

REFLEXIONES GLOBALES ACERCA DEL PROBLEMA DE LA AMPLIACION DE LA COMUNIDAD

Preámbulo

Como lo llevaba anunciando desde el mes de octubre de 1977, la Comisión estima indispensable poner en conocimiento del Consejo el estado de las reflexiones que le inspira la situación en lo que a la ampliación de la Comunidad se refiere. Cada uno de los países aspirantes a la adhesión ha alcanzado una fase distinta en su proceso evolutivo. Así, tenemos que Grecia se halla en una fase que ha conducido en fecha reciente al Consejo a haber previsto para fines del año en curso la terminación de la parte esencial de la negociación, lo que lleva a pensar que la adhesión de dicho país deberá haber tenido lugar para 1981. La Comisión transmitirá en breve su dictamen sobre la solicitud portuguesa, habiendo dado comienzo a los preparativos del dictamen sobre la solicitud española. Dichos trabajos se llevarán a cabo de modo tal que, para el momento de la adhesión de Grecia, se hayan realizado progresos sensibles en las negociaciones tendentes a la adhesión de Portugal y España.

Por tal razón, la Comisión juzga oportuno poner en conocimiento del Consejo, mediante el presente documento, sus primeras reflexiones acerca de las condiciones necesarias para el éxito de la ampliación de la Comunidad, a la vez que transmite análisis más detallados de los aspectos económicos e institucionales de la ampliación, que han servido de pauta para tales reflexiones.

I. EL RETO DE LA AMPLIACION

1. Al solicitar su adhesión a la Comunidad, tras haber apenas recobrado la democracia al salir de un largo período de dictadura, Grecia, Portugal y España han realizado, ante todo, una opción política, opción que tiene un doble aspecto. Por un lado, refleja el afán de las tres democracias de consolidarse y de precaverse frente al posible regreso de la dictadura. Por otro lado, ella constituye un acto de

DOCUMENTACION

fe en el porvenir de la Europa Unida y viene a demostrar que el ideal que dio origen a la Comunidad no perdió ni su vigor ni su vigencia. Los tres países le han confiado a la Comunidad una responsabilidad política que esta última no podría eludir más que renegando ella misma los principios en los que se edificó. Tales principios, el preámbulo del Tratado de Roma los resume así:

«Los fundadores de la Comunidad, resueltos a afirmar las salvaguardas de la paz y de la libertad, llaman a los demás pueblos de Europa que comparten su ideal, para que se asocien a su esfuerzo.»

Los Jefes de Estado y de Gobierno acaban de proclamar solemnemente la fidelidad a ese ideal, que lleva a la Comunidad a darles una respuesta positiva a los países candidatos.

2. España, Grecia y Portugal desean formar parte de una Comunidad fuerte. Diluida, debilitada, simple zona de libre intercambio o incluso unión aduanera, Europa no supondría para los tres Estados candidatos, al igual que para los nueve Estados miembros actuales, más que un interés limitado. Ahora bien, la ampliación presenta dificultades económicas y plantea problemas de índole institucional, a cuyo análisis procederemos a continuación. Por ello, la Comunidad, al ampliarse, podría debilitarse hasta el punto de que fueran puestos en tela de juicio sus objetivos fundamentales.

Para que la nueva ampliación constituya un éxito y porque no quiere correr el riesgo de faltar a su misión, la Comunidad, al negociar el ingreso de los tres nuevos Estados y al organizar el período de transición, deberá prevenir las dificultades que la ampliación podría provocar, tanto en lo que respecta a los Estados candidatos como a la propia Comunidad actual. Por otro lado, va a tener que fortalecer rápidamente su cohesión y sus estructuras y progresar por la senda de su unión. Ello implica que la Comunidad no puede postergar decisiones que ya son urgentes, tendentes, por un lado, a consolidar el Mercado Común y, por otro, a profundizar en las políticas comunes, esenciales para el éxito de la ampliación.

La Comisión formuló, en fechas recientes, diversas propuestas destinadas a facilitar el progreso real por la senda de la Unión Económica y Monetaria y, con posterioridad, por la de la Unión Europea. Tal política constituye un imperativo para la Comunidad actual, a la vez que la condición esencial de la viabilidad y del progreso de una Comunidad de Doce.

II. LOS PROBLEMAS ECONOMICOS

3. La Comunidad actual ha alcanzado un alto grado de desarrollo económico y sus estructuras, en lo esencial, son relativamente homogéneas.

No obstante, desde hace algunos años ella tropieza con dificultades sensiblemente agudizadas por la crisis económica que sobrevino cuando precisamente estaba procediendo a asentar debidamente su primera ampliación. La Comunidad se enfrenta con problemas económicos, particularmente acuciantes en ciertos sectores, con problemas sociales (ella cuenta con más de seis millones de desemplea-

dos, mientras que, hasta entonces, había sido la principal salida de mano de obra migrante, procedente, esencialmente, de las regiones mediterráneas de Europa y, sobre todo de los países candidatos) y, en fin, con disparidades regionales.

El Mercado Común, que lleva consigo la libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales, así como la adopción y aplicación de políticas comunes, es el fundamento de la Comunidad Europea. Pero esta última no puede contentarse con garantizar el buen funcionamiento del Mercado Común. Su meta consiste en realizar su Unión y, en particular, su Unión Económica y Monetaria, habiendo adoptado, con tal fin, un programa quinquenal. La consecución de tal objetivo tiene por base la mejor convergencia de las economías de los Estados miembros, la supresión de los últimos obstáculos que se oponen al Mercado Unico, la solución progresiva de los principales problemas estructurales y la profundización de las políticas comunes.

4. España, Grecia y Portugal presentan notables diferencias, ya que el peso económico y las potencialidades de crecimiento de España son muy superiores a los de Grecia y Portugal. Pero el desarrollo económico de esos tres Estados es inferior al de la Comunidad actual, de modo que su ingreso vendrá a incrementar la parte relativa de las regiones y sectores comunitarios en situación difícil; sus estructuras agrícolas, industriales y sociales son, en gran medida, heterogéneas con respecto a las de los nueve Estados miembros actuales. En esas condiciones, la cohesión del Mercado Común y la consecución de la Unión Económica y Monetaria podrían verse afectadas por la nueva disparidad engendrada por la ampliación.

5. Así, pues, para conciliar los objetivos fundamentales de la Comunidad y su voluntad política de acoger a tres nuevos miembros, será preciso evitar poner en entredicho los cimientos y los objetivos de la Comunidad, o bien comprometer el desarrollo de los tres nuevos candidatos.

A ese respecto y habida cuenta de las dificultades económicas que la ampliación va a provocar, convendría llevar a la práctica las orientaciones que a continuación se exponen, destinadas a dotar de mayor coherencia a la Comunidad ampliada.

6. En primer lugar, la perspectiva de ampliación le impone a la Comunidad el recurso a los medios necesarios para conseguir el crecimiento más fuerte posible, ya que no cabe duda de que la solución de los problemas económicos vinculados a la ampliación dependerá, en gran medida, del crecimiento de la Comunidad actual y, por consiguiente, también en España, Grecia y Portugal. Con un crecimiento de alto nivel y, en la prolongación de las tendencias pasadas, relativamente más alto en los tres países candidatos, se vería facilitada la solución de los problemas específicos, mientras que la adaptación resultaría más difícil en la hipótesis de un crecimiento medio.

Pero también resultaría necesario preparar y facilitar, mediante acciones sectoriales específicas, la integración en la Comunidad de los tres Estados candidatos, debiendo definirse la actuación correspondiente en función de las principales dificultades que la ampliación pueda provocar.

7. Así, pues, habrá que evitar, **desde la fase de negociación**, todas las actuaciones que comprometan la coherencia de la Comunidad, poniendo en práctica las

medidas que la robustezcan. Durante ese período, la Comunidad y los países candidatos deberán ir preparándose para el Mercado Común ampliado, lo que viene a significar que la Comunidad deberá ayudar a los Estados candidatos a fomentar ciertas actividades a las que la ampliación podría darles nuevo auge, pudiendo, por otro lado, pedirles que, antes incluso de la adhesión, acaten ciertas disciplinas comunes perfectamente definidas, debiendo España, Grecia y Portugal beneficiarse de las correspondientes ayudas financieras.

Tales actuaciones no pueden tener carácter general, sino que deberán ser específicas, definidas con el país candidato en función de objetivos sectoriales precisos y, en su caso, integradas en programas plurianuales que tengan en cuenta los intereses generales de la Comunidad. El BEI (Banco Europeo de Inversiones) podría intervenir en la financiación de acciones comunes, aumentándose su capital en consecuencia. En esa fase, resultaría prematuro evaluar con mayor precisión las cuantías de las intervenciones necesarias, ya que tales cuantías, así como las de los créditos de otras procedencias que resulten necesarios, no se podrán precisar más que cuando se hayan definido los problemas correspondientes a los objetivos específicos.

Tal comportamiento debería considerarse suficiente en lo que se refiere a Grecia, cuya renta per cápita apenas es inferior a la de Irlanda y a España, comparable a Italia en muchos aspectos.

Portugal, cuya renta per cápita es muy inferior al de cualquier otro Estado de la Comunidad ampliada y cuyas estructuras están aún poco desarrolladas, podría disfrutar de una ayuda comunitaria que le permita facilitar su crecimiento. La Comunidad ha contribuido ampliamente a las ayudas financieras que se le vienen concediendo a dicho país desde 1974, debiendo proseguir, en particular en el seno del FMI, su política de sostén de la balanza de pagos portuguesa y facilitar, en particular mediante el otorgamiento de préstamos por el BEI, el fomento de las inversiones necesarias.

8. Después de la adhesión, convendría, probablemente, mantener la ayuda excepcional al crecimiento portugués. Por otro lado, respecto a los tres países candidatos, deberán proseguirse los programas específicos definidos en común antes de la adhesión, para permitirles adaptarse más rápidamente a los nuevos imperativos de la adhesión. Tales actividades financieras se llevarán a cabo, sobre todo, a través del presupuesto comunitario. Determinadas estimaciones llevadas a cabo a partir de situaciones simuladas con cargo al presupuesto 1978 según los mecanismos y en el marco de los Fondos actuales, indican que su plena participación en los gastos y recursos del presupuesto acarrearía el saldo neto correspondiente: para Grecia, del 2,30 por 100 de su PIB, para Portugal, del 2,5 por 100, y para España, del 0,40 por 100, todo ello en una hipótesis máxima. Toda simulación de este tipo es, obsta decirlo, imprecisa y de difícil transposición en el futuro. Si, además, los tres Estados candidatos disfrutaran, durante el período de transición, de un régimen privilegiado de abono de recursos propios comparable al que se les concedió a Reino Unido, Dinamarca e Irlanda en 1973, su ventaja relativa será netamente más importante aún. En el estado actual de sus estructuras económicas, no cabe afirmar que los tres nuevos miembros posean la capacidad de absorber transferencias más importantes en plazos más breves.

9. Los traspasos de recursos arriba indicados exigirán el desarrollo y la adaptación de los instrumentos presupuestarios a disposición de la Comunidad, así como la utilización óptima de los recursos de dichos instrumentos. Tales medidas deberían tomarse con suma rapidez, ya que resulta preciso fortalecer los esfuerzos actuales encaminados a acentuar los traspasos en beneficio de las regiones débiles de la Comunidad que se verán afectadas por la ampliación, con el fin de permitirles hacer frente a las consecuencias de la misma.

Tal enfoque financiero no tiene sentido más que si se integra en una política. En materia de política económica, industrial, agrícola, social y regional, el enfoque comunitario global permite prever de modo más positivo las consecuencias de la ampliación y garantizar la coherencia del Mercado Común. La ampliación se realizará con tanta mayor facilidad cuanto más fuerte sea la Comunidad y cuanto más haya progresado por la senda de la Unión Económica y Monetaria, lo que permitirá garantizar la compatibilidad de los objetivos macroeconómicos con los objetivos estructurales y la de los objetivos estructurales entre sí, facilitándose así la solución de los problemas que la ampliación plantea tanto en la Comunidad actual como en los tres Estados candidatos, a la vez que se van reduciendo progresivamente las desigualdades e incompatibilidades que siguen subsistiendo entre Estados y regiones de la Comunidad ampliada.

A. La agricultura.

10. La adhesión a la Comunidad de los tres países candidatos implica un importante aumento de los activos (+ 55 por 100), de la superficie agrícola (+ 49 por 100), del número de explotaciones (+ 57 por 100) y de la producción agrícola (+ 24 por 100). La agricultura ocupa un papel mucho menos importante en la Comunidad que en los países candidatos.

11. España, Grecia y Portugal presentan sensibles diferencias, pero las agriculturas de esos tres países presentan entre sí, así como con las de las regiones mediterráneas actuales, bastantes características comunes. Así, pues, los desequilibrios que existen en el seno de la actual Comunidad se hallarán amplificadas por la adhesión de esos tres países.

12. El peligro de aumento del coeficiente de autoabastecimiento en ciertos sectores ya excedentarios o en trance de pasar a serlo —vino, aceite de oliva, ciertas frutas y verduras— es real, tanto más cuanto que la reactivación de los mecanismos de sostén de la Política Agrícola Común (PAC) y el nivel, a menudo más alto, de los precios de la Comunidad de Nueve podría conducir al incremento de la producción en los países candidatos. Ello podría resultar cierto, sobre todo, en lo que se refiere a las producciones que interesan a los terceros países, con los que la Comunidad ha establecido relaciones particulares.

En lo que respecta a otros productos excedentarios en la Comunidad actual, pero deficitarios en los países candidatos —productos lácteos, carne—, la ampliación podría incidir en cierta medida en el balance comunitario, sin que resulte posible dar por descontado su reequilibrio, habida cuenta de la magnitud del desequilibrio actual.

DOCUMENTACION

13. La aplicación de las reglas de la política agrícola común para los productos deficitarios en los países candidatos, va a ejercer un efecto negativo en su balanza comercial, facilitando, por el contrario, la salida para algunos de sus productos. Resulta difícil apreciar, en este momento, cuál va a ser el resultado global desde el punto de vista de la balanza de pagos. De todos modos, habrá que evitar que se produzcan en dichos países incitaciones al aumento de las producciones no rentables.

14. Las soluciones que se les den a esos problemas deberán tender, ante todo, a mantener el acervo comunitario en el ámbito agrícola y la continuidad del proceso de integración en esos sectores, debiendo venir a insertarse en las metas de la PAC, en particular la utilización nacional de los recursos, la garantía para los productores de un nivel equitativo de rentas y la adaptación de la producción agrícola, en cantidad y calidad, a los mercados internos y externos de la Comunidad ampliada.

15. Habida cuenta de los problemas que se han enunciado; de su índole y de sus características, habrá que estudiar con los países candidatos las medidas comunes que habrá que aplicar en el sector agrícola, con arreglo a las directrices anteriormente esbozadas.

16. En el plano interno, se impone el mejoramiento de las estructuras de producción que corra parejas con el mejoramiento cualitativo, pero no cuantitativo, de la producción. Por otro lado, habrá que dominar mejor la evolución de ciertas producciones, teniendo en cuenta, por un lado, la situación del mercado en el plano comunitario y, por otro, la necesidad de conseguir el desarrollo de las distintas regiones de la Comunidad de Doce. También sería conveniente proseguir el proceso ya iniciado en la Comunidad de Nueve, tendente a la reconversión de ciertas producciones hacia productos respecto a los cuales la Comunidad es deficitaria. No obstante, las estructuras agrícolas de los países candidatos se prestan peor aún que las de las regiones mediterráneas de la Comunidad de Nueve a la obtención de tales producciones, que son, en gran medida, extensivas.

Los problemas estructurales de la agricultura de la Comunidad ampliada exigirán, a la vez, la prosecución y la intensificación del esfuerzo iniciado en la Comunidad de Nueve y la puesta en práctica de medidas de gran envergadura en los países candidatos. Tales medidas podrían inspirarse en la política mediterránea ya iniciada por la Comunidad, debiendo, pues, exceder, como se dice más adelante, del marco de la política agrícola común. No obstante, dada la índole y la envergadura de los problemas estructurales de los nuevos Estados miembros, de las producciones de que se trate y de la situación económica general, tal política no dará resultados a corto plazo. Por ello, resultará indispensable mantener una política activa de sostén del mercado en la Comunidad ampliada, como resulta indispensable en la Comunidad actual, durante el tiempo que resulte necesario para el éxito de los esfuerzos de reestructuración.

17. Sea cual fuere la respuesta que se le dé en el marco de la PAC a los problemas de la ampliación, salta a la vista que cualquier mejora en el sector de la agricultura tendrá consecuencias precisas en el empleo y llevará inevitablemente a la reducción sensible de la población activa empleada o, más bien, subempleada, en agricultura y a la necesidad de la absorción de tal población por los demás

DOCUMENTACION

sectores de la economía. Ello lleva consigo y destaca una vez más la necesidad, ya encontrada y aceptada, en lo que se refiere a las regiones mediterráneas de la Comunidad de Nueve, de buscar la respuesta rebasando el marco de la PAC y de promover el fomento integrado y paralelo del conjunto de los sectores económicos, así como la coordinación necesaria de los esfuerzos comunitarios, nacionales y regionales.

B. La industria.

18. La industria de la Comunidad de Nueve sigue padeciendo los efectos negativos de la crisis económica general, mientras que, por otro lado, se halla implicada en un proceso de adaptación a la nueva división internacional del trabajo que se esboza como consecuencia de la participación de un número cada vez mayor de países en la producción y en los intercambios económicos internacionales.

En ciertos sectores, ha sido preciso aplicar ya un conjunto de medidas para hacer frente a los problemas particularmente graves que plantea la adaptación a tal evolución, medidas relacionadas, en lo inmediato, con la salvaguarda del mercado común y de los principios básicos del sistema de intercambios internacionales, así como con la indispensable reestructuración de los sectores interesados y la reconversión de las regiones particularmente afectadas, en condiciones aceptables desde el punto de vista social.

Paralelamente a tales medidas, habrá que emprender un esfuerzo de promoción en los sectores de crecimiento en los que las capacidades de producción actualmente inutilizadas o liberadas por la reestructuración deberán hallar un empleo más adaptado a las exigencias de la demanda.

19. Las economías de los tres países candidatos no escaparon a la crisis económica. Hallándose, en grados diferentes, en una fase de desarrollo económico menos avanzada que la mayoría de los miembros de la Comunidad de Nueve, la estructura de su producción industrial, al igual que la de la demanda, son sensiblemente distintas de las del conjunto de la Comunidad.

20. La ampliación vendrá a añadir, en particular, capacidades de producción en ciertos sectores sensibles de la Comunidad, así como aumentará la disparidad en lo que respecta a las condiciones de producción que existen en otros.

La ampliación planteará, además, el problema de la asociación de los tres países candidatos al gran esfuerzo de adaptación del aparato de producción industrial de la Comunidad a las nuevas condiciones del mercado mundial. Los trabajos técnicos relativos a los sectores que pudieran verse afectados darán comienzo en cuanto sea posible.

21. En la elaboración de su política industrial, la Comunidad deberá tener en cuenta esa perspectiva de ampliación y preparar, desde ahora, en colaboración con ellos, la integración de los países candidatos en los dispositivos existentes, aplicando las necesarias adaptaciones.

Resulta, pues, por un lado, la necesidad de disciplinas comunes, concertadas con los países candidatos, con el fin de que las medidas industriales tengan pleno éxito desde el comienzo. Por otro lado, el buen funcionamiento de esas disciplinas

DOCUMENTACION

permitiría no tener que aplicarles a los países candidatos las medidas de protección que la Comunidad se ve obligada a adoptar con respecto a terceros países, por lo menos en lo que respecta a las exportaciones que revisten gran importancia para el equilibrio de su respectiva balanza comercial.

C. Los problemas energéticos.

22. Los tres países candidatos se hallan sometidos, con respecto a las importaciones energéticas, a una dependencia que varía entre el 78 y el 88 por 100, según los países. Su adhesión agravará aún más la dependencia de la Comunidad de Nueve, que tiene que cubrir ya el 57 por 100 de sus necesidades mediante importaciones —de petróleo— en particular— procedentes de terceros países. Tal perspectiva resulta tanto más sombría cuanto que en los tres países candidatos, debido al diferente nivel de partida, el consumo bruto de energía sigue aumentando con suma celeridad.

La evolución del precio de la energía y el previsible incremento de las importaciones energéticas en esos tres países, amenazan con acentuar los desequilibrios de balanza de pagos y poner en peligro el crecimiento económico y la convergencia de las estructuras económicas en el interior de la Comunidad ampliada.

23. Se impone, pues, imperativamente, un nuevo impulso político a las medidas comunitarias tendentes a reducir la dependencia con respecto a las importaciones. Ello implica la instauración de un genuino mercado común de la energía, la mancomunación de los recursos, un esfuerzo cada vez mayor en materia de ahorro de energía y una política común con respecto a los terceros países, para asegurar nuestro abastecimiento a largo plazo.

D. Los aspectos sociales.

24. Las reestructuraciones industriales y agrícolas, así como la tendencia a la orientación hacia producciones con gran intensidad de capital provocarán desprendimientos de mano de obra que vendrán a agravar más aún el desempleo en la Comunidad. Los doce totalizan, en la actualidad, más de 1,5 millones de desempleados. La agravación de ese fenómeno, en particular con la llegada al mercado del empleo de un número considerable de jóvenes que aumentarán las dificultades, habida cuenta del alto índice de desempleo que conocen esas clases de edad, va a constituir uno de los retos y una de las principales tensiones políticas de la década de los 80.

25. Para hacerle frente, la Comisión estima que es preciso proceder, con toda urgencia, a la definición de una política audaz del empleo —sobre todo en lo que respecta a la formación profesional— en el marco de una política social global en el plano comunitario. Tal política debe poder movilizar todos los medios financieros de la Comunidad ampliada.

26. La libertad de circulación de las personas y, en particular, de los trabajadores; constituye un derecho fundamental que la Comunidad no puede negarles a

DOCUMENTACION

los nacionales de los países miembros. Tal libertad no provoca, de por sí, grandes corrientes migratorias en período de desempleo, pero, sin embargo, en una situación tan tensa en el mercado del empleo, podría generar graves conflictos. Así, pues, a los nacionales de los nuevos Estados miembros se les podrá ir garantizando progresivamente el derecho de libre circulación y de trabajo en la Comunidad gracias al doble juego del desarrollo regional y de las medidas adecuadas de transición.

E. Los aspectos regionales.

27. Las disparidades regionales de la Comunidad se verán agravadas por la ampliación, dado que los países candidatos presentan importantes desequilibrios regionales internos que tenderán a exacerbarse por falta de una política regional de envergadura.

La ampliación no dejará de intensificar las corrientes de intercambios entre la Comunidad actual y los tres países candidatos, dándole nuevo impulso al crecimiento económico. Sin embargo, tal situación puede resultar más beneficiosa para las regiones ya desarrolladas, cuyo tejido económico es lo bastante flexible y dinámico para explotar mejor las posibilidades de un mercado más vasto. La liberación de los intercambios podría incluso llegar, por falta de las adecuadas políticas correctivas, a poner en peligro la prosecución del desarrollo de cierto número de regiones débiles de la Comunidad ampliada. El aumento de los desequilibrios regionales podría traducirse, en el plano social, por grandes diferencias de nivel de vida, que darán lugar a importantes migraciones hacia ciertas regiones muy ricas, lo que aumentará la despoblación de unas y la concentración en otras.

28. Así, en la Comunidad de 12 se deberán aplicar políticas destinadas a reducir las diferencias regionales, mediante el fomento de las regiones desfavorecidas. Tales políticas, que deberán disponer de los medios financieros adecuados, deberán inscribirse en el conjunto de medidas a que se refiere el capítulo II.

III. LUGAR DE LA COMUNIDAD AMPLIADA EN EL MUNDO

29. La ampliación fortalecerá el papel que la Comunidad está llamada a desempeñar en el mundo; en el Mediterráneo, ya que cubrirá gran parte de la orilla norte, pero también en Africa y América Latina, teniendo en cuenta los lazos históricos de dos de los países candidatos con países importantes de dichas zonas geográficas.

Siendo ya la primera potencia comercial del mundo, la Comunidad verá aumentar su peso en los intercambios internacionales a causa de la ampliación, lo que no dejará de repercutir sensiblemente en sus relaciones con los demás grandes países industrializados.

30. El desarrollo de la política exterior de una Comunidad ampliada supone el fortalecimiento de la cohesión de sus miembros, lo que no se podrá conseguir sin que, al mismo tiempo, los gobiernos intensifiquen su cooperación en lo que respecta a todos los problemas de política extranjera.

DOCUMENTACION

El fortalecimiento de tal solidaridad pone en evidencia la importancia que reviste la cooperación política para las Comunidades Europeas que «siguen siendo el núcleo original a partir del cual la unidad europea se desarrolló y tomó el auge que hoy tiene» (1).

Habrà que aplicar los métodos más idóneos para que los Estados candidatos puedan verse asociados, desde la conclusión de las negociaciones, a la acción definida en el seno de la cooperación política.

31. Las consecuencias de la ampliación se dejarán sentir particularmente en los intercambios de la Comunidad con los países de la región mediterránea y los países en desarrollo. A este respecto no cabe ignorar que la capacidad de absorción del mercado comunitario será, en las actuales perspectivas, limitada para numerosos de sus productos de consumo, tanto agrícolas como industriales, que son objeto de intercambios importantes para la economía de ciertos terceros países, sobre todo de la cuenca del Mediterráneo. Ahora bien, los acuerdos celebrados con dichos países tienen por objeto promover los intercambios en beneficio de ambas partes, objetivo que se deberá proseguir tras la ampliación.

32. Es preciso estudiar atentamente las consecuencias de la ampliación en las relaciones con los países en desarrollo.

En lo que se refiere a los ACP (Países de África, Caribe y Pacífico), la ampliación, en lo esencial, les brindará un mercado más importante para los productos tropicales y las materias primas, sin que la misma deba tener, globalmente, consecuencias negativas. El sistema de preferencias generalizadas experimentará un impacto debido al aumento de las potencialidades de producción de productos sensibles que son, precisamente, en general, los que mayor interés presentan para los países beneficiarios de dicho sistema.

33. Pero, evidentemente, en la región mediterránea es donde la ampliación tendrá efectos más acusados.

En dicha región se plantea, en primer lugar, el problema de Turquía, dada la índole de las relaciones que se han venido manteniendo hasta la fecha con dicho país. La Comunidad deberá velar por que la ampliación no constituya un obstáculo en la senda trazada por el Acuerdo de Asociación que la vincula a ese país. Antes, por el contrario, conviene buscar, en tal ocasión, con ese asociado, las soluciones que permitan concretar la voluntad política que figura en la base del Acuerdo, fijándose por meta el fortalecimiento de los vínculos que ya unen la Comunidad a Turquía y la extensión y ahondamiento de la cooperación entre ellas.

Por otro lado, la Comunidad ha celebrado o renovado en esa región una serie de acuerdos de cooperación o de asociación que abarcan tres países del Magreb, cuatro del Mashrek, Israel, Malta y Chipre. La ampliación llevará consigo la erosión de la parte del mercado comunitario de dichos países, como consecuencia de las dificultades de índole socioeconómica, habida cuenta del grado de interdependencia que ya se alcanzó.

Cierto que los problemas se plantean de modo distinto y con distintos grados de intensidad según el país de que se trate, en particular según la parte que ocupan en sus exportaciones a la Comunidad los productos agrícolas mediterráneos o los

(1) Informe de Luxemburgo, 30 de octubre de 1970.

DOCUMENTACION

productos industriales ya sensibles. Así, Marruecos, Túnez, Israel y Chipre podrían verse particularmente afectados en lo que a la agricultura se refiere, mientras que, en lo que respecta a la industria, todos esos países corren el peligro de verse afectados al cabo de cierto plazo, dado que su desarrollo industrial se basa, en parte, en la apertura del mercado comunitario. Por último, la libre circulación de los trabajadores en la Comunidad de Doce podría afectar a la salida de mano de obra de dichos países y, en particular, de los del Moghreb, que sacan de los ahorros de los trabajadores parte importante de los recursos necesarios para el equilibrio de su balanza de pagos.

34. Por tales razones, la Comunidad deberá buscar con dichos países, paralelamente al proceso de ampliación, un nuevo equilibrio basado en la concertación activa con el fin de permitir, al mismo tiempo, la realización de intercambios ordenados y, a esos países, la prosecución de su desarrollo con el concurso de la Comunidad.

IV. EL PERIODO DE TRANSICION

35. Está claro que los países candidatos no podrán, desde el momento mismo de su adhesión, asumir el conjunto de las obligaciones derivadas de su pertenencia a la Comunidad, imponiéndose el transcurso de un periodo de transición que, teniendo en cuenta la amplitud, la diversidad y la índole de los problemas que deberá resolver, siempre conservando su carácter de excepcionalidad estrictamente limitada en el tiempo y en sus modalidades, deberá presentar la flexibilidad suficiente como para dejar a las distintas negociaciones el cuidado de obtener las soluciones adaptadas a las características peculiares de cada candidato.

La adhesión de los nuevos Estados miembros acarreará inmediatamente su participación de pleno derecho en el conjunto de instituciones y órganos de la Comunidad, así como en la plenitud del proceso decisorio comunitario. A tal igualdad de derechos deberá corresponderle la igualdad de obligaciones, con la única reserva de las excepciones vigentes durante el periodo de transición.

36. Resultaría quimérico tomar como hipótesis un periodo de transición de duración inferior a la que se aplicó durante la primera ampliación (cinco años). No obstante, la duración de dicho periodo deberá fijarse de modo que no resulte demasiado remota, so pena de perder su efecto de incitación a la reforma y de poner en peligro la cohesión de la Comunidad.

Por tal razón, diez años podrían constituir el máximo y cinco el mínimo para realizar la transición. Por otro lado, la duración realmente necesaria dependerá en cada caso, no solamente de la situación de partida del nuevo miembro interesado, sino también de la evolución de la situación económica europea e internacional durante el periodo de su integración.

Parecería indicado subdividir el periodo de transición —en la medida en que el mismo exceda de cinco años— en dos etapas, cada una de las cuales corresponda a progresos perfectamente definidos.

37. Tal dispositivo general debería hallarse dotado de flexibilidad suficiente, debido a las diferencias en las dificultades de adaptación de un sector a otro, lo que excluye la concepción uniforme de la transición. Los progresos que haya que realizar durante cada una de las etapas serán objeto de programas de transición específicos por sector o grupos de sectores, sin perder de vista la necesaria interdependencia de las fórmulas que, en cada caso, se vayan a adoptar.

38. La primera etapa debería permitir alcanzar, en cada una de las esferas, metas precisas con arreglo a calendarios definidos, de forma que, al final de la etapa, se haya conseguido la integración lo más avanzada posible de los países candidatos en la Comunidad. Si sobre la base de comprobaciones objetivas, se pusiera de manifiesto que el acatamiento de tales compromisos crearía dificultades de gran envergadura, las Instituciones (2) deberían poseer la facultad de prorrogar la primera etapa —sin modificar, por ello, la duración total del período de transición—, reduciéndose, en consecuencia, la duración de la segunda etapa.

Con independencia del elemento de flexibilidad así introducido en el desenvolvimiento del período de transición, la segunda etapa serviría para terminar la transición en los sectores respecto a los cuales la complejidad o la amplitud de las adaptaciones impone la utilización de todo el período de transición para su integración completa.

39. La expiración del período de transición constituiría, en todo caso, el límite máximo de entrada en vigor del conjunto de las reglas comunitarias y de instauración de todas las instituciones que lleve consigo la ampliación de la Comunidad.

Además de las disposiciones peculiares de cada una de las etapas, ciertas cláusulas serían valederas para el conjunto del período. Así, tenemos que las obligaciones destinadas a garantizar la asunción por los nuevos Estados miembros del acervo comunitario, deberían ir acompañadas, en ciertos casos, de cláusulas de salvaguardia particulares, para prevenir el riesgo de dificultades imprevisibles. La misma cautela se impone a los Estados miembros de la Comunidad actual frente al riesgo que la ampliación del Mercado Común podría comportar en ciertos sectores sensibles.

40. El Tratado de adhesión no solamente debería regular, con las precauciones y la flexibilidad necesarias, las modalidades de la asunción del acervo comunitario, sino que debería contener también disposiciones relativas al desarrollo de la Comunidad durante el período de transición. Durante dicho período resulta, en efecto, conveniente evitar, por un lado, el «standstill» de la Comunidad y, por otro, tener en cuenta el hecho de que uno u otro de los nuevos Estados miembros puede no estar en condiciones, por razones de importancia, de participar inmediatamente y por entero en la puesta en práctica de una nueva política. En el acto por el que se instaura dicha política debería ser posible, por consiguiente, prever, por analogía con las disposiciones del tratado de adhesión relativas a las modalidades de la asunción del acervo comunitario, las cláusulas de excepción y de salvaguarda que

(2) Tal prórroga la decidiría el Consejo, a propuesta de la Comisión, aprobándose por mayoría calificada con motivo de la primera prórroga (duración máxima por fijar), exigiéndose la unanimidad si se acreditase necesaria una segunda prórroga.

se acreditasen necesarias con carácter transitorio. Por otro lado, la Comunidad debería también convenir medidas especiales que le permitiesen al Estado miembro interesado recuperar el tiempo perdido.

V. ASPECTOS INSTITUCIONALES Y ADAPTACION DE LOS TRATADOS

41. Las instituciones y los órganos de la Comunidad actual no pueden asegurar que el proceso de integración se continúe en una Comunidad ampliada, siendo de temer, por el contrario, la debilitación de los trámites comunitarios de decisión.

Ahora bien, tal fenómeno convertiría en difícil o incluso en imposible la formación de una Comunidad de derecho, fundamento de la Comunidad y única legitimación del principio de que a derechos iguales corresponden obligaciones iguales. Por tal razón, conviene fortalecer de modo decisivo las instituciones y órganos de la Comunidad ampliada.

La experiencia del tránsito de seis a nueve miembros ya reveló determinadas dificultades e insuficiencias en la capacidad de actuar y de reaccionar en común. La presencia de doce miembros va a someter a las Instituciones y a los sistemas de decisión a presiones considerables, exponiendo a la Comunidad a peligros de atasco y de dilución si no mejoran las condiciones prácticas en que funciona. De ahí que se impongan amplias adaptaciones para conseguir el correcto funcionamiento de la Comunidad ampliada. La noción de adaptación deberá recibir una aplicación más extensiva que en el pasado, estableciéndose un vínculo causal entre la adaptación y la ampliación, quedando entendido que la modificación de los principios fundamentales de los tratados no podrá realizarse más que con arreglo a los trámites de revisión previstos con tal fin en los propios Tratados.

42. En lo que respecta a las adaptaciones de índole «aritmética» en la composición y en el funcionamiento de las Instituciones, que lleva consigo el aumento del número de Estados miembros, debe seguir manteniéndose la regla con arreglo a la cual todos los Estados miembros se hallan presentes en todas las instituciones y órganos de la Comunidad. Por otro lado, la Comunidad deberá velar por que no resulten sensiblemente modificados los equilibrios existentes entre los Estados miembros, basados en la combinación de factores demográficos y de consideraciones políticas.

43. En la adaptación de los Tratados, deberá tenerse en cuenta la necesidad de mejorar las condiciones de funcionamiento de las Instituciones Comunitarias, de forma que se compense el hecho de que la presencia de mayor número de miembros convierte en más pesado el proceso decisorio. Tal adaptación debe afectar, en particular, al recurso al voto mayoritario, las competencias de la Comisión y la utilización más sensata de los instrumentos jurídicos establecidos por los Tratados.

En una Comunidad de doce miembros, es de desear el recurso más frecuente al voto mayoritario, con vistas, sobre todo, a evitar la agravación de los atascos que se han podido comprobar en la Comunidad actual. La Comisión se basa, en particular, en el enfoque adoptado por los Jefes de Estado o de Gobierno que, en la «Cumbre» de París, de 1974, estimaron conveniente, para mejorar el funcionamiento

del Consejo, «renunciar a la práctica consistente en subordinar al consentimiento unánime de los Estados miembros la decisión sobre toda cuestión, sea cual fuere su postura respectiva con respecto a las conclusiones aprobadas en Luxemburgo el 28 de enero de 1966».

El fundamento de tal medida se halla confirmado por la práctica que se ha ido desarrollando progresivamente desde 1975. El recurso al voto en el seno del Consejo se ha ido extendiendo de modo pragmático. De ese modo, se ha ido elaborando un Código de conducta política que hoy admiten el conjunto de los Estados miembros. Teniendo en cuenta tal evolución y las implicaciones de la ampliación, la Comunidad ganaría un precioso margen de maniobra al ampliar la esfera en la que resulta posible remitirse a dicho código, es decir, sustituyendo la unanimidad por la mayoría calificada en un pequeño número de artículos de los Tratados en los que la exigencia de la unanimidad (que se impone en la actualidad) no aparece justificada objetivamente y provocó, en el pasado, importantes retrasos en el procedimiento de decisión.

44. Por otro lado, resultará aún más necesario descargar al Consejo y a sus órganos de la preparación de las cuestiones técnicas de aplicación y recurrir a métodos de decisión dotados de flexibilidad y de rapidez. La fórmula más sencilla consistiría en adaptar los Tratados de forma que se disponga en los mismos que la Comisión ejerza las facultades de gestión y ejecución, salvo decisión distinta del Consejo. Tal modificación haría entrar en el orden jurídico comunitario un método de acción cuyo fundamento ha sido reconocido en numerosas declaraciones oficiales (la más importante de las cuales es la de los Jefes de Estado o de Gobierno, con motivo de la «Cumbre» de diciembre de 1974, párrafo 8 del comunicado).

45. En lo que respecta a los problemas que se le plantearán a una Comunidad ampliada a causa de la mayor diversidad de situaciones políticas, económicas y sociales, los actuales principios del orden jurídico comunitario permiten ya hacer frente a la situación. El principio de la unicidad del derecho comunitario se ve, en efecto, moderado por el principio de la indiscriminación, siendo, por tal razón, posible que al aprobar una reglamentación, las instituciones comunitarias tengan en cuenta, como es debido, las diferencias objetivas de situación entre los Estados miembros.

VI. CONCLUSIONES

46. El proceso de ampliación ha dado ya comienzo y, mediante el presente informe, la Comisión ha considerado su deber mostrar los peligros que tal proceso puede hacerle correr a la Comunidad si no se toman las medidas necesarias para garantizar su éxito. La Comisión estima también deber recordar su profunda convicción de que el reto que tal proceso constituye puede y debe ser, desde ahora, el punto de partida de un nuevo impulso de la Comunidad hacia las metas que le asignaron los autores de los Tratados.

47. Al fomentar la cohesión de la Comunidad, en particular mediante el fortalecimiento de su poder de decisión y por medios de gestión más numerosos y, por consiguiente, más eficaces, al definir y al robustecer las políticas comunes, en

DOCUMENTACION

particular en los sectores más expuestos, al orientarse hacia una política regional más ambiciosa, al desarrollar una política social audaz a escala comunitaria y al dotarse de los medios, esencialmente financieros, a la medida de sus objetivos, la Comunidad puede y, por consiguiente, debe responder a las aspiraciones de los países que aspiran a ingresar en ella. Es preciso destacar de nuevo la importancia de esa respuesta positiva a países animados por una doble motivación política: consolidar la democracia e integrarse, no en una Europa hierática, sino en una Europa en marcha, tanto más cuanto que la alternativa al fortalecimiento no sería el estancamiento sino el retroceso y la dilución, en los que tendrían, tanto, por lo menos, como los actuales países miembros, todo que perder y nada que ganar.

En esa perspectiva convendrá asociar a los tres países a la prosecución del progreso hacia la consecución de la Unión Europea y, en primer lugar, hacia la Unión Económica y Monetaria, cuya realización se dificultará en apariencia pero que, más que nunca, constituye la etapa indispensable hacia ese objetivo final.

Europäische

GRUNDRECHTE

Zeitschrift

EuGRZ

Heft 18 vom 13. Oktober 1978

Beschleunigungsgebot des Art. 6 Abs. 1 EMRK gilt auch für bestimmte
Verwaltungsstreitverfahren. König-Urteil des Europäischen Gerichtshofs für
Menschenrechte, Straßburg. (S. 406)

aus Heft 16/17 vom 28. September 1978

Gleichberechtigung der Frau. Defrenne-Urteil III des Gerichtshofs der
Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg. (S. 358)

Diskriminierungsverbot bei Beförderungen und Versetzungen. Court of
Appeal, London. (S. 361)

Meinungsäußerungs- und Pressefreiheit des Schülers. Schweizerisches
Bundesgericht, Lausanne. (S. 363)

Der Supreme Court und sein Verhältnis zu den anderen Staatsgewalten.
Bericht von Regierungsdirektorin Helga Seibert, Bonn. (S. 386)

Internationale Konventionen gegen die Folter. Prof. Dr. Alois Riklin,
St. Gallen. (S. 389)

aus Heft 14/15 vom 11. August 1978

„Isolationsfolter“-Beschwerden von Baader, Ensslin und Raspe unbegründet.
Europäische Kommission für Menschenrechte, Straßburg. (S. 314)

Grundrechtsschutz im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften/Ist der
Katalog der in der EMRK enthaltenen Grundrechte für die EG verwendbar?
Prof. Dr. Dr. h. c. Heribert Golsong, Straßburg. (S. 346)

aus Heft 12/13 vom 8. August 1978

Verstoß irischer Rechtsvorschriften zur Beschränkung der Seefischerei
gegen Diskriminierungsverbot. Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften,
Luxemburg. (S. 271)

„Politisches Delikt“ nach niederländischem Recht. Folkerts-Urteil des
Hoge Raad der Nederlanden, Den Haag. (S. 273)

Anmerkung zur Folkerts-Entscheidung zum „politischen Delikt“. Dr. Hans
Krück, Heidelberg. (S. 306)

Die EuGRZ erscheint 2 x im Monat und kostet jährlich DM 222,-; Stu-
denten erhalten 50 % Rabatt.

N. P. Engel Verlag

Kehl am Rhein

Straßburg



Probeheft für:

(Name)

.....

(Straße)

(Ort)

kostenfrei bestellen bei: N. P. Engel Verlag · Postfach 1670 · D-7640 Kehl am Rhein

