

***PARLER AU NOM DE L'EUROPE.***

**EL CONGRESO DE LA HAYA Y EL NACIMIENTO DEL  
PARLAMENTARISMO EUROPEO**

Fernando Remiro Elía

Universidad Complutense de Madrid

El *Congreso de Europa*, que reunió entre el 7 y el 10 de Mayo de 1948 a más de 800 personalidades europeístas en la Haya, constituye un capítulo de interés autónomo en la historia de la construcción europea. El relato tradicional, siempre más atento a las realizaciones que a los proyectos (porque la unidad europea no es nada sin un relato que la justifique), ha relegado el acontecimiento a los sombríos capítulos introductorios de un futuro siempre más brillante. Mirado desde la perspectiva de las relaciones internacionales entre los estados europeos, todo lo anterior al 9 de mayo de 1950 es, en el mejor de los casos, unos preliminares idealistas, una nota al margen en la biografía de los padres de Europa, o un capítulo de la historia del federalismo europeo. Sin embargo, si el historiador se acerca al período de la inmediata posguerra sin tentaciones finalistas, encuentra un espacio de ideas en ebullición, un verdadero laboratorio transnacional en el que los distintos proyectos europeístas se suceden, dialogan y se transforman sobre las ruinas de la II Guerra Mundial. Antes de que el camino comenzara a definirse, y recogiendo la experiencia del federalismo y el internacionalismo de entreguerras, convivieron multitud de proyectos de Europa, que en muchos casos eran también proyectos de sociedad.

Por ello, con esta comunicación quiero proponer una nueva mirada sobre el período y en especial sobre el Congreso de la Haya. Desde la Historia de la

construcción europea, estudiar los proyectos y no las realizaciones nos sitúa de lleno en el corazón de la identidad de Europa, porque ésta se define tanto por lo que es como por lo que quiso ser. Desde la Historia de las relaciones internacionales, el Congreso de la Haya es un ejemplo único de espacio político e ideológico transnacional, y en su espíritu encontramos el primer gran intento europeo de superar al estado como actor hegemónico en las relaciones internacionales. Por fin, desde la nueva Historia política, La Haya es un observatorio privilegiado de la democracia en el período de la posguerra europea, del efecto de la guerra en la teoría y la práctica políticas y de las respuestas políticas y cívicas a la catástrofe.

En los últimos años, estimulados por el 50 aniversario del Congreso, han surgido nuevos y renovadores estudios que empiezan a crear un corpus de bibliografía cada vez más completo y coherente sobre el acontecimiento. El más importante de ellos es el volumen colectivo coordinado por el profesor Guieu<sup>1</sup>, que marca una extensa agenda de investigación sobre el tema. Muchos aspectos esenciales, como la organización material, la composición de las delegaciones nacionales, la participación de algunas de las grandes personalidades del período, están ya bien trabajados. Sin embargo, hay todavía muchos aspectos en los que profundizar, especialmente siguiendo los caminos abiertos por Bertrand Vayssière, sobre el papel de los federalistas, y Antonin Cohen, sobre la adaptación de las elites nacionales a los nuevos ámbitos de poder supranacional.

Apoyado en ese trabajo, en esta comunicación voy a desarrollar un aspecto fundamental del Congreso de la Haya, que ha sido estudiado hasta ahora sólo tangencialmente o formando parte de otros relatos. El éxito de la vía funcionalista y estatal a la construcción europea ha hecho que leamos los acontecimientos entre 1946 y

---

1 GUIEU, J.-M. (ed.): *Le Congrès de l'Europe à la Haye (1948-2008)*, Bruselas, Peter Lang, 2009.

1949 a posteriori, con una lógica inversa. Sin embargo, los primeros proyectos coherentes de construcción europea nacieron y crecieron parlamentarios: la creación de una Asamblea europea fue el eje sobre el que durante esos tres años giraron casi todas las propuestas de integración. Cuando el Comité Internacional de Coordinación de los Movimientos por la Unidad Europea (CICMUE), que agrupaba a las principales organizaciones europeístas con el fin de coordinarlas para la celebración de un gran Congreso europeo, se reúne por primera vez el 10 de Noviembre de 1947, la creación de una Asamblea europea era vista casi unánimemente como la única vía posible a la integración, el único instrumento capaz de presionar a los gobiernos europeos para que dieran pasos decisivos hacia la cesión de parte de sus soberanías a un poder central.

Para trazar un panorama de investigación lo más amplio posible sobre el tema, voy a desarrollar la exposición en tres partes, apoyándome en las actas del Congreso de la Haya como principal fuente primaria<sup>2</sup>. En la primera voy a analizar el Congreso como órgano potencialmente parlamentario en sí mismo: ¿era representativa su composición? ¿Los participantes se consideraban delegados o representantes? ¿Fue el Congreso un embrión de Asamblea europea? En la segunda expondré cómo se construye a lo largo de las discusiones la idea de una vía parlamentaria a la Europa unida, es decir, cómo se defiende la Asamblea como método de integración. Finalmente, analizaré los tres grandes modelos teóricos de Asamblea que se contraponen, con sus choques, sus matices y sus puntos de contacto, en la comisión política del Congreso.

---

<sup>2</sup> *Congress of Europe-Congrès de l'Europe. May 1948*, Estrasburgo, Consejo de Europa, 1999 Recoge en edición facsímil las actas de las sesiones plenarias y del trabajo de las tres comisiones.

### **¿El primer parlamento de Europa?**

Por las dimensiones que se preveían y por la ambición inicial de la organización, cuando se empezó a gestar la celebración de un gran encuentro europeo para debatir el futuro de la integración del continente las expectativas generadas fueron muy altas. Sin embargo, de todas las cosas que podía haber sido desde un punto de vista político, el Congreso de la Haya no fue ninguna. No fue la Asamblea Constituyente que culminaría el proceso que la Unión Parlamentaria Europea había iniciado en Gstaad. No fueron los Estados Generales de Europa que Alexandre Marc y los federalistas integrales querían que fuera. Y, si juzgamos por los resultados inmediatos, tampoco fue el golpe propagandístico de apoyo a la unidad europea que la hiperactiva mano organizadora de Duncan Sandys decía que quería que fuera, a pesar del caluroso acto público del día 9 en Amsterdam y de la amplia cobertura de la prensa europea<sup>3</sup>.

El planteamiento más ambicioso en los meses de preparación del Congreso, cuando apenas se había conformado el CICMUE, vino desde la UEF, encabezado por Hendrik Brugmans y Alexandre Marc, ambos del sector personalista del federalismo<sup>4</sup>. Defendieron en numerosos artículos en medios federalistas un programa máximo para La Haya, con el fin de presionar sobre los trabajos del CICMUE y de que el resultado final se acercara a la concepción de los federalistas integrales. En un artículo fechado en noviembre de 1947<sup>5</sup>, recién formado el comité de coordinación, Brugmans defendía que

---

3 Ésta fue la expectativa dominante del CICMUE, especialmente del *United European Movement* de Churchill y Sandys, aunque la idea era compartida por la mayoría de los congresistas, como analiza REINFELDT, A.: «The Hague 'Congress of Europe': A Congress of Europeans? Elites, the Public and European Unification», en GUIEU, J.-M.: *Op.cit.*, pp. 287-298; WALTON, C.C.: «The Hague 'Congress of Europe: A Case Study of Public Opinion», *The Western Political Quarterly*, vol. 12, 3 (1959), pp. 738-752.

4 Para una aclaración sobre la heterogeneidad del movimiento federalista véase BRUGMANS, H.: *La idea de Europa (1920-1970)*, Madrid, Ed. Moneda y Crédito, 1971 y VAYSSIÈRE, B.: «L'évolution et la diffusion de la doctrine fédéraliste dans l'après-guerre: l'exemple de l'Union européenne des fédéralistes», *European Review of History*, vol.9, 2 (2002), pp. 199-220.

5 BRUGMANS, H.: «Note sur l'organisation du congrès de La Haye (novembre 1947)», en [http://www.ena.lu/note\\_henri\\_brugmans\\_organisation\\_congres\\_haye\\_novembre\\_1947-1-29314](http://www.ena.lu/note_henri_brugmans_organisation_congres_haye_novembre_1947-1-29314)

el Congreso de la Haya debería reunir a los «representantes auténticos de la Europa popular», enfatizando que todo en la construcción de Europa debía ser nuevo (nuevas formas de representación y nuevos tipos de representantes, *homines novi*): el Congreso de la Haya debía ser la expresión de las *forces vivas* de Europa. En los mismos términos pero con un tono más vehemente se expresaba Alexandre Marc en una serie de artículos en los que llamaba a convocar en La Haya los «Estados Generales de Europa»<sup>6</sup> - el término elegido no es casual ni inocente. Brugmans y Marc retomaban así las aspiraciones fijadas en el Congreso de la UEF en Montreux y abogaban por que la reunión de la La Haya pudiera hablar «en nombre de Europa» - .

En su lenguaje a veces parece confundirse representación con representatividad, aunque las provisiones que diseñaron para elegir las delegaciones nacionales, con comisiones a todos los niveles, no dejan lugar a dudas de que realmente buscaban investir al Congreso de la Haya de una legitimidad construida sobre unas nuevas bases democráticas. En su proyecto ideal, los representantes enviados a La Haya tendrían un *mandato* de sus representados, aunque en este aspecto Brugmans se muestra más cauto que Marc, y ninguno de los dos aporta una solución realmente convincente a la proporción de delegados y a los innumerables problemas derivados de esa elección. Por esa misma dificultad y por el poco peso relativo de la UEF en el CICMUE (teniendo en cuenta además de que estas propuestas tampoco eran aceptadas de forma unánime entre los federalistas), la organización descartó toda fórmula legal concreta para hacer de la reunión de La Haya una Asamblea que representara de forma directa y vinculante a los

---

<sup>6</sup> MARC, A.: «Les Etats généraux de La Haye», *Fédération*, 36, Enero (1948), pp. 5-6, en [http://www.ena.lu/etats\\_generaux\\_haye\\_federation\\_janvier\\_1948-1-28333](http://www.ena.lu/etats_generaux_haye_federation_janvier_1948-1-28333) ; MARC, A.: «L'Europe assume son destin (La Haye, 7-10 mai 1948)», *Cahiers du Monde nouveau*, 5 Mayo (1948), , pp.1-11, en [http://www.ena.lu/alexandre\\_marc\\_europe\\_assume\\_destin\\_cahiers\\_monde\\_nouveau\\_mai\\_1948-1-29008](http://www.ena.lu/alexandre_marc_europe_assume_destin_cahiers_monde_nouveau_mai_1948-1-29008)

ciudadanos. Así, en el Memorándum preparatorio<sup>7</sup> se reforzaba la idea del Congreso de la Haya como una «manifestación internacional», se rechazaba explícitamente la idea de unos Estados Generales de Europa, y se ponía en duda que los delegados enviados a La Haya pudieran actuar de otro modo que no fuera el meramente individual. El mismo modo en el que se formaron las delegaciones nacionales, sin unas reglas claras de representatividad, hacía imposible cualquier mandato eficaz<sup>8</sup>.

Así pues, el Congreso de la Haya no tenía la legitimidad para erigirse en Asamblea Constituyente: sus decisiones no eran vinculantes y no obligaban a los delegados a seguir sus recomendaciones. Se trataba de «un congreso no oficial», como recordó Anthony Eden en la intervención que cerró la comisión política<sup>9</sup>. Sin embargo, como ha demostrado la politología actual, en cualquier parlamento es tan importante la definición legal de sus poderes como la autopercepción que sus miembros tienen acerca de su papel como representantes<sup>10</sup>. Aunque no podemos aplicar la metodología de la ciencia política de forma retroactiva sí merece la pena buscar esas huellas de autopercepción en los documentos del Congreso.

Aunque los objetivos y la naturaleza del Congreso de la Haya habían sido bien fijados por el comité organizador, como hemos visto, hay algunas expresiones en las intervenciones de los delegados que dan idea de que la situación era confusa. Muchos de los delegados eran parlamentarios en sus respectivos países, era lógico que en una

---

7 «Mémorandum sur la préparation du congrès de La Haye (22 de enero 1948)», en

[http://www.ena.lu/memorandum\\_preparation\\_congres\\_haye\\_22\\_janvier\\_1948-1-28332](http://www.ena.lu/memorandum_preparation_congres_haye_22_janvier_1948-1-28332)

8 LACHAISE, B.: «La delegation française au Congrès de la Haye», en GUIEU, J.-M.: *Op.cit.*, pp. 151-168. Lachaise cita en este sentido un elocuente pasaje de las memorias de Robert Aron: «Nous n'étions mandatés par personne; ceux mêmes qui avaient été délégués par un mouvement ou par un parti ne représentaient qu'eux-mêmes».

9 *Congress of Europe-Congrès de l'Europe. May 1948*, Estrasburgo, Consejo de Europa, 1999, p.113.

10 BOWLER, S. y FARRELL, D.M.: «Legislator shirking and voter monitoring: Impacts of european parliament electoral systems upon legislator-voter relationships», *Journal of Common Market Studies*, 31, 1, (1993); SCULLY, R. y FARRELL, D.M.: «MEPs as representatives: Individual and institutional roles», *Journal of Common Market Studies*, 41, 2, (2003), pp. 269-288.

reunión en la que se hablaba del futuro de Europa se sintieran representantes de sus respectivos ciudadanos. Harold Macmillan, entonces miembro conservador del Parlamento británico, se refirió a «los pueblos a los que representamos»<sup>11</sup>. En parecidos términos se expresó Leon Maccas, diputado por Atenas en el Parlamento griego (y ex-ministro del gobierno), que decía hablar «en nombre de Grecia, a la que tengo el honor de representar en esta tribuna»<sup>12</sup>. Axel Kristensen, diputado en el Parlamento danés, llevó la idea un poco más lejos, afirmando que se encontraban allí «no como representantes de los Gobiernos, sino de los Parlamentos y otras instituciones de nuestros diferentes países»<sup>13</sup>. De algún modo los delegados en La Haya que acudían en calidad de parlamentarios podían sentir ese mandato político, no podían actuar sólo como individuos.

También se observa en las sesiones una recurrente identificación entre los términos de *Congreso* y *Asamblea*. En algunos casos parece una confusión sin mayor relevancia, como la mención de Vernon Bartlett<sup>14</sup>, diputado independiente del Parlamento británico, o la de Leslie Hale<sup>15</sup>, laborista. Sin embargo las palabras de Niccolò Carandini, diplomático y ex-ministro italiano, sugieren un *état d'esprit* más profundo. En una de las últimas intervenciones de la comisión política, Carandini decía haber tenido la sensación de participar en «el primer Parlamento de Europa, un Parlamento incompleto, limitado en su capacidad, que busca él mismo sus reglas y su tarea, pero que encierra una promesa histórica tan vital como la que expresaron hace 700 años los primeros parlamentos del mundo que surgieron en los dos extremos de

---

11 *Congress of Europe...*, p.24

12 *Ibid.*, p.31

13 *Ibid.*, p.26

14 *Ibid.*, p.46: *this present Assembly*

15 *Ibid.*, p.111: *this great Assembly*

Europa, en Inglaterra y en Sicilia»<sup>16</sup>. Menos retórico pero más certero, Jean Drapier, primer ministro belga y mano derecha de Paul-Henri Spaak (que no asistió al congreso), decía en el curso de un debate sobre las enmiendas al artículo 4 de la resolución política (referido precisamente a la Asamblea), que «somos nosotros, asamblea, los que debemos soberanamente decidir sobre la cuestión»<sup>17</sup>. Drapier se refería aquí a una cuestión de orden surgida en el propio congreso, pero al utilizar esos términos evidencia que en la práctica el Congreso estaba funcionando y debía funcionar como una asamblea parlamentaria. Era lógico, por la apariencia, la estructura y el funcionamiento del Congreso, que los delegados se sintieran en una verdadera asamblea europea, aunque no lo fuera técnicamente.

Este hecho se manifiesta también en el comportamiento de algunas delegaciones nacionales y regionales, como la belga y la escandinava, que estaban tan coordinadas que verdaderamente parecían formar parte de un primer parlamento internacional. Así, el propio Drapier dice hablar en nombre de la delegación belga y más adelante de todo el Benelux<sup>18</sup>. Del mismo modo, Herman Smitt-Ingebretsen y Eduard Ludwig<sup>19</sup>. No tenían un mandato diplomático expreso para hablar en nombre de sus países, ni una legitimidad parlamentaria explícita<sup>20</sup>, sin embargo la apariencia parlamentaria del Congreso favoreció este tipo de expresiones que constituyen los primeros pasos del parlamentarismo europeo.

Sin ánimo de llevar esta argumentación demasiado lejos, hay indicios que permiten pensar que una gran parte del impacto que el Congreso de la Haya tuvo entre

---

16 *Ibid.*, p.95.

17 *Ibid.*, p.40.

18 *Ibid.*, pp.19 y 81; «la délégation belge vous propose...; Nous, les représentants de ce Bénélux».

19 *Ibid.*, pp. 99 y 109: «On behalf of the Danish, Norwegian, and Swedish delegations; Au nom de la délégation autrichienne».

20 El propio Smitt-Ingebretsen era consciente de ello: «the Congress of Europe is not an authority based on the legal democratic institutions of the peoples». (*Ibid.*)



sus propios participantes se debió a esa apariencia de ser por momentos un verdadero primer Parlamento europeo, aunque fueran conscientes de su carácter informal y no representativo desde un punto de vista legal. Sin duda ello formó parte de la memoria colectiva de aquella generación de políticos e intelectuales y contribuyó a que esa sala del Ridderzaal sea uno de los lugares de memoria de la historia de la construcción europea.

### **La vía parlamentaria a la Europa unida**

A pesar de que, como hemos desarrollado en el apartado anterior, el Congreso de la Haya no era en sí mismo la Asamblea que debía dar forma a la unidad de Europa, la idea de que sólo a través de una asamblea europea se podría lograr diseñar el proceso de federación europea estuvo omnipresente en todos los debates. La conciencia de que el proceso que llevara a un continente unido debía ser democrático era unánime. Ronald Mackay, diputado laborista británico, destacado miembro de la UPE y activo relator de la comisión política del Congreso, defendió en su primera intervención en la comisión que Europa debía ser construida «sobre una base democrática»<sup>21</sup>. Del mismo modo se evidenció esa preocupación en el deseo de nombrar una comisión para definir los estándares democráticos de la futura Europa y detallar los requisitos políticos de acceso a la eventual unión<sup>22</sup>.

Y en el horizonte político e ideológico de los participantes en el Congreso, democracia equivalía a Parlamento. Las manifestaciones de apoyo a la fórmula parlamentaria fueron constantes en las intervenciones. Para Paul Reynaud, antiguo presidente francés del Consejo, la Asamblea Europea era «la única institución capaz de

---

21 *Ibid.*, p.11.

22 Fue Drapier quien presentó la proposición, que se aceptó en la comisión. *Ibid.*, p.20.

salvar Europa»<sup>23</sup>. Jean Drapier la definió como la «piedra angular» del futuro edificio europeo<sup>24</sup>, y Paul Ramadier, también ex-presidente del Consejo y presidente de la comisión política del Congreso de la Haya, se refirió a la Asamblea Europea en su discurso final como «la mejor, la más sólida de todas las instituciones que podrían apoyar la colectividad europea»<sup>25</sup>. El sentir general del Congreso abogaba por una vía parlamentaria -por oposición a una vía exclusivamente gubernamental y diplomática- a la unidad europea. Sólo un delegado expresó dudas ante la capacidad de una Asamblea de aglutinar todos los esfuerzos. El diputado liberal británico James Henderson-Stewart defendió en su intervención la creación de un Consejo ejecutivo europeo, «sin el cual la asamblea misma no podría probablemente tener éxito»<sup>26</sup>. La moción fue criticada por F.L. Josephy, de la UEF, y por Leslie Hale, y fue rechazada por 32 votos contra 30. Aunque no hubo un gran debate sobre el asunto, lo ajustado de la votación indicaba que las perspectivas de muchos de los participantes no estaban tan alejadas de un año después iba a ser el diseño del Consejo de Europa.

Si bien había prácticamente unanimidad en torno al método parlamentario, en el debate se dejaron ver numerosas diferencias en cuanto a la realización práctica de ese proyecto. ¿Era la Asamblea recogida en el artículo 4 la Asamblea constituyente? Podemos distinguir tres grandes posturas. La dominante defendía la creación de una asamblea deliberativa que estableciera los detalles para la convocatoria de una asamblea constituyente que redactaría la Constitución de los Estados Unidos de Europa. Se trataba de un método a largo plazo, gradual, que no se atrevía a aprobar en La Haya un método demasiado radical que incomodara a los gobiernos europeos, inmersos en su propio proceso de acercamiento y de negociación diplomática en el seno del Pacto de

---

23 *Ibid.*, p.20.

24 *Ibid.*, p.39.

25 *Ibid.*, p.89.

26 *Ibid.*, p.62.

Bruselas. Esta opción fue defendida en el Congreso tanto por los defensores del proyecto de resolución tal y como había salido del CICMUE (André Noël, Paul Ramadier), como por algunos federalistas (Lussan y Brugmans) e incluso Leon Maccas, destacado miembro de la UPE.

Frente a esta opción gradualista, hubo una minoría que reclamó una decisión más comprometida y un método más radical. La famosa enmienda de Paul Reynaud y Édouard Bonnefous sobre la elección de un Parlamento Europeo por sufragio universal, que electrizó el Congreso y que analizaremos en el punto siguiente, también tenía una implicación de método. Para ambos, el Congreso de la Haya debía aprobar la convocatoria de esa Asamblea, que sería a la vez primer Parlamento Europeo y Asamblea Constituyente que adoptaría las «instituciones comunes a las que estarían sometidas las individualidades nacionales»<sup>27</sup>. Este método fue defendido también por Pierre Bourdan, parlamentario y ex-ministro francés, en una intervención que identificaba netamente democracia y parlamentarismo y que urgía a la acción frente a una Europa del este que no entendía de gradualismos<sup>28</sup>. Ninguno de los tres delegados habló expresamente de una Constitución europea, pero quedaba claro que ese Parlamento elegido por sufragio universal debía ser el encargado del diseño institucional de la Europa unida.

Finalmente hubo una tercera posición al margen de las dos anteriores y de la propia acción del Congreso de la Haya, que recogía la línea de acción de la Unión Parlamentaria Europea. Coudenhove-Kalergi se mantuvo firme en sus dos intervenciones en la defensa del método constituyente que la UPE había diseñado en Gstaad. Eran los propios parlamentos nacionales los que debían nombrar comisiones que redactaran un borrador de Constitución europea, que sería enmendado y aprobado

---

<sup>27</sup> En palabras de Édouard Bonnefous. *Ibid.*, p.51.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p.58.

en la conferencia parlamentaria de Interlaken, y más tarde proclamado por una asamblea constituyente europea<sup>29</sup>. Para Coudenhove-Kalergi el Congreso de la Haya y la propia asamblea de la que hablaba el artículo 4 eran eficaces y valiosos métodos de propaganda y de movilización de la opinión pública (por ese motivo se mostró favorable a la enmienda de Reynaud), pero eran sólo una acción lateral al proceso constituyente que él creía liderar a través de la UPE. Sólo otro delegado, el sindicalista francés Gerard-Kumleben, defendió el método de las mociones parlamentarias<sup>30</sup>, que por lo general fue subestimado en el Congreso por su aparente lentitud e ineficacia.

En conclusión, a pesar de las diferencias prácticas, en el Congreso de la Haya hubo un posicionamiento general a favor de que una Asamblea constituyente era el instrumento institucional más adecuado y poderoso para diseñar el futuro de la Europa unida y presionar a los gobiernos europeos para su consecución. O dicho de otro modo, la mayoría de los participantes en el Congreso de la Haya concebían la construcción europea a la altura de mayo de 1948 como un proceso primordialmente parlamentario.

### **Tres Asambleas, tres Historias, tres Europas**

Como hemos señalado, ese artículo 4 del proyecto de resolución política (luego artículo 8 de la resolución final) fue el punto caliente del debate en la comisión política. Veinticinco intervenciones, entre ellas las más extensas, se dedicaron casi en exclusiva a discutirlo y pusieron en juego visiones en ocasiones contrapuestas sobre la democracia parlamentaria. La lógica unionismo-federalismo que ha ordenado las interpretaciones sobre el Congreso de la Haya simplifica la diversidad de choques políticos que dibujaron en esos cuatro días de mayo una realidad política europea compleja y en ebullición ideológica. El debate giró en torno a la composición de la futura Asamblea

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, p.46.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p.49.

européa y a su método de elección. La propuesta oficial del comité de coordinación -una Asamblea deliberativa elegida por los parlamentos nacionales- fue contestada por algunas críticas de matiz, que ahora analizaremos, pero sobre todo por otras dos grandes propuestas que se erigían en verdadera alternativa institucional: la federalista, centrada en la composición; y la enmienda de Reynaud y Bonnefous, centrada en la elección. Tres modelos de Asamblea que responden a tres visiones diferentes de la política en el despertar de la posguerra y que albergan tres conceptos enfrentados de la representación política.

El primer modelo de Asamblea fue el aprobado por el comité de coordinación y estaba recogido en el borrador de resolución política. Fue presentado y defendido en el Congreso por el núcleo oficial de la organización, Paul Ramadier, presidente de la comisión, René Courtin (economista francés y miembro del Consejo Francés para la Europa Unida) y Ronald Mackay, relatores, y André Noël, diputado en la Asamblea Francesa, que también intervino en calidad de relator, sustituyendo provisionalmente a Courtin. Es decir, la propuesta oficial sólo fue expresamente defendida por la organización del Congreso. A juzgar por el resultado final, se puede decir que la fórmula oficial no despertaba un gran entusiasmo entre los asistentes, porque al fin y al cabo era un proyecto institucionalmente modesto, pero fue aceptado como paso prudente y medido. En cierto modo, el éxito del proyecto inicial, con algunos matices, fue consecuencia de las dudas y los temores que suscitaron los otros dos grandes modelos.

La propuesta era sencilla<sup>31</sup> y René Courtin la expuso en la primera intervención

---

31 El texto exacto del borrador era el siguiente: «Demande que soit convoqué le plus rapidement possible une Assemblée européenne délibérante qui, élue dans leur sein ou en dehors par les parlements des nations participantes, contribue à créer et à exprimer l'opinion publique européenne, recommandera des mesures immédiates, propres à établir progressivement, tant sur le plan économique que sur le plan politique, l'unité nécessaire de l'Europe, examinera les problèmes juridiques et constitutionnels posés par

de la comisión política. La Asamblea diseñada por el comité organizador sería una Asamblea *consultiva*, sin poder legislativo, pero que iría ganando «poco a poco» autoridad frente a la soberanía de los estados. Estaba llamada a ser, en palabras de Courtin, «la conciencia y el cerebro» de Europa, para luego convertirse en su «animador y organizador»<sup>32</sup>. El proceso debía ser por tanto progresivo, «para no suscitar la oposición violenta de los Gobiernos». La Asamblea sería elegida por los parlamentos nacionales, a razón de un diputado por millón de habitantes, pero podría incluir parlamentarios y no parlamentarios en sus filas. Sólo en una etapa posterior se transformaría en la verdadera Asamblea europea, elegida por sufragio universal. Lo que planteaba el comité organizador era, por lo tanto, algo no muy diferente, en realidad, a un comité de estudios interparlamentario, un cuerpo técnico (Courtin utiliza la palabra) que preparara los pasos institucionales hacia la unidad de Europa. Consciente del ánimo del auditorio<sup>33</sup>, Courtin envolvió la propuesta en un lenguaje prometedor, refiriéndose al carácter novedoso y revolucionario de lo que se estaba construyendo. Pero desde un punto de vista de teoría política comparada, la propuesta tal y como estaba presentada no albergaba ningún concepto nuevo de representación supranacional ni buscaba nuevas fuentes de legitimidad política. En su intervención inmediatamente posterior<sup>34</sup>, Ronald Mackay la define hábilmente como una Asamblea «del pueblo» elegida por los diferentes Parlamentos, pero inmediatamente traza una línea roja y rechaza el término *constituyente* para definirla. La Asamblea es para Mackay la institución destinada a «definir los detalles, a diseñar los planes» de integración, para que éstos no sean exclusivamente dirigidos por los Gobiernos, es decir, para que la unidad europea no sea

---

la création d'une union ou d'une fédération, ainsi que leurs conséquences économiques et sociales, préparera des plans à cet effet, aura à ces fins, accès de plein droit à toutes les sources d'information et sera pourvue de tous les services nécessaires à son fonctionnement». *Ibid.*, p.37 El subrayado es mío.

32 *Ibid.*, p.5.

33 DE ROUGEMONT, D.: *L'Europe en jeu*, Neuchâtel, Éditions de la Baconnière, 1948, p. 125 y ss.

34 *Congress of Europe...*, *op. cit.*, p.8.

sólo un proceso diplomático en el sentido tradicional del término. Así pues, la comisión política echó a andar con dos intervenciones que dejaban claras las líneas rojas que los organizadores, después de que la distribución de fuerzas en el comité organizador cayera del lado menos federalista, no estaban dispuestos a cruzar. La futura Asamblea no sería una ocasión para ensayar nuevas formas de representación política a nivel supranacional, ni tampoco sería la Asamblea constituyente que originara de forma revolucionaria el entramado institucional de una federación europea; sería un laboratorio de ideas, basado en principios democráticos y elegido por los representantes nacionales, un organismo de agitación de la opinión pública y de presión sobre los gobiernos, como recordó insistentemente Ramadier en su intervención final<sup>35</sup>.

A esta propuesta oficial se plantearon dos enmiendas que no cuestionaban el fondo, como sí lo hicieron los dos modelos que describiremos a continuación. La primera fue una enmienda de Manningham Buller y de Meuffrouw Tendeloo, apoyada por Maccas, que pedía suprimir de la resolución la palabra *délibérante*, y fue aprobada sin mayor debate. Formalmente era una enmienda importante, pero no cambiaba en absoluto la naturaleza de la proyectada asamblea. La segunda sí tiene más calado teórico y práctico. La propia Tendeloo, diputada holandesa, presentó una enmienda al artículo 3, que fue rechazada, en la que pedía añadir al párrafo referido a la cesión de soberanía, la expresión *on a basis of equality*<sup>36</sup>, que buscaba equiparar el poder de voto de los países pequeños al de los grandes. No menciona expresamente a la Asamblea, pero más adelante Désiré Lamalle, miembro belga de los Nuevos Equipos Internacionales, propuso crear un legislativo europeo bicameral, siguiendo el modelo suizo, con el fin de establecer en una de las cámaras una representación igualitaria<sup>37</sup>. La propuesta también

---

35 *Ibid.*, p.94.

36 *Ibid.*, p.29.

37 *Ibid.*, p.35.

fue rechazada y no llevó a mayor debate, pero unos meses después, en Junio, encontramos un planteamiento similar en el proyecto de constitución federal europea que la comisión jurídica de la UPE, presidida por François de Menthon, presentó a Coudenhove-Kalergi<sup>38</sup>.

Frente a este modelo oficial de Asamblea los federalistas llevaron a La Haya su programa máximo, que constituía, mirado en perspectiva política amplia, una verdadera alternativa al sistema tradicional de representación política. Como hemos visto en el primer apartado, Marc y Brugmans ya habían defendido en los documentos preliminares al Congreso que éste fuera elegido en función de un sistema que representara a «las fuerzas vivas» de Europa. El personalismo desconfiaba del sistema parlamentario tradicional, encarnado por el modelo de Westminster, y de un sistema de circunscripciones territoriales que no consideraban representativo de las «funciones vitales de la sociedad». Defendía una «revolución ascendente», en la que «las células constitutivas del organismo social debían coordinarse para diseñar los nuevos poderes supranacionales»<sup>39</sup>. El lenguaje no oculta su sesgo organicista, e historiadores del período como Antonin Cohen no dudan de su filiación corporativista<sup>40</sup>.

La doctrina llegaba a La Haya disciplinada por el Congreso de Montreux<sup>41</sup>, y tomó la forma de una enmienda presentada por Claude-Marcel Hytte, editor francés de *La République Moderne*, y defendida por Lussan. La enmienda no cuestionaba la naturaleza de la asamblea propuesta por el comité, sino su composición y su método de

---

38 DE MENTHON, F.: *Projet de Constitution fédérale des États-Unis d'Europe (juin 1948)*, en [http://www.ena.lu/projet\\_constitution\\_federale\\_etats\\_unis\\_deurope\\_francois\\_menthon\\_juin\\_1948-1-16613](http://www.ena.lu/projet_constitution_federale_etats_unis_deurope_francois_menthon_juin_1948-1-16613)

39 MARC, A.: «L'Europe assume son destin...», *op.cit.*

40 COHEN, A.: «Constitutionalism Without Constitution: Transnational Elites Between Political Mobilization and Legal Expertise in the Making of a Constitution for Europe (1940s-1960s)», *Law & Social Inquiry* 32, 1 (2007), p. 115; COHEN, A.: «Une conception nouvelle du parlementarisme? Différenciations sociales et clivages politiques à La Haye et au-delà», en GUIEU, J.-M.: *op.cit.*, p. 280.

41 VAYSSIÈRE, B.: «Le Congrès de La Haye et les fédéralistes ou la quête d'improbables États généraux de l'Europe», en GUIEU, J.-M.: *op.cit.*, pp. 79-92.



elección. En su intervención, el abogado francés defendió que la asamblea debía representar «el verdadero rostro del país, el conjunto de la vida del país y no sólo los partidos políticos», en definitiva, «las fuerzas vivas de Europa»<sup>42</sup>. El lenguaje muestra efectivamente un descontento profundo con el sistema tradicional de representación. Consciente de las suspicacias que el discurso originaba entre parte de los asistentes el propio Lussan desmarcó al personalismo del corporativismo y del fascismo, en previsión de las críticas directas que vinieron después por parte de André Noël y que causaron un gran revuelo en la sala<sup>43</sup>. Pero además de la acusación de corporativismo, Noël destacó las mismas fallas de las que Marc y Brugmans eran conscientes en sus escritos: el sistema originaba graves problemas de proporcionalidad. El desconcierto fue tal que el propio Hendrick Brugmans tomó la palabra para pronunciar una improvisada lección de federalismo, que luego recordaba en sus memorias como «uno de los peores discursos de su vida»<sup>44</sup>. A pesar de ese juicio autocrítico, el discurso es valioso porque ilustra hasta qué punto la enmienda de los federalistas era la punta de lanza de toda una visión alternativa de la política europea, que surgía en el desconcierto ideológico de la posguerra con el fin de reconstruir una sociedad en ruinas. En él Brugmans defendió el federalismo como el «alargamiento social de la democracia, como una socialización de la política»<sup>45</sup>. Creía que la construcción de nuevas instituciones supranacionales era la oportunidad propicia para ensayar nuevas formas de democracia federal, basadas no en el sufragio universal directo, sino en la representación de las comunidades multinivel.

Finalmente, a pesar de la *viveza*<sup>46</sup> y la energía de la delegación federalista, la

---

42 *Congress of Europe...*, p.48.

43 *Ibid.*, p. 54.

44 Citado en STENGER, N.: «Genèse d'un engagement européen. Denis de Rougemont et le Congrès de La Haye», en GUIEU, J.-M.: *op.cit.*

45 *Congress of Europe...*, p.59.

46 GOUZY, J.-P.: «Le congrès de l'Europe (7-10 mai 1948)», en

[http://www.ena.lu/jean\\_pierre\\_gouzy\\_congres\\_europe\\_7\\_10\\_mai\\_1948-1-29971](http://www.ena.lu/jean_pierre_gouzy_congres_europe_7_10_mai_1948-1-29971)

enmienda no prosperó. Sin embargo, en el célebre «Mensaje a los Europeos», pronunciado en la sesión de clausura por Denis de Rougemont, los federalistas sí consiguieron una referencia a su doctrina<sup>47</sup>, algo que el propio de Rougemont consideraba una victoria, por pírrica que fuera.

Poner este modelo en el contexto de las corrientes políticas del momento es algo que escapa a los fines y el espacio de esta comunicación. Pero merece la pena adelantar aquí la tesis del citado Antonin Cohen, que abre una interesante perspectiva sobre el asunto. Para él, la lucha de los federalistas integrales por un nuevo modelo de representación política es un intento de romper el monopolio de los profesionales de la política en un espacio transnacional que está todavía en construcción. Para Cohen esta lucha entre elites nacionales en pugna por el nuevo espacio transnacional es la clave del Congreso de la Haya, y en ese contexto hay que entender la fundación del Consejo Europeo de Vigilancia en 1950 (y más adelante el Consejo Económico y Social)<sup>48</sup>. Aunque la tesis de Cohen es poderosa, no conviene reducir el debate parlamentarista en el Congreso de la Haya a esta dicotomía -una más- explicativa, porque de nuevo corremos el riesgo de ocultar muchas claves del fenómeno.

A pesar de que el primer modelo fue el que se impuso finalmente y encontró una vía de realización en el Consejo de Europa en 1949, y el segundo modelo era una verdadera carga de profundidad, fue el tercero de los modelos el que robó toda la atención del Congreso. A su éxito mediático contribuyeron dos factores: de un lado, la radicalidad de la propuesta, que supo dirigirse a las ansias de cambio y de novedad de una gran parte del Congreso; y de otro la propia personalidad y prestigio de su principal ponente, Paul Reynaud. Los dos discursos que el antiguo presidente del Consejo francés

---

47 *Message aux Européens (La Haye, 10 mai 1948)*

[http://www.ena.lu/message\\_europeens\\_haye\\_10\\_mai\\_1948-1-28857](http://www.ena.lu/message_europeens_haye_10_mai_1948-1-28857)

48 COHEN, A.: «De congrès en assemblées. La structuration de l'espace politique transnational européen au lendemain de la guerre», *Politique Européenne* 18 (2006), pp. 119-120.

pronunció ante los delegados fueron vibrantes, inteligentes y retóricamente impecables – muestra de ello es que cosecharon continuos aplausos, que hacían prever un resultado más favorable que los solitarios 9 votos que finalmente obtuvo la enmienda. Reynaud y Bonnefous, presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Asamblea Francesa, propusieron elegir la futura Asamblea por sufragio universal directo, a razón de un diputado por millón de habitantes. La fórmula era sencilla y estaba anclada en el concepto más genuino de la historia de la democracia europea, el sufragio universal. En su defensa Reynaud y Bonnefous esgrimieron dos valiosos argumentos, uno práctico y el otro teórico. El primero señalaba que un Parlamento así elegido tendría la legitimidad suficiente para liderar el proceso de integración, hacia el que los gobiernos eran reacios, y romper *la mística de la soberanía*<sup>49</sup>. Unas elecciones por sufragio universal crearían una campaña electoral europea<sup>50</sup>, que movilizaría a la opinión pública, en un momento de urgencia internacional (el tono de Reynaud fue especialmente dramático). El segundo introdujo un concepto de gran importancia en la historia de la teoría política. Para Reynaud y Bonnefous los parlamentarios nacionales habían recibido un mandato nacional y no un mandato explícitamente europeo, por lo que una Asamblea elegida por ellos correría el riesgo de no ser más que «un club de diputados nacionales». Para Reynaud había que «captar la fuente de una nueva soberanía», hacer que esa Asamblea hablara «en nombre de Europa», y el instrumento para lograrlo sólo podía ser una elección por sufragio universal directo<sup>51</sup>.

La propuesta fue recibida calurosamente por Coudenhove-Kalergi, que admiraba el potencial movilizador de la opinión pública de una asamblea elegida por ese método, y apoyado asimismo por Bourdan. Sin embargo, aquí acabaron las adhesiones. La

---

49 *Congress of Europe... op. cit.*, p.50.

50 *Ibid.*, p.97.

51 *Ibid.*, pp. 20-23.

enmienda recibió un rosario inclemente de críticas procedentes de todas las familias políticas. Para los defensores de una representación igualitaria por estados, como La Malle, la propuesta era una amenaza jacobina. Para otros delegados, como Carandini, la enmienda era aceptable teóricamente, pero presentaba problemas prácticos. Pero las críticas más sistemáticas vinieron de los defensores de los dos modelos anteriores, que encontraron en esta propuesta un frente común. Los ponentes de la propuesta de la comisión y en especial la delegación británica (en este aspecto, más coordinada que nunca) identificaron con rapidez la enmienda Reynaud como el enemigo a batir. Macmillan y Salter advirtieron de los problemas jurídicos para formar esa Asamblea y de los problemas técnicos para organizar las elecciones. Mackay lanzó una crítica feroz contra esta, en sus palabras, «estúpida» enmienda<sup>52</sup>: creía imposible organizar unas elecciones así en un plazo tan breve y temía que ese fracaso echara por tierra todos los esfuerzos del Congreso.

Pero lo que terminó de echar por tierra la enmienda fueron las críticas desde el federalismo. Brugmans consideró que una elección por sufragio universal era incompatible con el modelo de representación que habían propuesto los federalistas. Su oposición doctrinaria se sumó al rechazo unánime de la delegación inglesa y de los organizadores, y a los recelos y las dudas ante lo desconocido de la mayor parte de los delegados. A posteriori de Rougemont se lamentó de la actitud que mantuvieron los federalistas, alegando que el proyecto de Reynaud no era perfecto y adolecía de un «*numerisme aveugle*»<sup>53</sup>, pero la oposición frontal fue destructiva y no se buscaron vías para mejorarlo.

En cierto modo, la mayoría del Congreso estaba convencida de que el modelo de Reynaud era un punto de llegada para el futuro Parlamento de Europa, pero que sería un

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, pp. 20-21.

<sup>53</sup> DE ROUGEMONT, D.: *op.cit.*, pp. 125-141.

grave error estratégico en aquel momento de la construcción europea. La propia naturaleza de la propuesta y el vivo debate que despertó son dos evidencias de que la democracia y el parlamentarismo eran el horizonte ideológico y político de los participantes en La Haya. La diversidad de las propuestas, sus múltiples conexiones con la realidad política y social de la Europa de la posguerra, demuestran que es posible hacer otra lectura de los primeros momentos de la historia de la construcción europea. Una lectura que sepa integrar en el relato los proyectos y las ambiciones, no como fracasos dentro de una lógica finalista, sino como reflejo de una sociedad y un momento político únicos.