

EL INFORME TINDEMANS SOBRE LA UNIÓN EUROPEA

por Gabriel FERRAN (*)

El día 7 del pasado mes de enero, el primer ministro belga, Leo Tindemans, dio a conocer el informe sobre la Unión Europea que le había sido encargado por sus colegas de la Comunidad poco más de un año antes.

El término Unión Europea fue utilizado por primera vez en la Conferencia en la «cumbre» celebrada en París los días 19 y 20 de octubre de 1972. En dicha reunión los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la Comunidad adoptaron una decisión fundamental: el transformar en una Unión Europea antes del fin del decenio actual el conjunto de relaciones existentes entre los Estados miembros.

Este objetivo fue confirmado por las Conferencias de Copenhague y París en diciembre de 1973 y 1974, respectivamente. En esta última, los nueve Jefes de Estado y de Gobierno estimaron necesario el llegar a un acuerdo sobre el concepto de lo que debía ser la Unión Europea y a tal efecto encargaron al primer ministro belga, señor Leo Tindemans, la presentación de un informe antes del 31 de diciembre de 1975. Dicho informe debería ser elaborado sobre la base de las propuestas o sugerencias del Parlamento, la Comisión y el Tribunal de Justicia (estas instituciones comunitarias debían presentar sus propios informes en el primer semestre de 1975) y de las consultas que el señor Tindemans habría de llevar a cabo con los Gobiernos y los medios representativos de la opinión pública de los países de la Comunidad.

La elección del primer ministro belga no ha sido casual. Sus convicciones europeas, su conocimiento del mundo comunitario y su experiencia adquirida de primera mano del funcionamiento de las instituciones de Bruselas, hacían, sin duda, recomendable su elección, pero, además, su nacionalidad belga y el sentido innato del compromiso propio de todo político de este país, eternamente dividido por las querellas lingüísticas-culturales de sus dos pueblos, parecían garantizar un satisfactorio cumplimiento de su misión que, en muchos aspectos, no era sino la transposición al plano europeo de los problemas encontrados diariamente a nivel nacional en su país de origen.

En el curso del pasado año, el señor Tindemans, «peregrino de Europa», ha visitado a todos los más importantes hombres de Estado de la Comunidad y a las personalidades más relevantes en la vida europea. Ha escuchado atentamente

«. (*) Diplomático. Subdirector general de Organismos de Integración de Europa.

los entusiasmos idealistas de unos y las reticencias de otros y ha anotado cuidadosamente los problemas, los temores, las sugerencias y las aspiraciones de todos.

Los contactos que ha mantenido le han enseñado, si es que ello le hacía falta, a ser pragmático, a no elevar en demasía sus visiones de futuro. El señor Tindemans, federalista declarado, partidario convencido de una Europa unida políticamente, ha sido modesto y realista a la hora de redactar su informe. En él no se sientan las bases de una futura constitución europea, ni se establecen calendarios que determinen rigidamente un proceso a seguir. A sus propias convicciones, el primer ministro belga ha antepuesto lo que a la luz de sus experiencias personales ha juzgado posible y viable.

Su esquema parte de lo ya realizado y consiste básicamente en ir incorporando a la parte del edificio ya construido nuevos elementos que lo vayan completando y acercando a sus estructuras definitivas. El informe Tindemans señala de manera precisa cuáles han de ser los nuevos elementos, los ladrillos, por decirlo así, que se han de ir añadiendo a los cimientos y los muros ya en construcción de la futura Unión Europea, pero se guarda bien de hacer una descripción del edificio terminado y de la forma definitiva que ofrecerá.

El método que propone es el de la Europa «paso a paso», el de la Europa posible y realista. Su esfuerzo imaginativo no se centra en la búsqueda abstracta de las estructuras finales que deberá adoptar la construcción de Europa, sino en la elección de los materiales adecuados que hay que ir integrando a la obra iniciada, en el convencimiento de que, cuando se hayan incorporado todos los elementos seleccionados por él, el edificio estará prácticamente construido y no faltará más que darle remate, poner la techumbre, redactar en suma la constitución europea que por el momento evita definir e incluso anunciar.

Si el informe presentado por el señor Tindemans no puede ser calificado de visionario, utópico o maximalista, tampoco cabe decir que su método, como tantas veces ha venido ocurriendo en el desarrollo de la Comunidad, sea el del mínimo común denominador, el de cortar por lo bajo, por lo que resulta aceptable al Estado con menores afanes supranacionales.

En sus propuestas, en la elección de los materiales del edificio, para seguir nuestro símil, Leo Tindemans sigue con frecuencia las sugerencias o los deseos de sus interlocutores europeos —los ladrillos llevan con frecuencia la marca de fábrica o el sello de origen de un país o Gobierno determinado—, pero en modo alguno cabría tachar de fragmentario, débil o desdibujado el programa que propone a sus colegas del Consejo Europeo. La visión de Tindemans es la de una Europa global donde las parcelas aún numerosas que quedan fuera de la órbita comunitaria van reduciéndose paulatinamente en todas las esferas, quedando a cargo de los Estados nacionales unas competencias que no por importantes dejan de ser reducidas en relación con la situación actual.

Otra de las características del informe es la idea de progresividad en la construcción de la Unión Europea.

Ya hemos subrayado que en él no se fijan fechas precisas, ni se establecen calendarios, no se decide que unos y otros objetivos deben ser conseguidos en plazos determinados. La realidad ha desautorizado demasiadas veces tales empe-

ños y el político belga se limita a apuntar caminos, a proponer acciones concretas. Como señala un articulista francés (1), «es a fuerza de ser practicada lealmente como Europa verá poco a poco dibujarse su imagen. Sólo entonces será el momento de darle una nueva forma jurídica».

Como era de esperar, el informe Tindemans ha tenido una acogida muy variada que dista de ser positiva. A pesar de que hemos calificado su programa de pragmático y realista, ello no quiere decir que resulte aceptable para la generalidad de la opinión europea, ni menos para los Gobiernos.

Los europeístas de primera fila y hasta cierto punto la propia Comisión de la C.E.E. le reprochan su timidez; los nacionalistas de uno y otro signo (comunistas y gaullistas de Francia, «antimarketeers», conservadores o laboristas en Gran Bretaña, etc.) denuncian su falta de realismo y critican ásperamente las limitaciones de la soberanía nacional que propugna.

Para otros, y ésta parece ser la posición del Gobierno francés, Tindemans, al querer contentar a unos y otros, ha dado cabida en su receta a ingredientes demasiado diversos y ha producido unas fórmulas poco operativas y conexas que dejan insatisfechos a la mayoría y que de ser adoptadas conducirían la Comunidad al inmovilismo.

Constatación de la falta absoluta de criterios unánimes sobre el informe ha sido el resultado del último Consejo europeo, celebrado en Luxemburgo los días 1 y 2 del pasado mes de abril, en cuyo orden del día figuraba el «Rapport» del primer ministro belga. En efecto, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Nueve no abordaron apenas el debate sobre el informe, limitándose a felicitar a su autor y a dejar el tema para mejor ocasión.

* * *

Tras estas consideraciones de índole general, entremos sin mayor demora en el examen del informe. En una primera parte de este trabajo nos ocuparemos del análisis de las principales propuestas que en él se contienen. A continuación expondremos las reacciones que las mismas han suscitado en Europa durante los pasados meses, tanto en los Gobiernos y hombres de Estado de los Nueve como en los partidos políticos y opinión pública en general.

EL CONTENIDO DEL INFORME TINDEMANS

I. Una visión común en Europa

En el primer capítulo de su Informe, Tindemans describe lo que es, a su juicio, la Europa de hoy y esboza las grandes líneas de lo que debe significar la Unión Europea.

¿Por qué ha perdido la idea europea gran parte de su fuerza e impulso

(1) Pierre Drouin: *Le Monde*, día 9 de enero de 1976.

iniciales? En su opinión, porque ha sido víctima de su propio éxito. En 1950, cuando Europa intenta resurgir de las miserias y tristezas de la guerra, consciente de su propia debilidad frente a las dos grandes superpotencias, la unión de los pueblos del Continente viene a ser la fórmula mágica, la panacea que ha de curar todos los males y devolver a Europa su papel en el mundo. En 1975, si ese papel, el papel que desempeñó en el siglo XIX, no ha sido ciertamente recobrado, las perspectivas económicas y políticas han evolucionado tan favorablemente que el europeo medio se ha visto libre de su angustia, de su inseguridad moral y económica. Europa ha perdido también con ello, dice Tindemans, su aire de aventura.

Por otra parte, el europeo de hoy advierte, día tras día, de forma progresiva, las dificultades que se encuentran en el camino de la unión continental. Ha habido demasiados intentos vanos, demasiados compromisos sin cumplir y fechas sin respetar. El hombre del Viejo Continente se ha vuelto escéptico. La idea de Europa es también víctima de sus fracasos.

Pero una estructura a medio terminar no se mantiene bien y hay peligro de que se derrumbe. Es urgente, concluye, el ir hacia adelante si no queremos poner en peligro lo ya conseguido; hay que ir hacia la Unión Europea.

En los comentarios preliminares que han servido de introducción a este estudio hemos intentado ya resumir el significado que dicho término tiene para el primer ministro belga. Este considera que el término «Unión Europea» no debe entenderse como «un arreglo definitivo que culmine la obra de la unificación de Europa, sino como una etapa esencial en su marcha adelante, durante la cual se verifique un **cambio cualitativo** en las relaciones entre los Nueve» (2).

Ello supone:

- Consolidación de lo ya conseguido por la Comunidad;
- Definición de nuevas áreas clave donde los Nueve deben adquirir compromisos;
- Fortalecimiento de las instituciones comunitarias.

Este programa de acción que se detalla a lo largo de los restantes capítulos del informe debe producir el cambio «cualitativo» en la naturaleza de la Comunidad que, a juicio de Tindemans, constituye el rasgo distintivo de la Unión Europea, paso previo, no lo olvidemos, aunque trascendental hacia la forma definitiva que, como ente político, debe adoptar Europa finalmente y que en su opinión, enunciada a título personal y al margen del informe por saber que no es compartida por otros líderes políticos de los Nueve, debe ser la del Estado Federal.

Las esferas de acción o componentes de la Unión Europea, acerca de los cuales los Nueve deberán ponerse de acuerdo estableciendo nuevos compromisos o políticas comunes, se analizan en los siguientes capítulos del informe cuyas líneas generales seguimos.

(2) Presentación del informe por el señor Tindemans a la prensa el 7 de enero de 1976.

II. Europa en el mundo

Tindemans ha insistido una y otra vez, tanto en su informe como en entrevistas concedidas o conferencias pronunciadas con posterioridad al mismo, que una de las razones fundamentales para realizar la Unión Europea era la de permitir al Viejo Continente actuar unido en el frente exterior, hablar «con una sola voz» que represente a los pueblos europeos y poder de esta manera ejercer una acción decisiva en la esfera internacional.

En efecto, Tindemans, a lo largo de los numerosos contactos a todos los niveles que celebró durante el pasado año antes de redactar su informe, quedó muy impresionado por la preocupación que el europeo medio sentía ante la pérdida de peso de cada país en particular y de Europa en general en el concierto internacional. La mayoría de sus interlocutores manifestaron al Jefe del Gobierno belga que la razón esencial para la Unión la veían en un acrecentamiento del prestigio y del poder político de Europa en el mundo para poder preservar el sistema de valores y el «way of life» típicos de nuestra civilización.

El primer problema que aborda el informe en este concepto es la necesidad de que un **centro de decisión único** asuma todas las responsabilidades de los Estados miembros en el frente exterior. Concretamente recomienda que se ponga fin a la práctica imperante hasta el momento de discutir en marco comunitario (Consejo de ministros) los asuntos cubiertos por los Tratados (3) o por la legislación comunitaria posterior, mientras que los temas calificados de «políticos», no incluidos en los Tratados, son objeto de examen por los mismos ministros, simultáneamente a sus reuniones en Consejo pero fuera de éste, en el marco de la denominada cooperación política.

Todos los problemas, todos los asuntos, afirma Tindemans, sean de carácter político o económico, caigan o no bajo la competencia de los Tratados que crearon la Comunidad, deberán ser discutidos en Consejo como temas que afectan a la Comunidad como tal (4). Concretamente el informe recomienda que el sistema de coordinación política que ha venido imperando hasta el momento sea sustituido por el establecimiento de nuevas políticas comunes en el campo de los asuntos exteriores. Ello implica obviamente, y Tindemans está plenamente consciente, que las decisiones en Consejo se tomen siguiendo la regla de la mayoría absoluta, tema clave al que hacemos alusión más de una vez en este trabajo.

Ahora bien, Tindemans no pretende que los Estados renuncien por entero de forma inmediata a sus competencias en política exterior. Con el realismo y el sentido práctico que le caracterizan, el método que ha elegido es el de seleccionar determinadas áreas que por su importancia, complejidad o implica-

(3) Tratado de París de 1951, que estableció la C.E.C.A., y Tratado de Roma de 25-III-1957, que creó la C.E.E. y el E.U.R.A.T.O.M.

(4) En el aspecto jurídico —señala el Informe—, esta ampliación de las competencias del Consejo podría efectuarse mediante la firma por los Estados miembros de un reducido Protocolo que reprodujera el párrafo 11 de la Declaración adoptada en la Conferencia en la «cumbre» de los Nueve en Copenhague en 1973. Dicho párrafo hace referencia precisamente a las competencias políticas de los Estados miembros.

ciones multinacionales o regionales aparezcan como especialmente adecuadas para un tratamiento comunitario.

El informe recoge cuatro:

1.º El nuevo orden económico mundial (5).

2.º Relaciones entre Europa y Estados Unidos. Tindemans sugiere que el Consejo Europeo delegue uno de sus miembros para mantener conversaciones con la Administración norteamericana a fin de precisar la naturaleza y el alcance de las relaciones mutuas.

3.º La seguridad (6).

4.º Crisis en la región europea. Aquí se incluirán casos como el reciente conflicto greco-turco sobre Chipre, la reacción europea a sucesos como los registrados en España el pasado otoño, o anteriormente en Portugal, etc. Hasta ahora, los Nueve han reaccionado conjuntamente en tales crisis en el marco de la «cooperación política» al igual que han tratado o tratan de adoptar posturas comunes en algunos de los grandes temas internacionales del momento: negociaciones GATT, Conferencia de Helsinki sobre la Seguridad, Conferencia Norte-Sur, reforma del sistema monetario, etc. Pero el sistema actual no basta, entiende Tindemans; es demasiado lento e imperfecto y las posiciones comunes no llegan nunca o llegan tarde o, para tener en cuenta los intereses de todos, carecen prácticamente de eficacia. De ahí que en los cuatro campos citados las decisiones deban a su juicio ser «comunitarias», por ser competencia de la Unión y adoptadas por mayoría cuando la unanimidad no sea posible.

En cualquier otro aspecto de las relaciones exteriores, los Nueve proseguirán su cooperación tal como se viene realizando hasta el momento según el sistema iniciado en 1970. Tindemans reconoce que alguno de los puntos básicos de la política exterior de los Estados como es el relativo a la defensa no está todavía «maduro» como para ser añadido a los arriba mencionados. La Unión Europea no estará completa hasta que no incluya la defensa, pero mientras ese día llega —sugiere—, los Estados miembros:

- deberán armonizar sus puntos de vista mediante la celebración de consultas periódicas;
- cooperarán en la fabricación de material de guerra e incluso considerarán la posibilidad de establecer una Agencia Europea de Armamento.

III. La Europa económica y social

Tres sectores analiza Tindemans dentro de este capítulo. Los Estados miembros deberán mostrar su voluntad política de llegar a una Unión Europea encontrando fórmulas que permitan el progreso en los mismos. Dichos sectores son:

(5) Se refiere al tema de las relaciones entre países industrializados y en vías de desarrollo que se discute en la actualidad en varios foros internacionales.

(6) En el sentido dado a dicho término en la Conferencia de Helsinki sobre Cooperación y Seguridad en Europa.

La política económica y monetaria, las políticas sectoriales y la política social y regional.

A) Política económica y monetaria.

La Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en La Haya en 1969 decidió que el mejor medio de consolidar la Comunidad consistía en el establecimiento de una Unión Económica y Monetaria. Lamentablemente, este objetivo, confirmado por posteriores Conferencias comunitarias en la «cumbre», no se ha conseguido, ni se ha registrado prácticamente progreso alguno hacia él en los últimos años.

Sin embargo, Tindemans comenta en su informe que todos sus interlocutores europeos, en el curso de las visitas realizadas durante el pasado año, se mostraron unánimes acerca de la necesidad de llegar a la Unión Europea y Monetaria y en la consideración de ésta como el núcleo central en torno del cual debía montarse la construcción de la Unión Europea. Todos los demás avances en sectores económicos concretos de la vida comunitaria dependen de ella y sin ella carecen de significación. No obstante, subraya, hasta el momento nadie ha encontrado una fórmula que resulte aceptable para todos los países.

Tindemans no pretende haber encontrado la fórmula. En su lugar se limita a recomendar:

- Reiniciar el debate sobre la mejor manera de adoptar una política económica y monetaria.
- Continuar avanzando en la línea de lo ya conseguido desde 1969 y muy especialmente consolidar y ampliar el mecanismo de la «serpiente» comunitaria que ha cumplido muy satisfactoriamente sus funciones en el terreno monetario (7) estableciendo mecanismos similares en otros campos: política presupuestaria, lucha contra la inflación, etc.

La idea más original contenida en el informe, o al menos la más controvertida y la que ha dado lugar posiblemente a mayores críticas se refiere precisamente al nuevo carácter que el debate sobre la política monetaria y económica debería revestir.

Tindemans entiende que en el momento actual es imposible elaborar un programa de acción cuyas etapas puedan ser cumplidas plenamente y al mismo tiempo por la totalidad de los Estados miembros. «La divergencia objetiva de las situaciones económicas y financieras es tal que, si se impulsara dicha exigencia, el progreso resultaría imposible y Europa continuaría desmoronándose.»

(7) Las monedas comunitarias (con excepción de la libra y la lira y, desde el mes de marzo último, del franco francés) tienen acordadas entre sí y con las monedas de Suecia, Austria y Noruega paridades fijas con un margen pequeño de fluctuación que los Bancos Centrales respectivos se encargan de mantener interviniendo en el mercado, concertando entre sí préstamos a corto plazo en apoyo de la moneda más débil, etc.

A su vez, el conjunto de las monedas comunitarias flota con relación al dólar. El gráfico que refleja las oscilaciones de las monedas comunitarias, unidas entre sí, respecto de la moneda americana da como resultado una línea ondulante denominada «la serpiente».

En consecuencia, continúa, hay que admitir que:

- Los Estados, capaces de realizar progresos, deberán seguir su marcha hacia adelante.
- Los Estados que, por motivos reconocidos como válidos por el Consejo, no están en condiciones de seguir a los otros, no tendrán obligación de hacerlo, de momento, y recibirán la ayuda posible de los otros Estados para conseguir la meta común.

Tindemans precisa, sin embargo, que no se trata de crear una Europa «a la carta» donde cada cual adoptaría las obligaciones y reglas comunes que le parecieran convenientes. El objetivo final debe haber sido admitido por todos, aun cuando la consecución del mismo pueda estar escalonada en el tiempo. Cita en apoyo de esta tesis el artículo 223 del Tratado de Roma que, haciendo referencia al caso del Benelux, admite de manera transitoria un grado de integración más avanzado entre determinados miembros de la Comunidad.

La idea de una Europa «à deux vitesses» o «two tier Community», según la expresión inglesa consagrada, no es original del político belga. Tiempo atrás había sido expuesta con más crudeza por Willy Brandt, y, aun cuando mal recibida generalmente, dicha tesis había tenido un cierto eco, especialmente en Alemania, el país más interesado en llegar a la Unión Económica y Monetaria.

La propuesta de Tindemans ha causado gran revuelo y ha sido acogida en general de forma negativa, muy especialmente por la Comisión de la C.E.E., y como era de esperar, por Gran Bretaña, Italia e Irlanda, países implícitamente aludidos por el belga como pasajeros de «segunda» dentro del tren comunitario.

El argumento básico de las críticas a esta propuesta (8) consiste en que los Estados miembros de «segunda clase», al quedarse rezagados con relación a los del grupo primero, no harían más que aumentar su retraso económico y la diferencia entre ambos grupos de países, en vez de disminuir, muy probablemente se haría mayor.

Aun cuando teóricamente era probable que la idea de una «segunda velocidad» en la marcha hacia la Unión pudiera resultar atractiva al partido laborista o algunos de sus miembros con menor espíritu europeo, el ministro de Asuntos Exteriores británico, Sr. Callaghan, denunció pronto como inaceptable la propuesta de Tindemans, previniendo que su adopción podría provocar precisamente el efecto contrario de lo que se perseguía, es decir, la ruptura del Mercado Común.

El propio Tindemans ha salido en varias ocasiones al paso de estas críticas asegurando que había sido mal interpretado. «Mi idea de Europa es la de un convoy de barcos en ruta hacia un puerto común. Durante el camino, alguno puede quedarse rezagado, y entonces el deber de los demás es ayudarlo y protegerle de forma que todos puedan llegar conjuntamente al puerto. Lo que yo propongo es exactamente lo contrario de una Europa con dos velocidades. Esta es la Europa que existe ahora» (9).

(8) Véase artículo de Reginald Dale: **No political distinction for leaders o laggards**. «Financial Times», 12 enero 1976.

(9) Entrevista concedida al diario de Bruselas **La Libre Belgique**, 16 febrero 1976.

B) Políticas sectoriales, social y regional.

En este mismo capítulo, al referirse al desarrollo de políticas comunes sectoriales, señala Tindemans que no ve la utilidad de incluir en su informe las acciones requeridas en el sector agrícola, labor que debe quedar reservada a las instituciones comunitarias competentes, pero sí insiste en la importancia de dos sectores claves para el desarrollo industrial: la energía y la investigación. En ambos es urgente la elaboración de políticas comunitarias cuyas líneas directrices quedan apuntadas.

El capítulo de la Europa económica y social finaliza con las orientaciones generales que a su juicio debería adoptar el Consejo en materia de política social y desarrollo regional.

IV. La Europa de los ciudadanos.

Las autoridades comunitarias han sido siempre conscientes de la necesidad de interesar al hombre de la calle en la labor de la construcción europea, haciéndole ver, mediante acciones concretas y tangibles, la trascendencia que la misma reviste para el ciudadano medio en su actividad diaria. En efecto, el debate sobre la Unión Europea, por apasionante que pueda ser histórica y políticamente, corre el peligro de quedar reservado a las clases políticas y a unas minorías más o menos restringidas sin llegar —falta de concreción y de consecuencias directas sobre la vida de cada día— a la masa de la población.

Tindemans, con seguro instinto político, no olvida en su informe a lo que él denomina la Europa del ciudadano, proponiendo al efecto dos líneas de acción: la protección de los derechos del individuo y el establecimiento de medidas a través de las cuales sea perceptible, mediante señales externas, el nacimiento de una solidaridad europea.

En el primer aspecto defiende el derecho de recurso directo al Tribunal de Justicia por parte del particular cuando sus derechos fundamentales hayan sido violados por una institución comunitaria. Igualmente señala la necesidad de defender los derechos del consumidor recordando que el Estado nacional no puede siempre garantizar estos derechos «dentro de un mercado único donde las mercancías circulan libremente». En especial menciona todo lo relativo a la protección del medio ambiente como terreno especialmente adecuado para una acción conjunta comunitaria con influencia directa muy significativa sobre el ciudadano medio. A título de ejemplo dentro de este apartado, Tindemans hace una propuesta concreta que considera de especial relevancia: la creación de un órgano europeo de reglamentación y control de las centrales nucleares con competencia y poderes análogos a los de la «Nuclear Regulatory Commission» norteamericana.

Tindemans presta también una especial atención a cuantas disposiciones comunitarias por incidir directamente sobre el ciudadano medio, puedan despertar en él la conciencia de ser europeo. Entre ellas menciona la unificación de pasaportes (actualmente en curso); la desaparición progresiva de controles

formales en las fronteras; la mejora de los transportes y las comunicaciones entre los países miembros (unificación de tarifas telefónicas, etc.), posibilidad de utilizar en toda la Comunidad los beneficios de la seguridad social, equivalencia de diplomas y períodos de estudios, etc. Como colofón de todo ello. Tindemans propone la creación de una Fundación Europea financiada con fondos de la Comunidad, de los Estados miembros y de carácter privado, con el objetivo de fomentar todo cuanto contribuya a una mejor comprensión y entendimiento entre los pueblos europeos.

V. El fortalecimiento de las instituciones.

Es éste uno de los capítulos más importantes del informe. El punto de partida es doble:

- La Unión Europea se deberá realizar sobre la base de las instituciones ya existentes.
- El funcionamiento de las mismas, que ha venido perdiendo eficacia, deberá ser mejorado. En algunos casos la mejora debería suponer una modificación de los Tratados.

El fortalecimiento de los mecanismos institucionales, subraya el primer ministro belga, es tanto más necesario cuanto que las tareas a realizar en el futuro no se anuncian nada fáciles. «La Comunidad Europea ha integrado mercados. La Unión Europea debe integrar políticas. La transformación cualitativa que exige esta evolución afecta a los procesos de decisión, es decir, a las instituciones.»

A) EL PARLAMENTO

Tindemans parte en sus recomendaciones del principio ya aceptado por el Consejo Europeo, celebrado en Roma en diciembre del pasado año, de que el Parlamento sería elegido por sufragio universal directo en 1978 (10). Como consecuencia, las competencias del mismo deberán ser ampliadas, en especial por lo que se refiere a su función legislativa. Concretamente propone:

- El Parlamento debe disponer de un derecho de iniciativa, el cual implica la presentación al Consejo de resoluciones sobre las cuáles éste deberá proceder a las oportunas deliberaciones.
- El Parlamento podrá deliberar sobre todas las materias que sean competencia de la Unión aun cuando no caigan dentro de la esfera de acción de los Tratados.
- Al menos una vez al año, el Parlamento debería proceder a un debate sobre el estado de la Unión y el funcionamiento de sus instituciones.

(10) Los resultados decepcionantes a este respecto del último Consejo Europeo de Luxemburgo sobre este tema suscitan muchas dudas sobre las posibilidades reales de que dichas elecciones sean llevadas a cabo en la fecha indicada.

A este debate serían invitados el presidente del Consejo y personalidades políticas de los Estados miembros no pertenecientes al Parlamento.

B) EL CONSEJO EUROPEO

Tindemans recuerda que las deficiencias de los mecanismos de decisión establecidos por los Tratados motivaron la reunión periódica de los Jefes de Estado y de Gobierno en «Consejo Europeo».

Para que la labor de éste sea verdaderamente eficaz, el informe define sus funciones:

- El Consejo Europeo debe determinar la orientación general indispensable a la definición de políticas comunes.
- Su objetivo básico consiste en dar el impulso necesario a la construcción europea.

Por lo que al procedimiento se refiere:

- Las decisiones sobre temas comunitarios serán tomadas de acuerdo con lo previsto en los Tratados. La presencia de la Comisión en sus reuniones constituye la garantía para ello.
- En temas no comunitarios, el Consejo Europeo indicará siempre la institución o el órgano encargado de ejercitar la decisión tomada, precisando al tiempo, si hiciere falta, los plazos de ejecución.
- Las reuniones se prepararán bajo la responsabilidad del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores.

C) EL CONSEJO

También son muy importantes las propuestas contenidas en el informe sobre esta institución.

- Para cortar los frecuentes conflictos de competencia entre los ministros de diversas carteras que se reúnen en Consejo, Tindemans recomienda que el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores coordine adecuadamente las actividades de los Consejos especializados.
- En el futuro no debe mantenerse la distinción entre las reuniones ministeriales consagradas a la cooperación política y las reuniones del Consejo propiamente dicho. Las materias no cubiertas por los Tratados, pero que son competencia de la Unión Europea, se tratarían en Consejo en virtud de un compromiso político adoptado por los Estados sin perjuicio de que en su momento se proceda a la necesaria enmienda de los Tratados.
- El recurrir al voto mayoritario debe llegar a ser práctica corriente en los temas comunitarios. El mismo criterio debe prevalecer para la adopción de decisiones en materia de relaciones exteriores para aquellos sectores donde los Estados hayan decidido seguir políticas comunes. Recordemos

que, según Tindemans, hay cuatro sectores prioritarios en política exterior a este efecto que se han detallado anteriormente, en el capítulo correspondiente a esta materia.

- Tanto la Presidencia del Consejo europeo como la del Consejo a nivel de ministros debería durar un año en vez de los seis meses actuales. Ello daría más continuidad a su acción y permitiría una mayor autoridad y eficacia a la Presidencia en el ejercicio de sus funciones.

Finalmente, Tindemans estima que tanto el Consejo Europeo como el Consejo a nivel de ministros podrán confiar determinadas tareas especializadas o temporales tales como una negociación, un estudio, etc., bien a la Comisión, bien a un país determinado o a una o varias personalidades.

El recurrir al voto mayoritario en los Consejos —aun cuando previsto en el Tratado de Roma— es una de las propuestas del informe que ha suscitado más recelos, ya que es una de las que entraña en mayor medida una limitación a la soberanía nacional.

Tindemans ha tratado de quitarle crudeza a su recomendación: «Yo presido un Gobierno cuyos miembros no siempre estamos de acuerdo, pero rara vez procedemos a votaciones. Las decisiones se toman porque, llegado el momento, la minoría se pliega a la opinión de la mayoría. Un sistema similar desearía yo que prevaleciera en los Consejos comunitarios.»

D) LA COMISION

Su papel no debe limitarse a la presentación de propuestas que permitan al Consejo la definición de políticas comunes. El artículo 155 del Tratado de Roma prevé la extensión de las competencias de la Comisión y convendría hacer uso de él en la medida de lo posible. Propone además Tindemans que:

- El presidente de la Comisión sea designado por el Consejo Europeo.
- Dicha designación sea confirmada por el Parlamento tras votación.
- El presidente de la Comisión designe sus colegas tras consulta y teniendo en cuenta los criterios establecidos sobre nacionalidad de los comisarios.

El informe contiene sugerencias, incluso para la elección del próximo presidente de la Comisión, que debe entrar en funciones el día 1 de enero de 1977.

* * *

En aras de la brevedad y para no alargar innecesariamente este trabajo en sus partes más técnicas, no nos detenemos en la descripción de otras propuestas de Tindemans dentro de este último capítulo de su informe. Así, por ejemplo, las relativas al Tribunal de Justicia, al Comité Económico y Social, etc., o al interesante examen que realiza de lo que podría ser la Delegación del poder de ejecución en las instituciones comunitarias. Más útil resulta analizar

la reacción provocada en Europa por el informe en su generalidad o por algunas de sus partes.

REACCIONES EN EUROPA AL INFORME TINDEMANS

Intentar delimitar las reacciones a Tindemans en función de las ideologías o partidos políticos existentes en el Continente no conduce a resultados demasiado concluyentes.

La izquierda comunista es, en general, como es bien sabido, opuesta al movimiento unificador europeo, condenado por Moscú en función de los intereses del bloque soviético ante la amenaza que para él supondría en el plano militar una Europa próspera y unida. La excepción, quizá por motivo de táctica política o por la singularidad de sus opciones actuales, la constituye el partido comunista italiano, dirigido por Enrico Berlinguer, que no sólo —afirma— respetaría los actuales compromisos de Italia en el seno de la C.E.E., sino que estaría dispuesto a desempeñar el papel que a su país le corresponda en una Europa unida.

Críticos también en general del informe aparecen los partidos socialistas, los cuales, en Elsinore (Dinamarca) y a los pocos días de la aparición del informe, pusieron de relieve las insuficiencias del mismo, a la luz de sus programas políticos respectivos, y el carácter demasiado conservador de sus propuestas. Pero si en algunos puntos el desacuerdo es unánime (falta de medidas contra las empresas multinacionales, insuficiente tratamiento del papel de los trabajadores y de los movimientos sindicales, etc.) en muchos casos las críticas responden a motivaciones que nada tienen que ver con la ideología socialista. Los laboristas británicos, por ejemplo, censuran en el informe los aspectos más supranacionales del mismo y aquellos en especial que, como la decisión por voto mayoritario, puedan poner en peligro la soberanía de Westminster. Por el contrario, las críticas del holandés Sicco Mansholt, ex presidente de la Comisión de la C.E.E. («Documento burocrático falto de sentido político») y de Altiero Spinelli, italiano y actualmente miembro de la Comisión, responden en buena parte a las insuficiencias que perciben en el programa europeísta descrito por Tindemans. Para el también socialista y compatriota de éste, Henri Simonnet, su primer ministro se «había quedado corto».

Una mayor coherencia y paralelismo encontraríamos quizá en los partidos socialdemócratas y cristiano-demócratas, europeístas en su mayoría, especialmente por tener su principal raigambre en Alemania, Italia, Bélgica, etc., países de tendencia integracionista.

Por el contrario, las derechas aparecen de nuevo divididas, aunque en general los entusiasmos unificadores son moderados en las ideologías de este signo. Este es el caso de los conservadores británicos que, aun cuando menos anti-europeos que los laboristas, no suscribirían ciertamente en masa muchas de las recomendaciones de Tindemans. Es también el caso de los gaullistas franceses, entre los cuales el informe tuvo una acogida adversa. M. de la Malène lo calificó

de «nido de ambigüedades» denunciando en él su carácter «irreal» (11). En igual sentido se expresó el ex ministro de Asuntos Exteriores señor Jobert, para el cual «no es más que otro informe escrito por gente que desde el principio ha tenido una visión teórica de Europa. Es inútil decir lo que Europa debería ser. Lo que nos debe preocupar es lo que puede ser. El informe de Tindemans es básicamente un informe del Benelux (12).

La verdadera frontera que delimita las reacciones viene dada, y ello es evidentemente lógico, por las tendencias más o menos europeístas de cada individuo, partido político o gobierno en el poder. Estas tendencias están todavía en nuestro Continente muy determinadas por las tradiciones históricas y por los intereses de cada país. Hemos visto que es difícil deslindar las críticas o defensas del informe en función de posturas ideológicas. Tratemos, pues, de perfilar las reacciones de cada Gobierno europeo en el poder —que son al cabo las que de verdad cuentan— independientemente de su filiación política.

Según ya se ha dicho, el Consejo Europeo celebrado en Luxemburgo los días 1 y 2 del pasado mes de abril, no procedió más que a un breve intercambio de puntos de vista sobre el informe Tindemans, a pesar de figurar éste en el orden del día del Consejo.

Tal actitud de cautela extrema se explica por el convencimiento general de que el tema no estaba lo suficientemente maduro para poder tener un debate a fondo sobre el mismo y de que las divergencias entre los Nueve sobre el informe eran muy importantes. No todos los Gobiernos se han pronunciado oficialmente sobre la propuesta Tindemans, pero a través de las declaraciones que se han venido haciendo durante los últimos meses por parte de hombres políticos caracterizados, cabe hacerse una idea bastante representativa de los puntos de vista de cada una de las capitales de los Nueve.

En Francia la actitud de reserva frente al informe ha sido manifiesta. Las viejas tesis gaullistas de la Europa de las Patrias, es decir, de una Europa con configuración, a lo más, de tipo confederal, siguen teniendo amplia vigencia y son compartidas por buena parte de los hombres que componen el Gobierno de Giscard. En este sentido, las sugerencias del primer ministro belga van con frecuencia más allá de lo que Francia está dispuesta a aceptar. Concretamente, por ejemplo, no han suscitado entusiasmos en Francia los deseos de Tindemans de fortalecer los poderes de la Comisión y del Parlamento. Este último, entiende Francia, debe mantener sus funciones limitadas por el momento, no siendo conveniente que disponga de un derecho de iniciativa legal. En cambio, ha satisfecho en Francia el papel central que Tindemans sigue asignando al Consejo Europeo. Como es sabido, el Consejo Europeo responde a una propuesta francesa y es considerado por el presidente Giscard como el órgano fundamental en el esquema institucional de Bruselas.

Las reacciones inglesas son también bastante matizadas. Aun cuando el

(11) «L'Europe ne peut être construite qu'à partir des réalités, c'est à dire les Etats.» Discurso de M. de la Malène ante el Bureau ejecutivo de la U.D.R. 17 febrero 1976.

(12) Entrevista concedida a «The Economist». 24 febrero 1976.

informe no ha despertado en sectores gubernamentales críticas demasiado acerbas, hay puntos del mismo —como es el de la Europa con «dos velocidades»— que han desagradado claramente a los británicos. Más preocupan en el fondo a Londres determinados aspectos del informe que por introducir elementos de supranacionalidad chocan de frente con las tesis mantenidas tradicionalmente en Whitehall.

Poco después de aparecido el informe y en una primera reacción al mismo, el entonces ministro de Asuntos Exteriores, señor Callaghan, alabó a Tindemans por el «realismo y la modestia» de algunas de sus propuestas (13). El ministro británico manifestó que él compartía el punto de vista de Tindemans en muchos temas, pero «él es un federalista y yo no lo soy». Las ideas expuestas por el primer ministro belga, en opinión de Callaghan, reflejan en conjunto las tesis federalistas de que el fortalecimiento del Mercado Común debe lograrse a través de soluciones supranacionales y no por medio de una cooperación intergubernamental. Esto es exactamente lo contrario de la concepción británica y Callaghan advirtió que un intento prematuro de forzar el abandono de las identidades nacionales en favor de una identidad europea única podría reproducir los viejos fantasmas del nacionalismo con su secuela de males de todos conocida.

En Alemania la reacción al informe ha sido en general positiva. El ministro de Asuntos Exteriores, señor Genscher, aludió al informe al día siguiente de su aparición «como un concepto de Europa constructivo y realista», añadiendo que la República Federal haría lo posible para que las propuestas en él contenidas orientaran los trabajos de los Nueve. El portavoz del Gobierno Federal, doctor Gruenewald, subrayó el pleno acuerdo de las autoridades germanas con la fórmula «progreso, donde el progreso es posible».

Se supone que varias de las ideas recogidas en el informe han sido inspiradas por Bonn. Así, por ejemplo, el prolongar el período de presidencia del Consejo por parte de cada Estado miembro de los seis meses actuales a un año, a fin de permitir en mayor medida a cada país la ejecución del programa comunitario correspondiente de acuerdo con sus propias iniciativas. También responden a inspiración germana las recomendaciones del informe para limitar la dispersión y falta de coordinación de los Consejos de Ministros especializados, es decir, los que no son de Ministros de Asuntos Exteriores. No hay que olvidar tampoco que Willy Brandt fue el primer patrocinador de lo que luego se ha dado en llamar «Europe à deux vitesses».

Las ideas de Tindemans en materia económica y monetaria parecen, por el contrario, insuficientes al Gobierno alemán. Este ha estado siempre plenamente a favor de la unificación en este campo y teme que las tibias medidas recomendadas por el primer ministro belga supongan una carga inútil para el presupuesto germano que se vería obligado a efectuar transferencias de recursos masivos a favor de otros países para defender sus monedas y sus economías sin grandes posibilidades de conseguir resultados definitivos por falta de políticas comunes en múltiples sectores de la política social, monetaria, etc.

(13) Discurso ante el Ubersee Club de Hamburgo, el 22 de enero de 1976.

Fue el canciller Schmidt quien se pronunció con más claridad a favor del informe en el Consejo Europeo de Luxemburgo. Schmidt manifestó, en efecto, que su Gobierno estaba de acuerdo con los seis puntos básicos del «Rapport», a saber:

- a) Presentación de un frente unido con relación al resto del mundo.
- b) Interdependencia económica creciente.
- c) Solidaridad de los pueblos europeos.
- d) Concretización de la unificación europea a nivel de la vida diaria del ciudadano.
- e) Fortalecimiento de las instituciones comunitarias.
- f) Realización progresiva y homogénea de los diversos componentes de la Unión Europea.

Las críticas italianas son, al menos en un punto, inversas de las francesas y británicas: el informe parece en Roma demasiado tímido, sus soluciones demasiado débiles y de compromiso. Las tendencias al federalismo son muy fuertes en Italia, y en este sentido Tindemans ha decepcionado a los europeístas italianos que hubieran preferido una actitud más decidida en favor de una Europa constitucionalmente unida. Por supuesto, no ha gustado tampoco en Italia la concepción de la Europa con dos velocidades insinuada por Tindemans.

El Gobierno neerlandés ha sido uno de los que ha debatido más abiertamente el informe. En conjunto, su veredicto ha sido bastante favorable, pero sin identificarse con todas las soluciones propuestas por el político del país vecino. En materia de política exterior, las autoridades de La Haya no estiman que temas como el de la seguridad estén maduros como para ser objeto de una política común. La integración en este sector presupone una verdadera política exterior común en su conjunto. Ni la seguridad ni la defensa se pueden tratar aisladamente. En el plano institucional, las autoridades holandesas no se muestran partidarias de reforzar el Consejo, sino el Parlamento, que debe recibir más poderes, y la Comisión, que debe revestir un carácter más político. Acerca de la Unión económica y monetaria, el Gobierno holandés, como el alemán, sólo se muestra partidario si de manera previa existen las condiciones necesarias jurídicas y de fondo que hagan posible la unión. También Holanda se muestra partidaria de la Europa «con dos velocidades», aunque no excluye toda idea de diferenciación temporal entre los países que se integran.

La reacción danesa fue menos hostil de lo que cabía esperar. El método realista y pragmático del primer ministro belga satisface a los daneses, así como determinados capítulos del informe, tal como el de la política social, que consideran inspirados en sus propias sugerencias. Copenhague está también a favor de una Comisión con poderes reforzados por considerar que dicha institución constituye más bien una salvaguardia para los intereses de los países pequeños.

En un debate celebrado en el Parlamento danés el 5 de febrero, el primer ministro danés, señor Joergensen, se pronunció por primera vez claramente

a favor de la Unión Europea. Cierto es, sin embargo, que la idea de federalismo no tienta a Dinamarca. El señor Joergensen declaró que el debate sobre la construcción europea se debía situar entre dos límites extremos: la simple unión aduanera y los Estados Unidos de Europa.

En Irlanda las reacciones de los medios gubernativos mostraron pronto las preocupaciones de Dublín: insistencia en la adopción de una verdadera política regional, transferencia de recursos de los países ricos hacia los más pobres y fortalecimiento de los poderes del Parlamento. Paralelamente, recelo a todo cuando pudiera llevar a una política de defensa que pusiera en peligro la tradicional neutralidad del país y, naturalmente, crítica de «la Europa de las dos clases» por el papel secundario que inevitablemente correspondería a Irlanda. El primer ministro irlandés se ha mostrado también contrario a la adopción de un mecanismo especial para tratar las relaciones de la C.E.E. con los Estados Unidos.

Sin entrar a comentar los puntos de vista de Bélgica, cuyo Gobierno, por razones obvias, sería el único que aprobaría íntegramente el Informe, cabe hacer en esta visión somera de las posiciones respectivas de los Estados miembros de la C.E.E., una referencia a los puntos de vista de la Comisión.

Recordemos que la Comisión había elaborado su propio informe sobre la Unión Europea en el primer semestre de 1975, siguiendo instrucciones del Consejo Europeo. Las tesis de la Comisión en materia institucional no coinciden con las de Tindemans, a quien critican en especial el derecho de iniciativa que quiere atribuir al Parlamento en menoscabo de los poderes de la Comisión, la cual monopoliza este derecho en la actualidad.

Tampoco es del gusto de la Comisión el carácter pragmático del informe y lo que entiende es excesivo casuismo del mismo. La Comisión hubiera preferido una versión global y definitiva de lo que deberá ser la Unión Europea, cosa que, por razones muchas veces repetidas, sabemos que Tindemans se ha negado a hacer.

La Comisión se aplica asimismo, celosamente, a fustigar con energía la Europa «de las dos velocidades». Es curioso observar, y perdónesenos el paréntesis, hasta qué punto las primeras reacciones al informe, tanto las provenientes de hombres públicos europeos como de los medios informativos más o menos especializados, se centraron en la idea —relativamente nueva tan sólo, según se ha visto— de prever un doble nivel entre los Estados miembros en su marcha hacia la construcción europea, en función de su desarrollo económico. Las críticas a esta idea parecen excesivas y desmesuradas no sólo porque el pensamiento de Tindemans fue mal interpretado, sino porque la flexibilidad y sentido realista subyacentes en su propuesta contienen elementos positivos indudables, que bien utilizados pudieran dar satisfacción a todo el mundo, sin perjudicar a nadie y constituir una aportación positiva para la Unión Europea. ¿No es de hecho una Europa en tono menor la que preconizan Gran Bretaña, Italia o Francia cuando se niegan a admitir, por ejemplo, las obligaciones derivadas de la «serpiente» monetaria o, en un terreno más general, el compromiso de llegar a la Unión Económica y Monetaria en 1980, etc.?

Cabría decir, si se nos permite la frase, que al insistir en la crítica del informe por la razón antedicha, muchos de sus detractores están «cogiendo el rábano por las hojas», es decir, están ex profeso centrando su labor de disección en una idea que ofrece una cierta espectacularidad y hasta cierto punto relativa novedad, pero que no es en modo alguno sustancial al informe y que, además, bien interpretada y aplicada puede resultar sumamente constructiva. Al rechazar esta propuesta que quieren hacer aparecer como peyorativa para los países económicamente menos fuertes y lesiva para sus intereses, sin duda muchos de sus críticos pretenden sobre todo desviar la atención general de la masa de recomendaciones contenidas en el informe cuya no aceptación podría resultarles menos cómoda.

De hecho, sin embargo, se ha venido haciendo patente que no es precisamente la idea de la Europa «a deux vitesses» la que dificulta la adopción del informe de Tindemans por los Nueve. Lo que verdaderamente enfrenta a las partes interesadas y constituye la raíz del problema es la querrela fundamental entre nacionalistas y supranacionalistas, entre partidarios de una Europa confederada, donde los intereses comunes de los Estados se busquen mediante concertación entre los Gobiernos, y aquéllos que propugnan una Europa federal modelada a la imagen de los Estados Unidos de América.

Tindemans, aun perteneciendo por convicción personal al grupo federalista, ha intentado evitar la antigua querrela procurando, a través de un enfoque pragmático y modesto, como decía Callaghan, eludir los pronunciamientos de tipo dogmático y los grandes esquemas doctrinales en beneficio de un programa casuístico, pero coherente, que, «paso a paso», debe llevar a la Unión Europea, Unión que, según hemos dicho repetidamente, se guarda de definir o describir en su estadio final.

Era inevitable que Tindemans no consiguiese su objetivo. Los federalistas le reprochan su timidez y su falta de visión de conjunto, «his civil servant approach». Admiten su buena voluntad pero rechazan sus «medias tintas». El método de la cooperación intergubernamental —señalan— fue, quizá, suficiente en una primera fase negativa de la integración (eliminación de barreras arancelarias hasta llegar a la Unión aduanera), pero no es capaz por sí solo de alcanzar la fase positiva de la integración, la que supone la realización de políticas comunes.

Al menos dos de las más importantes organizaciones europeístas de carácter privado, el Movimiento Europeo y la Asociación para el estudio de los Problemas de Europa, han celebrado debates públicos sobre el informe (14). Muchos de los argumentos federalistas, como los ya mencionados, fueron expuestos allí.

Las tesis de los federalistas en su crítica a Tindemans pueden resumirse de la siguiente manera:

La Europa oficial existente hoy día es partidaria de soluciones minimalistas, es decir, de la cooperación intergubernamental. El Consejo Europeo es el órgano

(14) El Movimiento europeo discutió el informe Tindemans en su reunión de 5 al 7 de febrero en Bruselas, y la Asociación para el estudio de los problemas de Europa dedicó al mismo tema su XXIX «Table Ronde», celebrada en Bonn los días 2 y 3 de abril.

decisorio de mayor jerarquía a través del cual se plasma la concertación. Ahora bien, sus acuerdos se toman sobre la base del mínimo aceptable para todos, por lo que los resultados a que llega son necesariamente insuficientes. Ello entra dentro de la lógica del sistema y a nadie debe extrañar que esto suceda. Hay una clara incongruencia entre la pretendida finalidad de llegar a una Unión Europea y hacer motor de la misma al Consejo Europeo, detentor de las soberanías nacionales. No se puede llegar a la integración a partir del Estado nacional. No hay que engañarse sobre su fuerza ni menospreciarla. **«L'Etat n'est pas une quantité négligeable»** (Christopher Sasse).

Los federalistas estiman que el método de la cooperación gubernamental ha llegado a sus últimas posibilidades y que la vía muerta en la que se encuentra actualmente el proceso unificador obedece a la impotencia de dicho método para conseguir sus objetivos.

En un agudo análisis (15), los profesores Schneider y Wessels alegan que los mecanismos de decisión propuestos por Tindemans, al apoyarse básicamente en el Consejo Europeo, se revelarán impotentes para hacer progresar los sectores de la integración donde los intereses divergentes de los Estados han provocado el estancamiento en el desarrollo de políticas comunes ya establecidas o han impedido su creación. Por el contrario, dichos mecanismos pueden tener algún éxito en una primera etapa de creación de nuevas políticas comunes, por ejemplo, en el sector de la política exterior donde la coordinación es todavía escasa, pero donde un cierto progreso es posible sin abandonar el método de la cooperación intergubernamental.

Aun no militando en el mismo campo, a iguales conclusiones llega Stephen Milligan (16) sobre las posibilidades de llegar a la Unión económica y monetaria sobre la base del informe Tindemans. Milligan es pesimista en sus conclusiones: la Unión Económica y Monetaria no se puede conseguir, como la Unión Aduanera, a base de decisiones de Gobiernos nacionales, sino que requiere la armonización de las características más esenciales de la vida política. La tesis de Milligan —y aquí coinciden federalistas y no federalistas— es que para llegar a grados de integración importantes hace falta un consenso político suficiente en el seno de las naciones interesadas.

Es inútil pedir de los Gobiernos la admisión de decisiones supranacionalistas si no hay una presión popular manifiesta en esta dirección. Y ello, estiman muchos, es dudoso que ocurra hoy por hoy en la mayor parte de los Estados de la Comunidad. Ilustrativo de este estado de espíritu es el diario británico liberal «The Guardian», de línea antieuropeísta, el cual tituló significativamente su primer editorial comentando el informe **European ends but no sign of the means**. «El señor Tindemans —señalaba dicho editorial— ha trazado un esquema realista de los poderes mínimos que los países europeos deberían ceder a la Unión. Pero no dice por qué, ni siquiera cómo, estos países deberían dar su

(15) A political strategy for Europa integration. «The approach of the Tindemans Report.»

(16) Economic and Monetary Union — A chimera, by Stephen Milligan. Corresponsal en Bruselas de «The Economist».

consentimiento a esta cesión.» «¿Quieren acaso Córcega y Groenlandia ser partes constituyentes de unos Estados Unidos de Europa?»

Dentro de esta línea se encuentra también Emanuele Gazzo, el prestigioso e influyente director del boletín **Europe**, órgano oficioso de las Comunidades Europeas. Gazzo, federalista convencido, en un revelador estudio sobre el Consejo Europeo (17), afirma que la creación del mismo se debió al sentimiento de frustración existente en Bruselas ante la ineficacia de los órganos comunitarios y sus dificultades para adoptar decisiones; en suma, ante la existencia de un vacío de poder. Prescindiendo de las críticas que el Consejo le merece desde el punto de vista de su ortodoxia jurídica —«Le Conseil Européen est une non institution couvrant toutes les institutions de la Communauté»—, Gazzo subraya que los problemas de la Comunidad para seguir su marcha integradora no derivan de la ineficacia de sus instituciones, sino de la falta de voluntad política de sus Gobiernos. No existiendo esta voluntad política, el Consejo Europeo ha resultado igualmente estéril que su hermano menor el Consejo de Ministros.

Frente a estas críticas de sus correligionarios, Tindemans se defiende. Si él no propone una transferencia general de los poderes de los Gobiernos nacionales a las instituciones comunitarias es porque los Gobiernos no están dispuestos todavía a admitir tal cesión. El ha ido tan lejos como ha podido en su informe. Una menor mesura en las recomendaciones a sus colegas del Consejo Europeo hubiera sido no sólo inútil, sino contraproducente, en suma, apolítica.

¿Cómo lograr que la presión de los pueblos de Europa obligue a sus Gobiernos a buscar de manera más firme y resuelta el camino hacia la Unión? La esperanza de los federalistas está depositada ahora en la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo. Dicha elección está prevista en principio, como es sabido, para 1978 aun cuando las diferencias de opinión existentes entre los Estados miembros sobre el número de escaños y el procedimiento electoral imposibilitarán probablemente las elecciones en dicha fecha.

La argumentación federalista a este respecto ofrece una lógica innegable. La mayor dificultad existente en la actualidad para proseguir la unificación de Europa es de carácter político. El método de la cooperación intergubernamental ha llegado a sus límites después de conseguir unos ciertos éxitos en la creación de políticas sectoriales de tipo técnico. Para ir más adelante hacen falta decisiones de tipo político. Ahora bien, un Parlamento elegido por sufragio universal tendría, en el seno de unas naciones democráticas, un prestigio y una fuerza moral de que ahora carece. Sus competencias, su ámbito de acción, su influencia, habrían de verse aumentados en gran medida y ello de manera inevitable, se lo propongan o no los Gobiernos de los Nueve. Una vez constituido este nuevo Parlamento, la marcha hacia una Europa política comenzará de nuevo, esta vez de forma definitiva.

De hecho, pues, el debate sobre el informe Tindemans ha quedado en parte desplazado por el problema más inmediato y urgente de las elecciones para el Parlamento de quien se espera el impulso definitivo para la Europa política,

(17) Du Conseil Européen au Directoire Européen.

en la línea del informe o en la auténticamente federalista. Hasta tal punto esto es cierto, que en los últimos Consejos de Ministros de la Comunidad ha sido el Parlamento y no el informe el tema dominante.

Gazzo recoge este punto de vista en un editorial de su revista al resumir los resultados del Congreso del Movimiento Europeo:

«Resulta ahora ya claro y cierto que el resultado más destacado del Congreso de Europa, celebrado del 5 al 7 de febrero en Bruselas, bajo la presidencia de Jean Rey, ha sido la desmitificación de la fecha de 1980 que hasta ahora había constituido el punto de referencia para la creación de una Unión Europea de acuerdo con la decisión de la Conferencia en la «cumbre» de París de 1972» (18). ¿Por qué dicho cambio? El mismo Gazzo nos da la contestación: «En diciembre de 1975, cuando ya Tindemans había completado sus propuestas, el Consejo Europeo, celebrado en Roma, decide la celebración de elecciones europeas de forma simultánea en mayo-junio de 1978.» En palabras de F. X. Ortolí, presidente de la Comisión de la CEE: «**L'échéance de 1978 est désormais le fait politique majeur du devenir européen.**»

En efecto, los delegados del Movimiento Europeo convinieron, y así se recoge en el comunicado final del Congreso antes aludido en este estudio que «la realización de la Unión Europea puede y debe ser realizado en dos etapas sucesivas: la primera desde el momento actual hasta la elección efectiva del Parlamento Europeo en 1978; la segunda, a partir del otoño de 1978, implicando una revisión de los tratados actuales».

No es en efecto concebible, estima Gazzo, que se lleven a cabo actualmente reformas profundas (suponiendo que ello fuera posible) prejuzgando decisiones que deberá tomar el Parlamento una vez que haya sido directamente elegido.

Uno de los delegados, M. Pétrelli, propuso, en la sesión final del aludido Congreso, de acuerdo con lo arriba expuesto, que se extrajera del informe Tindemans «un paquete de medidas transitorias» únicas que deberían ser adoptadas de forma inmediata durante los dos próximos años.

¿Qué consideración nos merece el informe Tindemans al medio año de su publicación? ¿Cuál ha sido su influencia y qué posibilidades tiene de juzgar un papel dominante en la construcción de Europa?

Pese a los méritos reales del informe y a los esfuerzos indudables hechos por su autor para mantener sus propuestas dentro de los límites de lo que su pragmatismo político le aconsejaba, la contestación a las preguntas anteriores no puede ser demasiado positiva.

Frente a las soluciones utópicas a las que sin duda le hubieran llevado sus convicciones personales y sus sentimientos europeos, Tindemans, hombre de Estado, eligió la moderación. Esta moderación no ha sido, sin embargo, suficiente para conseguir la aceptación unánime de su informe. Antes bien, según se ha intentado reflejar a lo largo de este estudio, el desacuerdo ha sido la nota común de las reacciones al mismo.

El 27 de mayo, el político belga recibió en Aquisgrán la más alta distinción europea, el Premio Carlomagno. Esperemos que la recompensa honorífica que

(18) «Bulletin Europe», 9-10 febrero 1976. *Après le Congrès de l'Europe - Demystifier 1980.*

le ha sido otorgada no sea el reconocimietno de una labor ya hecha y terminada, meritoria, pero sin futuro, que no sea, en suma, un premio de consolación.

Los debates a que ha dado lugar el famoso «Rapport» han sido múltiples; de ellos hemos recogido apenas una pequeña muestra. Paradójicamente ha sido el Consejo Europeo, el órgano que encargó el informe, y a quien corresponde el juicio último sobre su contenido, quien ha mostrado un mayor desinterés por el mismo. El Consejo de Luxemburgo, según vimos, se limitó prácticamente a felicitar a su autor y a encargar a los ministros de Asuntos Exteriores el estudio de las propuestas sometidas a su consideración. Apenas un Consejo de Ministros, el del 31 de mayo pasado, se ha ocupado hasta ahora del informe. El debate a que procedió sobre las recomendaciones de Tindemans en materia de política exterior no fue muy alentador. Tindemans comentó lacónicamente a la salida del Consejo: **«Les Etats nation ne sont pas prêts à faire le saut qualitatif necessaire pour que la Communauté parle d'une seule voix en politique étrangère.»**

En principio, el Consejo Europeo de diciembre que se celebrará en La Haya debe ocuparse de nuevo de la Unión Europea.

Al presentar su informe a la prensa, al día siguiente de su publicación, Tindemans finalizó su detallada explicación diciendo: **«Yo he terminado mi trabajo; ahora son los Estados miembros quienes deben realizar el suyo.»**

Las palabras de Tindemans, al igual que su informe, tienen plena vigencia todavía.