

FEDERALISMO Y SOBERANIA EN LA HISTORIA DE LA CONSTRUCCION DE LA EUROPA COMUNITARIA

por José Luis IGLESIAS BUIGUES (*)

El tema de Europa —tan viejo como el Continente— ocupa la actualidad en las últimas décadas, muy especialmente a partir de la segunda guerra mundial, época en que se ha conseguido concretar en unas instituciones todo el proceso evolutivo de la idea europea.

Las Comunidades Europeas, máximo fruto de nuestro tiempo, han servido de tema para una ingente cantidad de estudios de toda índole que, con mayor o menor acierto, y, en su mayoría, intentan explicar su contenido, de forma que, tal vez cegados por el brillo de ese adjetivo que normalmente se les añade —«supranacional»— podrían equipararse, aunque, en determinados sectores, con la peculiar forma de organización política llamada «federalismo». En tal sentido, cabría pensar que, puesto que es supranacional, la Comunidad es también federal, aunque limitada y, por vía de consecuencia, que la soberanía de los Estados miembros ha sufrido un extraño proceso de volatilización parcial, pero en medida suficiente como para que la Comunidad hiciera honor al adjetivo que algunos, interpretando erróneamente la historia, quisieran atribuirle: «federal».

La distinción entre supranacional y federal, con su importante incidencia en el grado de afectación a la soberanía de los miembros, está, a nuestro juicio, suficientemente clara como para que volvamos a exponerla (1); más acertado parece, aunque en un contexto menos comprometido, hablar de proceso de «integración», método que, en efecto, es de esencia federal (2) y que pone de manifiesto una idea de evolución

(*) Profesor adjunto de la Universidad Complutense de Madrid.

(1) Si se permite la cita de uno mismo, un intento de clarificación del alcance y límites de la supranacionalidad, junto con los matices diferenciadores del federalismo y de su incidencia en la soberanía, puede verse en nuestro estudio, publicado en el número fundacional de esta Revista: **La noción de supranacionalidad de las Comunidades Europeas**. R.I.E., 1974, págs. 73-117, en especial, págs. 196 y ss.

(2) P. PESCATORE: **Fédéralisme et intégration. Remarques liminaires**. En la obra colectiva «Fédéralisme et Cours Suprêmes et l'intégration des systèmes juridiques». Heule-Bruxelles-Namur (ed. UGA), pág. 8.

hacia formas federales, que no pueden ser más que **políticas** (3), con la consiguiente y paralela evolución de la incidencia en la soberanía de los componentes.

Así, federalismo y soberanía son los ingredientes que, de una u otra forma, aparecen en los intentos que han ido conformando la historia de la Europa comunitaria. Intimamente ligados, ambos conceptos aparecen repetidas veces en proyectos, tanto oficiales como «privados» pero, de tal forma entendidos, que han resultado contrapuestos. De ahí que la poca claridad de los intentos habidos en la evolución del proceso integrador de la Europa occidental, en lo que concierne a este punto, no haya dejado ver los auténticos escollos levantados, en todos los tiempos, al lento caminar de los pueblos de Europa hacia su unidad, de los que las actuales Comunidades son ahora tributarias. En este análisis de los hechos nos proponemos aportar una modesta contribución a la clarificación del problema. Para ello habría que partir, ante todo, de un mínimo fondo común en cuanto a la noción de federalismo. Ciertamente el término ha sido utilizado a lo largo de la historia para cubrir expedientes del tipo más variado y que cada autor lo ha interpretado a su manera; sin embargo, a nuestro juicio, podría decirse, al menos desde el punto de vista del Derecho Internacional, que la federación debe poseer, para ser tal, un **mínimum**: la fusión de la soberanía política de los federados en provecho exclusivo de la nueva entidad creada. Como ha escrito certeramente Pescatore, «en la federación, la percepción de la necesidad de unidad posee una tal claridad y urgencia, que todas las funciones vitales —defensa, relaciones exteriores, comercio, moneda..., son reunidas en el centro, entre las manos de las autoridades federales. Por vía de consecuencia, la personalidad de las colectividades participantes está sentenciada: son autónomas, no son soberanas... La federación, habida cuenta de la plenitud relativa de sus competencias materiales y de la intensidad de los poderes atribuidos a la autoridad central, es un Estado en el sentido pleno del término. La federación es representativa de relaciones de derecho público y no de derecho internacional». (4).

Veamos, pues, las tres etapas en que conviene dividir la historia de la idea europea.

I. DE LOS ORIGENES A LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL

Europa, continuadora de la Cristiandad medieval y surgida de la crisis del universalismo de la época, busca la unidad partiendo de la diversidad de sus pueblos. Ciertas fórmulas políticas han plasmado en diversas ocasiones esa tendencia hacia la unidad, como lo que se llamó a partir de Westfalia el «sistema de Estados europeos», o «concierto europeo», a partir del Congreso de Viena y las guerras napoleónicas, fórmulas que no resistirían el impacto de los nacionalismos, y sus secuelas, el antagonismo de intereses de la época del imperialismo, sobre todo a partir de 1890, que nos llevaría a la Gran Guerra (5).

En el siglo de los nacionalismos y de los grandes Estados soberanos florecen, sin embargo, utopías políticas imaginadas para Europa: en 1814, Saint-Simon clama por una nueva organización de Europa mediante la unificación política de sus pueblos, si

(3) G. HÉRAUD: *L'interétatique, le supranational et le fédéral*. Arc. Philosophie du Dr., pág. 187, y nuestro trabajo citado en nota 1, págs. 108 y ss.

(4) P. PESCATORE, *art. cit.*, pág. 6.

(5) A. TRUYOL Y SERRA: *La Sociedad Internacional*. Madrid, 1974.

bien tiene el cuidado de dejar muy claro que cada pueblo verá respetada su soberanía e independencia nacionales. En 1867, Ch. Lemmonier funda un periódico titulado «Les Etats Unis d'Europe», y otra publicación semejante, «Européen», funcionaba ya en París muchos años antes, fundada por J. P. Buchez y puesta al servicio de la causa federal europea. Por su lado, A. Comte propone la formación de una «República occidental» que integraría a Alemania, España, Francia, Italia e Inglaterra, mientras que otro europeísta, Considérant, propugna la formación de un Estado europeo que, aunque centralizado, respetase los derechos de las nacionalidades. Son los tiempos en los que Victor Hugo reclama la República Europea y Lamartine defiende la fraternidad de sus pueblos en el «Manifiesto a Europa» (6).

En verdad que sólo la rivalidad —y con ella la guerra— han hecho posible que, en cada etapa, la necesidad de la unión estrecha entre pueblos de cultura y tradición similares aglutinase a los hombres y a las ideas, porque, paradójicamente, el ideal europeo ha florecido en las etapas de división. Así, publicaciones y Congresos en pro o en contra, pero en todo caso con la idea de Europa, se suceden hasta que la política, que anda por otros derroteros, estalla en 1914. Es el apogeo de los nacionalismos y, a la vez, el punto culminante del sistema burgués y capitalista (7). Con estos acontecimientos fenece la primera gran etapa de la idea europea.

II. EL MEMORANDUM BRIAND

Terminadas las hostilidades, Europa vuelve a llamar a sus hombres, a sus incondicionales. Empieza a comprenderse que la solución a las catástrofes políticas mundiales se localizan en Europa, y de ella dependen: «organización del mundo y unidad europea pueden considerarse, hasta bien entrado el siglo presente, como propósitos equivalentes (8). De esta forma, Europa va a descubrir dos de sus más fervientes defensores: el aristócrata Ricardo Coudenhove Kalergi y el político Aristide Briand.

Si el primero, de familia griega y flamenca, hijo de un embajador austrohúngaro y una japonesa, con parientes en toda Europa, educado en Viena y Bohemia, representa lo que podría calificarse de «esfuerzo privado» en la construcción de Europa, y a su incansable actividad se debe el nuevo despertar de la idea unificadora (9), el momento culminante de esta **segunda** etapa del proceso ideológico europeo —que marcará, al mismo tiempo, su fin— hay que apuntarlo en el haber de Francia: este país es quien, por vez primera, emprende el esfuerzo «oficial» de hacer Europa. En efecto, al año siguiente de la firma del Pacto Briand-Kellog, en la reunión estival del Consejo de la Sociedad de Naciones, en Madrid, A. Briand se dirige a los delegados allí reunidos para proponer en firme la Unión Europea. Pero es en la siguiente sesión (septiembre de 1929) en la que el político francés expone las líneas fundamentales de su pro-

(6) Citado en M. MEDINA ORTEGA: *La Comunidad Europea y sus principios constitucionales*. Madrid, 1974, pág. 40. Ver, igualmente, H. BRUGMANS: *La idea europea. 1920-1970*. Madrid, 1972 (trad. A. Ruiz de Azúa); A. TRUYOL Y SERRA: *La integración europea. Idea y realidad*. Madrid, 1972.

(7) J. ROVAN: *L'Europe*. París, 1966, pág. 30; A. J. P. TAYLOR: *Europe: Grandeur and Decline*. London, 1967, págs. 47 y ss.

(8) A. MIAJA DE LA MUELA: *De la utopía federal a las Organizaciones supranacionales*. Estudios sobre la integración europea. Zaragoza, 1960, pág. 94.

(9) La obra del autor, *PanEuropa*, Viena, 1923 (trad. española de Gamboa Sánchez. Madrid, 1928), se tiene como profética en muchos aspectos.

yecto: «Pienso que entre los pueblos que están geográficamente agrupados, como los pueblos de Europa, debe existir una especie de lazo federal; tales pueblos deben gozar en todo instante de la posibilidad de entrar en contacto, de discutir sus intereses, de tomar en común las resoluciones, de establecer entre ellos un lazo de solidaridad que les permita hacer frente, llegado el caso, a las circunstancias graves que pudieran presentarse. Ese es el lazo que yo desearía establecer». A continuación, el creador proponía empezar la asociación en el campo económico, el más necesitado, para pasar después al campo social y político.

Y así fue como el 1 de mayo de 1930, Aristide Briand sometió, en nombre del Gobierno francés, a los veintiséis países miembros de la Sociedad de Naciones el Proyecto en cuatro puntos que debía ser, desde la primera guerra mundial, el primer documento oficial relativo a la construcción de Europa.

Después de resaltar los males de la época en la Introducción del Memorándum, el Gobierno francés propone un esfuerzo común y continuado de coordinación, dentro del marco de la Sociedad de las Naciones, de todas las Potencias europeas (10). Adviértase que en 1930 Europa empieza a sufrir las consecuencias del «crac» de Wall-street del año anterior y que el Continente ha visto aparecer, de resultados de la primera guerra mundial, más de 20.000 kilómetros de nuevas fronteras, otras tantas barreras aduaneras «que los tratados de paz se han visto obligados a crear para hacer justicia, en Europa, a las aspiraciones nacionales» (11).

Así, tras sostenerse en el primer punto del Memorándum, «la necesidad de un Pacto de orden general, por elemental que sea» —puesto que lo importante es «afirmar el principio de la unión moral europea y consagrar solamente el hecho de la solidaridad instituida entre los Estados europeos» ;en el punto dos, el Memorándum expone el proyectado mecanismo de funcionamiento de «La Unión Europea»:

1. Un órgano representativo y responsable, **La Conferencia Europea**, compuesta de representantes de todos los Gobiernos europeos miembros de la Sociedad de Naciones, que sería el órgano director principal de la proyectada Unión.

2. Un órgano ejecutivo: el **Comité político permanente**, compuesto solamente de un cierto «número de miembros de la Conferencia Europea», cuya presidencia se ejercería por rotación de los componentes y que supondría para la «Unión Europea» un organismo de estudio, al mismo tiempo de su instrumento de acción. La actividad de la Conferencia y del Comité debería ejercerse en el marco de la Sociedad de Naciones, en Ginebra; incluso podría hacerse coincidir sus sesiones regulares con las del Consejo de la Sociedad de Naciones.

3. Una **Secretaría**, para asegurar administrativamente la ejecución de las instrucciones del Presidente de la Conferencia o del Comité, las comunicaciones entre los gobiernos firmantes del Pacto europeo, convocatorias, preparación de las discusiones, el registro y notificación de las resoluciones, etc.

El tercer punto del Memorándum se pronuncia por la necesidad de fijar las directrices esenciales que deberán determinar las concepciones generales del Comité y guiarlo en su estudio para la elaboración del programa de organización europea. El pro-

(10) Documentación recogida en B. MIRKINE-GUETZEVITCH et G. SCELLE: **L'Union Européenne**. París, 1931, págs. 33 y ss.

(11) **Memorandum**. Doc. 13.

blema político será preponderante al económico, sobre todo para garantizar la seguridad de los Estados más débiles y porque la unión económica está rigurosamente determinada por la cuestión de seguridad y ésta, a su vez, se encuentra en íntima relación con la unión política.

La concepción de la **unión política** debería tender a «una federación fundada sobre la idea de unión y no de unidad, es decir, lo bastante flexible para respetar la independencia y soberanía nacional de cada uno de los Estados».

La concepción de la organización económica tendría como objetivo «un acercamiento de las economías europeas, realizada bajo la responsabilidad política de los gobiernos solidarios» (12).

Dejando a un lado las críticas que hoy día podrían dirigírsele, la verdad es que, a pesar de su pomposo nombre, el contenido del **Memorándum** estaba bastante alejado de la perspectiva federalista; dos puntos son suficientes para percibirlo: de un lado, el hecho de que se afirme que «lejos de constituir una nueva instancia para la solución de los litigios, la asociación europea, que en tal materia sólo podría ejercer sus buenos oficios a título puramente consultivo, no estaría calificada para entender del fondo de los problemas particulares cuya solución hubiese sido confiada por el Pacto o por cualquier tratado, a un procedimiento especial de la Sociedad de Naciones o a cualquier otro procedimiento expresamente definido». Es decir, que si la Unión Europea no tiene facultad en ningún caso para decidir en tales cuestiones, y su contenido se reduce al simple papel de consulta, no puede existir de ninguna forma el sistema federativo.

Más grave es el hecho de que, en la parte tercera del **Memorándum**, se afirme que la federación estaría fundada en la idea de «unión y no unidad, es decir, lo bastante flexible para respetar la independencia y soberanía nacional de cada uno de los Estados»... y de que el entendimiento de las naciones europeas debe realizarse «sobre el plano de la soberanía absoluta y de la entera independencia política»...; afirmaciones que, a pesar de los actuales progresos alcanzados en la deseada Unión Europea, algunos intentan, aún hoy, revivir.

Es evidente la incompatibilidad de tales declaraciones y el pretendido afán de «unión federal».

Las respuestas de los gobiernos, que se solicitaron el 15 de julio de 1930, no se hicieron esperar: la primera, fechada el 25 de junio, es del Gobierno español; la última, del suizo, se recibe el 4 de agosto del mismo año. En líneas generales, a pesar de que ninguna rechaza el Memorándum, su contenido no es favorable al Proyecto; sin embargo, el estudio y cuidado puesto en la redacción de los términos, prueba que la iniciativa de Briand no fue considerada como utópica o irrealizable (13).

Las dos ideas —admisión de los principios del Memorándum y respuestas generalmente desfavorables al mismo—, que podrían parecer contradictorias, tienen una lógica explicación, que vendría dada por una visión panorámica de la Europa política del Tratado de Versalles. De un lado, la necesidad de la paz, solidaridad y colaboración latente en todo el continente europeo, exteriorizada en acuerdos, asambleas y tratados, hizo que se acogiera con esperanza la iniciativa de un gran potencia, que supondría una

(12) *Memorandum*, págs. 59 y ss.

(13) M. GUETZEVITCH et G. SCALLE, *op. cit.*, pág. 12.

colaboración permanente en materia económica —problema esencial— y un acercamiento de pueblos y sistemas, que, debidamente organizado, podría alejar la pesadilla de la guerra e instaurar en Europa una etapa indefinida de prosperidad.

Por otra parte, existe una extrema diversidad de puntos de vista sobre la forma de colaboración, las condiciones económicas y, sobre todo, el carácter político de la Unión.

La idea de un lazo más o menos federal, con un Consejo ejecutivo permanente compuesto sólo de un cierto número de miembros, no podía más que recordar a los gobiernos europeos las dificultades y desigualdades que el tal Consejo supondría en cuanto a la permanencia o temporalidad de sus miembros, máxime cuando el Memorándum declaraba que al Consejo se le confiarían todas las atribuciones importantes, «comprendidas las atribuciones constituyentes de la nueva Unión». Determinados gobiernos, con una triste experiencia en la política de la época, no ocultan su desconfianza en lo que para ellos muy bien podría ser un nuevo tipo de dominación e imperialismo de las grandes potencias. No es suficiente que el Memorándum afirme el predominio de lo político sobre lo económico, precisamente para garantizar y proteger a los Estados más débiles contra los riesgos de la dominación política que podría resultar de la primacía industrial de los Estados más fuertemente organizados.

Es por eso por lo que las respuestas de los 26 países consultados, aun reconociendo la necesidad de una coordinación y una cooperación europeas, se apresuran a declarar su repulsa a toda concesión comprometedora que vaya en detrimento de su soberanía.

Sólo, frente a la posición rígida de soberanía absoluta, mantenida por España, Italia y Portugal, las demás potencias llegan a admitir ciertos correctivos al principio para hacer posible la proyectada cooperación; el Gobierno holandés, encabezando estos países, lanza la certera fórmula de que «una concepción de la soberanía que no permitiese la aceptación voluntaria de ciertas limitaciones del poder de los Estados debería, según la opinión del Gobierno de la Reina, ser rechazada como incompatible con la naturaleza misma de las relaciones internacionales». Sin embargo, hay que hacer hincapié en que, sin llegar a la fórmula extrema del Gobierno irlandés de que «cada Estado será el único juez de la forma y medida en que él entiende cooperar a la prosecución de los objetivos de la asociación», la tónica general de las respuestas viene definida en la de Finlandia: «la Unión debe descansar sobre el respeto a la soberanía y a la igualdad recíproca de los Estados miembros, como ocurre con el régimen jurídico de la Sociedad de Naciones».

Se reclama, como corolario, la igualdad absoluta entre las naciones, lo que las lleva a rechazar, lógicamente, la constitución del «Consejo Europeo», que, tal como está concebido en el Memorándum, representa todo lo contrario de la deseada igualdad de los Estados.

Naturalmente que con estas premisas no podía tampoco ser aceptada la subordinación de lo económico a lo político, programada por el Proyecto. Las respuestas de la mayoría de los gobiernos son categóricas; otras conceden una simultaneidad de trato a ambos problemas, puesto que éstos se condicionan mutuamente; las respuestas de España, Grecia y Yugoslavia son vacilantes, y sólo el Gobierno polaco responde por la

afirmativa (14). Importa, pues, destacar, el deseo de realización de la Unión proyectada y las posturas de los gobiernos europeos en dos puntos capitales: la independencia y soberanía, de las cuales, como hemos visto, ningún país se halla dispuesto a soportar el menor ataque o detrimento, y sólo algunos aceptan determinadas limitaciones para hacer posible el deseo de unión y colaboración; y el predominio de lo político sobre lo económico, que luego será trastocado por los gobiernos europeos.

Soberanía e independencia y colaboración económica son los puntos sobresalientes de la Europa de 1930, cuestiones que deberán tenerse en cuenta cuando, veinte años después, otra vez Francia, por boca de su Ministro Robert Schuman, proponga, sobre bases más sólidas, la integración europea.

Pero, mientras tanto, el segundo cataclismo mundial ha barrido cualquier preocupación que no sea la de victoria.

III. LA ETAPA DE LAS REALIZACIONES

La liberación del continente, con el fin de las hostilidades, marca el comienzo de la **tercera etapa**, la verdaderamente constructiva, que se traduce en una serie de logros positivos, aunque mezclados con el amargo sabor del que, ilusionado, comprueba cómo las condiciones del pasado, que condujeron a pavorosos enfrentamientos, subsisten lo suficiente para retardar el proceso de integración europea.

La derrota de la Alemania de Hitler deja una Europa materialmente deshecha, arruinada, explotada, anémica, con apenas vitalidad. Por otro lado, dos grandes potencias, la URSS —que se ha anexionado por la fuerza el bloque oriental— y los USA, erigidos en protectores y financiadores del viejo y caduco continente, hacen su aparición en plan de directores en el escenario europeo. Este ya no cuenta, parece ser, en la política mundial, ni incluso en la propia política europea (15).

La miseria que se avecina, soportada pero no resuelta por el generoso Plan Marshall, lo acucioso de los problemas económicos y la aparición de la guerra fría, muestran a Europa el camino equivocado por el que discurría distraídamente y le imponen la reflexión: «Si un día Europa debe encontrar su fuerza y sus fuerzas, será preciso admitir que es a este período negro de su existencia, a este ambiente de desesperación y de marasmo moral y económico, al que se lo debe y que le dicta imperiosamente la búsqueda de una solución» (16).

Los campos se van perfilando: de un lado, los decididos a construir la Europa del futuro, que, según ellos, ineludiblemente será federal; de otro, aquellos que, más en

(14) Ver las respuestas de Austria, Gran Bretaña, y, en la misma línea, matizando sus posiciones, las de Bélgica, Checoslovaquia, Irlanda, Alemania, Dinamarca y Noruega.

(15) A. ALBONETTI: *Préhistoire des Etats Unis de l'Europe*. Paris, 1963, pág. 36. La razón de esta decadencia europea y el empuje de los nuevos colosos, la encuentra el Profesor SELA en que, por un lado, los Estados Unidos y Rusia son dos Estados organizados como grandes unidades continentales, que poseen vastos territorios y abundancia de recursos humanos y económicos, mientras que, por otra parte, el «parroquialismo» o «balcanización» de Europa que la divide en gran número de Estados, con una tupida red de barreras, aduanas y de dificultades de todo orden, trae como consecuencia el que ninguno de los Estados europeos, protagonistas de la política internacional hasta los primeros años del siglo XX, puedan acompañar en este papel a los colosos que hoy lo ejercen. L. SELA SAMPIU: *De la CED a la UEO*. «Derecho de Gentes y Organización Internacional». Santiago de Compostela, 1957, pág. 106.

(16) R. RACINE: *Vers une Europe nouvelle par le plan Schuman*. Neuchâtel, 1954, pág. 20.

el presente, interpretando tal vez erróneamente la Historia y la Cultura, no creen en el futuro unido de Europa. De esos dos bandos, unos se «atarean en hacer a Europa, pero simulando que no la hacen, a fin de atraer los sufragios de los indecisos, e incluso, de sus contrarios. Los otros, los adversarios, preocupados en aparentar que colaboran en construirla, con el fin de impedir que se haga» (17). Estas dos tendencias deberán tenerse en cuenta, porque, a partir de este momento, van a marcar los hitos de la historia de la Europa supranacional.

La primera fase de la evolución que acabamos de señalar comienza en 1947, cuando, en el mes de marzo, Inglaterra y Francia firman el Tratado de Dunquerque, que, un año después, ampliado con nuevos miembros (Bélgica, Holanda y Luxemburgo), y revisado, tomaría el nombre de Tratado de Bruselas o de la «Unión Occidental» (18).

El paso siguiente se da en La Haya, en mayo de 1948, en donde se reúne un «Congreso Europeo» con el propósito, nada menos, de crear un auténtico gobierno federal europeo, pero que inmediatamente choca con aquellos que, no tan ambiciosos, desean un programa más hacedero. Dejando a un lado la exposición de todos los acontecimientos que se sucedieron en tal Congreso, y que exceden los límites de este trabajo (19), baste con señalar que el éxito de La Haya, más teórico que efectivo, sirvió para mostrar que la idea europea contaba con dos bandos y con dos interpretaciones difícilmente conciliables. Francia, a la cabeza de los países continentales, está decidida a ir adelante; de otro lado, Inglaterra utiliza su peso y prestigio para que no se pase del simple campo de la colaboración. De ahí el resultado de la reunión de octubre, de mismo año, del Consejo consultivo de la Unión Occidental: ante los dos proyectos, uno francés, tendente a constituir una Asamblea representativa de Europa, y el otro inglés, preconizando, lógicamente, la cooperación interestatal por medio de un Comité de Ministros, el Consejo consultivo, que jamás volvería a reunirse, tras designar un «Comité permanente para el estudio y desarrollo de la Federación europea», se limita a «constatar» la oposición irreductible de las dos tesis y a afirmar lo difícil de la solución. Sin embargo, varios meses de discusión traerían un acontecimiento importante, anotado en el lado positivo de Europa: el 5 de mayo de 1949 los países miembros del Tratado de Bruselas, junto con los tres Estados escandinavos, Irlanda e Italia, firman el Estatuto del Consejo de Europa (20).

(17) D. VILLEY: *Le Marché Commun dans l'optique européenne*. Rev. Econ. Pol., 1958, pág. 28.

(18) El Tratado de Bruselas puede decirse que ha sido la base, en gran medida, de la construcción de Europa. La OECD, creada un mes más tarde, se inspira profundamente en él y lo mismo ocurre con el pacto de la OTAN y con el Congreso de La Haya de mayo de 1948. Su último retoque ha permitido la aparición del Tratado de la Unión de la Europa occidental, que incluyó a Italia y a Alemania, espaldarazo dado al rearme alemán. El Tratado de Bruselas es de especial importancia, además, porque, por primera vez, atribuye a diferentes órganos unas competencias militares, económicas, sociales y culturales que, tomadas en el futuro por otras instituciones, nos van a conducir a la Europa de los Tratados de París y Roma. Marca, pues, «una importante etapa en el camino de la Unión de los países de Europa occidental... y confirma el cambio de la política francesa en favor de una más amplia unidad del continente...». A. ALBONETTI, *op. cit.*, pág. 63.

(19) Una exposición detallada puede encontrarse en el magnífico estudio de ACHILLE ALBONETTI, ya citado, *Préhistoire des Etats Unis de l'Europe*. Ed. Sirey. París, 1963, y A. H. ROBERTSON: *Le Conseil de l'Europe*. «Aspects Européens». Leyde, 1962.

(20) El Consejo de Europa agrupa hoy todos los países de la Europa occidental, excepto España y Portugal, formando lo que se llamó la «Europa de los quince» (hoy son dieciocho). Se halla compuesto por un Comité de Ministros, representantes de cada país miembro y que delibera a la unanimidad y por una Asam-

De esta forma nació el Consejo de Europa, «fruto de un compromiso entre la tendencia extremista de los promotores de la unificación de Europa y las posiciones conservadoras de los gobiernos —principalmente el de Gran Bretaña— que manifestaron las más grandes reservas a la definición de obligaciones políticas y constitucionales que contrastasen con el principio de la soberanía nacional» (21).

A pesar de todo, el Consejo de Europa se lanza a la política de unificación, o, más exactamente, es la Asamblea consultiva quien lo hace. Sin andarse con rodeos, en su primera sesión propone la creación de una Autoridad Política Europea, que convertiría al Consejo de Europa en una organización del tipo de las que luego se llamarían «supranacionales», y consigue al final de la reunión, ingleses incluidos, que se adopte una moción declarando que el Consejo de Europa **debía** haber usado de sus «poderes» e influencia para la realización de la Autoridad Europea deseada. De esta forma, la Asamblea va a batallar por Europa hasta las fechas significativas de 1950-1951 y 1958.

En el proceso europeo emprendido por el Consejo de Europa, había surgido la duda ante dos posibilidades: instituir en su seno unas **autoridades especializadas** en determinados sectores de la vida de los países miembros, o, por otro lado, la conclusión de acuerdos parciales tendentes a constituir aquellas autoridades especializadas entre los países miembros que se hallasen dispuestos favorablemente a someter ciertos sectores de su actividad a órganos «supranacionales». La Asamblea consultiva, una vez más, se pronuncia por la posibilidad más dinámica para Europa, y recomienda, en agosto de 1950, la primera de las tesis en presencia.

De esta forma hemos llegado al año decisivo de 1950.

A estas alturas, los decididos a construir Europa han podido convencerse de que sus sueños jamás serán una feliz realidad si continúan creyendo que el Tratado de Dunquerque, la Unión Occidental, la OEEC o incluso el Consejo de Europa son la sola vía capaz de, no afectando a vecinos poderosos, lograr la unificación. Con el debido respeto a unas organizaciones que en cierta medida han conseguido aproximar a los países europeos en facetas importantes de sus actividades, los federalistas, los integracionistas e incluso los «funcionalistas» se han convencido de que se impone un nuevo paso adelante. La «Pequeña Europa» está a punto de aparecer. El ambiente que se respira en la época es propicio a las realizaciones concretas, pues se cuenta con un grupo de países dispuestos a lanzarse en la vía de la integración. Europa está en plena de restauración económica y todas aquellas soluciones que alejan el fantasma de la guerra y contribuyan a la rehabilitación de la economía gozarán de preferente acogida. Por otra parte, la opinión pública parece hallarse presta a apoyar la idea europea. No queremos decir **madura** para conseguir la federación política, pero sí preparada para responder afirmativamente a todo proyecto de integración que tenga, como objetivo, la desaparición de las fronteras y, con ellas, de toda clase de prejuicios na-

lica consultiva que representa a los Parlamentos de los Estados partes. Solamente adopta «recomendaciones», que a nada obligan, por mayoría de dos tercios.

El mismo día de la firma del Estatuto se publicaba una declaración oficial en los siguientes términos: «El rasgo esencial del Estatuto es el de la creación de un Comité de Ministros y de una Asamblea Consultiva, cuya reunión formará el Consejo de Europa. De estos dos organismos, el Comité de Ministros velará por la expansión de la **cooperación** entre los Gobiernos, mientras que la Asamblea Consultiva ofrecerá un medio de formular y expresar las aspiraciones de los pueblos europeos, cuyos Gobiernos quedarán así constantemente en contacto con la opinión pública europea.»

(21) A. ALBONETTI, *op. cit.*, pág. 66.

cionales, causantes de los desastres del continente. En este sentido deben interpretarse las palabras de un autor: «La Comunidad Europea no es una creación del espíritu, sin base sociológica o histórica o algo impuesto por conveniencia de tal gobierno o de tal grupo. Es un movimiento mucho más amplio, de miras más vastas. La voluntad de creación es el resultado de una fuerte corriente de la opinión pública hacia la idea europea, aunque sólo una minoría activa y algunos dirigentes convencidos hayan construido los cimientos de la futura comunidad política» (22).

Sea lo que fuere, lo cierto es que esa voluntad creadora, nacida en los países que luego formarían la Europa de los seis, escoge, por boca de uno de sus dirigentes, una forma hasta entonces impracticada de organización: la integración por sectores de la vida social de los países, empezando por los económicos, en oposición a los europeístas declarados que reclaman la federación política inmediata de Europa.

Así, el Ministro francés de Asuntos Exteriores, monsieur Robert Schuman, siguiendo el camino ya trazado por el Comisario General del Plan de Modernización y Equipo, monsieur Jean Monnet (23), declaraba, en el histórico 9 de mayo de 1950 (24), lo que después repetirían todos los textos de ambiente europeo: «Europa no se hará de golpe, ni en una construcción de conjunto. Surgirá por una serie de realizaciones que creen una solidaridad efectiva.» Y para ello, Schuman propone situar el conjunto de la producción carbón-acero franco-alemana bajo una Alta Autoridad común. De esta forma, «la solidaridad de producción así creada hará que toda guerra entre Francia y Alemania aparezca no solamente impensable, sino también materialmente imposible».

Los autores están completamente de acuerdo en señalar la feliz elección del nuevo método de organización: se percibe claramente una triple ventaja. En un primer estadio, la integración por sectores o funcionalismo, beneficiándose de la idea-fuerza o voluntad creadora que tiene como matriz aquella opinión favorable a Europa, responde a las exigencias económicas y técnicas de la integración, al mismo tiempo que deja el camino abierto —y más aún, empieza a recorrerlo— hacia la unión política, arrojándose el apoyo de los impacientes. Por otro lado, la solución del Ministro francés, esquivaba la posición nacionalista, evitando el choque de frente con aquellos que bajo ningún aspecto quieren oír hablar de la Europa federal (25).

De esta forma se ha atacado el mal de raíz, porque, suprimiendo la eterna rivalidad franco-alemana, se esfuma con ella la principal fuente de conflictos europeos.

Pero esto no es todo. Como, en realidad, el fin buscado era el de la unión política, en un plazo más o menos lejano, debía dotarse a la naciente Comunidad de unos órga-

(22) D. SIDJANSKI: *L'Originalité des Communautés Européennes et la répartition de leur pouvoirs*. R.G.D.I.P., 1961, pág. 46.

(23) J. MONNET es, en realidad, el auténtico Padre de la Europa comunitaria. Entre 1950 y 1958 ha escrito su historia y ha sido, a la vez, su profeta, su inventor y su apóstol. A este hombre cabe la gloria de la elección del método y del frente de ataque de la construcción europea, autor de los proyectos de la CECA, de la CED y de la CEEA.

(24) Texto de la Declaración en A. TRUYOL: *La integración europea...*, op. cit., págs. 104-106.

(25) Como ya hemos señalado, el método de integración por sectores había sido propuesto en la primera Conferencia de Westminster, en 1949, y recogido en la CEE de las Naciones Unidas, en Ginebra, y en la Asamblea consultiva del Consejo de Europa, de Estrasburgo. Sobre lo acertado de la elección, ALBONETTI escribe que «la aplicación del nuevo método fue particularmente feliz. Se comenzó allí en donde desde el punto de vista técnico y político los problemas eran más graves y más urgentes, pero en donde los resultados podían también ser los más espectaculares». Op. cit., pág. 100.

nos que, dejando atrás la tradicional y poco efectiva asociación de Estados soberanos, contase con facultades y poderes reales, limitados a aquellas materias elegidas como primer sector a integrar. Consultados seis países europeos, Inglaterra, Bélgica, Holanda, Italia, Alemania Occidental y Luxemburgo, y ante la favorable acogida de Benelux e Italia, además de la de Alemania Occidental (26), los seis países deciden poner en pie lo que luego debía llamarse Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), por un procedimiento que fue calificado de «iniciativa revolucionaria: una Alta Autoridad encargada de dar soluciones europeas a los problemas europeos, sin olvidar los intereses legítimos de los Estados miembros —el Consejo Especial de Ministros— ni el órgano encargado de hacer respetar el Tratado y de dirimir los conflictos, el Tribunal de Justicia. Y todos dotados de facultades suficientes para alcanzar sus fines y de poderes para garantizar jurídicamente sus decisiones (27).

Ese conjunto de competencias transferidas por los Estados constituyen los cimientos de la nueva Europa: **el orden comunitario autónomo**. De esa forma se materializaba la reacción, no sólo contra el nacionalismo y las limitaciones de orden interno, sino también contra la ineficacia de las instituciones y organizaciones puramente intergubernamentales, surgidas del Derecho Internacional clásico» (28).

Es el mejor momento para aprovechar el impulso europeo. El Gobierno americano, que, ante la amenaza creciente del comunismo, propone el rearme de la Alemania Federal, decide, de rechazo, a Francia a aceptar definitivamente el llamado «Plan Pleven», propuesto en septiembre de 1950, y concebido por J. Monnet, y que imaginaba una Comunidad militar para la defensa de Europa, según el sistema que tan buenos resultados había dado a la CECA (29).

Este «Ejército Europeo» previsto por el Ministro Pleven es el resultado de varias fuerzas opuestas: de un lado, Francia no quiere oír hablar en absoluto del rearme alemán, y, por otro, la presión americana, que piensa que una Alemania fuerte sería bastión importante frente a la pujanza del otro lado del «telón de acero». Este compromiso «estaba inspirado en una fe y sostenido por una teoría: fe en el valor de la unidad europea, teoría del poder supranacional de unas Comunidades especializadas como método de la construcción europea» (30). Siguiendo esta línea, la Comunidad

(26) Inglaterra, habiéndose declarado continuamente opuesta a todo lo que supusiese una relajación de los lazos con su Imperio, en donde confiesa tener intereses preponderantes y ante el posible alcance político de la proposición francesa, rehúsa toda participación en la proyectada Comunidad. Sin embargo, poco después, había de asociarse a la CECA.

(27) Vid. más ampliamente R. SCHUMAN: *Pour l'Europe*. Paris, 1963. R. HOSTION: *Robert Schuman et l'Europe*. Paris, 1969.

(28) P. MATHIJSEN: *Le Droit de la CECA*. La Haya, 1958, pág. 154.

(29) La idea de un Ejército europeo apareció por primera vez en el informe de la Asamblea del Consejo de Europa, en agosto de 1950. La Asamblea pedía la constitución de un ejército europeo bajo las órdenes de un mando también europeo y bajo el control de una Asamblea elegida por el pueblo de Europa.

(30) R. ARON: *Esquisse historique d'une grande querelle idéologique*, en «La querelle de la CED». Paris, 1956, pág. 3. El mismo autor añade: «para la opinión pública, el Plan Pleven gozaba de las ventajas siguientes: difería el momento de la decisión y sustituía a la fórmula brutal del rearme alemán, la más sutil de 'contribución de Alemania a la defensa de Europa', y a la noción de 'Ejército alemán' o de 'Wehrmacht', la de 'divisiones alemanas del Ejército europeo'; en fin, el Plan Pleven permitía a la Comunidad Europea el restringir el principio de la igualdad de derechos, evitando así la entrada de Alemania en la Comunidad atlántica», pág. 3.

Ese fue, para ARON, el primer ensayo de esta etapa histórica destinado a aplicar el método del plan Schuman a la solución del problema creado por la demanda americana de devolver las armas a Alemania.

Europea de Defensa —que así iba a llamarse— contaría con una **Comisaría** «como órgano superior, con ciertos poderes de decisión, cuyos miembros serían nombrados por los Estados partes, un **Comité de Ministros**, participantes del poder de decisión, una **Asamblea** y un **Tribunal de Justicia**. El Tratado preveía la progresiva integración de las fuerzas armadas y la gestión, financiación y ejecución en común de los programas de defensa.

Las críticas al plan proliferan rápidamente. En principio, y de forma primordial, los Estados **temían por su soberanía**. Una cosa es integrar gradualmente el carbón y el acero, y otra, muy diferente, poner el Ejército bajo un mando único. El Ejército es el sostén de la Nación y de su soberanía y se halla al servicio de una política. Pero sólo un Estado es capaz de llevar y definir una política. Ese ejército, ¿a qué Estado y a qué política serviría? Por otro lado, toda esta importantísima fuerza debía dejarse en manos de unos «tecnócratas», *sin Estado y sin pueblo en que apoyarse*. Si, por el contrario, se imaginaba un mecanismo que garantizase a los Estados contra las veleidades de los «Comisarios», la lentitud y parálisis de tal técnica sería incompatible con la rapidez necesaria en los asuntos y decisiones militares, lo que haría de tal organización algo inservible (31).

Los Estados Unidos, desde el otro lado del Atlántico, siguen las evoluciones y la efervescencia europea y, poco a poco, se convencen de que el rearme alemán no será jamás aceptado por Francia. Esto les lleva a abandonar su plan y a volcarse por el de una Comunidad Europea de Defensa, del que se convierten en decididos partidarios.

Mientras tanto, la Asamblea francesa, que va a decidir sobre el destino de la Comunidad de Defensa, se halla en plena batalla. Los socialistas, inclinados a favor de la CED; los «gaullistas», que ya han hecho su aparición, tolerarían antes un Ejército alemán que una entrega a Europa de sus fuerzas militares. Los demás partidos muestran su inquietud ante las dos soluciones. Sin embargo, la Asamblea francesa, que había aprobado en principio la discusión del proyecto, en el mes de octubre de 1950 (32), se vio, por fin, ante el problema de decidir su ratificación: el Ministro de Asuntos Exteriores, *monsieur Robert Schuman*, presentaba el 29 de enero de 1953 el proyecto de Comunidad Europea de Defensa, para su ratificación, ante una Asamblea dividida y en medio de un total ambiente de batalla (33). Ante el ambiente francamente hostil a la

(31) R. ARON, *art. cit.*, págs. 4 y 5.

(32) La Asamblea francesa aprobó en esta fecha el principio de la CED, aunque con numerosas reservas, a pesar de la aparición del gaullismo que, adversarios encarnizados del proyecto, empiezan a comprobar su poder en las elecciones legislativas de junio de 1951, en la que consiguen 120 escaños. Esta nueva fuerza va a jugar un papel importantísimo en la historia contemporánea de la unidad europea.

(33) El 27 de mayo de 1952, el Presidente del Consejo francés, M. Pinay, y los otros cinco países de la CECA, firman el Tratado de la CED y un Protocolo, entre otros documentos, con la OTAN, según el cual todo ataque perpetrado contra la CED sería considerado automáticamente dirigido contra los países miembros de la OTAN, y viceversa. El tiempo transcurrido desde la firma hasta la presentación del Tratado para su ratificación, jamás explicado de forma satisfactoria, hace pensar a un autor que quizá se buscaba ganar tiempo en un momento nada favorable para el Tratado, o que Schuman deseaba juntar al Tratado CED otro sobre la Comunidad Política que ya se estaba gestando. Sea lo que sea, los seis meses transcurridos fueron «más perdidos que ganados, porque la situación se deterioraba progresivamente». R. ARON, *art. cit.*, pág. 7.

Sin embargo, un autorizado autor ha afirmado que, en ese momento, el Tratado habría sido ratificado de haberse presentado a la Asamblea, porque en ese tiempo sólo los comunistas llevaban realmente la batalla contra la CED. El cisma apenas se había iniciado entre los socialistas y empezaba solamente a manifestarse entre los radicales. Los «gaullistas», casi todos en la oposición, no contaban aún para la mayoría.

CED, los partidarios del Tratado integrador de los ejércitos atacan sobre otro frente: el rearme alemán, en uno y otro aspecto, se impone. Aparte la amenaza soviética, debe contarse con que los Estados Unidos no van a eternizarse en Europa, y que, un día, los propios europeos deberán proveer a su propia defensa. Es necesario empezar desde ahora a elaborar un plan seriamente. La CED representa la reconciliación franco-alemana y la primera piedra del gran edificio europeo. Rechazarlo será acabar con la coalición occidental. Estos argumentos, suficientes para convencer a muchos, tenían un fuerte inconveniente: el rearme alemán se presentaba como **precio** que Francia debía pagar para el mantenimiento de la alianza atlántica, y no como objeto de una voluntad francesa (34). Sin embargo, queda patente que, considerando al rearme alemán como inevitable, la CED es la sola manera de evitar la «Wehrmacht».

De esta forma, jugándose el todo por el todo, al día siguiente de la dimisión de Spaak, los ministros de los seis países aprovechan en Estrasburgo la proposición de De Gasperi, según la cual la CED se comprometía a establecer un nuevo y revolucionario proyecto: la **Comunidad Política Europea** (35).

Siguiendo esta línea, los seis Ministros, reunidos en Luxemburgo, encargan a la Asamblea de la CECA la redacción de un proyecto de Comunidad Política Europea para antes del 10 de marzo de 1953. El artículo 38 de la CED atribuía tal función a su propia Asamblea, pero, como el Tratado no estaba todavía ratificado, la misión fue encargada en conjunto a la Asamblea de la CECA, más nueve parlamentarios franceses, alemanes e italianos, designados por la Asamblea consultiva del Consejo de Europa, con el fin de que la Asamblea «ad hoc» tuviese la misma composición que la futura de la CED (36).

En definitiva, ni el Mariscal Juin ni el General Weygang se habían pronunciado. La declaración de este último del mes de octubre no deja lugar a dudas en cuanto a lo que realmente se juega en los debates: «la creación del Ejército europeo, tal como está concebido, desmembra al Ejército francés y conduce a Francia a abandonos políticos de una excepcional gravedad». J. FAUVET: *Naissance et mort d'un Traité*. «La Quenelle de la CED», pág. 29.

(34) R. ARON, *art. cit.*, pág. 11. El autor explica que acentuando los peligros que entrañaba el inevitable rearme alemán, se mostraba que el sistema supranacional adoptado por la CECA era el único método capaz de conjurar el peligro. Este segundo tipo de argumentos fue el más usado por los partidarios de la CED. En este sentido, puede citarse al Profesor SELA cuando dice que la creación del Tratado CED no obedece a una voluntad europea, sino a la presión de acontecimientos exteriores que Europea ni ha provocado, ni ha querido, ni ha deseado. El soporte o apoyo al movimiento de Integración europea lo encuentra SELA en el miedo al imperialismo militar ruso, como pudiera serlo, en otro aspecto, el temor al imperialismo económico americano. L. SELA SAMPIL, *art. cit.*, pág. 110.

(35) Antes de la declaración de De Gasperi, en septiembre de 1951, los ministros de USA, Francia y Gran Bretaña estaban de acuerdo en que la Comunidad Política era la mejor solución para Europa. Tres meses más tarde —dos días antes de la proposición de De Gasperi— la Asamblea del Consejo de Europa declaraba en Estrasburgo que debía favorecerse a los gobiernos de los países miembros que se hallasen dispuestos a establecer una autoridad política, sometida al control democrático de una Asamblea Parlamentaria...

Por otra parte, se intentaba así ganar a la Asamblea francesa, que en un debate de 1952 había declarado que la aprobación de la CED exigía como condición previa la subordinación del Ejército europeo a un poder político supranacional, con competencias limitadas, pero reales. De esa forma, el artículo 38 de la CED establecía que la Asamblea prevista en la CED debía estudiar un proyecto de Comunidad política de tipo federal o confederal, fundado sobre el principio de la separación de poderes y con un sistema representativo de dos Cámaras.

(36) La CPE contaba con un **Parlamento**, un **Consejo de Ministros**, un **Consejo ejecutivo europeo** y un **Tribunal de Justicia**.

El Parlamento se componía de la Cámara de los Pueblos y del Senado; la primera compuesta por diputados

El Tratado CPE preveía la gradual absorción en su seno de la CEEA y de la CED: al cabo del período transitorio, un «Consejo Ejecutivo Europeo» habría sustituido a la Comisaría de la CED, mientras que la Alta Autoridad de la CEEA se convertiría en órgano administrativo, bajo el control del Consejo. Las competencias de la Comunidad política serían las de defensa, relaciones exteriores y la coordinación de las políticas económica y financiera, además de ir desarrollando, gradualmente, un mercado común sobre la base de la libre circulación de personas, mercancías y capitales. La extrema importancia del proyecto hacía de su aprobación la última etapa de la idea europea.

Pero como el Tratado CPE aparece ligado al de la CED, la historia de éste es la de aquél, que es tanto como decir, la historia de la política francesa —su Asamblea con papel preponderante— de estos tiempos.

Entre 1952 y 1953, los socialistas franceses —uno de los partidos más europeos— pasan a la oposición y el «gaullismo» participa del poder; consecuencia: el entonces Jefe del Gobierno, monsieur Pinay, se ve ante una petición por la que Schuman debería abandonar el Quai d'Orsay. Sin embargo, la participación del partido MRP, necesaria al Gobierno, impone la permanencia de Schuman en el Ministerio. Pero en enero de 1953 los «gaullistas» están en la mayoría y cinco meses más tarde en el Gobierno. Robert Schuman debe, esta vez, abandonar la cartera de Asuntos Exteriores.

Le suceden, primero Bidault, europeo moderado, y luego René Mayer y Laniel. El «gaullismo» va a jugar ya el principal papel.

En mayo, Churchill propone una reunión de los «cuatro grandes», con el fin de preparar una conferencia de Jefes de Gobierno en Bermudas. Desde Washington, Foster Dulles responde que hay que aguardar a que se ratifique el Tratado CED para ir a las Bermudas. Pero en París se piensa muy diferentemente: si se consigue demostrar que el acuerdo con Rusia es imposible, la CED tiene muchas posibilidades de pasar. Pero, al final del mes julio, el armisticio devuelve la paz a Corea, y la Conferencia de las Bermudas debe celebrarse sin que Dulles vea su deseo cumplido. A ello viene a añadirse el problema francés en Indochina.

Al mismo tiempo, Laniel es derrotado por el socialista Naegelen en la Presidencia de la República, que, a su vez, será derrotado, en la tercera votación, por Coty. El «leader» socialista es hostil a la CED. Le han votado los socialistas y los radicales

elegidos por sufragio universal directo y con un mandato de cinco años, y el Senado contaría con un número igual de puestos que los que existen en la Asamblea de la CED, con mandato de cinco años y nombrado por los respectivos parlamentos nacionales.

Las leyes serían votadas por mayoría simple y promulgadas por el Presidente del Consejo ejecutivo, que estaría elegido secretamente por el Senado. El Presidente podría nombrar y revocar los demás miembros del Consejo, que tomarían el título de «Ministros de la Comunidad Europea». Tras recibir el voto de confianza del Parlamento, el Consejo se convertiría en el órgano ejecutivo de la Comunidad.

Por su parte, el Consejo de Ministros tendría la misión de armonizar la acción del Consejo ejecutivo con la de los Estados miembros y su presidencia correspondería, por turno alfabético de países, a sus respectivos miembros.

El Tribunal de Justicia tendría la misión de resolver las diferencias entre los Estados miembros o entre éstos y la Comunidad, y pronunciarse acerca de la validez de las decisiones de ambos Consejos.

Los miembros del Tribunal, que habría sustituido al de la CED y al de la CEEA, serían seleccionados de una lista confeccionada por el Consejo ejecutivo y aprobada por el Senado.

El último órgano de la Comunidad era un Consejo económico y social de carácter consultivo y que emitiría dictámenes a petición de los restantes órganos comunitarios.

porque se opone al conservador Lanier, y los comunistas y una buena parte de «gaullistas» porque está contra la CED.

En enero siguiente, Le Troquer derrota al europeísta Pflimlin en la Presidencia de la Asamblea. Los socialistas y los radicales votan contra él porque es MRP. Los comunistas votan lo mismo y los «gaullistas» hacen lo propio porque monsieur Pflimlin está por la CED. Así hace su aparición Mendès-France.

La previsión era la siguiente: el agrupamiento «gaullista» es un movimiento nacional y social, y que seguramente inclinaría la política francesa hacia la izquierda; su hostilidad al Ejército europeo será sacrificada con el fin de ser aceptado por la mayoría. Ocurrió precisamente todo lo contrario: los «gaullistas» se han revelado mucho más conservadores que socializantes, y han contribuido a aumentar la influencia de la derecha en la mayoría y en el Gobierno (37).

Se llega así al grado máximo de complejidad en la política francesa. Ante el dilema ejército nacional o CED, los dirigentes franceses imaginan tres soluciones: 1.ª La asociación reemplazará a la integración. Tanto el general Weigand como De Gaulle son partidarios de esta solución. Los ejércitos coaligados deben sustituir a los ejércitos fusionados. El Estado Mayor europeo sería un doble del Alto Mando Aliado en Europa, con lo que los ejércitos nacionales conservarían su autonomía. 2.ª Integrar los armamentos en tiempo de paz y el personal en tiempo de guerra. El Conde de París, una parte de los socialistas y otra de los «gaullistas» apoyan esta solución. 3.ª Utilizar el Tratado CED, pero reduciendo sus poderes y volviéndolo más flexible. Es la solución preconizada en esa última etapa por los propios defensores del Tratado, que cada vez están más convencidos de lo difícil de su admisión.

Por unas causas y otras, ninguna de las tres soluciones iba a ser aceptada. Así nos acercamos al verano de 1954. El 9 de junio la Comisión de Asuntos Exteriores rechazaba el Tratado CED por 24 votos contra 18 y 2 abstenciones. El 11, el Gabinete Lanier es derribado tras un debate sobre Indochina. Le sucede Mendès-France que reafirma su fidelidad a la alianza occidental. Los debates en todas las esferas se continúan hasta que «no habiendo obtenido ni el amplio asentimiento nacional ni el acuerdo de los Cinco», M. Mendès-France utiliza un último recurso: presentar el Tratado tal como estaba a la Asamblea. Dándose cuenta al fin que la ratificación sería muy difícil, los partidarios del Tratado proponen «in extremis» los medios para salvarlo. M. Pinay sugiere negociar con los Cinco un «período probatorio de dieciocho meses» y M. Bidault «un protocolo de aplicación». M. René Mayer un acuerdo retrotrayendo, no la ratificación, sino sus efectos al 1 de enero de 1955. Demasiado tarde» (38).

En efecto, la Asamblea de la Unión francesa ha dado ya un voto desfavorable. A la moción de aplazamiento, presentada por los partidarios del Tratado como recurso su-

(37) La división en la Asamblea francesa se concreta así: P. Reinaud, A. Pinay, R. Schuman, R. Pleven, P. H. Teitgen (presidente del M.R.P.), Guy Mollet (secretario general del S.F.I.O.), Delbos y R. Mayer están por la CED. El mariscal Juin, de Gaulle, el conde de París, Herriot, M. Thorez, Daladier, Flandin (ministro en Clitichy) y V. Auriol (primer Presidente de la IV República) están contra la CED. Según la magnífica exposición de J. FAUVET: *Naissance et mort d'un Traité*. «La querelle de la CED». París, 1956, pág. 43. Chapsal añade que, incluso ante los socialistas «europeos», se temía un poco a la «Internacional Negra», es decir, a la de las sotanas, porque los asuntos europeos habían sido lanzados por tres dirigentes cristianos: Adenauer en Alemania, De Gasperi en Italia y Schuman en Francia. J. CHAPSAL: *La vie politique en France depuis 1940*. «Themis», PUF, París, 1966.

(38) J. FAUVET, art. cit., pág. 55.

premo, los adversarios, capitaneados por el diputado de Argel, General Aumeran, presentan la «question préalable» que, de ser votada, conduce automáticamente al «no» al Tratado. El 30 de agosto de 1954 los 319 votos «sí» imponen a los 264 votos «no» la «question préalable». El Tratado de la CED ha sido rechazado. Los europeos no perdonarán jamás a Mendès-France lo que ellos han llamado «el crimen del 30 de agosto» (39).

Sobre la tumba de la CED podría escribirse así su propia historia: «concebida en el temor de Alemania y la esperanza de Europa, nacida en el desasosiego y la oscuridad, fue alcanzada por una enfermedad infantil desde su aparición en el mundo parlamentario y gubernamental. Mal cuidada por sus autores y mal amada por sus padres adoptivos, ha sucumbido bajo los golpes de la conjura de sus adversarios de izquierda y de derecha. Solamente tras su muerte se han comprendido los errores de sus defensores y el vacío dejado por su desaparición» (40). Con ella moría la CPE y, con ambas, el futuro próximo de Europa.

IV. LAS ULTIMAS REALIZACIONES: LOS TRATADOS DE ROMA

El impulso europeo ha quedado detenido. Partidarios y adversarios, en grupos perfectamente definidos, se estudian con recelo. Los últimos han utilizado el temor al militarismo alemán y la delicada situación de Francia en sus posesiones asiáticas, para bombardear la CED. Pero los otros saben que un argumento más sutil ha sido el verdaderamente decisivo: el abandono de la noción de soberanía nacional, que, sin duda alguna, hubiese originado la ratificación de la CED y, sobre todo, de la CPE. En los días siguientes al voto del 30 de agosto, un autor escribía estas palabras, «... la Comunidad de Defensa no era más que el aspecto secundario del verdadero debate: la organización de una unidad superior de varios países...» (41).

Desde entonces, todas las futuras construcciones van a llevar el estigma del mismo mal.

Un nuevo factor interviene en escena: los ingleses hacen su aparición en el continente. Días después del rechazo de la CED, Eden convoca para el 27 de septiembre

(39) El examen del Tratado fue aplazado «sine die». La «question préalable» es un artificio de procedimiento que permite evitar la discusión sobre el fondo de un proyecto que no se quiere tratar. Votaron en su favor, y por consiguiente, contra el Tratado, el total de comunistas, los «gaullistas» y la mitad de los socialistas. En su contra votaron el MRP, 50 socialistas, la mitad de los radicales socialistas y la gran mayoría de los republicanos independientes y otros grupos. (Según el cuadro presentado por J. FAUVET, artículo cit., pág. 58.)

De esta forma, la CED muere, pero no así «la querrela de la CED». El MRP no dará jamás su absolución al hereje, es decir, a Mendès-France, a pesar de las realizaciones posteriores. El enterramiento de la CED tendrá considerables repercusiones, tanto en el plano político interno como en el internacional. J. CHAPSAL, op. cit., pág. 242.

(40) J. FAUVET, art. cit., pág. 23.

(41) S. HOFFMANN: *Les oraisons funèbres*: «La Querelle de la CED», pág. 69. El mismo autor cita la opinión de diversos políticos que intervinieron en los debates y vivieron de lleno toda la historia de la CED: E. Gabel («La Croix» du 3 septembre), R. Courtin («Le Figaro» du 15 septembre) y sobre todo el discurso de Guy Mollet ante la Asamblea consultiva de Estrasburgo («Le Monde» du 21 septembre). Todos ellos afirmaron que el problema de la Europa federal había sido el verdaderamente decisivo en la negativa a la CED.

del mismo año, una Conferencia en Londres, con el fin de ampliar el Tratado de Bruselas de 1948 con dos nuevos miembros: Italia y Alemania, y crear un control militar. Ante el asombro general, el Ministro inglés declara hallarse dispuesto a mantener en el Continente cuatro divisiones más los efectivos aéreos que fueran necesarios. Inesperadamente, Inglaterra concede una garantía que, poco antes, había negado a Francia y a la CED. Veinte días después, la Conferencia, reunida en París, aprueba el Tratado que lo consagra: La Unión Europea Occidental.

Sumidos en este ambiente de cooperación, que no de integración, un lapso de tiempo va a pasar hasta que, de nuevo, la europea tome nuevos vuelos. Pero, ahora, el problema de la soberanía se dejará de lado. Sólo la integración económica aparece como viable en la vieja Europa.

De esta forma, frente a las maniobras inglesas, la economía pasará a constituirse en la preocupación primera de las naciones europeas. La consecuencia será la aparición y proliferación de «planes en este sector: el denominado «pool verde» (plan Pflimlim, Charpentier, Eccles y Mansholt), en los cuales, de variadas formas, se imagina un vasto mercado común para una serie de productos determinados.

Tiempo después, en junio de 1955, la pequeña Holanda ve satisfechos sus esfuerzos (42): los Ministros de Asuntos Exteriores de los seis países de la CECA se reúnen en Mesina para estudiar la posibilidad de creación de un mercado común entre sus países. Los viejos obstáculos, aduanas y barreras económicas de todas clases, iban a ser puestas en tela de juicio. Si el acuerdo sobre el ejército y la Comunidad política no era posible, se trataría de integrar la economía de los seis países con el fin de que arrastrase, contando con otros factores, a la federación deseada. Para ello, nada mejor que volver al sistema ideado por los padres de la CECA, Monnet y Schuman.

La Conferencia encarga a un Comité intergubernamental, a la sazón presidido por el belga Henry Spaak, la redacción de las proposiciones y estudios pertinentes sobre el objeto discutido. En él trabajaron los mejores expertos y, así, Spaak pudo presentar el informe en la Conferencia de los Seis en Venecia, en mayo de 1956 (43). El «informe Spaak» fue aprobado y el Comité nuevamente encargado de la redacción de dos Tratados que siguieron la proposición contenida en el informe. La Comunidad Económica Europea y la Euratom estaban virtualmente creadas (44).

Sin embargo, el camino que todavía faltaba por recorrer se vería plagado de obstáculos y reticencias: aquéllos por la continua oposición inglesa, que mueve sus peones buscando por todos los medios el fracaso de las negociaciones, o, al menos, disolver los intentos integracionistas en un conjunto más amplio, pero de mera colaboración económica. A ello responde la propuesta de Macmillan de creación de una **zona de libre cam-**

(42) El ministro holandés de A. E., Beyen, había propuesto a los demás países un Memorandum sobre la creación de un mercado común, fundado en idénticos mecanismos a los de la CECA.

(43) Los restantes países de la CECA rechazan la idea de una integración por sectores, tal como proponía Francia. De forma más concreta, en dos conferencias que precedieron a la de Venecia, una en septiembre de 1955, en Nordwijk, y otra en Bruselas, en febrero del año siguiente, volvió a ponerse de manifiesto lo irrealizable del plan de integración por sectores, por lo que el Comité intergubernamental, reunido en Bruselas, rehusó el inspirarse en ese sistema. Además, su Presidente, Spaak, europeísta apasionado, buscó una más rápida forma de integración, dentro de las posibilidades del momento, lo que consiguió con el mecanismo empleado en la CECA, ampliándolo a la economía en su conjunto y a la energía atómica.

(44) Texto de la Declaración de Messina en *La documentation française*, núm. 216, du 7 juin 1955, páginas 1-2.

bio entre los países de la CECA y los restantes de la entonces OECE, que se convertiría en la EFTA o AELE, aunque sólo con los países escandinavos, Inglaterra, Suiza, Austria y Portugal. Las reticencias vendrían de Francia, frente a la creación en Alemania de un Ministerio de la Energía Atómica. Parece, en aquellos momentos, mucho más fácil la creación de una Comunidad Atómica que un Mercado Común Económico (45).

Empero, vencidos paulatinamente los obstáculos y las reticencias, pocos meses bastaron para que los Ministros de los seis países de la CECA acordaran reunirse de nuevo, pero esta vez definitivamente, en Roma. El 25 de marzo de 1957, los seis Ministros firmaban al pie de los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de Energía Atómica.

En el mismo año, los dos Tratados fueron ratificados por los seis países, entrando en vigor el 1 de enero de 1958.

Cierto es que, desde entonces, los Tratados de Roma y las instituciones por ellos creadas, junto con la CECA, se mantienen firmes en el proceso de integración de las economías de los miembros, a pesar de haber sufrido duros ataques y épocas de crisis. Sin embargo, su pequeña historia —que por conocida estaría aquí de sobra— se repite en lo tocante a la idea federal y a la soberanía. Si la federación es el objetivo político último del proceso de integración ahora en curso, reafirmado solamente en la Conferencia cumbre de París de 1972 (realización de la «Unión Europea», a más tardar en 1980) los acontecimientos ocurridos desde 1958 hasta la actualidad parecen desmentir la consecución de los objetivos enunciados, al menos en el plazo previsto. Y ello por lo de siempre: las especiales connotaciones de una unión federal, de una integración no de las economías, sino de las soberanías. La historia del «Tratado de fusión» de los ejecutivos comunitarios, de 8 de abril de 1965, es aleccionadora a este respecto (46). Y otros hechos, como los «acuerdos de Luxemburgo, de 30 de enero de 1966, que suspenden de hecho la adopción de actos decisorios por mayoría, en el Consejo de Ministros, implantando el mecanismo interestatal, esto es, el voto por unanimidad, mantenido hasta la fecha, o la suerte corrida por el primer intento de desarrollo de los artículos 21 CECA, 138 CEE y 108 CEEA, que prevén la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo de los pueblos de la Comunidad, son igualmente reveladores de las fuerzas y orientaciones que todavía perviven (47). Tal vez se atisben signos de cambio, a la par que se producen relevos en los hombres que dirigen los destinos de la Europa comunitaria, en los últimos tiempos. El nuevo proyecto de elección del Parlamento, cuya ejecución debería realizarse en los próximos dos años, el camino hacia la unión económica y monetaria y, en suma, de la unión europea, a finalizar en esta década, son signos alentadores del cambio. Pero la solución final deberá contar, no sé en que medida, con las ideas que originaron los acontecimientos. Ello hace comprender lo que se oculta detrás

(45) Si Francia se hallaba bien dispuesta a la puesta en pie de un tratado sobre la energía atómica, Alemania había hecho saber que, probablemente, su Parlamento no ratificaría un tratado integrador de esta energía sin obtener una contrapartida con la integración económica. A pesar de la entrevista entre Guy Mollet y Adenauer en noviembre de 1957, el ambiente no se hallaba totalmente clarificado, y la opinión dominante apostaba por la CEEA, pero no por la CEE.

(46) Puede verse, por ejemplo, H. STRANNER: *La fusion des Exécutifs européens n'est qu'un mythe doublé d'un piège*, «Gazette de Lausanne», 28 septembre 1964; E. JOUVE: *Le Général De Gaulle et la construction de l'Europe*, vol. I, París, 1967, págs. 391 y ss.; José L. IGLESIAS BUIGUES: *El Tratado de fusión de los ejecutivos en el proceso de regresión comunitaria europea*, R.E.D.I., 1969, págs. 496 y ss.

(47) Más ampliamente en la extensa obra de E. JOUVE, *op. cit.*, en la nota anterior.

de simples polémicas de detalle o en disgresiones de procedimiento. Porque la historia ha demostrado, a nuestro juicio, dos puntos que, por su especial relevancia, no deben olvidarse en pasos futuros: 1.º, en principio el hecho de que podría hablarse de varias etapas de la idea europea. En ellas, una línea curva mostraría el arranque, el cenit y el declive, luego el abandono y más tarde, emparejada con acontecimientos de muy diversa naturaleza, una nueva etapa, en la que el impulso europeo renace más pujante que en la anterior, y su cenit es más alto, por más positivo. Estas etapas pueden dividirse, hasta ahora, en tres y corresponden a los períodos de tiempo que van desde las primeras inquietudes europeas hasta los Tratados de Roma. En una primera etapa, la idea equivale a declaraciones, discursos y deseos de espíritu, sin que se logre algo positivo, a no ser la preparación de las conciencias y de la opinión a algo muy grande que se está fraguando y que merece toda clase de apoyo. El fin de la guerra, y más aún, la guerra misma, imponen la reflexión. De esta forma la idea vuelve a resurgir pujante y se amplía, ganando adeptos en la iniciativa privada y en la «oficial», que culminará —perecerá— en el proyecto de Briand. Este ya supone un algo positivo, aunque paradójicamente no llegase a nada. Con él muere el segundo período y la idea europea languidece hasta la nueva guerra mundial. Los tiempos, más evolucionados, más destrozados, imponen de nuevo la reflexión, pero esta vez, perentoriamente, Europa cuenta, además, con un elenco de hombres apasionadamente decididos a llevarla a la última realidad. Es su gran ocasión. Pero una vez más la construcción no puede resistir los embates que la acosan desde diversos ángulos. Tras el fracaso de la CED y de la CPE —punto cenital de la etapa y posiblemente fin de la idea o más exactamente concesión— el declive se acentúa durante algunos pocos años para remontar penosamente algunos pasos con la aparición de los Tratados de Roma. Aquí acaba la tercera etapa. Es más próspera en elementos positivos que cualquier otra precedente y si la historia —coqueta y voluble— continúa discurrendo como hasta ahora la próxima etapa será la definitiva. Las dudas pueden asaltarnos en lo que respecta al «cuando» e incluso al «cómo». Lo que no admite duda es la llegada —y su «por qué»— de la cuarta etapa.

2.º El segundo punto a anotar en esta sucinta historia es el factor generador de los declives en las etapas o más concretamente el germen que, una y otra vez, ha impedido la real implantación europea; sospecharlo es descubrirlo: la noción de soberanía estatal. Es sintomático —y aleccionador— ver cómo a pesar de la evidencia de dos guerras mundiales, del caos económico, de la tirantez en las relaciones internacionales, el sentimiento sacrosanto de la soberanía ha dado al traste con los proyectos más elaborados, más eficazmente paliativos de los problemas europeos. Los Estados no temen lanzar los discursos más audazmente prometedores —discursos para la exportación— ni las promesas más halagüeñas. Pero discurso y promesas son vanas burbujas de «champagne» cuando de la mesa del banquete se pasa a la de trabajo. Así expiró el proyecto Briand y los desmesuradamente más importantes de la CED y de la CPE. Exactamente por eso la CECA, la CEE y la Euratom perduran: cuando se trata de fusionar soberanías o simplemente de ponerlas en medida de ser integradas —una Comunidad Política o un Ejército europeo— en medio de los más acalorados debates, se declara solemnemente la inviabilidad de los Tratados; debe solamente idearse una técnica que, dejando intacta la soberanía de los Estados, administre por ellos una serie de actividades —vitales si se quiere— del vivir cotidiano de los propios Estados, para lo que habrá de crearse unos órganos y dotarlos de unas competencias. A todo ello se le barniza con

un elegante nombre, y adversarios y partidarios estarán contentos, unos porque el Estado continúa en pie y soberano, otros porque esas instituciones son como un embrión prometedor para etapas venideras.

De todo esto, una sintética conclusión puede extraerse: la construcción actual europea —CECA, CEE, CEEA— puede, en rigor, ser destruida y revertir a los antiguos cauces de estricta y simple cooperación. Lo que es **absolutamente irreversible** es la misma idea europea.

NOTAS

