

LA UNION EUROPEA

**Informe del señor LEO TINDEMANS,
Primer Ministro de Bélgica, al Consejo Europeo.**

(Tomado de «Noticias de Bélgica»,
colección «Proyectos y Análisis», nú-
mero 163, de 1976.)

Copia de la carta del señor Leo TINDEMANS a sus colegas del Consejo Europeo, el 29 de diciembre de 1975.

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

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

Durante mis numerosos contactos, me ha impresionado una constatación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por consiguiente, constituye un acercamiento realista y también realizable.

La Unión Europea constituye para mí una fase nueva en el camino de la unificación de Europa, que sólo puede ser el resultado de un proceso continuo. Por consiguiente, es difícil fijar desde ahora el término de la Unión Europea. Esta, sólo conseguirá sus objetivos gracias a instituciones adaptadas a sus nuevas necesidades. En efecto, sólo con instituciones reforzadas y mejoradas podrá expresar la Unión, cada vez más, su propio dinamismo. A este respecto, el papel de un Parlamento europeo elegido directamente, será determinante para el desarrollo de la Unión. En fin, estoy persuadido de la necesidad de proceder en 1980 a una evaluación de lo que hemos realizado, con el fin de destacar nuevas perspectivas y efectuar nuevos progresos.

Tal es, después de madura reflexión, mi conclusión.

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

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

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

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

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

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

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

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

LEO TINDEMANS.

La Unión Europea

Capítulo Primero

UNA VISION COMUN DE EUROPA

A. Europa, hoy.

¿Por qué la idea de Europa ha perdido mucha de su fuerza y de su ímpetu inicial? Por mi parte, creo que la opinión europea ha perdido en el transcurrir de los años un hilo conductor, el consenso político de nuestros países sobre las razones que tenemos para emprender esta obra común y la características que queremos darle. Ante todo, es esta visión común la que hay que restablecer si queremos realizar la Unión Europea.

El ciudadano europeo no percibe en 1975 los motivos de la construcción europea exactamente de la misma manera que en 1950. La idea de Europa es, en parte, víctima de sus éxitos: la reconciliación de países antaño enemigos, la prosperidad económica debida a un mercado más amplio, el apaciguamiento que sustituye a la guerra fría, gracias especialmente a nuestra cohesión, todo ello parece algo conseguido y por consiguiente no exigir nuevos esfuerzos. La Europa de hoy es la de lo cotidiano, y parece haber perdido su aura de aventura.

Nuestras poblaciones se preocupan de problemas y valores nuevos, de los que los Tratados casi no hablan, constatan que la Unión política no dimana automáticamente de la integración de las economías; demasiados debates estériles ponen en duda la credibilidad y actualidad de la empresa común; en esta medida, la idea de Europa es también víctima de sus fracasos.

Con este estado de ánimo, hemos entrado en una crisis que nos hace soportar tipos de inflación y de desempleo que la generación actual jamás había conocido. Nada extraño, pues, que la Comunidad se desmorone bajo el renacer, sensible en todas partes, de preocupaciones íntimamente nacionales. Tanto más puesto que esta Comunidad en su estado actual está desequilibrada: en ciertos dominios, le han sido transferidas competencias importantes; en otros, nada o casi nada se ha hecho. Y ello a menudo porque nuestros Estados eran demasiado débiles para emprender nuevos esfuerzos: ¿no es también la fragilidad de Europa el reflejo de la impotencia de nuestros Estados?

DOCUMENTACION

Un edificio inacabado no puede desafiar el tiempo: ha de ser completado, si no se desmorona. Hoy día, lo que se pone en duda es la experiencia comunitaria.

Los europeos siguen, sin embargo, fundamentalmente ligados al acercamiento entre nuestros pueblos, tal y como ha sido encarnado sucesivamente en los Tratados de París y Roma; primero a seis y luego a nueve. Hasta consideran que este acercamiento es inevitable, y deploran no experimentar mayormente los efectos en su vida cotidiana. Un retorno a los egoísmos y barreras nacionales, a los antagonismos que a menudo han sido el resultado de ello, sería duramente percibido como un fracaso histórico y el desplome de los esfuerzos de toda una generación de Europeos.

Para darle a esta voluntad difusa de acercamiento la perspectiva política permitida solamente por la acción, hay que volver a situar a Europa en la línea de preocupaciones esenciales de la opinión y asegurarse así que figurará en el centro de los debates políticos de mañana. Debemos escuchar a nuestros pueblos. ¿Qué quieren los europeos? ¿Qué esperan de la Europa unida?

1. UNA VOZ EN EL MUNDO

En el transcurso de mis visitas, me ha sorprendido el sentimiento generalizado en todas partes, de nuestra vulnerabilidad y de nuestra impotencia. En la historia contemporánea, es ésta una experiencia nueva para nuestros pueblos. La desigualdad en la distribución de las riquezas amenaza la estabilidad del sistema económico mundial, el agotamiento de los recursos pesa sobre el futuro de la sociedad industrial, la internacionalización de la vida económica incrementa la dependencia de nuestro sistema de producción. Nuestros Estados parecen muy débiles para aceptar solos estos desafíos. ¿Con qué fuerza pesan todavía las voces aisladas, cuando éstas no son las de las superpotencias?

No obstante, el deseo de aportar una contribución activa está muy arraigado. Cien mil jóvenes europeos dan testimonio de ello, trabajando en programas de cooperación en todo el mundo. Nuestros pueblos están conscientes de ser portadores de ciertos valores que han tenido una influencia inapreciable en el desarrollo de la civilización. ¿Por qué cesar de hacer irradiar nuestras ideas cuando siempre lo hemos hecho? ¿Quién de nosotros no se ha sorprendido al ver hasta qué punto la identidad europea parece evidente para muchos de nuestros interlocutores extranjeros? No sólo del interior se hace un llamamiento a los países europeos para que se unan.

Nuestros pueblos confían en que la Unión Europea exprese allí donde haga falta y donde se espera, la voz de Europa. Que nuestra acción común defienda eficazmente nuestros intereses legítimos, que garantice las bases de una verdadera seguridad en un mundo más equitativo, que nos haga participar en ese diálogo de grupo a grupo que supone, con toda evidencia, la nueva característica de la vida internacional. ¿Cómo conciliar estas exigencias en el mundo actual sin unirnos?

Europa ha de evitar a la vez el aislamiento y replegarse sobre sí misma, que la situarían al margen de la historia, pero también la sujeción y la dependencia estricta, que la impedirían expresar su voz. Debe recuperar un cierto dominio de su destino. Ha de construir un tipo de sociedad que nos sea propio y que refleje los valores que son al mismo tiempo herencia y la creación común de nuestros pueblos.

2. UNA NUEVA SOCIEDAD

Todos sentimos que nuestra sociedad se halla en ese estado de inquieta espera y contestación que pronostica grandes transformaciones. Escalas de valores nuevos y a veces contradictorios, surgen en todas las esferas de la vida social. A la generación actual le corresponde buscar el paso hacia una sociedad postindustrial que respete los valores básicos de nuestra civilización y concilie los derechos de la persona y de las colectividades. Si fracasamos, nuestras democracias estarán en peligro y nuestros hijos heredarán una sociedad decadente.

A pesar de las divergencias, a veces radicales, en las soluciones preconizadas, existe un consenso mínimo entre las fuerzas democráticas europeas sobre la naturaleza de las transformaciones requeridas. Un nuevo tipo de incremento económico, más respetuoso de la calidad de la vida y del medio ambiente físico y humano, que concilia mejor las finalidades económicas con las finalidades sociales. Un incremento orientado hacia actividades altamente especializadas, haciendo gran uso de las competencias disponibles en Europa, de las capacidades de organización y gestión en los sectores más avanzados y más complejos de la actividad humana, que constituye nuestra ventaja específica en la economía internacional: el «oro gris» de Europa. Finalmente, el desarrollo de la responsabilidad personal de todos en la actividad económica y social, asociando a los trabajadores a la decisión, al control y a los beneficios de las empresas con mayor libertad en la organización de trabajo, con más transparencia, descentralización y consulta en la administración pública.

Lo que nuestros pueblos esperan de la Unión Europea es que ésta encuadre y favorezca la evolución presentida de nuestra sociedad, que compense con una autoridad nueva el dominio disminuido de las estructuras nacionales, que ponga en marcha las reformas y controles que, a menudo, es imposible ejercer al nivel de los Estados, que dé una forma orgánica a la solidaridad de hecho de nuestras economías, de nuestras finanzas y de nuestra vida social. Europa puede y debe identificarse con la prosecución concertada y mejor controlada del bien común, con la reorientación de los recursos económicos hacia el interés colectivo, con la reducción de las desigualdades regionales y sociales, la descentralización y la participación en el poder de decisión. Entonces habremos creado una sociedad de tipo nuevo, una Europa más democrática, más solidaria y más preocupada del hombre.

3. UNA SOLIDARIDAD CONCRETA

Nuestras opiniones no desean una Europa tecnocrática. La Unión Europea ha de ser resentida en la vida cotidiana y próxima del ciudadano. Debe traducirse en la educación y la cultura, la información y las comunicaciones, la juventud y los asuetos. Ha de proteger los derechos del individuo y acrecentar la democracia a través de instituciones que obtengan su legitimidad de la voluntad de nuestras poblaciones. La imagen de Europa ha de responder a sus motivaciones y a sus posibilidades, debe demostrar, tanto en el interior como en el exterior, la solidaridad de nuestros pueblos y los valores de nuestra sociedad. Estoy convencido que a esta Europa, la Europa del progreso, no le faltará ni fuerza ni ímpetu.

B. La Unión Europea.

La opción fundamental de los Padres de Europa, inscrita en los Tratados de Roma y de París, era una unión constantemente más íntima entre nuestros pueblos. Esta opción sigue siendo la nuestra. Ante los desafíos internos y externos de nuestra sociedad, que toda Europa experimenta, primero seis países y luego nueve, decidieron reaccionar uniendo su acción.

Las conferencias de París de 1972 y de 1974 eligieron a la Unión Europea para que fuese, en la fase presente de la construcción europea, el instrumento de esta acción.

Debido a que los objetivos y contenido de la Unión Europea son actualmente insuficientemente percibidos, la primera tarea de nuestros gobernantes es la de precisar, en el seno del Consejo Europeo, el alcance y consecuencias de estas opciones. En efecto, una decisión del Consejo Europeo es la que debe definir ahora la perspectiva general de la empresa común durante la fase de la Unión. Cuando el proceso de edificación de la Unión haya logrado su dinamismo propio, entonces será conveniente consagrar en un texto jurídico todas las modificaciones aportadas progresivamente a la construcción europea.

Por mi parte, después de efectuar consultas en todos nuestros países, propongo que el Consejo Europeo defina de la manera siguiente los distintos componentes de la Unión Europea:

1. La Unión Europea implica que nos presentemos unidos al mundo exterior. Nuestra acción ha de ser común en todos los dominios esenciales de nuestras relaciones externas, tanto si se trata de política extranjera, de seguridad, de relaciones económicas como de cooperación. Y aspira a defender nuestros intereses, pero también a poner nuestra fuerza colectiva al servicio de la justicia y del derecho en los debates mundiales.

2. La Unión Europea reconoce la dependencia recíproca de la prosperidad económica de nuestros Estados y saca las consecuencias de ello: una política común en el ámbito económico y monetario para administrar dicha prosperidad, y políticas comunes en el sector industrial y agrícola, en materia de energía y de investigación, para garantizar el futuro.

3. La Unión Europea desea que la solidaridad de nuestros pueblos sea efectiva y eficaz. La política regional corrige las desigualdades de desarrollo y subsana los efectos centralizadores de las sociedades industriales. Las acciones sociales atenúan las desigualdades de las rentas y orientan a la sociedad hacia formas de organización más equitativas y humanas.

4. La Unión Europea se expresa efectivamente en la vida cotidiana de los individuos. Contribuye a proteger sus derechos y a mejorar el marco de vida.

5. Para realizar estas tareas, la Unión Europea está dotada de instituciones con la autoridad necesaria para definir una visión política común, global y coherente, la eficacia indispensable para la acción y la legitimidad precisa para el control democrático. La igualdad de principio de todos nuestros Estados sigue siendo respetada en la Unión gracias al derecho de cada Estado de participar en la formación de la decisión política.

DOCUMENTACION

6. Como la Comunidad, de la que prosigue los objetivos y salvaguarda lo conseguido, la Unión Europea se construye progresivamente. Para desbloquear sin demora la construcción europea e incrementar su credibilidad, se basa en principio en un compromiso político de los Estados, que emprenden acciones precisas en distintos dominios elegidos en función de su importancia y de las perspectivas de éxito.

Las diferentes facetas de la Unión Europea evocadas más arriba están entrañablemente ligadas. El desarrollo de las relaciones exteriores de la Unión atañe a un progreso paralelo de las políticas comunes en el plan interno, y uno y otro son irrealizables sin la consolidación de la autoridad y la eficacia de las instituciones comunes. En este gran propósito encaja todo, y la suma de los progresos realizados paralelamente constituye la mutación cualitativa que incumbe a la Unión Europea. La prosecución de este informe examinará en todos los dominios evocados el fin perseguido y las primeras acciones concretas que es necesario y posible emprender.

La perspectiva general que propongo sea adoptada por el Consejo Europeo ha de servir de línea directiva a los esfuerzos emprendidos para la construcción europea. La voluntad de nuestros Estados, así expresada, se basa en motivaciones profundas de la opinión y puede proporcionarle el hilo conductor de nuestra acción común.

Hay que medir bien las consecuencias políticas de estas preferencias, que no dejan de acarrear un traspaso de competencias a los órganos comunes, ni la transferencia de recursos de las regiones prósperas hacia las zonas menos favorecidas. Acarrear coacciones libremente aceptadas, es verdad, pero ejercidas después sin reservas. Este es el precio de la Unión. Pero, ¿cuál sería, por otro lado, el precio de la inacción? El desmoronamiento de la Comunidad, voces aisladas y a menudo inaudibles en el concierto del mundo, un dominio cada vez menor sobre nuestro destino y una Europa sin convicción y sin futuro.

Capítulo II

EUROPA EN EL MUNDO

Las razones que tienen nuestros Estados para presentarse unidos en los grandes debates del mundo son objetivamente convincentes: éstas emanan de la relación de fuerzas y dimensión de los problemas. Subjetivamente, éstas son sentidas intensamente por nuestros pueblos: nuestra vulnerabilidad y nuestra impotencia están presentes en la mente de todos. La conjunción de estos dos factores hace de las relaciones exteriores una de las motivaciones principales de la construcción europea. Exige que la Unión Europea tenga una política exterior.

A. Un centro de decisión único.

El examen de nuestras posibilidades de acción en el mundo ha de partir de un hecho evidente: la interpenetración creciente de los distintos sectores de la actividad internacional.

DOCUMENTACION

Bajo la perspectiva descrita en el capítulo precedente, la Unión Europea debería ocuparse no sólo de política extranjera en el sentido tradicional, con el apartado de la seguridad, ni de las políticas arancelaria y comercial que son ya comunes en virtud del Tratado de Roma, sino también de la totalidad de las relaciones económicas exteriores. Las distinciones clásicas que las cancillerías diplomáticas mantienen en este dominio, tienen cada vez menos sentido en el mundo moderno. Toda la evolución reciente de la vida internacional demuestra que los temas económicos, industriales, financieros y comerciales, serán mañana, conjuntamente, objeto de negociaciones cuyo significado es altamente político.

Si la Unión Europea careciese de los medios para abarcar todos los aspectos de nuestras relaciones exteriores, se mantendría por debajo de su tarea. La Unión debe tener una visión y una acción global y coherente. Yo propongo que el Consejo Europeo decida ahora:

a) poner un término a la distinción, que subsiste todavía hoy, entre las reuniones ministeriales que se ocupan de cooperación política y las que se ocupan de temas englobados en los Tratados: para concebir una política, los Ministros deben poder considerar en el seno del Consejo todos los aspectos de los problemas;

b) que las instituciones de la Unión puedan discutir de todos los problemas, siempre y cuando éstos conciernen a los intereses de Europa y sean, por consiguiente, de competencia de la Unión.

La existencia de un centro de decisión único no quiere decir que deba establecerse una confusión entre actividades que dependen, hoy en día, las unas de la Comunidad y las otras de la cooperación política. La naturaleza de los problemas no obliga a que sean todos tratados de acuerdo con los mismos procedimientos. La indispensable coherencia de la acción exige en cambio que las diferentes facetas de los problemas, a menudo complejos, que la Unión deberá examinar, pueden ser, al menos al nivel de los Ministros, tratados globalmente por las mismas personas y en el mismo lugar.

Dentro de esta perspectiva, sugiero transformar el compromiso político de los Estados miembros, base de la cooperación política, en una obligación jurídica. Un protocolo muy breve, que acoja el párrafo 11 del Informe de Copenhague (*), debería dar competencia al Consejo y clarificar así el marco jurídico en el que éste ha de operar.

El desarrollo de políticas nuevas basadas en los Tratados, no plantea problemas particulares: las disposiciones que nos ligan son claras, y existen numerosos precedentes. No sucede así para las materias no abarcadas por los Tratados. Aquí, deberá precisarse el mecanismo de desarrollos futuros.

(*) He aquí el texto de este párrafo: «Los Gobiernos se consultarán en todos los problemas importantes de política extranjera y destacarán las prioridades, respetando los principios siguientes:

- la consulta tiene por objeto la búsqueda de líneas comunes en casos concretos;
- los temas deben concernir a los intereses de Europa, dentro de nuestro continente o fuera de él, y en dominios en los que sea necesaria o deseable una toma de posición común.

Para estos problemas, cada Estado se compromete en regla general, a no fijar definitivamente su propia posición sin haber consultado antes a sus asociados en el marco de la cooperación política.»

B. Hacia una política exterior común.

En la parte de las relaciones exteriores que los Tratados no cubren, los Nueve practican hoy día un sistema de coordinación de las políticas que ha conocido, en el transcurso de los años, un desarrollo creciente y éxitos apreciables. Sin embargo, en el marco de la Unión Europea dicho sistema no sería suficiente. Este incorpora expresamente en su mecanismo la posibilidad de fracaso: la prosecución de políticas diferentes cuando la coordinación no ha llegado a un resultado. La identidad europea no será aceptada por el mundo exterior si los Estados europeos se presentan unas veces unidos y otras desunidos.

La Unión Europea implica evidentemente que en los dominios abarcados por la Unión, los Estados europeos se presenten siempre unidos, si no esta apelación carecería de sentido. La coordinación de las políticas, preciosa en un período transitorio, debe pues dejar progresivamente paso a una política común, lo que quiere decir que nuestros Estados han de poder definir una política en común y actuar juntos en el marco de la Unión Europea.

El capítulo V de este informe precisa el papel respectivo de las instituciones europeas en la formulación y aplicación de una política exterior común. Baste indicar aquí que el Consejo Europeo tiene que representar un papel esencial en la definición de las orientaciones generales surgidas de una visión política global, sin la cual no es posible ninguna política común. La decisión política, que es la aplicación en la realidad cotidiana de las orientaciones generales retenidas, depende del Consejo.

La diferencia esencial entre la coordinación de las políticas, tal como se practica actualmente, y la política exterior común que caracteriza a la Unión no reside en el proceso utilizado o la institución competente. Esta consiste en la obligación de desembocar a un punto de vista común. Los Estados se comprometen a definir las grandes orientaciones de su política en el seno del Consejo Europeo. Basándose en ello, el Consejo tiene la obligación de llegar a una decisión común en los puntos particulares. Esto implica, evidentemente, que las tendencias minoritarias deben integrarse al final de los debates a los puntos de vista de la mayoría.

Para dar el impulso necesario al proceso dinámico de la Unión Europea, nuestros Estados han de tomar ahora el compromiso político de llevar a cabo una política común en un cierto número de sectores precisos, elegidos en función de su importancia y de las posibilidades prácticas de realización. Durante el desarrollo progresivo de la Unión este compromiso político debería extenderse a todos los elementos esenciales de nuestras relaciones exteriores.

C. Acciones concretas inmediatas.

En la definición de sus relaciones exteriores, la Unión Europea debe abordar a la vez los grandes problemas del mundo y los que se plantean en la región de la que forma parte. Debido a su importancia fundamental, cuatro de ellos han de figurar en el primer plano de nuestras preocupaciones:

- un nuevo orden económico mundial;
- las relaciones entre Europa y los Estados Unidos;

DOCUMENTACION

- la seguridad;
- las crisis que surjan en el entorno geográfico inmediato de Europa.

Es inevitable que, en problemas tan complejos, ciertas decisiones dependan de los procesos del Tratado y otras no. En estos casos de competencia conjunta la política común deberá utilizar a la vez los procedimientos del Tratado y el procedimiento derivado del compromiso político de los Estados miembros descrito más arriba.

1. UN NUEVO ORDEN ECONOMICO MUNDIAL

Nuestras relaciones exteriores con los países del Tercer Mundo están, y seguirán estando, dominadas por el problema del reparto de los recursos económicos en el mundo, y en menor medida, por las secuelas de la época colonial. Estas cuestiones afectan a nuestras relaciones económicas, nuestros aprovisionamientos, nuestra acción de cooperación y, finalmente, a la solidaridad entre los hombres y la estabilidad del mundo. Se trata, por consiguiente, de uno de esos conjuntos complejos en los que Europa debe hacer oír su voz.

Todo indica, además, que se trata de un dominio en el que los Nueve pueden y deben comenzar sin tardanza una política exterior común:

- las negociaciones esenciales no han sido todavía verdaderamente emprendidas;
- éstas se desplegarán de grupo a grupo y, en este plano, las relaciones diplomáticas bilaterales, por íntimas que sean, no aportan ninguna solución, mientras que la CEE dispone de la preciosa experiencia de los acuerdos de Yaundé y de Lomé;
- las divergencias de apreciación y de interés entre los Nueve, que son inevitables en una materia tan vasta, no parecen ser insuperables, como lo han demostrado recientemente las posiciones comunes adoptadas durante las discusiones de la VII Asamblea General de la ONU, y la preparación de la Conferencia Internacional de Cooperación Económica;
- aún sin un nuevo compromiso político, el respeto de las competencias comunitarias, las necesidades de una acción política y la defensa de nuestros intereses comunes, nos imponen un alto grado de cooperación y de acción común.

Los Nueve realizan ya serios esfuerzos para presentarse unidos en las grandes negociaciones que se anuncian, y el Consejo Europeo celebrado en Roma, en diciembre de 1975, ha dado resultados alentadores a este respecto. Nuestros países tomaron la iniciativa de una negociación común en los acuerdos de Lomé: el diálogo euro-árabe, la política mediterránea.

Yo propongo, en primer lugar, que decidamos:

- que en todos los casos nos presentemos unidos en las negociaciones multilaterales relativas a un nuevo orden económico mundial, en los diferentes recintos en que éstas se desarrollen, y en la aplicación de sus conclusiones. Esto quiere decir

DOCUMENTACION

que, en cualquier circunstancia, y por encima de nuestras divergencias de apreciación o de interés, haremos pasar el interés mayor de una acción común;

— que designaremos, a medida de nuestras necesidades, a los delegados encargados de proseguir esta política en nuestro nombre colectivo.

Yo propongo, también, decidir:

— que se fortalezca el instrumento de nuestra acción común, transfiriendo progresivamente a la Comunidad una parte importante de los créditos nacionales destinados a la cooperación al desarrollo (grandes proyectos de desarrollo, ayuda alimenticia, ayuda financiera) y coordinando el resto de nuestra actividad en dicho dominio;

— que se adopte, para completar esta aproximación, una posición común en los problemas políticos generales que pudieran plantearse en nuestras relaciones con el Tercer Mundo.

Si se toman estas decisiones, practicaremos «de facto» una política exterior común en lo esencial de nuestras relaciones con el Tercer Mundo.

2. RELACIONES EUROPA-ESTADOS UNIDOS

Las relaciones con los Estados Unidos, que son a la vez nuestros aliados, nuestros asociados y, a veces, nuestros competidores, plantean a la Unión Europea problemas de una gran amplitud. Tienen una importancia primordial en el dominio político, en el de la defensa y en el de la economía, tanto debido a la interdependencia de las economías americana y europea, como en razón de la responsabilidad común de estos dos centros industriales en la economía mundial, responsabilidad que la entrevista de Rambouillet, de diciembre de 1975, acaba de subrayar también.

La necesidad, para Europa, de hablar con una sola voz en sus relaciones con los Estados Unidos es una de las motivaciones profundas de la construcción europea. Un diálogo constructivo entre la Unión Europea, consciente de su identidad, y la primera potencia política, económica y militar de Occidente, se impone sin tardanza. Su utilidad ha sido reconocida en el documento sobre la identidad europea adoptado por la Conferencia de Jefes de Gobierno de Copenhague, en diciembre de 1973. Sólo así, y en función del desarrollo de la Unión, podremos establecer con los Estados Unidos relaciones asentadas en el principio de la igualdad y exentas de toda idea de sujeción, que reflejen al mismo tiempo lo que de común existe en nuestros valores fundamentales, nuestros intereses y responsabilidades, y lo que haya de diferente en el destino de nuestras dos regiones del mundo.

Es dudoso que los Estados europeos puedan llegar a una apreciación rigurosamente idéntica de las relaciones entre los Estados Unidos y Europa, mientras siga existiendo una divergencia sensible en el análisis que realizan del problema de la defensa. No obstante, es necesario que este caso sea objeto de un examen franco y profundo, con el fin de llegar a definir un cierto número de principios y reglas que fijen el contenido y modalidades de la cooperación entre Europa y los Estados Unidos.

DOCUMENTACION

Dentro de esta perspectiva, yo propongo que el Consejo Europeo tome la iniciativa de delegar a uno de sus miembros para sostener con los Estados Unidos conversaciones que tiendan a poner en marcha, entre esta gran potencia y la Unión Europea, una reflexión común sobre la naturaleza y el contenido de sus relaciones.

3. LA SEGURIDAD

Gracias a la Alianza Atlántica existe en Europa un clima de seguridad y de equilibrio que nos ha permitido emprender la construcción europea. Desde el momento en que nuestros Estados se reconocen un destino común, la seguridad de unos interesa necesariamente a la seguridad de los otros. Nuestra política extranjera puede hacer abstracción de las amenazas actuales y potenciales, y de la posibilidad de enfrentarse a ellas. La seguridad no puede, por consiguiente, ser dejada de lado en la Unión Europea.

Además, la Conferencia sobre la seguridad y la cooperación en Europa ha demostrado, si fuese necesario, que en materia de seguridad, los elementos políticos, militares, económicos y los que afectan a las relaciones humanas, están íntimamente imbricados.

Por consiguiente, los Estados miembros tendrán que resolver en el transcurso del desarrollo progresivo de la Unión Europea, los problemas planteados por el mantenimiento de su seguridad exterior. La Unión Europea seguirá siendo incompleta mientras no disponga de una política de defensa común.

Entre tanto, me doy cuenta de que nuestros Estados no están hoy día, y no lo estarán verosímelmente en un futuro cercano, en condiciones de destacar la orientación general sin la cual no es posible una política de defensa común. Pero esto no quiere decir que no se tenga que hacer nada, y, en consecuencia, propongo que decidamos:

— proceder regularmente a intercambios de puntos de vista sobre nuestros problemas específicos en materia de defensa, así como sobre los aspectos europeos de las negociaciones multilaterales concernientes a la seguridad. Los intercambios de puntos de vista de este tipo son los que han de permitir a los Estados miembros llegar un día a un análisis común de los problemas de la defensa, sin olvidar, entre tanto, sus posiciones respectivas en las acciones que emprendan;

— cooperar en la producción de armamentos con miras a disminuir el coste de la defensa, e incrementar la autonomía de Europa y la competitividad de su industria. Los esfuerzos en curso para dotar a los países europeos de la Alianza con una organización que uniforme los armamentos, basándose en programas comunes, tendrán consecuencias importantes en el plan de la producción industrial. Esto refuerza la necesidad de poner en marcha una política industrial común, en materia de producción de armamentos, en el marco de la Unión Europea. A este fin, debe preverse la creación de una agencia europea de armamentos.

En materia de apaciguamiento, los Nueve han conseguido ya, gracias a su cooperación política, definir posiciones comunes que les han permitido defender puntos de vista idénticos durante la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en

DOCUMENTACION

Europa. Esta práctica ha de ser, evidentemente, proseguida y generalizada. También debería comportar ese elemento de obligación que distingue la política común de una simple coordinación. Durante el desarrollo progresivo de la Unión ésta debería ampliarse al conjunto de problemas que desempeñan un papel importante en el plan general del apaciguamiento, comprendidos los acuerdos de cooperación económica y el incremento de los contactos entre las personas.

El desarrollo de la política de apaciguamiento en Europa supone que todos nuestros interlocutores reconozcan la Unión Europea en tanto que entidad. Nuestro deseo de actuar juntos en el dominio de las relaciones exteriores es una realidad en la Europa de hoy; éste lo será aún más mañana, y todos los Estados, comprendidos los que todavía hoy titubean en hacerlo, deben pues reconocerlo.

4. LAS CRISIS EN LA REGION EUROPEA

Los problemas políticos surgidos en nuestro entorno geográfico inmediato, es decir, en Europa y en la región mediterránea, tienen, para la Unión Europea, un significado particular. La credibilidad de nuestra empresa requiere que en este dominio, que es el más próximo a nosotros, nos presentemos desde ahora unidos, es decir, que aceptemos la obligación de una política común.

La cooperación política ha permitido a los Nueve adoptar desde hace dos años posiciones comunes en problemas tales como la crisis en Oriente Medio, Chipre, Portugal, y la expresión de su acción política pasa a menudo a través de la Comunidad. En los hechos, nuestros Estados tienen tendencia a dar preferencia a su acción común. En efecto, el creciente peso político de los Nueve cuando están unidos, y el interés común que éstos tienen en apaciguar las fuentes potenciales de conflicto en su entorno inmediato, obliga y obligará cada vez más a nuestros países a actuar juntos.

Por consiguiente, propongo que se decida transformar en regla general lo que ha sido una práctica constante en los últimos años, es decir, definir una política común y actuar juntos en este plan con las obligaciones que ello implica, en todos los casos en que surjan en Europa y en la región mediterránea problemas políticos importantes.

* * *

En el dominio propiamente político de las relaciones exteriores, la Unión Europea debe, independientemente de los casos particulares evocados más arriba, proseguir la política comenzada en 1970, hasta que la evolución natural de su empresa obligue a los Estados miembros a aceptar la fórmula más apremiante de una política común.

Se trata de afirmar la identidad europea en las discusiones políticas internacionales, como los Nueve lo hacen con éxito incrementado en las Naciones Unidas. Se trata también de definir las relaciones con los países pertenecientes a otros continentes, de

DOCUMENTACION

los que algunos, como China, Canadá y Japón, manifiestan una simpatía creciente en lo tocante a la obra de unificación europea.

En Europa se trata de prestar una atención particular a los países europeos que tienen un sistema democrático análogo al nuestro. Conviene establecer con ellos relaciones que permitan tener en cuenta sus intereses y puntos de vista en la formación de la decisión política de la Unión, así como también contar por anticipado con su comprensión y su apoyo para nuestra acción. La costumbre de esta cooperación oficiosa facilitará, llegado el día, la adhesión de aquéllos de estos Estados que lo deseen.

Más que en el pasado, tendremos que libramos a una reflexión común sobre los problemas planteados en la Unión Europea con una perspectiva a plazo medio de nuestras relaciones exteriores.

Yo propongo que los Ministros de Asuntos Exteriores sometan al Consejo Europeo sugerencias sobre la manera de poner en práctica esta reflexión común.

CONCLUSION

Nuestra acción común con respecto al mundo exterior no puede, evidentemente, ser considerada de manera aislada. En ciertos dominios las posibilidades prácticas de progreso dependen de los desarrollos paralelos realizados en la edificación interna de la Unión: éste es el caso, por ejemplo, de las cuestiones monetarias y financieras. La aplicación de políticas comunes en nuestras relaciones exteriores supone, por otro lado, una eficacia incrementada del sistema institucional. Estos casos son examinados aparte en este informe, y el progreso del conjunto es lo que permite realizar la Unión.

Bajo esta reserva, las proposiciones contenidas en este capítulo constituyen una mutación cualitativa en la naturaleza e intensidad de nuestras relaciones, que responde al fin buscado por la Unión.

Para asegurar esta presentación y esta acción común con respecto al mundo exterior, nuestros Estados desearán someter progresivamente lo esencial de sus relaciones exteriores a un sistema de política común, y aceptarán sus obligaciones. Para dar el necesario impulso nuevo al proceso dinámico de la Unión, desde ahora, y en un cierto número de sectores elegidos, éstos toman compromisos políticos apremiantes. En el transcurso del desarrollo progresivo de la Unión Europea, éstos deberán ser consagrados por una obligación jurídica que confirme la mutación cualitativa requerida en el marco de la Unión. En el dominio capital de nuestras relaciones exteriores, la Unión Europea será entonces una realidad viva.

Capítulo III

LA EUROPA ECONOMICA Y SOCIAL

Desde 1969 las conferencias de los Jefes de Gobierno han afianzado la voluntad de consolidar la Comunidad, estableciendo una Unión Económica y Monetaria. Fue ésta una opción política importante efectuada por las autoridades más altas de nuestros Estados.

No obstante, durante los últimos años la Comunidad no ha progresado en este dominio esencial, sin el cual la Unión Europea carece de sentido. Las circunstancias adversas de la economía y finanzas internacionales no son las únicas encausadas: éstas hubiesen podido provocar igualmente un sobresalto de energía.

Como lo ha señalado el informe del grupo presidido por el señor Marjolin, el fracaso se debe a otras dos causas: un decaimiento de la voluntad política y una comprensión insuficiente de lo que es una Unión Económica y Monetaria, así como de las condiciones necesarias para su realización y funcionamiento.

He subrayado ya en el primer capítulo del presente documento la necesidad de establecer en primer lugar un consenso político sobre el alcance y consecuencias de nuestros compromisos. En las cuestiones económicas y sociales este consenso atañe a:

- una política económica y monetaria común;
- las políticas sectoriales;
- una política social y una política regional.

A. La política económica y monetaria.

1. LA SITUACION ACTUAL

Durante mis consultas en los diferentes países de la Comunidad, mis interlocutores han reconocido en todas partes la necesidad de una política económica y monetaria de Europa. Todos están de acuerdo en reconocer que este problema es el núcleo del desarrollo interno de la Unión, y que las iniciativas aisladas que puedan ser tomadas en los dominios conexos, como la política regional o industrial, no tendrán un sentido completo si no se encuentra una solución al problema central evocado aquí. En cambio, nadie ha pretendido disponer actualmente de la solución que podría ser aceptada por todos los Estados.

No estoy en condiciones de aportar una solución acomodada a problemas que han sido estudiados y debatidos ampliamente, y que, finalmente, han de ser solucionados por las Instituciones europeas, tanto más cuanto que éstas dispondrán de una capacidad de decisión y de acción reforzadas.

Me parece que la situación se presenta como sigue:

1. Nuestros Estados confirmaron en 1974 su voluntad de realizar los objetivos que se habían fijado durante la conferencia de París en 1972, y que comportan una política económica y monetaria común.

2. Pero hoy día no existe un consenso político verdadero para realizar esta política

DOCUMENTACION

económica y monetaria común, sin duda porque se carece de una confianza recíproca suficiente para transferir a los órganos comunes de gestión las competencias que sería indispensable conferirles.

3. No existe tampoco un consenso técnico verdadero sobre la manera en que debería realizarse la política económica y monetaria común. Después de años de discusión, ninguna solución se destaca de los debates de los expertos.

4. A estos elementos de indecisión se añaden las dificultades objetivas que conocemos en materia económica y financiera, tanto al nivel de la Comunidad como en el ámbito mundial.

5. Los progresos que es posible y necesario hacer, basándose en un nuevo enfoque del problema que indicaré más adelante, siguen por debajo de lo que se requiere para efectuar en dicho dominio la mutación cualitativa que caracterice a la Unión Europea.

De hecho, no existe acuerdo sobre la manera de realizar la política económica y monetaria común, y ni siquiera de discusión continua sobre el tema. No obstante, se trata de un punto fundamental para la realización de la Unión Europea.

En el estado actual de las cosas, no salta a la vista ningún progreso real. Esta situación no puede prolongarse sin replantear la credibilidad de nuestros gobernantes cuando afirman su afecto a la Unión Europea.

Por consiguiente, propongo que el Consejo Europeo:

a) relance el debate en el seno de las Instituciones sobre la manera de llevar a cabo la política económica y monetaria común y sobre su papel en la Unión Europea. En el transcurso de esta discusión política no debería descartarse «a priori» ninguna proposición;

b) suscite, sin esperar el resultado de este debate, progresos concretos en el camino escogido desde 1969.

Con objeto de relanzar el debate e indicar la posibilidad de progresos concretos, examino a continuación:

- un nuevo enfoque de los problemas;
- su aplicación práctica en el desarrollo de la «serpiente»;
- el camino a seguir para progresos ulteriores.

2. UN NUEVO ENFOQUE

Es imposible presentar hoy día un programa de acción creíble, si se considera como absolutamente necesario que en todos los casos sean franqueadas todas las etapas por todos los Estados al mismo tiempo. La divergencia objetiva de las situaciones económicas y financieras es tal que, si esta exigencia se planteara, el progreso sería imposible y Europa seguiría desmoronándose. Es necesario poder admitir que:

- en el marco comunitario de un concepto global de la Unión Europea definido por este informe y aceptado por los Nueve,

DOCUMENTACION

— y basándose en un programa de acción establecido en un dominio determinado por las instituciones comunes y admitido en lo referente a su principio, por todo el mundo,

1.º Los Estados que se hallan en medida de progresar tienen el deber de seguir adelante;

2.º Los Estados que tienen motivos, y que el Consejo, a propuesta de la Comisión, reconocen como objetivamente valedores, para no progresar, no lo hagan,

- sin dejar por ello de recibir de los otros Estados la ayuda y asistencia que sea posible darles, con el fin de que estén en condiciones de reunirse con los otros.
- y participando en el seno de las instituciones comunes a la evaluación de los resultados obtenidos en el dominio considerado. No se trata aquí de una Europa «a la carta»: el acuerdo de todos sobre el objetivo final a conseguir en común liga a cada uno; sólo la ejecución es la que se escalona en el tiempo.

Este sistema, que admite de manera transitoria un grado de integración más avanzado entre ciertos miembros, no deja de tener analogía con la Comunidad: el artículo 233 del Tratado de Roma lo prevé expresamente en el caso del Benelux y de la Unión Económica Belgo-Luxemburguesa. En las circunstancias actuales, podría rendir grandes servicios permitiendo que el proceso de desarrollo de la Unión recuperase su dinamismo, aunque ello fuese de manera imperfecta.

Por consiguiente, propongo que el Consejo Europeo adopte las orientaciones siguientes:

- teniendo en cuenta las dificultades objetivas de ciertos Estados, los progresos en materia de política económica y monetaria pueden ser investigados primeramente entre ciertos Estados, de acuerdo con las fórmulas comunitarias y con las limitaciones indicadas anteriormente;
- la «serpiente comunitaria», núcleo de estabilidad monetaria, es el punto de partida de esta acción. Es preciso consolidarla y transformarla, en espera de su acción en los sectores que actualmente no abarca.

3. LA «SERPIENTE»

El mecanismo de la «serpiente», que ha dado muestras de su mérito en el mantenimiento de la estabilidad de los tipos de cambio, debería ser utilizado para hallar una convergencia de las políticas económicas y monetarias entre los países que pueden realizarla. Para ello es preciso que la «serpiente»:

- sea consolidada;
- amplíe su acción a los elementos clave de la política económica y monetaria;
- tenga claramente un carácter comunitario.

Con este fin, hago las proposiciones siguientes:

1. El funcionamiento y control de la «serpiente» se efectúan hoy día parcialmente al margen de la Comunidad. A partir de ahora, deberán efectuarse en el interior de las instituciones comunes, de acuerdo con las modalidades a convenir. Sin intervenir en la gestión del mecanismo, los países miembros que no participan en la «serpiente» serán asociados a la discusión, con el fin de evitar el acrecentamiento de las divergencias y poder aprovechar las posibilidades de acercamiento. La gestión comunitaria es tanto más indispensable cuanto que se trata del punto de partida de una política que se ampliará más tarde a todos los miembros de la Comunidad, afectando así favorablemente el conjunto de los intercambios dentro de ésta.

2. La «serpiente» se limita actualmente a imponer obligaciones en la política monetaria exterior. Su acción es, por consiguiente, precaria y desequilibrada. Obligaciones análogas deben ser aceptadas en:

- la política monetaria interna: control de las masas monetarias;
- la política presupuestaria: amplitud y financiación de los déficits;
- los elementos clave de la política económica en materia de coyuntura y control de la inflación.

3. En el marco de las Instituciones, el sistema ha de prever modalidades de decisión común para la modificación de los tipos base de las divisas. A estas discusiones deben ser asociados los países miembros que no participan en la «serpiente». Los países participantes en la «serpiente» se comprometen a no abandonarla más que en el caso de «crisis manifiesta», comprobada por una decisión común.

4. En contrapartida, estas obligaciones de los mecanismos de apoyo a plazo corto y medio entre los países de la «serpiente», deben ser transformados en automáticos y considerablemente reforzados. En todo caso, esto supone un incremento de la actividad y eficacia del Fondo Europeo de Cooperación Monetaria, que debe convertirse en el embrión de un banco central europeo, esencialmente con la puesta en común de una parte de las reservas.

5. Los países participantes en la «serpiente» han de suprimir gradualmente entre ellos los obstáculos que subsisten en la libre circulación de capitales, en particular los impuestos desde 1970, que son un testimonio de la degradación del proceso de integración.

6. Finalmente, deben ser previstas estructuras de acogida y medidas de ayuda para los países que no forman parte de la «serpiente». Estas, no pueden ser definidas «in abstracto», y no serán automáticas. Se determinarán caso por caso. Estas medidas de ayuda deberán también ser indagadas en el dominio estructural a través de acciones regionales, sociales, industriales y agrícolas. Es importante que en los desarrollos indicados en los párrafos precedentes se tengan en cuenta los intereses de los países que no forman parte de la «serpiente», con el fin de que sea favorecida su participación futura. De ahí la necesidad de discutir estos desarrollos en un plan comunitario.

* * *

DOCUMENTACION

Consolidado y ampliado de este modo, el núcleo de estabilidad monetaria que existe actualmente se convierte en la base de una verdadera convergencia de las políticas económicas y monetarias. El refuerzo de la «serpiente» contribuirá también directamente a un retorno progresivo, a una mayor estabilidad monetaria internacional. El primer elemento de un tal retorno consiste en crear en el mundo importantes zonas de estabilidad, en el seno de las cuales puedan mantenerse tipos de cambios estables.

Este refuerzo nos permitirá buscar una mejor concertación de las políticas económicas y monetarias entre grandes conjuntos, con el fin de reducir las fluctuaciones que fueron excesivas en un pasado reciente, entre grandes monedas o grupos de monedas, y en particular entre la «serpiente» y el dólar. En este contexto, el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria debería ser gradualmente encargado de la política de intervención de la «serpiente» con respecto al dólar. La consolidación de la «serpiente» permitirá a la Comunidad participar como tal en las negociaciones financieras internacionales.

4. LA BUSQUEDA DE UNA POLITICA COMUN

El nuevo acercamiento, indicado más arriba, y su aplicación práctica en la «serpiente», no conducen, por sí solos, a una política económica y monetaria común. Este es un punto de partida que permite ciertos progresos, y por consiguiente puede servir de preludio a las etapas importantes que será preciso franquear todavía. Estas deben ser objeto de un debate en el seno de las Instituciones.

Para orientar este debate hay que tener en cuenta las lecciones del pasado. Por mi parte, saco de la historia de nuestros fracasos las conclusiones siguientes:

a) La globalización e interdependencia de las soluciones.

El acercamiento de los problemas evocados ha de ser global. Si, como es debido, la progresión se hace por etapas, cada una de éstas ha de comportar un conjunto equilibrado de medidas en el dominio de la política económica y en el de la moneda.

La interdependencia de las soluciones quiere decir también que el automatismo de las medidas de ayuda o de cooperación mutua, que necesariamente comporta una unión económica y monetaria, está directamente ligado a la aceptación de las obligaciones que esta unión implica.

b) La irreversibilidad del mecanismo.

A pesar del equilibrio buscado en cada etapa, es inevitable que ciertos Estados tengan el sentimiento de correr un riesgo más grande que otros, ya sea porque han de ganar menos en lo inmediato, o porque tenga más que perder.

Para ganar la convicción, la progresión ha de ser entonces irreversible. En efecto, ésta es la ventaja política general, que representa un progreso definitivo en el camino de una Unión Europea fuerte y solidaria, y que compensa entonces la desventaja inmediata, real o supuesta, que un Estado está obligado a correr. Esto quiere decir que la política de los «pasos pequeños» no es siempre aplicable; a veces, lo que hay que dar es un «gran paso».

DOCUMENTACION

A mi parecer, basándose en estas consideraciones, se debería reanudar el examen de los problemas vinculados con la creación de una Unión Económica y Monetaria. El informe Werner, adoptado por el Consejo, indicaba los problemas planteados y las soluciones que deberían ser previstas. Este, debe seguir inspirando nuestros debates, así como las ideas emitidas después de su adopción. En particular, me refiero a diferentes proposiciones que tienden a crear una moneda europea, lo que evidentemente tendría un significado político y psicológico considerable.

En cualquier hipótesis, la realización de la Unión Económica y Monetaria, en las difíciles circunstancias que conocemos, es una obra de larga duración. Esta es la razón que me ha inducido a proponer progresos concretos, realizables en lo inmediato, basados en un nuevo enfoque. Estos conducen a un acercamiento sin duda imperfecto, pero que hará más fáciles los «grandes pasos» que, en un momento dado, será preciso franquear. Pero estos progresos concretos sólo tienen su sentido bajo una perspectiva a largo plazo que defina un programa a la vez ambicioso y realista. El Consejo Europeo debe aportar su autoridad a esta realización.

Yo sugiero que la Comisión haga todos los años al Consejo Europeo un informe sobre los progresos realizados en la búsqueda de una política económica y monetaria común, y proponga los nuevos pasos que podrían ser realizados. Este informe puede servir para la preparación de un debate anual en el Parlamento sobre el Estado de la Unión.

B. Las políticas sectoriales

En el marco constituido por la convergencia organizada de las políticas económica y monetaria, la Unión Europea tiene que emprender acciones específicas para garantizar la vitalidad, rentabilidad y futuro de nuestro aparato de producción en sectores en que, frecuentemente, la acción de nuestros Estados es hoy inadaptada o insuficiente.

En el dominio industrial, se trata de mantener colectivamente nuestra capacidad propia de innovación y alta tecnología, que es la única garantía verdadera de nuestra prosperidad futura en la economía mundial.

Se trata igualmente de proseguir los objetivos de la Comunidad en materia de apertura de mercados, respecto de las reglas de la competencia, supresión de las barreras fiscales y definición del estatuto de la «sociedad europea».

Finalmente, habrá que resolver con espíritu de solidaridad, los problemas planteados por la adaptación de nuestro aparato de producción, que la investigación de un nuevo orden económico mundial no dejará de acarrear.

En el dominio agrícola, el Consejo acaba de establecer un balance que subraya los méritos y las debilidades de lo que hoy día es la forma más elaborada e íntegra de la acción común. La política agrícola responde a uno de los aspectos de la Unión Europea, ya que garantiza a los agricultores una renta y condiciones de vida comparables a las de las otras categorías sociales. Este es un objetivo de solidaridad y de justicia. Sin embargo, la puesta en práctica de dicha política no puede ser concebida únicamente en función de los problemas agrícolas.

Yo no veo ni la posibilidad ni la utilidad de incluir en este informe un inventario de las acciones que deberían ser emprendidas en dominios tan amplios. Esta es tarea de las instituciones de la Unión. Sin embargo, deseo formular algunas reflexiones sobre

DOCUMENTACION

dos sectores que afectan la propia base del desarrollo industrial, es decir, de nuestro futuro: la energía y la investigación.

1. ENERGIA

La acción actual de la Comunidad es insuficiente tanto para la definición de una política energética comunitaria como para la discusión de los problemas energéticos en un marco internacional más amplio. Teniendo en cuenta nuestra sujeción a las fuentes exteriores en lo que atañe a la energía, se trata aquí de un problema esencial de estabilidad y de seguridad para nuestro aparato de producción.

La Unión Europea implica que, en este sector fundamental se despliegue una política común y, en este dominio, el Consejo Europeo de Roma ha abierto perspectivas de progreso.

Para demostrar nuestra solidaridad y establecer las bases de una política común, creo que deberían tomarse las decisiones siguientes:

a) Establecimiento de un mecanismo que garantizase la solidaridad de nuestros Estados en caso de dificultad de aprovisionamiento.

b) Definición, al nivel de la Comunidad, de los objetivos de consumo y producción.

c) Desarrollo en función de estos objetivos, de un programa de recursos alternativos en el contexto no de cada Estado tomado individualmente, sino de las necesidades de la Comunidad estimadas en su conjunto.

d) Desarrollo de capacidades de producción suplementarias, que favoreciesen las inversiones y previniesen los mecanismos para garantizarlas y protegerlas.

e) Movilización, al nivel de la Comunidad, de los esfuerzos financieros necesarios para ejecutar los puntos c) y d) anteriores.

f) Establecimiento de un instrumento comunitario para la organización del mercado energético.

En el plan externo, la Comunidad se hallará pues en condiciones de llevar a cabo una política coherente, basada en la realización de los objetivos de la política energética comunitaria, tanto en la Conferencia internacional sobre la cooperación económica como en las discusiones con los otros países industrializados y en la negociación eventual de acuerdos de aprovisionamiento.

2. INVESTIGACION

El esfuerzo de la Comunidad en materia de investigación científica y tecnológica ha topado en particular, con ciertas reticencias de los institutos de investigación nacionales y de los utilizadores industriales. Estas reticencias se fundan en particularismos y en una falta de confianza que deben absolutamente ser superados, ya que la existencia de una política común de investigación está directamente ligada al mantenimiento de nuestra competitividad, es decir, de nuestra prosperidad interna y de nuestro lugar en el mundo.

Esta política no debe disolverse en un mosaico de acciones disparatadas y margi-

DOCUMENTACION

nales. Ha de ser concentrada resueltamente en los sectores prioritarios, determinados en función de tres criterios:

a) Las investigaciones directamente ligadas a una política común de la Unión. Tal es el caso, por ejemplo, de la investigación en materia del medio ambiente, apoyo necesario y complemento de una política común del medio ambiente.

b) Las investigaciones directamente vinculadas a una actividad común en un sector determinado. Tal es el caso, por ejemplo, de las fuentes alternativas de energía.

c) Las investigaciones cuyo coste supera las capacidades individuales de nuestros Estados. Tal es el caso, por ejemplo, de la fusión termo-nuclear controlada.

En estos dominios concretos, la política común debe:

- disponer de recursos suficientes en volumen y duración para conseguir resultados utilizables en el plan industrial.
- provocar un intercambio de información en las actividades y resultados de los programas nacionales, evitando así los dobles empleos y poniendo a la disposición de todos los resultados conseguidos.
- permitir, principalmente a los Estados pequeños, la participación en trabajos que no serían justificados al nivel nacional.

C. Política social y regional.

Una de las motivaciones fundamentales de la Unión Europea, evocada en el primer capítulo de este informe, es la de investigar juntos y en un marco ampliado la evolución hacia una sociedad moderna y el incremento económico que respete los valores humanos y las finalidades sociales. La política social y la política regional responden a este fin, dando cuerpo a la solidaridad eficaz y efectiva de los europeos y reduciendo las desigualdades que los separan. Yo propongo que, en este dominio, el Consejo Europeo retenga las orientaciones generales siguientes:

1. POLITICA SOCIAL

Lo esencial del bienestar social de los europeos emana de una prosperidad económica que permita garantizar el empleo óptimo en el marco de un crecimiento mejor controlado. Bajo esta perspectiva, una política económica común que asegure un mejor dominio en los niveles de producción, tiene un significado social inmediato. Lo mismo sucede para con la política del medio ambiente y protección de los consumidores. El reparto de los frutos de esta prosperidad a través de la fiscalidad, de la seguridad social y de las inversiones colectivas sigue siendo, en lo esencial, de la competencia de los Estados, teniendo en cuenta las tradiciones y situaciones de hecho, diferentes según los países. La política social de la Unión ha de manifestarse con acciones específicas que traduzcan, al nivel europeo, las finalidades sociales de nuestra empresa y que orienten y completen la acción de los Estados. Estas acciones atañen a la seguridad, la concertación y la participación de los trabajadores.

a) **Seguridad**

Completando en ello las acciones ya emprendidas en el seno de la Comunidad, la Unión ha de definir las normas aplicables en todos nuestros Estados en materia de salarios, retiro, seguridad social y condiciones de trabajo, dedicando una atención especial a los problemas que plantea el trabajo femenino.

Debe extender una protección particular a ciertas categorías de trabajadores: emigrantes, minusválidos.

De este modo, define un consenso en materia de justicia social, sin el cual nuestros Estados no podrían prever la prosecución de su empresa común.

b) **Concertación**

La transferencia progresiva al nivel europeo de una parte de los poderes de decisión en política económica, se acerca a la evolución que las grandes empresas, por su lado, han realizado desde hace tiempo. Esta doble evolución impone que las prácticas de concertación entre patronos, trabajadores y autoridades públicas, que existen de una u otra forma en todos nuestros Estados, se establezcan igualmente al nivel europeo.

Estas, deberán permitir desembocar en acuerdos básicos o convenios colectivos europeos, a través de concertaciones sectoriales.

Ello implica un desarrollo considerable de la actividad del Comité del Empleo. Este organismo deberá ser obligatoriamente consultado en la elaboración de la política social de la Unión, y estar asociado a su puesta en práctica. Este, debería disponer de una facultad de iniciativa con respecto a las instituciones europeas, para poder desempeñar paralelamente al Parlamento y al Comité Económico y Social, un papel de incitación en el desarrollo del aspecto social de la Unión.

c) **Participación**

El problema del puesto de los trabajadores en la empresa se plantea en grados tal vez distintos, pero sobre una base similar, en todos nuestros países. Teniendo en cuenta la integración creciente de las entidades económicas, hay que resolverlo al nivel europeo, con un incremento de la participación de los trabajadores en la gestión, control y beneficios de las empresas. Esta política responde a la búsqueda de una sociedad más humana y más justa, que es la base del esfuerzo europeo.

* * *

Los desarrollos ulteriores de la política social de la Unión han de efectuarse paralelamente a los progresos conseguidos en la aplicación de una política económica y monetaria común. En particular, las intervenciones del Fondo Social deben ser gradualmente incrementadas para servir, al mismo tiempo que las ayudas regionales, de mecanismo corrector para los desequilibrios que pudiesen surgir en la Comunidad. Cuando la convergencia de las políticas económicas de los países miembros haya conseguido

progresos, deberán preverse manifestaciones más elaboradas de la solidaridad interna de la Unión, esencialmente en la lucha contra el paro.

2. POLITICA REGIONAL

El funcionamiento armonioso de un conjunto económico y monetario integrado exige la existencia de una política regional importante que compense la tendencia del mercado a concentrar los capitales y la actividad en las zonas más competitivas de la Unión. Esta, responde a esa voluntad de renacimiento de las regiones que aparece claramente en todos nuestros países.

Esta política ha de traducirse necesariamente por una transferencia neta de recursos de las zonas más prósperas de la Comunidad hacia las zonas menos favorecidas. Una parte de estas transferencias se efectuará, como es el caso actualmente, gracias a los efectos de las políticas nacionales de desarrollo regional. No obstante, una parte importante deberá realizarse a través del presupuesto común, ya sea directamente, con ayudas regionales, o, indirectamente, por la acción sobre las estructuras económicas en el marco de la política agrícola y de la política industrial. La política regional deberá, pues, ser gradualmente incrementada paralelamente a los progresos realizados en la convergencia de las políticas económicas y monetarias de los países miembros.

La política regional debe también ser concentrada en las regiones de la Comunidad cuyo desarrollo económico está más retrasado. La atribución de fondos ha de efectuarse sobre la base de criterios objetivos aplicables a todo el territorio de la Comunidad, sin cuotas nacionales.

CONCLUSION

Las políticas comunes evocadas en este capítulo son la propia sustancia de la Unión Europea. Estas dan una forma orgánica a la solidaridad de hecho que liga a nuestras economías y a nuestras monedas. Traduce la voluntad de hacer participar a todas las regiones y a todas las clases sociales en la prosperidad común y en el poder. **Buscan darnos colectivamente el control del desarrollo económico, industrial y energético con tendencia a rehuirnos, y que es esencial para el mantenimiento de la actividad económica y del empleo.** En resumidas cuentas, nos dan los instrumentos que permiten buscar un nuevo incremento en una sociedad más justa y humana.

La política económica y monetaria, que constituye su base esencial, es también su punto más difícil. No obstante, un nuevo acercamiento podría dar resultados, a condición de que los progresos realizados se inscriban en una perspectiva a largo plazo, definida al final de un debate y basada en un verdadero consenso político.

Este consenso político ha de traducirse también en un acercamiento de los problemas económicos y monetarios al nivel nacional. La Unión Europea se hallará en el buen camino cuando la dimensión europea esté constantemente presente en la mente de los dirigentes para el mecanismo de decisión de los Estados, cuando la acción europea deje de ser considerada como el prolongamiento accesorio y marginal de una política nacional concebida en función de intereses nacionales, cuando la decisión y acción

europas sean consideradas como el medio normal de controlar nuestra sociedad y asegurar el futuro. Estas son las barreras del espíritu que hoy día hay que derruir.

Capítulo IV

LA EUROPA DE LOS CIUDADANOS

La construcción europea es algo distinto de una forma de colaboración entre Estados. Es un acercamiento entre pueblos que buscan proceder juntos a la adaptación de su sociedad a las condiciones variables del mundo, respetando los valores que son su herencia común. En los países democráticos, la sola voluntad de los gobernantes no basta para una tal empresa. Su necesidad, sus ventajas, su realización progresiva han de ser percibidas y sentidas por todos, con el fin de que sean libremente consentidos tanto el esfuerzo como los sacrificios necesarios. Europa debe estar cerca del ciudadano.

La aportación principal de la Unión Europea en este dominio ha sido descrita en el capítulo precedente. Las medidas tomadas en el marco de la política social de la Unión en materia de seguridad, de concertación y de participación, se traducirán directamente en la vida cotidiana de los Europeos. Estas, subrayan la dimensión humana de la empresa.

Queda por definir aquí algunas líneas de acción complementarias. Propongo que sean retenidas dos:

- la protección de los derechos de los europeos, allí donde ésta no puede ser ya garantizada exclusivamente por los Estados nacionales;
- la percepción concreta de la solidaridad europea por signos exteriores sensibles en la vida cotidiana.

Sin entrar en los detalles, me limito a indicar ciertos dominios en donde, con toda evidencia, pueden y deben hacerse progresos.

A. La protección de los derechos

1. DERECHOS FUNDAMENTALES

El incremento progresivo de las competencias de las instituciones europeas, que será sensible en el transcurso de la edificación de la Unión, acarrea la necesidad de garantizar en este plan el reconocimiento y protección de los derechos y libertades fundamentales, comprendidos los derechos económicos y sociales. La Unión encontrará en ello confirmación de su finalidad política.

Propongo que el Consejo Europeo encargue a las Instituciones para que determinen la mejor manera de establecer dicho reconocimiento y protección. En todo caso,

ésta ha de comportar el derecho a un recurso directo de los particulares ante la Corte de Justicia contra un acto planteado por una Institución que violase tales derechos fundamentales.

2. DERECHOS DEL CONSUMIDOR

Deben proseguirse los esfuerzos de la Comunidad con miras a establecer normas comunes en el control de la calidad y presentación de los productos. Sobre todo, éstos han de ser más motivados y mejor explicados. Hay que hacer comprender a los consumidores europeos que se trata de darles una protección real contra abusos siempre posibles y peligros reales. El Estado nacional no está siempre en condiciones de dar tal garantía en el marco de un mercado único, donde las mercancías circulan libremente.

La Comisión debería examinar los medios mejores para hacer comprender a la opinión el papel de las reglamentaciones comunitarias en la protección de los consumidores, y emprender una acción de información importante en conexión con los organismos y asociaciones que se ocupan de estos problemas en el ámbito nacional.

3. PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

Está claro que en el ámbito geográfico europeo el medio ambiente de unos es también el medio ambiente de los otros, y que su protección no puede seguir siendo cosa exclusivamente nacional.

Dentro de un marco único, las obligaciones que será preciso imponer a la producción industrial sólo pueden serlo a nivel europeo. Numerosos son los dominios en los que la Unión Europea podrá y deberá intervenir.

Debido a su actualidad, citaré un ejemplo de lo que debería emprenderse, y sobre este punto hago una proposición concreta:

— La Unión Europea debería disponer de un órgano común de reglamentación y control de las centrales nucleares, con competencias y poderes análogos a los de la «Nuclear Regulatory Commission», en los Estados Unidos. Los controles deberían estribar en la implantación, construcción y funcionamiento de las centrales, el ciclo de combustibles y la disposición de los residuos radiactivos y térmicos.

Las reacciones psicológicas que se manifiestan en toda Europa contra la implantación de centrales nucleares sólo podrán ser acalladas gracias a la existencia de un órgano de control que dé garantías de rigor de publicidad y sobre todo de independencia. Estas garantías no pueden ser halladas en el plan nacional, porque nuestros Estados están a menudo ellos mismos implicados directa o indirectamente en las decisiones de implantación y construcción. El argumento en favor de un órgano europeo de control es pues muy serio: se trata de hacer aceptable por la opinión el indispensable desarrollo de la energía nuclear en Europa. Este argumento es también reforzado por el hecho de que numerosas centrales han sido previstas en las zonas fronterizas y los problemas que las mismas plantean sobrepasan el marco nacional.

B. Los signos exteriores de nuestra solidaridad

1. En materia de circulación de las personas están en curso de examen medidas que conduzcan a una uniformación, y más tarde a una unión de los pasaportes.

Yo propongo que además la Unión Europea se fije como objetivo:

- la desaparición progresiva de las medidas de control de las personas en las fronteras en los países miembros, como complemento de una unión de los pasaportes;
- la mejora de las posibilidades de transporte y comunicación, si es necesario, con la armonización de las reglamentaciones y supresión de las discriminaciones de tarifa entre los transportes y telecomunicaciones nacionales y las que se llevan a cabo en el interior de la Unión;
- la simplificación de las modalidades de reembolso para los ciudadanos de la Unión de los gastos que efectúen para cuidados de la salud en otro país de la Unión. Las disposiciones que existen actualmente son insuficientemente percibidas, debido a complejidades administrativas y falta de información. Hay que dar vida a esta Europa de la salud.

El día en que los Europeos puedan circular en el interior de la Unión, comunicar entre ellos, y, si necesario fuese, hacerse cuidar sin que las fronteras nacionales añadan obstáculos a los de la distancia, la Unión Europea será para éstos una realidad perceptible.

2. Bajo la misma perspectiva tenemos que promover una mayor interpenetración en materia de educación, estimulando el intercambio de estudiantes. Se trata de dar a los Europeos de mañana una percepción personal y concreta de la realidad europea y un conocimiento profundo de nuestros idiomas y nuestras culturas, de donde se destaca la herencia común que la Unión Europea tiene precisamente por objeto salvaguardar.

Yo propongo que el delicado problema de la equivalencia de los diplomas y períodos de estudios, que es el principal obstáculo para la interpenetración de los sistemas de educación, reciba una solución pragmática.

Nuestros gobernantes deberían:

- estimular los acuerdos bi o multilaterales entre Universidades e Institutos de educación, gracias a los cuales éstos organizarían intercambios de estudiantes;
- dar a estos acuerdos un valor jurídico que permita el reconocimiento recíproco de los estudios en los diferentes sectores.

Así se volvería a establecer esa corriente intensa de circulación y enriquecimiento recíproco que la Europa intelectual conoció en el pasado. Esta debería ser completada

DOCUMENTACION

por iniciativas inspiradas en las realizaciones de la Oficina franco-alemana de la juventud.

3. Yo propongo que se lleve a cabo un esfuerzo serio en materia de colaboración entre los órganos de información, particularmente entre los institutos de radio y televisión, con objeto de favorecer una mejor información y un mejor conocimiento recíproco.

Esta colaboración es particularmente significativa ante la perspectiva de una elección directa del Parlamento europeo, que desencadenará en toda Europa una campaña electoral sobre temas europeos.

* * *

Conclusión

Las proposiciones con tendencia a hacer que Europa esté más cerca del ciudadano, figuran en línea directa en las motivaciones profundas de la construcción europea. Estas le dan su dimensión humana y social. Se esfuerzan en darnos, al nivel de la Unión, esa parte de protección y control de nuestra sociedad que escapa progresivamente a la autoridad de los Estados debido a la naturaleza de los problemas y a la internacionalización de la vida social. Estas son esenciales para el éxito de la empresa, en la medida en que no basta que la comunidad de nuestro destino sea real: es preciso también que sea percibida como tal.

Un esfuerzo importante ha de ser llevado a cabo por las instituciones europeas, así como por los gobiernos, para mejorar la presentación ante la opinión pública de nuestra actividad común, para vincular las decisiones cotidianas de las Instituciones a las motivaciones de la construcción europea y al proyecto de sociedad subyacente.

Una parte de las acciones complementarias propuestas en este capítulo dependen de las autoridades públicas; este es el caso, por ejemplo, de la circulación de las personas o de la protección de los derechos del hombre. Pero otras actividades se sitúan en dominios en los que la iniciativa privada desempeña normalmente un papel importante; este es el caso de los contactos entre las personas, de los intercambios entre jóvenes, de ciertos dominios de la información y de la cultura.

Dentro de esta perspectiva, propongo que el Consejo Europeo decida la creación de una Fundación europea, que será alimentada parcialmente por subsidios de la Comunidad o de los Estados, pero que financie una parte importante de sus actividades con fondos privados.

Esta tendrá por objeto promover, ya sea directamente, o ayudando a los organismos existentes, todo lo que pueda converger a una mejor comprensión entre nuestros pueblos, haciendo hincapié sobre el contacto humano: actividades de la juventud, intercambios universitarios, debates y coloquios, científicos, reuniones de las categorías socio-profesionales, actividades culturales y de información. Esta fundación tendrá que desempeñar igualmente un papel en la irradiación exterior de la Europa Unida.

Debido a su carácter, dicha fundación estará en medida de intervenir a menudo de

manera más flexible y más eficaz que las autoridades nacionales o europeas. Dará también a los innumerables partidarios de la unificación europea en nuestros países, la ocasión de aportar una contribución personal ayudando a la Fundación. De este modo, se verá con más claridad que la creación de la Unión puede y debe ser cosa de todos.

Capítulo V

EL REFUERZO DE LAS INSTITUCIONES

Los capítulos precedentes han descrito el contenido de la Unión Europea, etapa que prolonga y amplía a sectores nuevos los esfuerzos emprendidos desde hace veinticinco años. Ahora es preciso examinar el funcionamiento.

De las consultas que he emprendido en cada uno de nuestros países, he sacado las conclusiones siguientes:

- la Unión Europea puede y debe edificarse sobre las bases institucionales ya aceptadas por los Estados miembros en el marco de los Tratados existentes,
- a condición de mejorar el resultado de las Instituciones, cuya autoridad está usada, lo que se traduce muy a menudo por la ausencia o retraso en las decisiones. En ciertos casos esta mejora impondrá una adaptación de los Tratados.

El refuerzo del mecanismo institucional es tanto más necesario cuanto que las tareas de las Instituciones se anuncian difíciles. La Comunidad Europea ha integrado los mercados. La Unión Europea debe integrar las políticas. La mutación cualitativa que esta evolución exige domina el proceso de decisión, es decir, a las Instituciones.

En efecto, el retorno a prácticas de cooperación intergubernamental no aporta ninguna solución a los problemas de Europa. Estas tienden a subrayar las diferencias de fuerza y de intereses entre los Estados, y no responden a las exigencias comunes. Por supuesto, es el aparato institucional común el que ha de reforzarse.

La realización de la Unión Europea implica que, en adelante, exista en las instituciones europeas la autoridad necesaria para definir una política, la eficacia necesaria para la acción común y la legitimidad necesaria para el control democrático. Ello implica igualmente que las Instituciones tengan una coherencia en la visión y en la acción, única forma de definir y proseguir una política. En función de estos cuatro criterios, autoridad, eficacia, legitimidad y coherencia, tendrán que determinarse las modificaciones que han de ser aportadas al funcionamiento de las instituciones europeas.

A. El Parlamento

La elección del Parlamento por sufragio directo da a dicha asamblea una nueva autoridad política. Esta, refuerza al mismo tiempo la legitimidad democrática de todo el marco institucional europeo.

1. LAS COMPETENCIAS DEL PARLAMENTO

La nueva autoridad del Parlamento tendrá como consecuencia un incremento de sus competencias, que se realizará gradualmente durante el desarrollo progresivo de la Unión Europea, y se traducirá esencialmente por el ejercicio creciente de una función legislativa. Ni que decir tiene que el Parlamento tendrá que asumir una responsabilidad importante en la identificación de la Unión.

Yo propongo:

- que el Consejo reconozca desde ahora al Parlamento una facultad de iniciativa, comprometiéndose a deliberar sobre las resoluciones que el Parlamento le envíe, con el fin de permitir que la Asamblea aporte una contribución efectiva a la definición de las políticas comunes;
- que en el transcurso del desarrollo progresivo de la Unión Europea, este mecanismo reciba una consagración jurídica gracias a una modificación del Tratado, concediendo al Parlamento un verdadero derecho de iniciativa;
- que el Parlamento pueda deliberar desde ahora en todos los casos que sean de la competencia de la Unión, tanto si dependan o no de los Tratados (*).

2. LOS DEBATES DE ORIENTACION GENERAL

El Parlamento elegido debe influenciar la orientación general de las actividades de la Unión y concentrar la atención de la opinión con grandes debates políticos. Para incrementar la autoridad de estos debates, es preferible que los dirigentes de cada uno de nuestros países puedan participar en ellos, aunque las funciones ejercidas en el área nacional no les permita, de hecho, presentarse a las elecciones europeas.

Con este fin, someto a la atención del Parlamento la doble proposición siguiente:

a) el Parlamento debería organizar por lo menos una vez al año, es decir, con la perspectiva evocada a continuación, y una vez bajo cada presidencia, un debate sobre el estado de la Unión y el funcionamiento de las Instituciones.

b) a este debate, como a otros debates de una importancia comparable, serían invitados, por un lado, el Presidente del Consejo Europeo, y por el otro, un número limitado de dirigentes políticos que no forman parte del Parlamento Europeo, elegidos según criterios a determinar, y que podrían tomar la palabra.

B. El Consejo Europeo

Las estructuras institucionales establecidas por los Tratados han revelado ser en la práctica demasiado débiles para asegurar de manera permanente el impulso político necesario en la construcción europea. Esto ha obligado a los Jefes de Gobierno a reu-

(*) La extensión de las competencias de la Unión Europea, y por consiguiente las del Parlamento Europeo, a las materias discutidas hasta el presente en la Asamblea de la Unión de la Europa Occidental, obliga a interrogarse sobre la necesidad de mantener en actividad la institución parlamentaria de la Unión de la Europa Occidental.

DOCUMENTACION

nirse, primero de manera ocasional, y luego de modo regular, bajo el nombre de «Consejo Europeo».

Para que el Consejo Europeo pueda aportar efectivamente un elemento nuevo al funcionamiento de las Instituciones y reforzar la capacidad de decisión de la Unión, le someto las proposiciones siguientes que definen su papel y las modalidades de su acción.

1. El Consejo Europeo determina la orientación general coherente, surgida de una visión global de los problemas, que es la anticipación indispensable en la búsqueda de una política común.

2. En este marco, los Jefes de Gobierno utilizan colectivamente la autoridad de que disponen en el plan nacional, para dar en el seno del Consejo Europeo el impulso necesario a la construcción europea y hallar juntos el acuerdo político que permita mantener, a pesar de las dificultades, una progresión dinámica.

3. Para asegurar con eficacia su papel institucional, sin dejar de conservar una gran flexibilidad de funcionamiento, el Consejo Europeo adopta las disposiciones siguientes:

- cuando toma decisiones en el dominio comunitario, actúa en la forma y según los procedimientos de los Tratados. La presencia de la Comisión en las reuniones del Consejo Europeo es una garantía de ello;
- en los otros casos, las decisiones u orientaciones generales son formuladas de tal modo que pueden servir de líneas directrices para los que han sido encargados de establecerlas;
- el Consejo Europeo indica siempre la institución u órgano encargado de ejecutar la decisión que toma;
- al mismo tiempo, señala, si es necesario, los plazos de ejecución;
- las reuniones son preparadas bajo la responsabilidad del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores.

C. El Consejo.

Los Tratados establecen las competencias y procedimientos del Consejo en el dominio comunitario. Cuando actúe en dominios de la Unión no abarcados por los Tratados, la competencia del Consejo emanará desde ahora de un compromiso político de los Estados que, ulteriormente, será confirmado por un instrumento jurídico.

Con el fin de reforzar la autoridad y eficacia del Consejo, su acción debería ser más coherente, más rápida y más continua.

A este objeto, formulo las proposiciones siguientes:

1. COHERENCIA

a) Una decisión del Consejo Europeo debería encargar al Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de coordinar, de la manera más apropiada, las actividades de los Consejos especializados.

DOCUMENTACION

b) La distinción entre las reuniones ministeriales consagradas a la cooperación política y las reuniones del Consejo, ha de ser suprimida. La supresión de esta distinción no afectará los procedimientos que existen actualmente en la preparación de las deliberaciones diplomáticas de los Ministros.

2. RAPIDEZ

La rapidez en el proceso de decisión necesita principalmente un refuerzo de los mecanismos mayoritarios.

a) El recurso al voto mayoritario en el seno del Consejo deberá convertirse en una práctica corriente en el dominio comunitario.

b) En los sectores de las relaciones exteriores, donde los Estados se comprometen a proseguir una política común, éstos deberían llegar a una decisión y poder hacer frente a las crisis con una acción rápida. Ello implica que, por analogía con el mecanismo institucional de los Tratados, la opinión minoritaria debe, en estos sectores precisos, adherirse a los puntos de vista de la mayoría al final de los debates.

3. CONTINUIDAD

a) Una modificación del Tratado debería establecer en un año la duración de la Presidencia del Consejo Europeo y del Consejo con el fin de:

- reforzar la autoridad de la Presidencia;
- permitir un diálogo más continuo entre el Parlamento y el Consejo;
- dar mayor continuidad a la acción.

b) El Consejo Europeo y el Consejo deben confiar la dirección de las tareas especializadas o temporales, tales como una negociación o un estudio, ya sea a la Comisión, a un país, o a una o varias personas, independientemente de los cambios de Presidencia. Esto no debe disminuir en nada los poderes que la Comisión recibe de los Tratados.

D. La Comisión

1. PAPEL DE LA COMISION

En virtud del Tratado, la Comisión ejerce una influencia importante en la definición de las políticas comunes por las proposiciones que somete al Consejo. Esta función debe ejercerla sin reticencias, poniendo regularmente al Consejo ante sus responsabilidades.

Pero su actividad no debe limitarse a este papel de proposición. En el marco de las políticas definidas en común, ha de encontrar nuevamente una latitud de acción que le permita aportar su dinamismo propio a la realización de la Unión Europea. Esta latitud de acción ha hallado su mejor expresión en los poderes otorgados a la Alta Auto-

ridad de la Comunidad del Carbón y del Acero. Es preciso inspirarse en este ejemplo.

Yo propongo:

- que para la ejecución y gestión de las políticas comunes en el dominio comunitario se haga un uso incrementado del artículo 155 del Tratado, que prevé la posibilidad de conferir competencias a la Comisión;
- que el Consejo Europeo encargue a la Comisión, así como al Consejo, de informarle sobre los casos en que esta disposición podría ser aplicada actualmente o en un futuro próximo.

2. LA COHESION DE LA COMISION

Para dar a la Comisión Europea una autoridad y cohesión incrementadas, propongo que los Tratados sean modificados en el sentido siguiente:

- a) el Presidente de la Comisión será designado por el Consejo Europeo;
- b) el Presidente designado deberá presentarse ante el Parlamento para declarar y para que su designación sea confirmada por un voto;
- c) el Presidente de la Comisión designará a sus colegas en deliberación con el Consejo, teniendo en cuenta el reparto nacional.

En espera de esta modificación del Tratado y para designar a la Comisión que ha de entrar en funciones el 1.º de enero de 1977, propongo que el Presidente sea designado por el Consejo Europeo durante su segunda reunión de 1976, que se presente ante el Parlamento y que participe con los Estados miembros en la preparación de la reunión del Consejo que deberá designar a los otros miembros de la Comisión.

E. La Corte de Justicia

La Corte de Justicia ha subrayado en su parecer sobre la Unión Europea, que la Comunidad constituye un «estado de derecho» y que dicha característica debe ser mantenida en la Unión. Un elemento esencial de legitimidad para nuestra empresa me obliga a formular las reflexiones siguientes:

- a) la Corte debe tener en los nuevos dominios abarcados por la Unión, poderes idénticos a los que dispone actualmente para permitirle interpretar el derecho de la Unión, anular los actos de las Instituciones que no sean conformes a los Tratados y declarar las faltas de los Estados;
- b) los particulares deben ser habilitados también para introducir un recurso directo ante la Corte de Justicia contra una acción planteada por una de las instituciones de la Unión que viole sus derechos fundamentales;
- c) cuando la Unión Europea haya conseguido su dinamismo propio, será conveniente examinar si el sistema jurídico actual de la Comunidad puede ser mejorado o ampliado: la Corte ha hecho proposiciones en este sentido.

F. Los órganos comunes

1. En el capítulo III de este informe he indicado el desarrollo que conviene dar a las actividades del Comité del Empleo. Este desarrollo responde a la preocupación de introducir en las Instituciones de la Unión los elementos de concertación en el poder de decisión que conocemos en todos nuestros Estados.

2. El Comité Económico y Social, cuya composición es distinta, ha de proseguir sus actividades que rinden apreciables servicios a la Comunidad, asociando a la elaboración de las políticas comunes a los representantes de las diversas categorías socio-profesionales. Este, deberá ser consultado regularmente en el desarrollo de la política económica y social, en el dominio de la protección de los consumidores y en la eliminación de los obstáculos técnicos de los intercambios.

3. La función importante que el Comité de Representantes Permanentes ocupa en el mecanismo de decisión de la Comunidad deberá ser reconocida oficialmente en la Unión Europea. Yo propongo que, cuando al nivel del COREPER, surja un consenso entre los países miembros y la Comisión sobre una decisión a tomar, ésta pueda serlo a dicho nivel por delegación del Consejo. Hoy día, estas decisiones son transferidas al Consejo siguiente que las aprueba sin debate (bajo la forma de «puntos A»), y este proceso testimonia de un formalismo jurídico del que podemos pasarnos.

Las Representantes Permanentes han de estar asociados de manera efectiva a la elaboración de las posiciones en materia de política europea de su país, con el fin de establecer el vínculo indispensable entre la formación de los puntos de vista nacionales y el proceso de decisión común.

4. El Comité Político ha dado muestras de su eficacia en la preparación de las deliberaciones diplomáticas de los Ministros. La creación de un centro único en el seno del Consejo no debe cambiar ni su competencia ni su composición.

No obstante, he comprobado que el desarrollo pragmático de los órganos de la cooperación política fue concebido principalmente para desembocar en la definición de posiciones comunes en los problemas del momento. Estamos más bien equipados para reaccionar que para actuar. Para adaptarse a una situación en la que las acciones comunes serán frecuentes en el dominio de la política exterior, los Ministros de Asuntos exteriores deberán vigilar que se complete el aparato existente.

5. La construcción europea ha de tener en cuenta la tendencia general a la des-centralización administrativa que existe en todos nuestros países. Las Instituciones de la Unión cuidarán de que sean establecidos, a medida de las necesidades, órganos de ejecución especializados, los cuales asumirán tareas precisas. Estos órganos comunes deberán beneficiarse de un estatuto flexible que permita una gestión personalizada y responsable bajo la tutela de las Instituciones.

G. La delegación del poder de ejecución

La eficacia de un sistema institucional no depende únicamente de las competencias atribuidas a las Instituciones, sino también de la manera en que éstas las ejercen.

En este dominio existe un principio que parece ser esencial para la realización de

DOCUMENTACION

la Unión Europea: el de la delegación del poder de ejecución. Esta delegación ha de convertirse en una regla general si es que quiere desarrollar la eficacia indispensable del sistema institucional. Esta es a un mismo tiempo el instrumento necesario de nuestra acción común y el signo exterior visible de nuestra solidaridad.

Por lo que se refiere al principio de la delegación, propongo retener las orientaciones siguientes:

a) Toda política definida en común debe normalmente ser establecida por un órgano o una persona comisionada a este fin;

b) Por consiguiente, toda decisión irá acompañada en estos casos de la designación del órgano de ejecución;

c) Este órgano de decisión dispone en el marco de una política común, de la latitud de acción necesaria para el ejercicio eficaz de su mandato.

La práctica de la delegación afecta particularmente al Consejo. Ante el incremento de las tareas comunes, la eficacia exige que éste se concentre sobre su papel de decisión, y adopte las disposiciones siguientes:

a) En el dominio comunitario:

— utilizar el artículo 155 del Tratado, como se ha indicado más arriba, en el punto C;

— delegar una parte de su poder al COREPER, como se indica más arriba, en el punto F.

b) En el dominio no comunitario,

— acordar una verdadera delegación de poder sobrepasando el papel de simple portavoz, para la aplicación cotidiana de políticas definidas en común;

— valorizar con esta finalidad el papel de la Presidencia;

— utilizar, cuando las circunstancias lo recomienden, a los Estados y su aparato diplomático como mandatarios de la Unión;

— utilizar ampliamente el aparato institucional comunitario con que se ha dotado Europa.

La distinción entre lo que depende del dominio comunitario y lo que no depende de él, no podrá ser mantenida de manera absoluta en el estadio de la ejecución, como no lo sería tampoco en el de la decisión.

La existencia de un centro de decisión único, completado por el principio de la delegación en la ejecución, permitirá que nuestra voluntad política utilice de la mejor manera posible, respetando los Tratados, los órganos de ejecución disponibles, y dará a nuestra acción la flexibilidad indispensable para replicar a las situaciones complejas.

Conclusión

La mutación cualitativa vinculada a la Unión Europea, y subrayada en cada uno de los capítulos de este informe, la encontramos también en el dominio institucional. Ello no supone un trastorno del plan institucional existente, sino un incremento de su autoridad, de su eficacia, de su legitimidad y de su coherencia. Varias medidas en vías de realización llevan ya este camino, principalmente la elección del Parlamento por sufragio directo y el perfeccionamiento del sistema de los recursos propios, que deberá entrar en vigor antes de 1980. Debido al hecho mismo de que éstas fueron ya previstas, no he creído útil tratarlas, pero deseo subrayar su importancia y necesidad.

La valoración del papel del Consejo Europeo y del Parlamento, la generalización de mecanismos mayoritarios y coordinación de las actividades del Consejo, el incremento de la influencia y cohesión de la Comisión, y la delegación del poder de ejecución, son, todas ellas, medidas esenciales que deberán ser establecidas sin demora para poner en marcha la Unión Europea.

Pero, finalmente, el marco institucional valdrá lo que valga el espíritu que lo anime. El consenso político de nuestros Estados, evocado en el capítulo primero de este informe, es quien debe revitalizar las instituciones comunes. La convicción de que la Unión es vital y necesaria, permitirá superar los conflictos de interés y las divergencias de puntos de vista. Y la voluntad de realizar esta Unión, obliga a dar a las instituciones comunes las competencias requeridas. Sin este estímulo político, a las Instituciones de la Unión les faltará siempre alma y vigor.

Capítulo VI

CONCLUSION GENERAL

Este informe ha intentado establecer un aspecto general de la Unión Europea y de los medios para realizarla. Las conclusiones a las que desemboca han sido indicadas en los capítulos precedentes.

La tarea de nuestros gobiernos y de las instituciones europeas consiste en:

- definir primeramente un consenso político sobre los fines y características de la Unión, en términos que respondan a las aspiraciones profundas de nuestros pueblos;
- establecer después las consecuencias de esta elección en las diferentes zonas de actividad interna y externa de la Unión;
- poner en marcha, con acciones concretas en cada uno de estos dominios, el proceso dinámico de realización de la Unión en condiciones que devuelvan su credibilidad a la empresa europea;

DOCUMENTACION

— reforzar el aparato institucional para situarlo en posición de hacer frente a las tareas que le esperan.

Los progresos realizados en este aspecto transformarán progresivamente la naturaleza y la intensidad de las relaciones entre nuestros Estados. Es previsible que otros Estados democráticos europeos quieran adherirse a la empresa. Esta sigue abierta para ellos, a condición de que sea aceptada la perspectiva global de la Unión Europea y las obligaciones que emanan de su edificación progresiva. Las nuevas adhesiones no deben retrasar el desarrollo de la Unión ni ponerla en peligro.

Por supuesto, la realización de la Unión Europea no es fácil. No obstante, es esencial y merece los esfuerzos de todos.

Desde hace treinta años, el peso relativo y la influencia de nuestros Estados en el mundo se han degradado de manera constante. Paralelamente, el dominio de los gobiernos nacionales sobre las palancas que permiten influenciar el futuro de nuestras sociedades, se ha reducido constantemente. Tanto en el plan interno como en el plan externo, ha disminuido el margen de maniobra de los Estados. Estos intentan mantenerse en equilibrio frente a presiones y fundamentos internos y externos que no controlan. La doble espiral de impotencia, que conduce de la debilidad a la sujeción, base ella misma de nuevos abandonos, representa un gran peligro.

La construcción europea es la única respuesta global a este desafío surgido espontáneamente de la voluntad de nuestros pueblos, encarnada en la obra de los Padres de Europa. La única también que llega a la raíz de los problemas, porque afecta a la vez a la política y a la economía, a nuestra posición en el mundo y a nuestras estructuras internas. La única que intenta encontrar por todos lados una parte del control y del poder que se nos escapa, y situarnos, así en condiciones de construir nosotros mismos la sociedad en la que queremos vivir.

La Comunidad ha sido la primera etapa de esta empresa histórica. La Unión Europea, que extiende nuestra acción común a sectores nuevos y hace aparecer de manera más clara el proyecto de sociedad subyacente, es su etapa siguiente. Así es como debe ser comprendida y realizada.

Ahora que el paro y la inflación castigan severamente a nuestros países, que todos nos interrogamos sobre las debilidades de nuestras estructuras económicas y políticas, y que la prosperidad de Europa depende con toda evidencia de factores ajenos a nuestro control, el esfuerzo europeo no debería dejar indiferente a nadie. Cada uno de nosotros debe participar en el esfuerzo común a fin de que juntos recobremos un dominio suficiente sobre la economía y la moneda para asegurar un crecimiento ordenado, para que juntos establezcamos las formas de una sociedad más justa que respete nuestros valores comunes y para que hagamos oír nuestra voz en el mundo con la fuerza de la Unión. De ello dependerá finalmente mañana nuestro modo de vivir y el de nuestros hijos.