

74  
26j

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA,  
CAMINO DE LA UNION POLITICA.

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE;  
LICENCIADA EN  
RELACIONES INTERNACIONALES  
P R E S E N T A :

MARTHA EUGENIA TAPIA BENAVIDES



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E

## INTRODUCCION

### CAPITULO I

- 1. Antecedentes Historicos
- 1.1. Primeros Intentos de Unidad Europea..... 1
- 1.2. Surgimiento de las Primeras Instituciones Europeas..... 8
- 1.3. Razones y Origenes del Plan Schuman..... 20

### CAPITULO II

- 2. Primer proyecto de Cooperación Política
- 2.1. Comunidad Europea de Defensa..... 35
- 2.2. Fracaso de la CED..... 40

### CAPITULO III

- 3. Creación de la Comunidad Económica Europea
- 3.1. Conferencia de Messina..... 45
- 3.2. El caso inglés..... 48
- 3.3. Nacimiento de la CEE y primera ampliación..... 49
- 3.4. Posteriores ampliaciones de la CEE..... 61

#### CAPITULO IV

|      |  |    |
|------|--|----|
| 4.   | Comunidad Económica Europea              |    |
| 4.1. | Objetivos e Instituciones de la CEE..... | 66 |

#### CAPITULO V

|      |  |    |
|------|--|----|
| 5.   | Algunas consideraciones teóricas             |    |
| 5.1. | Influencia de la Doctrina Funcionalista..... | 87 |
| 5.2. | Principales teóricos funcionalistas.....     | 98 |

#### CAPITULO VI

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 6.    | Hacia la Cooperación Política Europea                     |     |
| 6.1.  | Una política progresiva.....                              | 106 |
| 6.2.  | Planes Fouchet.....                                       | 107 |
| 6.3.  | La Cumbre de La Haya.....                                 | 112 |
| 6.4.  | Informe de Luxemburgo.....                                | 113 |
| 6.5.  | Informe de Copenhague.....                                | 116 |
| 6.6.  | Documento sobre la Identidad Europea.....                 | 118 |
| 6.7.  | La Cumbre de París.....                                   | 119 |
| 6.8.  | El Informe Tindemans.....                                 | 122 |
| 6.9.  | Principios de la Política Exterior Comunitaria.           | 129 |
| 6.10. | La Cooperación Política y la Ampliación de la<br>CEE..... | 135 |

#### CAPITULO VII

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 7.   | Los mecanismos de la Cooperación Política |     |
| 7.1. | Sus características.....                  | 138 |

## **CAPITULO VIII**

- 8. La Unión Europea en la década de Los '80s.**
- 8.1. Primeras Modificaciones al Tratado de Roma..... 148**
- 8.2. El Acta Unica Europea..... 155**

### **Conclusiones**

### **Bibliografía**

## INTRODUCCION

La idea de integración de los países europeos no es un invento de estadistas e intelectuales del siglo XX. Cada época de la historia europea ha tenido defensores y detractores de la idea de una Europa Unida. Los sistemas y vías propuestos han diferido sensiblemente, según se haya tratado, de concepciones meramente económicas, de políticos federalistas o de defensores de un poder central absoluto. Durante varios siglos, la idea de hacer de Europa un reino o poder único fue la base de numerosas acciones políticas y bélicas, dictadas por el buen sentido o por la ambición del poder hegemónico. El siglo XX vive también su momento europeo, aunque las premisas y condiciones son particularmente especiales: el siglo XX nace entre rivalidades y se desarrolla entre guerras. La Primera Guerra Mundial trajo una etapa llena de desilusiones. Aristides Briand, político francés, quiso fundar las bases de una Europa política, convencido de que sólo así terminarían las rencillas resultantes de unos tratados incoherentes. Su famoso discurso ante la Sociedad de Naciones provocó una oleada de espíritu europeo pero la crisis de 1929, la vuelta a los nacionalismos, el resurgir de todos los problemas de una sociedad y de un mundo enteramente cambiados, imposibilitaron en aquel momento la consolidación del proyecto de Aristides Briand.

La guerra de 1939-1945 sumergió a los Estados europeos en la miseria económica e intelectual y del fondo mismo de este drama surgió el proyecto de una Comunidad. El plan se concretó precisamente entre aquellos países que más duramente se habían enfrentado en la contienda: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Holanda y Luxemburgo. Sin embargo, la Europa Comunitaria no surgió del desarraigo sino de la coincidencia histórica de un doble cálculo de oportunidad económica y política que permitió que unos Estados profundamente debilitados por la guerra tuviesen la voluntad de iniciar un movimiento integrador. El cálculo económico fue el del reto de la reconstrucción utilizando, para su logro, las ventajas de un territorio geográfico más amplio, un potencial de consumo y población más grande y de un espacio económico más vasto que favoreciera las producciones de escala y la especialización de las empresas. La oportunidad política partió del contexto de "guerra fría". Por ello, la nueva etapa que se abrió para Europa Occidental, el 9 de mayo de 1950, -fecha histórica de la propuesta y llamamiento de Robert Schuman a los países europeos democráticos para crear una primera comunidad-, es una etapa de integración económica pero cuya esencia íntima es de carácter político. Esta es la génesis ideológica que cristaliza en la aparición de las primeras instituciones exclusivamente europeas y cuya motivación

profunda definen elocuentemente las palabras de Jean Monnet: "Hacia cualquier lado que nos volvámos, en la situación actual del mundo, no se encuentran más que callejones sin salida... Solamente existe un medio de salir de semejante situación: una acción concreta resuelta, centrada sobre un punto limitado, pero decisivo, que produzca sobre ese punto, un cambio fundamental y, paso a paso, modifique los propios términos del conjunto de los problemas. Se impone una acción a fondo, real, inmediata y dramática, que cambie las cosas e incorpore a la realidad las esperanzas en las que los pueblos están a punto de dejar de creer".

A lo largo de este trabajo, se podrán notar los diferentes intentos de integración europea y el arduo proceso de planes y negociaciones que permitieron la firma del Tratado de Roma, el 25 de marzo de 1957, con el que se creó la Comunidad Económica Europea. Posteriormente, los esfuerzos que llevaron a las primeras reformas institucionales comunitarias, concretadas en el Acta Única Europea. Se observará el interés de los europeos por lograr una unión bajo el nombre de Cooperación Política, actividad que ha sido un tanto desconocida, pero no por ello, menos eficaz en el propósito de unificar a los



pueblos eurooccidentales. Por tanto, el objetivo del presente estudio es exponer la trayectoria política de la CEE, alejada del análisis económico que ha generado tanto material académico, para presentarla con sus limitaciones y también con sus perspectivas en el contexto europeo.

## CAPITULO I

### 1. ANTECEDENTES HISTORICOS

#### 1. 1. PRIMEROS INTENTOS DE UNIDAD EUROPEA

Desde que, al final de la Edad Media comenzó a disolverse en Europa la unidad del Imperio sostenido por el cristianismo, se concibieron varios planes cuyo principal objetivo era la unión europea.

En tal virtud, se puede anotar al jurista Pierre Du Bois (1250-1320) quien consideraba que toda acción destinada a asegurar el mantenimiento de la paz y la defensa de la cristiandad en Europa debía fundamentarse sobre "políticas comunes".(1) El Rey de Bohemia, Jorge Podiebrad (1420-1471) propuso por primera vez la creación de una Asamblea Europea con sede en Basilea, para poner fin a las divisiones de la cristiandad. Juan Luis Vives (1492-1540), el sabio alemán Gaspar Pencer (1525-1602), y el soldado hugonote Francisco de la Noue, trataron de construir confederaciones o alianzas en Europa. En el siglo XVI, cuatro grandes proyectos llegaron más lejos en

---

(1) Deniau, Jean Francois, Europa, un continente por descubrir, Ediciones Rialp, S. A., Madrid, 1982, p. 36.

el detalle de las proposiciones y en el cuidado de establecer una unidad; el del monje francés, Emerico Crucé; el llamado "Gran Proyecto" del Duque de Sully, Primer Ministro de Enrique IV, de Francia; el "Despertar Universal" del Obispo moravo, Comenius y el "Ensayo sobre la paz presente y futuro de Europa" de William Penn. Cada uno de ellos proponía su propio sistema de confederación o federación.(2) Crucé fue el primero en mencionar la necesidad de una supresión de las trabas en los intercambios comerciales paralelamente a la armonización política. El Duque de Sully se dedicó a encontrar equilibrios entre las religiones opuestas y las potencias económicas crecientes. Comenius empleó probablemente por primera vez la expresión "Patria Europea" y Penn inventó

-----  
 (2) CONFEDERACION.- Asociación de varios Estados que se unen con fines de defensa, y en algunos casos para el manejo de las relaciones exteriores. La confederación no tiene un poder directo sobre los ciudadanos de los Estados confederados. Los lazos de la Confederación son flexibles ya que los Estados miembros conservan la soberanía y su personalidad.

FEDERACION.- Forma o sistema de organización política, integrada por Estados libres o autónomos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos mediante una asociación llamada federal, regida por una ley fundamental a la que deben someterse todas las Entidades o Estados aunque tienen autonomía económica y política en lo interno, están sometidas a la Constitución Federal que rige todo el Estado nacional federal, como a los Estados que la integran.

Moreno, Daniel, Diccionario de Política, Ed. Porrúa, S. A., México, 1980, pp. 63 y 102.

"la ponderación en los votos de los representantes de los Estados"(3) y por consiguiente, la de "mayoría calificada", que se encontrará después en los Tratados de París y de Roma de 1952 y 1957.

En el siglo XVIII, Napoleón Bonaparte logró en el terreno militar una gran unificación europea.

El 21 de agosto de 1849, el poeta y político Víctor Hugo presidiendo en París, el Congreso de la Paz apoyó el sufragio universal como base de "la Europa del mañana" y el 17 de julio de 1851 en la tribuna de la Asamblea Legislativa pronunció por primera vez la frase "Estados Unidos de Europa".

En el siglo XIX, aunque Europa era el prototipo de la superioridad cultural y de la pretendida moral frente al resto del mundo, el "concierto europeo" sufriría los efectos negativos de los intereses contrapuestos de los Estados grandes contra los pequeños. Posteriormente, las crisis surgidas con el cambio de siglo, patentes en el conflicto entre el imperio ruso y las ambiciones hegemónicas de Alemania provocaron el desmoronamiento del sistema estatal europeo y con ello el estallido de la Primera Guerra Mundial.

---

(3) Deniau, Jean Francois, Op. cit. p. 38.

El final de este primer conflicto bélico no supuso para Europa, ni la paz ni el orden deseados y sí la pérdida de su hegemonía en el mundo.

Ahora bien, en la época de entreguerras se habían alzado algunas voces en favor de la unificación de Europa. El Conde Coudenhove-Kalergi fundó en 1923 en Viena, la Unión Paneuropea que pronto habría de tener filiales nacionales en numerosos países, organizándose congresos paneuropeos en Viena (1926), en Berlín (1930) y en Basilea (1932). El movimiento paneuropeo atrajo a un gran número de adeptos.(4)

En el "Manifiesto Paneuropeo" de Coudenhove-Kalergi, documento escrito con un espíritu entusiasta, se mezclaban los viejos y nuevos miedos: el temor a la expansión soviética, al potencial económico estadounidense y a una guerra europea de exterminio. El remedio para ello, según dicho manifiesto, era la asociación de los Estados del continente europeo en una mancomunidad, con un tribunal de arbitraje y una unión

---

(4) Las aspiraciones del Conde austriaco Coudenhove Kalergi se basaban en la eficaz labor de unificación llevada a cabo por Suiza en 1648, la creación del Imperio Alemán en 1871 y particularmente el nacimiento de los Estados Unidos de América en 1776.

aduanera propios, cimentada por una alianza defensiva contra la U.R.S.S.

Junto a la propaganda privada de Europa fomentada por la Unión de Cooperación Europea, la Unión Cultural Europea en Viena y la Unión Douanière Européenne, hubo también, sobre todo en Francia, alguna iniciativa oficial para llevar a cabo una política europea. El Primer Ministro galo Edouard Herriot había abogado en 1925 ante el Parlamento francés por una Europa Unida. Cuando en 1929, el político francés Aristides Briand propuso en la X Asamblea de la Sociedad de Naciones una especie de unión federal de las naciones europeas, al menos 27 representantes de gobiernos europeos, le encargaron la elaboración de un programa.(5) Pero el memorándum presentado por Briand, el 10. de mayo de 1930, sobre la organización de un orden federal europeo, puso de manifiesto las escasas posibilidades de su praxis política, debido a que el respeto a la Sociedad de Naciones hacía impensable cualquier idea de organización políticamente

-----  
 (5) El Ministro francés de Asuntos Exteriores Aristides Briand, secundado por su colega alemán Gustav Stresemann, en un famoso discurso que pronunció en Ginebra ante la Sociedad de Naciones, el 5 de septiembre de 1929, propuso a los gobiernos europeos la creación de una "Unión Europea" encuadrada dentro de la Sociedad de Naciones. Con ello, sólo se pretendía lograr una colaboración más estrecha de los Estados europeos dentro de la organización mundial de la Sociedad de Naciones, manteniendo intacta su soberanía.

operativa y estructurada, por lo que Briand escribió "la federación europea está muy lejos de ser una nueva instancia para la regulación de contenciosos".(6) En opinión de este político, el camino hacia la unidad de Europa debería hacerse con pasos políticos, pues los problemas económicos habrían de subordinarse a los de índole política. Expresaba que "dado que toda posibilidad de progreso en el camino de la unión económica se halla absolutamente determinada por las cuestiones, relativas a la seguridad y que estas cuestiones están, a su vez, estrechamente relacionadas con la del progreso alcanzable por el camino de la unión política, el esfuerzo constructivo que ha de otorgar Europa a su estructura orgánica debería aplicarse primeramente al ámbito político... finalmente la cuestión que nos ocupa debe subordinarse claramente a la idea rectora de que el establecimiento de la relación federal entre los gobiernos europeos a que aspiramos, de ningún modo y en ninguna medida puede menoscabar ninguno de los derechos soberanos de los Estados miembros de tal federación... El entendimiento entre los Estados europeos debe darse sobre la base de la soberanía absoluta y de una completa independencia política."(7)

-----  
 (6) Benz, Wolfgang y Graml Hermann, El Siglo XX, Europa después de la Segunda Guerra Mundial 1945-1982. Tomo I, Siglo XXI Editores, S.A., de C.V., México, 1986, p. 5.

(7) Ibid, p. 6.

En general, del plan Briand, sólo sobrevivió el deseo de establecer una solidaridad entre los Estados europeos.

A pesar de todo en 1930, existió una euforia por todo lo relativo a la unidad de Europa. Ejemplo de ello fue el hecho de que la revista francesa Revue des Vivants organizó un concurso al que fueron presentados más de 500 proyectos para Europa. La Unión Internacional de Juristas presentó un proyecto para la unión internacional de Europa.

Winston Churchill, Primer Ministro británico abogó públicamente en marzo de 1943, por la creación de un Consejo de Europa de los Estados continentales. Los grupos de resistencia de todos los países ocupados por las tropas alemanas, desde Francia hasta Polonia, expresaron, cada uno por su parte, ideas similares acerca de conformar los Estados Unidos de Europa. El Ministro belga de Asuntos Exteriores, Paul-Henri Spaak propuso a los Gobiernos británico y francés en 1944, la integración de Europa occidental bajo el liderazgo británico.

Así, con mayor o menor independencia de algunos gobiernos que se mostraban indecisos se siguieron produciendo intentos de unificación, sobre todo después del



reconocimiento de tres factores. En primer lugar, la conciencia de la propia debilidad. Europa había perdido la posición central que había mantenido durante siglos en los acontecimientos mundiales a consecuencia de sus enfrentamientos armados. Peor aún, había sido desplazada por las dos nuevas superpotencias, Estados Unidos de América y la Unión Soviética, las cuales disponían de mayor poder militar, político y económico que una Europa dividida en numerosos Estados. En segundo lugar, debido a las dolorosas experiencias sufridas, la máxima de toda acción política era " No más guerra!". Después de dos guerras mundiales, que habían comenzado como guerras civiles y fratricidas, y que convirtieron a Europa en un verdadero campo de batalla e hicieron de ella la primera víctima, se hizo intolerable la idea de nuevos conflictos armados. Por último, el deseo y la necesidad de un mundo mejor, más libre y más justo, con una organización más perfecta de la convivencia entre los hombres y los Estados.

## 1.2. SURGIMIENTO DE LAS PRIMERAS INSTITUCIONES EUROPEAS

AL final de la Segunda Guerra Mundial y ante la conciencia del papel hegemónico de los Estados Unidos de América y de la Unión Soviética, contrapuestos a la debilidad política, económica y militar de Europa, pareció

abrirse paso un fuerte movimiento de unificación europeo  
En 1948, el Conde Sforza, Ministro italiano de Asuntos  
Exteriores escribió lo siguiente respecto a una posible  
integración europea:

"Para nosotros, los italianos, se trata de un  
momento histórico. Hambrientos, empobrecidos y  
habiéndonos salvado por muy poco de caer en el  
abismo de dolor y de vergüenza al que nos ha  
arrojado el fascismo, podemos recobrar el honor,  
la independencia y el bienestar si nos  
convertimos en heraldos del nuevo orden".(8)

De forma similar, Konrad Adenauer persona de  
convicciones realmente internacionalistas y que más tarde  
sería el primer Canciller de la República Federal de  
Alemania, ya en 1945 veía en el "nuevo orden" evocado por  
el Conde Sforza una posibilidad para el restablecimiento de  
Alemania y su vuelta a la comunidad de los estados  
europeos.

De esta manera, en los primeros años de la  
posguerra en todos los países europeos se formaron  
innumerables agrupaciones y organizaciones locales,

---

(8) Ibidem, p. 50.

regionales y nacionales que consideraban los esfuerzos para lograr una asociación supranacional europea como su única meta. Así, el 10 de enero de 1946, tras siete años de interrupción, volvió a publicarse la revista Europe fundada en 1923 por Romain Rolland. Del 25 de agosto al 8 de septiembre de 1946 en Alpbach (Tirol), se celebraron, por primera vez, semanas universitarias internacionales con temas como "La imagen del joven europeo" y "La idea europea". En este mismo año se fundó en París, la Unión de Federalistas Europeos (UFE) cuyas dos características reflejaban el sentimiento europeísta de entonces, a saber: considerar a Gran Bretaña dentro del continente europeo y a la federación como medio de unificación europea.

Por su parte, el Ministro belga de Asuntos Exteriores Paul van Zeeland indicó el camino hacia objetivos más concretos, al fundar en Bruselas, la Ligue Indépendante de Cooperation Economique Européenne que en 1948 cambió su denominación por Ligue Européenne de Cooperation Economique (LECE) que propugnaba la unión aduanera y económica de Francia, Gran Bretaña, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo.

Cabe señalar que todas estas actividades se vieron impulsadas por Winston Churchill quien

constantemente apelaba por la unión europea.(9) Su labor fue tan dinámica que dio la impresión de que, para la construcción de una comunidad europea se había de contar con la participación e incluso el protagonismo de Gran Bretaña.

Bajo tales auspicios, el avance de Europa hacia la construcción de un sistema supranacional(10) adquiría prácticamente una apariencia imparable. Y nuevamente en 1946, el Conde Coudenhove-Kalergi solicitó a no menos de 4,000 parlamentarios de países europeos una respuesta respecto a su posición frente a la idea de Europa y de la unión europea. En posesión de un número aplastante de respuestas positivas, invitó a los representantes parlamentarios de siete Estados europeos a Suiza, en donde se crearía el comité preparatorio de una Unión

-----  
 (9) El 19 de septiembre de 1946, Winston Churchill que acaba de desempeñar un papel preponderante en la lucha contra el nazismo en su condición de Primer Ministro británico, propuso en un célebre discurso pronunciado en Zurich la "creación de los Estados Unidos de Europa". Dicha alocución causó sensación porque resonó en el inmenso deseo de paz que anhelaban los pueblos europeos.

(10) SUPRANACIONAL.- Es el proceso mediante el cual los Estados transfieren responsabilidades soberanas nacionales a instituciones comunes creadas con la finalidad de ejercerlas en adelante.

Busturia, Daniel de, et. al., Diccionario Terminológico de las Comunidades Europeas-CEE, CECA, CEER, Asociación para el Progreso de la Dirección (APD), Madrid, 1981, p. 527.

Parlamentaria Europea en 1947. Este mismo año se celebró el primer congreso de la Unión Parlamentaria, en el que participaron 114 delegados de diez países. El comité ejecutivo de la Unión preparó para 1948 una Asamblea Plenaria que habría de recibir el significativo nombre de Congreso Parlamentario para la Constitución de los Estados Unidos de Europa.

Ahora bien, cuando más se adentraba el movimiento europeo en sus éxitos en el terreno de la política propiamente dicha, tanto más patente se hacían los factores adversos, pues tan pronto como los gobiernos descubrieron el atractivo y la aparente fuerza de la idea europeísta surgió también la rivalidad de algunas potencias europeas por el liderazgo. A la pretendida aspiración británica promovida por Churchill, se opuso, manifiesta y públicamente, la francesa impulsada por el general De Gaulle .

De esta manera, en vez de poner los intereses unificadores europeos en manos de un Gobierno federal y un Parlamento federal europeo, los gobiernos se pronunciaron por una estrategia funcionalista, es decir, por un proceso de unificación lento y progresivo a través de la cooperación de los Estados europeos en determinadas cuestiones.

De no ser por Winston Churchill, probablemente hubiese sido inevitable la desmembración del movimiento europeo unificador. Gracias a su prestigio y a su tenaz esfuerzo se debió la realización de un gran congreso en 1948, en donde participaron también aquellas organizaciones que ponían en duda la unidad del movimiento europeo debido a sus vinculaciones ideológicas y partidistas a saber, las Nouvelles Equipes Internationales y el Movimiento Socialista para los Estados Unidos de Europa. El resultado inmediato fue la creación, en Bruselas en 1948, de una organización central de todas las asociaciones europeas denominado Movimiento europeo(11) que transfirió a todos los países representados su principio organizativo unificador bajo la forma de Consejos Nacionales eligiendo como líderes a Winston Churchill, al francés León Blum, al italiano Alcide de Gasperi y al belga Paul-Henri Spaak. La repercusión de ese congreso fue tal, que incluso los gobiernos parecieron dispuestos a actuar. En 1948, el Ministro francés de Asuntos Exteriores, Georges Bidault se declaró a favor de una Asamblea formada por parlamentarios de los países europeos; a él se unieron también políticos belgas, holandeses, británicos, y el sucesor de Bidault, Robert Schuman que en un discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 28 de

-----  
(11) Conocido también con el nombre de Mouvement Européen o Europe Movement.

septiembre de 1948, declaró que la idea de una federación europea debería ser llevada a cabo por los gobiernos europeos.

En ese momento, el proceso unificador europeo comenzó a tener un mayor apoyo por parte del sector gubernamental, aunque ya desde el 14 de marzo de 1947, se había fundado una unión aduanera y económica entre Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo (BENELUX). La integración económica de estos tres países avanzó hasta el punto de que se convertiría en una unidad económica y política. Este proceso que en definitiva sólo tuvo lugar en la parte noroccidental del continente, no apareció en modo alguno como marginador de los demás países, sino antes bien como un ejemplo a seguir.

Otro elemento que coadyuvó al proceso unificador fue el Plan Marshall que con la creación en 1948, de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE)(12) se establecía una integración económica entre

-----  
(12) La OECE funcionó como asociada europea de la Economic Cooperation Administration (ECA), órgano rector americano del Plan Marshall. No fue ninguna casualidad que la OECE surgiera de una iniciativa de los Estados Unidos de América. El entonces Secretario de Estado Para Asuntos Exteriores, general George Marshall exhortó en 1947 a las naciones de Europa a unir sus esfuerzos en la reconstrucción económica prometiéndoles para ello el apoyo de los Estados Unidos, promesa que hizo realidad con el "Plan Marshall".

16 Estados europeos: R.F.A., Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Gran Bretaña, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia, Suiza y Turquía, posteriormente se unieron Islandia y España.

No obstante, el temor de un avance soviético persistía, por lo que se pensó en agrupar las fuerzas políticas y militares de los países eurooccidentales. De esta manera, en 1948, se firmó el Tratado de Bruselas que establecía una alianza político-militar entre los países del BENELUX, Gran Bretaña y Dinamarca, basado en el Tratado de Dunkerke, cuyo principal objetivo seguía siendo impedir el resurgimiento alemán.

Un año más tarde, en 1949 se crea la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) que agrupó a los Estados Unidos de América, Francia, Gran Bretaña, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Holanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega y Portugal. Sin embargo, como algunos Estados quedaron definitivamente fuera de dicha Organización al no querer o no poder renunciar a su neutralidad en la "guerra fría"<sup>(13)</sup>, bien por

(13) Se conoce como "Guerra Fría" al estado de tensión extremada y de hostilidad que se creó entre las potencias occidentales y el bloque comunista de Europa, después de la II Guerra Mundial.



consideraciones de principios, como en el caso de Suiza, bien por su estratégica posición geográfica como Finlandia, Suecia y Austria. Francia y Gran Bretaña iniciaron los trabajos preparatorios para la creación de una organización de Estados que abarcara toda Europa occidental con excepción de España proscrita, por así decirlo, por su actitud simpatizante con el Eje durante la guerra y por su régimen autoritario. Así, el 5 de mayo de 1949, se firmó el estatuto del Consejo de Europa por los representantes de diez países: Bélgica, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos y Suecia. Más tarde, se añadirían Grecia y Turquía en ese mismo año de 1949, Islandia en 1950, la República Federal de Alemania asociada con el Sarre en 1950 y como miembro de pleno derecho en 1951, Austria en 1956, Chipre en 1961, Suiza en 1963, Malta en 1965 y posteriormente Portugal, España y Liechtenstein.

Aunque el artículo 1 de los estatutos del Consejo de Europa define sus objetivos como "...aspirar a una mayor unión entre sus miembros para la protección y el fomento de los ideales y principios que son su herencia común y en interés de su progreso económico y social", (14) ya desde un principio se había puesto de manifiesto que el

---

(14) Benz, Wolfgang y Graml, Hermann, Op. cit., p. 63.

Consejo de Europa iba a ser incompetente en algunos de los ámbitos más importantes de la cooperación internacional del momento en Europa occidental, tales como la cooperación económica y militar ya que no podía atender contra las funciones de la OEEC, del Tratado de Bruselas o de la OTAN. El Consejo de Europa era, pues, limitado como instrumento de una política de integración, pero de no haber sido así, ni Gran Bretaña, ni otros Estados como Suecia, y más tarde Austria o Suiza hubiesen formado parte de él.(15)

La tarea del Consejo de Europa fue políticamente útil para superar un problema muy concreto: la inclusión de Alemania occidental en el círculo de los gobiernos eurooccidentales. Porque la recuperación y estabilización económica de Europa, aparte del Plan Marshall, sólo era pensable con la colaboración de la R.F.A., incluso el sistema de alianza política y, a

---

(15) La contribución que hace el Consejo de Europa en favor de la unificación y en el fomento del espíritu de solidaridad nunca se valorará suficientemente. Su primordial objetivo que es el de establecer relaciones más estrechas entre los Estados de Europa, se ha conseguido, ya que, de los diez Estados fundadores ha pasado a contar con veintidós Estados miembros. Auspiciada por el Consejo de Europa se han celebrado numerosas convenciones en los campos de la cultura, de la política social y la justicia. La más significativa, y a la vez la más conocida, es el Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, del 14 de noviembre de 1950.

largo plazo militar, también requeriría la participación alemana y ni el Tratado de Bruselas ni la OTAN podrían lograr una efectividad plena en tanto Alemania occidental fuese únicamente una zona de ocupación y no estuviese vinculada como miembro activo.

La inserción de este país en la sociedad europea no era asunto fácil debido a que, como es comprensible, en los países que habían sido atacados y ocupados por la Alemania nacionalista, los sentimientos antialemanes seguían siendo muy fuertes sobre todo en Francia. Las dos guerras mundiales habían producido también un gran temor, ante un segundo resurgimiento del expansionismo alemán. Los temores no se referían únicamente al pasado, sino a un nuevo conflicto. A los políticos de todas las tendencias de los países de Europa occidental les preocupaba que inclusive una Alemania pacífica cobrase un peso aplastante dentro de las alianzas económico-político-militares eurooccidentales, si no se tomaban medidas de precaución.

Fue Winston Churchill quien le imprimió un interés especial por resolver el problema alemán, al insistir una y otra vez, que las difíciles relaciones franco-alemanas sólo podían reestructurarse de forma satisfactoria dentro de un marco europeo.

Y debido a que el Consejo de Europa había sido condenado a la abstención en cuestiones económicas y militares, la integración de la R.F.A., dentro de esa institución no era suficiente, había que encontrar una salida al dilema y este imperativo hizo que el Ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman presentara en 1950, un plan ya aceptado por el Gabinete francés de "poner la totalidad de la producción franco-alemana del carbón y del acero bajo una Alta Autoridad común dentro de una organización abierta al ingreso de los restantes países europeos".(16)

De este modo, el problema alemán se perfilaría de hecho como el único responsable de las dos iniciativas más importantes de aquellos años en lo relacionado con la cooperación política europea: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y la Comunidad Europea de Defensa (CED).

---

(16) Ibidem, p. 66.

### 1.3. RAZONES Y ORIGENES DEL PLAN SCHUMAN

A principios de 1950 y tras el segundo conflicto mundial, los europeos se planteaban dos cuestiones esenciales. Una económica, restaurar la actividad productiva y la otra política, impedir el retorno de un conflicto que había envuelto no sólo a Europa sino al mundo entero.

Esas cuestiones se volvían apremiantes si se tomaba en cuenta el poderío militar de la Unión Soviética y de sus aliados, que llegaban hasta el centro de Europa. Inclusive se tenía la impresión que los socialistas se aprestaban para tomar el poder en Francia y en Italia en las mismas condiciones en que lo habían hecho en los países de Europa del Este. Esta tensión condujo a que el exPrimer Ministro británico, Winston Churchill tomara la responsabilidad de alertar no sólo a Europa sino también a los Estados Unidos de América sobre los peligros de la situación internacional. El 5 de marzo de 1946, en el Estado de Missouri, Churchill advertía: "Nadie sabe lo que intentan hacer en el porvenir inmediato los soviéticos y su

organización comunista internacional, ni cuáles son los límites, si es que ellos existen, de su sed de conquista y de proselitismo".(17)

Dicha advertencia causó mella en el Gobierno estadounidense y provocó que, un año después, el general Marshall declarara: "Es lógico que Estados Unidos haga todo lo que pueda para ayudar a restablecer la salud económica del mundo, sin la cual no puede haber estabilidad política, ni garantía de paz. Es preciso que los países de Europa se pongan de acuerdo sobre las necesidades que derivan de la situación y sobre el esfuerzo que deberán realizar ellos mismos a fin que las medidas que pueda tomar el Gobierno de nuestro país adquieran eficacia. Esto es problema de los europeos. La iniciativa, a mi juicio, debe partir de Europa."(18)

La solución la encontró el Gobierno francés que preocupado por mantener el control sobre Alemania occidental, encontró la fórmula de poder reconstruir económicamente a Europa con la inclusión necesaria de Alemania.

-----  
(17) Sunkel, Osvaldo. Integración Política y Económica  
Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1970, p. 346

(18) Idem.

Ahora bien, si Robert Schuman tuvo el inmenso mérito de tomar la iniciativa política de proponer la unión de Francia y la RFA, Jean Monnet tuvo la cualidad de concebir tal idea. Por tal motivo, el nombre de Jean Monnet está íntimamente ligado al de Schuman en la historia de las Comunidades Europeas ya que Monnet fue el cerebro de todos los proyectos concernientes a la construcción europea por muchos años.

Jean Monnet estaba convencido de que la economía francesa necesitaba desarrollarse en un marco de paz y de economía europea. También le quedaba claro que no se podía volver a las mismas estructuras económicas de antes de las guerras mundiales, pues no permitirían la expansión rápida y equilibrada que Francia en particular y Europa en general precisaban.

Al principio, pensó en una unión franco-británica pero sus contactos con el entonces Gobierno laborista, le mostraron que Gran Bretaña no estaba dispuesta a colaborar en tal asunto, mientras que el Canciller germanoccidental Konrad Adenauer tenía toda la disposición posible. En consecuencia, Monnet concibió un proyecto franco-alemán, el cual modificaría el curso de la historia europea, reconciliando a los dos Estados europeos cuyos diferendos habían sido la causa de tantas pugnas.

Monnet escogió el carbón y el acero, por ser los recursos de lanza económica y estratégica de aquel entonces. El mercado común del carbón y del acero serviría de base para la ampliación progresiva a otros sectores económicos y consecuentemente a una construcción política europea. Así, el 9 de mayo de 1950, en el Salón del Reloj de la Quai d'Orsay, Robert Schuman, Ministro de Asuntos Exteriores de Francia hizo público un famoso plan llamado "Declaración Schuman" y en cuya preparación Jean Monnet había jugado un papel decisivo. La Declaración Schumann manifestaba lo siguiente:

"La paz mundial no podría ser protegida sin esfuerzos creadores en relación con los peligros que la amenazan".

"La contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de relaciones pacíficas. Francia, que después de más de veinte años se convierte en el campeón de una Europa unida, siempre ha tenido por objeto esencial el servir a la paz. Europa no ha sido hecha, hemos tenido guerras".



"Europa no se hará de una vez ni en una construcción de conjunto: se hará a través de realizaciones concretas, creando una solidaridad de hecho. La reunión de las naciones europeas exige que la oposición secular de Francia y Alemania sea eliminada. La acción emprendida debe alcanzar antes que nada, a Francia y a Alemania".

"Con este propósito, el Gobierno francés propone conducir inmediatamente la acción sobre un punto limitado pero decisivo".

"El Gobierno francés propone colocar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una Alta Autoridad común en una organización abierta a la participación de otros países de Europa".

"La puesta en común de las producciones de carbón y de acero asegurarán inmediatamente el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea y cambiará el destino de estas regiones largo tiempo dedicadas a la fabricación de armas de

guerra, de las que han sido las más constantes y víctimas".

"La solidaridad de producción que será así establecida manifestará que toda guerra entre Francia y Alemania, no sólo será impensable sino materialmente imposible".

"El establecimiento de esta potente unidad de producción abierta a todos los países que quieran participar, acabará por facilitar a todos los países que reúnan los elementos básicos de la producción industrial en iguales condiciones y sentará los cimientos reales de su unificación económica".

"Esta producción será ofrecida al conjunto del mundo sin distinción ni exclusión, para contribuir a la mejora del nivel de vida y al progreso de las obras de paz".

"Europa podrá, con medios incrementados, continuar la realización de una de sus tareas esenciales: el desarrollo del continente africano".

"Así será realizada, simple y rápidamente, la fusión de intereses indispensables para el establecimiento de una comunidad económica y quedará introducido el fermento de una comunidad más amplia y más profunda entre países largo tiempo opuestos por sangrientas divisiones".

"Mediante la puesta en común de producciones de base e institución de una autoridad nueva, cuyas decisiones vincularán a Francia, a Alemania y a los países que se adhieran, se elaborarán los primeros cimientos concretos de una federación europea indispensable para el mantenimiento de la paz".

"Para continuar la realización de los objetivos así definidos, el Gobierno francés está dispuesto a abrir negociaciones sobre las siguientes bases:

- "La misión atribuida a la Alta Autoridad común, será la de asegurar, en los plazos más rápidos, la modernización de la producción y la mejora de su calidad; el suministro de carbón y acero, en idénticas condiciones, en el mercado francés

y en el mercado alemán, así como en el de los países adherentes; el desarrollo de la exportación común hacia otros países; la equiparación en el progreso de las condiciones de vida de la mano de obra en estas industrias".

- "Para alcanzar estos objetivos, a partir de condiciones muy dispares, en las que se sitúan actualmente las producciones de los países adherentes, deberán aplicarse ciertas disposiciones a título transitorio, lo que conlleva la aplicación de un plan de producción y de inversiones; la institución de mecanismos de perecaución de precios y la creación de un fondo de reconversión que facilite la racionalización de la producción".

- "La circulación del carbón y del acero entre los países adherentes será inmediatamente eximida de todo derecho de aduanas y no podrá ser afectada por tarifas de transporte diferenciales. Progresivamente se liberalizarán las condiciones que aseguran espontáneamente el reparto más racional de la producción y el

nivel de productividad más elevado".

- "Contrariamente a un cartel internacional, que tiende a repartir y explotar los mercados nacionales mediante prácticas restrictivas y el mantenimiento de elevados beneficios, la organización proyectada asegurará la fusión de los mercados y la expansión de la producción".

"Los principios y compromisos esenciales así definidos, serán objeto de un Tratado firmado por los Estados y sometidos a la ratificación de sus Parlamentos. Las negociaciones indispensables para precisar las medidas de aplicación serán proseguidas con la asistencia de un árbitro designado de común acuerdo. Este tendrá a su cargo el velar que los acuerdos sean conformes a los principios y, en caso de oposición irreductible, fije la solución que se acuerde".

"La Alta Autoridad común encargada del funcionamiento de este régimen, se compondrá de personalidades independientes, designadas por los gobiernos. Un presidente será elegido por los gobiernos de común acuerdo y sus decisiones serán

ejecutorias en Francia, Alemania y en los otros países adherentes. Disposiciones apropiadas asegurarán las vías de recurso necesarias contra las decisiones de la Alta Autoridad".

"Un representante de las Naciones Unidas cerca de esta Autoridad, se encargará de redactar y llevar dos veces por año, un informe público a las Naciones Unidas, dando cuenta del funcionamiento del nuevo organismo principalmente en lo que respecta a la salvaguardia de sus fines pacíficos".

"La institución de la Alta Autoridad no prejuzga en nada el régimen de propiedad de las empresas. En el ejercicio de su misión, la Alta Autoridad común tendrá en cuenta los poderes conferidos a la autoridad internacional del Ruhr y las obligaciones de todo tipo impuestas a Alemania, en la medida que éstas subsistan".(19)

Las reacciones al Plan Schuman no se dejaron esperar. En primer lugar la R.F.A., se mostró satisfecha de suspicacia contra ella. Los tres países del BENELUX

-----

(19) Busturia, Daniel de., Op. cit., pp. 174 y 175.

acogieron favorablemente la iniciativa francesa al, igual que Italia. Sólo Gran Bretaña rehusó intervenir en las negociaciones debido a que, el Gobierno laborista creía que la participación inglesa en el mercado común del carbón y del acero comprometía la reciente nacionalización de esos dos sectores en el Reino Unido. Además, los británicos manifestaron su oposición a la creación de una institución supranacional, tal como la Alta Autoridad propuesta por el proyecto francés. Por su parte, los Estados Unidos de América mostraron su beneplácito por el presunto acercamiento franco-alemán. La futura comunidad europea cumplía un deseo estadounidense de ver a los países europeos cooperando mutuamente, para reforzar la unidad y la seguridad del campo occidental. La U.R.S.S., por el contrario, expresó su hostilidad hacia el citado proyecto, por considerarlo una maniobra dictada por Washington.

Como puede observarse, el Plan Schuman fue bien acogido por los "seis" (la República Federal de Alemania, Francia, Italia y los países del BENELUX), y el 20 de julio de 1950 comenzaron en París, las negociaciones destinadas a la elaboración de un Tratado. El 18 de abril de 1951 fue firmado en París, el Tratado que creaba la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA).

Las cuatro instituciones de la CECA, se describen en el artículo 7 del Tratado:

- 1.- La Alta Autoridad.- Que es el ejecutivo comunitario responsable políticamente ante el Parlamento.
- 2.- El Consejo Especial de Ministros.- Creado por iniciativa de los miembros del BENELUX, coordina la acción de la Alta Autoridad con la de los Estados miembros. Cada Estado tiene el mismo peso en este Consejo.
- 3.- El Parlamento.- Es el órgano de control político. Tiene poder de decisión en el procedimiento de revisión del Tratado de la CECA.
- 4.- El Tribunal de Justicia.- Fue creado por iniciativa de la R.F.A. Esta institución no estaba prevista por el Plan Schuman. El Tribunal se encarga de controlar la legalidad de los actos de la Alta Autoridad.



La gran originalidad del Tratado de la CECA, se derivó principalmente de las facultades atribuidas a su órgano ejecutivo, la Autoridad, "órgano independiente de los Estados, cuyas facultades tenían una alta dosis de supranacionalidad, en forma de poderes reglamentarios muy extendidos: adopción de decisiones por mayoría y de carácter obligatorio, derecho de recaudar ciertos impuestos, competencia directa sobre las empresas que caen bajo su jurisdicción, etc."(20)

La Alta Autoridad la componían nueve personalidades independientes designadas por los gobiernos de los seis Estados miembros. Es responsable ante una Asamblea y/o Parlamento que, a su vez son los únicos que pueden deponer a la Alta Autoridad por medio de un voto de censura pero que no tiene otros poderes, sino el de control político.

Cabe anotar que, a pesar de que el Tratado de la CECA entró en vigor el 25 de julio de 1952, después de haber sido ratificado por cada país, la etapa de la ratificación fue ensombrecida irónicamente por Francia, donde la oposición de los comunistas y de los "gaullistas"

---

(20) Seara Vázquez, Modesto, Tratado General de la Organización Internacional. F.C.E. México, D.F., 1974, p. 790

hacía difícil el voto en el Parlamento francés. El Partido Comunista Francés (PCF) reprochaba a la CECA, de ser un instrumento contra la URSS y de facilitar el renacimiento de una Alemania fuerte. Los "gaullistas" protestaban contra la transferencia de soberanía establecida en la Alta Autoridad.

Pese a ello, la Alta Autoridad cuyo primer presidente fue Jean Monnet se reunió por primera vez el 10 de agosto de 1952 en Luxemburgo. El mercado común se abrió para el carbón, el 10 de febrero de 1953 y el 10 de mayo de ese mismo año para los productos siderúrgicos.

De este modo se creaba realmente una Alta Autoridad con derechos soberanos y por primera vez varios gobiernos de Europa occidental, lograban entenderse a través de una institución que, por su carácter y función podía considerarse como un instrumento que, además de su importancia dentro de los ámbitos claves de la economía de aquel entonces servía también para lograr una integración más allá de la simple cooperación.

La CECA tenía también sus puntos débiles. La no participación de Gran Bretaña puso definitivamente de manifiesto la imposibilidad de contar durante mucho tiempo con los gobiernos británicos para llevar a cabo una

política sería de integración. Pero el éxito del Plan Schuman dio al movimiento de unificación de Europa occidental un indudable impulso despertando en los gobiernos el deseo y la confianza de que también se podría resolver de forma semejante el problema tan intenso y largamente debatido de la contribución militar de la República Federal de Alemania. Como dijera Monnet "La paz sólo podrá ser salvaguardada y sólo podrán ser halladas soluciones a las actuales dificultades, si los Estados aceptan someterse a unas mismas normas y a las autoridades que las rigen. Es el proceso mismo de la civilización: las normas no cambian la naturaleza misma, pero cuando los hombres se someten a unas mismas normas su comportamiento de unos frente a otros, cambia".(21)

---

(21) Busturia, Daniel de, Op. cit., p. 173.

## CAPITULO II

### 2. PRIMER PROYECTO DE COOPERACION POLITICA

#### 2. 1. COMUNIDAD EUROPEA DE DEFENSA

Como el Plan Schuman indicaba expresamente que el mercado común del carbón y del acero debía estar seguido de otras experiencias similares para que la unificación económica europea constituyera la base de una futura federación europea el propósito era impulsar nuevas comunidades técnicas y económicas. Sin embargo, al precipitarse sobre Europa Occidental una nueva ola de temor ante el avance soviético con la explosión de la guerra de Corea, iniciada el 25 de junio de 1950 por el ataque norcoreano a Corea del Sur, donde los Estados Unidos de América acababan de retirarse en junio de 1949; Winston Churchill propuso a la Asamblea Constitutiva del Consejo de Europa, el 11 de agosto de 1950, la creación de un "ejército europeo" que, en su opinión, debería incluir a contingentes alemanes.

Una vez que los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados Unidos de América, Gran Bretaña y Francia se hubieron pronunciado en favor de la colaboración defensiva de la RFA, en una conferencia celebrada en

Nueva York del 12 al 18 de septiembre, el Primer Ministro francés René Pleven presentó el 25 de octubre de 1950 a la Asamblea Nacional de París, un plan para la creación de "un ejercito europeo bajo el mando de un ministro europeo de defensa", (22) que respondía a la idea concebida por Churchill, aunque poco modificado.

El Plan Pleven no recibió la misma acogida favorable que el Plan Schuman, por lo que las negociaciones se abrieron en París, el 15 de febrero de 1951, con solo la presencia de la República Federal de Alemania, Bélgica, Italia y Luxemburgo. Los Países Bajos intervinieron hasta el mes de octubre de ese mismo año y Gran Bretaña estuvo ausente, rechazando la idea de delegar su soberanía y deseando no integrarse al continente europeo.

Conviene aclarar que en el original Plan Pleven, Francia se mostraba partidaria de un fuerte control y discriminación hacia Alemania Occidental. Sencillamente vetaba a los alemanes a todo tipo de acceso a las fuerzas de mando. Logicamente, los alemanes rechazaron ese plan pues en la medida en que estaban dispuestos a contribuir a la defensa, deseaban que esa contribución

---

(22) Benz, Wolfgang y Graml, Hermann, Op. cit., p. 67.

fuese ligada a una recuperación de la igualdad de derechos de Alemania dentro de la comunidad internacional. El propio canciller germanooccidental, Konrad Adenauer había apoyado desde el 29 de octubre de 1950 el Plan Pleven bajo la condición de la "plena igualdad de derechos de las unidades alemanas respecto a otros contingentes" (23) y que "la campaña de calumnias llevadas a cabo desde 1945, contra las virtudes del soldado alemán debía cesar simultaneamente".(24)

En general los problemas de carácter político, legal y práctico de la integración militar resultaron difíciles de superar pero gracias a que Jean Monnet convenció al General Dwight David Eisenhower, Comandante en Jefe de las Fuerzas de la OTAN en Europa, los Estados Unidos de América decidieron apoyar la iniciativa francesa y las negociaciones se aceleraron hasta que el 27 de mayo de 1952, Bélgica, Francia, Holanda, Luxemburgo, la RFA e Italia firmaron el acuerdo que creó la Comunidad Económica de Defensa (CED).

Lo anterior hace suponer que, de no haber sido por la presión estadounidense, Francia no habría

-----  
 (23) Osmańczyk, Jan Edmund, Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas. FCE, México, 1987, p. 887

(24) Idem.

estado dispuesta a hacer las concesiones, que después hizo. Finalmente, se concedió a los franceses la solución supranacional y a los alemanes, con escasas limitaciones, la igualdad de derechos.

La estructura de la CED sería supranacional ya que se partía de la idea de crear un ejército común formado por contingentes de los ejércitos de cada país miembro bajo la responsabilidad de un Ministro europeo de Defensa. Los países aportarían en común sus fuerzas terrestres y aéreas (la marina quedaba dentro de la competencia regional), salvo aquellas necesarias para la defensa de los territorios de ultramar. La dirección de la política armamentista y la estandarización del armamento se adjudicaba asimismo a instancias supranacionales integradas.

Por un acta especial se regularían las relaciones entre la CED y la OTAN, por lo que la CED vendría a ser el equivalente militar de la CECA.

Institucionalmente, la CED tendría una estructura similar a la de la CECA: el órgano directivo sería el Consejo de Ministros formado por un representante de cada Estado-miembro; un Comisario europeo de Defensa parecido a la Alta Autoridad de la CECA que aplicaría las

decisiones del Consejo; y una Asamblea parlamentaria cuyos miembros serían designados por los parlamentos nacionales como en el caso del Consejo de Europa y de la propia CECA.

Ahora bien, como parecía difícil constituir una armada común sin que existiera una autoridad política europea, el artículo 38 del Tratado de la CED preveía la creación de una comunidad política europea de estructura federal o confederal, la cual estaría principalmente constituida por un parlamento bicameral con una cámara elegida por sufragio universal y un senado compuesto por representantes de los parlamentos nacionales. Preveía también un Consejo ejecutivo europeo cuyo presidente sería electo por un senado y un consejo de ministros que coordinaría junto con el Consejo ejecutivo, la política exterior de los países miembros.

Como podrá constatarse, la CED concretaba una iniciativa más global sobre la creación definitiva de la unión europea.



## 2.2 FRACASO DE LA CED

El tratado de la CED fue ratificado por cinco de los seis signatarios a saber: Bélgica, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, inclusive la RFA lo hizo a pesar del voto negativo de los socialistas opuestos al rearme alemán y a la integración de su país al bloque occidental; solo Francia rehusó a ratificarlo procediendo al abandono definitivo de ese Tratado.

Resulta interesante observar porqué Francia que originó la creación de la CED, fue a la vez la causa de su fracaso.

Según Raymond Aron en su libro La Querelle de La CED, (25) la cronología del Plan Pleven tiene su importancia ya que este fue lanzado el 25 de octubre de 1950 ante la Asamblea Nacional, firmado a través del Tratado de París, el 27 de mayo de 1952 y "enterrado" el 30 de agosto de 1954 por la misma Asamblea Nacional, por lo que, entre estas tres etapas, un suceso de política interna francesa va a incidir determinadamente en el fracaso de la CED.

---

(25) Aron, Raymond, La querelle de La CED, Paris, 1956, p. 230.

En las elecciones legislativas del 17 de junio de 1951, tanto los comunistas como los gaullistas conocidos por su adhesión a la política de integración europea bajo todas sus formas: económica, militar y política, ganaron los comicios por mayoría absoluta. De ahí que cuando accede al poder el primer gobierno moderado desde 1935, los gaullistas solicitan la destitución inmediata de Robert Schuman como Ministro de Relaciones Exteriores, sustituyéndolo Georges Bidault conocido por su postura moderada respecto a la CED.

La animadversión de los políticos franceses, se tornaba peligrosa para la unificación europea, pues no era debida al renacimiento del ejército alemán sino que se dirigía contra la renuncia exigida por la CED de los derechos de soberanía nacional y del poder de decisión sobre el ejército nacional.

Otro hecho que coadyuvó a la reticencia francesa fue el creciente descontento de los eurooccidentales por las pretensiones hegemónicas de los Estados Unidos de América. Este sentimiento se basó en la creencia de que los gobiernos europeos podían recuperar un papel independiente dentro de la política mundial como el que habían gozado en la época prebélica, debido al florecimiento económico registrado en Europa Occidental

entre 1948 y 1952. Todo ello unido al hecho de que la integración europea a través de la CED, al parecer favorecía casi exclusivamente la consolidación del bloque occidental bajo la tutela estadounidense, hizo que el renacido afán de independencia se manifestara como un fuerte sentimiento nacionalista. Obviamente, el país en donde este proceso se dio con más intensidad fue Francia y a lo largo de 1953 y 1954, se fue formando un movimiento amplio y apasionado contra la supuesta "americanización" de Francia con la ayuda de la CED. Inclusive Francia creyó que la característica de supranacionalidad de la CED originaria la desaparición gradual del Estado galo por lo que la CED aparecía como una verdadera amenaza a la soberanía nacional francesa.

En un principio, los consecuentes gobiernos de Daniel Mayer y René Mendes-France, sobre todo este último, trataron en vano de salvar el tratado mediante una serie de modificaciones tendientes a limitar la idea de integración militar y rechazando el propósito de crear una Comunidad Política Europea. Pero "cedistas" de la talla de Robert Schuman y André Philips se levantaron contra esas variaciones, afirmando que una mayoría parlamentaria estaba a favor de la CED.

Más adelante, Mendes-France abandonó el Tratado a su destino parlamentario y el 30 de agosto de 1954, los diputados de la Asamblea Nacional francesa por 318 votos contra 264 se negaron a entrar siquiera en el debate sobre el Tratado de la CED, fracasando así el intento de crear una comunidad de defensa y con ella, todas las esperanzas respecto a una comunidad política europea de carácter supranacional, como ya se había incluido oficialmente en el proyecto de la CED.(26)

El fracaso de la CED no significó, en modo alguno, la disolución de la alianza occidental, ni tampoco acabó con la buena disposición de los gobiernos eurooccidentales de una integración, por lo que muy pronto se llegó a un acuerdo para remplazar la solución propuesta por la CED para el rearme alemán.

Mediante los Acuerdos de París del 23 de octubre de 1954 se convino la ampliación del Tratado de Bruselas a la República Federal de Alemania y a Italia; así nació la Unión Europea Occidental (UEO) que debería garantizar en adelante, en la medida de lo posible, el resurgimiento militar alemán. Posteriormente la RFA., se convirtió en miembro directo de pleno derecho -salvo

---

(26) Ibidem., P. 232.

algunas limitaciones en cuestiones de armamento- de la OTAN, el 5 de mayo de 1955. Con la supresión del marco supranacional propuesto por la CED, Alemania occidental obtuvo un grado mayor de soberanía que el previsto en el Tratado de la CED.

## CAPITULO III

### 3. CREACION DE LA CEE

#### 3.1. CONFERENCIA DE MESSINA

La subsistencia de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) permitió que Europa tomara un nuevo giro. La construcción de la unidad europea siguió su marcha pero soslayando los planes políticos para concentrarse en la integración económica.

Nuevamente es Jean Monnet quien sugiere relanzar la idea de construir la unidad europea sirviéndose del único instrumento disponible: la CECA. Así, Monnet propone aumentar el campo de acción de la CECA, particularmente en el rubro dedicado a la energía atómica con fines pacíficos.

Al conocer la propuesta, los alemanes se mostraron reticentes al proyecto prefiriendo desarrollar la energía nuclear con los Estados Unidos de América y Gran Bretaña -países mucho más avanzados en ese sector-, pero patentizaron su acuerdo con la idea de un mercado común, entendido como el conjunto de productos industriales.

La astucia de Jean Monnet superó los obstáculos y logró ligar las dos ideas en un sólo proyecto. Paralelamente los países del BENELUX, bajo el impulso del Ministro belga de Asuntos Exteriores, Paul-Henri Spaak, adoptaron, el 20 de mayo de 1955, un memorándum donde consideraban que había llegado el momento de "franquear una nueva etapa en la vida de la integración europea fundada en un mercado común que suprimiera progresivamente las restricciones cuantitativas y los derechos de aduana".(27)

En esta circunstancia y por primera vez, desde el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa (CED), los Ministros de Asuntos Extranjeros de la República Federal de Alemania, Francia, Bélgica, Italia, Países Bajos y Luxemburgo, se reunieron en Messina, Sicilia, del 10. al 3 de junio de 1955, para ponerse de acuerdo sobre la necesidad de dar un nuevo impulso a la unión de sus países. En este encuentro se discutieron dos métodos: 1) una integración progresiva por sectores (tesis defendida por Francia con la idea de una acción común en el dominio de la energía atómica) y 2) un mercado común general preconizado por los otros cinco países.

---

(27) Philip, Christian, Les Institutions Européennes.  
Paris, Masson, S.A., 1981, p. 63.

Como el análisis de tales propuestas requería tiempo, se creó un Comité de estudio cuya presidencia fue confiada a Paul-Henri Spaack.

El Comité Spaack estaba formado por representantes de cada gobierno y por expertos de la Alta Autoridad de la CEEA. El Comité examinó las diferentes posibilidades de un relanzamiento europeo y se esforzó por mostrar las condiciones necesarias de una acción positiva. Después de un año de reflexión, se pronunció por la realización de un mercado común general pero asociado a un acuerdo particular relativo a la energía atómica. Con base en esto, los Ministros de Relaciones Exteriores de los "Seis" decidieron en Venecia, el 29 de mayo de 1956, dar al Comité Spaack la misión de preparar dos proyectos de tratados. De esta forma, se realizarían simultáneamente una comunidad económica general y una comunidad especializada en energía atómica.

Obviamente las negociaciones pasaron por momentos difíciles pero no registraron ninguna crisis. Francia accedió a la apertura de las fronteras comprendiendo que su desarrollo económico exigía un mayor intercambio. No obstante, pidió que el libre cambio no fuera desordenado sino regido por reglas comunes por lo que



fue necesario integrar el sector agrícola a la comunidad proyectada y la asociación de territorios de ultramar.

### 3.2 EL CASO INGLES

Gran Bretaña invitada a las negociaciones, sólo asistió a las primeras reuniones antes de retirarse porque el proyecto le pareció demasiado integracionista.

Por su contenido anecdótico se citan a continuación los motivos expuestos por el representante británico:

"Señor Presidente, señores, quería agradeceros sinceramente vuestra hospitalidad y daros cuenta de que ésta va a cesar a partir de hoy. Efectivamente regreso a Londres. Funcionario consciente, me molesta perder el tiempo y no justificar el modesto estipendio que me abona mi Gobierno. He seguido con interés y simpatía vuestros trabajos. Debo deciros que el futuro tratado del que habláis y que estáis encargadas de elaborar:

- a) no tiene ninguna posibilidad de ser concluido;
- b) si es concluido no tiene ninguna posibilidad de ser ratificado;
- c) si es ratificado, no tiene ninguna posibilidad de ser aplicado.

NOTA BENE: Si lo fuera sería además totalmente inaceptable para el Reino Unido. Se habla de agricultura, cosa que no nos agrada; de derechos de aduana, cosa que recusamos, y de instituciones, cosa que nos da horror. Señor Presidente, señores, hasta la vista y buena suerte".(28)

### 3.3. NACIMIENTO DE LA CEE Y PRIMERA AMPLIACION

El 25 de marzo de 1957, los seis Estados miembros de la CECA firmaron los dos tratados, los cuales entraron en vigor el 1o. de enero de 1958. Así el Tratado de París dió origen a la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA) y el Tratado de Roma a la Comunidad Económica Europea (CEE).

---

(28) Deniau, Jean Francois, Op. cit., p. 77.

Como puede observarse la ratificación de los dos Tratados fue realizada sin problemas y rápidamente ya que las circunstancias fueron diferentes y favorables. Los gobiernos de los Estados miembros de la CECA estaban conscientes de que, por propio interés, se debía proseguir el camino hacia una nueva comunidad europea, ya iniciada en el establecimiento de la CECA. Para la República Federal de Alemania la colaboración de esa labor significaba la confirmación de su retorno a la comunidad europea e internacional. Aparte de que, desde el punto de vista económico, representaba una seguridad de mercado. En cuanto a Francia, la creación de la CEE, con la participación alemana, corroboró la manifestación política de su disposición a la reconciliación y su deseo de una paz duradera en Europa. En lo económico, la CEE ofrecería la oportunidad ventajosa de activar el desarrollo necesario y deseado. Para Bélgica, la seguridad de contar con mercados seguros, hacía muy atractiva la idea de establecer un mercado común. Italia vió claramente las posibilidades de expansión que ofrecía el futuro mercado interior europeo. Los Países Bajos esperaban que su participación en la labor de unificación europea daría nuevos impulsos a su industrialización. Cabe destacar que para los ciudadanos holandeses el beneficio económico no era tan importante como la garantía de paz en Europa. Para Luxemburgo, la política de unificación europea representó un medio por el

que podía asegurar sus intereses políticos, económicos y sociales ya que siempre se ha visto afectado por las rivalidades entre las grandes naciones debido a su situación geográfica.

Sin embargo, todavía antes de la entrada en vigor de los Tratados, el Gobierno británico inició una campaña en favor de un proyecto adecuado para la creación de una unidad económica europea. La idea del Reino Unido consistía en "establecer una zona de libre cambio sin tener que renunciar a las soberanías nacionales, zona en la que se eliminaran los controles aduaneros entre los países miembros, pero permitiera a los Estados miembros llevar a cabo de manera autónoma negociaciones político-económicas con terceros países".(29) El Reino Unido contó, en esta iniciativa con aliados como Dinamarca, Noruega, Islandia, Austria, Portugal y Suiza. El intento fracasó ante la persistencia de los "Seis", de crear una Comunidad Económica Europea. Otras iniciativas británicas para crear una gran zona europea de libre cambio entre la Comunidad Económica Europea, existente a partir de entonces, y los Estados restantes, miembros de la OECE, fracasaron de

-----  
(29) Borchardt, Klaus-Dieter, La unificación europea. Nacimiento y desarrollo de la Comunidad Europea, Documentación Europea, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1987. p. 15.

manera definitiva en otoño de 1958, debido a decididas diferencias de opinión entre Francia y el Reino Unido. En contrapartida, en el año de 1959, se creó la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) organización económica de menor envergadura. Pasaron a ser miembros de la misma el Reino Unido, Noruega, Suecia, Dinamarca, Austria, Portugal, Islandia y Suiza; Finlandia se asoció a ella.

Muy pronto el Gobierno británico, impresionado por los éxitos iniciales de la Comunidad Europea, recapacitó su postura de rechazo de una participación activa del Reino Unido en la labor de unificación europea. El Gobierno británico era consciente de que, únicamente con su papel dirigente dentro de la Commonwealth, no podría mantener su influencia en la escena política. Tampoco la AELC, cuyos objetivos son de carácter económico, a diferencia de la Comunidad Europea, que tiene además una orientación política, podría asegurarle un papel importante. En esta tesitura el Reino Unido temía, y no sin fundamento, que si se mantenía alejado de la Comunidad corría el riesgo de quedarse aislado políticamente. A ello hay que añadir que el Reino Unido al igual que todos los grandes países comerciales, se veía gravemente afectado por los cambios de comercio mundial, lo que le obligaba a tener que asegurar para sus productos los mercados ya existentes y a procurarse otros nuevos. Para ello, el mercado

comunitario, que mostraba un crecimiento rápido, ofrecía también las mejores perspectivas. Igualmente, la Comunidad significaba para las empresas británicas la oportunidad de movilizar sus fuerzas y reanimar así el sector económico. En agosto de 1961, el Reino Unido solicitó oficialmente su admisión en la Comunidad, para pasar a ser miembro de pleno derecho de la misma. Es obvio que el Reino Unido deseaba ingresar a las Comunidades Europeas por razón y no por convicción. Por ello su candidatura estaba acompañada de condiciones bastante precisas: 1) no aceptaba que los Tratados de París y Roma observaran reglamentos; 2) no deseaba realizar una verdadera política agrícola común; 3) exigía que se le respetaran las ventajas existentes en los intercambios con los países de la Commonwealth y con los EEUU. (30) Esta estrategia condujo a pensar que el Reino Unido no había cambiado su actitud reticente, sino que sólo se adaptaba a las nuevas circunstancias.

Las negociaciones sobre la adhesión británica fueron difíciles y terminaron bruscamente, el 14 de enero de 1963, cuando el General Charles de Gaulle tomó la iniciativa de vetar la solicitud británica. En su conferencia de prensa, el General de Gaulle expresó lo siguiente:

-----  
 (30) Philip, Christian, Op. cit., p. 68.

"Inglaterra es insular y marítima, sus mercados se encuentran en los países más diversos y más lejanos. Ejerce una actividad esencialmente industrial y comercial, muy poco agrícola. Sus costumbres y sus tradiciones son muy peculiares. La naturaleza, la estructura y la coyuntura propias de Inglaterra difieren de otros continentes. Cómo esperar que Inglaterra se incorpore al mercado común y funcione?

Es necesario comprender que el ingreso británico cambiará completamente las reglas ya establecidas por Los Seis".(31)

El "veto" del General De Gaulle sorprendió y causó descontento no sólo al Gobierno británico sino a los demás socios comunitarios por haber tomado una posición solitaria y de tal importancia. A pesar de este duro revés, el Reino Unido solicitó su adhesión por segunda ocasión en 1967. Las razones eran las mismas pero a diferencia de su actitud pasada, el Reino Unido aceptaba los términos de los Tratados comunitarios y sólo trató de negociar sobre pequeños problemas, por ejemplo: solicitaba

---

(31) Ibidem., p. 69.

un período de transición para la aplicación de las reglas de la política y una serie de excepciones para los productos provenientes de Nueva Zelanda y las Antillas. (32)

Las negociaciones se realizaron bajo los mejores auspicios pero el 16 de mayo de 1967, el General De Gaulle volvió a vetar la candidatura inglesa y argumentó que el Reino Unido no estaba preparado económicamente para soportar las reglas del Mercado Común, por lo que proponía que se le concediese solamente un acuerdo de asociación. El Reino Unido rehusó aceptar ese estatus pues se privaría del derecho de participar en las instituciones comunitarias. Después de algunos meses de discusión el 27 de noviembre de 1967, el Presidente francés se opuso formalmente a la candidatura británica.

Este segundo "veto" francés fue más criticado que el primero por considerar que el Reino Unido observaba una actitud diferente a la asumida en 1961. No obstante, para evitar una ruptura con Francia, sus socios comunitarios se vieron forzados a manifestar lo siguiente:

"Un Estado miembro ha estimado que el proceso de saneamiento de la economía británica debe dar

---

(32) Ibidem., p. 71



término para que la demanda de adhesión pueda ser reconsiderada. De hecho, no hay en estos momentos, un acuerdo en el seno del Consejo para dar procedimiento a la solicitud."(33)

La cuestión de la adhesión británica sólo pudo plantearse definitivamente después de la dimisión del General De Gaulle, el 28 de abril de 1969.

Por su parte, Georges Pompidou, sucesor de De Gaulle, en su primera conferencia de prensa, explicó que su Gobierno no objetaba la solicitud de adhesión del Reino Unido. Pompidou, comprendió que la política francesa necesitaba evolucionar respecto de la adhesión británica a la que no podía oponerse indefinidamente.

Sin embargo, hubo otro factor de política interna que explica este cambio de actitud en el Gobierno francés. Georges Pompidou como candidato presidencial no sólo recibió apoyo por parte de los gaullistas sino de los republicanos independientes como Giscard D'Estaing y de una parte de centristas agrupados alrededor de Jacques Duhamel, presidente del Grupo Progreso y Democracia Moderna cuyas

---

(33) Ibidem., p. 77.

condiciones, entre otros puntos eran dar una apertura europea y una aceptación a la ampliación de las Comunidades.

Por otra parte, al interior de Gran Bretaña también se generaron cambios como el hecho de que, al perder las elecciones los laboristas; los conservadores arribaron al poder y el nuevo primer ministro Edward Heath fue visto como el hombre político británico más pro-europeo. Aún con los cambios registrados, las negociaciones entre Francia y Gran Bretaña continuaron durante un año hasta que en el encuentro Pompidou-Heath, los días 20 y 21 de mayo de 1971, se resolvieron los desacuerdos y se encontró la convergencia de sus concepciones sobre las estructuras europeas.

Se ha hecho hincapié en el caso inglés por estar acompañado de las características ya mencionadas, pero al igual que el Reino Unido, otros dos Estados miembros de la AELC, Dinamarca y Noruega, y también Irlanda solicitaron su adhesión a la CEE, la cual sufrió el mismo retraso experimentado por el Reino Unido.

El interés de esos dos países escandinavos por participar en la CEE se basaba en la convicción, manifestada tradicionalmente por tales países de que, en una situación

de libre intercambio en todas direcciones ganarían más de lo que perderían. Esta postura básica de interés por un libre acceso al mercado común de la CEE, confirió fuerza a la solicitud de ingreso presentada por Dinamarca. Con una producción de alimentos suficiente para satisfacer las necesidades de 15 millones de personas, era vital para Dinamarca poder dar salida a sus exportaciones agrarias en un mercado interno comunitario sin trabas y a unos precios garantizados. Ello era tanto más importante cuanto que el Reino Unido, el mayor mercado de exportación con que contaba Dinamarca, también solicitaba su adhesión a la CEE. Al mismo tiempo, la existencia de un mercado común para productos industriales jugaba un papel muy importante ya que, a largo plazo, iba a abrir nuevos caminos a la economía danesa. Estas perspectivas relegaron a segundo término las dudas y las reservas existentes, sobre todo en relación a las consecuencias de la integración, al relajarse los controles nacionales sobre importantes sectores de política económica.

Irlanda mantenía tradicionalmente contactos estrechos y múltiples con el continente europeo, tanto de tipo cultural como religioso y militar. Con esta base, los irlandeses manifestaron una actitud abierta frente a la colaboración en la labor de unificación europea. Mediante el ingreso en la CEE, Irlanda esperaba un aumento de las

posibilidades de exportación de sus productos agrícolas de importancia vital para el país. El mercado inglés, hacia el que se orientaba el comercio irlandés en su mayor parte, incluso después de que Irlanda en 1972, obtuviese su independencia, no era por sí mismo suficiente para absorber el gran potencial de producción de la agricultura irlandesa. El papel primordial que desempeñaba la agricultura dentro de la economía irlandesa se ve claramente si se considera que "una quinta parte de la población activa está ocupada en el sector agrícola, que la industria alimentaria basada en la agricultura supone casi una cuarta parte de todos los puestos de trabajo del sector de la industria y que además, la agricultura representa una tercera parte de la exportación global."(34) Por otra parte, la industrialización, iniciada a mediados de los años '30s y que posteriormente originó una industria en vías de expansión, requería nuevos mercados. La capacidad competitiva de la economía irlandesa, que había aumentado paralelamente, permitía abrigar esperanzas de que la pertenencia al Mercado Común también originaría beneficios en este sector, incrementaría el comercio y elevaría el nivel de vida. Otro elemento que era importante para los

---

(34) Borchardt, Klaus-Dieter, Op. cit., p. 16

irlandeses eran los diversos fondos para el desarrollo económico y social, de los que Irlanda esperaba obtener ventajas económicas.

Finalmente, el 22 de julio de 1972 después de largas negociaciones, se firmaron los Tratados de adhesión. El ingreso del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca pudo hacerse efectivo, el 1o. de enero de 1973, después de sendos plebiscitos con resultados positivos en Irlanda y Dinamarca y de la ratificación por parte de los Parlamentos del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. Únicamente en el caso de Noruega fracasó el intento de adhesión, en vista de los resultados obtenidos en un referéndum, en el que el 53.4% de la población noruega se manifestó en contra de la adhesión de su país a la CE.

Durante las negociaciones de adhesión con el Reino Unido, Dinamarca, Irlanda y Noruega, surgió la cuestión de saber qué iba a pasar con los restantes países miembros de la AELC (Suecia, Suiza, Austria, Portugal, Finlandia e Islandia), algunos de los cuales no querían entrar a formar parte de la CEE por razones de neutralidad o debido a su sistema dictatorial. Finalmente, en julio de 1972, se llegó a una solución con la firma de un acuerdo de libre cambio entre los Estados miembros de la AELC y los de

la CEE. Dentro de la zona de libre cambio que se estableció, se incluyó también a Noruega, visto el fracaso de su intento de adhesión.

### 3.4. POSTERIORES AMPLIACIONES DE LA CEE

Con la vuelta a la democracia, Grecia (35) presentó su solicitud de adhesión en 1975. Grecia esperaba que su ingreso en la CEE la llevaría ante todo a una estabilización de la estructura democrática que acababa de recobrar. Unida a ello iba la esperanza de ganar prestigio internacional y jugar un papel más importante en la escena política internacional. Desde el punto de vista económico, Grecia confiaba en un saneamiento a largo plazo de su economía, con la modernización del sector industrial y agrícola. La consideración de estos intereses relegó a segundo término las dudas y reservas acerca de la limitación de la soberanía nacional que implicaba la pertenencia a la CEE, y el temor a una injerencia más

---

(35) Hay que recordar que desde junio de 1967 hasta noviembre de 1974, Grecia vivió bajo un régimen militar llamado de "Los Coroneles".

intensa de las potencias extranjeras en los asuntos de política interna de Grecia. El 10. de enero de 1981, Grecia se convirtió en el décimo Estado miembro de la CEE.(36)

Por otra parte, el 10. de enero de 1986, después de la firma de los Tratados de adhesión en junio de 1985, de los Parlamentos de los Estados miembros y de los Parlamentos de los Estados solicitantes, y a pesar de todas las dificultades que tuvieron que superarse en el transcurso de las negociaciones pudo llevarse a término, según los planes, la entrada de España y Portugal. España y Portugal son actualmente el undécimo y duodécimo Estados miembros, respectivamente, de la CEE.(37).

Con su adhesión, España satisfizo un deseo muy antiguo, aunque el aislamiento de España frente a Europa se superó en gran parte a la muerte de Franco. En materia económica, la adhesión de España se traduciría

-----

(36) Etapas de Europa. Cronología de la Comunidad Europea, Documentación Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1987, p. 54.

(37) La Comunidad de los Doce cuenta con 320 millones de habitantes, es decir, 80 millones más que Estados Unidos y aproximadamente 50 millones más que la Unión Soviética.

particularmente en la activación de la agricultura, que es muy competitiva y cuenta con considerables reservas de producción. Dicha activación se lograría, en gran parte, con los medios de la Comunidad. Con su participación en los programas de desarrollo regional, España confiaba reducir las diferencias que existen entre el nivel de vida de las diversas regiones del país. En materia de política industrial, dada su situación de país desarrollado, España estaría en condiciones de iniciar el necesario proceso de adaptación estructural con el apoyo de sus nuevos socios. De esta forma intentaría superar el atraso que ha sufrido durante siglos frente a otras naciones del continente.

Para Portugal, después de la pérdida de sus colonias, el ingreso en la CEE significaba el retorno a una de sus fuentes originarias, Europa. La CEE ofrecía a Portugal la posibilidad de liberarse definitivamente de su aislamiento político. A la vez, representaba el futuro y la ocasión de sanear la economía del país. La confianza que se ha recobrado en Portugal con la entrada en la CEE ha llevado a la reanimación de la actividad de inversión de las grandes empresas, necesaria sobre todo para el desarrollo industrial que, en años de la revolución fue muy vacilante. Asimismo, Portugal confiaba en el apoyo



y en el impulso de la CEE mediante préstamos financieros para realizar la reestructuración económica necesaria en particular, en el sector agrícola.

Cabe anotar que, en febrero de 1982, la Comunidad tuvo que aceptar una reducción de su extensión geográfica, cuando en un referéndum de adhesión a la Comunidad, la población de Groenlandia por escasa mayoría del 52%, se manifestó contraria a la permanencia de la isla en la CEE. La integración de Groenlandia en la Comunidad se hizo el 1o. de febrero de 1973 y era consecuencia de su pertenencia a Dinamarca. El Gobierno danés, y la Comunidad llegaron, en febrero de 1984, a un acuerdo, según el cual, se permitía a Groenlandia salir de la CEE, con efectos a partir del 1o. de enero de 1985. No obstante se le ofreció gozar, a partir de entonces, de la misma situación que otros países de ultramar asociados con la CEE.(38)

Aunque el Mercado Común aparece como una área de riqueza y libertad, y los Gobiernos greco, hispano y luso estimaron necesaria su entrada para consolidar su desarrollo económico y su democracia, lo cierto es que

-----

(38) Con Groenlandia, la CEE perdió un poco más de la mitad de su territorio y una población de unas 50,000 personas.

Grecia, España y Portugal tienen un desarrollo económico inferior frente al promedio registrado por los nueve restantes, por lo que es necesario aplicar numerosas derogaciones que ayuden a esos tres Estados miembros, a diversificar su débil economía.

Más aún sus producciones agrícolas resultan complementarias de las producciones ya excedentarias de la CEE como: vino, frutas, legumbres, aceite de oliva, etc. Inclusive, al pasar de nueve a doce Estados miembros se complicó el funcionamiento de los procesos de decisión de las instituciones comunitarias. La búsqueda de un consenso general conduce frecuentemente a los bloqueos. Esto lleva a pensar si el Tratado de Roma concebido por seis países relativamente homogéneos puede funcionar para una Comunidad de doce Estados miembros heterogéneos.

## CAPITULO IV

### 4. COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

#### 4.1. OBJETIVOS E INSTITUCIONES DE LA CEE

Para una mejor comprensión estructural de la Comunidad Económica Europea, este capítulo se dedicará a sintetizar las funciones de las principales instituciones comunitarias.

Como ya se anotó en el capítulo anterior el 1o. de enero de 1958 entró en funcionamiento la CEE. Esta, no es, más que una de las tres Comunidades existentes, aunque es usual pero incorrecto entender por CEE al conjunto de las Comunidades. Ahora bien, es igualmente usual utilizar la expresión "Comunidad Europea" en singular para designar el proceso de integración haciendo abstracción de la existencia de Comunidades diferenciales por depender de tratados distintos, a pesar de que tengan instituciones comunes.

Por lo que se refiere a la CEE, el Preámbulo de la Primera Parte del Tratado de Roma define sus objetivos que se resumen a continuación:

- Establecer los fundamentos de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos.
- Asegurar, mediante una acción común, el progreso económico y social, eliminando las barreras que dividen a Europa.
- Mejorar constantemente las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos.
- Garantizar la estabilidad de la expansión, el equilibrio en los intercambios y la lealtad en la competencia.
- Reforzar la unidad de sus economías, garantizando su desarrollo económico mediante la reducción de las diferencias entre las diversas regiones y del retraso de las menos favorecidas.
- Contribuir a la supresión progresiva de las restricciones del comercio internacional
- Confirmar la solidaridad de Europa con los países de ultramar y asegurar el desarrollo de su prosperidad, en conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

- Afianzar la salvaguardia de la paz y de la libertad, invitando a asociarse a su esfuerzo a los otros pueblos de Europa que comparten este ideal.(39)

El artículo 2 de la Primera Parte del Tratado expone que la CEE "tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran".(40) El instrumento integrador es doble: el establecimiento de un mercado común y la aproximación progresiva de las políticas económicas. La nación o sistemática de un mercado común es la esencia misma de la estrategia integradora. Porque al crearse las condiciones para la existencia de un mercado común se desencadena, en realidad, un proceso de transferencia de competencias soberanas nacionales y un proceso de armonización de las normas nacionales que se convierten en comunitarias. Este

-----  
 (39) Treaties establishing the European Communities,  
 Office for official publications of the European  
 Communities, Luxemburg, 1973, pp. 173-174.

(40) Ibidem., p. 179.

proceso es necesariamente progresivo y largo, pudiendose, incluso decir, que es concatenado ya que las decisiones que se van tomando exigen y motivan el siguiente paso, aunque no haya sido inicialmente previsto. Por ello en el Tratado figura el artículo 235(41) que sirve de base jurídica para concebir acciones nuevas exigidas por la dinámica de la integración.

El cometido económico que el Tratado asigna a la Comunidad se encuentra ennumerado en el artículo 3 de la Primera Parte:

- eliminación, entre los Estados miembros, de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas a la importación y a la exportación, así como eliminación de las otras medidas de efecto equivalente;
  
- establecimiento de un arancel común y de una política comercial común frente a terceros países;

-----  
(41) Artículo 235 "Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente tratado haya previsto las potestades necesarias al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y oída la Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes".

- abolición de los obstáculos a la libre circulación, entre los Estados miembros, de servicios y capitales;
- instauración de una política agrícola común;
- creación de una política común de transportes;
- establecimiento de un régimen que impida falsear la competencia en el mercado común;
- aplicación de los procedimientos adecuados para coordinar las políticas económicas de los Estados miembros y para hacer frente a los desequilibrios de las balanzas de pago;
- la armonización de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para el funcionamiento del mercado común;
- la creación de un Fondo Social Europeo con objeto de mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y de contribuir a la elevación de su nivel de vida;

- La institución de un Banco Europeo de Inversión destinado a facilitar la expansión económica de la Comunidad mediante la generación de nuevos recursos;
  
- la asociación de los países y territorios de ultramar para incrementar los intercambios y proseguir en común el esfuerzo de desarrollo económico y social.(42)

La realización de estas tareas corre a cargo de cinco instituciones: el Consejo, la Comisión, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas.

El Consejo reúne a los representantes de los gobiernos de los Estados miembros. Cada gobierno delega en uno de sus ministros sus funciones según los temas tratados. Si bien, el Ministro de Asuntos Exteriores está considerado, de alguna manera, como el "principal" representante en el Consejo, los ministros de Agricultura, Transportes, Economía, Asuntos Sociales, Hacienda e Industria -y otros más- se reúnen frecuentemente en ocasión de consejos especializados y, en algunos casos acompañan al Ministro de Asuntos Exteriores.

-----  
(42) Treaties... (Op. cit.) pp 179-180.



En la reunión cumbre del 10 de diciembre de 1974, Los jefes de Estado y/o Gobierno acordaron reunirse en adelante, al menos dos veces al año para tratar problemas comunitarios. Estas reuniones se denominan sesiones del "Consejo Europeo".(43) Cada Estado miembro ejerce, de forma sucesiva y por un período de seis meses, la presidencia del Consejo. Al limitar a seis meses la duración de la presidencia, Los negociadores del Tratado establecían un equilibrio que sigue manteniendo su valor al cabo de treinta años. La presidencia significa a menudo un compromiso europeo por parte del país que la asume y seis meses de dirección del Consejo son suficientes para obtener resultados. Además, la rotación regular y la alternación de países grandes y menos grandes en la presidencia evitan cualquier riesgo de hegemonía. Los votos que le corresponden a cada país se ponderan de la siguiente manera: República Federal de Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, 10; Bélgica, Holanda, Grecia y Portugal, 5; Dinamarca e Irlanda, 3; y Luxemburgo, 2.

En el Tratado de Roma, toda disposición de alcance general o de una cierta importancia, debe ser apreciada por el Consejo, pero éste, salvo en contados

-----  
(43) La primera reunión del Consejo Europeo tuvo lugar en Dublín los días 10 y 11 de marzo de 1975.

casos, sólo puede pronunciarse sobre la base de una propuesta de la Comisión, a la que corresponde, por consiguiente, a la vez un derecho y un deber permanente de iniciativa. Si la Comisión no presenta propuestas, el Consejo se paraliza y queda bloqueado el progreso de la Comunidad. Esto es cierto, tanto en materia de agricultura, como de transportes, de política comercial, de armonización de legislaciones, etc.

La Comisión es el órgano ejecutivo de las Comunidades Europeas, es la iniciadora de la política comunitaria y expresa el interés comunitario ante el Consejo. La Comisión vigila la correcta aplicación de las disposiciones de los tratados así como las decisiones que adoptan las instituciones. Actualmente, la Comisión dispone de considerables poderes que le han sido otorgados por el Consejo, los cuales, pueden clasificarse en las siguientes categorías:

- 1) Establecimiento de los textos de aplicación de los acuerdos adoptados en lo que se refiere a políticas comunes como la Política Agrícola Común (PAC).

- 2) Aplicación de las reglas de los tratados a los casos particulares, ya sean medidas que afecten a un gobierno o a una empresa. El Tratado de Roma confía a la Comisión prerrogativas, particularmente en el sector de la competencia (control de acuerdos restrictivos y posiciones dominantes, control o eliminación de las ayudas públicas, represión de las discriminaciones fiscales, etc). Estas prerrogativas han sido reforzadas a través de las competencias conferidas por el Consejo en relación con las políticas comunes (agricultura, pesca, política comercial, medio ambiente, normas técnicas, etc.).
- 3) Garantizar la gestión de las cláusulas de salvaguardia de los tratados.- Se trata de cláusulas que permiten en casos excepcionales, autorizar una derogación de las reglas de los tratados y suponen una gran responsabilidad para la Comisión. Dejar a cada Estado miembro su propia apreciación sobre las dificultades

concretas o las circunstancias especiales que le autorizan a derogar las reglas de los tratados, habría conducido a interpretaciones divergentes o arbitrarias. Unicamente la Comisión, actuando con toda independencia y objetividad, puede autorizar estas derogaciones, a petición de un Estado miembro y después de haber examinado todos los antecedentes del caso, esforzándose siempre por limitar al máximo la alteración en el funcionamiento del Mercado Común.

4) Administrar los fondos comunitarios.- La Comisión administra los créditos destinados a las intervenciones públicas de las Comunidades, así como los cuatro grandes fondos comunitarios:

a) El Fondo Social Europeo (FSE) que se dedica principalmente a fomentar la formación profesional de los trabajadores para facilitar el empleo y la movilidad

profesional. El 75% de sus créditos deben ser destinados a acciones en beneficio de los trabajadores jóvenes.

b) El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) que asegura la financiación completa de las medidas de organización y apoyo de los mercados agrícolas decididas por la Comunidad. Se trata del único fondo en el que una política común cubre el conjunto de un sector económico y en el que su financiamiento está íntegramente decidido y corre en su totalidad a cargo de la Comunidad.

c) El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) que contribuye a corregir los desequilibrios regionales que existen en la Comunidad.

d) El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) cuya actividad se realiza en el marco de convenios periódicos concluidos entre la Comunidad y sus Estados miembros por una

parte y los Estados de Africa, del Caribe y del Pacífico Estados (ACP), (44) por otra. (45)

Aquí se hace un paréntesis con el objeto de explicar un poco el tipo de diálogo que existe entre la Comisión y el Consejo. Ya anotamos que con la presentación de una propuesta de la Comisión, da inicio la consulta entre los miembros del Consejo que expresan sus puntos de vista nacionales. Pudiera ser que este proceso se viera falseado por una posición demasiado débil de la Comisión ante los gobiernos conscientes de su autoridad y de los atributos de su soberanía. Sin embargo, el Tratado de Roma ha garantizado el equilibrio mediante el artículo 149 que dice:

-----

(44) Se designa bajo las siglas A.C.P., a los 66 Estados de Africa, del Caribe y del Pacífico, que han establecido con la Comunidad un acuerdo de asociación, destinado a acelerar su proceso de desarrollo. Se trata de todos los países del Africa independiente, situados al Sur del Sahara, de seis países del Caribe y de tres islas del Pacífico.

(45) Noel, Emile, Las Instituciones de la Comunidad Europea, "Documentación Europea", Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1985, pp. 12-16.

"cuando en virtud del presente Tratado, un acuerdo del Consejo sea adoptado a propuesta de la Comisión, el Consejo no podrá adoptar ninguna resolución que constituya una enmienda a la propuesta, más que decidiendo por unanimidad".(46)

Por tanto, cuando el Consejo de Ministros decide por unanimidad, puede decidir soberanamente, incluso desviándose de la propuesta de la Comisión. Es lógico que así sea, ya que el Consejo expresa el punto de vista común del conjunto de los Estados miembros.

Por el contrario, sólo puede adoptar una decisión mayoritaria de acuerdo con la propuesta de la Comisión. Dicho de otro modo, en caso de que los Estados tengan opiniones divergentes, sólo pueden llegar a una decisión mayoritaria si coinciden con la propuesta de la Comisión, sin poder aportar modificaciones a la misma. En dicho supuesto, sólo la Comisión puede modificar su propia propuesta. De esta forma, cuando puede ponerse en juego la regla de la mayoría, la situación que se presenta es la siguiente: o bien el Consejo, adopta tal como se presenta

---

(46) Treaties... (Op. Cit.) p. 295.

por mayoría, la propuesta de la Comisión; o adopta, por unanimidad, una decisión distinta, o bien no logra adoptar decisión alguna, lo que equivale a decir que la Comisión dispone de un verdadero poder de negociación en el Consejo. Este diálogo tiene su dinámica propia. La aplicación de la regla de la mayoría no quiere decir poner en minoría, conscientemente, a uno de los participantes. La Comisión al elaborar su propuesta tiene en cuenta intereses, frecuentemente, muy diversos de los Estados miembros, procurando poner de relieve el interés general. Por tanto, la perspectiva de una decisión mayoritaria puede incitar a un miembro a abandonar una posición extrema o aislada, mientras que la preocupación por llegar a un acuerdo puede incitar a la Comisión y al Consejo a realizar los esfuerzos necesarios para llegar a un entendimiento. Por ello, el sistema de la mayoría hace más fácil y rápida la decisión por unanimidad.(47) Luego entonces, la Comisión tiene siempre un papel decisivo. Y las consecuencias políticas son todavía más importantes. La permanencia de la Comisión durante todo el periodo de su mandato

-----  
(47) Estas reglas de votación se han aplicado normalmente desde la entrada en vigor del Tratado de Roma.



-4 años- sujeto a reelección,(48) garantiza la continuidad de su política, pudiendo el Consejo pronunciarse únicamente sobre los textos de la Comisión que hacen que esta política se transforme en hechos.

La Comisión esta compuesta por 16 comisarios y un presidente.

El Parlamento Europeo.- La composición del Parlamento, hace de él un órgano completamente integrado. No existen secciones nacionales, sino únicamente grupos políticos organizados a nivel comunitario.

Los miembros del PE se distribuyen de acuerdo con la población de los países miembros; así Francia, la República Federal de Alemania, Italia y el Reino Unido

-----  
(48) En la 39a. reunión del Consejo Europeo celebrada los días 27 y 28 de julio de 1988, los doce Jefes de Estado y/o Gobierno de los países miembros estuvieron de acuerdo en la reelección de Jacques Delors como Presidente de la Comisión por un periodo de dos años más, a partir del 1o. de enero de 1989. De esta manera, Delors se convierte en el primer presidente que se sostiene por más de cuatro años, lo que apoya decididamente la continuidad de esfuerzos en pro de la unión europea.

tienen cada uno 81 miembros; España 60, Países Bajos 6; Bélgica, Grecia y Portugal 24; Dinamarca 16; Irlanda 14 y Luxemburgo 6.(49) Actualmente existen los siguientes grupos políticos:

- S - Grupo Socialista
- PPE - Grupo del Partido Popular Europeo  
(Demócrata-Cristiano)
- ED - Grupo de Demócratas Europeos  
(Conservadores)
- COM - Grupo comunista
- L - Grupo Liberal y Democrático
- DEP - Grupo Demócratas Europeos Progresistas  
(Republicanos)
- CDI - Grupo de Coordinación Técnica y de  
Defensa de los Grupos y Parlamentarios  
Independientes

La Comisión es únicamente responsable frente al Parlamento Europeo (PE), lo cual garantiza su independencia. El Parlamento ejerce un control permanente sobre la Comisión, vigilando para que permanezca en su papel de representante del interés comunitario, preparado

---

(49) Noel, Emile, Op. cit., p. 30.

en todo momento a llamarla al orden si estima que ésta se inclina ante las peticiones de uno de los gobiernos. Por otra parte, el Parlamento debe ser consultado expresamente sobre las principales proposiciones de la Comisión, antes de que se pronuncie el Consejo.

Salvo en agosto, el Parlamento se reúne por lo general en Estrasburgo, durante una semana al mes (sin excluir la posibilidad de sesiones suplementarias más breves, sobre todo para el presupuesto). Entre cada dos sesiones mensuales, se reservan dos semanas para las reuniones de las comisiones parlamentarias y la tercera semana para las reuniones de los Grupos Políticos. A la hora de tratar cada tema en concreto, la comisión parlamentaria correspondiente invita al representante de la Comisión para que éste exponga sus decisiones adoptadas. Las comisiones preparan también los dictámenes del Parlamento sobre las propuestas de la Comisión al Consejo, así como las resoluciones de iniciativa del Parlamento.(50) Las interpelaciones que los miembros del Parlamento Europeo pueden formular a la Comisión y también al Consejo son un instrumento muy utilizado. Excepto para sesiones muy

---

(50) Otra tarea de las comisiones del Parlamento Europeo es escuchar con regularidad a personalidades o representantes de organizaciones independientes de la CEE.

cortas, se fijan dos períodos de hora y media cada uno reservado a las interpelaciones: uno para el Consejo y el otro para la Comisión. Las interpelaciones formuladas deben ser breves y específicas. Tras la respuesta de la Comisión o del Consejo, los parlamentarios pueden hacer preguntas suplementarias muy concisas y de esta forma puede darse lugar a un diálogo rápido y fructífero. Los debates de urgencia permiten al Parlamento intervenir en temas de actualidad como asuntos internacionales, violaciones de los derechos humanos, etc., lo que provoca que en ocasiones se realicen debates apasionados y votaciones de alto contenido político.

Con base en sus poderes presupuestarios,(51) el Parlamento ha intentado obtener un mayor peso específico en la actividad legislativa de la Comunidad. La instauración en 1975 de un procedimiento de concertación entre Parlamento, Consejo y Comisión habría podido permitir al Parlamento reforzar su influencia en la elaboración de las actas legislativas con implicaciones presupuestarias

-----

(51) Con la finalidad de aumentar los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo, dos tratados han sido sucesivamente firmados: el Tratado del 22 de abril de 1970 (en vigor desde el 1o. de enero de 1971), y el Tratado del 22 de julio de 1975 (con vigor desde el 1o. de junio de 1977).

importantes, pero este procedimiento no ha funcionado hasta ahora de forma verdaderamente eficaz. El objetivo declarado del Parlamento es conseguir que las competencias legislativas, actualmente reservadas únicamente al Consejo a propuesta de la Comisión, sean compartidas entre el Parlamento y el Consejo. La razón perseguida por los parlamentarios con tal reforma es asegurar la influencia del Parlamento en el funcionamiento de la Comunidad y así reforzar su proyección ante la opinión pública.

El Tribunal de Justicia.- En 1958 con los Tratados de Roma, el Tribunal de Justicia de la CECA fue reemplazado por un Tribunal de Justicia Único de las Comunidades Europeas.(52) Sus primeras tareas constituyeron los recursos de la Comisión contra los gobiernos debido a procedimientos de infracción. Posteriormente, se añadieron los recursos de los gobiernos contra decisiones de la Comisión, y los recursos particulares. El reglamento procesal que el Tribunal aplica para tramitar estos asuntos es semejante, en sus grandes líneas, al de las más altas instancias judiciales de los Estados miembros. Los fallos del Tribunal no sólo permiten la resolución de casos especiales, sino que

-----  
(52) Noel, Emile. Op. cit., p. 35.

aportan la interpretación de textos controvertidos de los tratados, cuyas modalidades de aplicación precisan y orientan de esta forma. Durante los últimos años, además de este control de la legalidad de las decisiones comunitarias, el Tribunal ha consagrado una gran parte de su actividad al examen de los asuntos que, a título perjudicial, le han sido remitidas por los tribunales nacionales.

El Tribunal de Cuentas.- Creado por el Tratado del 22 de julio de 1975,(53) el Tribunal de Cuentas celebró su sesión constitutiva el 25 de octubre de 1977 en Luxemburgo. El Tribunal ha sustituido a la Comisión de Control (CEE, Euratom), y al Comisario de Cuentas de la CECA, como órgano responsable del control externo del presupuesto general de la Comunidad y del presupuesto operativo de la CECA. El control interno sigue siendo competencia del inspector financiero de cada institución. La creación del Tribunal prueba la voluntad de los gobiernos y de las instituciones, en particular del Parlamento Europeo, de proceder a un cambio cualitativo de control presupuestario, debido principalmente al aumento cada vez mayor del presupuesto comunitario. El

-----  
(53) Es el mismo Tratado que aumenta los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo.

Tribunal constituye un órgano permanente que dispone de un aparato administrativo relativamente importante, es así que puede ampliar sus investigaciones en los Estados miembros para las operaciones que éstos efectúen por cuenta de la Comunidad, por ejemplo, gastos agrícolas, cobros de los derechos de aduanas, e incluso en los Estados terceros que reciban ayudas financieras de la Comunidad. También puede hacer observaciones a las instituciones, por propia iniciativa, sobre asuntos que le incumban. Finalmente, puede dar su opinión cuando una institución lo requiera. La actividad general del Tribunal se materializa en el establecimiento de su informe anual, elaborado tras el cierre de ejercicio, informe que publica puntualmente en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, añadiendo la respuesta de las instituciones a las observaciones del Tribunal. El Tribunal está formado por doce miembros, uno por cada país.

## CAPITULO V

### 5. ALGUNAS CONSIDERACIONES TEORICAS

#### 5.1. INFLUENCIA DE LA DOCTRINA FUNCIONALISTA

Hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial las relaciones internacionales habian estado dominadas en Europa por una concepción que podemos resumir así: "cada nación tiene el derecho de constituirse como Estado soberano".(54) La concepción nacionalista se aceptaba en forma cada vez más universal. El nacionalismo habia madurado lentamente durante siglos, pero no es sino durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX que se hizo predominante. Bajo su influencia, los antiguos imperios austriaco y turco, así como las regiones occidentales del imperio ruso se transformaron en una pléyade de Estados soberanos. Sin embargo, el nacionalismo tuvo serios reveses con la tentativa de Napoleón de establecer un sistema imperial francés; luego con una serie de guerras nacionales, y finalmente con el intento de Hitler de establecer un sistema imperial alemán. Por ello, al

---

(54) Sunkel, Osvaldo, Op. cit., p. 298.



concluir la II Guerra Mundial y tras la experiencia nazi, la aversión contra el nacionalismo estaba muy difundida en todos los países europeos; inclusive la reconstrucción nacional de Europa en el período de postguerra no fue el fruto de un sacudimiento nacional popular, como había sido el caso después de todas las guerras precedentes, sino más bien un reflejo condicionado nacional, actuando en medio de un desprecio popular bastante notable hacia toda ideología nacionalista. A pesar del rechazo contra el nacionalismo, los partidos políticos y los estadistas que asumieron en aquellos momentos la dirección de sus países, se dieron cuenta que el nacionalismo, en cierto modo, era la vía más conocida y la de menor resistencia para continuar un orden político económico y social.

Por tal motivo, la reconstrucción a nivel interno y también externo de cada país se llevó a cabo en el marco del nacionalismo.(55)

-----  
 (55) Nación se deriva etimológicamente del término latino que significa "raza" o "nacimiento". En su origen tuvo un significado tribal pero más tarde se empleó libremente para indicar no sólo "pueblo", "gente" o "nacionalidad", sino también cualquier estado independiente o soberano por ejemplo Suiza o los imperios ruso o austríaco. En forma igualmente confusa se ha designado con el nombre de "nacionalismo" a cualquier gobierno vigoroso, sea cual fuere el Estado o el grupo que gobierne dentro. El nacionalismo tal como lo conocemos es moderno. Tuvo su origen y desarrollo en Europa. Carlton Hayes define al nacionalismo como resultado de...

No obstante, fue el campo de la política exterior, donde se empezaron a experimentar dificultades. La presencia hegemónica de las dos superpotencias hizo que Europa que jamás estuvo totalmente unida, se polarizara hacia Estados Unidos o hacia la Unión Soviética. De manera que cuestiones como las relaciones con las superpotencias, la reconstrucción de los grandes mercados y la defensa fueron los primeros problemas que sobrepasaron el marco del Estado porque no se prestaban para obtener soluciones en el campo de las relaciones diplomáticas tradicionales. Año tras año se agregaron nuevos problemas como la estrategia nuclear, la ayuda a los países subdesarrollados, la política del progreso científico y tecnológico, el orden

-----

... la fusión del patriotismo con la conciencia de la propia nacionalidad. Pero qué es la nacionalidad? La palabra se deriva del latín "nativo" que significa ascendencia racial común, aunque pocas o ninguna de las nacionalidades modernas puede constituir una "raza" distintiva en el sentido biológico de la palabra. Por ello, la nacionalidad recibe su carácter, su signo distintivo, su individualidad más frecuentemente de las fuerzas culturales e históricas que de estirpe biológica o de su geografía. Por otra parte, el patriotismo se refiere al "amor a la patria", por lo que considerándose al amor como una emoción instintiva en el hombre, constituye una parte natural y esencial de su instinto gregario.

Hayes, Carlton J.H., El nacionalismo. Una religión, Ed. UTEHA, México, 1966, D.F., pp. 1-6.

monetario etc., que impidieron que la concepción nacionalista volviera a ser el principio dominante de la política internacional en Europa.

Dos concepciones trataron de imponerse como líneas de acción a los gobiernos que se entregaban a la tarea de edificar Europa.

La primera era la del federalismo(56) que pedía se comenzara por la creación de las instituciones políticas de una democracia europea; los poderes de formulación, decisión y ejecución de políticas debían haber sido sustraídas a los gobiernos, parlamentos y tribunales nacionales para ser confiadas a un gobierno, un parlamento

-----

(56) El concepto de federalismo (del latín foedus=unión, alianza, pacto, acuerdo) hace referencia a una forma de estructuración y organización de asociaciones humanas. En el campo de la comunidad política significa: una unión más o menos estricta de diferentes conjuntos políticos que, a pesar de su asociación conservan su carácter individual. El primer teórico del federalismo fue el alemán Johannes Althusius (1577-1638) que, influido por la enseñanza de Calvino y la teología federal reformada de la escuela de Herborn concibe en su principal obra "Política Methoide digesta atque examples sacris et profanis illustrata" al federalismo como principio de configuración política.

Gorlitz, Axel, Diccionario de Ciencia Política, Alianza Editorial, 1980, Madrid, p. 281.

y un tribunal europeos. Estas instituciones debían fundar su legitimidad en el consentimiento expresado directa y libremente por los ciudadanos europeos. Sus poderes también debían ser ejercidos directamente sobre los ciudadanos europeos. El pensamiento federalista se desarrolló durante la II Guerra Mundial, sobre todo entre la izquierda democrática, en los movimientos de Resistencia, y sus huellas se encuentran en la literatura clandestina de esa época. Después de la guerra, los federalistas comenzaron a formular con precisión su programa y a organizarse como movimiento político. En aquellos momentos, ese movimiento tuvo cierta influencia sobre los europeos. En su forma integral, al federalismo se le entiende como una nueva concepción, del hombre y de la sociedad. Noción que se estima "capaz de dar solución a todos los males de este mundo".(57) El federalismo se ofrece como "una doctrina liberadora, con un esquema de organización para la sociedad que, descansando en el principio del robustecimiento subsidiario, concilia un máximo de autonomía (de individuos, grupos, pueblos) con la unidad y la solidaridad del conjunto".(58) Según sus adeptos, solo el federalismo puede garantizar una verdadera

-----  
(57) Marc, Alexandre, L'Europe dans Le Monde,  
Paris, 1965, citado por Sunkel, Osvaldo, Op.  
cit., p.389

(58) Sunkel, Osvaldo, Op. cit., p. 390.

democracia en lo interior, que al organizar los espacios traspasando el cuadro nacional, contribuye eficazmente a consolidar la sociedad internacional. Como lo expresó Alexandre Marc "la doctrina federalista es el único hilo conductor que se ofrece a la humanidad amenazada, sin faro ni brújula, el único que le permitirá salir del impasse en que se encuentra".(59) A pesar de esta pretensión, los propios federalistas han reconocido que su movimiento no ha sido capaz de movilizar las fuerzas vivas de los pueblos europeos. Para Marc la razón de esta limitación reside no en la esencia del federalismo, sino en que el movimiento se ha separado de sus fuerzas espirituales de los años cuarenta satisfaciéndose apenas con el deseo de "rechazar las fronteras lo más lejos posible, conquistar terreno, extender el espacio vital, construir un Estado más grande".(60) Pero "al hipnotizarse con la dimensión, esta argumentación descuida la estructura y la amplitud del problema colocado por la historia a la humanidad del siglo XX."(61) Al parecer una de las razones que condenaron al federalismo a la ineficacia fue que, para él, la construcción de Europa no fue nunca un objetivo en sí, sino

-----  
 (59) Marc, Alexandre, Op. cit., citado por Sunkel, Osvaldo, Op. cit., p. 390

(60) Idem.

(61) Idem.

"un medio para acelerar el proceso de la federalización del planeta. Europa no era más que un paso en la aplicación del método federalista".(62) Otro error fue creer que bastaba con trasplantar las estructuras de un Estado federal al nivel interestatal para llegar a formar una nueva entidad. Los federalistas han subestimado tanto la fuerza como la significación de Estado moderno, combatiendo el estatismo en todas sus formas. Por estas y por muchas más razones, no causa sorpresa que los federalistas no hayan ocupado posiciones de decisión sino solamente cargos desde los que se pueden concebir ideas y sugerirselas a quienes deciden.

La segunda concepción es la del funcionalismo. En los estudios contemporáneos de integración regional se advierte la gran influencia de la doctrina funcionalista. El análisis estructural-funcional no es algo nuevo ni en las ciencias sociales ni en las naturales ya que es un simple sinónimo del análisis científico explícito en general. Durante los últimos decenios el análisis funcional ha constituido un enfoque primordial para el estudio de la organización de la

---

(62) Idem.

sociedad. El término "análisis funcional" o "estructural-funcionalismo" se ha aplicado a un gran número de fórmulas que sólo comparten un elemento común: "el interés en relacionar una parte de la sociedad o sistema social con otra parte o con algún aspecto del conjunto".(63)

A diferencia del federalismo, el funcionalismo propone otra estrategia, distinguiéndose del federalismo tanto en los objetivos como en los medios. Según sus teóricos no se trata de crear un nuevo gobierno sea en el plano mundial o el continental, sino introducir en las relaciones interestatales nuevas legitimidades supranacionales por medio de la creación de una red de solidaridades concretas y de intereses específicos, sobre todo "en los dominios donde el Estado-nación, debido a la evolución de la sociedad industrial y de sus necesidades económicas y tecnológicas, está más o menos obligado a abandonar sus derechos de soberanía".(64) De esta manera, gracias a una sucesión de integraciones parciales se

-----

(63) Sills, L. David, compilador, Enciclopedia Internacional de Las Ciencias Sociales, 1a. ed. en español, 1974, Ed. Aguilar, España, Tomo IV, p. 305.

(64) Mitrany, David, A Working peace system, Nueva York, 1946, citado por Sunkel Osvaldo, Op. cit., p. 391.

llegaría a relaciones más racionales entre los Estados, eliminándose los conflictos. En esta forma, el mismo Estado perdería su importancia a partir de cierto momento. Sobre este punto hay diversas escuelas, unas sostienen que sus funciones deben reducirse a las meramente sociales otras pretenden que se circunscriba al dominio de la defensa y de la seguridad. En otras palabras lo que los funcionalistas pretenden es lograr un nuevo orden internacional mediante una integración desde la base.

En general, el funcionalista piensa que el nacionalismo se basa en unos factores que dividen a los grupos nacionales, es decir, que existe un fuerte movimiento que reclama no unos derechos nacionales, sino la prestación de unos servicios. Afirma que los trastornos sociales y económicos constituyen la causa principal de las guerras y que la prosperidad social y económica es la condición indispensable para la paz. Consecuentemente, la verdadera función que correspondería a la sociedad sería la erradicación de la pobreza, de la ignorancia y de las enfermedades. Según la opinión de los funcionalistas el sistema estatal fomenta las tensiones y conflictos internacionales por el hecho de promover las fidelidades subjetivas del nacionalismo. Añade, que no puede afrontar los problemas globales por la sencilla razón de que, de manera arbitraria, divide a nuestra sociedad en unidades



nacionales basadas en el territorio sin tener en cuenta los problemas a resolver. Las instituciones internacionales basadas en la función y no en el territorio serían más apropiadas para la solución de los problemas. El establecimiento de tales instituciones sería posible, afirman los funcionalistas, porque las actividades sociales podrían separarse en dos grupos: políticas y no políticas (técnicas).

Por otra parte, la experiencia obtenida en un ámbito determinado podría transmitirse a otras esferas, de suerte, que un dispositivo institucional que ha dado buenos resultados podría servir de modelo para establecer dispositivos similares en ámbitos diferentes. Esta experiencia positiva podría a su vez extenderse e irse acumulando, constituyendo así una parte fundamental de la sociedad internacional. Por tal motivo, los funcionalistas son partidarios de la creación de nuevos organismos e instituciones, pero partiendo de la base de las ya existentes, extendiendo la red de organismos internacionales e incrementando sus poderes.

El pensamiento funcionalista tuvo su expresión más original y vigorosa en la persona y la obra de Jean Monnet, quien reunía en su persona la experiencia de administraciones internacionales de tiempos de paz y de

guerra, además de la experiencia secular de la administración francesa.(65) En ciertos momentos decisivos del movimiento europeo, Monnet se encontró con la posibilidad de ejercer una influencia sobre algunas políticas de su país. Las proposiciones cruciales del Plan Schuman y del Plan Pléven llevan el sello de su mentalidad. De esta manera, el funcionalismo encontró su terreno natural de expansión entre los altos funcionarios de las administraciones nacionales e internacionales europeos que, dotados de un espíritu más moderno, supieron mirar más allá del horizonte estrictamente nacional. Sin duda que, Monnet encontró colaboradores inteligentes al comienzo en las delegaciones diplomáticas de todos los países y posteriormente entre los funcionarios de los organismos comunitarios en cuyas manos se encuentra ahora todo lo que

-----

(65) De Jean Monnet se puede hacer el mayor elogio aplicable a un hombre de reflexión y de acción. Sin él, la historia comunitaria europea hubiera sido diferente. Sin diploma alguno, sin haber cumplido treinta años, se encontró en la Primera Guerra Mundial, trabajando para el Gobierno francés, debido a sus ideas sencillas y vigorosas y también por las relaciones de su padre, hombre notable de la francmasonería francesa. Al ser secretario general adjunto de la Sociedad de Naciones, conoció su fracaso pero este suceso no lo amedrentó sino que por el contrario lo animó a trabajar en pro de la unificación europea.

se ha construido en materia de unidad europea hasta el presente y a quienes se les conoce, no sin razón, con el neologismo significativo de "eurócratas".

## 5.2. PRINCIPALES TEORICOS FUNCIONALISTAS

En las postrimerías del siglo XIX buen número de estudiosos llegaron a la conclusión de que la proliferación de las organizaciones internacionales era un indicio del creciente sentido de comunidad universal y una garantía para la futura estabilidad internacional. Muchos especialistas analizaron este fenómeno y al parecer fue David Mitrany, político británico, quien mejor formuló la doctrina y la teoría del funcionalismo en la organización internacional. Su ensayo titulado A Working Peace System (1943)(66) resumía los principales argumentos de los funcionalistas y por su mismo título llamó la atención sobre su principal reivindicación: el funcionalismo constituye el único camino para conseguir una paz duradera.

---

(66) Debe recordarse que Mitrany escribía durante la II Guerra Mundial y vaticinaba la forma que habría de adoptar el mundo de la posguerra al proyectar la tendencia nacional hacia el Estado Bienestar en la esfera internacional.

Cabe destacar que dicha reivindicación ha constituido el objetivo esencial de los ataques dirigidos contra los funcionalistas.

Para Mitraný, en particular, en algunas esferas seleccionadas de la vida habría que crear autoridades o jurisdicciones. Algunas de estas autoridades ya existirían pero harían falta muchas más hasta que se llegara a contar con una "amplia gama de actividades y organismos internacionales" que pudieran superar "las divisiones políticas". El gobierno extendería su radio de acción a todas las actividades internacionales. Al mismo tiempo la debida coordinación entre las distintas organizaciones surgiría funcionalmente. En primer lugar, existirían unos vínculos entre los diversos organismos individualmente considerados que tendrían por base sus comunes problemas y necesidades. Posteriormente aparecerían los organismos generales encargados de la planificación a escala internacional cuyo campo de acción se extendería a una amplia serie de actividades y en última instancia, se crearía una autoridad política común que tendría a su cargo la coordinación entre todos los organismos y actividades. Según Mitraný, "la actividad funcional puede reorientar la actividad internacional y contribuir a la paz mundial, pues la gradual creación de

organizaciones económicas y sociales cambia la actitud de las masas populares haciendolas más favorables a la integración internacional."(67)

Con base en esta serie de ideas, a la teoría de Mitraný, se le conoce como la teoría de la "ramificación".

Otro teórico en esta serie de ideas, es Ernest Haas quien definió la "integración" como un proceso por el cual "los actores políticos en diversas áreas nacionales son persuadidos a cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro cuyas instituciones poseen o demandan una jurisdicción por encima de los existentes estados nacionales".(68) Haas al intentar afinar la teoría funcionalista de la integración, critica a Mitraný por haber tomado en poco el elemento de poder, y postula que éste no es separable del bienestar, por lo que las actividades del poder gubernamental pueden dirigirse también a la acción del bienestar. En sí, la

(67) Dougherty, James E. y Pfaltzgraff, Robert L. Jr., Contending Theories of International Relations, J.B. Lippincott Company, 1971, New York, p. 281.

(68) Idem.

teoría funcionalista de Haas desarrolla el concepto de "spillover" paralelo al de "ramificación" de Mitraný, como la lógica expansión de la integración. Por ejemplo en su análisis de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) afirma que los grupos interesados en esas dos industrias estaban formados relativamente por pocas personas y cuando este organismo estuvo funcionando por espacio de varios años, se unieron líderes sindicales y partidistas para buscar una integración mayor favoreciendo el camino para la creación de la CEE y de la CEEA.

El término expansión nos describe la forma en que se amplían y desarrollan los poderes y las funciones de una institución, por la sencilla razón de que sus facultades actuales y las funciones que cumplen resultan del todo inadecuadas para hacer frente a las exigencias y a las esperanzas de los sectores políticos interesados. (69) Estas facultades así ampliadas llevan a emprender nuevas acciones, nuevas exigencias y a estimular la expansión. El concepto nos ayuda a analizar los esfuerzos realizados en pro de la integración sin tener que suponer, por ello, que todos los que participan sostienen los mismos puntos de vista sobre el resultado final deseado. La expansión

---

(69) Sills, L. David, compilador, Op. cit., p. 131.

constituye un concepto sumamente significativo por el hecho de que llama la atención acerca de las diversas formas de desarrollo de la autoridad institucional y del proceso de seguir para adoptar las decisiones en los organismos internacionales.

La integración funcional se continua a través de la progresiva delegación de las facultades decisorias. En principio, las decisiones pueden tomarse en las distintas capitales, sobre la base de recomendaciones de un grupo internacional no gubernamental; posteriormente se adoptan en conjunto por todos los representantes en una conferencia internacional. Por último se toman por la propia organización internacional contribuyendo casi de manera causal a la integración internacional.

Para Amitai Etzioni, existen cuatro etapas de integración:

- 1) La Preunificación, donde existe una interdependencia entre las unidades participantes caracterizada por la cultura homogénea, una interdependencia y una contigüidad territorial. En esta etapa, los miembros no necesariamente deben pertenecer a las mismas organizaciones internacionales;

- 2) el proceso de unificación, que se caracteriza por la presencia del poder, el cual puede ser coercitivo, utilitario o de identificación. El poder coercitivo, incluye armas, policía o ejército. El poder utilitario engloba los factores económicos y las capacidades técnicas y administrativas. El poder de identificación comprende valores o símbolos de unificación;
  
- 3) el proceso unificador de sectores la integración de un sector se expande a otro y así sucesivamente. El flujo de bienes, personas y servicios de las unidades del sistema experimenta, un considerable aumento; y
  
- 4) conclusión del "estado unificador", donde se consolida la unificación general.(70)

Para Etzioni, la Federación de las Indias Occidentales, la República Árabe Unida y la Comunidad Económica Europea son las entidades que se ajustan a su modelo de integración por presentar varias características comunes. Por ejemplo una de ellas, es el papel

-----  
(70) Dougherty, James E. y Pfaltzgraff, Robert L.  
Jr., Op. cit., p. 288.



desarrollado por las élites externas ya que, según Etzioni, esas aumentan las probabilidades de la unificación siempre y cuando, sus objetivos coincidan con los de las élites unitarias. En el caso de la Federación de las Indias Occidentales y la CEE, las élites externas Gran Bretaña y los Estados Unidos de América respectivamente, tuvieron un efecto determinante en el proceso unificador. En Europa Occidental "la influencia estadounidense fue compatible con la estructura del poder europeo... la rápida reconstrucción de la RFA y posteriormente su inclusión en la OTAN fue una de las claves para lograr la unificación europea."(71)

En contraste, el fracaso de la Federación de las Indias Occidentales, según Etzioni, se debió a la resistencia que la élite unitaria opuso para que ésta asumiera las funciones dictadas por la élite externa, es decir Gran Bretaña.

Otra característica, señalada por Etzioni, es la que hace referencia a que las uniones con menos élites unitarias tienen más probabilidades de tener éxito en el proceso de unificación. Sin embargo, la RAU se desintegró

---

(71) Ibidem. p. 291

a pesar de que tenía menos élites unitarias que la CEE. En este caso, Etzioni explica que, la razón fue que la RAU no tuvo una efectiva presión por parte de la élite externa (Egipto). En cambio, la CEE se formó con miembros comparativamente igualitarios tanto en el aspecto político como económico, además de que introdujo el denominado sistema-élite que aumenta la fuerza decisiva de la unión. Esta fuerza decisiva tiene su origen en la existencia de un centro superior de decisiones que representa a todos los miembros de la unión. Etzioni expresa "que las más efectivas uniones deben llegar a formar sistemas-élites", (72) por ello, afirma que la CEE constituye la unión más avanzada en el proceso de unificación.

---

(72) Idem.

## CAPITULO VI

### 6. HACIA LA COOPERACION POLITICA EUROPEA

#### 6.1. UNA POLITICA PROGRESIVA

Como ya se había anotado, el primer intento de cooperación política fue el proyecto de la Comunidad Europea de Defensa (CED) de 1950, cuya intención era permitir la reconstitución de la armada alemana, aún con el riesgo de ver renacer en la RFA, una política militar autónoma. El proyecto de tratado contemplaba la creación de un poder político europeo que controlara el planeado poder militar, bajo la forma de una Comunidad Política Europea. Esta Comunidad tendría una competencia general en materia de política económica, de seguridad y de política exterior. Asimismo, se quería que absorbiera las instituciones y las competencias de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y de la propia Comunidad de Defensa (CED) asegurando, de esta forma, la subordinación del poder militar al poder político. En el campo de la política exterior se preveía un proceso de consulta permanente en el seno del Consejo de Ministros, con miras a asegurar una coordinación de los asuntos extranjeros de los

Estados miembros. Los gobiernos se encargarían de informarse recíprocamente los acuerdos que negociasen o concluyesen con terceros Estados.

Estas disposiciones que jamás fueron aplicadas, son el primer esbozo de lo que sería posteriormente la cooperación política.

## 6.2. PLANES FOUCHET

Como ya se ha anotado en los capítulos III Y IV los esfuerzos por crear un mercado común se concretaron con la firma del Tratado de Roma en 1957. Sin embargo, no queriendo perder la dimensión política, la actividad de la Comunidad Económica Europea (CEE), se vió impregnada de esfuerzos por querer convertir a Europa Occidental en una "Europa política, económica, cultural y humana, organizada para la acción y la defensa".(73) Este modelo propuesto por el General Charles De Gaulle y pronto bautizado con el nombre de "Europa de las Patrias" se fundaba sobre la

-----  
 (73) Schoutheete, Philippe de, La coopération politique européenne, Fernand Nathan, Paris, Editions Labor, Bruxelles, 1980, p. 20

cooperación organizada y regular entre los Estados. Sobre esta base se realizaron las primeras reuniones de los Jefes de Gobierno de los seis países miembros de la CEE en 1961. Su primer trabajo sobre cooperación política fue designar a una comisión intergubernamental que preparara un proyecto de tratado, bajo la presidencia del entonces embajador francés en Dinamarca, Christian Fouchet.(74) El proyecto presentado por Francia, el 2 de noviembre de 1961, es conocido por el nombre de "Plan Fouchet I". Este Plan establecía como objetivos:

- 1.- una política común.
- 2.- una cooperación científico-cultural,
- 3.- la contribución a la defensa de los de  
derechos humanos y de la democracia,
- 4.- la elaboración de una política común de  
defensa.(75)

---

(74) Christian Fouchet, anciano diputado francés de la Reagrupación para La República Francesa (RPF)

(75) Busturia, Daniel de, Op. cit., p. 310.

Las instituciones previstas eran:

- un Consejo que se reuniría tres veces por año a nivel de Jefes de Estado y/o Gobierno y en el intervalo a nivel de Ministros de Asuntos Extranjeros,
- una Asamblea cuyas funciones eran puramente consultivas,
- una Comisión política compuesta por altos funcionarios de Los Ministerios de Asuntos Exteriores.

Los puntos de desacuerdo de este Plan se enmarcaban en tres rubros: a) el elemento supranacional y los lazos con la CEE; b) la política de defensa y los lazos con la OTAN, los países del Benelux no querían limitar las competencias de la OTAN; y c) la no aceptación de la participación británica.

Aunque el Plan Fouchet I no atentaba contra las competencias propias de la Comunidad Europea, el simple hecho de querer funcionar al lado de dos sistemas institucionales como la CEE y la OTAN conllevaba una serie de problemas. Para atenuar las dificultades, los socios de

Francia propusieron reforzar los poderes de la Asamblea y crear un secretariado político independiente de los Gobiernos, , que habría jugado en el aspecto político un papel sin duda menos importante pero similar al que el Tratado de Roma de 1957, atribuía a la Comisión Europea.

Debido al fracaso del primer Plan Fouchet, Francia presentó el 18 de enero de 1962, una segunda versión que, desafortunadamente, no otorgaba ninguna solución a las inquietudes que despertaba el primer plan. Sobre esta base, ningún acuerdo fue posible. El 10 de mayo de 1965 se abandonó definitivamente el Plan Fouchet. Las causas del fracaso de los Planes Fouchet han sido diversamente comentadas. Retrospectivamente, los participantes tuvieron la impresión de haber estado, en un momento dado, muy cerca de lograr un acuerdo político importante, por lo que cada uno buscó atribuir a su prójimo la responsabilidad del fracaso.

Una interpretación largamente respaldada por Francia hace suponer que la responsabilidad recae sobre los Países Bajos y Bélgica que habrían aceptado un acuerdo si éste hubiera tenido un marcado carácter supranacional o si hubiera participado el Reino Unido. Esta postura se explica por "la situación geográfica de esos países debido

a que su experiencia histórica confirma que la regla de oro de su diplomacia busca el balance igualitario entre sus grandes vecinos, la RFA, el Reino Unido y Francia, a fin de encontrar siempre aliados contra las tendencias hegemónicas de uno o de otro".(76) La presencia del factor supranacional en los acuerdos europeos habría permitido hacer una excepción a la regla de oro de los Países Bajos y Bélgica.

Otra interpretación, generalmente aceptada por Bélgica y los Países Bajos, atribuye el fracaso del Plan Fouchet a la intransigencia de las posiciones francesas para otorgar soluciones a los problemas originados en el primer Plan.

Es difícil demostrar la culpabilidad de uno u otro país, lo que sí es evidente es que la negociación de los planes Fouchet fracasó por falta de confianza recíproca. Basta constatar que una negociación tan difícil y tan ambiciosa no podía garantizar el éxito en una atmósfera de desconfianza absoluta donde cada uno de los actores le atribuía a otro la responsabilidad del fracaso.

---

(76) Schoutete, Philippe de, Op. Cit., p. 24.



En la década de los '60s, la construcción europea atravesó por una fase difícil marcada por fracasos sucesivos y por el rechazo de la adhesión británica a la CEE. Sin embargo, no pasaría mucho tiempo en renacer la iniciativa política.

### 6.3. LA CUMBRE DE LA HAYA

En diciembre de 1969, los seis Jefes de Gobierno de la CEE se reunieron en La Haya, en un momento en el que el repunte de la construcción europea parecía posible y deseable. Las querellas internas y los enfrentamientos que habían marcado los primeros once años de la vida comunitaria, parecían disminuir de intensidad. En esta atmósfera de optimismo, la cumbre de La Haya adoptó varias decisiones importantes: la apertura de negociaciones con los países candidatos a adherirse a la CEE (Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca y Noruega;<sup>(77)</sup> el principio de una unión económica y monetaria; la dotación a la CEE de recursos financieros propios.

-----

(77) Ya se vio en capítulos anteriores el proceso de negociación para la adhesión de esos países.

Por otra parte, se encargó a Los Ministros de Asuntos Extranjeros "estudiar la mejor manera de realizar progresos en el sector de la unificación política dentro de la perspectiva de la primera ampliación".(78) De esta forma, se daba un nuevo impulso a la cooperación política. Por ello, el "espíritu de La Haya" es el símbolo del reencuentro de una voluntad política por parte de Los países miembros.

Las resoluciones que se desprendieron de esta cumbre tienden, particularmente, a la consolidación, reforzamiento y ampliación de la Comunidad.

#### 6.4. INFORME DE LUXEMBURGO

Se le conoce como Informe Luxemburgo al documento adoptado por Los Ministros de Asuntos Exteriores de Los "Seis", en la reunión celebrada en 1970 en Luxemburgo. Ese documento había sido preparado por un comité compuesto por Los Jefes del Departamento Político de Los seis Ministerios de Asuntos Exteriores bajo la

---

(78) Schoutete, Phillippe de, Op. cit. p. 27.

presidencia del vizconde belga, Etienne Davignon, Director General de Política. Por esta razón, el documento también es conocido bajo el nombre de "Informe Davignon".

El Informe Luxemburgo comienza por constatar que para dar forma a la unión política, los Estados miembros debían dotarse de instrumentos adecuados para permitir una acción política común. Proponía que, en una primera etapa, la unión política debía ser buscada en el campo de la política exterior. Esta norma impera hasta nuestros días.

El Informe Luxemburgo definía los objetivos de la cooperación política en la armonización de los diferentes puntos de vista y la concertación de actitudes. Para tal efecto, debían seguirse ciertos mecanismos:

- Los Ministros de Asuntos Exteriores debían realizar dos reuniones por año.
  
- El Comité Político compuesto por los directores políticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores debían tener cuatro reuniones por año.

Los parlamentarios europeos estarían asociados a la cooperación política a través de la organización de coloquios con la Comisión Política de la Asamblea (Parlamento).

La primera reunión ministerial tuvo lugar en Munich, el 19 de noviembre de 1970, con dos temas a discutir: La Conferencia sobre Seguridad y Cooperación Europea (CSCE) y el Medio Oriente.(79) Temas que no han dejado de estar en la mesa de discusiones desde entonces.

En octubre de 1972, los seis Jefes de Gobierno de los países miembros de la CEE, pudieron constatar que la cooperación política dentro del campo de la política exterior había comenzado de una manera satisfactoria aunque debía ser mejorada. Afirmaban que el objetivo era asegurar el lugar de Europa en los asuntos mundiales, en tanto que entidad diferente a la de los Estados Unidos y la Unión Soviética.

---

(79) Por primera vez se analizó el problema de Oriente Medio en el seno de la CEE.

## 6.5. INFORME DE COPENHAGUE

Este documento fue adoptado en la reunión de los Jefes de Gobierno de los Nueve en Copenhague, en noviembre de 1973. El Informe Copenhague refuerza considerablemente los mecanismos puestos en práctica para la cooperación política y solamente añade ciertas innovaciones.

- Los Ministros de Asuntos Exteriores se reunirían en adelante cuatro veces por año en lugar de dos,
- el Comité Político se reuniría siempre que fuere necesario,
- se autoriza a crear grupos de trabajo según las necesidades y en particular, se creaba un "grupo de corresponsales" que reuniría a los funcionarios encargados de las cuestiones de cooperación política, de cada uno de los Ministerios de Asuntos Exteriores,

- finalmente se establecía una red COREU, que permitiría intercambiar rápidamente y confidencialmente, las informaciones necesarias del trabajo en común.

Debido a que el Informe de Copenhague define de una manera más precisa los objetivos y las obligaciones de la cooperación política, algunos analistas lo consideran como la verdadera base de la cooperación política después de un período incierto que había seguido al Informe de Luxemburgo.(80) Es claro que antes del Informe de Copenhague los ministros no hacían público ni los comunicados ni las declaraciones sobre política exterior. Ello reflejaba la voluntad de los gobiernos de no verse comprometidos en ningún tipo de declaración o texto común fuera de la práctica cotidiana de su diplomacia nacional. Después de la reunión en Copenhague esa prudencia se esfumó y los "Nueve" parecieron tener una mayor confianza para realizar una diplomacia concertada.

-----

(80) En el Informe de Copenhague quedó establecido que los gobiernos de los países comunitarios se consultarían en todas las cuestiones de política exterior.

## 6.6. DOCUMENTO SOBRE LA IDENTIDAD EUROPEA

La voluntad de progresar rápidamente en todo lo relativo a la cooperación política aparece notablemente en el "Documento sobre la Identidad Europea" publicado en Copenhague, el 14 de diciembre de 1973. Mediante ese texto, los "Nueve" querían "definir sus relaciones con los otros países del mundo, así como las responsabilidades que ellos asumían y el lugar que ellos ocupaban en los asuntos mundiales".(81) Esta iniciativa respondía a dos consideraciones. Una, que los países miembros de la Comunidad estimaban que no eran un grupo heterogéneo o accidental y que su unión descansaba en una concepción común de fundamentos de la sociedad. Otra, que el esfuerzo de unificación no era concebido sólo para el interés de los países miembros, sino que tenían consciencia de su capacidad y su deber de intervenir en los asuntos mundiales. Los "Nueve" señalaban los principios de base que los unían, como: democracia representativa, respeto de la ley, justicia social y respeto de los derechos del hombre. Añadían que su voluntad de unificación no estaba dirigida contra nadie ni inspirada por la voluntad de

-----

(81) Schoutete, Philippe de, Op. Cit., p. 31.

poder. Por lo tanto, los motivos que los guiaban en sus relaciones con terceros países eran: fortalecimiento de los lazos con los países miembros del Consejo de Europa, cooperación al desarrollo de los países africanos, diálogo con los Estados Unidos y los otros países industrializados, cooperación con la URSS y los países del Este, desarrollo de las relaciones con China y los otros países asiáticos y con América Latina.

#### 6.7. CUMBRE DE PARIS

Por iniciativa del Presidente de la República francesa tuvo lugar en París, una reunión de los Jefes de Estado y/o Gobierno de los Estados miembros de la CEE, acompañados de sus Ministros de Asuntos Exteriores y del presidente de la Comisión Europea, los días 10 y 11 de diciembre de 1974.(82) Esta cumbre se celebró en un momento oportuno y necesario. Los asistentes tuvieron en ella ocasión de examinar los diversos problemas con que se

---

(82) A partir de esta fecha, la cooperación política se fue definiendo con mayor precisión y las distintas cumbres europeas participaron activamente en los progresos de la cooperación política.



enfrentaba Europa. Esta Cumbre de París fue calificada de "verdadera cumbre de trabajo" en la que fueron tratados grandes problemas de base como, por ejemplo, los concernientes a la elección mediante sufragio universal directo de los miembros del Parlamento Europeo. En esta reunión de objetivos precisos, se obtuvieron resultados esenciales para el futuro de la Comunidad. Las decisiones adoptadas en esta Cumbre se resumen en:

- a) Encuentro de los Jefes de Estado y/o Gobierno al menos 3 veces al año. En adelante se reunirían 3 veces por año en el "Consejo Europeo" que no es más que la práctica que consagra la intervención personal de los Jefes de Estado y/o Gobierno de los países miembros. En esta Cumbre de París se decidió, por primera vez, la reunión periódica de los máximos representantes de los Estados comunitarios. Al Consejo Europeo también se le llamó "Cumbre" en razón de la elevada calidad de las personalidades que reúne. Su objetivo es impulsar y coordinar la política comunitaria paralelamente a la cooperación política. Tiene una doble naturaleza: es un órgano de la Comunidad Europea, a la vez que de la cooperación política.

- b) Parlamento Europeo.- Se habló de una ampliación de competencias del Parlamento, en particular mediante el otorgamiento de ciertos poderes en el proceso legislativo comunitario. Se estableció el principio de la elección del Parlamento mediante sufragio universal.
  
- c) Unión de Pasaportes.- Se decidió la constitución de un grupo de trabajo encargado de estudiar la posibilidad de establecer una Unión de Pasaportes que debía elaborar un proyecto a someter a los Gobiernos de los Estados miembros.
  
- d) Informe sobre la Unión Europea.- Leo Tindemans, Primer Ministro belga fue encargado de redactar un informe para los Jefes de Estado y/o Gobierno para antes de fines de 1975 sobre una concepción global de la unión europea.
  
- e) Fondo de Desarrollo Regional. Los Jefes de Gobierno decidieron que el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), destinado a corregir los desequilibrios regionales de la Comunidad, fuera puesto en marcha por las instituciones comunitarias, a partir del 1o. de enero de 1975.

- f) Decisiones adoptadas por mayoría en el Consejo de Ministros. Para mejorar el funcionamiento del Consejo de Ministros, se estimó que convenía renunciar a la práctica de subordinar cualquier decisión al consenso unánime de los Estados miembros, y sustituirlo por el sistema de mayoría.(83)

#### 6.8. EL INFORME TINDEMANS

Como ya anotamos, en la cumbre de París de 1974 se decidió confiar al Ministro belga Tindemans la tarea de proceder a la definición y analizar globalmente la Unión Europea.

Con vistas a la elaboración de ese informe, el Sr. Tindemans consultó a los Jefes de Estado y de Gobierno, a los medios políticos y a las fuerzas vivas de los diferentes países de la Comunidad. Se consultaron cerca de 1,000 personas y más de 200 organizaciones. El 29 de diciembre de 1975, Tindemans envió su informe a los Jefes de Estado y/o Gobierno de los países comunitarios.

-----

(83) Busturia, Daniel de, Op. cit. pp. 164-165

El citado informe cuyo envío fue acompañado de una carta personal a sus colegas del Consejo Europeo tiene 5 capítulos. En el primero titulado "Una visión común de Europa" se analizó la situación de Europa y el sentido de la Unión Europea. El análisis tuvo por objeto indicar los progresos que se habían conseguido y los que se podrían realizar a corto plazo en los distintos sectores de la integración. El segundo capítulo se dedicó al estudio de la situación de Europa en el mundo, y propone un centro de decisión único común para suprimir la dualidad existente en el seno del Consejo de Ministros donde se exigía la mayoría calificada para las cuestiones referentes a la aplicación del Tratado de Roma y la regla de unanimidad ante problemas de política exterior. En suma, se proponía la política de consenso como sustitución al procedimiento de votación. El capítulo tercero titulado "La Europa económica y social" abordó los temas relativos a la política económica y monetaria, las políticas sectoriales y la política social y regional. Sugería los métodos y procedimientos para la creación de una Unión Económica y Monetaria, entre ellas los préstamos y subvenciones del FEDER para paliar los desequilibrios regionales. Cabe destacar que, aunque en este capítulo se proponen políticas económicas, el Informe no fue un trabajo técnico en el campo económico. El capítulo cuarto se titula "La Europa de los ciudadanos" y en él se analizan la protección de los derechos y los

signos exteriores de la solidaridad europea. El capítulo quinto se refería al refuerzo de las instituciones comunitarias.

En general, se proponía la investidura parlamentaria del Presidente de la Comisión, el derecho de iniciativa del Parlamento, la aplicación del principio de delegación previsto en el artículo 115 del Tratado de Roma, el poder de ejecución y competencias administrativas otorgadas por el Consejo de Ministros a la Comisión y al COREPER(84) y la ampliación del poder del Consejo Europeo en lo que concierne a la elaboración de las líneas directrices de la política europea.

-----

(84) COREPER significa Comité de Representantes Permanentes. El COREPER fue inicialmente previsto por los artículos 151 del Tratado CEE y 121 del Tratado EURATOM con base en los cuales fue creado en enero de 1958 por el Consejo. Su función es preparar los trabajos del Consejo y ejecutar los mandatos que por éste le sean confiados. Los representantes permanentes tienen rango de embajadores y están asistidos por técnicos y especialistas que componen las Delegaciones Permanentes cerca de la Comunidad. El COREPER y sus miembros juegan un papel relevante y creciente en el funcionamiento de las Comunidades y en el equilibrio institucional dentro del proceso de tomas de decisiones comunitarias: están en el centro de todas las negociaciones entre los Estados miembros o entre éstos y la Comisión; representan los intereses de los Estados miembros cerca de la Comunidad; coordinan los trabajos de los Comités especiales de altos funcionarios y de grupos de trabajo permanentes para la preparación de las...

El Informe constituyó un primer paso hacia el planteamiento de la construcción de una Unión Europea, aunque en ciertos temas fue extremadamente cauto y poco técnico. A la luz del Informe Tindemans, el Consejo Europeo reunido en La Haya (1976) ordenó a la Comisión presentar un informe anual sobre los resultados obtenidos en el ámbito de la Unión Europea y sobre los progresos registrados a corto plazo en los distintos sectores. El primer informe se presentó en el año de 1977.

La carta enviada por Tindemans a sus homólogos y el capítulo 10. de su informe reflejan con gran exactitud los objetivos y el concepto mismo del término "Unión Europea", por lo que a la letra dice:

-----

... reuniones del Consejo. De hecho, tienen el poder de hacer aprobar de oficio, por los ministros reunidos en Consejo, los puntos sobre los cuales ellos, representantes permanentes han llegado al acuerdo por unanimidad. Fijan las prioridades y urgencias del orden del día del Consejo; están presentes y son valiosos consejeros de los ministros en las sesiones del consejo y demás reuniones de sus ministros. Es a ellos a quienes vuelven las proposiciones y problemas no resueltos en Consejo, con el mandato de elaborar nuevas propuestas sobre las que es posible, un acuerdo en una próxima sesión. El COREPER y las representaciones permanentes tienen así un peso real en el proceso de decisión comunitario.

"Durante la conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados-Miembros de las Comunidades Europeas, que tuvo lugar en París los días 10 y 11 de diciembre de 1974. Ustedes me confiaron la tarea de definir lo que era preciso entender por el concepto de "Unión Europea".

"Para cumplir esta misión he tenido en cuenta, evidentemente, los informes elaborados por el Parlamento Europeo, la Comisión de las Comunidades Europeas y la Corte de Justicia, pero también las opiniones recogidas, durante el pasado año, de ustedes mismos, de los miembros de sus Gobiernos y de las fuerzas vivas en nuestros diferentes Estados".

"Durante mis numerosos contactos, me ha impresionado una constatación".

"Por un lado, los hay que estiman que el momento ha sido mal elegido para redactar un informe sobre la Unión Europea debido a que la idea europea atraviesa una crisis y que el edificio europeo, acabado a medias, vacila. A ello se añade el sentimiento de que la recesión económica ha perdurado durante todo el año 1975 en nuestros Estados-Miembros, sin que haya sido prevista una acción común de cierta envergadura para luchar contra la depresión y el paro".

"Y sin embargo -y ésta es una constatación de gran alcance- casi todos mis interlocutores me afirmaron no poder imaginar un mejor futuro para su país que a través de la construcción de Europa; éstos, sólo conciben la realización de este objetivo gracias a un refuerzo de la Comunidad".

"A este propósito existe una señalada divergencia entre la opinión pública y los hombres que asumen responsabilidades políticas en su país".

"Esta opinión pública demuestra un profundo escepticismo cuando opina sobre el deseo de crear una verdadera Unión Europea y resolver, al nivel europeo, los verdaderos problemas del momento. Desea realizaciones y encausa la falta de voluntad política de sus dirigentes".

"Para mí, la conclusión es clara: si se quiere salvaguardar lo conseguido en los Tratados y emprender nuevas realizaciones, los Estados-Miembros han de convenir objetivos nuevos".

"Lo que se halla en juego a este nivel es político y es indiscutible".

"Esta es la razón por la cual he rechazado voluntariamente establecer un informe que tuviese la pretensión de ser, en parte, la Constitución de la futura Unión Europea. No he querido tampoco describir lo que debería ser una Europa ideal, sin dejar de estar personalmente convencido de que Europa sólo conseguirá su verdadero significado si se adentra en una vía federalista".

"En Europa, la crisis es, a tal punto profunda, que debemos salvaguardar, en lo inmediato, lo que se ha realizado y, a partir de aquí, emprender una acción enérgica con miras a realizar un salto significativo hacia adelante".

"He tenido que hacer una elección difícil. Mis proposiciones no conciernen directamente la fase final del desarrollo europeo. Indican los objetivos y medios que puedan volver a dar a Europa una nueva vitalidad y permitir que se superen los actuales callejones sin salida".

"Mi elección se basa en la convicción de que actualmente toda otra gestión, o bien no sería digna muestra de fe en Europa, o, debido a su carácter utópico en las circunstancias presente, perdería toda credibilidad ante los gobernantes".

"Por consiguiente, constituye un acercamiento realista y también realizable. "La Unión Europea constituye para mí una fase nueva en el Camino de la unificación de Europa, que sólo puede ser el resultado de un proceso continuo. Por consiguiente, es difícil fijar desde ahora el término de la Unión Europea. Esta, sólo conseguirá sus objetivos gracias a instituciones adaptadas a sus nuevas necesidades. En efecto, sólo con instituciones reforzadas y mejoradas podrá expresar la Unión, cada vez más su propio dinamismo. A este respecto, el papel



de un Parlamento europeo elegido directamente, será determinante para el desarrollo de la Unión. En fin, estoy persuadido de la necesidad de proceder en 1980 a una evaluación de lo que hemos realizado, con el fin de destacar nuevas perspectivas y efectuar nuevos progresos".

"Tal, es después de madura reflexión, mi conclusión".

"En esta perspectiva, las proposiciones contenidas en mi informe deberían conducirnos a superar la crisis actual, mejorar el funcionamiento de las instituciones, dar cuerpo a las opciones políticas de ayer y de hoy y desarrollar otras nuevas. Esta es, a mi manera de ver, la tarea esencial del presente".

"Si tenemos éxito en nuestra empresa, la idea europea se verá preservada definitivamente y, por éste hecho, asegurado el futuro de nuestros pueblos".

"Sigo profundamente convencido -y conmigo la inmensa mayoría de nuestros conciudadanos- de que sólo las políticas comunes, en la mayoría de los sectores, pueden garantizar realmente nuestro desarrollo.

"Los esfuerzos con objeto de lograr un acuerdo en lo tocante a los grandes problemas de política internacional y concertación en materia de seguridad, son las condiciones de nuestra política, encaminada a salvaguardar nuestra identidad. Para Europa, constituyen las bases indispensables en la construcción de un mundo mejor".

"Superar las oposiciones seculares, a menudo artificialmente mantenidas entre los Estados-Nacionales, y construir una sociedad más humana en la que, junto al respeto mutuo de nuestras originalidades nacionales y culturales, se haga mayormente hincapié sobre lo que nos une que sobre lo que nos separa, tal ha de ser el sentido de la Unión europea".

"Una tal Europa podría despertar en todos nosotros una nueva esperanza y constituiría la apuesta de una renovación impresa de ideas y rica en contenido".

"El debate que el Consejo Europeo tenga a bien consagrar a mi informe debería desembocar en el compromiso de realizar con decisiones apropiadas una mutación cualitativa, característica de la Unión europea".

"Estoy persuadido que después de un profundo examen de este informe ustedes podrán suscribir a sus objetivos y garantizar su puesta en práctica."(85)

#### 6.9. PRINCIPIOS DE LA POLITICA EXTERIOR COMUNITARIA

Desde la Cumbre de París de 1974, las directrices que han guiado el desarrollo de la orientación política de la Comunidad Económica Europea son:

- la búsqueda de la protección de la paz a nivel internacional,
- la salvaguardia de la libertad de Europa,
- el principio de apertura para la construcción europea.
- la identificación y defensa de los intereses esenciales de los países miembros de la CEE

---

(85) Pedini, Mario y Branchi, Achille, Problemas y Perspectivas de la Comunidad Europea, Ed. Universidad de Navarra, S.A., (EUNSA), España, 1981, p. 301.

- la solidaridad con los países en vías de desarrollo,
- la orientación liberal para el intercambio de productos industriales y en general para las relaciones económicas internacionales,
- la afirmación de la necesidad de crear mejores condiciones de competencia internacional,
- el reconocimiento y afirmación de la necesidad de llevar a efecto políticas realmente comunitarias en los diferentes sectores.
- el reconocimiento de la necesidad de autodefensa de la economía comunitaria.(86)

A diferencia de la cooperación política la CEE si constituye una entidad jurídica específica por lo que puede ejercer todos los derechos propios de un Estado soberano en los campos de su competencia; de esta forma, puede establecer vínculos contractuales con terceros

-----

(86) Remoli, Aldo, Les relations extérieures de la CEE. Bilan et Cohérence, Documentación Europea, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1982, p. 5.

Estados en todo el ámbito de los objetivos definidos por los tratados europeos: creación de una unión aduanera, políticas comunes en sectores clave como el comercio exterior, la agricultura, los transportes, etc.

Hay numerosos indicadores de la importancia del papel internacional de la Comunidad. Unos 130 países mantienen relaciones diplomáticas con la Comunidad en cuanto tal. En ámbitos como el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) o la Organización de Pesquerías del Atlántico Norte, la Comunidad habla en nombre de sus Estados miembros, en la voz de la Comisión Europea. La CEE participa en las actividades de la OCDE que agrupa a los países industrializados de Occidente, y dispone del estatuto de observador en las Naciones Unidas y en algunos de sus organismos especializados como el Consejo de Europa. Asiste a las "cumbres" occidentales junto con los Estados Unidos de América, Canadá, Japón y algunos Estados miembros. Participa o ha participado como negociador en numerosas conferencias internacionales, tanto globales, sobre todo en el marco de la ONU, como regionales, por ejemplo sobre cooperación Este-Oeste o en la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (CSCE).

La CEE es signataria de acuerdos con más de 120 países y de una treintena de acuerdos

multilaterales.(87) Cuando tales acuerdos se refieren a materias en las que cuenta con competencias exclusivas, por ejemplo, el comercio internacional o la pesca marítima, la Comunidad representa por sí sola a todos los países miembros. En otros casos, como los convenios sobre medio ambiente, transportes, etc., la participación de la Comunidad se suma a la de los países miembros.

El comercio internacional es la base más importante aunque no la única de las relaciones exteriores de la CEE. Dotada de un Arancel Aduanero Común, corolario obligado de la Unión aduanera interna, la Comunidad ejerce la responsabilidad de la política comercial exterior. Siguiendo las proposiciones de la Comisión Europea, posee competencias para "negociar las reglas del comercio internacional, fijar procedimientos aduaneros, franquicias y contingentes de importación; velar por la defensa contra la competencia desleal externa, en el marco de los acuerdos internacionales, etc. La Comunidad negocia los acuerdos internacionales que se refieren al crédito, a la exportación y sus Estados miembros armonizan gradualmente sus políticas en este punto. En cuanto a los acuerdos comerciales con terceros países, esos son negociados por la Comisión Europea y sometidos al Parlamento Europeo como

-----  
(87) Ibidem. p. 9

paso previo a su aprobación por el Consejo de Ministros."(88)

De esta forma, la Comunidad surge en la escena mundial como un agente dotado de identidad propia y de los más importantes y cuya función supera cada vez más las meras cuestiones comerciales. En efecto, es difícil aislar al comercio mundial del conjunto de las relaciones internacionales, donde el peso de los 320 millones de europeos se hace sentir mucho más que el de los Estados miembros cuando actúan por separado. La CEE lleva a cabo, con sus socios industrializados, un diálogo que versa sobre temas comerciales, pero también sobre economía, investigación, medio ambiente, etc. Contribuye al desarrollo del Tercer Mundo con sus propios programas y además fomenta, según las orientaciones de la Comisión, la coordinación de las posturas y actividades de sus Estados miembros tanto a nivel bilateral como en foros internacionales.

---

(88) La Comunidad Europea en el mundo, Documentación Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1986, p. 4.

Los países comunitarios mantienen la soberanía en materia de política exterior. Pero los grandes debates del Parlamento Europeo expresan las preocupaciones comunes de la opinión pública y los Estados miembros están comprometidos a consultarse mutuamente en el marco de la cooperación política permanente. Así surgen posturas europeas sobre problemas como los derechos humanos, la cuestión palestina, Sudáfrica, América Central, el desarme, el terrorismo, etc.

A continuación se enumerarán los principales asuntos de política exterior en donde se ha destacado la cooperación política:

- a) En la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (CSCE), se ha probado el éxito de la cooperación política en la Comunidad Económica Europea. La unidad de sus miembros, que hablaron a través de un sólo portavoz, quedó reflejada en el Acta Final de Helsinki y en la reunión de Belgrado.
  
- b) En el seno de las Naciones Unidas, el Presidente en ejercicio del Consejo presenta, anualmente, con motivo de la Asamblea General, un informe a nombre de los "Doce" y en las

votaciones, la CEE se expresa con posiciones comunes en el casi 90% de los casos.

c) Los temas que forman parte del debate con motivo de cada Consejo Europeo son el del Medio Ambiente, Líbano, Afganistán, Polonia (desde diciembre de 1980), Defensa, de los Derechos Humanos, Continente Africano, Asia, Israel, así como todos los temas de la vida internacional de un determinado momento.

d) El problema del terrorismo internacional, llevó a los Estados miembros de la CEE a decidir, en 1977, la creación de un espacio judicial europeo con el objeto de llegar a una política común en materia de extradición en los casos de terrorismo y en otros delitos de especial gravedad.

#### 6.10. LA COOPERACION POLITICA Y LA AMPLIACION DE LA CEE

El Informe de Luxemburgo analizaba el impacto en el sector de la cooperación política de la primera ampliación y proponía un procedimiento para la



participación de los futuros nuevos países miembros en la cooperación política a través de una importante red de información facilitada a los países candidatos. Por tal motivo se establecieron las tres fases siguientes:

- El país candidato recibe todos los documentos que se refieren a la cooperación política, en el curso de las negociaciones y se compromete a aceptar el contenido de dicha cooperación política.
  
- En los meses que separan la firma del Tratado de su entrada en vigor, el nuevo país casi miembro celebra consultas con la Presidencia y el Comité Político sobre el avance de la cooperación política. Cabe la posibilidad de que el país asista como observador a las reuniones de la cooperación política.
  
- A partir de la ratificación en entrada en vigor, el país participa plenamente en todos los mecanismos de la cooperación política.

Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca, Grecia, España y Portugal tuvieron que pasar por estas etapas para ser miembros partícipes en la cooperación política común.

## CAPITULO VII

### 7. LOS MECANISMOS DE LA COOPERACION POLITICA

#### 7.1. SUS CARACTERISTICAS

La cooperación política, que se considera como el primer paso hacia una política exterior común de la Comunidad Económica Europea no figura en el Tratado fundacional de Roma. El preámbulo del Tratado recoge solo una enumeración de los objetivos del establecimiento de una Comunidad Económica Europea. Entre ellos hay que destacar una declaración genérica de principios: Los seis Jefes de Estado y/o de Gobierno de los países fundadores de la CEE pretenden "sentar las bases para una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa".(89) Por lo tanto, la cooperación política presenta unos rasgos peculiares que la diferencian de las demás actividades de la Comunidad.

En primer lugar, la cooperación política carece de un cuadro institucional por lo que al principio fue necesario crear eventualmente un Secretariado Político que examinara las múltiples cuestiones de la política

-----

(89) Treaties ... (Op. cit.) p. 173

exterior comunitaria. Para subsanar esa carencia sólo se llevaron a efecto tres intentos. En 1977, Eirk Blumenfeld, diputado de la R.F.A., elaboró un informe que lleva su nombre, donde sugería la creación de una oficina permanente dedicada a coordinar y organizar la cooperación política. Un año más tarde, en 1978, la Comisión decidió encargar a un grupo de personalidades independientes la redacción de un informe sobre cómo se podría adaptar y utilizar, de forma óptima, la organización de las instituciones comunitarias. El grupo fue formado por el embajador Dirk Spierenburg, K. Buschmann, Paul Delouvrier, Giuseppe Petrilli y Dick Taverne. El 24 de septiembre de ese año fue presentado el Informe Spierenburg, con una serie de propuestas. Entre ellas se planteaba la necesidad de institucionalizar el Consejo Europeo con el fin de dar mayor impulso a la cooperación política. Más adelante el Gobierno francés se propuso encargar a unas personalidades particularmente informadas en los asuntos europeos, la redacción de un documento sobre el funcionamiento de la CEE. La reunión del Consejo Europeo celebrada los días 4 y 5 de diciembre de 1978, hizo suya tal propuesta y creó el llamado "Comité de Sabios". Dicho comité comprendió a las tres personalidades siguientes: Barend Biesheuvel, Edmond

Dell y Robert Marjolin.(90) El Informe de Los Sabios se centró en un estudio relativo al papel del Consejo Europeo señalando, entre otros puntos, la necesidad de coordinar los asuntos extranjeros. Sin embargo, el intento por institucionalizar la cooperación política quedó estancado por varios años.

Otra de las particularidades de la cooperación política es que opera a través de reuniones intergubernamentales a todos los niveles y sobre todo en el seno del Consejo Europeo. Este es, para la cooperación política, un órgano de impulso y de orientación y el lugar donde las decisiones importantes pueden ser adoptadas con la mayor solemnidad. Las reuniones ministeriales de cooperación política que reúnen a los Ministros de Asuntos Exteriores, acompañados de algunos colaboradores, se llevan a cabo cuatro veces por año en la capital del país que ejerce la presidencia. Es importante subrayar que es a

-----

(90) Biesheuvel fue Primer Ministro de los Países Bajos (1971-73), después de haber sido vice-primer Ministro y Ministro de Agricultura (1963-67). Fue igualmente, miembro de la Asamblea del Consejo de Europa y del Parlamento Europeo (marzo de 1961 - julio de 1963). Dell, miembro del partido laborista y antiguo Ministro de Comercio, había asumido varias funciones gubernamentales a partir de 1966. Marjolin, economista y profesor de universidad, había asumido funciones de Comisario General Adjunto al Plan Francés (1946-1948) junto a Jean Monnet; fue Secretario General Adjunto de la OCDE (1948-55) y vicepresidente de la Comisión de la CEE (1958-67).

nivel ministerial que las declaraciones comunes son adoptadas por regla general. Inclusive la actualidad internacional puede llevar a que los trabajos de cooperación política necesiten una deliberación ministerial urgente al margen del Consejo Europeo. Desde 1974, los ministros han tenido la costumbre de reunirse dos veces por año, sin colaboradores, durante un fin de semana y generalmente en el campo para tener intercambios de puntos de vista sobre cuestiones políticas generales. La primera de esas reuniones tuvo lugar, bajo la presidencia alemana, en el castillo de Gymnich, cerca de Bonn, R.F.A. Por tal motivo, el nombre de "reuniones Gymnich" ha sido adjudicado a ese tipo de encuentros informales.

El Comité Político, es el órgano central de coordinación de la cooperación política.(91) El Comité orienta las actividades de los grupos de trabajo y prepara las decisiones de los ministros, así como las declaraciones y la toma de posiciones comunes. Se reúne una vez por mes en la capital del país que ejerce la presidencia. La frecuencia de las reuniones crea una atmósfera de confianza que permite ir al fondo de los problemas e intercambiar los puntos de vista en un ambiente más cordial. Los grupos de trabajo reúnen a los jefes de los Asuntos Políticos de los

-----  
 (91) Schoutheete, Philippe de, Op. cit., p. 40.

Ministerios de Asuntos Extranjeros para analizar un asunto determinado. Un representante de la Comisión Europea asiste a la mayor parte de las reuniones. Hay que aclarar que, si bien la Comisión está presente en las reuniones, no desempeña ninguna tarea definida mientras que, a la presidencia en ejercicio del Consejo de Ministros le incumbe la dirección de las declaraciones y la formulación de las propuestas.

Para asegurar los informes recíprocos, los Ministerios de Asuntos Extranjeros han designado, cada uno, a un funcionario al que se le denomina "corresponsal europeo" que es una especie de agente. Este asegura la transmisión y la difusión de los documentos de cooperación política al interior de cada uno de los Ministerios correspondientes. Las Embajadas que cada uno de los Estados comunitarios tiene en los otros países miembros también participan en las actividades de cooperación política. Las Embajadas son generalmente informadas de las declaraciones que en materia de política exterior son expresadas por el país huésped, además de las visitas recibidas y de las efectuadas. Los Jefes de las Misiones diplomáticas en terceros países se reúnen regularmente para intercambiar información. Para completar el cuadro del funcionamiento de la cooperación política, es necesario

señalar los múltiples papeles jugados por la Presidencia. Esta siempre coincide con la Presidencia de la Comunidad, la cual es ejercida por cada uno de los Estados miembros, durante un periodo de seis meses sobre un orden de sucesión alfabética. La presidencia tiene la tarea de asegurar la unión con las instituciones comunitarias ya que el Ministro de Asuntos Extranjeros que preside la cooperación política preside también el Consejo Comunitario ministerial. La Presidencia es la que informa a la Comisión Europea de los trabajos de cooperación política y la invita a participar en las reuniones. Asimismo se encarga de asegurar la unión con el Parlamento Europeo. Después de cada reunión ministerial de cooperación política, el presidente organiza un coloquio con la Comisión política del Parlamento para tener un intercambio de opiniones con los parlamentarios. Una vez por mes, el presidente va a Estrasburgo, Francia o a Luxemburgo para responder a las cuestiones orales que presenten los miembros del Parlamento. Una vez por año, la presidencia somete al Parlamento Europeo un informe sobre las actividades de la cooperación política. La presidencia también juega un papel importante como portavoz de los países de la Comunidad hacia el mundo exterior. Ella habla a nombre de la CEE en las asambleas internacionales. Estas tareas de organización, de iniciativa, de unión con la



Comunidad y de portavoz hacen de la Presidencia el órgano clave de la cooperación política.(92) En suma, la presidencia tiene un carácter similar al de la Comisión Europea como ejecutora de las acciones.

Debido a que las tareas de la presidencia son muy pesadas y que esas deben ser ejercidas en ausencia de toda infraestructura administrativa, el Informe de Copenhague previó la asistencia administrativa de otros Estados. Desde la presidencia belga, en 1977 la costumbre adoptada fue asistir al país que ejerce la Presidencia mediante un funcionario de la presidencia precedente y otro de la presidencia siguiente. De esta manera se asegura una cierta continuidad en el tratamiento de los asuntos internacionales.(93)

Una particularidad más de la cooperación política es el carácter confidencial. Ninguna indicación es dada a la prensa hasta que el Presidente en ejercicio, convoca a una conferencia a los medios de comunicación e informa sobre las conclusiones a las que se ha llegado. El

---

(92) Algunos analistas europeos consideran al Consejo Europeo como el verdadero promotor de la cooperación política.

(93) A esa práctica comunitaria se le denomina Troika.

aspecto confidencial de los trabajos es bastante respetado en la práctica. Las indiscreciones o filtraciones que se llegan a producir son una excepción de la regla. No obstante, algunas veces el carácter confidencial de los trabajos de cooperación política ha sido criticado porque algunos consideran que es un atentado contra los principios de la diplomacia abierta. Las críticas más duras han provenido del Parlamento Europeo. Inclusive, en su resolución del 19 de enero de 1978, el Parlamento se inquietaba "de que los Ministros de Asuntos Extranjeros no le comunicaran las medidas adoptadas sobre la política exterior común".(94) La respuesta a esta inquietud fue que, cuando la cooperación política condujera a posiciones comunes estas serían comunicadas al Parlamento, en caso contrario no habría nada que comunicarle. De esta manera, el Parlamento Europeo puede influenciar en la cooperación política pero no puede controlarla.

La descripción del funcionamiento de la cooperación política ha señalado las diferencias que existen con los mecanismos de las instituciones comunitarias. Por ello, se enumerará sistemáticamente la forma que la cooperación política se ha ido desarrollando pragmáticamente a través

---

(94) Schouteete, Philippe, Op. cit., p. 51.

de Los Consejos Europeos y con base en los Informes de Luxemburgo y Copenhague:

- a) Este último informe estableció la creación del llamado "Grupo de Corresponsales" constituido por funcionarios de los distintos Ministerios de Asuntos Exteriores, que se dedican a los problemas de organización. Este Grupo equivale, por tanto, a una Secretaría de Cooperación Política Europea.
- b) Los documentos de base que se presentan al Consejo Europeo son preparados por funcionarios de los respectivos Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros, que se reúnen en grupos de trabajo con mucha frecuencia. Los grupos de trabajo más importantes son los relativos a la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, ONU, Oriente Medio, Africa, América Latina, Asia, Países del Este, y Derecho del Mar.
- c) Relaciones con el Parlamento. El Presidente del Consejo presenta un informe anual al Parlamento Europeo sobre la evolución de la cooperación política.

d) El Comité Político, constituido por los Directores de Asuntos Políticos de los Ministerios, se reúne una vez al mes y vísperas del Consejo Europeo, para examinar todos los puntos relativos a la cooperación política europea.

e) El Consejo Europeo reúne a los Jefes de Estado y/o Gobierno de los Estados miembros de la Comunidad y a los Ministros de Asuntos Exteriores. La Presidencia en ejercicio realiza las funciones de Secretaría y publica el comunicado final acerca del resumen de lo que se ha debatido en el seno del Consejo.(95)

Finalmente hay que destacar la creación, en 1973, de la red COREU que consiste en un sistema de comunicación telegráfica cifrada y cuyo objetivo es la difusión de las informaciones confidenciales entre los Gobiernos de los países miembros.

---

(95) Busturia, Daniel de, Op. cit., p. 152-153

## CAPITULO VIII

### 8. LA UNION EUROPEA EN LA DECADA DE LOS '80s.

#### 8.1. PRIMERAS MODIFICACIONES AL TRATADO DE ROMA

A pesar de la importancia que tuvo el Informe Tindemans para el proceso de unificación europea esta concepción perdió mucha de su fuerza y de su ímpetu inicial ya que, en el transcurrir de los años, pareció perderse el consenso político entre los países europeos sobre las razones que tenían para emprender esa obra común. Los políticos y también los ciudadanos europeos no percibían en 1980, los motivos de la unificación europea exactamente de la misma manera que en 1950. Los europeos de hoy se preocupan por problemas y valores nuevos, de los que el Tratado de Roma casi no habla. Debido a ello, a principios de la década de los años '80s en el seno de la Comunidad Europea se empezó a abrir una serie de discusiones sobre la necesidad de reformar el Tratado de Roma y adecuarlo al actual contexto europeo bajo consignas como "Europa de la Segunda Generación", "Nuevo Impulso Europeo", o sencillamente la otrora frase de "Unión Europea". En junio de 1983, en la cumbre del Consejo Europeo, celebrada en

Stuttgart, los Estados miembros expresaron su decisión de dar a la Comunidad Europea nuevos impulsos para reanimarla, mediante una vasta estrategia de actualización.

Entre todas las iniciativas y propuestas de reforma de política europea procedentes de distintos campos, merece destacarse el "Proyecto de un Tratado de Creación de la Unión Europea", elaborado por el italiano Altiero Spinelli y aprobado por amplia mayoría del Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984.(96) El proyecto preveía abarcar otros temas en la tarea de unir a Europa, por ejemplo la política social y sanitaria. La legislación de la proyectada Unión Europea se elaboraría mediante un sistema de dos cámaras, procedimiento semejante al de un Estado federal. Con ese método se pretendía establecer un equilibrio entre el Parlamento Europeo y el Consejo. De esta forma, el Parlamento Europeo podría disponer, en los procesos decisionales de la cooperación política, de poderes de actuación que podría reivindicar como ejecutor legítimo de la política europea. Aunque este Proyecto de Tratado no fue ratificado por los parlamentos nacionales para convertirse así en el texto legal vigente, constituyó un

---

(96) Borchardt, Klaus-Dieter, Op. cit., p. 71.

gran desafío para los Estados comunitarios, ya que les obligó a adoptar un mayor esfuerzo en la labor de unir a Europa.

Consecuentemente, en la cumbre del Consejo Europeo de la CEE, celebrado en Milán los días 28 y 29 de junio de 1985, los Jefes de Estado y/o Gobierno acordaron dar a la Unión Europea una dimensión basada en dos proyectos. El primero consistía en lograr un efectivo Mercado Común para 1992, subrayando como metas prioritarias la supresión de barreras para la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capital. El segundo se refería a la reforma institucional de la CEE. Para ello se designó un comité especial llamado "Comité Dooge" (97) por el nombre de su presidente el senador irlandés Dooge. Estaba compuesto de representantes personales de los Jefes de Estado y/o Gobierno y su estructura se asemejaba a la del Comité Spaak que había sentado las bases para la creación de la CEE y de la CEEA. La misión del Comité Dooge consistía en formular propuestas para el mejor funcionamiento de la Cooperación Política Europea. Así, los Jefes de Estado y/o Gobierno se

-----

(97) Idem.

proponían tener más en cuenta los intereses y preocupaciones de los ciudadanos comunitarios.

En este segundo proyecto, el Consejo Europeo enfrentó serias escisiones en el terreno de las reformas institucionales. Gran Bretaña, Dinamarca y Grecia se opusieron rotundamente a las pretendidas reformas. Esa evidente división dio lugar a la expresión de "Europa a dos velocidades" que aludía por una parte, a la posición innovadora de los países miembros fundadores de la CEE y por otra, a la perspectiva más conservadora de Gran Bretaña, Dinamarca y Grecia. En la Cumbre de Milán las posiciones se cristalizaron en tres grupos con diferentes matices en el enfoque sobre las renovaciones institucionales: el franco-alemán que presentó una propuesta concreta y detallada sobre la Unión Europea en la que proponía que el Consejo Europeo pasase a llamarse "Consejo de la Unión Europea" y que se nombrara a un Secretario General que ejerciera sus funciones durante cuatro años, abogando por que "Europa hablara lo antes posible con una sola voz"; el de Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos e Italia, que apoyaba los proyectos de Unión Europea y deseaba estudiar el proyecto franco-alemán, al que consideraba sólo un "apunte y no un documento", y finalmente el británico-griego-danés que rechazaba cualquier modificación a los tratados constitutivos.



El proceso de revisión del Tratado de Roma ocupó varias sesiones pero en la segunda reunión del Consejo Europeo en 1985, esta vez en Luxemburgo, los días 2 y 3 de diciembre se llegó a los siguientes acuerdos:

- 1) Consolidar para 1992 un mercado interno que se defina como un espacio europeo sin fronteras que permita la total libertad de circulación de personas, mercancías, capitales y servicios para lo que, la toma de decisiones se haría por mayoría calificada en lo tocante a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, exceptuando los casos de circulación de personas y la fiscalidad indirecta para los que se reserva la regla de unanimidad;
  
- 2) Codificar el Sistema Monetario Europeo (SME) según viene funcionando desde hace siete años y reconocer oficialmente a la ECU.(98) (Gran Bretaña permanece fuera del SME);

-----  
(98) La ECU, cuyas iniciales significan "European Curreny Unit", es uno de los principales elementos en los que se apoya el Sistema Monetario Europeo (SME) desde su puesta en marcha el 13 de marzo de 1979. La ECU es una unidad...

- 3) Sobre las competencias de los órganos comunitarios, la Comisión adquiere un poder más amplio de ejecución y el Parlamento Europeo obtiene el poder de enmendar las decisiones de la Comisión en lo relativo a cuestiones de mercado interior y de la transferencia de tecnología, pero el Consejo conserva el recurso de veto en caso de diferencias, aplicando las reglas de unanimidad;
- 4) En el rubro de la integración política, objeto de grandes discusiones, se dio un paso importante al aprobarse el texto de un proyecto de "Tratado sobre cooperación política" entre los doce Estados que estableció los siguientes puntos:

-----

... monetaria compuesta de cada una de las monedas comunitarias. Estas son: franco belga, franco luxemburgués, marco alemán, florín holandés, libra esterlina, lira italiana, franco francés, corona danesa, libra irlandesa, peseta española, dracma griega y escudo portugués. La ECU se utiliza como: a) el denominador numerario del mecanismo de tipos de cambio; b) la base del indicador de divergencia; c) el denominador de las operaciones tanto en el mecanismo de intervención como en el de créditos; d) El medio contable entre las autoridades monetarias de la CEE.

a) instituir consultas en materia de política externa entre los miembros de la CEE; b) fijar principios y objetivos comunes en esta materia; c) promover mayor coordinación entre los Ministros de Asuntos Exteriores; d) estrechar posiciones comunitarias en los organismos internacionales e) coordinar las relaciones de los países miembros comunitarios con terceros Estados y f) establecer una Secretaría para coordinar las labores. El proyecto trataba también los aspectos económicos y políticos de la seguridad, sin incluir el término militar debido a la firme oposición de Irlanda que no pertenece a la OTAN.

En resumen, en el texto se institucionalizaron los mecanismos de consulta sobre cooperación política ya existentes desde 1971.

El acuerdo logrado en la Cumbre de Luxemburgo fue un significativo avance en el proceso hacia una mayor integración europea, especialmente en lo que se refiere a la cooperación política. Estos acuerdos no figuraron en un comunicado final como en otras cumbres, sino que recibieron carácter jurídico en la forma de un Acta Unica Europea. (100)

## 8.2. EL ACTA UNICA EUROPEA

Hay que destacar que antes del Acta Unica Europea, la cooperación política comunitaria como política no tenía base jurídica. Su funcionamiento se llevaba a cabo de manera pragmática. A pesar de que el Consejo daba carácter oficial y solemne a las decisiones y declaraciones de cooperación política, ésta era, de alguna manera, soslayada por su vulnerabilidad. Debido a ello, en el preámbulo del Acta Unica Europea se expone una vez más el objetivo general de la creación de una Unión Europea, a la que deben contribuir la Comunidad y la Cooperación Política. En el anexo, se establecen condiciones jurídicas básicas necesarias para la realización de las medidas acordadas en la cumbre de Luxemburgo acerca de las instituciones de la Comunidad, de la creación de un mercado interior europeo, de la cooperación en política económica monetaria y social, de la investigación y del desarrollo tecnológico y de la protección del medio ambiente. La tercera parte del Acta se dedica a la cooperación en política exterior dentro de la Cooperación Política Europea que, a partir de ahora, tiene sustancia jurídica. Después de su firma, el 17 de febrero de 1986 en Luxemburgo, estaba previsto que el Acta fuera ratificada por los

parlamentos nacionales antes del 31 de diciembre de 1986, con el objeto de que fuera puesta en marcha el 1o. de enero de 1987. El proceso de ratificación se vio obstaculizado, en primer lugar, porque la Suprema Corte de Irlanda -país que ya había acordado la ratificación- acordó el reexamen de su confirmación debido a que el economista irlandés Raymond Crotty, conocido por su posición anticomunitaria, interpuso el recurso en contra del Acta ante la Corte, argumentando su inconstitucionalidad y aunque el recurso fue calificado de "raro" y sin precedente en los magistrados irlandeses, fue aceptado por considerarlo importante. En segundo lugar, el Presidente de la Comisión, Jacques Delors, durante la sesión plenaria del Parlamento Europeo del 25 de enero de 1987, señaló que la Comisión no contaba con los medios financieros para aplicar el Acta pero que dicho órgano comunitario se esforzaría por presentar proposiciones que permitiera su realización.

En relación al primer obstáculo, el 9 de abril de 1987, la Suprema Corte de Justicia de Irlanda calificó de inconstitucional la ratificación del Acta Unica Europea, pues según ella, el Título III del Acta titulado "Disposiciones sobre la Cooperación Europea en

materia de Política Exterior"(99) contravenía los artículos 50. y 60. de la Constitución irlandesa, que se refieren a la soberanía e independencia de Irlanda, así como al poder emanado del pueblo, que en última instancia decidía las cuestiones de política nacional. Por tal motivo la Suprema Corte de Irlanda dictaminó por tres votos a favor y dos en contra, que se hiciera una enmienda constitucional a fin de lograr la conclusión del procedimiento de ratificación. Debido a este fallo, las autoridades irlandesas convocaron a un referéndum, el 26 de mayo, para decidir sobre las enmiendas a la Constitución que permitieran a Irlanda salvar las reservas para ratificar el Acta. El debate interno que se suscitó alrededor de ese referéndum superó la discusión sobre el Acta, llevando a cuestionar la membresía irlandesa en la CEE. Este enfoque dio lugar a que todos los partidos políticos irlandeses se unificaran para solicitar al pueblo un voto favorable a la enmienda, ya que los subsidios agrícolas comunitarios representan un fuerte apoyo para la economía de ese país. Un llamado urgente del Primer Ministro irlandés apoyado por los líderes de los principales partidos, logró que la enmienda fuera aprobada por una gran mayoría del electorado.

-----

(99) La Cooperación Política Europea en materia de política exterior se regirá por las disposiciones siguientes: ...

- ... 1. Las Altas Partes Contratantes, miembros de las Comunidades Europeas, procurarán formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea.
2. a) Las Altas Partes Contratantes se comprometen a informarse mutuamente y a consultarse sobre cualquier asunto de política exterior que ofrezca un interés general, con el fin de asegurar que su influencia combinada se ejerza de la manera más eficaz y por medio de la concertación, la convergencia de sus posiciones y la realización de acciones comunes; b) las consultas tendrán lugar antes de que las Altas Partes Contratantes fijen su posición definitiva; c) cada Alta Parte Contratante, al adoptar sus posiciones y en sus acciones nacionales, tendrá plenamente en cuenta las posiciones de las demás partes y tomará debidamente en consideración el interés que presentan la adopción y la aplicación de posiciones europeas comunes.  
Con el fin de aumentar su capacidad de acción conjunta en el ámbito de la política exterior, las Altas Partes Contratantes asegurarán el desarrollo progresivo y la definición de principios y de objetivos comunes.  
La determinación de posiciones comunes constituirá un punto de referencia para las políticas de las Altas Partes Contratantes; d) las Altas Partes Contratantes procurarán evitar cualquier acción o toma de posición que reduzca su eficacia como fuerza coherente en las relaciones internacionales o en el seno de las organizaciones internacionales.
3. a) Los ministros de Asuntos Exteriores y un miembro de la Comisión se reunirán al menos cuatro veces al año en el marco de Cooperación Política Europea. Podrán tratar igualmente cuestiones de política exterior en el ámbito de la Cooperación Política con ocasión de las sesiones del Consejo de las Comunidades Europeas;  
b) la Comisión estará plenamente asociada a los trabajos de la Cooperación Política;  
c) con el fin de permitir la rápida adopción de posiciones comunes y la realización de acciones comunes, las Altas Partes Contratantes se

abstendrán, en la medida de lo posible, de obstaculizar la formación de un consenso y la acción conjunta que podría derivarse del mismo.

4. Las Altas Partes Contratantes asegurarán la estrecha asociación del Parlamento Europeo a la Cooperación Política Europea. A tal fin, la Presidencia informará regularmente al Parlamento Europeo de los asuntos de política exterior examinados en el marco de los trabajos de la Cooperación Política y velará por que en dichos trabajos sean debidamente tomados en consideración los puntos de vista del Parlamento Europeo.
5. Las políticas exteriores de la Comunidad Europea y las políticas convenidas en el seno de la Cooperación Política Europea deberán ser coherentes.  
La Presidencia y la Comisión, cada una según sus competencias propias, tendrán la especial misión de velar por la búsqueda y mantenimiento de dicha coherencia.
6. a) Las Altas Partes Contratantes estiman que una cooperación más estrecha en las cuestiones de seguridad europea permitirá contribuir de manera esencial al desarrollo de una identidad de Europa en materia política exterior. Las Altas Partes Contratantes están dispuestas a una mayor coordinación de sus posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad;  
b) las Altas Partes Contratantes están decididas a preservar las condiciones tecnológicas e industriales necesarias para su seguridad. A tal fin, actuarán tanto en el plano nacional como en el marco de las instituciones y órganos competentes;  
c) las disposiciones del presente Título no obstarán a la existencia de una cooperación más estrecha, en el área de la seguridad, entre determinadas Altas Partes Contratantes en el marco de la Unión Europea Occidental y de la Alianza Atlántica.
7. a) En las instituciones internacionales y en las conferencias internacionales en las que participen las Altas Partes Contratantes, éstas procurarán adoptar posiciones comunes sobre las cuestiones a que se refiere el presente Título;



- b) en las instituciones internacionales y en las conferencias internacionales en las que no participen todas las Altas Partes Contratantes, aquéllas que participen tendrán plenamente en cuenta las posiciones acordadas en el marco de la Cooperación Política Europea.
8. Las Altas Partes Contratantes organizarán, cada vez que lo consideren necesario, un diálogo político con terceros países y agrupaciones regionales.
9. Las Altas Partes Contratantes y la Comisión, gracias a una asistencia y a una información mutuas, intensificarán la cooperación entre sus representaciones acreditadas en terceros países y ante las organizaciones internacionales.
- 10) a) La Presidencia de la Cooperación Política Europea será ejercida por aquella de las Altas Partes Contratantes que ejerza la Presidencia del Consejo de las Comunidades Europeas;
- b) corresponderá a la Presidencia la iniciativa, la coordinación y la representación de los Estados miembros ante terceros países para las actividades pertenecientes a la Cooperación Política Europea. Será también responsable de la gestión de la Cooperación Política Europea y, en particular, de la fijación del calendario de las reuniones, de su convocatoria, así como de su organización;
- c) los directores políticos se reunirán regularmente en el seno del Comité Político con el fin de dar el impulso necesario, asegurar la continuidad de la Cooperación Política Europea y preparar las discusiones de los ministros;
- d) a petición de, al menos tres Estados miembros, se convocará en el plazo de cuarenta y ocho horas al Comité Político o, si el caso lo requiere, una reunión ministerial;
- e) el grupo de corresponsales europeos tendrá por misión seguir, según las directrices del Comité Político, la aplicación de la Cooperación Política Europea y estudiar los problemas de organización general;
- f) grupos de trabajo se reunirán según las directrices del Comité Político;
- g) una Secretaría instalada en Bruselas asistirá a la Presidencia en la preparación y ejecución de las actividades de la Cooperación Política Europea, así como en las cuestiones ...

Finalmente, el 1o. de julio de 1987 entró en vigor el Acta Unica Europea, primera reforma del Tratado de Roma.

Es bien sabido que la principal tarea del Acta Unica consiste en la obligación de conseguir simultáneamente un gran mercado sin fronteras, una mayor cohesión económica y social, una política europea de investigación y tecnología, la consolidación del Sistema Monetario Europeo, el inicio de un espacio social europeo y actividades significativas en el campo del medio ambiente.

Para poder llegar a conseguir estos objetivos, la Comunidad debe afrontar problemas difíciles y cumplir cuatro condiciones esenciales:

-----  
... administrativas. La Secretaría ejercerá sus funciones bajo la autoridad de la Presidencia.

11. En materia de privilegios e inmunidades, los miembros de la Secretaría de la Cooperación Política Europea serán asimilados a los miembros de las Misiones diplomáticas de las Altas Partes Contratantes situadas en el lugar donde se instalará la Secretaría.
12. Cinco años después de la entrada en vigor de la presente Acta, las Altas Partes Contratantes examinarán si procede someter a revisión el Título III.

- 1) una política agrícola adaptada al nuevo contexto mundial;
- 2) políticas comunitarias que tengan un impacto económico real;
- 3) recursos propios estables, suficientes y garantizados;
- 4) una disciplina presupuestaria realmente eficaz.(100)

Paralelamente a estos objetivos se encuentran los de la unificación europea, para lo cual el Acta brinda, por primera vez, un fundamento jurídico que hace más viable y eficaz la Cooperación Política Europea.

El ejemplo más claro, se encuentra en la realización de la primera reunión de Cooperación Política del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la CEE, el 13 de julio de 1987 en Dinamarca. Los principales temas tratados fueron: las relaciones Este-Oeste, Afganistán, Medio Oriente, Irán-Irak, Sudáfrica, ONU y relaciones con terceros países.

---

(100) Boletín de las Comunidades Europeas. Suplemento 1/87, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1987, p. 31.

## C O N C L U S I O N E S

De la lectura del presente estudio se puede observar que la Comunidad Económica Europea (CEE), es mucho más que un área de comercio, o una unión económica o un grupo regional; es más bien una entidad de actuación progresiva que debe sentar las bases de una unión europea.

Aunque el Tratado constitutivo de la CEE sólo fija en detalle los principios y medidas necesarias para el establecimiento de un mercado común europeo, la unificación económica no es finalidad en sí misma, sino un paso intermedio en el proceso de la unificación europea. Así lo demuestra la historia europea y consecuentemente, la unión política desempeña un papel vital.

Sin embargo, todavía existen diferentes criterios sobre la forma de llevarla a cabo, lo que refleja una ausencia de una clara definición de "unión política", aunque el proceso de evolución haya sido llamado "cooperación política" que, según el Acta Unica Europea, se enmarca, por ahora, en materia de política exterior.

Esta limitación no se encuentra en el campo económico de la CEE. Ahí, el objetivo es claro: la creación de una economía integrada europea, para la que es imprescindible la concreción de un mercado único. Idea originaria de la Sociedad de Naciones que desde antes de la Segunda Guerra Mundial, había expresado que "para que pueda tener efecto una unión económica se debe permitir la libre circulación de mercancías dentro de la unión. Para que una unión económica se convierta en realidad, se debe permitir la libre circulación de personas. Para que una unión económica sea duradera debe observarse el libre cambio de las monedas y deben establecerse tipos de cambio fijos. Ello presupone, entre otros factores, la libre circulación de capitales dentro de la unión".

Ahora bien, desde el momento en que se desea la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capital no deben practicarse políticas económicas diferentes, si se quiere mantener el proceso económico y es precisamente en este último punto, donde se observa que el desarrollo general de las actividades comunitarias se ve frecuentemente empañado por la constante divergencia de criterios y toma de decisiones de los Estados miembros. La

razón principal estriba en que, aunque participes en una misma tarea, los doce Estados comunitarios sustentan diferentes economías, diferentes estructuras, diferentes problemas, que conllevan a adoptar disímiles posturas respecto a un mismo objetivo u obstáculo.

Las más serias divergencias, se suscitan entre los países más industrializados como la RFA, Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Dinamarca, Italia y los menos desarrolladas como España, Grecia, Portugal e Irlanda, donde se observa una marcada heterogeneidad. Característica que lleva a que, algunos Estados continúen firmes en su actitud sobre la inviolabilidad del núcleo de su soberanía nacional o que otros se sustraigan a las presiones derivadas de las necesidades políticas o económicas para profundizar las políticas comunes o introducir nuevas políticas apelando a intereses nacionales vitales e interponiendo vetos.

No obstante, y pese a lo anterior en el terreno político, los Doce se han caracterizado por buscar un consenso cuyo resultado se ha visto materializado en la firma del Acta Unica Europea. Por ello, lo importante, de

ahora en adelante, es aprovechar plenamente las posibilidades jurídicas que brinda el Acta al proceso de unificación. El propio Presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors ha expresado que la integración de Europa no es cuestión de "grandes jugadas" sino que se requiere tiempo, mucha paciencia y el compromiso personal de todos los países comunitarios.

Saber si la construcción europea se reducirá a ser la superestructura superficial frágil y efímera de las restauraciones nacionales, o si éstas terminarán por subordinarse al sistema europeo es una pregunta que queda planteada y cuya respuesta no dependerá de razonamientos sino de la lucha política. Por que se trata de intentar nuevos proyectos, tomar nuevas resoluciones, consolidar lo logrado, fomentar los procesos que ya estén en marcha, corregir los errores de desarrollo y dirigir las actividades de la Comunidad Europea tan cuidadosamente como exija la realidad, hacia el objetivo último de la unificación política ya que ésta es, en conjunto, un reto permanente para todos los interesados. El progreso hacia ella y su realización dependen de manera decisiva de la voluntad política de los Estados miembros.

## B I B L I O G R A F I A

- 1.- Aron, Raymond, La querelle de La CED, Paris, 1956, 451 p.
- 2.- Benz, Wolfgang y Graml, Hermann, El Siglo XX, Europa después de la Segunda Guerra Mundial 1945-1982, Tomo I, Siglo XXI, Editores, México, 1986, 300 p.
- 3.- Benz, Wolfgang y Graml, Hermann, El Siglo XX, Europa después de la Segunda Guerra Mundial 1945-1982, Tomo II, Siglo XXI Editores, México, 1986, 581 p.
- 4.- Borchardt, Klaus-Dieter, La unificación europea. Nacimiento y desarrollo de la Comunidad Europea, Documentación Europea, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1987, 82 p.
- 5.- Busturia, Daniel de, et al., Diccionario Terminológico de las Comunidades Europeas CEE, CECA, CEEA, Asociación para el Progreso de la Dirección (APD), Madrid, 1981, 659 p.



- 6.- Deniau, Jean Francois, Europa, un continente por descubrir, Ediciones Rialp, S.A., Madrid, 1982, 396 p.
- 7.- Dougherty, James E. y Pfoltzgraff, Rober L. Jr., Contending Theories of International Relations, J.B. Lippincott Company, New York, 1971, 416 p.
- 8.- Gorlitz, Axel, Diccionario de Ciencia Política, Alianza Editorial, Madrid, 1980, 628 p.
- 9.- Hayes, Carlton, J. H. El Nacionalismo. Una religión, Ed. UTEHA, México, D.F., 1966, 248 p.
- 10.- Joll, James, Historia de Europa desde 1870, Alianza Editorial, Madrid, 1983, 556 p.
- 11.- Moreno Daniel, Diccionario de Política, Ed. Porrúa, S.A., México, 1980, 250 p.
- 12.- Noel, Emile, Las Instituciones de la Comunidad Europea, Documentación Europea, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1985, 46 p.

- 13.- Osmańczyk, Jan Edmund, Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas, F.C.E., México, 1987, 1236 p.
- 14.- Parker, R.A.C., El Siglo XX Europa, 1918-1945, Siglo XXI Editores, 1a. ed. en español, 1978, México, 440 p.
- 15.- Pardini M. y Branchi A. Problemas y Perspectivas de la Comunidad Europea, Ediciones Universidad de Navarra, S.A. (EUNSA), España, 1981, 421 p.
- 16.- Philip, Christian, Les Institutions Européennes, Paris, Mason, S.A., 1981, 223 p.
- 17.- Plano C. Jack y Olton Roy, Diccionario de Relaciones Internacionales, Ed. Limusa, México, 1980, 465 p.
- 18.- Romoli, Aldo, Les relations extérieures de la CEE. Bilan et Cohérence, Documentación Europea, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1982, 146 p.

- 19.- Schoutheete, Philippe de, La coopération politique européenne, Fernand Nathan, Editions Labor, Paris, 1980, 235 p.
- 20.- Seara Vázquez, Modesto, Tratado General de la Organización Internacional, F.C.E., México, 1974, 1066 p.
- 21.- Sills, L. David, compilador, Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Tomo IV, 1a. ed. en español, Ed. Aguilar, España, 1974.
- 22.- Sunkel, Osvaldo, Integración Política y Económica, Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1970, 436 p.
- 23.- Treaties establishing the European Communities, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 1973, 1502 p.

## DOCUMENTOS

- 1.- Boletín de las Comunidades Europeas, Suplemento 1/87, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1987, 79 p.
- 2.- Etapas de Europa. Cronología de la Comunidad Europea, Documentación Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1987, 99 p.
- 3.- Europa, Nuestro futuro. XXX Aniversario 1957-1987, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 21 p.
- 4.- Háblame de Europa. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1984, 23 p.
- 5.- La Comunidad Europea, Hoy, Oficina de Prensa e Información de la Comisión de las Comunidades Europeas de Madrid, 29 p.
- 6.- La Comunidad Europea en el mundo, Documentación Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1986, 11 p.