

LA CUMBRE DE PARIS

por CARLOS WESTENDORP (*)

BALANCE PROVISIONAL: VIA LIBRE A LA UNIDAD EUROPEA

EN los días 19 a 21 de octubre de 1972, París fue el escenario de un acontecimiento de gran trascendencia para el futuro de Europa: la II Conferencia Europea de Alto Nivel, en la que participaron los Jefes de Estado y de Gobierno de los nueve países que, desde el 1.º de enero de este año integran las Comunidades europeas.

El objetivo fundamental de esta reunión era doble: de un lado, consolidar los resultados de la primera «Cumbre» europea, que tuvo lugar en La Haya a fines de 1969 y de la que habrían de surgir tomas de posición tan decisivas como la de la ampliación de las Comunidades; y, por otro lado, avanzar, partiendo de tales resultados, en el camino de la formación de la unidad económica y política de Europa, en el que aquel primer encuentro de los Seis miembros signatarios de los Tratados de París y de Roma constituyó un hito de gran relevancia.

La importancia de la reunión de París radica, no tanto en sus resultados concretos e inmediatos, menos espectaculares que los de la primera Conferencia —a los que, a fin de cuentas, se limitó a refrendar—, sino más bien en la voluntad común de no cerrar el paso al proceso, ya puesto en marcha, de la construcción de la unidad europea. París, por tanto, pasará a la historia de este proceso, más por no haber actuado como freno del mismo, que por lo tangible de sus logros. Lo cual debe ser apreciado en su justa medida, habida cuenta de las disparidades de criterio que sobre los temas clave separaban —y separan— a los diferentes Estados europeos.

En realidad, a nadie deberá extrañar el hecho de que los acuerdos de París tuviesen una menor entidad aparente que los emanados de La Haya. El tramo del camino que a Europa le queda por recorrer es más angosto y presenta mayores obstáculos que el ya recorrido a lo largo de los once años que van desde la creación de la Comunidad Europea hasta la Conferencia de La Haya.

En esta primera fase, en efecto, se trataba de cubrir objetivos eminentemente

(*) Secretario de Embajada. Jefe de la Comunidad Económica Europea en el Ministerio de Asuntos Exteriores.

comerciales y económicos. Ahora, en cambio, la unión europea se adentra por la intrincada senda de lo político, último baluarte de las peculiaridades nacionales. De ahí que los logros más visibles de la «Cumbre» de París estuviesen todavía situados en el campo de lo económico (unidad económica y monetaria), más que en el terreno de lo político e institucional.

Con todo, podemos avanzar ya, sin temor a ser tachados de optimistas, que el balance final de la reunión fue positivo, tanto por haber supuesto la confirmación de la ampliación de las Comunidades como por poner de manifiesto el concurso de voluntades de nueve países europeos que, orillando hondas diferencias en sus concepciones políticas, han sentado las bases para la futura construcción de Europa.

PROLEGOMENOS: LA CONFERENCIA, EN PELIGRO

A fin de poder evaluar en su justa medida los resultados de la Conferencia de París, cuyo balance provisional acabamos de adelantar y que luego se examinarán en detalle, conviene lanzar una rápida mirada a las reuniones del más variado nivel y carácter que la precedieron y a las distintas tomas de posición, muchas veces radicalmente encontradas, que en dichas reuniones, y al margen de ellas, dejaban traslucir los Gobiernos, los partidos políticos y las propias instituciones comunitarias, ante los temas que habrían de constituir el orden del día de la Conferencia, llegándose incluso en determinado momento a plantearse la cuestión de si, ante tamañas divergencias, no sería conveniente aplazar «sine die» la celebración de la misma.

El orden del día quedó fijado, en principio y de forma meramente indicativa, en la sesión del Consejo de Ministros de la CEE, celebrada en Bruselas el día 20 de marzo, para ir siendo posteriormente perfilado en diversas sesiones a nivel ministerial. Dicho orden del día incluía los siguientes puntos: 1.º, unión económica y monetaria; 2.º, refuerzo institucional; 3.º, cooperación política, y 4.º, relaciones de la CEE con los terceros países y en especial con los Estados Unidos. Todos estos puntos, en realidad, eran susceptibles de reducirse a una doble problemática, institucional y política, en torno a la cual se evidencian las profundas discrepancias de criterio existentes en el seno comunitario, tanto en cuanto al tratamiento que debería darse a dicha problemática como en lo que se refiere al fondo de la misma.

Así, para algunos Estados miembros, con Francia a la cabeza —seguida, con mayor circunspección, por Italia—, los temas institucionales y los políticos deberían recibir un tratamiento independiente, en la clara intención de llevar el peso sobre los primeros, soslayado— o, al menos, abordando más superficialmente— a los segundos.

Para la Comisión, y en cierto modo también para Holanda, esos dos grandes temas son indisolubles, y, por consiguiente, deberían ser tratados conjuntamente, aunque divididos, siguiendo un orden lógico, en problemas a corto, medio y largo plazo.

En cuanto a los nuevos Estados miembros, nada familiarizados con la mecánica comunitaria, esta disquisición de procedimiento escapaba un poco del ámbito de sus preocupaciones, lo que no habría de impedir el que ya desde las primeras reuniones fueran perfilando sus posturas en lo que al fondo de los temas respecta.

De entre todos estos temas bien pronto comenzaron a destacarse, como los más importantes, los tres siguientes:

1. Refuerzo de las vigentes estructuras de la integración europea, sin modificación de las reglas de base. Sobresalían en este punto las cuestiones de

la creación de ministros de Asuntos Europeos (con rango de superministerio para asuntos comunitarios o de simple subsecretariado de Estado, según los diferentes criterios que abundaban en este punto) y de un Secretariado político, sobre cuyas mayores o menores atribuciones existían serias discrepancias, al igual que en lo que se refería a la futura sede del mismo. En realidad, la cuestión del Secretariado político estaba íntimamente unida a la postura que se adoptase acerca del tema de la cooperación política y de las relaciones entre ésta y el sistema comunitario: si lo que se postulaba era una cooperación política con estructuras propias y basada en la cooperación entre los Gobiernos, con *simples vínculos con las Comunidades Europeas*, el Secretariado debería ser un órgano de limitada importancia; si, por el contrario, lo que se deseaba era integrar la cooperación política en el sistema comunitario, el Secretariado debería ser dotado de mayores poderes.

2. Comunitarización de los temas que hasta ahora quedaban fuera de las competencias de las instituciones comunitarias. Tras la realización de la unión aduanera y del mercado común agrícola en 1968, los avances más importantes en materia económica (unión económica y monetaria, política regional científica e industrial) se han venido realizando sobre cuestiones que apenas estaban reguladas por los Tratados de Roma y de París, de una forma pragmática, intergubernamental y al margen de la regla del artículo 235 del Tratado de Roma (unanimidad en el Consejo de Ministros). La alternativa en este campo radicaba, pues, en la *continuación de este camino pragmático y gubernamental*, como quería Francia, o bien en la plena comunitarización de todas aquellas cuestiones, como deseaban Holanda y la Comisión, lo que llevaría forzosamente a una modificación de los Tratados.

3. Democratización de las instituciones. Ese tema hace referencia fundamentalmente a la Comisión y al Parlamento Europeos. En cuanto al Parlamento, la Comisión había encargado a un grupo de intelectuales, presidido por el profesor Vedel, la redacción de un informe sobre la elección de sus miembros por sufragio universal y sobre el aumento de sus prerrogativas, en lo que respecta tanto a la decisión y control como a la elección de los órganos comunitarios. Respecto a la Comisión, en opinión de algunos —especialmente sus propios funcionarios—, sería necesario revisar su papel, por estimarlo devaluado en exceso.

Todos estos problemas fueron abordados en las reuniones de los días 26 y 27 de mayo, mantenidas en Luxemburgo por los ministros de Relaciones Exteriores de los Diez (Noruega aún no había adoptado su decisión de mantenerse fuera de la Comunidad), cuyo objeto principal era la preparación de los temas institucionales y políticos que habrían de ser abordados en la «cumbre». En esta reunión se evidenciaron ya de forma patente las diferencias de criterio sobre los puntos esenciales del temario.

En el plano institucional, las posturas más avanzadas corrieron a cargo de la Comisión y de los Países Bajos, que se mostraron partidarios de una mayor independencia de las instituciones comunitarias y del refuerzo de los poderes del Parlamento Europeo; propugnando, asimismo, una y otros la creación de ministros europeos y de un Secretariado político de amplias prerrogativas. Conviene mencionar aquí la pequeña crisis que habría de producirse en el seno de la Comisión al acordarse que este órgano —quizá por el mantenimiento de posturas maximalistas— no participase en las discusiones ministeriales sobre estos temas, crisis que fue finalmente resuelta a base de no pocos compromisos. Posturas análogas, aunque más cautelosas, eran las adopta-

das por Bélgica y Alemania, pronunciándose este último país en favor de la tesis de la revisión de los Tratados.

Frente a estas posturas, Francia defendía su posición pragmática de progresar por el camino de las realizaciones concretas (unión económica y monetaria, política industrial y tecnología común), sobre la base de los Tratados existentes. Italia, por su parte, se pronunciaba por una posición intermedia, de mejoras a corto plazo, sin tocar los Tratados. En cuanto a los futuros nuevos miembros, su situación de expectativa no les impedía ir dejando entrever sus primeras reacciones sobre estos temas. Así, los países nórdicos se mostraban reticentes en lo referente a la revisión inmediata de los Tratados. Inglaterra, por su lado, no ocultaba sus deseos de que el Secretariado político no fuese un órgano de iniciativa y de que su eventual sede radicara en Bruselas.

En el terreno de la cooperación política, el Benelux y la Comisión se lamentaban de que la directriz adoptada en la Conferencia de La Haya, de «elaborar las bases para la unificación política», hubiese sido modificada, a instancias de Francia, en el sentido de limitarla a unos «meros progresos en el terreno político». Italia se pronunciaba por una fórmula de tipo federativo, con etapas intermedias, y por la creación de un sistema bicameral. Postulaba también la creación de un alto Consejo de jefes de Estado o de Gobierno, que se reuniría anualmente y marcaría las grandes líneas políticas. En cuanto al Secretariado político, éste no debería ser un simple órgano administrativo, sino un elemento de enlace entre los Gobiernos y las instituciones comunitarias, razón por la cual su sede no debería constituir un verdadero problema.

Alemania, que mantenía la tesis de la comunitarización de la cooperación política, veía el Secretariado a modo de infraestructura ligera, con sede en la capital de las Comunidades. Sir Alec Douglas Home, por su parte, recordó la tesis expuesta por su premier en Zurich, de que el objetivo primordial debería ser la consecución de una política exterior común, objetivo al que, no obstante, habría que acercarse con prudencia. Para Inglaterra, lo mismo que para Alemania, el Secretariado político debería ser una pequeña infraestructura que asegurase la continuidad de los trabajos del Consejo de Ministros, lo que obligaba a que su sede fuera Bruselas. En lo que al Secretariado se refiere, merece destacarse, por curiosa, la postura de Dinamarca, que se mostró opuesta a su adscripción a las instituciones comunitarias.

En cuanto a Francia, tras hacer un elogio un tanto formal de la fórmula confederal, insistiría en su conocida tesis de los avances parciales y pragmáticos, sin manifestarse ni a favor ni en contra del Secretariado político ni, por consiguiente, sobre su futura sede, intentando con esta actitud tranquilizar a los que pretendían atribuirle deseos de atraerse la capitalidad de las Comunidades.

Lo encontrado de las distintas posiciones de los Diez, evidenciadas en esta reunión, llegaron a hacer pensar en la posibilidad de que la Conferencia no se celebraría e incluso en la eventualidad de una crisis comunitaria. El propio presidente Pompidou, en la visita a la capital francesa del primer ministro belga, en el mes de junio, llegó a manifestar que no deseaba asumir la responsabilidad de convocar la Conferencia de octubre, si ésta había de conducir tan sólo a vagas declaraciones de intención. En su opinión, era preciso despejar el camino para hacer progresos en la unión monetaria y económica, definiendo claramente la política industrial y tecnológica común y abordando resueltamente el tema de la cooperación política. Insistió, asimismo, en la necesidad de dejar a un lado las discusiones institucionales, que amenazaban convertir a la Conferencia en un foro de discusiones interminables. Esta advertencia de Pompidou reflejaba claramente el deseo francés de forzar la creación de la unión económica y monetaria como piedra angular de las futuras relaciones de

Europa con los Estados Unidos, al igual que anteriormente la política agrícola había constituido el pivote de las relaciones intracomunitarias.

La óptica francesa fue la que, en definitiva, habría de imponerse, sobre todo después de las reuniones de los Diez en Bruselas y Roma, el 19 de julio y el 12 de septiembre, respectivamente.

En la primera de estas reuniones se mantuvo la incertidumbre acerca de la celebración de la Conferencia, pero el acuerdo a que se llegó en dicha reunión, en el sentido de que el tema prioritario de la cumbre sería la unión económica y monetaria, haría aumentar las probabilidades en favor de aquella posibilidad.

En la reunión de Roma, a la que, además de los ministros de Relaciones Exteriores de los Diez, asistieron los respectivos titulares de finanzas, quedaría definitivamente consagrada la prioridad del tema económico y monetario y disipada toda duda en cuanto a la celebración de la Conferencia. Los desacuerdos de fondo, no obstante persistían, pero la voluntad política de mantener la reunión, siquiera fuese a costa de una mayor modestia en los resultados que de la misma pudieran surgir, era más fuerte incluso que los propios desacuerdos.

BALANCE DEFINITIVO: IRREVERSIBILIDAD EN LA CONTINUIDAD

Política económica y monetaria.

Entre los logros más visibles de la Conferencia de octubre figura en primer lugar la consagración de la creación de la unión económica y monetaria, objetivo prioritario desde las reuniones de Roma, tal y como quería Francia. Logro, por consiguiente, que ha de contabilizarse en el haber político de este país.

Según se recoge en la declaración final, las partes en la Conferencia se comprometieron, de un lado, a adoptar durante el presente año las medidas necesarias que permitan el paso a la segunda etapa de la unión, el 1 de enero de 1974, etapa cuya terminación quedó fijada para fines de 1980.

Por otro lado, las partes acordaron igualmente la creación de un Fondo Europeo de Cooperación Monetaria, antes del 1 de abril de 1973, cuya gestión quedaría encomendada al Comité Gobernadores de los Bancos Centrales, dependiendo las decisiones políticas del Consejo de Ministros comunitario. En un primer momento, el Fondo se ocupará principalmente del sostenimiento a corto plazo de las paridades dentro de márgenes más reducidos que los niveles mundiales y de la centralización de los pagos y liquidación de los saldos entre los Bancos Centrales. Las operaciones de compensación se harán con base a una unidad de cuenta europea, que será un instrumento de referencia contable más que una verdadera moneda común.

El paso a la segunda etapa de esta unión económica y monetaria presupondrá, es evidente, una revigorización de las instituciones comunitarias, puesto que entonces habrán de adoptarse medidas relativas al reparto de competencias entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros. Ese será el momento verdaderamente crítico de la unión, en el que las divergencias políticas nacionales pondrán a prueba su viabilidad.

Fuera de esta, los resultados de la Conferencia han sido menos concretos, limitándose las partes a fijar objetivos cuyos desarrollos dependerán de los instrumentos que anteriormente se adopten. Merecen destacarse de entre todos ellos los referentes a las siguientes cuestiones:

Lucha contra la inflación.

En este campo, la Conferencia se limitó a constatar la preocupación común por los procesos alcistas que aquejan a la mayoría de los países, confiando a los ministros de Hacienda, en la reunión que tendría lugar los días 30 y 31 de octubre, la adopción de un programa conjunto de lucha contra la inflación, programa que todavía tardaría en llegar a perfilarse. Ya en París pudo constatarse que las medidas a adoptar (política de rentas, fiscal y presupuestaria) no podrían ser iguales para todos los países, cuya situación económica es bien diferente, y que las posiciones de los distintos Gobiernos al respecto resultaban en muchos sentidos encontradas. Así, mientras que Alemania veía en las reducciones del arancel común una arma antiinflacionaria importante, Francia oponía la improcedencia de las rebajas antes de las negociaciones comerciales de 1973.

Política regional.

Si bien en esta cuestión se puso de manifiesto una convergencia de voluntades en el plano teórico, las diferencias de criterio en cuanto a las soluciones concretas que enfrentaban al Reino Unido, Italia e Irlanda, de un lado, y a Alemania y Francia, del otro, impidieron una mayor concreción de aquéllas. No obstante, quedó prevista la creación de un Fondo Europeo de Desarrollo Regional antes del 31 de diciembre de 1973, que, con base al informe que deberá elevar la Comisión, se encargará de la cooperación regional. A pesar de su modestia, esta medida fue considerada por el primer grupo de países antes citado como un logro de la reunión.

Política social.

Tampoco aquí pudo llegarse a ninguna resolución vinculante, por lo que la efectividad de los objetivos dependerá, en definitiva, de las disposiciones internas que adopten los Estados miembros. Con todo, merece destacarse como positiva la preocupación expresada por la construcción de una Europa más humana que mercantil, más social que tecnocrática. Para ello deberá establecerse, antes del 1 de enero de 1974, un programa de acción común.

Relaciones exteriores.

En este terreno pudo llegarse a una zona de acuerdo mutuo, aunque reducida. Ello fue posible a base de soslayar las divergencias que sobre los grandes temas exteriores —política de bloques, actitud frente a los Estados Unidos— separaban las posiciones de Francia, de un lado, y de Alemania y Gran Bretaña, del otro. De esta suerte se llegó a una formulación genérica sobre la conveniencia de adoptar una actitud común de cara a las negociaciones comerciales y monetarias; a la necesidad de coordinar las políticas exteriores de las partes, por medio de las reuniones cuatrianuales de los respectivos ministros de Negocios Extranjeros; a la voluntad de proseguir la política de ayuda a los países en vías de desarrollo; y a la necesidad de estrechar los lazos asociativos existentes con los países mediterráneos, con los que se ha concluido o deberán concluirse acuerdos que serán objeto de un tratamiento global y equilibrado. Esta última declaración, huelga decirlo, reviste un especial interés en el caso de España.

Aspectos políticos e institucionales.

Aquí fue donde las divergencias de base entre los miembros estrecharon más el campo de las decisiones comunes. De esta suerte, temas tan polémicos como el de la revisión de los Tratados, la revigorización institucional (aumento de los poderes de la Comisión y del Parlamento) la creación de un Secretariado político, etc. en los que los nórdicos, con Holanda al frente, y la propia Comisión, de un lado, y Francia, del otro, tienen posturas tan definidas como encontradas, o no fueron abordados o lo fueron a través de meras declaraciones de intención. No obstante, y aunque moviéndose dentro de este terreno de los principios, se dibujaron líneas de acción común que, con el debido desarrollo ulterior, son susceptibles de hacer superar las dificultades con que actualmente tropieza la unidad política de Europa.

Merece destacar, en este sentido, la voluntad de creación, antes del final de esta década, de una Unión Europea. Aunque esta unión se presenta como algo por el momento vacío de contenido, es indudable que su formulación por la Conferencia, equidistante —o, al menos, no excesivamente distante— de las posturas de los que, como Holanda, son partidarios de la supranacionalidad, y de las de aquéllos que, como Francia, propugnaban una Europa de la cooperación, proporciona un marco neutral ante las querellas doctrinales, que podrá ser paulatinamente relleno, en especial por las decisiones que se adopten en la próxima Conferencia en la cumbre, una vez redactado por las instituciones comunitarias el informe cuya elaboración se les ha encargado, y que deberá estar ultimado a fines de 1975.

Es digna, igualmente, de mención la declaración contenida en el primer párrafo del preámbulo del comunicado final, donde se afirma «la voluntad de los miembros de fundar el desarrollo de la Comunidad sobre la democracia política, la libertad de opinión, la libre circulación de personas e ideas y la plena participación del pueblo por intermedio de sus representantes debidamente elegidos». Declaración lo suficientemente vaga como para albergar una amplia gama de posibilidades políticas y lo bastante concreta para confinarla dentro de los moldes de un mínimo denominador común.

* * *

De todo lo anterior se deduce que el balance de la cumbre, como no podía ser de otra forma, presenta un «debe» y un «haber». En el «haber» destaca principalmente el progreso en el terreno económico y monetario, y, en segundo plano y de una forma menos concreta, el énfasis humanista en la política social, aún pendiente de efectiva realización. También puede contabilizarse en este apartado la voluntad de creación de una Unión Europea, no obstante se presente todavía en forma nebulosa; y el proyecto de Fondo Europeo de Desarrollo Regional. En el «debe» podrían incluirse los fallidos intentos de aumento de los poderes de control del Parlamento y de elegir democráticamente a sus miembros; la no institucionalización del diálogo Comunidad-Estados Unidos; y el aplazamiento «sine die» de los temas institucionales, tales como el Secretariado político, los ministros europeos y el papel de la Comisión.

Pero, puestos en la balanza todos estos elementos positivos y negativos, parece evidente que el platillo habrá de inclinarse del lado de los primeros. Para resumir

esta apreciación en una sola frase podríamos muy bien servirnos de las palabras del ministro Schumann, que calificó los resultados de la reunión de París de «irreversibilidad en la continuidad», dando con ello a entender que la construcción europea ha avanzado un paso, si bien éste, por el terreno en que se adentra, ha tenido que ser forzosamente corto. Mas el simple hecho de que hubiera tenido lugar la reunión, cuando un par de meses antes se dudaba sobre la oportunidad de convocarla, y de que de ella surgiesen posiciones comunes, por modestas que fueran, es un claro índice de esa voluntad de continuidad.

CRONICAS

