

January 25, 1971

CAB/IX/4/71-E

POSSIBILITIES AND LIMITS
OF A EUROPEAN COMMUNITIES' FOREIGN POLICY

by Ralf Dahrendorf

In Turkey, the signing, on 23 November 1970, of the additional protocol to the association agreement with the European Communities touched off a domestic discussion on the basic direction of the country's policy which may pose additional ticklish problems for Prime Minister Süleyman Demirel when the protocol comes to be ratified. In the Buenos Aires declaration,¹ 22 otherwise basically different Latin American States drew together, prompted by their joint determination to affirm their independence in world politics through closer links with the European Communities. The offer by the European Communities of a scheme of generalized preferences has led in India and Pakistan to grateful acknowledgement of the work of the Communities. Meanwhile, the Associated African States and Madagascar have complained in the Association Council and the Parliamentary Conference about an alleged loss of their preferential position. Algeria is perceptibly transforming its special relationship with France into a similar one with the European Communities, seeking a compromise between special bilateral conditions and the establishment of relations still lacking with some other Community countries. Japan's hesitating progress on the way into an international community of mutual dependence finds strongly felt expression - both symbolic and practical - in the trade agreement negotiations with the European Communities. Yugoslavia's endeavour gradually to eliminate a substantial trade deficit by strengthening cooperation with the Communities is also a political option in the understanding of those responsible for it.

Professor Ralf Dahrendorf, member of the Commission of the European Communities, Brussels. The article is based on a talk which the author gave in Bonn on 25 January 1971 to the Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik.

Progress of the membership negotiations, and the clear impression that this time round all parties concerned wish to see Great Britain enter, enable a few bolder strokes to be added to this picture of the effects which the European Communities have on the outside world. In Norway, there has been no end to the talk about a government crisis because of differing views in the coalition over entry into the European Communities. Australia continues the process of diversifying its relations, started already at the time of the first membership negotiations between Great Britain and the EEC, and begins to build up comprehensive regional links of its own. Canada is concerned about its special political position in the triangle Great Britain-United States-European Communities, which as such threatens to disappear. In many countries the wish can be increasingly heard that close relations be established rapidly with the European Communities in an effort to catch the already moving train. The 85 ambassadors accredited to the European Communities, who for some weeks now have had a papal nuncio as doyen, submit a large number of suggestions, aide-mémoires and requests for information and cooperation.

The effects of the European Communities often give rise to strong feelings. In some cases, these are hopes: for the Associated African States, the European Communities, despite the generalized preferences, represent a great hope of development possibilities with no political strings attached. The Latin American States are not alone in trying to escape the polarity of the world powers by turning to Europe. The motley - perhaps unduly motley - range of agreements by the European Communities around the Mediterranean stands for so many hopes of development chances that are free from military threat. No single week passes without at least one Minister of a foreign government coming to Brussels to emphasize his country's wish to establish closer relations with the largest trading entity and the second largest economic power in the world, the European Communities.

The hopes of some must be set against the misgivings of others, Those who today watch the European Communities with concern include the United States. This country expressly maintains its support for the European Communities, including their enlargement and deepening, but scepticism about the policy of the Communities is nevertheless mounting in the press, in Congress and also in the Administration. Around the turn of the year, diplomatic representatives of the United States waited upon the six governments and the Commission to voice their concern about the agricultural policy and the preference policy, particularly in connection with the enlargement of the Communities. This is an unusual yet very eloquent move, particularly since the complaints are at present not backed by any discernible economic reality. We understand the general concern of the United States about an erosion of the principles of world trade for we share its concern, particularly where developments in the United States itself are involved. But undoubtedly there is still more at stake. Sometimes the picture is drawn of a European Community which, along with the countries linked to it under preferential arrangements, has already a majority in GATT and which, after the entry of Great Britain, Denmark, Ireland and Norway, is heading for a majority in the United Nations: there would be ten members, six remaining EFTA countries with still unclear links with the Community, 18 African States associated under the Yaoundé Agreement and three under the Arusha Agreement,² plus at least eight English-speaking countries in Africa after the entry of Great Britain, currently seven Mediterranean countries with preferential agreements and soon maybe 13 - making a total of 58 states already. Are we faced here with the emergence of an almost coherent regional block from the Arctic Circle to the northern frontier of South Africa?

The misgivings of the Soviet Union are of a different yet possibly also similar nature. Just now the Soviet Union has again protested against the wish of the neutral EFTA States to establish closer relations with the European Communities. Writing about Sweden, the press talked of a loss of independence through

association. Austria was warned that association would imply an infringement of the State Treaty because, with the Federal Republic a member of the European Communities, it constituted a form of the "Anschluss" that was expressly prohibited. In such situations, there is all of a sudden great reality about the existence of the same Communities against whose recognition the Soviet Union expressly protested again only recently at the negotiations on the renewal of the International Wheat Agreement, while failing, however, to draw the logical conclusion for its own participation and that of the Commission on behalf of the Communities.

These examples should suffice. They have not been listed as a substitute for an analysis or a programme. They are rather intended to provide the background for a political thought that is the starting point and guiding theme of the following comments.

THE COMMUNITIES: A REALITY IN WORLD POLITICS

One may wish this Europe or wish it away. One may be astonished or pleased to see that the European Communities link Hamburg with Palermo but separate it from Stockholm, to say nothing of Leipzig and Rostock. One may argue over whether the Communities are an incomplete federal state or a developing confederation of fatherlands. One may praise the expertise of the European Commission or may try to treat this body as a purely "technical" institution. What is more, one may desire a common foreign policy for the European Communities or may not desire such a policy. None of these controversies alters the fact that today already these Communities are an operative force on the world political scene. This means, however, that these Member States, no matter what their interpretation of Europe's possibilities and requirements may be, cannot escape the effects of what they have created in the shape of the European Communities. Today already the Six are committed by the world political reality of the acts of their not always beloved child.

These considerations can be supplemented by a look at the examples given. Undoubtedly the effects of the European Communities are in the first place directly economic in nature. Partly they derive from unilateral actions of the Communities, for instance from the offer of generalized preferences to the developing countries, partly they are the result of mutual arrangements made within the limits set by the Treaties since the end of the transitional period, in particular by Article 113 of the EEC Treaty; an example would be the agreements on preferential imports of citrus fruit from Israel, Spain and Morocco. Such direct economic effects are supplemented by far-reaching indirect effects. British membership will force not only Australia but also New Zealand to diversify its markets and possibly its production in the next few years, which means that the impact of the Communities requires another distant country to reorientate its domestic and foreign policies. Here, then, we are already at the point where the effects of the Communities are no longer described by the Treaties and by the interpretation which some like to put on them with Cartesian logic. For countries like Egypt and Algeria, Argentina and many others, to take up relations with the European Community is a political option. Whether one likes it or not, whether one tries to deny it or not: when Egypt talks with the Communities about oranges, it makes clear that cooperation with the Communities offers a way out of the depressing choice between the superpowers; and when Argentina tries to obtain tariff concessions for frozen sides of beef, this is not without economic importance, but what is more significant still is the beginning of a diversification in the country's foreign policy. For many countries in the world, including the most powerful and most important, the European Communities are not only an economic but also a political reality. They determine the political moves of these countries, even where this happens on a mistaken view of the facts and is disapproved of by many within the Communities. The Communities, and the six Member States which currently form them, must therefore also shoulder individually and jointly the political responsibility for the political effects of what they have created.

The discussion about Europe has long been dominated by two ideological themes, both of which are beside the point and misleading, namely the themes of political union and supranationality. The demand for political union, like the criticism levelled at this demand, has blinded some people to the fact that today already the European Communities are a political reality and have indeed been such a reality from the outset, and that the only question, if there is any at all, is how rapidly and in what direction the Communities' policy should be developed. Rather than being something new, something that differs from current reality, political union is a process that set in long ago and will undoubtedly never come to an end. The dogmatic dispute about supranationality has sometimes distracted attention from the concrete decisions that have to be taken by the institutions set up under the Treaties, and consequently from the question of what can be done to render these institutions still better able to take decisions and, consequently, allow Europe to speak with a single yet binding voice, i.e. a voice that is binding for the Member States as a whole and authorized by them. But much remains to be done here. Europe, the political entity that is the European Communities, is an active force in the world, but it fails to speak or speaks only seldom, and then in an enigmatic language of little elegance and often obscure meaning. The existence of the Communities, the political decisions which they are taking all the time (and be it only through postponement and adjournment), and even more so the great options of the Hague summit conference,³ have consequences for many countries in the world: economic consequences in the narrowest sense, as well as political consequences in the broadest sense. But the way in which, in the Community, the political will is formed in external policy matters fails to keep up with the Communities' effects in the external policy field. The Communities work with very incomplete knowledge of what they want to achieve and why they want to achieve it. They are a major force in the world, but sometimes they look like a powerless force, be it in the Mediterranean or in Africa, vis-à-vis the United States or the Soviet Union. The slightest movement of the fettered

giant can be destructive, yet he is incapable of even picking up the broken pieces; to put them together again or create something spontaneously himself is downright impossible for him as long as great power and ability are there but his hands remain tied.

This is not said with a light heart and most certainly not with any feeling of satisfaction. The six European States have created a political reality which need not be defined as being something different from these States, but which, in accordance with the will of its architects, cannot be controlled by any one of them alone. This reality has effects on the outside world, whether decisions are taken or not. The Six are therefore jointly responsible for seeing that what they have created does not adversely affect them individually or jointly, and above all for ensuring that it does not do damage in the world which the Member States would hardly be able to repair. However, it is by no means always clear whether the Member States see this joint responsibility of theirs as clearly as they see their individual responsibility in the world. As the political instruments available to the Communities are incomplete, it is at the same time technically difficult to reduce the wide gap between the effects and the action of the European Communities. The task is not to evolve new theories about Europe or call loudly for amendment of the Treaties, but to recognize the responsibility of the Communities, in the light of the Treaties and the reality based on them, and translate this responsibility into decisions.

PROBLEMS OF COMMON COMMERCIAL POLICY

Under the Treaties, the European Communities' external relations that are based on common decisions consist first and foremost of trade relations. There are the formal relations that date back to the European Coal and Steel Community and the first EEC Commission. There are technical and political questions raised by external relations in connection with Euratom, as for instance the multilateral discussions on the conditions to be met for the non-proliferation treaty to enter into force. There are the beginnings of a common

development policy supported by a development fund in the framework of the Yaoundé and Arusha Agreements. The starting point for a common policy, however, was in particular to be found in Article 111 of the EEC Treaty, which, last year, with the transitional period over, was replaced by Article 113, which goes much further and stipulates: "After the transitional period has ended, the common commercial policy shall be based on uniform principles, particularly in regard to changes in tariff rates, the conclusion of tariff and trade agreements, the achievement of uniformity in matters of liberalization, export policy and measures to protect trade such as those to be taken in case of dumping or subsidies." The Article also defines the relevant powers of the Commission, the Council and the advisory body today referred to as the "Article 113 Committee".

The Council of the Communities realized at an early stage what multitude of questions the common commercial policy raised. On 16 December 1969, in an unusual decision of principle, it therefore adopted rules on a number of important points. These rules relate, among other things, to the tacit or express renewal of existing agreements, the procedure for the opening of negotiations on new agreements and the familiar waiver concerning negotiations with certain non-member countries until 31 December 1972. In the wording of the decision, this latter arrangement, made with the Communist States of eastern Europe and Asia in mind, relates to non-member countries "where common negotiations in accordance with Article 113 of the Treaty are not yet possible"; it includes a consultation procedure that has so far been strictly adhered to by all. With regard to the content of the commercial policy, the Council has unfortunately been less liberal in interpreting the Treaty; the repeated reference to the "commercial policy within the meaning of Article 113 of the Treaty" is restrictive, in any case hardly extensive, in nature.

Given the light in which Article 113 and the arrangements deriving from it appear today, particularly the first Council mandate concerning trade agreements, the Communities very rapidly reach the limits of their possibilities. Here, the unresolved contradiction between the

political expectations of the Community's partners and what they actually can be offered is, in a manner of speaking, only the external shape of the problem. Internally, the same problem recurs. Under Article 113 as applied so far, the Communities are responsible for trade agreements that settle questions referring to tariffs, quantitative restrictions and similar matters. But who today is still interested in such agreements? Was it not one of the meanings and effects of the Kennedy Round to make them superfluous? And the Kennedy Round was already conducted against the background of GATT. Both are supplemented by international commodity agreements. Strictly speaking, there are only three cases where classical tariff and trade agreements still have a certain meaning: firstly, with regard to Japan, where unilateral liberalization measures will by the end of 1971 admittedly bring a far-reaching adjustment to the other trading partners in the world; secondly, with regard to the state-trading countries of the East, where the economic system in principle impedes the development of trade that goes beyond primitive barter and in respect of which responsibility has moreover not yet passed to the Communities; thirdly, with regard to agricultural products, which, it will be remembered, were exempted from the Kennedy Round but in respect of which the common agricultural policy also sets narrow limits to trade agreements.

Interpreted in a restrictive sense, Article 113 is therefore hardly a basis for a common policy of substance. This has been stressed repeatedly by the Commission. In May 1970 already, the European Parliament, in an important decision adopted on a proposal of the Committee for External Trade Relations, emphatically stressed that "the Community must make progress particularly in the field of harmonization of the national policies on the modern aspects of trading relations with non-member countries". The Parliament expressly mentioned matters like credit terms and "scientific, technical, financial and industrial cooperation". Indeed, it would presumably be difficult to find any country that would be interested in treaties if the agreements with the Communities did not provide for an instrument that at first sight looks unimportant but in actual

.../...

fact is a crucial element of modern international economic relations: the joint committee. In the trade agreement between the European Communities and Yugoslavia, for instance, one can read: "The Joint Committee shall ensure the smooth working of this agreement and shall examine all questions that may arise as it is being implemented. The Joint Committee shall, in addition, in the framework of regular cooperation, make suggestions of any type to develop trade on a basis that is beneficial to both contracting parties." The very role of the Joint Committee (in the case of Yugoslavia it held its first meeting in Belgrade at the beginning of January 1971) therefore goes beyond the other provisions of the Agreement; reference is made to "suggestions of any type to develop trade". It is indeed inevitable that on the sidelines of such committee meetings there should be discussions on a large number of wider ranging questions of common interest. The joint committee in itself is an instrument of "regular cooperation", and cooperation is possibly the linch-pin of agreements of the sort we may expect now and in the future: this includes technical and industrial cooperation, outline conditions for joint ventures set up by enterprises, cooperation in non-member countries particularly in matters of development policy, a system of direct settlement of disputes under a code of good conduct and, of course, also cooperation through loans and investment in the partner country. All this comes out clearly at meetings of a joint committee. This committee cannot, however, give an answer to the new questions. Here it runs into the limits of the agreement under which it was set up.

When the Treaties of Rome were being discussed, there was no means of foreseeing the way from classical trade agreements to cooperation agreements. It can therefore be assumed that in the provisions on the common commercial policy the Six would have taken account of this development if they had been able to foresee it. Indeed, they left a small gap in that they stipulate uniform principles "particularly in regard to" some classical instruments of trade policy and, consequently, do not exclude the incorporation of other more modern

elements. Today, however, it is indispensable, starting from this gap, to widen the interpretation of the scope of commercial policy. The Member States must again ask themselves what the meaning of their common commercial policy should be, not only because of the discrepancy, difficult to accept, between what the others expect politically and what the Six are able to give, but also because of the contradictions inherent in a policy that tries to act on the basis of the irrelevant factors of yesterday. The fetters of the giant would at least be loosened if in the process a common interpretation of the Treaties emerged, which would provide fresh scope for the strengthening of cooperation with non-member countries. It must be emphasized once again in this connection that it is also the interest of the Member States that is always at stake here, for individually these States will in the long run not be sufficiently interesting suppliers for the East, as elsewhere, nor will they be able to repair individually what the European Communities which rest on them destroy through a strength they are unable to control.

THE JOINT RESPONSIBILITY OF THE EUROPEAN COMMUNITIES
AND THE UNITED STATES

Not in all cases are agreements the proper instrument to govern relations between the Communities and non-member countries; examples include the relationship with the United States. The importance of this relationship in the pattern of the European Communities' external relations hardly requires any special emphasis. In their economic power, the two are still wide apart, the gross national product of the United States being double the gross Community product. With the same size of population, and a rapid advance of productivity and production on the Communities' side, it is nevertheless likely that the gap will be reduced further. In addition, investments in both directions create links that are difficult to undo. It should not be overlooked here that the book value of direct American investment in Europe, at more than \$14 000 million, is over three times as high as that of European investment in the United States. Taking trade

.../...

alone, the European Communities are leading the United States, which shows the traditional dependence of the prosperity of the European countries on international trade.

These economic relationships, too, obviously have more general implications and a more general background. In their interests, the European Communities and the United States face each other in many parts of the world, and very often they are competitors. After the entry of Great Britain, the two partners between them will control not much less than half the volume of world trade, which is a measure of their special responsibility. The economic and monetary union may affect the position of the dollar and thus touch a pillar of the international monetary system and at the same time a sinew of the American position in the world. The prospect of British membership already gives rise to the concern, mentioned above, about the formation of regional blocs. In Europe, the strings of common action in the matters governed by the Treaties of Rome and Paris, of defence policy and general foreign policy are, at least in institutional terms, not yet convergent; in America they are in one and the same hand. There are non-member countries which make their readiness to admit American military bases dependent on the readiness of the United States to promote their relations with the European Communities. This is why the European Communities and the United States must develop frank and free relations of partnership. At present this does not always appear to be quite easy. In the United States those bearing political responsibility, led by the President, are fighting an increasingly difficult battle against the spreading atmosphere of indifference to international affairs. With regard to the European Communities this is still a well-meaning indifference. But it is precisely here that a certain disappointment has been spreading, particularly as regards the discrepancy between great political aims and the comparatively small progress of economic integration. Many are those who no longer want to take the possibilities of Europe on trust. Developments in Europe are frequently no longer viewed from the world political angle but in the light of narrow interests. On occasion, for instance, one may almost get

the impression that relations between the United States and the European Communities are not shaped by the White House, the State Department, or leading foreign policy specialists of Congress, but increasingly also by the California and Arizona Citrus Association. Mr Nathaniel Samuels, Deputy Under Secretary of State for Economic Affairs, quite recently made it clear that the time was past when the United States was ready to trade short-term economic costs for possible long-term political advantages.⁴

There is no reason why the European Communities should pass silently over arguments that are advanced in defence of American interests. Even the much-discussed common agricultural policy is only one version of an admittedly liberal policy in an economic area where none of the large producers is liberal; that the United States should have chosen other ways of supporting its agriculture does not make these ways any better and, above all, does not make the rate of support any lower. American reactions to European policy in Africa and the Mediterranean are puzzling in their vehemence; they rest on an extremely weak economic basis, and politically one would have expected the contrary, precisely of the United States. True, there is nobody who can claim that he had always and at all times fully complied with the principles which we all acknowledged when joining GATT; but it is precisely for this reason that the United States, in its glass house, should refrain from throwing stones.

Despite the soundness of these comments and the need to stress time and again that we in Europe will shape our future under our own steam and by our own will, the dialogue between Europe and America cannot in the long run be confined to the listing of mutual sins. The effects of such an exercise in world political immaturity must in the long run be baleful. Already we are sometimes conscious of a climate of ill-humour whose cause does not lie in the matter involved but in a certain disappointment at the vanity of the dialogue. One day we may arrive at certain concrete results. The European Communities do not refuse to go on discussing citrus fruit and tobacco, chicken and lard. But even in these questions

.../...

of detail it were possible to find appropriate and mutually satisfactory arrangements here and there, this would not resolve the growing frustration in our relationship. To this problem, there is only one solution, that largely exceeds the bilateral relations, freeing them from strains and making them firmer again: we must jointly try to tackle certain major tasks where we have a joint responsibility.

In my address of 19 January 1971 to the European Parliament, I called for a new drive towards liberalization. I immediately added that at present there was probably little point in giving it the form of a world-wide "round", for lack of substance. But we can open the talk about non-tariff trade barriers. We can take a look at world trade in farm products without calling into question the bases of the agricultural policies. We can jointly discuss the questions involved in the formation of regional blocs and clearly mark where the geographical and the fundamental political limits of the intentions of the various parties lie. We can jointly harmonize our development strategies. We can find appropriate solutions to matters that are a cause of new protectionist tendencies, such as the textiles problem. In other words, we can, in a joint effort, try and solve great questions for which both the European Communities and the United States bear a heavy responsibility.

Can we really? Domestic developments in the United States are not precisely propitious to such efforts. Already the parliamentary formality that the Chairman of the Ways and Means Committee of the House of Representatives, Mr Wilbur D. Mills, reintroduced his protectionist Trade Act on the first working day of the new Congress, will again provoke a general defensive attitude throughout the world. But the question as to whether we are able to tackle major questions jointly is here mainly directed at ourselves, at the possibilities and limits of an external policy of the European Communities. The Member States hesitate over far-reaching common decisions; they hesitate even more if the task is to take common initiatives vis-à-vis the outside world. In the history of the Communities there is no

single example of a foreign policy initiative of world political weight which would have been perfectly possible under the Treaties. Sometimes, one cannot escape the impression that the Member States like to use the Communities as a shield which protects them for a while individually, as a defensive pretext for failing or not wanting to act themselves. This, however, is an attitude which is no longer compatible with the responsibility which the Community, as the largest trading power, has precisely towards the United States, among other countries. Here too, it is a fact that the European Communities always have effects on the outside world; if the Member States do not assume their joint responsibility, this amounts in the final analysis to demonstrating to the whole world their individual irresponsibility. If one feels that one of the most dangerous effects at this point in time lies in the absence of a European initiative, then foregoing a common initiative is no longer justifiable. Battles cannot be won with a shield alone, but we should spare Europe the fate of offering the sorry sight of those whose shield disintegrates, and who then are helplessly facing the opposite side. We can act if we wish to do so, but we must wish to act if we still want to be able to act tomorrow.

SIX PROBLEMS FROM THE COMMUNITIES' EXTERNAL RELATIONS

These comments have not been made flippantly, let alone with the intention of being provocative. They flow solely from the wish not to see the great possibilities of joint action by the European States go to waste. Here, I am guided less by enthusiasm for Europe than by a look at the visible needs of today. The problems which the European Communities have to solve are with us already; they do not disappear because one refuses to tackle them or tries to cope with them with all too easy pragmatism. Below I simply list, without discussing them in further detail, six problems of the external relations of the Communities, in respect of which decisions of major

.../...

importance have to be taken, with no more than very tentative beginnings having been made so far:

1. The dialogue with the United States of America can lead to a relationship of unclouded partnership only if there is the determination to find solutions to problems of detail and the readiness to act jointly in matters of major importance.
2. The largest world trading power, the European Communities, also bears chief responsibility for the development of free world trade. Today, this responsibility calls for a drive towards liberalization.
3. The relationship between the European Communities and the Soviet Union and the other Communist countries has not been clarified. The postponement of direct relations by three years must not prevent us from making early moves to create, on the basis of an acknowledgement of realities by the Soviet Union, the conditions for adequate cooperation with Communist countries.
4. The European Communities have assumed the responsibility of making, within the limits of their possibilities, a contribution to long-term stability in the Mediterranean area. It is precisely here, however, that the disproportion between weighty intentions and limited instruments becomes apparent.
5. The Communities' development policy has so far been largely confined to trade policy measures. It is, however, in our interest not only to maintain geographical preferences or, to put the same idea differently, to fix priorities, but also, in choosing our means of action, to establish a more rational relationship between our possibilities and the needs of the developing countries.
6. One of the many problems that still have not been solved completely in connection with British membership is the Communities' European policy, i.e. the long-term view of European developments by which we are guided, particularly in relation to the neutral EFTA countries. The first Council decisions in this matter did not yet get down to the basic point.

Our tasks are not confined to these great questions. Here, as elsewhere in foreign policy, individual questions may lose in importance while new ones may arise. The answer to the Buenos Aires declaration, for instance, can be the beginning of a new pattern in the European Communities' external relations. The impact of the accession of new members is moreover world-wide: Canada, Australia, India, Pakistan are only a few special examples of the countries affected directly. The European Communities will hardly be able to dodge certain decisions of principle on the implications of British entry for non-member countries. This is not said for the sake of completeness but merely to emphasize the thesis that the European Communities have effects on the outside world, whether they want it or not. The Member States cannot escape these effects, and are therefore required to face up to them politically. At some points the rather defensive policy of merely reacting is no longer sufficient. The instruments available to the European Communities must be reviewed and supplemented. There will be a need to decide on some very important questions in the appropriate form.

THE FOREIGN POLICY CONSULTATIONS OF THE SIX
AND THE EUROPEAN COMMUNITIES

This brings up a last question. Is it possible or, to put it more cautiously, likely that in the foreseeable future the Communities will take the necessary decisions towards a deliberate policy on foreign relations? Where major common initiatives are to be taken, the Commission as a rule suffers from the disadvantage that its right of proposal is not only limited by the Treaties, and the not very broad interpretation often put on them, but also tends to be somewhat at the discretion of the Member States. With all the integrity and expertise of its members, the Committee of Permanent Representatives consists of officials who are bound by the instructions they receive and can hardly be the source of political initiatives. And the Council of Ministers itself has been so successful in developing its own unwieldiness that, although it manages sometimes to disregard the Commission and the Permanent Representatives,

after such a feat of strength it lacks the energy - or is it the readiness? - for political moves of its own. This is also true of foreign policy matters, of which one should indeed assume that they occupy a particularly central position in the Council of Foreign Ministers.

Here too, the conference of The Hague marked a new beginning. Today, one can no longer speak of the possibilities open to the European Communities in their foreign policy without mentioning the formula for the cooperation of the Six worked out by the Committee headed by Vicomte Etienne Davignon.⁵ This formula met with much criticism. Many found it much too meagre, too intergovernmental, too remote from the existing institutions. Today, we know that the Davignon formula has provided the most effective stimulus for a long time to European political cooperation. The meeting of Ministers in Munich on 19 November 1970, the talks of the political directors of the Foreign Ministries, the first common instructions given to the ambassadors of the Six in the capitals of the non-member countries have already helped to strengthen the awareness of the need for coordination of the foreign policies of the Member States of the Community, and to make the first steps towards such coordination.

If, indeed, there is any criticism to be levelled at the Davignon formula today, it is that it does not provide any pointer on how the new impulses for cooperation in foreign policy are to be translated into decisions by the institutions set up under the Treaties. The new stimuli are welcome, but this is all the more true the more they are translated into initiatives of the European Communities. Perhaps President Georges Pompidou had this situation in mind when recommending at his Press Conference on 21 January 1971 that the extremely busy Foreign Ministers and their technical assistants, the departmental Ministers, should be replaced by Ministers for European Affairs who would be competent and permanently available and would derive their authority from their respective national governments. It would be easy to make a start with such a development today already, if, at foreign policy consultations, the Commission of the

Communities were not only an occasional guest but a permanent participant able to translate the results of these consultations into proposals to the Council. In any case, it will very soon prove inevitable to translate the new stimuli which the Hague Conference gave to Europe and which, in institutional terms, have found their reflection in the Davignon formula and in what is probably not only President Pompidou's thinking, into action by the Communities. This will be all the easier, the more factual needs take precedence over vanities deriving from relative position.

After the end of the transitional phase, and the related completion of the first major stage of European union, the Communities are still faced with three, and not two, major topical tasks: first, the strengthening of common action through entry into the lengthy and difficult process of economic and monetary union, second, enlargement of the Communities through the entry of new members, particularly Great Britain and, thirdly, the opening up of the Communities to the world, on which they have such a pronounced impact today already, but in which they still act with hesitation and indecision. External relations will in future be the third major pillar of the Communities' activities. To make them stable and attractive is a task that neither the Council nor the Commission, neither the Member States nor the Community institutions can escape. The future of the European Communities will not least be determined by the way in which they succeed or fail in shaping the picture of Europe in the world.

¹ See the wording of the declaration of the extraordinary ministerial meeting of the Special Latin American Coordination Committee (CECLA) in Buenos Aires on 29 July 1970, in Europa Archiv No. 2-1971, p. D 54 et seq. (published in German).

² The agreement on the renewal of the association agreement between the European Economic Community and the African States and Madagascar associated with this Community, signed on 29 July 1969 in Yaoundé (Cameroon), like the agreement on the establishment of an association between the Community and Kenya, Tanzania and Uganda, signed on 24 September 1969, entered into force on 1 January 1971.

- 3 See documentation on the Conference of Heads of State or Government of the Member States of the European Communities in The Hague on 1 and 2 December 1969, in Europa Archiv No. 2-1970, p. D 27 et seq. Also see the articles by Ernst Kobbert "Den Haag - eine Frucht der Geduld" (The Hague, a fruit of patience), in Europa Archiv No. 1-1970, p. 11 et seq. and Katharina Focke "Europa-Politik nach Den Haag" (European policy after The Hague), in Europa Archiv No. 8-1970, p. 267 et seq.
- 4 See Vision, Geneva, No. 1, November 1970, p. 29.
- 5 See the wording of the report of 20 July 1970 by the Foreign Ministers of the Member States of the European Communities to the Heads of State or Government on possible progress towards political unification, in Europa Archiv No. 22-1970, p. D 520 et seq.

GROUPE DU PORTE-PAROLE
SPRECHERGRUPPE
GRUPPO DEL PORTAVOCCE
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER
SPOKESMAN'S GROUP

NOTE D'INFORMATION • INFORMATISCHE AUFZEICHNUNG
NOTA D'INFORMAZIONE • TER DOCUMENTATIE • INFORMATION MEMO

Brussels, January 1971

Summary of the talk given by Professor Dahrendorf
in Bonn on 25 January 1971

"Possibilities and limits of a European Communities' foreign policy" was the subject of a talk which Professor Ralf Dahrendorf, the member of the Commission of the European Communities with special responsibility for external relations, gave on 25 January 1971 at a meeting of the Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik at Bad Godesberg.

Mr Dahrendorf first reviewed the current external relations of the Community, spotlighting examples ranging from the preferential areas in Central Africa and the Mediterranean, the membership negotiations, the remaining EFTA countries and the English-speaking overseas countries, to the triangular relationship between the EEC, Japan and the USA, currently the subject of so much dispute. The account given was, however, no more than the starting point for an essentially political analysis: Mr Dahrendorf showed that beyond all institutional, legal and dogmatic controversies, the Community was today already a political reality which the outside world could not ignore, any more than the Member States themselves.

The discussion about Europe had much too long been dominated by the two ideological themes of supranationality and political union, blinding "some people to the fact that today already the European Communities are a political reality and have indeed been such a reality from the outset". "Rather than being something new, something that differs from current reality, political union is a process that set in long ago and will undoubtedly never come to an end."

Taking the example of the preferential or association agreements with various countries in the Mediterranean, Mr Dahrendorf explained the subjective political importance that attached to the various agreements. This importance largely exceeded the purely economic substance of the agreements, even though they were essentially confined to tariff reductions for one or the other product.

The Community was, on the other hand, hardly conscious of its own political effects: "The way in which, in the Community, the political will is formed in external policy matters fails to keep up with the Communities' effects in the external policy field."

Mr Dahrendorf attributed the "wide gap between the effects and the action of the European Communities" also to the fact that the political instruments available to the Communities were incomplete: "The task is not to evolve new theories about Europe or call loudly for amendment of the Treaties, but to recognize the responsibility of the Communities, in the light of the Treaties and the reality based on them, and translate this responsibility into decisions." In this context, Mr Dahrendorf examined in great detail the Treaty provisions that form the basis of commercial policy and called in particular for broad interpretation of Article 113 of the Treaty of Rome. In the age of the Kennedy Round and against the background of GATT, classical trade agreements featuring tariff and quota arrangements were of no more than subordinate interest, if Japan and the so-called state-trading countries of the Eastern bloc were left out of account.

Mr Dahrendorf referred to the European Parliament, whose Committee for External Trade Relations in May 1970 had stressed that "the Community must make progress particularly in the field of harmonization of the national policies on the modern aspects of trading relations with non-member countries, especially in matters like credit terms and scientific, technical, financial and industrial cooperation". Here, Mr Dahrendorf referred to the "discrepancy, difficult to accept, between what the others expect politically and what the Six are able to give", and to the "contradictions inherent in a policy that tries to act on the basis of the irrelevant factors of yesterday". ("When the Treaties of Rome were being discussed, there was no means of foreseeing the way from classical trade agreements to cooperation agreements.")

Mr Dahrendorf went on to speak in detail about the relationship with the United States. He found that on the American side there was a certain disappointment at the "discrepancy between great political aims and the comparatively small progress of economic integration". "Developments in Europe are frequently no longer viewed from the world political angle but in the light of narrow interests."

Mr Dahrendorf defended the common agricultural policy and European policy in Africa and the Mediterranean, stressing that the dialogue between Europe and America could in the long run not be confined to the listing of mutual sins. Mr Dahrendorf pointed to the plea for a new drive towards liberalization which he had made in the European Parliament on 19 January 1971. He stressed the responsibility which the Community, the largest trading power in the world, had for the development of free trade: "we can act if we wish to do so, but we must wish to act if we still want to be able to act tomorrow."

Mr Dahrendorf listed the following points which called for decisions in the period ahead:

- (1) The dialogue with the United States of America could lead to a relationship of unclouded partnership only if there was the determination to find solutions to problems of detail and the readiness to act jointly in matters of major importance.
- (2) The largest world trading power, the European Communities, also bore chief responsibility for the development of free world trade. Today, this responsibility called for a drive towards liberalization.
- (3) The relationship between the European Communities and the Soviet Union and the other Communist countries had not been clarified. The postponement of direct relations by three years should not be allowed to prevent us from making early moves to create, on the basis of an acknowledgement of realities by the Soviet Union, the conditions for adequate cooperation with Communist countries.
- (4) The European Communities had assumed the responsibility of making, within the limits of their possibilities, a contribution to long-term stability in the Mediterranean area. It was precisely here, however, that the disproportion between weighty intentions and limited instruments became apparent.
- (5) The Communities' development policy had so far been largely confined to trade policy measures. It was, however, in our interest not only to maintain geographical preferences or, to put the same idea differently, to fix priorities, but also, in choosing our means of action, to establish a more rational relationship between our possibilities and the needs of the developing countries.
- (6) One of the many problems that still had not been solved completely in connection with British membership was the Communities' European policy, i.e. the long-term view of European developments by which we were guided, particularly in relation to the neutral EFTA countries. The first Council decisions in this matter had not got down to the basic point.

In concluding, Mr Dahrendorf spoke about the "Davignon formula" which had provided the most effective impulse for a long time to European political cooperation. "The new stimuli are welcome, but this is all the more true the more they are translated into initiatives of the European Communities." For this reason it was necessary for the Commission to participate in the discussions under the Davignon formula, for only the Commission was able to translate the stimuli imparted by such discussions into decisions of the Community institutions.

DISCOURS PRONONCE PAR M. DAHRENDORF,
MEMBRE DE LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,
DEVANT LA DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR AUSWÄRTIGE POLITIK

BONN, le 25 janvier 1971

Possibilités et limites d'une politique extérieure
des Communautés européennes

par Ralf Dahrendorf

La signature du protocole additionnel à l'accord d'association entre la Turquie et les Communautés européennes le 23 novembre 1970 a déclenché en Turquie un débat de politique intérieure sur l'orientation fondamentale du pays, débat qui pourrait poser au premier ministre Süleyman Demirel de nouveaux et délicats problèmes dans la perspective de la ratification du protocole. Dans la déclaration de Buenos Aires (1), vingt-deux Etats d'Amérique latine, par ailleurs fondamentalement différents, se sont retrouvés dans la volonté commune d'affirmer leur indépendance en matière de politique mondiale en nouant des liens plus étroits avec les Communautés européennes. L'offre par les Communautés européennes d'un système de préférences généralisées a amené l'Inde et le Pakistan à reconnaître avec gratitude l'action des Communautés, tandis qu'au sein du conseil d'association et de la conférence parlementaire, les Etats africains et malgache associés se plaignaient d'une prétendue perte de leur situation préférentielle. L'Algérie transforme d'une façon sensible ses rapports particuliers avec la France en rapports particuliers avec les Communautés européennes, montrant ainsi qu'elle cherche un moyen terme entre les conditions spéciales accordées sur une base bilatérale et les liens qui lui manquent encore avec certains Etats membres des Communautés. La progression hésitante du Japon vers une communauté

.../...

M. le professeur Ralf Dahrendorf, membre de la Commission des Communautés européennes, Bruxelles. Le texte est basé sur un discours prononcé par l'auteur le 25 janvier 1971 devant la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik à Bonn.

internationale de dépendances réciproques s'exprime de manière très sensible, à la fois symbolique et pratique, dans les négociations en vue d'un accord commercial avec les Communautés européennes. La tentative yougoslave d'élimination progressive du lourd déficit de sa balance commerciale par l'intensification de sa coopération avec les Communautés européennes est aussi comprise par ses promoteurs comme un choix politique.

La poursuite des négociations d'adhésion et l'assurance que cette fois tous les intéressés veulent l'entrée de la Grande-Bretagne permet de préciser davantage l'influence extérieure des Communautés européennes. En Norvège, les bruits de crise gouvernementale, en raison de dissensions divisant la coalition à propos de l'adhésion aux Communautés européennes ne cessent pas. L'Australie poursuit le processus de diversification de ses relations, déjà entamé au moment des premières négociations d'adhésion menées par la Grande-Bretagne et la CEE, et pose les premiers jalons de vastes liaisons régionales qu'elle entend établir de son côté. Le Canada s'inquiète de sa situation politique particulière dans le triangle Grande-Bretagne-Etats-Unis-Communautés européennes, triangle qui menace de disparaître en tant que tel. Dans de nombreux pays, on exprime publiquement l'intention de nouer dès que possible des rapports étroits avec les Communautés européennes, afin d'attraper le train qui s'ébranle, avant qu'il ne soit trop tard. Les 85 ambassadeurs accrédités auprès des Communautés européennes, dont le doyen est depuis quelques semaines un nonce apostolique, présentent nombre d'initiatives, d'aide-mémoire, de demandes d'information et de coopération.

Les actions des Communautés européennes sont souvent fortement ressenties. En partie, sous forme d'espérances : pour les Etats africains associés, les Communautés européennes représentent, malgré les préférences généralisées, un grand espoir de développement dans l'indépendance politique. Il n'y a pas que les Etats d'Amérique latine qui cherchent, en s'orientant vers l'Europe, à échapper à la polarité des puissances mondiales. L'éventail varié, trop varié peut-être, des accords passés par les Communautés européennes tout

autour de la Méditerranée, dénote autant d'espoirs de développement indépendamment de toute menace militaire. Il n'est pas de semaine qu'au moins un ministre étranger ne vienne à Bruxelles pour y insister sur le désir de son gouvernement de nouer des liens plus étroits avec la première puissance commerciale et la seconde puissance économique du monde, les Communautés européennes.

Aux espoirs des uns font écho les craintes des autres. Parmi ceux qu'inquiètent aujourd'hui les Communautés européennes, on trouve aussi les Etats-Unis. Ils confirment expressément leur soutien aux Communautés européennes, approuvent aussi leur élargissement et leur approfondissement. Toutefois, les sceptiques se font plus nombreux dans la presse, au congrès ainsi que dans l'administration, à l'égard de la politique des Communautés. A la fin de l'année dernière et au début de cette année, des représentants diplomatiques des Etats-Unis ont demandé à être reçus par les six gouvernements et la Commission pour signifier leur inquiétude devant la politique agricole et la politique préférentielle, notamment dans le contexte de l'élargissement des Communautés. Il s'agit là d'un procédé inhabituel, mais significatif, d'autant que ces doléances n'ont actuellement aucun fondement économique apparent. Nous comprenons que les Etats-Unis s'inquiètent en général de voir les principes du commerce mondial perdre de leur substance, car nous partageons ce souci, surtout en ce qui concerne l'évolution de la situation aux Etats-Unis mêmes. Mais l'enjeu est plus grand. On évoque parfois aujourd'hui l'image d'une Communauté européenne qui, forte de l'appui des pays liés à elle par des accords préférentiels, possède déjà la majorité au GATT et vise, après l'entrée de la Grande-Bretagne, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège, la majorité aux Nations unies; en effet, dix Etats membres, six pays restants de l'AELE associés d'une façon encore imprécise, dix-huit Etats africains associés au titre de la convention de Yaoundé et trois au titre de la convention d'Arusha (2), auxquels viendraient encore s'ajouter au moins huit Etats anglophones d'Afrique après l'entrée de la Grande-Bretagne, plus actuellement sept Etats méditerranéens liés par

des accords préférentiels et peut-être bientôt 13, cela fait déjà 58 Etats. Va-t-il en sortir un bloc régional presque sans faille allant du cercle polaire à la frontière septentrionale de l'Afrique du Sud ?

Les craintes de l'Union soviétique sont d'une autre nature, mais peut-être aussi de même nature. L'Union soviétique vient de protester contre le souhait manifesté par les Etats neutres de l'AELE d'être liés plus étroitement aux Communautés européennes. Dans la presse, on a parlé à propos de la Suède, d'une perte de l'indépendance du fait de l'association. L'Autriche a été avertie que l'association constitue une violation du traité d'Etat, car elle représente, étant donné que la république fédérale d'Allemagne fait partie des Communautés européennes, une forme d'Anschluss, lequel est expressément interdit. Dans de telles situations, l'existence de ces mêmes Communautés devient soudain très réelle, ces Communautés dont la reconnaissance vient de susciter, à l'occasion des négociations commencées le 18 janvier à Genève pour le renouvellement de l'accord international sur le blé, de nouvelles protestations expresses de la part de l'Union soviétique, qui s'est toutefois abstenue d'en tirer des conséquences quant à sa propre participation ou à celle de la Commission en tant que représentante des Communautés.

Laissons là les exemples. Cette énumération n'entend pas ici remplacer une analyse ou un programme. Les exemples servent plutôt d'arrière-plan à une réflexion politique qui est le point de départ et le fil conducteur des réflexions qui vont suivre.

Les Communautés en tant que force agissante dans la politique mondiale

Cette Europe, on peut l'adorer ou l'abhorrer. On peut s'étonner ou se réjouir de ce que les Communautés européennes relient Hambourg à Palerme mais nous séparent de Stockholm, pour ne pas parler de Leipzig et de Rostock. On peut chicaner pour savoir s'il s'agit d'un Etat fédéral inachevé

ou d'une confédération de patries en cours de formation. On peut louer la compétence de la Commission européenne ou n'en faire qu'un simple instrument "technique". Bien plus, on peut vouloir ou ne pas vouloir une politique extérieure commune des Communautés européennes. Aucune de ces controverses ne modifie en quoi que ce soit le fait que ces Communautés constituent dès à présent une force agissante sur la scène mondiale. Or, cela revient à dire que les Etats membres de ces Communautés, quelle que soit leur interprétation des possibilités et des nécessités européennes, ne peuvent se soustraire aux effets que produit leur créature, les Communautés européennes. Les Six sont dès à présent prisonniers de la réalité mondiale des actes de leur enfant parfois mal aimé.

Les exemples donnés permettent de compléter ces constatations. Il est certain que les Communautés européennes ont d'abord des incidences économiques. Celles-ci découlent en partie d'actions unilatérales des Communautés, par exemple de l'offre de préférences généralisées aux pays en voie de développement et en partie d'accords bilatéraux conclus dans le cadre des limites tracées par les traités depuis la fin de la période de transition, notamment par l'article 113 du traité CEE, c'est-à-dire, par exemple, de l'accord sur l'importation préférentielle d'agrumes en provenance d'Israël, d'Espagne ou du Maroc. A ces incidences de nature strictement économique s'ajoutent des incidences indirectes très vastes. L'entrée de la Grande-Bretagne va obliger non seulement l'Australie, mais aussi la Nouvelle-Zélande, à diversifier au cours des prochaines années ses marchés et peut-être aussi sa production, c'est-à-dire que l'action des Communautés exige d'un autre pays lointain une réorientation sur les plans intérieur et extérieur. Et nous voilà déjà parvenus au point où les traités et leur interprétation, qui s'inspire volontiers d'une logique cartésienne, cessent de décrire les effets produits par les Communautés. Pour l'Egypte et pour l'Algérie, pour l'Argentine et bien d'autres pays, c'est opérer un choix politique que de nouer des relations avec les Communautés européennes. Qu'on le veuille ou non, qu'on cherche ou non à le nier, lorsque l'Egypte parle d'oranges avec les Communautés, elle pense que la coopération avec les

Communautés est un moyen d'échapper à l'alternative oppressante offerte par les super-puissances; et lorsque l'Argentine cherche à obtenir des allègements tarifaires pour ses demi-carcasses de bovins surgelées, ce n'est pas sans importance sur le plan économique, mais ce qui est plus important c'est qu'elle commence ainsi à diversifier sa politique extérieure. Pour nombre de pays du monde, notamment les plus puissants et les plus importants, les Communautés européennes ne constituent pas seulement une réalité économique, mais aussi une réalité politique. Elles déterminent l'action politique de ces pays, même si cela se fait en fonction d'hypothèses erronées et que cela déplaît à plus d'un au sein des Communautés. Les Communautés, les six Etats membres actuels, séparément ou en bloc, doivent donc prendre une attitude politique vis-à-vis de l'incidence politique de leur création.

Union politique et supranationalité

La discussion sur l'Europe a été dominée depuis longtemps par deux thèmes idéologiques, tous deux mal posés et sources d'erreurs, à savoir l'union politique et la supranationalité. La revendication de l'union politique, tout comme la critique de cette revendication ont masqué le fait que les Communautés européennes sont déjà et sont même depuis le début une réalité politique, et que le problème est tout au plus de savoir à quelle vitesse et dans quelle direction doit se développer la politique communautaire. L'union politique n'est pas quelque chose de neuf et de différent de la réalité actuelle, mais un processus qui a commencé depuis longtemps et ne sera sans doute jamais achevé. Les discussions dogmatiques sur la supranationalité ont parfois détourné l'attention des décisions concrètes qui sont la vocation des institutions prévues par le Traité, et, partant, de la question de savoir ce qui peut être fait pour permettre à ces institutions de mieux prendre des décisions, afin que l'Europe puisse parler par une seule voix, une voix qui l'engagerait, c'est-à-dire tous les Etats membres, bien sûr, et que ceux-ci légitimeraient. Mais sur ce plan, il

reste encore beaucoup à faire. L'Europe, le concept politique des Communautés européennes, agit dans le monde, mais ne parle pas, ou alors rarement, et dans une langue énigmatique peu élégante et souvent obscure. L'existence des Communautés, les décisions politiques qui sont prises dans leur sein (même lorsqu'elles ont été différées ou ajournées), mais plus encore les grandes options de la conférence au sommet de La Haye (3) ont des conséquences pour de nombreux pays du monde : des conséquences économiques au sens étroit, mais aussi des conséquences politiques au sens le plus large. Or, dans les Communautés, le processus de la formation de la décision en matière de politique extérieure ne suit pas le rythme des incidences de la politique extérieure. Les Communautés agissent avec une connaissance très incomplète de l'objet et de la raison de leur action. Les Communautés constituent une grande force dans le monde, mais, à l'occasion, elles apparaissent frappées d'impuissance, que ce soit en Méditerranée ou en Afrique, face aux Etats-Unis ou à l'Union soviétique. Le géant ligoté fait des dégâts dès qu'il bouge, mais il est hors d'état de ramasser les morceaux de ce qu'il a brisé; les recoller ou créer de lui-même quelque chose lui est tout simplement impossible, même s'il est très fort et très capable, tant que ses mains restent liées.

Cela n'est pas dit d'un coeur léger, et en tout cas je le dis sans plaisir aucun. Les six Etats européens ont créé une réalité politique qui ne peut être considérée comme différante de ces Etats, mais qui, de la volonté même de ses auteurs, ne peut être contrôlée par aucun des six Etats à lui tout seul. Cette réalité se fait sentir à l'extérieur, que des décisions soient prises ou non. Il est donc de la responsabilité commune des Six que leur création ne porte pas préjudice à l'un d'eux ou à eux tous, mais surtout que cette création ne provoque pas dans le monde des dégâts que les Etats membres pourraient difficilement réparer. Or, il n'est pas toujours évident que les Etats membres ont aussi clairement conscience de leur responsabilité communautaire que de leur responsabilité individuelle dans le monde. En même temps, l'imperfection de la panoplie politique communautaire rend techniquement difficile la réduction de la disparité

considérable qui existe entre l'action des Communautés européennes et ses effets. Il ne s'agit pas de développer de nouvelles théories sur l'Europe, ni d'exiger à grands cris la modification des traités; il s'agit, dans le cadre des traités et de la réalité qui se fonde sur ceux-ci, de reconnaître la responsabilité communautaire et de la traduire en décisions.

Problèmes de la politique commerciale commune

Les relations extérieures des Communautés européennes, fondées sur des décisions communautaires, sont d'abord et essentiellement, comme le prévoient les traités, des relations commerciales. Il y a les relations protocolaires héritées de la Communauté européenne du charbon et de l'acier et même de la première Commission de la CEE. Il y a sur les plans technique et politique des problèmes de relations extérieures dans le cadre de l'Euratom, y compris les consultations multilatérales par exemple sur les conditions de l'entrée en vigueur du traité de non-dissémination. Il y a l'amorce d'une politique commune de développement comprenant un fonds de développement dans le cadre des conventions de Yaoundé et d'Arusha. Mais, le point de départ d'une politique communautaire était surtout l'article 111 du traité CEE, auquel a succédé, depuis la fin de la période de transition l'année dernière, l'article 113 qui va beaucoup plus loin. Il y est dit : "Après l'expiration de la période de transition, la politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions". Sont ensuite précisés dans ce contexte les droits de la Commission, du Conseil et du Comité consultatif baptisé aujourd'hui "comité de l'article 113".

Le Conseil des Communautés s'est rapidement aperçu que la politique commerciale commune soulève une foule de questions. Dans une décision qui, chose peu habituelle, touchait à des principes, il a donc arrêté le 16 décembre 1969 des dispositions relatives à une série d'importants problèmes. Ces dispositions concernent notamment la prorogation ou tacite reconduction des accords en vigueur, la procédure d'ouverture de négociations en vue de nouveaux accords et la disposition d'exception bien connue, applicable aux négociations avec certains pays tiers jusqu'au 31 décembre 1972. Cette dernière disposition, qui vise les Etats communistes d'Europe orientale et d'Asie, se réfère, dans le texte de la décision, aux pays tiers "lorsqu'une négociation communautaire au titre de l'article 113 du traité ne s'avère pas encore possible", et se trouve liée à une procédure de consultation strictement observée depuis lors par tous. Malheureusement, quant au contenu de la politique commerciale, le Conseil a fait un usage moins généreux du Traité. La référence répétée à "la politique commerciale commune au sens de l'article 113 du traité" doit certainement être comprise comme une restriction et ne peut guère, en tout cas, être interprétée de manière extensive.

La façon dont se présentent aujourd'hui l'article 113 et les mesures qui en découlent, notamment les premiers mandats du Conseil en matière d'accords commerciaux, montre que les Communautés atteignent très vite, avec cet ensemble d'instruments, les limites de leurs possibilités. A cet égard, la contradiction non résolue entre les grands espoirs politiques des partenaires et ce qui peut leur être effectivement offert ne constitue pour ainsi dire que l'aspect extérieur du problème. Sur le fond, le même problème se retrouve. Au titre de l'article 113 tel qu'il a été appliqué jusqu'ici, les Communautés sont compétentes pour les accords commerciaux traitant de questions de tarif douanier, de restrictions quantitatives et autres problèmes similaires. Mais qui s'intéresse encore aujourd'hui à de tels accords ? N'est-ce pas notamment le sens et le résultat de la négociation Kennedy que d'avoir rendu de tels accords inutiles ? Or, déjà la négociation Kennedy avait pour arrière-plan le GATT. A cela

s'ajoutent des accords commerciaux sur les produits. Stricto sensu, il n'y a que trois domaines où des accords tarifaires et commerciaux classiques ont encore un certain sens : avec le Japon, encore que les mesures de libération prises unilatéralement d'ici la fin de 1971 doivent entraîner dans une large mesure un alignement sur les autres partenaires du commerce mondial; avec les pays à commerce d'Etat de l'Est, encore que leur système économique gêne nécessairement le développement d'un commerce dépassant le stade d'un trac primitif et que de surcroît la compétence des Communautés ne soit pas encore acquise; enfin dans le secteur des produits agricoles, dont on sait qu'ils ont été exclus de la négociation Kennedy, encore que la politique agricole commune limite étroitement les possibilités d'accords commerciaux.

L'interprétation restrictive de l'article 113 ne permet donc guère de jeter les bases d'une politique communautaire substantielle. La Commission l'a maintes fois souligné. Le Parlement européen, dans une importante résolution présentée par sa Commission des relations économiques extérieures, a, dès mai 1970, souligné "avec insistance que la Communauté (...) doit faire sur le plan de l'harmonisation des politiques nationales plus particulièrement des progrès en ce qui regarde les aspects actuels des relations commerciales avec les pays tiers". A ce propos, le Parlement a expressément mentionné la question des conditions de crédit et celle de la "coopération scientifique, technique, financière et industrielle". En fait, il n'y aurait sans doute guère de partenaire intéressé à passer des accords, si les conventions signées par les Communautés ne prévoyaient un instrument, qui paraît de prime abord insignifiant, mais qui annonce en fait ce qui sera l'élément vital des relations économiques internationales modernes, à savoir la commission mixte.

Dans l'accord commercial passé entre les Communautés européennes et la Yougoslavie, il est dit par exemple : "la commission mixte veille au bon fonctionnement du présent accord et examine toutes les questions qui

pourraient surgir lors de son application. En outre, dans le cadre d'une coopération régulière, la commission mixte peut formuler toutes suggestions en vue du développement des échanges sur des bases mutuellement avantageuses". Les fonctions mêmes de la commission mixte - qui dans le cas de la Yougoslavie a siégé pour la première fois à Belgrade début janvier 1971 - dépassent les autres dispositions de l'accord. Il est question de "toutes suggestions en vue du développement des échanges". En fait, il ne peut manquer d'arriver qu'en marge de telles réunions de la commission on aborde une foule de vastes problèmes d'intérêt commun. La commission mixte est déjà l'instrument d'une "coopération régulière", et la coopération est peut-être l'élément vital d'accords auxquels on peut déjà et on doit s'attendre à l'avenir, en ce qui concerne la coopération technique et industrielle, les conditions-cadres de joint ventures (projets communs) au niveau des entreprises, la coopération dans les pays tiers, surtout en matière de politique de développement, un système de règlement direct des litiges sur la base d'un code de "bonne conduite", sans oublier bien sûr la coopération dans le pays partenaire grâce à des crédits et des investissements. Tout cela apparaît à l'occasion des réunions d'une commission mixte; mais celle-ci ne peut fournir de réponse à ces nouvelles questions. Elle se heurte aux limites des accords dont elle-même est issue.

La voie qui mène de l'accord commercial classique à l'accord de coopération n'était pas encore prévisible au moment de la discussion des traités de Rome. On peut donc supposer que dans leurs formulations relatives à la politique commerciale commune, les Six auraient tenu compte de cette évolution s'ils avaient pu la prévoir. Ils ont d'ailleurs laissé une petite ouverture en assortissant d'un "notamment" leur énumération de quelques instruments classiques de la politique commerciale, ce qui n'exclut pas d'autres éléments plus modernes. Aujourd'hui, en tout cas, il est indispensable de partir de cette ouverture pour interpréter plus largement la politique commerciale commune. La disparité difficilement

supportable entre les espoirs politiques des autres et ce que les Six sont en mesure de leur offrir, mais aussi les contradictions internes d'une politique qui essaie d'agir avec les moyens insuffisants d'hier, obligent les Etats membres à s'interroger une nouvelle fois sur le sens d'une politique commerciale commune. Les liens du géant se trouveraient au moins desserrés si une compréhension communautaire des traités pouvait s'imposer offrant de nouvelles possibilités au développement de relations de coopération avec les pays tiers. A cet égard, il y a lieu de souligner une fois encore que dans ce domaine c'est toujours l'intérêt des Etats membres qui est en jeu; car, même à l'Est, s'ils se présentent séparément, ils ne seront pas considérés comme des partenaires suffisamment intéressants et ils ne pourront même pas reconstruire séparément ce qu'aura détruit la force défaillante des Communautés européennes dont ils sont les piliers.

La responsabilité commune des Communautés européennes et les Etats-Unis

L'accord ne constitue pas dans tous les cas l'instrument approprié pour régler les relations entre les Communautés et les pays tiers, notamment en ce qui concerne les rapports avec les Etats-Unis. Il n'est guère nécessaire de souligner l'importance particulière que revêtent ces rapports dans le cadre des relations extérieures des Communautés européennes. Leurs potentiels économiques sont encore très éloignés l'un de l'autre, le produit national brut des Etats-Unis est le double de celui des Communautés européennes. Toutefois, à populations égales et compte tenu de la croissance rapide de la productivité et de la production dans les Communautés, il est vraisemblable que le fossé tendra à se combler. Les investissements dans un sens comme dans l'autre créent en outre des liens difficiles à rompre, mais il ne faut pas perdre de vue qu'à l'heure actuelle la valeur comptable des investissements américains directs en Europe s'élève à 10 milliards de dollars, soit trois fois plus que les investissements européens aux Etats-Unis. Les Communautés européennes

ne devancent les Etats-Unis que sur le plan des échanges, illustrant ainsi la traditionnelle dépendance dans laquelle se trouve le bien-être des pays européens par rapport aux échanges internationaux.

Il est notoire que ces relations économiques ont aussi des conséquences et des arrière-pensées plus générales. Les intérêts des Communautés européennes et des Etats-Unis se trouvent en contact en de nombreux points du globe; il n'est pas rare qu'ils se trouvent en concurrence. Après l'adhésion de la Grande-Bretagne, les deux partenaires réunis contrôleront près de la moitié des échanges mondiaux en volume, ce qui souligne leur responsabilité particulière. L'union économique et monétaire peut modifier la position du dollar et ainsi toucher un pilier du système monétaire international et en même temps un des nerfs de la position américaine dans le monde. La perspective de l'adhésion de la Grande-Bretagne fait naître les préoccupations déjà mentionnées à propos de la création de blocs régionaux. En Europe, les moyens de l'action communautaire dans les domaines définis par les traités de Rome et de Paris, d'une part, et ceux de la politique de défense et de la politique extérieure générale, d'autre part, ne sont pas encore regroupés, du moins institutionnellement; or, en Amérique, ils se trouvent tous dans une seule main. Certains pays tiers disposés à autoriser l'installation de bases militaires américaines font dépendre leur consentement de la volonté des Etats-Unis de favoriser les relations de ces pays avec les Communautés européennes.

C'est pourquoi les Communautés européennes et les Etats-Unis doivent devenir des partenaires sans arrière-pensées. A l'heure actuelle, cela ne semble pas toujours facile à réaliser. Aux Etats-Unis, les hommes politiques responsables, et en premier lieu le président, mènent un combat de plus en plus difficile contre une atmosphère d'indifférence croissante à l'égard des problèmes internationaux. En ce qui concerne les Communautés européennes nous en sommes toujours au stade de l'indifférence positive. Or c'est précisément dans ce domaine que s'est fait jour un certain désappointement portant notamment sur la disparité entre l'importance des objectifs politiques et la faiblesse des progrès de l'intégration économique. Nombreux sont

ceux qui ne veulent plus faire confiance aux virtualités européennes. Souvent, l'évolution de l'Europe n'apparaît plus dans une perspective de politique mondiale, mais dans la perspective d'intérêts mesquins. Et l'on a parfois presque l'impression que les relations entre les Etats-Unis et les Communautés européennes ne sont pas déterminées seulement par la Maison Blanche, le State Department ou des personnalités éminentes du Congrès, spécialistes des affaires extérieures, mais de plus en plus aussi par la California and Arizona Citrus Association. M. Mathaniel Samuels, secrétaire d'Etat adjoint aux affaires économiques du ministère américain des affaires étrangères, a récemment précisé que l'époque n'est plus où les Etats-Unis étaient disposés à s'accommoder de désavantages économiques à court terme pour obtenir d'éventuels avantages politiques à long terme (4).

Les Communautés européennes n'ont aucune raison d'accepter en silence des arguments américains inspirés par des intérêts divers. Même la politique agricole commune, si controversée n'est qu'une forme de politique qu'il faut bien considérer comme libérale dans un secteur économique où aucun des grands producteurs n'est libéral; le fait que les Etats-Unis aient choisi d'autres moyens pour soutenir leur agriculture ne rend pas ces moyens meilleurs et surtout n'abaisse pas le taux de l'aide. Les réactions américaines à la politique européenne en Afrique et en Méditerranée sont d'une vivacité inexplicable; économiquement elles sont très peu fondées, et sur le plan politique on s'attendrait précisément à l'inverse de la part des Etats-Unis. Il est certain que personne ne peut affirmer qu'il a toujours et à tout moment respecté parfaitement les principes que nous avons tous reconnus en adhérant au GATT; et c'est précisément pourquoi les Etats-Unis, bien au chaud dans leur serre, devraient aussi éviter de jeter la pierre aux autres.

En dépit du bien-fondé de ces observations et de la nécessité de souligner sans cesse qu'en Europe nous construirons notre avenir avec nos propres forces et notre propre volonté, le dialogue entre l'Europe et l'Amérique ne doit pas, à la longue, se transformer en un recensement mutuel des fautes. A long terme, l'effet d'une telle attitude d'immaturité politique

internationale ne peut être que mauvais; dès à présent, on constate parfois certains mouvements d'humeur dont l'origine ne réside pas dans les faits, mais dans un certain désappointement dû à l'absence de résultats du dialogue. Il est probable que nous arriverons un jour à certains résultats concrets. Les Communautés européennes ne se refusent pas à poursuivre les discussions sur les agrumes et le tabac, les poulets et le saindoux. Mais quand bien même on parviendrait, dans ces questions particulières, à mettre au point une réglementation objective et satisfaisante pour les deux parties, cela ne résoudra pas pour autant la frustration croissante qui se dégage de nos relations. Bien au contraire, il n'y a pour ce faire qu'une solution, qui dépasse largement les relations bilatérales et qui, de ce fait, les facilite et les fortifie : nous devons nous atteler en commun à certaines grandes tâches, à l'égard desquelles nous assumons une responsabilité commune.

Dans le discours que j'ai prononcé devant le Parlement européen le 19 janvier 1971, j'ai préconisé une nouvelle offensive de libération. J'ai alors aussitôt ajouté qu'il ne serait pas, actuellement, judicieux de lui donner la forme de "négociations" mondiales pour lesquelles la matière fait défaut. Mais nous pouvons entamer la discussion sur les entraves non tarifaires aux échanges. Nous pouvons nous pencher sur les échanges mondiaux de produits agricoles, sans, dans le même temps, toucher au fondement des politiques agricoles.

Nous pouvons discuter en commun de la création de blocs régionaux et, dans le même temps, préciser où se situent les limites géographiques et politiques des divers desseins. Nous pouvons coordonner les stratégies en matière de développement. Nous pouvons trouver des solutions appropriées aux problèmes qui font naître de nouvelles tendances protectionnistes, comme par exemple la question du textile. En d'autres termes, nous pouvons chercher à résoudre en commun de grands problèmes dans lesquels les Communautés européennes, ainsi que les États-Unis, ont une responsabilité considérable.

Le pouvons-nous vraiment ? L'évolution intérieure des Etats-Unis n'est pas précisément favorable à un tel processus. Déjà la formalité parlementaire consistant dans le fait que Wilbur D. Mills, président du Ways and Means Committee de la Chambre des représentants, a de nouveau présenté sa loi commerciale protectionniste dès le premier jour de travail du nouveau congrès, provoquera à nouveau, dans le monde entier, une attitude de défense. Mais la question de savoir si nous pouvons aborder ensemble d'importants problèmes se rapportait avant tout à nous-mêmes, aux possibilités et aux limites d'une politique extérieure des Communautés européennes. Les Etats membres hésitent à prendre des décisions communautaires de vaste portée; ils tergiversent plus encore lorsqu'il s'agit de prendre des initiatives communautaires dirigées vers l'extérieur. Dans le domaine de la politique extérieure, l'histoire des Communautés n'offre pas un seul exemple d'initiative de portée mondiale, qu'il serait d'ailleurs parfaitement possible de prendre dans le cadre des traités. On a parfois l'impression que les Etats membres utilisent assez volontiers les Communautés comme un bouclier qui les protège un moment sur le plan individuel, comme un paravent qui masque leur absence d'action, ou même leur action involontaire. Mais il s'agit là d'une attitude qui ne convient plus à la responsabilité dont la Communauté est investie en tant que première puissance commerciale, et notamment à l'égard des Etats-Unis. Il faut dire que dans ce domaine aussi les Communautés européennes produisent de toute façon certains effets; si les Etats membres n'endossent pas leur responsabilité communautaire, ils démontrent en fin de compte devant le monde entier leur irresponsabilité individuelle. Or, si l'on estime qu'actuellement l'un des effets les plus dangereux est l'absence d'initiative européenne, il n'est plus possible de renoncer davantage à toute initiative communautaire. On ne peut gagner des batailles avec un bouclier pour seul ornement; et nous devrions épargner à l'Europe le triste sort du guerrier dont le bouclier est réduit en miettes et qui se trouve alors sans défense devant son adversaire. Nous pouvons agir si nous le voulons, mais nous devons le vouloir pour pouvoir encore agir demain.

Six problèmes des relations extérieures des Communautés

Ces remarques ne sont pas faites inconsidérément et assurément pas dans une intention provocatrice. Elles n'ont pour motivation que le souhait de ne pas gaspiller les grandes possibilités d'action communautaire qui s'offrent aux Etats européens. En l'occurrence, je suis guidé, non pas tant par l'enthousiasme européen que par les nécessités manifestes de l'heure. Les problèmes que les Communautés européennes ont à résoudre sont déjà posés; et ils ne disparaîtront pas parce que l'on renoncera à les aborder ou que l'on cherchera à les prendre par le biais d'un pragmatisme trop facile. Je me bornerai à énumérer, sans les discuter ici plus en détail, six problèmes des relations extérieures des Communautés sur lesquels il faut prendre des décisions d'une considérable portée, décisions qui ne sont jusqu'à présent qu'à peine esquissées.

1. Le dialogue avec les Etats-Unis ne peut conduire à des relations de partenaires sans arrière-pensées que s'il est mené avec la volonté de trouver des solutions aux problèmes particuliers et avec le désir d'agir en commun dans les grandes questions.
2. Le plus grand partenaire commercial mondial, que sont les Communautés européennes, a aussi la plus grande responsabilité en matière de développement du commerce mondial libre. Cette responsabilité exige aujourd'hui beaucoup d'initiatives en vue d'une offensive de libération.
3. Le problème des relations des Communautés européennes avec l'Union soviétique et les autres pays communistes n'est pas élucidé. Un ajournement à trois ans des relations directes ne doit pas nous empêcher de créer par anticipation les conditions d'une coopération appropriée avec les pays communistes sur la base de la reconnaissance des réalités par l'Union soviétique.

4. Les Communautés européennes ont accepté la responsabilité de favoriser dans la mesure du possible la stabilité à long terme en Méditerranée. Mais c'est précisément dans ce domaine que la disproportion entre l'importance des objectifs et la faiblesse des moyens est patente.

5. La politique de développement communautaire ne va guère jusqu'à présent au-delà de simples mesures de politique commerciale. Or, s'il est de notre intérêt de maintenir, géographiquement, des préférences, ou ce qui revient au même, d'établir des priorités, il nous faut aussi assurer dans le choix des moyens que nous voulons utiliser, un équilibre plus judicieux entre nos possibilités et les besoins des pays en voie de développement.

6. Un des nombreux problèmes encore très incomplètement résolus dans le cadre de l'adhésion de la Grande-Bretagne est la politique européenne des Communautés qui nous guide c'est-à-dire l'évolution à long terme de l'Europe, notamment en ce qui concerne les Etats neutres de l'ATLE. Les premières décisions du Conseil en ce domaine n'ont pas encore abordé le fond du problème.

L'énumération de ces grandes questions ne rend pas compte de la totalité des tâches qui nous incombent. En politique extérieure comme en tout autre domaine, il est vrai que certaines questions peuvent perdre de leur importance alors que d'autres peuvent surgir. La réponse à la déclaration de Buenos Aires peut par exemple constituer l'amorce d'un nouveau modèle des relations extérieures des Communautés européennes. Les conséquences de l'adhésion ont du reste une portée mondiale; le Canada, l'Australie, l'Inde, le Pakistan ne sont que quelques-uns des pays concernés de façon particulièrement directe. Les Communautés européennes échapperont difficilement à la nécessité de prendre certaines décisions de principe en ce qui concerne les conséquences qu'aura l'adhésion de la Grande-Bretagne pour les pays tiers. Il ne s'agit pas ici d'être exhaustif mais seulement de souligner la thèse suivante :

Les Communautés européennes produisent des effets à l'extérieur, qu'elles le veuillent ou non. Les Etats membres ne peuvent s'y soustraire; ils sont donc tenus de prendre position sur le plan politique à leur égard.

Sur certains points, une politique de réaction plutôt défensive ne suffit plus en l'occurrence.

Les moyens dont disposent les Communautés européennes doivent être réétudiés et complétés. Il sera indispensable de statuer dans la forme qui convient sur certaines questions importantes.

Les consultations des Six en matière de politique extérieure et les Communautés européennes

Surgit alors une dernière question. Est-il possible, ou mieux est-il probable que les Communautés prennent prochainement les décisions nécessaires pour définir une politique réfléchie en matière de relations extérieures ? Lorsqu'il s'agit de grandes initiatives communautaires, la Commission est en général gênée par le fait que son droit de proposition est limité non seulement par les traités et leur interprétation souvent peu élastique, mais aussi par le fait que les Etats membres y voient facilement un certain arbitraire. Le comité des représentants permanents est constitué, quelles que soient l'intégrité et la compétence de ses membres, de fonctionnaires qui ont des instructions et qui peuvent difficilement être la source d'initiatives politiques. Et le Conseil de ministres a si bien alourdi son propre fonctionnement que s'il est en mesure de passer quelquefois par dessus la Commission et les représentants permanents, il n'a pas, après ces tours de force, l'énergie - ou bien est-ce le désir - de prendre des initiatives politiques. Il en va de même pour les questions de politique extérieure dont on pourrait croire pourtant qu'elles occupent une place de choix dans les débats d'un Conseil des ministres des affaires étrangères.

Là encore la conférence de La Haye constitue un nouveau départ. Aujourd'hui, il n'est plus possible de parler des possibilités des Communautés européennes en matière de politique extérieure sans rappeler la formule mise au point par le Comité Davignon pour la coopération des Six (5). Cette formule a fait l'objet de nombreuses critiques. Beaucoup la jugent faible, trop intergouvernementale, trop éloignée des institutions existantes. Nous savons maintenant que la formule Davignon a donné l'impulsion la plus efficace depuis longtemps à la coopération politique européenne. La réunion des ministres le 19 novembre 1970 à Munich, les conversations des directeurs politiques des ministères des affaires étrangères, les premières instructions communes adressées aux ambassadeurs des Six dans les capitales des pays tiers ont dès à présent contribué à mieux faire prendre conscience de la nécessité d'une coordination des politiques extérieures des Etats membres des Communautés et à poser les premières bases de cette coordination.

En réalité, si, actuellement, on veut absolument critiquer la formule Davignon, on peut dire à la rigueur qu'elle ne donne aucune indication sur la façon dont les impulsions nouvelles données à la coopération en matière de politique étrangère doivent être traduites en décisions des institutions prévues par les traités. Les impulsions nouvelles sont les bienvenues, mais elles seront d'autant mieux accueillies qu'elles prendront davantage la forme d'initiatives des Communautés européennes. Peut-être le président Georges Pompidou songeait-il à cette situation lorsque, le 21 janvier 1971, lors de sa conférence de presse, il a recommandé de remplacer les ministres des affaires étrangères très occupés et leurs auxiliaires techniques, les ministres compétents, par des ministres des affaires européennes en la personne de qui se trouveraient réunies la compétence, la permanence et la légitimité nationale. Il serait facile d'amorcer une telle évolution dès à présent si la Commission des Communautés s'asseyait à la table des consultations de politique extérieure non seulement à titre d'invité occasionnel, mais en tant que membre permanent et pouvait ainsi faire passer les résultats des consultations dans des propositions au

Conseil. De toute façon, il sera très bientôt absolument indispensable de traduire en actions des Communautés les impulsions nouvelles européennes qui ont été données par la conférence de La Haye et qui ont institutionnellement trouvé leur reflet dans la formule Davignon et dans des réflexions qui ne se limitent certainement pas à celles du président Pompidou. Cela sera d'autant plus facile que la vanité des positions cédera davantage devant les exigences de la réalité.

Après l'expiration de la période de transition qui met un terme à la première grande étape de l'union européenne il reste aux Communautés, non pas deux, mais, comme auparavant, trois grandes tâches d'actualité : l'approfondissement de l'activité communautaire par l'engagement dans le long et difficile processus de l'union économique et monétaire, l'élargissement des Communautés par l'adhésion de nouveaux membres, notamment de la Grande-Bretagne; l'ouverture des Communautés au monde, où leur influence est dès à présent si marquée, mais où leur action est encore timide et indécise. A l'avenir les relations extérieures constitueront le troisième grand pilier de l'activité des Communautés. Leur assurer stabilité et prestige est une tâche à laquelle ni le Conseil ni la Commission, ni les Etats membres ni les institutions communautaires ne peuvent se dérober. L'avenir des Communautés européennes dépendra notamment de la façon dont elles réussiront ou échoueront à imposer l'image de l'Europe dans le monde.

Notes

- (1) Cf. le texte de la déclaration de la réunion extraordinaire des ministres de la commission spéciale pour la coordination latino-américaine (CEMLA) à Buenos Aires le 29 juillet 1970 dans : EA 2/1970, pages D 54 et suivantes.
 - (2) La convention signée le 29 juillet 1969 à Yaoundé (Cameroun), relative au renouvellement de la convention d'association entre la Communauté économique européenne et les Etats africains et malgache associés à cette Communauté ainsi que la convention signée le 24 septembre 1969 à Arusha (Tanzanie), relative à la création d'une association entre la Communauté et le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda, sont entrées en vigueur le 1er janvier 1971.
 - (3) Cf. la documentation sur la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres des Communautés européennes à La Haye les 1er et 2 décembre 1969 dans : EA 2/1970, pages D 27 et suivantes.
Cf. à cet égard aussi les exposés de Ernst Kobbert, Den Haag - eine Frucht der Geduld (La Haye - fruit de la patience) dans : EA 1/1970, pages 11 et suivantes et de Katharina Focke, Europa-Politik nach Den Haag (La politique européenne après La Haye) dans : EA 8/1970, pages 267 et suivantes.
 - (4)
 - (5) Cf. le texte du rapport des ministres des affaires étrangères des Etats membres des Communautés européennes adressé le 20 juillet 1970 aux chefs d'Etat et de gouvernement sur les progrès possibles dans le domaine de l'union politique, dans : EA 22/1970, pages D 520 et suivantes.
-

GRUPE DU PORTE-PAROLE
SPREKERGRUPPE
GRUPPO DEL PORTAVOCÈ
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER
SPOKESMAN'S GROUP

NOTE D'INFORMATION • INFORMATISCHE AUFZEICHNUNG
NOTA D'INFORMAZIONE • TER DOCUMENTATIE • INFORMATION MEMO

Bruxelles, Janvier 1971

Résumé de l'exposé fait par M. DAHRENDORF le 25 janvier 1971 à Bonn

"Possibilités et limites d'une politique étrangère des Communautés européennes", tel était le thème d'un exposé fait par M. Ralf DAHRENDORF, membre de la Commission des Communautés européennes compétent pour les relations extérieures, le 25 janvier 1971 au cours d'une manifestation organisée par la Société allemande de politique étrangère à Bad Godesberg.

M. Dahrendorf a d'abord brossé à grands traits un bilan des relations extérieures actuelles de la Communauté : des zones préférentielles en Afrique centrale et dans le bassin méditerranéen aux rapports actuellement si discutés entre la CEE, le Japon et les USA, en passant par les négociations d'adhésion et les problèmes posés par les autres États de l'AELE et les pays anglophones d'outre-mer. Ce bilan n'a toutefois constitué que le point de départ d'une analyse essentiellement politique : M. Dahrendorf a montré que la Communauté, au-delà de toutes les controverses sur les questions institutionnelles, juridiques et dogmatiques, est aujourd'hui déjà une réalité politique à laquelle le monde extérieur ne peut pas davantage se soustraire que les États-membres eux-mêmes.

Trop longtemps la discussion sur l'Europe a été dominée par les deux thèmes idéologiques de la supranationalité et de l'union politique, "dissimulant le fait que, aujourd'hui déjà, et même depuis le début, les Communautés européennes sont une réalité politique". "L'union politique n'est pas quelque chose de nouveau, de différent de la réalité actuelle, mais un processus qui a débuté depuis longtemps et qui ne sera certainement pas achevé".

Prenant l'exemple des accords préférentiels ou d'association conclus avec différents pays méditerranéens, M. Dahrendorf a illustré l'importance politique subjective des divers accords qui va très au-delà de leur contenu purement économique, même s'ils se limitent essentiellement à des réductions tarifaires en faveur de tel ou tel produit. D'autre part, la Communauté n'est guère consciente de son effet politique propre : "Le processus de formation de la volonté sur le plan de la politique étrangère dans les Communautés ne va pas de pair avec leurs effets sur ce même plan."

"L'écart considérable entre effet et action des Communautés européennes", M. Dahrendorf l'attribue aussi au caractère incomplet des instruments politiques communautaires : "Il ne s'agit pas de définir de nouvelles théories de l'Europe ou de demander à cor et à cri des modifications des traités; il s'agit de reconnaître, dans le cadre des traités et de la réalité qui repose sur eux, la responsabilité communautaire et de la traduire dans des décisions".

M.Dahrendorf a examiné très en détail les bases existant dans le traité de Rome pour la politique commerciale, en demandant notamment une interprétation large de l'article 113. Les accords commerciaux classiques assortis de régimes tarifaires et contingentaires n'ont plus qu'un intérêt secondaire à l'époque du Kennedy round et sur la toile de fond du GATT, si l'on fait abstraction du Japon et des pays à commerce d'Etat du bloc oriental.

M.Dahrendorf s'est référé au Parlement européen, dont la Commission des relations économiques extérieures a, en mai 1970, demandé "des progrès dans le rapprochement des politiques nationales pour les secteurs modernes des relations commerciales avec les pays tiers, notamment sur les questions des conditions de crédit et de la coopération scientifique, technique, financière et industrielle". M.Dahrendorf a parlé à ce propos de "l'écart difficilement acceptable entre les attentes politiques des uns et ce que nous sommes en mesure de donner" et des "contradictions inhérentes à une politique qui a recours à des éléments appartenant au passé". ("La voie qui va des accords commerciaux traditionnels aux accords de coopération était encore impossible à prévoir à l'époque où l'on négociait le traité de Rome".)

M.Dahrendorf a ensuite parlé longtemps des rapports avec les Etats-Unis. Il a constaté du côté américain une certaine déception devant "l'écart existant entre des objectifs politiques ambitieux et des progrès relativement faibles dans l'intégration économique". Souvent les développements européens n'apparaissent plus dans une perspective mondiale mais sous l'angle d'intérêts étroits.

Il a défendu la politique agricole commune et la politique européenne en Afrique et dans le bassin méditerranéen, en soulignant que le dialogue américain-européen ne peut à la longue se ramener à l'imputation réciproque d'une série de péchés. M.Dahrendorf a rappelé sa demande d'une nouvelle offensive de libéralisation, qu'il avait formulée le 19 janvier 1971 devant le Parlement européen. Il a souligné la responsabilité de la Communauté, principal partenaire commercial du monde, pour le développement de la liberté des échanges : "Nous pouvons agir si nous le voulons; mais nous devons le vouloir afin de pouvoir le faire encore demain".

M.Dahrendorf a énuméré les points suivants qui appellent des décisions dans la période à venir.

1. Le dialogue avec les USA ne peut conduire à une véritable relation de partenaires que s'il est mené avec la volonté de trouver des solutions aux problèmes de détail et avec la disposition à agir en commun sur les grands problèmes.
2. Le principal partenaire commercial du monde, les CE, a aussi la principale responsabilité pour le développement de la liberté des échanges. Cette responsabilité exige aujourd'hui des initiatives pour une offensive de libéralisation.
3. Le rapport des CE à l'Union soviétique et aux autres pays communistes n'est pas éclairci. L'ajournement pour trois ans de relations directes ne doit pas nous empêcher de créer à temps, sur la base d'une reconnaissance des réalités par l'Union soviétique, les conditions d'une coopération appropriée avec les pays communistes.

4. Les CE ont pris la responsabilité d'apporter dans le cadre de leurs possibilités une contribution à la stabilité à long terme dans le bassin méditerranéen. Or, c'est précisément là que se manifeste la disproportion entre intentions essentielles et instruments limités.
5. La politique communautaire de développement ne va encore guère au-delà de mesures de politique commerciale. Or il est certes de notre intérêt de maintenir des préférences géographiques ou, en d'autres termes, de fixer des priorités, mais aussi d'établir, dans le choix des moyens de notre action, un rapport plus judicieux entre nos possibilités et les besoins des pays en voie de développement.
6. Un des nombreux problèmes qui ne sont encore résolus que de façon très imparfaite en rapport avec l'adhésion britannique concerne la politique européenne des CE, c'est-à-dire l'image à long terme de développements européens qui nous guide notamment au regard aux pays neutres de l'ATLANTIQUE. Les premières décisions du Conseil en la matière laissent encore intact le fond du problème.

M. Dehrendorf a évoqué en terminant la "formule Davignon" qui a donné l'impulsion depuis longtemps la plus efficace à la coopération politique européenne. "Les nouvelles impulsions sont les bienvenues; mais elles le seront d'autant plus qu'elles seront davantage traduites en initiatives des CE". Pour cette raison, il est nécessaire d'associer la Commission aux discussions en la matière car elle seule est à même de traduire les impulsions données par ces discussions en décisions des institutions de la Communauté.

Brüssel, januar 1971

Zusammenfassung des Vortrags von Professor DAHRENDORF am 25.1.1971
in Bonn

"Möglichkeiten und Grenzen einer Außenpolitik der Europäischen Gemeinschaften" lautete das Thema eines Vortrags, den Professor Ralf DAHRENDORF, für Außenbeziehungen zuständiges Mitglied der EG-Kommission, am 25.1.1971 auf einer Veranstaltung der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Bad Godesberg gehalten hat.

DAHRENDORF lieferte zunächst schlaglichtartig eine Bilanz der gegenwärtigen Außenbeziehungen der Gemeinschaft: Von den Präferenzzonen im zentralafrikanischen und Mittelmeer-Raum über die Beitrittsverhandlungen auf die Rest-Efta-Staaten und anglophone Übersee-Länder bis zu dem gegenwärtig so umstrittenen Dreiecksverhältnis zwischen der EWG, Japan und den USA. Diese Darstellung bildete jedoch nur den Ausgangspunkt für eine essentiell politische Analyse: DAHRENDORF wies nach, daß die Gemeinschaft jenseits aller Kontroversen über institutionelle, staatsrechtliche und dogmatische Fragen bereits heute eine politische Realität ist, der sich die Außenwelt ebenso wenig entziehen kann wie die Mitgliedstaaten selbst.

Allzu lange Zeit sei die Europa-Diskussion von den beiden ideologischen Themen der Supranationalität und der politischen Union beherrscht worden und habe dadurch "den Blick dafür verstellt, daß die Europäischen Gemeinschaften heute schon, ja seit ihren Anfängen, eine politische Realität sind". "Die politische Union ist nicht etwas Neues, von der heutigen Wirklichkeit Verschiedenes, sondern ein Prozeß, der längst begonnen hat und sicher nicht abgeschlossen sein wird".

Am Modell der Präferenz- bzw. Assoziations-Abkommen mit verschiedenen Mittelmeerländern erläuterte DAHRENDORF die weit über die rein ökonomische Substanz hinausgehende subjektive politische Bedeutung der verschiedenen Abkommen, auch wenn diese sich im wesentlichen auf Tarifreduktionen für vereinzelte Produkte beschränken. Auf der anderen Seite ist die Gemeinschaft sich ihrer eigenen politischen Wirkung kaum bewußt: "Der Prozeß der außenpolitischen Willensbildung in den Gemeinschaften hält mit ihren außenpolitischen Wirkungen nicht Schritt".

Die "große Diskrepanz von Wirkung und Wirken der EG" führte DAHRENDORF auch auf die Unvollständigkeit des gemeinschaftlichen politischen Instrumentariums zurück: "(es geht nicht darum, neue Theorien Europas zu entwickeln oder lautstark Veränderungen der Verträge zu fordern; es geht darum, im Rahmen der Verträge und der auf ihnen beruhenden Realität die gemeinschaftliche Verantwortung zu erkennen und in Entscheidungen umzusetzen." DAHRENDORF ging in diesem Zusammenhang sehr ausführlich auf die handelspolitischen Vertragsgrundlagen ein und forderte insbesondere eine extensive Auslegung von Art. 113 des Vertrags von Rom. Klassische Handelsabkommen mit Zolltarif-

und Kontingenterregelungen seien im Zeitalter der Kennedy-Runde und vor dem Hintergrund des GATT nur mehr von untergeordnetem Interesse, wenn man einmal von Japan und den sogenannten Staatshandelsländern des Ostblocks absehe.

DAHRENDORF berief sich auf das Europäische Parlament, dessen Außenwirtschaftsausschuß im Mai 1970 "Fortschritte in der Angleichung der nationalen Politiken für die modernen Bereiche der Handelsbeziehungen zu dritten Ländern gefordert habe, so vor allem in den Fragen der Kreditbedingungen und der wissenschaftlichen, technischen, finanziellen und industriellen Zusammenarbeit". DAHRENDORF sprach in diesem Zusammenhang von der "schwer erträglichen Diskrepanz zwischen den politischen Erwartungen der anderen und dem, was wir zu geben in der Lage sind" und den "immanenten Widersprüchen einer Politik, die mit Irrelevanzen von gestern handelt". ("Der Weg vom klassischen Handelsabkommen zum Kooperationsabkommen war zur Zeit der Beratung der Römischen Verträge noch nicht abzusehen.")

DAHRENDORF ging dann ausführlich auf das Verhältnis zu den Vereinigten Staaten ein. Er stellte auf amerikanischer Seite eine gewisse Enttäuschung angesichts der "Diskrepanz zwischen großen politischen Zielen und vergleichsweise kleinen Fortschritten der wirtschaftlichen Integration" fest. "Europäische Entwicklungen erscheinen vielfach nicht mehr in weltpolitischer Perspektive, sondern im Licht einer engen Interessenlage".

Er verteidigte die Gemeinsame Agrarpolitik und die europäische Politik in Afrika und dem Mittelmeerraum und betonte, daß der europäisch-amerikanische Dialog sich auf die Dauer nicht in der gegenseitigen Aufrechnung von Sünden-katalogen erschöpfen dürfe. DAHRENDORF wies auf seine Forderung einer neuen Offensive der Liberalisierung hin, die er am 19. Januar 1971 im Europäischen Parlament erhoben hatte. Er betonte die Verantwortung der Gemeinschaft als größten Welthandelspartner für die Entwicklung des freien Handels: "Wir können handeln, wenn wir wollen, aber wir müssen es wollen, damit wir es morgen noch können".

DAHRENDORF zählte folgende Punkte auf, die in nächster Zeit Entscheidungen bedürfen:

1. Der Dialog mit den USA kann nur dann zu einer Beziehung unbelasteter Partnerschaft führen, wenn er mit dem Willen zu Lösungen im einzelnen und der Bereitschaft zu gemeinsamem Handeln in großen Fragen geführt wird.
2. Der größte Welthandelspartner, die EG, hat auch die größte Verantwortung für die Entwicklung des freien Welthandels. Diese Verantwortung verlangt heute Initiativen für eine Offensive der Liberalisierung.
3. Das Verhältnis der EG zur Sowjetunion und den übrigen kommunistischen Ländern ist ungeklärt. Die Vertagung direkter Beziehungen um drei Jahre darf uns nicht daran hindern, auf der Grundlage einer Anerkennung der Realitäten durch die Sowjetunion frühzeitig die Voraussetzungen für die angemessene Kooperation mit kommunistischen Ländern zu schaffen.
4. Die EG haben die Verantwortung übernommen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten einen Beitrag zur langfristigen Stabilität im Mittelmeerraum zu leisten. Gerade hier ist jedoch das Mißverhältnis von wichtigen Absichten und begrenztem Instrumentarium offenkundig.

5. Die gemeinschaftliche Entwicklungspolitik geht bisher noch wenig über handelspolitische Maßnahmen hinaus. Es liegt jedoch in unserem Interesse, zwar geographisch Präferenzen aufrechtzuerhalten oder, was nur ein anderer Ausdruck dafür ist, Prioritäten zu setzen, aber in der Wahl der Mittel, mit denen wir wirksam werden, ein sinnvolleres Verhältnis zwischen unseren Möglichkeiten und den Bedürfnissen der Entwicklungsländer herzustellen.
6. Eines der vielen noch sehr unvollständig gelösten Probleme im Zusammenhang mit dem britischen Beitritt betrifft die Europapolitik der EG, d.h. das langfristige Bild europäischer Entwicklungen, das uns insbesondere im Hinblick auf die neutralen Efta-Staaten leitet. Die ersten Ratsentscheidungen in dieser Sache lassen den Kern noch unberührt.

DAHRENDORF ging zum Schluß auf die "Davignon-Formel" ein, die den seit langer Zeit wirksamsten Impuls für europäische politische Kooperation geliefert habe. "Die neuen Impulse sind willkommen; aber sie sind umso willkommener, je stärker sie in Initiativen der EG umgesetzt werden." Aus diesem Grunde sei die Beteiligung der Kommission an den Beratungen nach der Davignon-Formel nötig; nur sie könne die Impulse solcher Beratungen in Entscheidungen der Gemeinschaftsorgane umsetzen.
