

LA AMPLIACION DE LA COMUNIDAD EUROPEA Y LAS IMPLICACIONES PARA SUS RELACIONES EXTERIORES*

LOUKAS TSOUKALIS **

La segunda vuelta de la ampliación

ANTES DE QUE la Comunidad Europea hubiera tenido tiempo de digerir los efectos de la primera vuelta de ampliación de 1973, cuando la Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda pasaron a ser miembros, se vio enfrentada a una segunda vuelta de ampliación, que esta vez se desplazaba hacia el sur. Grecia solicitó su adhesión en junio de 1975 y fue seguida por Portugal y por España en marzo y junio de 1977 respectivamente. Las características económicas y políticas de los tres nuevos solicitantes, con estructuras económicas relativamente subdesarrolladas en comparación con las de los países nucleares de la Europa occidental, y con regímenes parlamentarios incipientes, hacían de la segunda vuelta de la ampliación algo muy diferente de la primera. Las tres solicitudes llegaban además en una época de prolongada recesión económica que marcaba un final abrupto a dos décadas y media de crecimiento rápido e ininterrumpido.

Cuando Grecia, y más tarde Portugal y España, llegaron a los umbrales de la Comunidad y pidieron ser admitidos en ese club aparentemente exclusivo, los miembros existentes estaban tratando todavía de encontrar un *modus vivendi* con un inhábil recluta de la ampliación de 1973, o sea la Gran Bretaña. El llamado "problema británico" y la incapacidad de los países miembros de encontrarle una solución a largo plazo habían sido un factor principal que condujo finalmente a un importante ejercicio de reexamen y renegociación de las prin-

* Traducción del inglés de Tomás Segovia.

** Esta es una versión ligeramente modificada de un trabajo presentado en el "Simposio sobre las Relaciones Exteriores de Europa Occidental" organizado por El Colegio de México del 26 al 29 de julio de 1982. Debo agradecer a Gerardo Bueno y a Soledad Loaeza, que actuaron como comentaristas del trabajo, y a todos los participantes en el Simposio, por sus útiles comentarios e ideas. El autor quisiera mencionar especialmente a Esperanza Durán, a quien se debió la organización del Simposio.

cipales políticas económicas de la Comunidad, que los *cognoscenti* llaman el Mandato de mayo de 1980. A juzgar por los resultados obtenidos hasta ahora, un observador cínico podría recordar un antiguo proverbio griego: "La montaña parió un ratón".

Las tres solicitudes de adhesión coincidieron por consiguiente con un grave deterioro del medio económico internacional y con una tentativa de adaptar el *acquis communautaire* de la Comunidad a las nuevas condiciones económicas y al cambio que se había producido en el equilibrio de fuerzas interno. De ahí la falta de entusiasmo con que fueron recibidas las tres solicitudes, y que se debía también al hecho de que el acceso de los tres países de Europa meridional se consideraba que tenía probabilidades de imponer una carga mayor en los limitados recursos del presupuesto de la Comunidad. A pesar de los diferentes calendarios de solicitudes y del hecho de que ninguna de ellas estaba conectada con ninguna otra, a diferencia de la primera vuelta de ampliación que había sido enteramente dependiente del acceso de Gran Bretaña, se hicieron varias tentativas de adoptar una postura global. En términos políticos, esto significaba la globalización de las negociaciones previas al acceso, junto con una entrada simultánea (y diferida) de los tres países de Europa meridional. Se adelantaron también varias fórmulas con la finalidad de posponer la fecha de acceso o por lo menos los efectos económicos de la ampliación, especialmente en lo que atañe a la agricultura, que pronto apareció como la cuestión más contenciosa en las negociaciones.¹

Una fuerte presión por parte del gobierno de Karamanlis y el apoyo francés a la solicitud griega permitieron finalmente a los griegos desembarazarse de la red de la "globalización". Así, Grecia pasó a ser miembro de la Comunidad en enero de 1981, aproximadamente cinco años y medio después de la presentación de su solicitud. Mientras tanto, las negociaciones con los dos países ibéricos se han ido arrastrando con muy poco progreso, especialmente en puntos sensibles como la integración de los granjeros españoles y portugueses en la Política Agrícola Común (PAC). Recientemente, el presidente Mitterrand expresó fuertes reservas sobre el acceso de España en tanto que no se hayan restablecido lo que él consideraba como cambios necesarios en las políticas, lo cual podría ser otra manera de decir que el acceso de España debería posponerse indefinidamente.² Pidió también a la Comunidad que hiciera un estudio detallado de los efectos probables de la ampliación, presumiblemente sin haber notado la creciente pila de informes —tanto

¹ Véase también Loukas Tsoukalis, *The European Community and its Mediterranean enlargement* (London, Allen & Unwin, 1981).

² El presidente Mitterrand dijo en un discurso pronunciado durante una visita oficial a Madrid que la adhesión de Madrid bajo las presentes reglas de la Comunidad "significaría un desafortunado estado de anarquía creado voluntariamente por los miembros actuales de la CEE". Cit. en *Financial Times*, 24 jun., 1982.

oficiales como privados— sobre ese tema.³ El presidente Mitterrand ha seguido muy de cerca los pasos de su predecesor, Giscard d'Estaing, que pidió también una “pausa” en las negociaciones allá por junio de 1980.

Aunque no forma parte de la política oficial, parece que los negociadores de la Comisión trabajan sobre el supuesto de que la globalización y la entrada simultánea se aplicarán a los dos solicitantes ibéricos. Esto significa en la práctica que el acceso de Portugal dependerá del de España, y así, es probable también que sea diferido en vista de los problemas que se presentan en relación con la entrada de España en la Comunidad.

Todas las razones mencionadas hasta aquí, que explicaban la inicial falta de entusiasmo de la Comunidad ante la segunda vuelta de ampliación, siguen estando vigentes. La situación económica no ha hecho sino empeorar, con desempleo creciente y el clima de las inversiones casi peor que nunca. Dado el nivel presente de las tasas de interés reales, resultado principalmente de las políticas monetaria y fiscal de los Estados Unidos, y los márgenes de beneficio deprimidos que han sido característicos de la industria de Europa occidental desde hace algunos años, las tendencias del desempleo y de la inversión no son muy sorprendentes. Al mismo tiempo, tanto las políticas como las instituciones de la Comunidad se han mostrado bastante inflexibles e incapaces por ello de adaptarse a la primera vuelta de ampliación así como a las condiciones económicas cambiantes. Ha habido muy pocas iniciativas en los últimos años, y el número de los que creen que el proceso de la integración europea podría acercarse poco a poco a un alto ha ido creciendo sin cesar. De hecho, hay mucho temor de que el proceso de integración pueda mostrarse reversible.

Semejante clima político y económico no es propicio a las decisiones valerosas en las que los beneficios a largo plazo pesan mucho contra los costos a corto plazo. Vistos desde Bruselas, y desde las otras capitales principales de Europa, los beneficios que resultarán del acceso de España y Portugal a la Comunidad son a la vez a largo plazo y más bien intangibles (intereses estratégicos, consolidación de regímenes parlamentarios, acceso a mercados). Por otra parte, el acceso de esos países se considera probable que acarree costos inmediatos y muy tangibles, tales como una carga adicional en el presupuesto de la Comunidad y el PAC, graves problemas para los productores de bienes agrícolas del Mediterráneo (las tergiversaciones de la política oficial francesa pueden explicarse principalmente en el marco de las fuertes reacciones de los granjeros franceses enfrentados a la amenaza de la competencia española), y una mayor disolución de la cohesión interna de la Comunidad Europa (CE). Finalmente, pero no menos importante, los pro-

³ Véase, por ejemplo, el “fresco” de la Comunidad sobre la ampliación; suplemento del *Bulletin of the European Communities*, 1/1978, 2/1978 y 3/1978.

blemas no terminados con Gran Bretaña y los que se crearon con Grecia no han contribuido a entusiasmar más a la Comunidad ante la perspectiva de añadir nuevos miembros al club.

Los franceses, preocupados principalmente por sus granjeros, han tratado repetidamente de diferir la segunda vuelta de ampliación. Los otros países, aunque se dan cuenta de la imposibilidad virtual de decir francamente que no a España o a Portugal, son también plenamente conscientes de las dificultades que están implicadas. Por otra parte, Gran Bretaña puede complicar todavía más las negociaciones de España debido a la disputa bilateral sobre Gibraltar. Como las negociaciones no han pasado hasta ahora de la fase técnica preliminar, es virtualmente imposible hacer ninguna predicción seria sobre la posible fecha de acceso de los dos países ibéricos. Dada la experiencia griega y la de la primera vuelta de ampliación, lo único que puede decirse es que la fecha más cercana posible sería 1984. Y esto parece en efecto muy poco probable.

Así, la segunda vuelta de ampliación ha resultado un proceso prolongado, que probablemente tendrá lugar en dos etapas. Al menos por el momento, se supone que el acceso de los países ibéricos, sea cual sea su fecha, significará una plena participación en las instituciones de la CE, mientras que la participación en las políticas comunes tendrá lugar gradualmente durante un periodo predeterminado de transición que durará probablemente entre cinco y diez años. Ésta significaría que el modelo de la primera vuelta de la ampliación, adoptado también en el caso de Grecia, seguiría aplicándose. Sin embargo, en vista del clima actual que prevalece dentro de la Comunidad, no pueden excluirse por completo otras fórmulas, tales como la "doble fila", la Comunidad de "geometría variable" y otras por el estilo. La adopción de cualquiera de estas fórmulas, que significa esencialmente que los derechos y obligaciones de los miembros variarían de un país a otro, puede ofrecer una solución conveniente pero más bien corta de vista a los problemas relacionados con el acceso de España y Portugal. Quién sabe, tal vez otros países europeos lo aprovecharían también en el futuro. Sin embargo, la Comunidad que resultaría de semejante operación sería una especie muy diferente de animal político y económico que el que hemos conocido hasta ahora.

Relaciones exteriores de la CE; ¿un concepto vago?

El hecho mismo de que solamos referirnos a las relaciones exteriores de la Comunidad como opuestas a la política extranjera, que es un término más ortodoxo en política internacional, es una buena indicación del papel ambivalente de la Comunidad como actor en el sistema internacional. ¿Podemos en efecto hablar legítimamente de la CE como un actor internacional, o debemos por el contrario concen-

trarnos enteramente en las políticas extranjeras de los estados miembros y no dejarnos hipnotizar más por la "teología de la integración europea"?

No es sorprendente que la Comunidad y el proceso de integración europea hayan desconcertado a muchos observadores que han tratado de entender el fenómeno utilizando herramientas analíticas ortodoxas. La razón es que la Comunidad ha surgido gradualmente como una forma *sui generis* de asociación entre estados soberanos que desafía a las clasificaciones habituales de los politólogos. No es ni una organización internacional típica, basada en la cooperación intergubernamental, ni una federación emergente en el sentido tradicional del término. Lo que generalmente no esperaban los que produjeron los primeros análisis de la integración europea era que las relaciones entre la nación-estado y la Comunidad fuesen, en general, relaciones de simbiosis más bien que un juego de suma cero. La clase de cooperación establecida entre países miembros sobre una base voluntaria no tiene paralelo en ninguna otra parte del mundo. Esta comparación varía de una zona política a otra, generalmente según que los gobiernos miembros sientan que tienen más probabilidades de alcanzar sus objetivos trabajando juntos o no. La Comunidad empezó básicamente como una organización económica, aunque los objetivos finales eran claramente políticos. Sigue siendo predominantemente económica, especialmente en lo que se refiere a los instrumentos disponibles, aunque hay ahora poca vacilación en internarse en la zona antes prohibida de la Alta Política. La Comunidad ha adquirido indudablemente en los años recientes una dimensión política mucho más clara, aunque no está ya lastrada por las ideas supranacionalistas de los primeros años.

Todo esto se refleja también en las relaciones de la Comunidad con el resto del mundo. Sin duda no puede hablarse de una política extranjera de la CE *porque* eso supondría una centralización del poder en el interior de la Comunidad que obviamente no existe. Por el contrario, los países miembros siguen conservando los atributos esenciales de unidades soberanas en el sistema internacional. Esto sin embargo no impide a la Comunidad —mirada aquí como algo más que la suma de sus partes— desempeñar un papel en las relaciones internacionales. La distribución de funciones entre la Comunidad y los países miembros varía de una zona a otra de la política extranjera, y la Comunidad se concentra claramente en lo que se llama a menudo peyorativamente la Baja Política.

a) *Comercio*. La Política Comercial Común (PCC), basada en la existencia de una tarifa externa común (TEC), ha dado un suelo firme al papel independiente de la CE en las negociaciones comerciales internacionales. A través de la creación de la PCC, los países miembros perdieron un instrumento muy importante de la conducción de su política exterior económica. Así, la Comisión ha representado siempre

los intereses de la Comunidad como un todo en el marco del GATT. La Ronda Kennedy y la Ronda de Tokio son probablemente los ejemplos más representativos del papel de la Comunidad en las negociaciones comerciales internacionales.

El multilateralismo ha sido uno de los principios más importantes del GATT, y la Comunidad uno de sus peores transgresores. Hasta ahora, la CE ha firmado una serie de acuerdos de asociación, preferencial y no preferencial, con otros grupos regionales y países individuales. Parece haber una jerarquía en cuanto al tratamiento otorgado por la Comunidad a países de diferentes zonas geográficas. El tratamiento especial ha sido función principalmente de la contigüidad geográfica y de los lazos excoloniales. Así, la Comunidad ha prestado una atención especial a sus relaciones con los países del Mediterráneo, el grupo EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio) que representa a la mayoría de los países de la Europa occidental que están fuera de la CE, y con África. El cuadro, con todo, no es tan claro como podría parecer a primera vista. Así, ha habido un traslape a la vez en cuanto a países y en cuanto a cuestiones abordadas entre la política mediterránea global y el desventurado diálogo europeo-árabe. Por otra parte, la conexión africana ha comprendido también en su fase más reciente a países-islas del Caribe y del Pacífico que se acercaron bajo el paraguas de Lomé I y II.⁴

Los países mediterráneos, el resto de Europa occidental y África han sido considerados tradicionalmente como socios comerciales privilegiados. Después de 1973 el Oriente Medio apareció también como un posible socio en una relación triangular que incluía a la CE y a África, por lo menos en algunos grandiosos proyectos que emanaban generalmente de París. Sin embargo, esa idea no se materializó nunca, debido a cierto número de razones políticas y económicas que no podemos desarrollar aquí. En años recientes, las relaciones con la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) han adquirido nueva importancia para la CE, aunque el acento principal ha recaído en la dimensión política más bien que en el comercio. En lo que hace a las relaciones de la CE con Latinoamérica, ha habido muy poco progreso hasta ahora en cuanto a la definición de una relación funcional así como institucional entre los dos lados. El Esquema Generalizado de Preferencias (EGP), introducido por primera vez en 1971, que ofrecía un acceso libre de tarifas a las exportaciones de todos los países del Grupo de los 77, pero sujeto a muchas restricciones, ha sido hasta ahora la única desviación importante de la postura regional de la Comunidad. Así, los países latinoamericanos se vieron afectados tam-

⁴ Véase, por ejemplo, Frank Long (comp.), *The political economy of EEC relations with Africa, Caribbean and Pacific States* (Oxford, Pergamon, 1982) y Carol Cosgrove Twitchett, *A framework for development: The EEC and the ACP* (London, Allen & Unwin, 1981).

bién por este esquema. Ciertas razones geográficas e históricas, los diferentes reveses sufridos por los países latinoamericanos en sus esfuerzos hacia una cooperación regional más estrecha y el temor de la Comunidad de ganarse la enemistad de Estados Unidos se cuentan entre los principales factores que explican la falta de progreso hasta ahora en las relaciones entre la CE y Latinoamérica.⁵ Por otra parte, algunos países individuales de la CE tienen lazos económicos, y en menor medida políticos, establecidos desde hace mucho tiempo, con varios países de la región.

En una época de recesión prolongada y de creciente desempleo, el proceso de ajuste económico en la Europa occidental ha sido muy lento y doloroso. El ajuste es siempre mucho más difícil cuando la economía no crece. Además, en el caso de Europa occidental, la existencia de países de bienestar desarrollado parece haber reducido considerablemente la capacidad de las economías de ajustarse a las condiciones mundiales cambiantes de abastecimiento y demanda.⁶ Esto, a su vez, ha acarreado grandes presiones en favor de la protección comercial, especialmente provenientes de los sectores más dañados de la economía. Debe subrayarse sin embargo que las presiones proteccionistas no han sido un fenómeno exclusivo de Europa occidental. Por el contrario, han sido manifiestas en muchas otras partes del mundo. La recesión mundial ha actuado probablemente como catalizador, haciendo más aguda la contradicción entre la creciente interdependencia económica internacional y la soberanía nacional, contradicción que es de por sí inherente al sistema. La creciente internacionalización de la producción, el mercado y el capital, ha ido a la par durante muchos años con una creciente participación del sector público en el PIB y con las constantes tentativas, a menudo frustradas, que han hecho los gobiernos para influir en los acontecimientos económicos interviniendo tanto en el micronivel como en el macronivel. Sin ningún avance real en la coordinación y la administración internacionales, tarde o temprano uno de los dos tiene que ceder.

Como resultado de las tensiones y presiones internas creadas por la recesión mundial, ha habido en años recientes dos sucesos importantes en el campo del comercio internacional. El número de acuerdos bilaterales (restricciones voluntarias a la exportación, arreglos ordenados de mercadeo y cosas por el estilo) ha aumentado rápidamente, mientras que sectores económicos enteros han sido lentamente colocados fuera del marco del GATT. Estos acuerdos bilaterales han sido o bien

⁵ Véase también Blanca Muñiz, "EEC-Latin America: a relationship to be defined", *Journal of Common Market Studies*, septiembre de 1980, y Miguel Wionczek, "The relations between the European Community and Latin America in the context of the international economic crisis", *Journal of Common Market Studies*, diciembre de 1980.

⁶ Véase también Wolfgang Hager, "Protectionism and autonomy: how to preserve free trade in Europe", *International Affairs* (Londres), verano de 1982.

entre países industrializados (por ej. EC-Japón, EU-Japón), o bien entre Norte y Sur (por ej. AMF). La agricultura había sido considerada siempre como un caso especial en el que las reglas del libre comercio simplemente no podían aplicarse. Los textiles fueron puestos de lado en los años 1960 debido sobre todo a la fuerte presión competitiva de las exportaciones del Tercer Mundo en los mercados norteamericanos y de Europa occidental. Los dos Acuerdos Multi-Fibra (AMF) han sido la culminación de este proceso de "administrar" el comercio textil. Durante los años 1970, el acero, los automóviles y la electrónica fueron poco a poco añadiéndose a la lista. Así, es posible que nos estemos desplazando gradualmente hacia una era en que los cambios en la división internacional del trabajo sean más una función de las negociaciones internacionales (bilaterales o multilaterales) y menos el resultado del libre juego de las fuerzas del mercado. Puesto que las fuerzas del mercado no han sido nunca completamente libres, salvo en las mentes de ciertos economistas, podría alegarse que el cambio parece ser más cuantitativo que cualitativo. Pero de todas maneras, la tendencia a una creciente liberalización del comercio que caracterizó al periodo de postguerra parece haber llegado a su fin. Por otra parte, las guerras comerciales han podido evitarse hasta ahora a pesar de la recesión y del creciente desempleo. Así, el término "comercio administrado" podría ser más que un eufemismo, y los acontecimientos recientes los precursores de un futuro desarrollo que, si efectivamente se materializa, señalará una nueva fase en las relaciones comerciales mundiales.

En este nuevo contexto internacional, la Comunidad se ha visto envuelta en los últimos años en difíciles negociaciones con terceros países. El manejo de las relaciones comerciales con el Japón ha sido con mucho el más difícil, debido a la creciente penetración de los mercados europeos por las exportaciones industriales japonesas y a los grandes déficits en que incurrieron todos los países de la CE en sus relaciones comerciales con Japón. Además, algunos países miembros individuales han mantenido restricciones cuantitativas nacionales y cláusulas de salvaguardia, para no mencionar los acuerdos bilaterales "voluntarios" sobre restricciones a la exportación, lo que significa que la FCC apenas se aplica a las relaciones de la Comunidad con Japón, a pesar de los diversos esfuerzos realizados por la Comisión para confeccionar un acuerdo entre los países miembros.⁷ También se han planteado problemas en las relaciones con los Estados Unidos, entre los cuales el acero ha sido el ejemplo más reciente. Por otra parte, el comercio de textiles ha seguido siendo fuente de tensiones en las relaciones de la CE con muchos países del Tercer Mundo.

⁷ Véanse varios capítulos pertinentes en Loukas Tsoukalis y Maureen White (comps.), *Japan and Western Europe: Conflict and cooperation* (London, Frances Pinter, 1982).

La política comercial exterior de la Comunidad y su capacidad de negociar como una unidad dependerá en gran medida de los sucesos internacionales, y especialmente de los progresos que se hagan en el campo de la política industrial. Si la Comunidad no logra realizar la transición entre la llamada integración negativa y la positiva, entonces los países miembros tienen probabilidades de recurrir cada vez más a medidas restrictivas nacionales, que no tienen que tomar necesariamente la forma de protección tarifaria. Existen ya señales de que tal cosa está sucediendo; si ello continúa, tanto el mercado común interno como la PCC estarán en peligro grave. El desarrollo de una política industrial fortalecería también la capacidad de la Comunidad de desempeñar un papel efectivo en las negociaciones comerciales internacionales. En las condiciones económicas actuales, la PCC no puede seguir confiando principalmente en el instrumento tarifario.

b) *Moneda*. Hay poco en el Tratado de Roma sobre la moneda, y menos aún que sea de naturaleza constrictiva. Cuando se estableció el MCE en 1958, los Seis se encontraban en un sistema monetario internacional estable, o que por lo menos parecía entonces ser estable, sistema dominado por los Estados Unidos y centrado en el dólar. El debilitamiento de este último y los temores en cuanto a la estabilidad del sistema que surgieron por los persistentes déficits de la balanza de pagos norteamericana durante los años 1960 prestaron gradualmente apoyo a la idea de una cooperación monetaria regional en el nivel de la Comunidad.

El derrumbe del sistema Bretton Woods, primero con el fin *de jure* de la convertibilidad del dólar en oro en agosto de 1971, y en segundo lugar con la flotación de todas las monedas importantes en marzo de 1973, combinado con la creciente interdependencia y apertura de todas las economías de la CE, hicieron de la cooperación regional europea una tarea mucho más urgente. Al mismo tiempo, el contexto en el cual había de tomar lugar esta cooperación se había alterado de manera impresionante. Mientras los europeos discutían en 1970 de la creación de una unión económica y monetaria completa, el dramático cambio del medio internacional, acompañado de una mejor comprensión de las implicaciones políticas y económicas de semejante empresa, los obligó finalmente a atenerse a un plan mucho menos ambicioso. La puesta en marcha del Sistema Monetario Europeo (SME) en marzo de 1979 fue una tentativa de preservar alguna forma de estabilidad en las tasas de cambio en el comercio interior a la CE y de recrear un Bretton Woods reformado en el nivel de la Comunidad.⁸

⁸ Véase Peter Ludlov, *The making of the European monetary system* (London, Butterworths, 1982) y J.P. Abraham y M. Vanden Abeele (comps.), *European monetary system and international monetary reform* (Brussels, Université Libre de Bruxelles, 1981).

El SME es pues un paso más, pero seguramente no el último, hacia la creación de un bloque monetario regional en Europa occidental. Puede considerársele ante todo como un mecanismo defensivo contra el derrumbe del orden monetario internacional de la postguerra y la continua inestabilidad del dólar. Se basa también en la toma de conciencia por los europeos de que la reforma monetaria mundial no parece ir a realizarse en un futuro próximo. La experiencia que se tiene hasta ahora sugiere que el SME ha ayudado a reducir la inestabilidad de las tasas de cambio entre las monedas participantes, a pesar de los seis realineamientos internos que han tenido lugar hasta el momento de escribir estas líneas. Sin embargo, la proseguida divergencia económica (especialmente bajo la forma de índices de inflación ampliamente diferentes) en el interior de la Comunidad impondrá una carga muy pesada al sistema. Por otra parte, el SME no ha proporcionado ni podría proporcionar a los países miembros relaciones de intercambio estables que se apliquen a la totalidad de su comercio exterior. Así por ejemplo la Unidad Monetaria Europea (ECU) registró grandes fluctuaciones con respecto al dólar. Frente a la negativa de la Administración Reagan a intervenir en los mercados de cambios y a las políticas monetarias seguidas por Washington, los europeos no tenían mucho que hacer. Se necesitan dos para bailar el vals y lo mismo pasa con las tasas de cambio.

La dependencia del dólar como medio internacional de cambio y activo de reserva dependerá en gran medida de si la Comunidad puede ofrecer un activo alternativo creíble. Ninguna moneda nacional, incluyendo al marco alemán, parece capaz de llevar a cabo semejante tarea. Pero esto implicará difíciles decisiones políticas sobre el papel de la ECU y del Fondo Monetario Europeo con consecuencias muy importantes en cuanto a la autonomía relativa de los países miembros en política económica y monetaria. Los gobiernos europeos no parecen preparados hasta ahora para tomar tales decisiones.

c) *Alta política*. Con la puesta en marcha de la Cooperación Política Europea (CPE), que siguió a la publicación del Informe de Luxemburgo en octubre de 1970, los Nueve, y ahora Diez, entraron con mucha alharaca en la zona prohibida de la Alta Política. La CPE empezó como un marco para la cooperación entre países miembros de la Comunidad en el terreno de la política exterior. La defensa, sin embargo, fue excluida inmediatamente, ya que se la miraba como la *chasse gardée* de la Alianza Atlántica. La CPE era estrictamente intergubernamental y sin reglas constrictivas; de aquí la insistencia de los franceses y otros en la clara separación de los negocios de la Comunidad ligados por las reglas del Tratado y la CPE.

La CPE se ha desarrollado rápidamente durante sus doce años de existencia. El número de reuniones, desde el nivel de Ministros del Exterior para abajo, se ha multiplicado velozmente, se ha puesto en pie gradual-

mente una pequeña infraestructura, mientras que la línea divisoria entre los negocios de la CE y la CPE se ha vuelto cada vez más borrosa, y nadie, ni siquiera los franceses, parece preocuparse mucho por ello.

El logro singular más importante de la CPE ha sido la postura conjunta adoptada por los países de la CE en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, que llevó a la firma del Acta de Helsinki. Por lo demás, se ha limitado sobre todo a actos de diplomacia declaratoria y al silencioso trabajo en el trasfondo con la meta de producir un mejor entendimiento, así como una convergencia más estrecha de los puntos de vista, que podría permitir finalmente una coordinación efectiva de las políticas exteriores perseguida por diferentes países miembros. Ha habido ya cierto número de casos en que las declaraciones conjuntas de la CE, comunicados y cosas por el estilo, parecen haber tenido algún efecto real sobre los acontecimientos, a la vez que indicaban también, lo cual es probablemente más importante, una convergencia de puntos de vista que no había existido anteriormente. Dos ejemplos que pueden mencionarse son la posición de la CE ante los acontecimientos políticos de Portugal después de la Revolución de 1974, y la Declaración de Venecia de 1980 sobre el Oriente Medio. Declaraciones conjuntas sobre varias cuestiones internacionales han reforzado a menudo la determinación de los países miembros de evitar que terceros países los pongan unos contra otros. Además de producir una convergencia de puntos de vista sobre varias cuestiones internacionales, la CPE parece haber fortalecido también considerablemente el "reflejo de coordinación" de los ministerios de relaciones exteriores de la CE.⁹

En los últimos años ha habido un alud de actividad en este terreno y se han adelantado varias proposiciones encaminadas a un mayor reforzamiento de la CPE. El plan Genscher-Colombo, que comprende proposiciones para la institucionalización de la CPE y para su inclusión en el marco del nuevo Tratado, así como la incorporación de las cuestiones de seguridad, es el ejemplo más importante. El creciente interés de los gobiernos europeos en la cooperación política puede atribuirse principalmente a ciertos cambios en el medio internacional y a la manera en que esos cambios son percibidos en las capitales europeas. Hay ante todo una creciente diferenciación de los puntos de vista y de las políticas perseguidas por los Estados Unidos y por Europa occidental. Actualmente, esta divergencia se concentra sobre todo en cuestiones de *détente* y de relaciones comerciales con la Europa oriental; pero se extiende también al Medio Oriente (aunque un poco menos después de la reciente iniciativa del presidente Reagan) y a las rela-

⁹ Véase también Philippe de Schoutheete, *La coopération politique européenne* (Bruxelles-Paris, Nathan/Labor, 1980) y P. Allen, R. Rummel y W. Wessels (comps.), *European political cooperation: Towards a foreign policy for Western Europe?* (London, Butterworths, 1982.)

ciones con el Tercer Mundo. Además, la tensión actual en el interior de la Alianza Atlántica no se presenta como un hipo pasajero, sino más bien como parte de una tendencia duradera. Un suceso interno importante ha sido la notable convergencia de las políticas exteriores de Francia y Alemania occidental, así como la "europeización" gradual de la política exterior británica.

Aunque el clima de hoy en día puede parecer favorable para mayores progresos en el camino hacia una política exterior común de Europa occidental, no debemos perder de vista la realidad actual ni ignorar los muchos obstáculos con que se tropezará en este largo camino tan lleno de baches. A pesar del considerable avance logrado durante la última década más o menos, la política exterior sigue siendo un terreno bien guardado de la nación-estado. Así, se hace normalmente referencia a las políticas británica, francesa u holandesa, pero rara vez tiene mucho sentido el término "política europea". Por otra parte, el hecho de que siga habiendo una dependencia estratégica de los países de Europa occidental ante Estados Unidos reduce considerablemente su margen de maniobra en política internacional. Los europeos tendrán que dar algunas respuestas por lo menos tentativas a ciertas preguntas básicas antes de empezar a hablar de nuevas instituciones para la CEE. Entre estas preguntas se cuentan el papel de Europa occidental como potencial regional o mundial, el significado del "poder civil" y la deseabilidad o posibilidad de un arreglo defensivo europeo independiente, y finalmente, pero no menos importante, una nueva definición de las relaciones de Europa occidental con los Estados Unidos.¹⁰ No es sorprendente que la mayoría de los gobiernos de Europa occidental prefieran esquivar tales cuestiones.

Efectos de la ampliación

La Comunidad Europea se ha presentado hasta ahora como un importante bloque comercial, con una fuerte orientación regional, que en los últimos años ha adquirido una dimensión monetaria y también una dimensión política mucho más clara. Fue como respuesta al derrumbe gradual del orden económico internacional de la postguerra y al creciente distanciamiento, en cuanto a política y psicología, que separaba a los dos lados del Atlántico, como la Comunidad trató de definir su propia identidad. Podría alegarse que los cambios en el medio exterior han actuado como una fuerza centrípeta importante en favor de la integración de Europa occidental durante los años 1970, aunque no estoy seguro de que tal cosa haya sucedido siempre con respecto

¹⁰ Véanse varios artículos pertinentes en "The European Community: Past, present and future", número especial del *Journal of Common Market Studies*, vol. xxi, núms. 1 y 2.

a las relaciones con los Estados Unidos. En el terreno económico, el abandono gradual del "punto de vista de un mundo único" que había sido sostenido durante casi tres décadas por la indiscutida hegemonía norteamericana, contribuyó enormemente al atractivo de los modelos regionales. En algunos casos, en lo que se refiere a los países de la Comunidad, la elección no parece ser entre un punto de vista mundial y otro regional, sino más bien entre lo regional y lo nacional. Me parece que esto sucederá cada vez más en los años venideros.

El hecho de que la fecha de acceso de España y Portugal a la Comunidad no sea conocida aún, como tampoco los términos de esa entrada ni la duración de los periodos de transición, hace que las predicciones sobre los probables efectos en cualquier zona de la política de la CE sean muy aventuradas. No sabemos cuáles serán los acontecimientos políticos y económicos en Europa occidental y en el resto del mundo ni cuál será la forma probable en que esos acontecimientos afectarán mientras tanto a las políticas de la Comunidad. Es preciso insistir en que, dado el peso político y económico relativo de los tres países de Europa meridional, la segunda vuelta de ampliación como tal no puede esperarse que tenga una influencia decisiva en las políticas e instituciones de la Comunidad. Sus efectos directos es probable que sean relativamente marginales si se los compara con los que resultan de la crisis económica, de los acontecimientos del comercio internacional y del sistema monetario, y de los sucesos de Medio Oriente. Sin embargo, la ampliación puede tener un efecto indirecto considerable al sumarse a los problemas que existen ya en el interior de la Comunidad y reforzar la presión en favor de un cambio en ciertas zonas de la política.

En este trabajo nos ocupamos de los probables efectos de la ampliación sobre las relaciones exteriores. Empezaremos con el comercio exterior, que es con mucho su aspecto más importante. El impacto más fuerte de la ampliación será sin duda en el sector agrícola. A pesar del continuo éxodo del campo, la producción agrícola de Grecia, Portugal y España constituye todavía un porcentaje mucho más elevado del PIB que el del promedio de la Comunidad. Sin embargo, de los tres países sólo Grecia ha seguido siendo un exportador neto de productos agrícolas. La incorporación de los tres sectores agrícolas en la PAC fortalecerá probablemente la pauta ya existente de comercio entre los Nueve y los Tres. Así, como resultado de la preferencia de la Comunidad, los tres nuevos miembros aumentarán sus importaciones de cereales, carne, productos lácteos y azúcar de los otros países de la CE, mientras que conseguirán al mismo tiempo un mejor acceso a los mercados de Europa occidental para sus exportaciones de frutas, verduras, vino y aceite de oliva. La autosuficiencia de la Comunidad en los llamados productos mediterráneos aumentará considerablemente. Dado el sistema de protección a los productos agrícolas de la CE, esto

significará una reducción de las posibilidades de exportación de productos mediterráneos desde terceros países. Los países que tienen probabilidades de sufrir más serán Marruecos, Túnez y Argelia, y también Israel. La desviación comercial afectará también a terceros países que exportan actualmente azúcar, cereales, carne y productos lácteos a los tres países de Europa meridional. Entre ellos se cuentan los Estados Unidos, Yugoslavia y algunos países latinoamericanos como Argentina. Sin embargo, este efecto es probable que sea relativamente pequeño comparado con el efecto de la desviación comercial en el caso de los productos mediterráneos. Si consideramos también el efecto dinámico de la aplicación de la PAC en los tres nuevos miembros, entonces la desviación comercial tiene probabilidades de hacerse aún mayor.¹¹

El comercio industrial con los tres países de Europa meridional representa actualmente sólo un porcentaje mínimo (menos de 2 por ciento) del comercio total para la Comunidad en su conjunto. Además, en vista del hecho de que, con excepción de unos pocos productos sensibles, las importaciones desde los Tres llegan ya libremente al mercado de la Comunidad (tarifas relativamente bajas únicamente en el caso de las importaciones españolas), no debe esperarse que el acceso altere drásticamente el flujo de exportaciones industriales desde los nuevos miembros hacia los Nueve. Los llamados productos sensibles, que comprenden textiles, ropa, calzado y acero en el caso de España, podrían no obstante resultar una excepción. Con respecto a esos sectores, los nuevos miembros sacarán probablemente provecho del acceso irrestricto para aumentar su participación en los mercados de la Comunidad. Los países que probablemente sufrirán serán Túnez y Marruecos una vez más, junto con un gran número de productores africanos de pequeña y mediana importancia, y también ciertas transnacionales europeas que han invertido en África. Entre los Países de Industrialización Reciente (PIR) asiáticos, los que exportan actualmente grandes cantidades de textiles y de ropa a la Comunidad son Hong Kong, Corea del Sur y Taiwán; sus posibilidades de exportación están condenadas a verse afectadas por la ampliación. En mucho menor medida, lo mismo sucederá con los PIR latinoamericanos.¹²

En lo que hace a las exportaciones de terceros países a Grecia, Portugal y España, la creación de comercio después de su acceso a la CEE es probable que sea mayor que la desviación comercial. La razón es que la adopción de la Tarifa Externa Común (TEC) de la Comunidad llevará a una reducción de la protección arancelaria en los tres países.

¹¹ Tsoukalis, *The European Community and its Mediterranean enlargement*, *op. cit.*

¹² *Ibid.* Véanse también los caps. 10, 11, 12 y 13 en D. Seers y C. Vaitzos, *The second enlargement of the EEC: The integration of unequal partners* (London, Macmillan, 1982). Hay trad. española (Madrid, Banco Exterior, 1981).

Así, como resultado del acceso de España, los exportadores latinoamericanos tendrán un mejor acceso al mercado español.

Muy poco hay que decir sobre los efectos de la ampliación sobre el SME, por lo menos visto desde el mundo exterior. Con tasas de inflación muy por encima del promedio de la CE y grandes déficits en la balanza de pagos, no es probable que los tres nuevos miembros se apresuren a unirse al sistema. Esto es indudablemente cierto para Grecia, que se unió a la Comunidad en 1981 y ha adoptado desde entonces una actitud de "esperar a ver" en relación con su posible adhesión al SME. Incluso si finalmente se adhieren, su efecto sobre el SME en el contexto del sistema monetario internacional será imperceptible, ya que ni el dracma ni el escudo ni la peseta desempeñan un papel importante en las transacciones financieras internacionales.

Hasta ahora nos hemos concentrado en los efectos económicos estáticos de la ampliación. Hemos encontrado que los únicos efectos importantes tendrán lugar probablemente en el caso del comercio de productos agrícolas mediterráneos y también de unos pocos productos industriales, principalmente textiles y ropa. Los países que se verán más afectados serán el Maghreb y, en menor medida, los PIR asiáticos. Pero éstos no son más que los efectos directos y estáticos, que, como suele suceder, son los menos importantes.

Comentaremos ahora los efectos indirectos y dinámicos de la ampliación sobre las relaciones exteriores de la Comunidad, y al hacerlo nos aventuraremos también en la peligrosa zona de las predicciones a largo plazo. La entrada de tres países semiindustrializados en un club de democracias industriales avanzadas, que sin embargo incluye ya a Irlanda y al Mezzogiorno italiano, está destinada a acrecentar la divergencia económica en el interior de la Comunidad. Esto a su vez hará más difícil la adopción de políticas internas comunes, a la vez que debilitará la capacidad de la Comunidad para actuar como una unidad en las negociaciones internacionales. La ampliación reforzará también probablemente las tendencias ya existentes al proteccionismo frente al resto del mundo. En este caso, los PIR serán los probables blancos principales, debido a la similitud de la composición de sus exportaciones y las de Grecia, Portugal y España. Después de todo, los Tres, junto con Yugoslavia, aparecen a menudo como el grupo europeo de los PIR en las diversas publicaciones de organizaciones internacionales. Los Tres tienen sin embargo una característica muy importante que los distingue de casi todos los demás países que aparecen generalmente juntos en este grupo muy heterogéneo. Es la existencia de regímenes parlamentarios y de sindicatos independientes.

A la vez que hace mucho más difícil la adopción de políticas internas comunes, debido a la divergencia de las estructuras económicas y por ende de los intereses, la ampliación hará más urgente la adopción de tales políticas así como de reformas internas. A fin de evitar

un recurso cada vez más frecuente a las derogaciones y a las excepciones respecto de políticas acordadas en común, que es seguramente una posible línea de conducta para el futuro, y que llevaría a un grave debilitamiento de la Comunidad, ésta tendrá que adoptar políticas encaminadas a una reducción de las disparidades económicas interiores a la CE y a un cambio en la división del trabajo dentro de la Comunidad ampliada. Esto supondría una mayor insistencia en la redistribución a través del presupuesto de la CE, así como una confianza en ciertos procedimientos abarcadores de consulta y negociación para suplir al mercado como mecanismo de asignación.¹³ Es cierto que semejante desarrollo significaría un cambio radical en el proceso de integración económica de Europa occidental. Pero la ampliación no haría sino fortalecer la necesidad en que se encuentra ya la Comunidad de desplazarse en esa dirección a fin de mantener el mercado común en un mundo de economías mixtas y de estados benefactores. Los recientes cambios del sistema comercial internacional y la pérdida gradual de la competitividad europea en los mercados mundiales exigen también un enfoque diferente del problema del ajuste económico y el desarrollo de nuevas industrias de alta tecnología. La cooperación europea en el campo de la política industrial será, en términos de William Diebold, "una de las pruebas de la cantidad de integración que se desarrolle en Europa".¹⁴ Aunque tales desarrollos, si alguna vez se materializan, pueden finalmente transformar de nuevo a Europa en una zona dinámica y de rápido crecimiento, lo cual tendría también efectos benéficos para sus pautas de comercio, es verdad que por lo menos en el término medio la Comunidad se volvería económicamente más orientada hacia adentro. Pero eso es algo que podría suceder de cualquier manera...

El acceso de los tres países de Europa meridional complicará más las relaciones de la Comunidad con los otros países mediterráneos. Ha habido ya peticiones de compensaciones de los países que esperan verse afectados negativamente, y la Comunidad tendrá que revisar los diferentes acuerdos firmados en el contexto de la política mediterránea global. La Comisión ha producido ya varias proposiciones para ese efecto que sugieren que tendrán que tomarse decisiones difíciles si la CE quiere impedir un grave deterioro de las relaciones con los vecinos del sur.

Otra característica común de los tres países es la importancia concedida a la llamada teoría del puente. Así, los griegos creen que su país servirá como puente que conectará a la Europa occidental con los Balcanes, y cosa más importante aún, con el Medio Oriente. Los españoles creen exactamente lo mismo con respecto a Latinoamérica y los

¹³ Tsoukalis, *op. cit.*; capítulos por S. Musto y C. Vaitso en Seers y Vaitso, *op. cit.*

¹⁴ William Diebold Jr., *Industrial policy as an international issue* (New York, McGraw Hill/Council on Foreign Relations, 1980), p. 230.

portugueses con respecto a sus excolonias de África y también con respecto a Brasil. Todos ellos alegan que tales lazos con otras partes del mundo traerán beneficios, después del acceso, a los países miembros existentes tanto como a sí mismos. En un estilo típicamente mediterráneo, se dice a veces que esto es una parte importante de la dote que cada uno de esos países trae al matrimonio. ¡Pero las novias tienden casi siempre a exagerar el valor de la dote! Así, puede uno tener dudas en cuanto a que países como Alemania Occidental, Francia o Gran Bretaña necesiten esperar el acceso de los tres europeos meridionales para utilizarlos como plataformas de lanzamientos en sus operaciones económicas con el Oriente Medio, Latinoamérica o África. Aunque puede ser verdad en líneas generales, es fácil también sobreestimar la influencia que los Tres puedan tener en la política de la Comunidad frente a partes diferentes del mundo. Durante los primeros dieciocho meses de su pertenencia a la CE, Grecia ha desempeñado un papel muy activo dentro de la CPE en cuanto a las relaciones con la Europa oriental, y más aún en lo que se refiere al Medio Oriente. Los griegos han actuado a menudo como portavoces del mundo árabe, y especialmente de los palestinos, y su presencia ha fortalecido sin duda al grupo pro-árabe en el interior de la Comunidad. El acceso de los españoles y los portugueses lo fortalecerá todavía más. Por otra parte, la entrada de España y Portugal hará a la Comunidad más consciente y más sensible ante los intereses de países tales como Mozambique y Angola, y también de Latinoamérica como un todo. Si los españoles deciden hacer el papel de portavoces de Latinoamérica, cosa que es probable que hagan y no sólo por razones altruistas, entonces esto podría contribuir a llevar las relaciones de la CE con esa región hacia una nueva fase.¹⁵ Podemos solamente especular sobre la reacción probable de los Estados Unidos ante tales acontecimientos.

Así, la segunda vuelta de ampliación podría tener a largo plazo efectos considerables sobre las relaciones exteriores de la CE, pero será sólo un factor entre otros varios en la ecuación que determinará el resultado final.

¹⁵ Véase también el "Comment" de Camilo Barcia en *Journal of Common Market Studies*, número especial, *op. cit.*