

LA POLITICA EXTERIOR DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA AMPLIADA

(Semana de Brujas, marzo de 1972)

por LUIS IGNACIO SANCHEZ RODRIGUEZ (*)

1. Durante la tercera semana de marzo de 1972 se celebró en el College of Europe, de Brujas, el Coloquio sobre la «Política Exterior de la Comunidad Europea Ampliada», en el que tomarón parte destacadas personalidades de la Europa comunitaria. La importancia y magnitud del tema objeto de la «semana de Brujas» motivó su división en cuatro grandes apartados, que fueron utilizados como unidades operativas de trabajo para el desarrollo del coloquio, tras una introducción general del tema que realizara su Director y Rector del College of Europe, profesor Henri Brugmans.

2. El primero de los aspectos del tema general fue «La Comunidad ampliada y los países desarrollados con economía de mercado: Estados Unidos y Japón». La sesión estuvo presidida por el señor J. Pinder, Director del «Political and Economical Planning» de Londres, siendo ponente el señor R. Dahrendorf, en su calidad de miembro de la Comisión de las Comunidades.

El segundo, hacía referencia a la posible interrelación de la nueva Comunidad respecto de los países socialistas. Presidió la sesión el señor Kohnstamm, Presidente del Instituto de la Comunidad Europea para Estudios Universitarios y se presentaron dos ponencias. La primera, a cargo de Samuel Pizar, destacado experto del comercio entre países de economía de mercado y economía planificada, quien consideró la relación entre «El Mercado Común ampliado y los países socialistas de Europa. Dimensiones políticas, económicas e institucionales». La segunda ponencia, de Derek Bryan, Presidente de la «Society of Anglo-Chinese Understanding» de Londres, se centró en la «Política exterior económica de la Comunidad ampliada respecto de China».

La tercera sesión de trabajo, esperada con gran interés por el grupo español asistente al coloquio, se había titulado «La Comunidad ampliada y el espacio mediterráneo».

(*) Profesor ayudante de la Cátedra de Derecho Internacional de Oviedo.

En esta ocasión se cedió la presidencia al profesor don Enrique Tierno Galván, quien de forma breve e interesante subrayó los problemas que para España podían suponer determinadas actitudes comunitarias. Las ponencias estuvieron a cargo de J. Loeff, Director de las relaciones con los países de la cuenca mediterránea de la Comisión de las Comunidades, y del profesor Gannage, de la Facultad de Derecho de Beirut y miembro del Consejo del Plan y del Desarrollo de Líbano.

Finalmente, la cuarta sesión de trabajo, presidida por el profesor Tinbergen, Premio Nobel de Economía, estuvo consagrada al estudio de las relaciones entre la Comunidad ampliada y los países en desarrollo. Fueron ponentes los señores Krohn y Salter, quienes centraron su examen en la política de desarrollo económico de la Comunidad.

Tras la última sesión de trabajo, se celebró un coloquio general entre los asistentes a la «semana de Brujas», que estuvo consagrado al examen de las instituciones necesarias a la Comunidad para realizar la nueva política exterior. El señor J. Rey, antiguo Presidente de la Comisión de la C.E.E., ocupó la presidencia del coloquio, que contó con numerosas e interesantes intervenciones de los participantes.

De los distintos aspectos del tema general objeto del coloquio, cabe detenerse en los relativos a las relaciones de la Comunidad ampliada con los países socialistas (II), con los países del «espacio mediterráneo» (III) y con los países en desarrollo (IV), para cerrar esta reseña informativa con una conclusión general (V).

La tercera semana de marzo de 1973 se celebró en el Colegio de Europa de Brujas el Coloquio sobre la Política Exterior de la Comunidad Europea Ampliada. El coloquio tuvo lugar en el aula de conferencias de la Comunidad Económica Europea. La organización y realización de la «semana de Brujas» estuvo a cargo de la división de relaciones exteriores de la Comunidad Económica Europea, que fue dirigida por el Director y Rector del Colegio de Europa, profesor Henri Bruggmans.

Las relaciones de la Comunidad ampliada con los países socialistas de Europa fueron examinadas, como se dijo antes, por Samuel P. Pisar. En estas relaciones se señaló que existe un presupuesto político, que condiciona los resultados de la posible cooperación económica de la C.E.E. con estos países. Ello hace que en el futuro debamos esperar ciclos recurrentes de hostilidad y de compromiso entre los países socialistas y el Mercado Común ampliado, y previene la necesidad de un continuado esfuerzo para tender un puente que permita el acercamiento. La Presidencia de los países socialistas respecto de la Comunidad Económica Europea, en función de estos factores políticos, no puede ser una obra que presente resultados inmediatos. Depende del desarrollo de las relaciones de la R.F.A. con estos países, así como de la asimilación por los nuevos miembros de la Comunidad de las estructuras y prácticas comunitarias. La formulación de esta política común, por otra parte teniendo en cuenta la realidad presente de los intercambios, exige un mayor proceso de liberalización del acceso al mercado de productos para uno y otro lado, igual que el establecimiento de nuevas formas de cooperación industrial y tecnológica.

De otra parte, ello exigiría una modificación importante en el plano institucional y normativo, en Europa y fuera de Europa. La sugerencia de S. Pisar a este respecto es la negociación de una «charter of fair practices» en el comercio entre ambos bloques,

que evitase los inconvenientes actuales de las empresas situadas en países de economía de mercado cuando se enfrentan con las empresas de comercio de Estado; empresas que operan al margen de la noción de beneficio comercial y ocupan una posición de monopolio en su país, y se encuentran amparadas por la estructura estatal en sus prácticas comerciales en el exterior.

4. La ponencia de Derek Bryan sobre las relaciones comunitarias con China puede estimarse que constituyó un sugestivo análisis de los presupuestos para establecer una política económica exterior de la C.E.E., tanto respecto a Pekín como a los países en desarrollo. Tras un examen de los antecedentes históricos de las relaciones europeas con China (centradas en una óptica imperialista), Bryan pasó revista a la situación presente de China en sus facetas política y económica.

De este análisis, debe retenerse la orientación fundamental de la política de China en materia de comercio exterior, basada en algunos elementos determinantes, como son la dualidad de impulsos en el desarrollo (la política de «caminar sobre las dos piernas», que reposa en el uso simultáneo de técnicas tradicionales y modernas, así como en un simultáneo desarrollo de industria y agricultura, de industrias centrales y locales, de la industria pesada y ligera y de la creación de empresas de diferentes dimensiones) y el énfasis en un objetivo de autarquía que haga posible una verdadera independencia estatal. De aquí se deriva para Bryan la conclusión de que China es, entre las grandes potencias mundiales, «la menos dependiente del comercio exterior», de manera que ello le asegura una fuerte posición en el comercio mundial, tanto como vendedor como comprador de productos de terceros países, y una gran flexibilidad táctica, en función de las crisis internacionales. Al mismo tiempo, se puso de relieve el peso de los factores políticos para unas relaciones comerciales plenas con China, como consecuencia del problema de las relaciones de los países europeos con el régimen de Taiwan. En este punto, la situación desde la óptica de Pekín es clara y terminante, de manera que no cabe un compromiso serio en lo económico si se quiere jugar a la inviable política de las «dos Chinas» para satisfacer, al mismo tiempo, exigencias económicas e imperativos ideológicos.

Otro factor a tener presente es el hecho de que China no desea convertirse en una «sociedad de consumo», según las pautas occidentales de este modelo. Ello deriva tanto de su propia concepción de la sociedad como de su situación real de una gran potencia que es, al mismo tiempo, un país en desarrollo con un compromiso ideológico respecto a los restantes pueblos en la misma situación. De aquí la conclusión de Derek Bryan de que la política de la C.E.E. respecto a los países en desarrollo no dejará de ser un factor determinante en las relaciones con China en el futuro. Por último, existe un factor político bien conocido, que es la actitud favorable de China respecto al proceso de integración que representa la C.E.E. Para el ponente, nos encontramos aquí con una visión del sistema político internacional, que se desea opere sobre una pluralidad de grandes centros de poder, superando el viejo esquema de la «bipolaridad». Junto a las dos superpotencias que simbolizan este esquema bipolar, la imagen que se perfila es la de tres nuevos componentes del sistema mundial: (Europa, Japón y la propia China), transformándose así en «penta-polar».

III

5. Dentro del tema mediterráneo, la intervención del señor Tierno Galván puso de manifiesto cómo la ampliación de la Comunidad ha agravado el desequilibrio existente entre los países del norte y del sur europeo. En efecto, el relativo equilibrio existente en la Europa de los Seis como consecuencia de la presencia de Francia e Italia y los acuerdos con Grecia y Turquía, se sucede en la hora actual un desplazamiento del centro de gravedad comunitario hacia el norte, situación de fácil continuación si tenemos en cuenta la filosofía política de la Comunidad, que choca con los regímenes políticos existentes en varios países europeos y mediterráneos. De ello podría deducirse previsiblemente, el nacimiento de una zona europeo-mediterránea, económicamente inferior, con mercados residuales controlados por el neocapitalismo atlántico y sin capacidad alguna de respuesta. Tales extremos harían viable —como afirma el señor Tierno Galván— «el que el Mediterráneo se convierta en el Caribe europeo y España en el Puerto Rico de este Caribe». Por otra parte, colocados en el plano de la estrategia mundial, no parece muy aventurado afirmar que el Mediterráneo podría en un momento dado, convertirse en el centro de la guerra fría. ¿Cómo podría lograrse entonces una eficaz presencia europea en este mar si se descarta de la Europa en formación a estos países mediterráneos? ¿No sería más deseable contribuir a su desarrollo político-económico, hasta que el grado de democratización hiciera posible su presencia en una nueva Europa?

Las preguntas que formula el señor Tierno Galván tienen una importancia fundamental. La Europa comunitaria no puede permitir que los países europeo-mediterráneos menos desarrollados democráticamente emprendan, como Colón, la ruta atlántica. Si esto es así, queda entonces por contestar la pregunta última, ¿cómo va a actuar Europa y de qué medios puede servirse para que los sistemas políticos de corte democrático se extiendan a todo el continente?

6. La alocución del señor J. Loeff llamó la atención acerca de la necesidad de que la nueva Comunidad Europea tome conciencia inmediatamente de su responsabilidad frente a las regiones mediterráneas menos desarrolladas, sin que ello degenere en intentos de «neocolonialismo espiritual» por parte de determinados países. Aun partiendo de las diferencias existentes entre la orilla norte y sur del Mediterráneo, materializadas respectivamente en los intentos de integración a cierto plazo o en las simples relaciones de cooperación, es evidente que este mar supone más un puente de unión que un factor de separación. Efectivamente, existen numerosos factores que actúan como datos fundamentales para abundar en esta opinión, factores financieros, ecológicos (lucha común contra la polución mediterránea), energéticos (necesidad imperiosa del petróleo árabe), humanos y socioculturales (creación de una zona turística común y posibilidad de actuar en el desequilibrio existentes entre la demanda y la oferta de la mano de obra mediterránea). Al lado de ellos adquiere importancia singular el factor político-estratégico, sobre todo si tenemos en cuenta que tras la ampliación, ciertos países, como el Reino Unido y Dinamarca, se convertirán en ribereños, y el económico-comercial, pues junto al 80 % del producto agrícola total mediterráneo que se

vende a la Comunidad Económica Europea, ésta exporta a esos países productos por valor de 6,3 miles de millones de dólares, frente a los 5,9 que exporta a Estados Unidos.

De todo ello se infiere la necesidad de continuar la política mediterránea de la Comunidad por el camino ya ensayado de los acuerdos suscritos al amparo de los artículos 113 y 238 del Tratado de Roma, pero realizados en un planteamiento global y adecuado, y que no sean consecuencia —como en el caso griego y turco— de la política «europea» de la Casa Blanca, cuando necesitó estos países para completar el esquema estratégico de la O.T.A.N. A pesar de todo, «la conclusión de acuerdos comerciales preferenciales con los países de la región mediterránea no es más que el principio de una política, una especie de tarjeta de visita y, sobre todo, una gran esperanza».

Como afirma el señor Loeff, la nueva Comunidad europea será la potencia comercial mundial más importante. ¿Aceptaré entonces el tremendo desafío que le ofrece un Mediterráneo subdesarrollado económica y políticamente, que significa un peligro estratégico potencial y que reclamará su ayuda para poner en marcha unas estructuras económicas más adecuadas?

7. El profesor de Beirut, E. Gannage, dedicó su intervención al estudio del espacio mediterráneo partiendo de la perspectiva de los países que forman la cuenca meridional del mismo. Se han realizado en ellos dos experiencias de tipo comunitario de distinto cariz: el Mercado Común Árabe y el Maghreb, los cuales suponen intentos de cooperación a escala regional, aunque realmente la dinámica de una cooperación a nivel intercomunitario no se haya llevado a cabo entre ellos. Sin embargo, la realidad de las cosas demostró que la vía de la unión económica estaba destinada al fracaso por el hecho de que el libre desplazamiento de factores de producción y la creación de instituciones supranacionales no son datos que correspondan a la realidad del mundo árabe contemporáneo. Por el contrario, las verdaderas esperanzas parecen apuntar hacia la construcción de un espacio regional mediterráneo basado en la cooperación multilateral, tomando como sector de base a la Comunidad Económica Europea.

IV

8. Dentro del cuarto apartado de temas examinados, el señor Krohn, Director General de «Ayuda al Desarrollo» de la Comisión de la C.E.E., se refirió al problema de la «Comunidad ampliada y los países en vías de desarrollo». La Comunidad deberá tomar inmediatamente posición respecto a las reivindicaciones que los países del tercer mundo formulen en la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo, de Santiago de Chile. El Tratado de Roma no contiene ninguna disposición relativa a la creación de una política de desarrollo por parte de la C.E.E., lo cual ha conducido a que la política comercial entendida en sentido amplio haya sido el útil fundamental de la institución comunitaria para con sus relaciones con estos países. La Comunidad ya ha firmado acuerdos de asociación con los dieciocho estados africanos y malgaches integrantes de la E.A.M.A. con los tres estados de Africa del este que forman la E.S.T.A.F., y con

otros estados del mismo continente cuyas estructuras y producción son semejantes a los primeros. En este aspecto, tampoco deben olvidarse los acuerdos concluidos con determinados países mediterráneos y las preferencias concedidas a los países asiáticos de la Commonwealth. Sin embargo, la situación de la Comunidad respecto a estos países no es estable porque en muchos casos los acuerdos concluidos tienen un período de vigencia limitado, y aún están por resolver los problemas fundamentales de si debe seguirse un régimen asociativo único o múltiple y del contenido de esta asociación (instituciones, modo de cooperación, etc.). De otro lado, la situación se agrava si pensamos en la absoluta carencia de coherencia respecto al principio fundamental de división óptima del trabajo, ya que los países en vías de desarrollo gozan de cualidades que les hacen aptos para producir determinados productos en mejores condiciones que los países desarrollados. Es evidente entonces que debe tratar de llegarse a una eliminación racional de las condiciones de producción antieconómicas para ambas partes, tanto en el dominio agrícola como en el industrial.

Hasta aquí la situación existente. Parece deducirse de ella que, hasta el momento, la Comunidad ha jugado una serie de bazas transitorias y parciales que en ningún momento dejan traslucir un transfondo de política general y coordinada. Todo o casi todo está por hacer, y al no encontrarse en el Tratado de Roma ninguna medida de tipo desarrollista a emplear con los países pobres, los miembros comunitarios se han tropezado frontalmente con el problema en los últimos años. Las medidas a adoptar no están claras, no se ha creado ninguna nueva institución al respecto y debe esperarse al menos que la ansiada división racional de la producción entre países desarrollados y no desarrollados, no condene a estos últimos a conservar eternamente sus deficientes estructuras económicas. La Europa de los Nueve debe actuar positivamente sobre ellos y no debe ignorarlos, porque a la larga podría resultarle perjudicial.

9. Por último, la ponencia de Noël Salter constituyó un interesante análisis de la Commonwealth británica, en relación con el fenómeno del ingreso del Reino Unido en la Comunidad ampliada. La «herencia de la Commonwealth» ha sido, en estas relaciones, un factor negativo que Salter explica por la pervivencia dentro de Gran Bretaña de la imagen de una situación especial, derivada tanto de especiales lazos con los Estados Unidos como de las relaciones comerciales dentro de la Commonwealth.

En el futuro, la participación del Reino Unido en la C.E.E. ampliada, desde el ángulo de sus especiales relaciones con los países de la Commonwealth, se juzga que puede constituir, en contrapartida, un factor beneficioso para ambas agrupaciones de Estados. La actual Commonwealth no excluye la participación de sus miembros asiáticos y africanos en otras Organizaciones, ni la expresión de otras solidaridades propias de su condición de países en desarrollo. Y de cara a la C.E.E., la presencia de este grupo de Estados pone de relieve la necesidad de potenciar una política europea que promueva el desarrollo económico con los antiguos países dependientes. Existe así una amplia posibilidad de establecer lazos de asociación entre la Commonwealth (en su mayoría, países en desarrollo) y la C.E.E. (países desarrollados). Vínculos de asociación y de amistad que, en el análisis de N. Salter, no ocultan la posibilidad de animar también formas de cooperación estratégica y militar con esos países, en particular en el continente asiático. La iniciativa, en el plano de las relaciones económicas, será en todo

caso doble: a las demandas de los países en desarrollo, debe ofrecerse por la C.E.E. ampliada una posibilidad de respuesta mucho más extensa y flexible, que estaría centrada en un nuevo programa de la Europa comunitaria de asistencia para el desarrollo.

V

10. El coloquio de Brujas ha constituido una importante reflexión de cara al futuro de la Comunidad ampliada. Junto a destacados estudiosos de los problemas comunitarios, esta semana de Brujas ha agrupado a muchos de los hombres que tienen en sus manos la decisión de ese futuro comunitario. Las soluciones apuntadas, y los planteamientos mismos de los problemas de una nueva «política exterior» de la Comunidad, cobran así una especial relevancia.

La primera conclusión que, a nuestro juicio, puede obtenerse del coloquio es el hecho de que tras superar (parcialmente) determinadas contradicciones internas, la Comunidad Económica Europea se encuentra en un momento de expansión que puede influir de forma decisiva en su futuro. La incorporación de los tres nuevos miembros ha terminado una fase de «expansión interna». Ahora, se trata de operar de forma coherente frente a otros grupos, ya aparezcan estos incluidos en el área próxima a la Comunidad (cuenca mediterránea) como lejos de ella (países socialistas, China, países en desarrollo). La Comunidad en expansión, de este modo, comienza a actuar como un «poder mundial» en lo económico; y si este proceso se acentúa, no cabe duda de que se producirá en el plano político una alteración de los vínculos «atlánticos» que hasta el presente han hecho inviable el proceso de la integración política en la Comunidad.

En segundo lugar, la política exterior de la Comunidad ampliada revela, como antes se ha señalado, el final de un proceso de expansión interna. La C.E.E. aparece así, respecto a terceros, como una Comunidad «acabada» y a la búsqueda de cauces políticos que potencien su integración económica. La situación de los terceros (candidatos al ingreso, a la asociación, etc.) se hace mucho más difícil, no sólo en lo que respecta a su deseo de participación en la estructura comunitaria, sino también en el plano de las relaciones económicas y comerciales.

Esta situación repercute, en concreto, en los países de la «cuenca mediterránea». Surge a la luz de forma muy clara la imagen de una Europa en la que existe un núcleo integrado y en expansión de países desarrollados (la Comunidad ampliada) y una periferia de países en desarrollo, que poseen una reducida coherencia mutua. Las relaciones de la C.E.E. ampliada con estos países de la periferia europea, en el futuro, estarán dictadas por las exigencias de la propia política exterior de la Comunidad en lo económico, y no por el deseo de culminar en el ámbito de la C.E.E. una «Europa acabada» con valores políticos comunes; también por razones de tipo estratégico y de defensa (incluida la política energética) en las que se perciben aún la permanencia de módulos «atlánticos» y no estrictamente europeos.

Respecto al área de los países en desarrollo de Africa, Asia y la América del Caribe, la política exterior de la Comunidad va a sufrir, en el futuro, una acentuación que viene propiciada de forma directa por el ingreso de Gran Bretaña y los lazos de ésta con la Commonwealth. La óptica de estas relaciones no parece inspirarse en pautas muy distintas de la vieja política del pasado de inversiones comunitarias en proyectos de industrialización y de ciertas preferencias comerciales. Pero es un dato más a tener en cuenta desde la perspectiva (sombria, a nuestro juicio) de la periferia europea, cuyas propias relaciones económicas con esos países pueden también verse alteradas. Igual que puede ocurrir respecto a un marco global de entendimiento entre la C.E.E. y los países socialistas que dejaría al grupo mediterráneo con la exclusiva posibilidad de establecer, respecto a estos últimos, relaciones meramente bilaterales.