

LOS ORÍGENES DE LA UNIÓN EUROPEA: EL MÉTODO COMUNITARIO

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Marcelino Oreja Aguirre*

En estos momentos de desconcierto de la integración europea, he decidido remontarme a sus orígenes para esta disertación y he acudido a las Fundaciones Robert Schuman y Jean Monnet —de las que soy patrono— para inspirarme directamente en las fuentes y también en las biografías y memorias de los principales protagonistas del proceso. Y he acudido también una vez más a la excelente obra dirigida por María Barea de quien guardo imborrable memoria.

Vivimos una época de desconcierto en relación a la integración europea y son numerosas las críticas de los ciudadanos de los países miembros. España participa de este estado de ánimo. Ha quedado muy lejos la época en que la entrada en el Mercado Común era un objetivo compartido por los españoles. Recordemos que en 1962 el Ministro de Asuntos Exteriores Fernando María Castiella, solicitó una fórmula de integración en la Comunidad, sólo unos meses antes de que se reuniese en Munich el famoso “contubernio” que pedía lo mismo, pero exigía al mismo tiempo un régimen democrático. Hubo que esperar a 1977, con la Monarquía restaurada y la celebración de las elecciones democráticas, para que gobierno y oposición coincidieran en el deseo de apertura de negociaciones con las Comunidades europeas, que culminó en junio de 1985. Una propuesta que era compartida por la inmensa mayoría de los españoles. Durante años democracia y europeísmo han ido de la mano y esta situación ha durado hasta mediados de la primera década del siglo XXI.

El proyecto de integración europea fue concebido en nombre de “nunca más la guerra entre nosotros”. Una idea que sintetizó Hanna Arendt con las palabras “el perdón y la promesa”. Pueblos divididos, guerras civiles europeas,

* Sesión del día 28 de mayo de 2013

acumulando odio, resentimiento y venganza. A mediados del siglo XX gracias a la iniciativa de unos pocos y a la experiencia acumulada por las desgracias vividas, se abre un periodo nuevo sin precedente en la historia pasada, una etapa marcada en su origen por la esperanza y el perdón, lo que no significa olvido, porque no se puede pensar en el futuro si no se tiene memoria. Y de la mano del perdón, la promesa de que las nuevas generaciones pudieran integrarse en una comunidad europea que se ha desarrollado en constante progreso. Era un proyecto de paz y reconciliación. Un proyecto con resultados tangibles, gracias a la integración de las economías hasta llegar al mercado interior y a la moneda única. Las sucesivas ampliaciones -desde los seis Estados fundadores hasta los 28, con la próxima entrada de Croacia, son el mejor ejemplo de la superación de los conflictos en nuestro continente y la voluntad de “coser las dos Europas”, como dijo con acierto Bronislaw Geremek.

En mi disertación de este año he querido volver a los orígenes del proceso y descubrir el espíritu que inspiró a los padres fundadores, y para ello he acudido a los fondos de las dos Fundaciones que acumulan los recuerdos de los principales inspiradores de aquellos momentos: Jean Monnet y Robert Schuman.

Tanto uno como otro nos han dejado el testimonio de sus proyectos y los primeros pasos de su desarrollo en escritos, memorias, discursos y conferencias.

Jean Monnet tuvo la originalidad de descubrir el método comunitario, que rompe los esquemas clásicos de las relaciones internacionales. Y la clave de ese método era unir Ciudadanos, Estados, comunidades. Y así nos dirá, evocando un pensamiento de Saint Exupery que “el más hermoso oficio de la humanidad, es unir a las personas”.

Respecto a la época en la que Monnet comienza a preocuparse sobre el tema europeo, nada indica que lo hiciera en el periodo de entreguerras ni que coincidiera con notables europeístas, como el conde Coudenhove-Kalergi, autor del Manifiesto Paneuropa, al que asoció a figuras como Leon Blum, Venizelos, Paul Claudel, Paul Valery o Miguel de Unamuno.

Es probable que siguiera con interés los esfuerzos de Aristides Briand, Ministro francés de Asuntos Exteriores, para lograr una federación denominada “Unión Europea”, pero nada indica que fuera más lejos, tal vez por lo impreciso de este proyecto. Respecto a la Sociedad de Naciones, en la que trabajó, sintió cierta decepción por su incapacidad para resolver problemas concretos. Sabía que en el siglo XX, la interdependencia de las naciones era un dato fundamental y el nacionalismo estaba en la base de los conflictos.

Fue en América donde Monnet comenzó a reflexionar, a partir de 1940, sobre el futuro de Europa y siguió de cerca las opiniones que le llegaban para

organizar la posguerra. Algunos eran partidarios de un orden universal y una economía internacional en la que los Estados Unidos jugasen un papel predominante; otros como Summer Welles, adjunto al Secretario Norteamericano de Estado, preconizaban un sistema de integraciones regionales y en consecuencia una federación de la Europa continental, tesis defendida también por Foster Dulles y George Kennan, uno de los grandes protagonistas del Plan Marshall. En Gran Bretaña, tanto Churchill como Eden se declaraban partidarios de federaciones regionales que correspondiesen a zonas de influencia, pero fue el estadista luxemburgués Joseph Bech quien, ante el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, manifestó la necesidad de reconciliar y unir a los europeos después del conflicto con la plena participación de Alemania. Jacques Maritain también se mostró partidario de una unión federal.

Jean Monnet, desde Estados Unidos, hizo unas manifestaciones advirtiendo que “los países de Europa eran demasiado pequeños para garantizar a sus pueblos la prosperidad que necesitaban”. A su juicio hacían falta mercados más amplios y la prosperidad y los indispensables desarrollos sociales, requerían que los Estados de Europa se organizaran en una federación o entidad europea, que los convirtiera en una unidad económica común.

A partir de 1943 Monnet, como miembro del Comité francés para la liberación nacional, se instala en Argel para preparar la posguerra. Colaboró en la revista *Fortune* y adelantó ideas que tardarían aún varios años en ponerse en práctica. Imaginó un sistema en el que los recursos de carbón y acero del Ruhr quedasen bajo una autoridad europea y fueran gestionados en beneficio de las naciones participantes, incluida una Alemania desmilitarizada. Y, añadía, “esto implica que Europa se unifique, y no sólo en la cooperación, sino a través de una transferencia de soberanía, aceptada por las naciones europeas, en favor de una especie de Unión Central, una Unión con poder para bajar las barreras aduaneras, crear un gran mercado europeo e impedir la reconstrucción de los nacionalismos”. Y continuaba diciendo: “¿Cómo y cuándo tomar la iniciativa? ¿Hasta donde avanzar con o sin Inglaterra para que Alemania participe en el sistema europeo? Todo lo que sé es que esta es la tarea de Europa”. Resulta asombroso que en plena guerra, pudiera imaginar de ese modo lo que debía ser la integración continental.

En Argel organiza un grupo para discutir sobre el futuro de Europa. Uno de los participantes, Hervé Alphand, recoge algunas de las ideas que reproduce Eric Roussel en su biografía de Monnet. Dice así: “La vuelta a las anteriores condiciones políticas y económicas de Europa (proteccionismos nacionales y libertad de armamento) conduce necesariamente a la tercera guerra mundial. Se necesita una nueva construcción económica. Esto significa que se instaure en Europa un libre intercambio de productos y una unión económica que integre el mayor número posible de países. No es suficiente una unión aduanera. Se

requiere una cooperación financiera, fiscal, monetaria, industrial, agrícola, de transporte y de comunicaciones. La unión económica europea no es una autarquía. Es una etapa hacia la solución de mayores problemas y no se puede dar la impresión de que se trata de sustituir los antiguos aislacionismos nacionales por un aislacionismo regional”.

Aquí está a mi juicio, la base de lo que será en 1950 el Plan Schuman; sólo faltan los medios para lograr el objetivo. Todas estas ideas las desarrollará ampliamente Monnet, en una nota que escribió el 5 de agosto de 1943. En ella menciona que los objetivos a alcanzar son: el establecimiento en Europa de regímenes democráticos y la organización económica y política de una “entidad europea”. “No habrá paz en Europa si existen regímenes en los que no se respeta el derecho a la oposición y no se celebran elecciones libres”.

Para él la reconstrucción europea y por consiguiente la paz, debía producirse en dos etapas; la primera cuando los primeros soldados de los ejércitos liberados lleguen al continente; la segunda, cuando se reúna el Congreso de Paz y se establezca una entidad europea.

En resumen, su posición era la limitación de las soberanías nacionales, subordinación de los intereses particulares al interés general, reformas sociales internas, organización de un orden mundial más equitativo y la perspectiva de una entidad europea que integre a los países de metalurgia pesada.

Sobre todos estos temas siguió profundizando Monnet. Su colaborador Etienne Hirsch le sorprendió un día trabajando sobre un mapa en el que subrayaba el Rin, el Sarre, Lorena, Luxemburgo. Al preguntarle cuál era su significado contestó, que en esos lugares, estaban concentradas las materias primas para hacer la guerra: el carbón y el acero y había que sustraer esos productos a los Estados que los poseían con exclusividad, para impedir que pudiera haber guerras.

Estas ideas las expuso también ante el General De Gaulle, que no las compartía en absoluto. Le parecía muy difícil que después de la guerra, franceses y alemanes pudieran formar una unión económica. Creía preferible integrar pueblos con tradiciones comunes y económicas complementarias del resto de Europa, integrando Francia, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Italia, España y Suiza. Y añadía el General, que ese plan sólo podría lograrse, con un acuerdo estrecho con la Unión Soviética.

Poco después Monnet, abandona Argelia y viaja a Estados Unidos en calidad de comisario en misión especial, en nombre del Comité francés de liberación nacional, para lograr del gobierno norteamericano el reconocimiento de la Francia libre, aprovechando sus amplias relaciones con los responsables de la administración norteamericana.

Terminada la guerra y después de lanzado el Plan Marshall, Monnet se instala en Francia donde vuelve a las ideas que había desarrollado en Argelia cinco años antes. Reflexiona también sobre la Organización Europea de Cooperación Económica recién creada, la OEEC y según escribe en sus memorias “al tener noticia de esta organización percibí la debilidad congénita de un sistema que no va más allá de la mera cooperación intergubernamental”. En una carta al Presidente del Gobierno francés, Georges Bidault, le manifiesta: “El esfuerzo de los países en los estrictos marcos nacionales es, a mi juicio, insuficiente. Solo una federación de Occidente, incluida Inglaterra, nos permitirá resolver nuestros problemas y, en definitiva, impedir la guerra”.

En 1948 se produce un acontecimiento que tendrá relevancia en el proceso europeo: el nombramiento de Robert Schuman como Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, que se convertirá en otro de los “Padres de Europa”, aunque con una personalidad distinta de la de Monnet.

Schuman nació en Clausen (Luxemburgo), en el seno de una familia católica. Su padre era francés, de Lorena y su madre luxemburguesa. Estudia en Luxemburgo y Metz y derecho en las Universidades de Bonn y Estrasburgo. En 1940 la Gestapo le arresta en Metz, es puesto en libertad vigilada y se fuga en 1942 ocultándose en varios conventos de religiosos. Al final de la guerra ocupa la cartera de Hacienda del 46 al 47 en el Gobierno Bidault. Del 47 al 48 asume la Presidencia del Consejo de Ministros y de ahí pasa al Quai d’Orsay donde permanece como Ministro de Asuntos Exteriores en ocho gabinetes distintos hasta 1952.

A diferencia de Monnet que era rápido, imaginativo, con un gran don de gentes, Schuman era un hombre de intensa vida interior, católico ferviente, modesto, frugal, profundo, pero lento en sus determinaciones. La relación entre los dos nunca llegó a la intimidad porque sus caracteres eran diferentes, pero hubo entre ellos confianza y coincidencia en el método y en el objetivo: la aproximación franco –alemana en el marco de una Europa organizada.

Schuman transmite enseguida a la opinión pública que el peligro principal está en el Este y que a Francia le interesa apoyarse en la solidaridad del Occidente europeo y en particular en el antiguo adversario, Alemania. A finales del año 48 propone la creación de un pool de acero europeo en el que alemanes y franceses colaboren en igualdad de condiciones para lograr el control de la producción de acero en Europa. Ese mismo año, el Movimiento europeo que se crea en La Haya en 1948, entre otros por Winston Churchill y al que asisten políticos españoles como Prieto y Madariaga, acuerda en una reunión celebrada en 1949 en Westminster, la necesidad de coordinar la industria de carbón, acero, electricidad y transportes.

A su vez la Asamblea consultiva del Consejo de Europa, organización creada en Londres en 1949, pide la internacionalización de las industrias pesadas

europas. Ese año, el 4 de abril se firma en Washington el Pacto Atlántico que crea la OTAN. El 7 de septiembre se reúne en Bonn el Parlamento alemán y es elegido canciller, Konrad Adenauer. ¡Cuántos acontecimientos en muy poco tiempo!

Con Adenauer aparece un nuevo protagonista de la integración europea, junto a Monnet y Schuman. Las relaciones entre ellos, que al final serán de gran coincidencia, atraviesan al principio por no pocas discrepancias, fruto de desconfianzas perfectamente lógicas. Pero comparten la idea de una institución supranacional que permita incorporar a Alemania al sistema occidental en formación.

En marzo de 1950, Adenauer va más lejos y en una entrevista a un periodista norteamericano sugiere una unión completa de Francia y Alemania, la fusión de sus economías, de sus parlamentos, de sus nacionalidades. Su idea era que si franceses y alemanes se sentaran un día en la misma mesa, en el mismo edificio, para trabajar juntos y asumir responsabilidades comunes, se habría dado un gran paso adelante. Sus consecuencias psicológicas serían enormes. Se cumpliría el deseo francés de seguridad y se impediría el despertar del nacionalismo alemán". Francia manifestó ciertas reservas a estas ideas de Adenauer. Pero lo más importante es que coincidían en lo fundamental aunque faltaba acordar el método para poner en práctica la Autoridad común. Para Monnet una unión global previa no era realista. Había que partir de algo concreto para seguir avanzando en el proyecto.

Mientras tanto el ambiente internacional estaba cada vez más enrarecido. La coexistencia entre los bloques era difícil y el diálogo Este-Oeste no conocía más reglas que la fuerza. Y Europa estaba ausente de las grandes decisiones mundiales.

Era necesario en esas circunstancias una acción inmediata, recuperar la iniciativa y superar la parálisis que podía llevar a la fatalidad. La situación alemana, en aquel escenario de guerra fría que vivía el mundo, podía convertirse en un cáncer para la paz. La primera cuestión a resolver era eliminar el temor al dominio industrial. La superioridad que los industriales franceses reconocían a los alemanes era su producción de acero, con la que Francia no podía competir y Alemania pedía el aumento de su producción de once a catorce millones de toneladas. El temor al dominio industrial alemán se convertía así en un obstáculo para la Unión europea.

El 10 de mayo de 1950 Robert Schuman debía reunirse en Londres con sus colegas británico y norteamericano, Ernest Bevin y Dean Acheson, para discutir el porvenir de Alemania y el levantamiento de los techos fijados a su producción.

Jean Monnet en las fechas previas a ese encuentro, considera que ha llegado el momento de acelerar el proyecto que ha ido madurando desde hace

tiempo. Consulta sus ideas básicas con el jurista Quai d'Orsay, Paul Reuter y con su colaborador Étienne Hirsch y elaboran juntos lo que sería la propuesta francesa del 9 de mayo, es decir el documento originario de la comunidad.

La posición de Monnet era que “Europa debía organizarse sobre una base federal. Elemento esencial a largo plazo era una unión franco-alemana y el gobierno francés estaba decidido a emprenderla. Los obstáculos acumulados impedían la realización inmediata de esa estrecha asociación que el gobierno francés se fijaba como objetivo. Por ello el establecimiento de *bases comunes de desarrollo económico debía ser la primera etapa de la unión franco-alemana*. El gobierno francés proponía colocar el conjunto de la producción franco-alemana de acero y de carbón bajo una Autoridad internacional, *abierta a la participación de los demás países de Europa*. Esta tendría como misión unificar las condiciones de base de la producción y permitir así la ampliación gradual a otros campos para una cooperación eficaz con fines pacíficos. Los principios y los compromisos esenciales así definidos serían objeto de un tratado firmado entre los dos Estados”.

Esta propuesta de Monnet tenía un alcance político esencial: “abrir en la muralla de las soberanías nacionales una brecha lo suficientemente angosta como para obtener el consenso y lo suficientemente profunda para impulsar a los Estados hacia la unidad necesaria para la paz”.

Esta fue la primera versión del documento. Entre el 16 de abril y el 6 de mayo se redactaron nueve versiones.

La Autoridad internacional pasó a ser la Alta Autoridad común. Un nuevo párrafo que se incorporó fue el siguiente: “Mediante la puesta en común de producciones de base y la creación de una Alta Autoridad nueva, cuyas decisiones vincularán a Francia, a Alemania y a los países que se adhieran, esta propuesta sentará las bases concretas de una federación europea indispensable para la preservación de la paz”. A juicio de Jean Monnet este párrafo debía subrayarse ya que describía a la vez el método, los medios y el objetivo. La última palabra era la palabra clave: la paz.

El texto fue enviado por Monnet a Bidault, Presidente del Consejo, y a Schuman que mostró su pleno acuerdo. Este, en el Consejo de Ministros, aludió a la iniciativa, lo que molestó a Bidault que se quejó de no haber sido el primero en conocerla. El resultado, como dice Monnet en sus memorias, fue que no hubo un plan Bidault sino un plan Schuman.

Al concluir el Consejo se puso a punto el texto y se incluyó la frase: “Europa no se hará de golpe ni mediante una construcción global; se hará mediante realizaciones concretas que creen primero una solidaridad de hecho”. Una idea cuya importancia quiero subrayar y que sigue siendo plenamente válida en nuestros días.

El texto era aún secreto. Schuman deseaba que lo conociera Adenauer antes de la aprobación definitiva por el Consejo y que fuera además el primero en saberlo.

Sin embargo se hizo una excepción con Dean Acheson, Secretario Norteamericano de Estado, que pasaba ese día por París camino de Londres. Al explicarle Schuman el contenido del texto, pensó que se trataba de una especie de gran cartel del carbón y del acero lo que hubiera sido incompatible con el respeto americano a la competencia y a la libertad de comercio. Tuvieron que explicarle que no era el caso, pero sirvió para dejar bien claro en su día, que la organización que se proyectaba era todo lo contrario de un cartel en sus objetivos, en su modo de acción y en sus dirigentes.

Schuman le hizo llegar a Adenauer el texto y una carta a través de un colaborador que se lo entregó al Jefe del Gabinete del Canciller, que estaba en ese momento reunido en Consejo de Ministros. Adenauer lo explica con gran detalle en sus memorias. En la carta se menciona que el objetivo de la propuesta no era económico sino político y que su propósito era lograr un apaciguamiento de los espíritus. Adenauer contestó que aprobaba plenamente la propuesta.

Mientras tanto, seguía reunido el Gobierno francés. Pasado el mediodía y con el orden del día agotado, Schuman que estaba pendiente de la respuesta de Bonn, no intervino. La aprobación de Adenauer llegó cuando el Consejo acababa de levantar la sesión. Los ministros tuvieron que volver a sus asientos, fueron informados de la aceptación alemana y se dio la aprobación definitiva al texto.

Era el martes 9 de mayo y los periodistas fueron convocados a las 18 horas en el Salón del Reloj del Quai d'Orsay. Con las prisas se olvidó llamar a los fotógrafos y a la radio, de forma que varios meses después Schuman tuvo que prestarse a una reconstrucción de su conferencia de prensa, para que la posteridad pudiera conservar aquella imagen.

Schuman entró en el Salón donde le esperaban más de doscientos periodistas. Adenauer aguardaba en Bonn el anuncio del ofrecimiento francés para expresar la aceptación de su país. “Con la puesta en común de la producción del Sarre —dijo— se elimina un motivo de tensión entre Francia y Alemania”.

Schuman que tenía prisa por subir al tren a Londres esquivó con habilidad diversas preguntas de los periodistas y a uno que le preguntó: “¿Se trata de un salto a lo desconocido?” Le contestó. Esto es “un salto a lo desconocido”.

En la reunión de Londres entre Schuman, Acheson y Bevin, Acheson, manifestó: “Aprobamos con simpatía la iniciativa francesa que es de largo alcance”. Churchill al conocer el texto declaró: “Debemos estar al lado de Fran-

cia”. Attlee en la Cámara de los Comunes saludó la reconciliación franco-alemana, pero manifestó el deseo de examinar en profundidad sus implicaciones económicas.

El 25 de mayo el gobierno francés dirigió un memorándum a Londres proponiendo un proyecto de comunicado, ya aceptado por Alemania y sometido simultáneamente a Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Italia.

El texto dice así: “Los gobiernos... están decididos a llevar a cabo una acción común con vistas a objetivos de paz, de solidaridad europea y de progreso económico y social mediante la puesta en común de su producción de carbón y de acero y la creación de una Alta Autoridad nueva, cuyas decisiones vincularán a los países adherentes.

Las negociaciones se abrirán en una fecha que será propuesta de inmediato por el gobierno francés para el establecimiento de un tratado que será sometido a la ratificación de los Parlamentos”.

Este mensaje se cruzó con una nota inglesa que rechazaba de antemano la idea de una conferencia internacional y sugería que Francia y Alemania abrieran conversaciones directas en las que Inglaterra deseaba participar desde el principio. Al día siguiente un nuevo mensaje del gobierno de Londres decía así: “Hemos recibido su memorándum. Si el gobierno francés pretende insistir en el compromiso de poner en común los recursos y crear una Alta Autoridad con poderes soberanos, el gobierno británico, sintiéndolo mucho, no podrá aceptar semejante invitación”. La nota inglesa rechaza el compromiso (“*commitment*”) y sugiere que puedan hablar sobre otras bases (*on a different basis*). Ahí está encerrada toda la filosofía británica respecto a la integración. El tema sigue hoy, sesenta años después, de plena actualidad. El Reino Unido ha favorecido siempre las ampliaciones de la Unión, tal vez para cerrar definitivamente la posibilidad de una unión política y monetaria y mantenerse al margen de determinados proyectos europeos, pero dentro de la Unión. La cuestión es si cabe avanzar en el proceso de integración con Gran Bretaña dentro y si Gran Bretaña desea permanecer. Hoy por hoy ni hay mecanismos para su expulsión ni ellos han decidido lo que les conviene, si bien el actual Primer Ministro David Cameron, tras meses de dudas y cavilaciones ha anunciado el pasado 23 de enero, que convocará antes de 2018 un referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea. Una vez más es urgente esperar.

Les confieso que he vuelto a recordar el brillante discurso de Churchill en Zurich en 1946 cuando pidió que se creara una especie de Estados Unidos de Europa aunque muchos autores creen —y yo comparto esa idea— que no pensó en la incorporación del Reino Unido. Recordemos una de sus frases: “En toda esta tarea, Francia y Alemania deben tomar juntas el liderazgo. Gran Bretaña, la Commonwealth Británica de Naciones, la poderosa América y confío

que la Rusia soviética, deben ser los amigos y padrinos de la nueva Europa y deben defender su derecho a vivir y brillar. Por eso os digo ¡Levantemos Europa!”

Marie-Therese Bitsch en su “Histoire de la construction européenne”, al referirse a la Conferencia de Zurich dice que en ella Churchill se refería a “una Europa occidental en la que quedasen al margen Gran Bretaña tal vez con los Estados Unidos, como amigos y padrinos de la nueva Europa.

Esta misma idea aparece en numerosos autores como John Mc Cormick en *The European Union*, en el que hablando de la Conferencia de Zurich dice “...es evidente que Churchill no veía al Reino Unido como parte de los Estados Unidos de Europa sino como “amigo y *sponsor*” ya que su principal obligación era otra agrupación natural, la Commonwealth”.

Pero volvamos al mes de mayo de 1950. En un comunicado, días más tarde, los ingleses declararon que aceptar el texto propuesto “implicaría el compromiso previo de crear una Alta Autoridad supranacional, sin saber a dónde nos llevaría en la práctica”.

La posición del Gobierno francés fue que “consentir la participación británica en los términos de una posición especial (a different basis), era resignarse a que la propuesta francesa fuera sustituida por una construcción que no sería más que su caricatura, una especie de OECE y al final llegaría un momento en que Francia tendría que asumir la responsabilidad de romper las negociaciones, cargando con todas las culpas”.

El 3 de junio seis gobiernos, Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, publicaron conjuntamente el comunicado que abría el camino de la unión europea.

El 20 de junio se abrió la conferencia de los seis países. Adenauer había declarado ante el Bundestag: “Quiero manifestar expresamente, en total acuerdo con el gobierno francés, que este proyecto reviste sobre todo una importancia política más que económica” y designó como su negociador a un profesor de la Universidad de Frankfurt, gran humanista y europeo, Walter Hallstein. Schuman adoptó una actitud de gran discreción y la labor pedagógica corrió a cargo de Monnet. Fueron perfilando el texto del Tratado desarrollando las funciones de la Alta Autoridad, que contaría con recursos propios gracias a una retención sobre la producción de carbón y de acero, un Consejo de Ministros que exigirían los países pequeños y un Tribunal de Justicia. Así mismo se fijarían las relaciones entre la Asamblea Común de la CECA y la Asamblea del Consejo de Europa. La Asamblea Común de la CECA fue rebautizada en 1958 como Asamblea Parlamentaria.

En el texto que se entregó a la prensa sobre la marcha de la Conferencia se incluyó esta precisión: “La retirada de un Estado comprometido con la Comunidad sólo será posible mediante acuerdo de todos los demás. Más allá del carbón y del acero este acuerdo establece las bases de una federación europea”.

Durante ocho días se suspendió la Conferencia y al reanudarse, las posturas de los gobiernos eran muy rígidas, y dificultaban la negociación. Por ejemplo, en torno a los poderes de la Alta Autoridad. Ante la ofensiva de los holandeses que no estaban dispuestos a dar excesivos poderes a esa institución, Alemania, por boca de Hallstein afirmó: “La fuerza y la independencia de la Alta Autoridad, es la piedra angular de Europa”.

Mientras seguía la negociación, una noticia centró la atención de los dirigentes políticos: el ejército norcoreano había invadido Corea del Sur. Ello podía provocar un clima de pánico en Europa y al mismo tiempo impulsaba a los americanos a insistir en una mayor participación de Alemania en la defensa de Occidente. Y no olvidemos que transcurridos sólo cinco años del final de la guerra la mera evocación del ejército alemán alteraba a los pueblos europeos incluido el propio pueblo alemán. Adenauer, desde hacía tiempo, deseaba un ejército europeo, pero la guerra de Corea replanteaba todo el tema.

Paralelamente se producía el auge del comunismo en el Sudeste asiático creándose una crítica situación al ejército francés en Indochina, con un coste que dificultaba a Francia desempeñar un papel en la defensa de Europa.

Toda esta serie de circunstancias podían poner en peligro el desarrollo del plan Schuman que reanudó sus sesiones el mes de septiembre de 1950. Pero el tema que seguía preocupando era el del posible rearme alemán. Los americanos estaban preocupados por reforzar la OTAN. Su idea era la inclusión de unidades alemanas en la Alianza bajo el mando único de un general americano que ya entonces se pensaba fuera Eisenhower. El propio Adenauer declaró que estaba dispuesto a participar en un ejército europeo pero rechazaba la remilitarización de Alemania y la creación de una fuerza militar propia. El gobierno francés propuso la creación para la defensa común de un ejército europeo vinculado a las instituciones políticas de una Europa unida. Fue una hábil iniciativa, inspirada por Schuman, para evitar que cualquier contingencia alterase el desarrollo de su plan. El tramo final hasta llegar a la firma del Tratado CECA se demoró más de lo previsto.

Se convocó la Conferencia para el 12 de abril de 1951. Al parecer unos días antes, el 4 de abril, Monnet en nombre del gobierno francés, comunicó a Adenauer que “las relaciones entre Alemania y Francia en el seno de la Comunidad, se regirían por el principio de igualdad tanto en el Consejo como en la Asamblea y en todas las instituciones europeas actuales o futuras, ya sea la Alemania del Oeste o la Alemania reunificada”.

Es importante recordar esta declaración ya que cuando se negociaba la reforma de los Tratados en Niza en 2001, al tratar de la ponderación del voto de cada Estado, Alemania exigió que se tuvieran en cuenta las consecuencias de la unificación como un poderoso dato nuevo, como un cambio de circunstancias. Chirac, Presidente de la República francesa se negó durante meses a que Alemania (que exigía al menos 30 votos) se desmarcase de Francia y del resto de los países grandes (29 votos) y alegó la existencia del acuerdo de 1951; se reabrió la discusión en el Consejo Europeo de Niza en diciembre, enfrentándose personalmente Chirac y el Canciller alemán Schröder, quien llegó a afirmar con ironía que no habían encontrado en los archivos de Alemania tal declaración. Ante la firmeza francesa, los alemanes acabaron aceptando aquella declaración “unilateral” de Francia, pero la realidad es que tampoco constaba el rechazo de Alemania. La transacción salomónica consistió en mantener iguales en el Consejo a ambos Estados, pero se reflejó la diferencia y la realidad demográfica alemana en los escaños del Parlamento Europeo.

La firma del acuerdo constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero que puso fin a la Conferencia del 12 de abril tuvo lugar el 18 de abril en el Salón del Reloj del Quai d’Orsay, casi un año después de que allí se lanzara la propuesta del 9 de mayo. Uno de los colaboradores del plan, Lamy, había preparado para la firma un ejemplar del Tratado, impreso por la Imprenta Nacional francesa en papel de Holanda, con tinta alemana; la encuadernación era de Bélgica y Luxemburgo y las cintas de seda de Italia. El texto estaba escrito en un estilo riguroso y transparente a la vez.

“Considerando que la paz mundial sólo puede ser salvaguardada desarrollando los esfuerzos necesarios para superar los peligros que la amenazan.

Convencidos de la contribución que una Europa organizada puede aportar a la civilización, indispensable para el mantenimiento de relaciones pacíficas.

Conscientes de que Europa sólo se construirá a través de realizaciones concretas que comiencen por crear una solidaridad de hecho, y el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico.

Deseosos de contribuir mediante la expansión de sus producciones fundamentales a la elevación del nivel de vida y la consecución de la paz.

Resueltos a sustituir las rivalidades seculares por una fusión de sus intereses esenciales, se acuerda mediante la instauración de una Comunidad económica establecer los cimientos de una Comunidad más amplia y más profunda entre pueblos que han estado durante mucho tiempo enfrentados por divisiones sangrientas, y sentar las bases de unas instituciones capaces de orientar un destino compartido.

Han decidido crear una Comunidad Europea del Carbón y del Acero”.

Tan pronto como se firmó el Tratado al que sólo faltaba la ratificación por los seis parlamentos, los juristas fueron desmenuzando la naturaleza jurídica de esa nueva realidad que acababa de aparecer.

Uno de los primeros análisis sobre la CECA fue la tesis doctoral de Juan Antonio Carrillo Salcedo. A su juicio la novedad esencial del Tratado radica en que no supone simplemente una limitación de la soberanía de los Estados miembros, sino que se opera una cesión o transferencia de poderes soberanos de los Estados integrantes en favor de la Organización.

A partir de la entrada en vigor del Tratado, el funcionamiento de las industrias del carbón y del acero de los países participantes quedaba sustraído al control de las administraciones nacionales y sometido al control de una Autoridad internacional.

La CECA constituía así un paso hacia la federación de los Estados que la integran y hacia la comunidad supranacional, que algunos asimilan a la de un Estado federal. Así por ejemplo, Verdross en su *Derecho Internacional Público* traducido por Antonio Truyol, declara que “los Estados renuncian al ejercicio de sus atributos soberanos en su propio territorio en determinados asuntos, transfiriéndolo al órgano supranacional, lo cual da lugar a una nueva clase de asociación de Estados con injertos federales”. Y añade “la primera comunidad de este tipo es la CECA”.

Sin embargo no se pueden desconocer las profundas diferencias entre ambas figuras jurídicas:

- la formación de un Estado federal implica la extinción de las relaciones de derecho internacional entre los Estados miembros. Por el contrario, el orden interno de la CECA no reemplaza al orden internacional en la regulación de las relaciones entre esos Estados.
- En cuanto a la relación entre el orden jurídico interno de la CECA y los ordenamientos de los Estados miembros, estos conservan su carácter de originarios, a diferencia de lo que sucede en el Estado federal.

La realidad es que se trata de un hecho sociológico nuevo que no puede ser encasillado en las viejas categorías de la Confederación de Estados y del Estado Federal. La antigua distinción Derecho Internacional-Derecho interno, propia de la teoría jurídica del siglo XIX, no servía para explicar esa nueva realidad. La CECA era una organización supranacional en la que lo predominante era la transferencia de poderes soberanos en favor de la organización, más que

la limitación de la soberanía de los Estados participantes en el Tratado. Como acertadamente concluye el Profesor Carrillo, el orden jurídico de la CECA es *sui generis*, y se sitúa en una posición intermedia entre el Derecho Internacional clásico y la estructura jurídica federal.

Al margen del debate jurídico que acabo de mencionar, la realidad es que la firma del Tratado, a pesar de su enorme trascendencia, quedó de alguna manera desplazada en razón a la principal preocupación de los gobiernos en aquellas fechas, centrada en la Conferencia sobre el ejército europeo reunida en París desde febrero de 1950. Los militares se ponían fácilmente de acuerdo sobre la compleja organización de un sistema integrado, pero los políticos ponían continuas trabas a esta construcción.

Monnet, que ya estaba preconizado Presidente de la Alta Autoridad de la CECA mantuvo una entrevista con Eisenhower, Comandante Supremo de las Fuerzas de la OTAN, en el Waldorf Astoria de Nueva York. Monnet le explicó que la fuerza de Occidente no estaba en el número de divisiones, sino en su unidad y en la voluntad común que debía animarla. Por eso lo importante era “crear el sentimiento de una solidaridad de destino”. Eisenhower lo entendió perfectamente y apuntó: “Las divisiones son un aspecto parcial pero el problema esencial es un problema humano. Lo que Monnet propone es organizar las relaciones entre los hombres, y yo estoy de acuerdo”.

Mientras tanto se desarrollaba en los Parlamentos el proceso de ratificación del Tratado CECA. Los primeros en ratificar fueron los Países Bajos. En Luxemburgo y en Bélgica sólo los comunistas votaron en contra. En este último país los debates fueron más difíciles por la resistencia de los socialistas aunque al final les convenció Spaak. Italia tardó en dar su conformidad. En Alemania hubo mucho debate por la oposición socialista. Muy largo fue el proceso en Francia en donde destacaré los notables artículos en *Le Monde* a favor del Tratado de un joven profesor de Burdeos, Maurice Duverger. No olvidemos que De Gaulle había condenado el plan Schuman desde el principio. La votación final se ganó el 1 de abril de 1952 por amplia mayoría a pesar de la conjunción de los nacionalismos de derecha y de izquierda.

El 23 de julio se reunió en París la Conferencia de los seis con un orden del día que incluía la sede de las instituciones y la designación de los responsables. Fue elegido Jean Monnet Presidente de la Alta Autoridad y se acordó que la sede fuera en Luxemburgo.

En realidad fue una decisión por exclusión. Los franceses propusieron Estrasburgo. Bélgica postulaba por Lieja. Países Bajos por La Haya. Los italianos por Turín. Finalmente se llegó al acuerdo con Luxemburgo, una pequeña ciudad que se convertía en encrucijada de Europa.

La idea de Monnet era establecer las instituciones de Europa en un distrito con soberanía propia, pero esto nunca se llegó a acordar. Pienso que hubiera sido una buena idea.

La Alta Autoridad comenzó a trabajar inmediatamente. La primera tarea fue completar la organización de la Comunidad poniendo en marcha las otras instituciones: Consejo de Ministros, Asamblea Común del Carbón y del Acero y Tribunal de Justicia. Para la reunión de la Asamblea se fijó Estrasburgo, lo que originó conflictos con el Consejo de Europa que contaba con un competente Secretario General, Camille Paris, que se lanzó a reivindicar el secretariado de las sesiones de la nueva Asamblea. Para evitarlo se propuso otro local en Estrasburgo, aunque finalmente se instaló en el Consejo de Europa sin las condiciones que exigía el Secretario General, que por cierto era yerno de Paul Claudel, el gran escritor francés autor del *Annonce fait a Marie*.

A Alemania, por orden alfabético, le correspondió presidir la sesión inaugural del Consejo, con Adenauer, que expuso su idea de la Institución en los siguientes términos: El Consejo está situado en el punto de encuentro de dos soberanías, una supranacional y otra nacional y dejará un amplio margen de libertad al organismo supranacional, la Alta Autoridad". Con objeto de evitar multiplicar el número de instituciones, en la Convención de 25 de mayo de 1957, los Estados miembros decidieron que las atribuciones que cada uno de los tres Tratados (CECA, CEE y CEEA) conferían a un Parlamento y a un Tribunal de Justicia, fueran ejercidas por un único Parlamento y un único Tribunal de Justicia a partir de 1º de enero de 1958.

No sucedió lo mismo con la Comisión y con el Consejo. Hasta 1º de julio de 1967, funcionaron separadamente: una Comisión CEE, una Comisión CEEA, una Alta Autoridad CECA y tres Consejos de Ministros.

Sólo el Tratado de Fusión de Ejecutivos de 8 de abril de 1965, que entró en vigor el 1º de julio de 1967, unificó los Ejecutivos estableciendo: Un Consejo y una Comisión únicos para las tres Comunidades, una Administración única, un Presupuesto Administrativo único y unos Estatutos de Personal únicos.

Monnet inició su tarea de Presidente de la Alta Autoridad preocupándose de dotar a la Comunidad de reglas que había que inventar de arriba a abajo, y sobre todo cambiar las mentalidades, de modo que personas pertenecientes a países diferentes pudieran leer el mismo libro, trabajar sobre los mismos asuntos con los mismos informes y hacer inoperantes los prejuicios e inútiles las suspicacias. Así entró en vigor el Mercado Común del Carbón y del Acero, tarea que no resultaba fácil pero cuyo éxito iba mucho más allá de los logros materiales. Significaba que las fronteras estaban definitivamente condenadas, que la soberanía podía delegarse y que las instituciones comunes funcionaban bien. Monnet recordaba a menudo la reflexión del filósofo suizo Amiel que

decía: “La experiencia de cada hombre está siempre empezando. Sólo las instituciones se hacen más sabias, acumulan la experiencia colectiva”.

No me resisto a citar aquí un párrafo que encuentro en los escritos de Schuman con ocasión del 20 aniversario de la Declaración del 9 de mayo de 1950. Dice así:

“Las lecciones de la historia nos enseñan sobre todo a hombres-frontera como yo a desconfiar de las improvisaciones apresuradas y de los proyectos demasiado ambiciosos. Pero nos enseñan también que cuando un juicio sereno, suficientemente reflexionado, basado en la realidad de los hechos y en un interés superior nos conduce a adoptar nuevas iniciativas, aunque sean revolucionarias, y que alteran costumbres establecidas y rutinas tradicionales, hemos de mantenernos firmes y perseverar”.

Este texto me ha recordado otro de los años finales de la guerra del autor del “Personalismo” que leí en mi juventud y que estuvo muy cerca de Schuman. Me refiero a Emmanuel Mounier. Dice así:

“En este mundo tan complejo que es Europa, tenemos que multiplicar el número de personas sólidas, con convicciones, con valentía e incluso con algunas muestras de testarudez”.

Apenas nacido el Plan Schuman, la puesta en común de las fuerzas armadas parecía ser la respuesta constructiva a la nueva situación.

Sin embargo el Tratado de la Comunidad europea de Defensa que se había firmado entre los seis, en mayo de 1952, provocó grandes polémicas en Francia. El Primer Ministro Bidault, a diferencia de Schuman, quería Europa pero la quería francesa; en definitiva se resistía a aceptar una cesión de soberanía. A su vez De Gaulle declaró: “El Tratado de la CED es totalmente inaceptable”. Finalmente, el 30 de agosto de 1954 el voto negativo en el Parlamento francés hizo retroceder varios años el proceso. La Comunidad Europea de Defensa estaba muerta. A título de curiosidad y frente a quienes afirman que la Asamblea Nacional francesa no ratificó el Tratado de la CED para no ceder soberanía francesa en temas militares, hay quienes como Terrence Hoppman en el libro *The negotiation process and the resolution of International conflicts* (University of South Carolina Press. 1996) desarrolla una tesis que no quiero dejar de mencionar. Refiriéndose a las negociaciones que se celebraron en 1954 en Ginebra para la retirada de Francia de Indochina dice: “En estas negociaciones multilaterales la URSS y Estados Unidos participaron con la mayoría de las partes en el conflicto. Pudiera ser que los franceses buscaran concesiones de los comunistas vietnamitas. A cambio de ello ofrecieron modificar su posición en la propuesta CED que hubiera incorporado Alemania en la red de defensa europea, integrada por la mayor parte de los países de Europa Occidental. Aunque la CED no afectaba a los vietnamitas podía considerarse como un peligro para

los soviéticos. Por ello el fracaso de la CED en la Asamblea Nacional francesa podía ser una compensación que ofrecía Francia a la URSS en Europa, a cambio de concesiones vietnamitas que facilitarían la salida de Francia del Sudeste de Asia. El círculo se cerró cuando las concesiones de los vietnamitas comunistas se vieron compensadas con la garantía soviética de ayudar a sus colegas comunistas que conservaban el poder en Vietnam del norte. La decisión afectó profundamente a Adenauer cuya preocupación era fusionar su ejército con los ejércitos europeos. Fue entonces cuando Anthony Eden, Ministro británico de Asuntos Exteriores, encontró la oportunidad de desempeñar un papel de árbitro con el continente y propuso la creación de la Unión Europea Occidental que permitió el ingreso de Alemania en una alianza militar de tipo clásico, entre ejércitos nacionales financiados por presupuestos nacionales y adiestrados por Estados Mayores nacionales.

El fracaso de la CED pudo poner en peligro el desarrollo de la integración europea. Recordemos que había un proyecto complementario de la CED, la Comunidad Política Europea, de carácter federalista, cuya competencia se extendería a materias de política exterior, defensa, integración económica y social y protección de los derechos humanos. Este proyecto desapareció al no ser aprobada la Comunidad Europea de Defensa.

Fue entonces cuando a iniciativa de Italia los seis se reunieron en Messina en junio de 1955. El motivo de reunirse en Messina fue por iniciativa del Ministro italiano de Asuntos Exteriores, Martino, que era candidato a las elecciones italianas por aquella circunscripción. Los seis ministros encargaron un proyecto de relanzamiento de la integración sobre la base de un desarrollo de las Instituciones, fusión progresiva de las economías, creación de un mercado común y armonización de las políticas sociales.

Se creó un Comité intergubernamental de Expertos presidido por el socialista belga Spaak, un nombre que hay que añadir a Monnet, Schuman y Adenauer como padres de Europa y que debe completarse con Alcide de Gasperi y en los ochenta con Jacques Delors.

El informe Spaak, presentado en abril de 1956 en Venecia, fue base de las negociaciones, que tuvieron lugar en el castillo de Val Duchesse en Bruselas que condujeron a la firma en Roma el 25 de marzo de 1957 de los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad de la Energía Atómica, que junto al Tratado CECA constituyen las tres Comunidades Europeas. El Tratado CECA preveía su término a los cincuenta años, por lo que expiró el 23 de julio de 2002, reconduciéndose al ámbito material regulado por el mismo al de la Comunidad Europea. Llegado a este punto tal vez debiera poner punto final a mi disertación sobre los orígenes pero no me resisto a dar un salto a lo sucedido en los últimos 55 años.

Entre 1957 y 2013 son enormes los pasos que se han dado en el proceso de integración, lográndose resultados inimaginables en aquellos años de la postguerra, integrando intereses políticos basados en los principios de libertad, pluralismo y tolerancia; la reconciliación de los antiguos enemigos, propiciando el más largo periodo de paz de la época contemporánea, alcanzando cotas de bienestar y de progreso social y el desmoronamiento del telón de acero que separaba a los europeos libres de los oprimidos.

Es cierto que el recorrido no se ha producido sin sobresaltos ya que, como decía Jacques Delors, el proceso en nada se asemeja a un lago tranquilo. Releía yo estos días el excelente libro *Por los Estados Unidos de Europa* de nuestro compañero José Larraz publicado en 1965. En él se dice “el proceso de formación de la unidad europea vive días muy críticos. Si la apetecida unidad puede salir muy maltrecha, también es verdad que puede salir muy robustecida y enderezada”.

Tras el Tratado de 1957, el Acta única de 17 de febrero de 1986 impulsó la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales. Fue el segundo gran paso del proceso de integración. El Acta fijó la fecha de 1992 para el establecimiento del gran Mercado interior; impulsó la Cooperación Política; consagró el Consejo Europeo como órgano común; activó la Cohesión Económica y Social a través de la creación del Banco Europeo de Inversiones, el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y reformó y extendió el uso de la mayoría cualificada. Consagró en definitiva los tres principios básicos que deben presidir los procesos de integración: la competencia que estimula, la cooperación que refuerza y la solidaridad que une.

En 1989 la caída del Muro de Berlín permitió la reunificación alemana y la incorporación de Alemania del Este a la CEE, abrió el camino a la incorporación de nuevos países.

En 1992, con el Tratado de Maastricht la Comunidad Europea pasó a denominarse Unión Europea. Se planteó por primera vez en los Tratados la idea de una moneda única y se establecieron las bases de la Unión Monetaria, pero sin tomar en consideración unas responsabilidades económicas que sirvieran de acompañamiento a la Unión Económica y Monetaria. La UE al entrar en la crisis del 2007 carecía de instrumentos para afrontar la situación. Se descubrieron innumerables fallos al no disponer de un banco central prestamista en última instancia, ni de un mecanismo de rescate para apoyar a un país de la zona euro con problemas de financiación, ni de un instrumento que permitiera a esos países financiarse emitiendo deuda pública conjuntamente con otros. Y de ahí surgió la necesidad de revisar muchas decisiones, reforzar el pilar económico, reformar el sistema financiero, crear una Unión Bancaria, una Unión Fiscal y al final una Unión Política.

Esta idea ya la expresó con gran lucidez el Profesor Truyol en su discurso de ingreso en la Academia el 16 de mayo de 1972 dedicado a “La integración europea. Idea y realidad”. En él afirmó que en cuanto al futuro de la Europa comunitaria, resultaría paradójico que ésta creyese menos en su unificación política efectiva y sus posibilidades que quienes desde fuera la observan”.

Como ha recordado esta tarde el Presidente del Gobierno español en París en el Instituto de Gobernanza “es necesario diseñar una narrativa renovada del proyecto de integración. El ascenso de movimientos políticos antieuropeos o antisistema en Europa -ha dicho- son reflejo de la percepción de la Unión Europea como una maquinaria lenta y burocrática incapaz de dar solución a sus problemas.

Es preciso recuperar la confianza de los ciudadanos, de las opiniones públicas, en la UE, como proyecto de futuro y que las Instituciones sean capaces de lanzar mensajes positivos, tomar decisiones y cumplirlas, rápida y eficazmente, para cambiar el estado de opinión sobre la UE.

Esto requiere ahondar entre otros estos cuatro objetivos:

- La consolidación fiscal
- Las reformas a nivel nacional y en el marco de la Unión
- Asegurar la financiación de nuestras economías
- Reformar el diseño de la UEM mediante una mayor integración bancaria, económica y fiscal.

El Tratado CECA —ha dicho el Presidente Rajoy— mencionaba la necesidad de crear solidaridades de hecho. Hay que dar un paso más y convertir esas solidaridades en certezas de derechos.

El próximo Consejo Europeo de finales de junio es crucial para mostrar que la UE cumple con lo acordado y es capaz de ejecutarlo de forma eficaz.

Un test de credibilidad será la Unión Bancaria como requisito para romper el círculo vicioso entre deuda bancaria y deuda soberana.

Y entre las medidas solidarias que se manejan el Presidente Rajoy ha expuesto hoy tres ideas:

- Facilitar la *financiación de los proyectos de las pequeñas y medianas empresas*. Para ello se creó el BEI, y el Consejo Europeo de hace un año acordó la recapitalización del Banco en 10.000 millones de euros. Lo que permitirá aumentar su capacidad de préstamo en 60.000 millones y su impacto en el sector público y privado puede alcanzar los 180.000 millones de euros los próximos años.

Por su parte, el BCE ha anunciado que va a estudiar las formas de facilitar el flujo de crédito a las PYMES estancado por la fragmentación de los mercados financieros.

- Una segunda medida que propone el Presidente del Gobierno afecta al *empleo juvenil*. Se ha creado un Fondo al respecto dotado con 6.000 millones de euros. Habrá que asegurarse de que los fondos lleguen cuanto antes a sus destinatarios.

Para tratar estos temas la Canciller Merkel ha convocado una conferencia a finales de junio en Berlín con el propósito de estudiar los programas más efectivos para hacer frente al desempleo juvenil.

Esta idea ha sido compartida por Schröder y Delors en un artículo en *El País* el 24 de mayo. A ello se ha referido también el Presidente de la Comisión Barroso.

- Una tercera decisión relevante que ha mencionado es la *Asociación Transatlántica española, la inversión y el comercio entre UE y EEUU*.

Pero para avanzar en ese proceso es preciso también introducir cambios institucionales que son mucho más necesarios no sólo por el impacto de la crisis de la zona euro sino también por la ampliación de los países que integran la Unión.

El Consejo Europeo, es decir, las reuniones regulares de los Jefes de Estado y de Gobierno, se ha convertido en uno de los puntos clave de la estructura de poder de la Unión. Hasta el Tratado de Lisboa el Consejo Europeo no era una institución de la Unión. Ahora cuenta con un Presidente permanente, que reúne al Consejo con frecuencia sobre todo a partir de la crisis.

La Comisión conserva el monopolio de iniciativa legislativa con sus propuestas de directivas y reglamentos, aunque ha perdido parte de la iniciativa política, que procede sobre todo de los jefes de Gobierno. Pero la Comisión ha aumentado sus poderes de ejecución para el gobierno económico de la zona euro. Todas las nuevas disposiciones en materia de disciplina presupuestaria o de coordinación macroeconómica, exigen una transferencia de competencias a las instituciones europeas, y sobre todo a la Comisión aunque es cierto que hay un cierto desconcierto cuando interviene el Eurogrupo, es decir, los 17 Ministros de Finanzas del Euro y la troika integrada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario internacional.

El Parlamento europeo ha aumentado su poder debido a la generalización de la codecisión en el procedimiento legislativo.

Si además de las Instituciones nos fijamos en el método comunitario, es verdad que se han producido cambios y se afirma que hay cierta deriva hacia lo intergubernamental en perjuicio de lo comunitario. No obstante recordemos que hoy los Estados miembros aceptan el control comunitario de su presupuesto y de su política económica, lo que era impensable hace cinco años. Además el término comunitario cubre cuestiones distintas. Es un procedimiento normativo, legislativo. A propuesta de la Comisión, el Consejo y el Parlamento deciden en co-decisión. Pero todas las decisiones comunitarias no son normativas. Existen también decisiones ejecutivas. Por ejemplo cuando la Comisión acuerda un cartel, es una decisión comunitaria, pero no legislativa.

Otra cuestión que conviene destacar como novedad en el proceso de integración es el debate sobre los ritmos diferenciados de integración. Ya en el Tratado de Roma existía una cláusula especial para el Benelux. Era la Europa a varias velocidades. En Maastricht se instaura el euro, en el que no participan todos los Estados. En Ámsterdam, se instaura Schengen, en el que varios países están ausentes.

Con el euro se articula una estructura presupuestaria, unos compromisos de política monetaria y una futura unión bancaria. Unos países quieren continuar; otros no pueden hacerlo aunque lo desean; otros no lo quieren. La solución que se ha encontrado en la flexibilidad. Así por ejemplo el pacto de competitividad (el Euro-plus pact) reúne 23 países; el pacto de crecimiento y estabilidad lo han firmado 25 países. Es evidente que esto crea problemas entre las instituciones.

En cuanto al futuro de la Comisión mi criterio es que no debe haber un Comisario por Estado. Esta institución no puede funcionar con tantos miembros. Pero los gobiernos se resisten a aceptar un turno que facilitaría una Comisión más reducida y más eficaz.

Mirando al mañana, pienso en un cambio relevante, por ejemplo, que el Presidente de la Comisión Europea sea elegido como resultado de las elecciones europeas a propuesta del partido mayoritario, y que a él correspondiera también presidir el Consejo Europeo. A ello se ha referido el Profesor Tamames en su excelente artículo “Más unión política para salir de la crisis europea” aparecido en *República.com* el pasado 20 de mayo.

El nuevo Presidente tendría la estabilidad y visibilidad que se necesita así como el apoyo de la Comisión. El poder ejecutivo, que en el peculiar sistema institucional de la Unión se reparte entre Comisión y Consejo, saldría reforzado.

Esta iniciativa tal vez provoque reticencias de los Estados. En este modelo el Presidente, lejos de ser un mandatario de los Jefes de Estado y de

gobierno, tendría una legitimidad propia que se vería aun más reforzada si su origen procede directamente de las elecciones europeas.

Además un Consejo Europeo presidido por el Presidente de la Comisión garantizaría la imbricación con la Comisión y la buena preparación y seguimiento de los trabajos.

Al mismo tiempo el Consejo Europeo seguiría siendo la máxima expresión del interés gubernamental, actor protagonista y necesario del gobierno europeo y su presidencia compatible con la de la Comisión, podía convertirse en un engranaje que favorecería el sistema de integración.

Y concluyo. Hace más de 60 años Jean Monnet, Robert Schuman y otros muchos pusieron en pie la más hermosa utopía del siglo XX.

Largo ha sido el camino recorrido desde entonces y mucho nos queda aún por recorrer.

Pero si perseguimos el objetivo y los métodos de los padres fundadores evocados hoy por el Presidente del Gobierno español: es decir, una unión cada vez más estrecha entre los pueblos, la solidaridad de hecho, un proceso dividido en fases con una narrativa precisa y unos plazos temporales concretos, podremos lograr que el viejo sueño se convierta en realidad.