

19

1011.1.III
Comunidad europea

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
LAS RELACIONES CON LAS
COMUNIDADES EUROPEAS
CENTRO DE
DOC. MENTACION
11.150
DOCUMENTOS 83

Hacia una nueva ampliación de la Comunidad

La próxima adhesión de España y Portugal elevará a 12 el número de Estados miembros de la Comunidad Europea, frente a los seis en el momento de su creación en los años 50. Esta ampliación gradual, cuyas etapas precedentes han estado marcadas por la adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido en 1973, y posteriormente la de Grecia en 1981, es el signo de la vitalidad y la fuerza de atracción de la Comunidad. A pesar de las numerosas dificultades económicas, sociales y políticas, la Comunidad juega en el mundo un papel creciente y aparece como el catalizador de los ideales de unidad, de paz y de democracia en Europa (1).

Es esta identidad de ideales lo que ha llevado al Portugal y a la España democráticas a presentar su candidatura, la primera en marzo de 1977 y la segunda en junio de ese mismo año. Tras el dictamen favorable de la Comisión europea, las negociaciones entre los Estados miembros y los candidatos se abrieron en octubre de 1978 para el caso de Portugal y en febrero de 1979 para España. Tras unas cuarenta sesiones de negociación con cada interlocutor, las discusiones ya están prácticamente terminadas sobre una serie de materias: transporte, política regional, cuestiones económicas y financieras, movimiento de capitales, fiscalidad, aproximación de las legislaciones y derecho de establecimiento. A esto se añade, en el caso de Portugal, los

(1) Este Documento actualiza y reemplaza a nuestro número 4/80.

capítulos de la unión aduanera relativa a los productos industriales, el carbón y el acero, el Euratom y las relaciones exteriores. Los principales capítulos que quedan por negociar son la agricultura, la pesca y los asuntos sociales. Los progresos realizados son importantes dado el elevado número y el carácter delicado de las cuestiones tratadas. Ello es también reflejo de la voluntad política positiva de todos los negociadores. Asimismo el Consejo Europeo de jefes de Estado y de gobierno, reunido en Stuttgart en junio de 1983, ha confirmado su voluntad de culminar las negociaciones, de manera que sus conclusiones puedan someterse a ratificación cuando se presenten los resultados de las actuales discusiones sobre un problema conexo, el de la futura financiación de la Comunidad.

Una oportunidad para Europa

La ampliación no es solamente un testimonio de la vitalidad de la Comunidad. Es también una oportunidad para Europa:

- Primeramente y sobre todo en el terreno político. La adhesión de España y Portugal reforzará el número de países europeos que, compartiendo los mismos ideales de libertad y democracia, se fijan objetivos comunes de paz y de unidad. El acontecimiento es importante porque:
 - Marca una etapa nueva, pero previsible, en el camino de la construcción europea. Desde un principio, en efecto, los tratados europeos han previsto la posibilidad de ampliación de la Comunidad y han fijado un procedimiento que regula la admisión de nuevos miembros. En el preámbulo del Tratado de Roma los signatarios, «resueltos a reforzar la salvaguardia de la paz y la libertad, hacen un llamamiento a los otros pueblos de Europa que comparten este ideal para que se sumen a su esfuerzo».
 - Puede contribuir a la consolidación de las jóvenes democracias portuguesa y española. Una vez restablecidas las libertades, Portugal y España han solicitado su adhesión a la Comunidad, en la que ven una garantía de estabilidad democrática. Responder positivamente es, por parte de la Comunidad, poner en práctica la solidaridad y al mismo tiempo la protección de sus intereses, ya que ello refuerza la libertad y la paz en el Sur de Europa.
- En el terreno económico las ventajas de estas nuevas incorporaciones son también importantes:
 - Globalmente, los Diez se beneficiarán de la ampliación. Las potencialidades de desarrollo de los mercados español y portugués tendrán efectos beneficiosos para los intercambios comerciales intracomunitarios. Aunque España esté en el grupo de las diez o doce primeras potencias industriales del mundo, es evidente que los países candidatos no han alcanzado todavía el nivel económico medio de los países de la Comunidad. Pero, por otra parte, su ritmo de crecimiento es más rápido: 3,8% de media para España y 4,7% para Portugal entre 1970 y 1980, en comparación con el 2,9% de los Diez. En un mercado comunitario, que pasará de 270 a 320 millones de consumidores, se abrirán nuevas posibilidades para los productos industriales y para numerosos pro-

ductos agrícolas de los Diez: cereales, carnes bovina y porcina, productos lácteos, etc.

- Respecto a los países candidatos, éstos están interesados en participar de forma plena en una Comunidad hacia la cual ya están ampliamente orientados en el terreno comercial. En 1981 la Comunidad suponía, para Portugal, el 54% de sus exportaciones y el 38% de sus importaciones; y para España, el 43% de sus exportaciones y el 29% de sus importaciones.
- Finalmente, se reforzará el peso político y económico de la Comunidad en el mundo. Una vez ampliada, la Comunidad consolidará su posición como primera potencia comercial del globo, a la vez que sus interlocutores exteriores se beneficiarán de la mayor apertura de los mercados español y portugués cuando, tras su adhesión, los nuevos Estados miembros apliquen el sistema de aranceles comunitario, que es netamente menos proteccionista que sus propios sistemas arancelarios. Por otra parte, los lazos históricos, culturales y comerciales de España y Portugal con numerosas naciones latinoamericanas y africanas podrían ayudar a la Comunidad a desarrollar todavía más sus relaciones con el Tercer Mundo.

Sin duda la ampliación también plantea problemas, que la Comunidad se esfuerza en resolver y a los que se aludirá más adelante, pero se trata en general de problemas que la Comunidad ya conoce y que en cualquier caso debe afrontar. Los desafíos de la ampliación constituyen así una especie de estimulante; no hacen sino aumentar la necesidad y la urgencia de profundizar en la construcción europea por medio de una solidaridad mayor con las regiones y sectores en dificultad (productos agrícolas mediterráneos, pesca, textil, siderurgia, etc.), y mediante la mejora del régimen de financiación y la del proceso de toma de decisiones de la Comunidad. El período de negociación actual y el período de transición que seguirá tras la adhesión de los dos nuevos Estados miembros deben ser aprovechados a este respecto, de modo que se consiga la ampliación sin que la Comunidad se diluya.

El régimen actual de relaciones con los países candidatos

Las relaciones entre la Comunidad y los dos países candidatos se rigen actualmente por disposiciones de diferentes tipos, pero que de alguna manera han preparado el proceso de adhesión.

- Acuerdos comerciales:
- Con España se firmó un acuerdo comercial preferencial en junio de 1970. Desde principios de 1973 los derechos de aduana percibidos por la Comunidad sobre la casi totalidad de las exportaciones españolas se han reducido en un 60%; para algunos productos como el calzado y algunos productos textiles, la reducción acordada en 1977 se limita, sin embargo, al 40%. En el sector agrícola, aproximadamente la mitad de las exportaciones españolas (agrios, aceite de oliva, algunos vinos, frutas y verduras) gozan de preferencias arancelarias que se sitúan entre el 25 y el 60%. En cuanto a las concesiones arancelarias españolas éstas afectan a una parte importante de las impor-

taciones provenientes de la Comunidad y varían entre un 25 y un 60% según los productos.

- Con Portugal, en junio de 1972, se firmó un acuerdo de libre cambio, en el marco de los acuerdos bilaterales concluidos en esa época con los países miembros de la EFTA (Asociación Europea de Libre Cambio). Desde julio de 1976 se han suprimido totalmente los derechos aduaneros para la mayoría de las exportaciones industriales portuguesas a la Comunidad. Ocurre lo mismo, desde 1977 ó 1980 según los casos, para ciertas exportaciones industriales de la Comunidad a Portugal, pero para los demás productos la exención no se alcanzará hasta 1985. Asimismo la Comunidad ha acordado reducciones arancelarias para algunos productos agrícolas portugueses: concentrado de tomate, conservas de sardinas, algunos vinos y frutas y verduras frescas...

Una característica común a los dos acuerdos es que ambos prevén ritmos de desarme arancelario diferenciados para una parte y la otra, a fin de tener en cuenta el desigual desarrollo de unos y otros. Los acuerdos han contribuido al crecimiento de los intercambios comerciales entre la Comunidad y los dos países candidatos, así como a la reducción del déficit comercial de España, aunque el de Portugal ha seguido agravándose.

Intercambios comerciales de los Diez con los países candidatos (en millones de ECU)

	Importaciones comunitarias			Exportaciones comunitarias		
	1970	1975	1982	1970	1975	1982
España	1.162	3.089	10.376	1.802	4.121	10.432
Portugal	442	872	2.553	813	1.226	3.921

Fuente: EUROSTAT. 1 ECU (unidad monetaria europea) equivale a 128 pesetas en octubre de 1983.

- Intervenciones financieras: se han efectuado ya los primeros gestos de solidaridad europea, para facilitar la integración de España y Portugal en la Comunidad. A ambos países se les ha concedido ayudas comunitarias en forma de préstamos del Banco Europeo de Inversiones y, a Portugal, donaciones y bonificaciones de interés a cargo del presupuesto comunitario. Las sumas concedidas entre 1981 y mediados de 1984 para desarrollar los medios de comunicación, modernizar las estructuras productivas, etc., deberían alcanzar un total de 300 millones de ECU para España y de 350 millones para Portugal. Este último país había gozado ya antes, desde la caída de la dictadura, de préstamos, a menudo bonificados, por un importe total de 410 millones de ECU.

La estrategia de la ampliación

En abril de 1978 y posteriormente en diciembre de 1982 la Comisión europea ha hecho balance de las cuestiones planteadas por la ampliación. Estos documentos se completan con las proposiciones específicas relativas a los diferentes sectores afectados. El objetivo es conseguir la ampliación evitando todo riesgo de disolución de la Comunidad. Los medios son: unas condiciones de adhesión claras y equitativas y, por ambas partes, una preparación adecuada para la adhesión.

Condiciones de adhesión: los principales capítulos en discusión

Acervo comunitario y período de transición: los países candidatos asumirán íntegramente el «acervo comunitario»: tratados europeos, legislación derivada, etc. Aunque no se trata en absoluto de modificar la normativa comunitaria, esta adopción integral requiere, como en el caso de las ampliaciones anteriores, medidas transitorias que permitan dar solución a una serie de problemas de adaptación. Según la Comisión, este período de transición deberá tener en cuenta la crisis económica general, que agrava ciertos condicionantes, algunos problemas de adaptación de la Comunidad actual y el nivel de desarrollo de los candidatos (una comparación en términos de paridad de poder adquisitivo indica, para principios de los años 80, un producto interior bruto medio de alrededor de 3.500 ECU en Portugal y 6.000 ECU en España, frente a 8.300 ECU de media para los Diez, aunque es de 4.600 ECU en Grecia y 5.200 en Irlanda). En cualquier caso la duración del período de transición, que para los sectores esenciales no se fijará definitivamente hasta que finalicen las negociaciones sobre la ampliación, no afecta a la participación de pleno derecho de los nuevos Estados miembros en las instituciones comunitarias desde la fecha de la adhesión.

Liberalización de los intercambios:

- La industria y la agricultura, a veces frágiles, de los países candidatos deberá amoldarse a la competencia de nuevos socios. Portugal tendrá que suprimir los aranceles existentes (se ha acordado ya un plazo de siete años) y sus barreras no arancelarias a los intercambios. España deberá dismantelar un sistema comercial (aranceles y restricciones cuantitativas) y fiscal muy proteccionista (en este contexto, se dispone a introducir el IVA antes de su adhesión); igualmente tendrá que adaptar a las normas comunitarias su sistema de ayudas públicas a las empresas. La transición se facilitará en ciertos casos gracias a la posibilidad de limitar durante algunos años el volumen de importaciones de ciertos productos industriales procedentes de los Diez.
- En general, la supresión gradual de las barreras arancelarias apenas creará dificultades para la economía de los Diez. Como se ha señalado anteriormente, las exportaciones industriales portuguesas entran ya en la Comunidad libres de aranceles y las de España con preferencias arancelarias significativas. Sin embargo, algunos sectores «sensibles» plantean desde ahora problemas específicos a los Diez que la perspectiva de la ampliación acentúa y que exigen respuestas urgentes. En efecto, entre las exportaciones básicas de España y Por-

tugal se encuentran sectores que en la Comunidad actual están caracterizados por capacidades de producción estructuralmente excedentarias y que gozan de medidas de regulación de las importaciones provenientes de los países candidatos: productos textiles, productos siderúrgicos y algunos productos agrícolas mediterráneos. En el caso de la agricultura, el problema tiene una dimensión particular. Este sector ocupa al 19% de la población activa en España y al 27% en Portugal, frente al 8% de media para los Diez, ocupando al 19% en Irlanda y al 30% de la población activa en Grecia. La agricultura representa el 9% del Producto Interior Bruto en España y el 14,5% en Portugal, frente al 3,2% de los Diez. La ampliación de la Comunidad se saldará así con un aumento del 38% del número de sus agricultores y del 34% de su superficie cultivada. Sólo la adhesión de España aumentará en un 25% la producción comunitaria de verduras, en un 48% la de frutas y en un 59% la de aceite de oliva. El resultado es un sensible aumento del grado de autoaprovisionamiento de la Comunidad y un riesgo de incremento de los gastos del presupuesto europeo. Además en estos subsectores de la agricultura, al igual que en sectores como el textil y la siderurgia, la competencia de los nuevos Estados miembros afectará particularmente a regiones comunitarias ya en crisis o económicamente desfavorecidas (Mezzogiorno italiano, Grecia y Midi francés), a los países terceros de la cuenca mediterránea y a otros interlocutores exteriores de la Comunidad, con los que existen compromisos en el marco de los acuerdos preferenciales de asociación o de cooperación. Para la Comunidad es vital evitar una «guerra entre pobres» y no hacer pagar el precio de la ampliación a los que están en peor posición para soportarlo.

En consecuencia la Comisión europea ha elaborado numerosas proposiciones, a las que se aludirá más adelante, con el objeto de preparar y «acompañar» la ampliación. Además el período de transición que siga a la adhesión debe aprovecharse para prevenir enfrentamientos perjudiciales. Se han acordado ya disposiciones particulares para liberalizar, progresivamente, las exportaciones textiles de España y Portugal, con el fin de evitar perturbaciones en el mercado. Para los productos agrícolas la liberalización gradual de los intercambios comenzaría también desde el momento de la adhesión, pero en opinión de la Comisión el período de transición debería ser bastante largo: de siete a diez años, que pueden alargarse a doce en casos excepcionales. Para algunos productos este período se dividiría en dos etapas: una, en principio de cuatro años, de preparación a la puesta en marcha de los mecanismos comunitarios de mercado en España y Portugal; y la otra, en principio de seis años, caracterizada por la aplicación progresiva e integral de la política agrícola común.

- Pesca: la Comunidad cuenta con una política común pesquera, que asegura el libre acceso de los buques de todos los Estados miembros a la zona comunitaria de 200 millas en el Atlántico. Existen, sin embargo, cuotas nacionales para la captura de especies sobre explotadas, y se puede reservar una franja costera de 12 millas para los pescadores de los puertos ribereños o que faenan tradicionalmente en esas zonas. Debido a la disminución de las capturas y al tonelaje de la flota pesquera española que llega casi al 70% del comunitario, este capítulo constituye, con el de la agricultura y las cuestiones sociales, uno de los principales puntos «candentes» de la negociación.

- Cuestiones sociales: al igual que todos los trabajadores de la Comunidad, los españoles y portugueses deberán poder ejercer un empleo, libremente y sin discriminación, en el país miembro de su elección. Habida cuenta de las disparidades económicas entre las partes implicadas y de la amplitud del desempleo (10,8% de los activos en la Comunidad de los Diez y 16,5% en España a mediados de 1983), la Comunidad aboga por un período transitorio de, al menos, siete años para asegurar la plena libertad de circulación de los trabajadores.

Prepararse para la adhesión, por ambos lados

- En opinión de la Comisión los países candidatos deben respetar ciertas normas de disciplina, en consonancia con los objetivos de coherencia de una Comunidad ampliada. Se han realizado ya diversos esfuerzos en esta dirección. En el sector siderúrgico, por ejemplo, España ha decidido, recientemente, su reestructuración. En cuanto a la agricultura, este país no debería dedicar a producciones excedentarias sus nuevos terrenos de regadío, que podrían destinarse, en cambio, a producciones forrajeras o proteaginosas. También, según la Comisión, la Comunidad debería poner a disposición de España y Portugal más medios financieros que les permitan acelerar la adaptación y diversificación de sus economías. El reto es de envergadura, ya que actualmente la desaceleración de las inversiones productivas es mucho mayor en España y Portugal que en la mayoría de los Estados miembros.
- La Comunidad de los Diez tiene que desarrollar su propio esfuerzo orientado a preparar la ampliación y facilitar su éxito. El objetivo principal es ayudar a las regiones en dificultades a adaptarse a las nuevas condiciones de competencia en una Comunidad ampliada. Entre los medios a poner en marcha se pueden citar: la mejora del funcionamiento de la política agrícola común en los sectores «sensibles» de frutas y verduras, vino y aceite de oliva; y acentuar la ayuda europea a las regiones desfavorecidas, en las que la ampliación incrementará la necesidad de reestructurar el conjunto de la economía. En este sentido, la Comisión ha propuesto reformar el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, ampliar las acciones comunitarias ya lanzadas en las regiones mediterráneas afectadas por la ampliación y consagrar a lo largo de seis años 6.600 millones de ECU a los programas mediterráneos integrados, que combinan medios comunitarios, nacionales y regionales al servicio del desarrollo agrícola, turístico, energético, de la pequeña y mediana empresa, etc.
- Las relaciones con los interlocutores mediterráneos exteriores a la Comunidad ampliada deben desarrollarse en el marco de una política mediterránea global. En particular, se trata de profundizar en la cooperación comercial y financiera de modo que se eviten los riesgos de crisis y se incremente la contribución de la Comunidad al desarrollo de estos países y, por tanto, al reforzamiento de las posibilidades de paz en la cuenca mediterránea.
- Para que la ampliación constituya un éxito completo es necesario avanzar en otra serie de campos de la política comunitaria. Se pueden señalar dos ejemplos. Habida cuenta de la dependencia energética muy elevada de los países candidatos, los Doce tienen que redoblar sus esfuerzos para ahorrar energía y desarrollar fuentes alternativas e internas; de ello depende el equilibrio de las balanzas de pagos española y portuguesa, pero también la independencia de Europa. Y

para evitar que la ampliación no haga todavía más incierta la cohesión económica y monetaria de la Comunidad como consecuencia de la adhesión de países menos desarrollados, que conocen tasas elevadas de inflación y con monedas relativamente débiles, conviene reforzar el sistema monetario europeo constituido en 1979.

- Por último, la ampliación subraya la necesidad urgente de resolver algunos problemas financieros e institucionales a los que se enfrenta la Comunidad desde hace tiempo:
 - Una vez que sean miembros de la Comunidad, España y Portugal gozarán legítimamente de financiación europea para la agricultura, el desarrollo regional, la formación y reconversión de trabajadores, etc. Se estima que el presupuesto de la Comunidad de los Doce sería superior entre un 15 y un 20% al de la Comunidad de los Diez, y que los nuevos miembros se beneficiarían, en función de su aportación al presupuesto comunitario, de una transferencia neta de recursos que en 1981 habría alcanzado entre el 4 y el 6% de este presupuesto, es decir, entre 850 y 1.400 millones de ECU. Pues bien, el presupuesto de la Comunidad, que se nutre con los derechos de aduana, las deducciones agrícolas y una fracción limitada del importe del IVA, no permite ya en la actualidad desarrollar las políticas comunes indispensables para responder a los desafíos a los que Europa se enfrenta. Es necesario, por tanto, aumentar los recursos propios de la Comunidad, aumentando, por ejemplo, la parte del IVA que percibe, tomando al mismo tiempo medidas que garanticen la eficacia de los gastos y su moderación (sobre todo en el sector agrícola), así como la equidad en la financiación habida cuenta de los problemas de los Estados miembros.
 - En el terreno de las instituciones, el paso de seis a diez Estados miembros ha supuesto una complicación notable del proceso de toma de decisiones. Con diez miembros, la búsqueda demasiado frecuente de la unanimidad en el seno del Consejo de ministros de la Comunidad ha sido muchas veces paralizante; y podría convertirse en esterilizante con doce. Parece oportuno, por tanto, prever una utilización más frecuente del voto por mayoría cualificada, tener más en cuenta la opinión del Parlamento Europeo y aumentar los poderes de gestión de la Comisión europea. ■

Reproducción autorizada

Noviembre 1983

El contenido de esta publicación no refleja necesariamente las opiniones oficiales de las instituciones de la Comunidad.

€ Comunidad europea

Comisión de las Comunidades Europeas. Oficina de Madrid.

Serrano, 41 - Madrid (1)

Depósito Legal: M. 36.880-1980.-MINUESA