pronunció un discurso en el que explicaba la necesidad de crear «una unidad de acción que dé a nuestros países colectivamente en el mundo de las relaciones internacionales, la posición que individualmente está fuera de nuestro alcance», y expresó el deseo del Gobierno británico, cuando fuese admitido en las Comunidades, de «participar en el desarrollo de las instituciones efectivas a este fin» (24). La cumbre anglo-francesa celebrada en mayo de 1971 llegó aparentemente a un acuerdo para obtener una común aproximación de los dos Gobiernos. Algunos hombres de Estado europeos, sin embargo, todavía pensaban en instituciones políticas de carácter más poderoso. Cuando, en febrero de 1971, en Bonn, el canciller Willy Brandt se dirigió al «Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa», de M. Monnet habló del «establecimiento de un Gobierno europeo, cuidadosamente organizado, capaz de tomar decisiones en política común y sometido a control parlamentario», mientras que M. Blesheuvel, nuevo primer ministro neerlandés, habló de la necesidad «de la existencia de instituciones europeas fuertes y supranacionales,

(23) Capítulo 5 supra, sección 4. Cf. Informe del Comité de Asuntos Políticos de la Asamblea Consultiva. «Documents of the Assembly», 1971. Doc. 2890.

(24) Este proceso está resumido en el Informe del Comité de Asuntos Políticos de la Asamblea Consultiva de septiembre de 1971. Doc. 3003.

así como de un control parlamentario a nivel europeo, preferiblemente, a través de un Parlamento elegido directamente» ((25).

En el verano de 1971, por consiguiente, parecía que la evolución era otra vez posible. Esto no quiere decir que se hubiera logrado ningún progreso significativo en el camino de la unión política, tal y como se entendía dicho concepto en los años cincuenta, pero era posible, una vez más, discutir el problema con una mente abierta y con grandes esperanzas.

Existía aún una diferencia de opinión fundamental entre dos escuelas de pensamiento. Una de ellas pensaba que el éxito notable de las Comunidades (de hecho sin paralelo en la Historia por lo que se refiere a medidas efectivas de integración de Estados soberanos) era debido a su estructura institucional única, particularmente al papel de la Comisión, actuando como fuerza motriz independiente en favor del interés común y al continuo intercambio de ideas entre la Comisión, representante de la Comunidad y el Consejo, representante de los Estados. Una vez que este nuevo método de integración había mostrado su eficacia, de forma tan sorprendente, en el campo económico, sería no sólo un error, sino un paso atrás, no utilizarlo para fines políticos, con las adaptaciones necesarias. Aunque el elemento más importante en el «método comunitario» era el papel de la Comisión, se daba también gran importancia al mantenimiento y desarrollo del papel del Parlamento Europeo y esto por tres razones: la existencia del control parlamentario era la mejor garantía para mantener un sistema democrático, los parlamentarios eran capaces de realizar un labor particularmente importante en el desarrollo de la unidad política y estaban en posición de bloquear cualquier plan que desaprobaran. En tercer lugar, la elección directa del Parlamento (tema en discusión durante casi veinte años) era generalmente considerada como el mejor método para poner en contacto al electorado con los problemas europeos y hacerle más consciente de sus responsabilidades.

La segunda escuela de pensamiento era más tradicional en su enfoque y más nacionalista en su concepción. Su principal exponente fue el general De Gaulle, algunas de cuyas declaraciones sobre este tema han sido expuestas anteriormente en este estudio. La esencia de su tesis radicaba en que la responsabilidad de la política nacional reside en los Gobiernos nacionales, las decisiones importantes que les afecten no pueden ser tomadas sin su consentimiento o impuestas contra su voluntad (todo lo cual es verdad) y que, por consiguiente, la preparación de decisiones y la negociación de acuerdos internacionales debe confiarse a funcionarios nacionales bajo el control de los ministros nacionales, y más tarde a los ministros mismos que deben actuar por acuerdo unánime (lo que no se deduce necesariamente de la premisa). Todo ello hace preguntarse si la oposición al «método comunitario» en ciertos círculos no estará inspirada en la desconfianza de los funcionarios nacionales y los diplomáticos hacia los «europeos» y los «eurócratas» a los que consideran menos capacitados que ellos mismos para conducir las relaciones internacionales.

Sea como fuere, la situación continuó desarrollándose, lenta pero perceptiblemente. Parecía abrirse camino la idea de que era vital dar a Europa las instituciones necesarias para elaborar y llevar a cabo una política propia en el campo económico, político y monetario. Resulta lógico construir sobre lo que ya existe: las instituciones comunitarias (26).

En noviembre de 1971, los ministros de Asuntos Exteriores de los Seis se reunieron en Roma, de acuerdo con lo establecido en el plan Davignon, y acordaron que las consultas políticas deberían ser «fortalecidas, intensificadas y sistematizadas». Más importante fue la decisión de celebrar una «reunión en la cumbre» con los cuatro países candidatos, en 1972, es decir, la Cumbre de los Diez (27), para revivir el espíritu de la Conferencia de La Haya de 1969 en un marco más amplio. Se esperaba que uno de los temas sería la definición de una actitud común en la Conferencia Europea de Segu-

(25) *Ibid.*, pág. 25.

(26) *Ibid.*, pág. 26.

(27) N. del T.: Cuando se escribió este estudio, no se había celebrado todavía el referéndum noruego, de ahí la alusión a la cumbre de los Diez.

## LA UNION POLITICA EUROPEA

ridad, propuesta por la URSS, con los países del Este, actitud que parecía más alentadora después de la visita de M. Brejnev a París en octubre y de los acuerdos sobre Berlín, concluidos en septiembre y diciembre de 1971. En enero de 1972, la atmósfera era tan esperanzadora que un ministro alemán, hablando ante la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, pudo decir: «la meta política a la que debe tender esta generación debe ser la creación de una Confederación de Estados de la CEE», y continuó: «no debemos perder de vista el objetivo a largo plazo, que es todavía la Comunidad Política, con un Gobierno europeo que pueda tomar decisiones y sujeto a control parlamentario. Una Europa unificada, unida y socialmente progresiva es de vital importancia para los pueblos de nuestro continente» (28).

Esta cita ofrece una conclusión apropiada a nuestro trabajo; expresa sucintamente lo que ha sido el objetivo de muchos y el ideal de muchos más en el período de casi un cuarto de siglo. Pese a muchas desilusiones, la esperanza sigue manteniéndose y las perspectivas para su realización parecen ser considerablemente mayores de lo que han sido durante muchos años.

## BIBLIOGRAFIA

- F. A. M. ALTING von GEUSAU: «European Political Integration: A record of Confusion and Failure». *European Yearbook*, vol. XI, págs. 135-161.
- Max BELOFF: «The future of British Foreign Policy». London, 1969.
- Lord GLADWYN: «The European Idea». London, 1966.
- Walter HALLSTEIN: «United Europe: Challenge and Opportunity». Cambridge, Mass., 1962.
- R. W. G. MACKAY: «Strasbourg in Perspective». *European Yearbook*, vol. IV, págs. 174-192.
- Richard MAYNE: «The Community of Europe». London, 1963.
- Roy PRICE: «The political future of the European Community». London, 1962.
- A. H. ROBERTSON: «The European Political Community». *British Yearbook of International Law*, 1952, páginas 383-401.

---

(28) «Official Reports» de la Asamblea Consultiva. 26 de enero de 1972, págs. 10 y 21.

