

Lorca Corrons, Alejandro. "Reflexiones sobre la ampliación comunitaria". *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 1993, núm. 718, págs. 147-160

## REFLEXIONES SOBRE LA AMPLIACION COMUNITARIA

*Alejandro V. Lorca\**

La reunión de Maastricht marcó el comienzo de una nueva época, pero también el final del período de espera de las ampliaciones. En este trabajo se hace un análisis de las tres opciones que se le presentan a la CE para la ampliación de su espacio geográfico: el bloque EFTA, a corto plazo, el Este europeo y, más adelante, el Mar Negro. También se analizan las relaciones de la CE con sus vecinos del Sur.

**Palabras clave:** *geografía económica, espacio económico, relación centro-periferia, relaciones comerciales internacionales, política de cooperación, CE.*

### I. Introducción. Advirtiendo al lector

La labor de predicción nunca ha sido fácil, pero hoy en día es más difícil que nunca. Las incertidumbres son demasiadas. La inestabilidad de las grandes áreas geográficas de vecindad periférica a la CE es profunda. Por lo tanto, este trabajo tiene que ser interpretado, en una buena parte, como un ejercicio de «opinión-imaginación» de expertos o, sencillamente, como una reflexión.

Si tuviéramos que construir Europa con algún racional, algunos dirían que el enfoque científico sería el más adecuado para un resultado satisfactorio. ¿Cuáles serían los criterios con los que tendríamos que elegir el área en construcción? La respuesta es que existen varios racionales y criterios, y no todos darían resultados coincidentes, de tal manera que las áreas obtenidas no serían coincidentes. Podríamos pensar en una serie de criterios, tales como: culturales, religiosos, étnicos. Con ello buscaríamos homogeneidad social. Otros podrían ser económicos

para dar coherencia al espacio de producción. También podríamos pensar en criterios de seguridad. Después, y no por eso el de menos importancia, estaría el criterio político. Con todos estos criterios iba a ser difícil la construcción de un espacio geográfico óptimo de Europa. No obstante, podríamos llegar a obtener un común denominador y buscar una CE con un área geográfica que algún economista podría llamar subóptima. Los políticos hablarían de solución institucional y de espacios geográficos de dimensiones variables en un intento «de aprovechar lo mejor de todos los mundos» y encontrar consensos. El presidente Delors lo llamaría la Europa de los círculos concéntricos.

El énfasis en este trabajo se va a hacer en los criterios económicos. La razón no es que se ignoren los otros criterios y se desconozca su importancia, sino que el autor se encuentre más cómodo entre ellos.

### II. El espacio de producción europeo

La historia es siempre un buen contrapunto para poner en perspectiva dinámica el presente. Por ello voy a tratar de explicar la formación del espacio de producción europeo, forzosa-

---

\* Universidad Autónoma de Madrid. El autor agradece al profesor Jesús Núñez los comentarios del manuscrito original que, sin duda, han enriquecido este trabajo.

mente de manera breve y, por lo tanto, esquemática, desfigurada, sin duda, como todo dibujo de trazos rápidos y gruesos. Sin embargo, espero que de forma suficientemente clara a fin de que sirva para comprender la argumentación central de este artículo.

La hipótesis de la que parto es que la localización de la actividad económica en la Europa de los siglos XIX y XX y en la CE de hoy se ha originado por un proceso racional económico. Llamaré espacio interno económico (EI) a esta visión. Además, existe una visión distinta si nos situamos observando a los mercados (importación y exportación). Desde fuera podemos encontrar un racional distinto. Llamaré espacio externo económico (EE) a esta nueva visión. El espacio interno económico está centrado más en los aspectos de producción, aunque también su fuerza le viene de su capacidad de exportación y en su habilidad de buscar materias primas (importación) en el exterior. La conjunción del espacio interno (EI) y el espacio externo (EE) configuran el Espacio Económico Europeo (EEE).

### A) El EI

El EI viene configurado por lo que llamaré las dos R. Con esto quiero indicar que son dos ríos, con sus cuencas y zonas de influencia, los que van a estructurar la localización de la actividad económica en la CE. Este hecho puede, en gran manera, determinar la dirección de la futura expansión geográfica de la CE. Los dos ríos son el Rin y el Danubio, el pasado y el futuro.

1. El Rin vertebró la industria pesada europea. La industrialización europea, con el desarrollo de la industria siderúrgica y, posteriormente, la química y la petroquímica se construyó fundamentándose geográficamente sobre su cuenca. Las ventajas de la existencia de materias primas, necesarias para el desarrollo de la siderurgia, y la existencia que un sistema de transportes privilegiado, con un puerto natural, como el de Rotterdam y de bajos costes fueron los factores locacionales más influyentes. Después fueron las economías de aglomeración las que atrajeron a las industrias que se orientan cerca de los mercados. El

Rin es la zona más densamente poblada de la CE. De las 28 ciudades millonarias de la CE, 17 se asientan en su zona de influencia, con cerca del 40 por 100 de la población de la CE y apenas el 10 por 100 de su territorio; y con el 70 por 100 de su industria pesada. El Rin fue la base del Estado Carolingio, base económica y base política se entrelazan apoyándose mutuamente. El Rin fue la esencia de la lógica de la integración económica europea, que empieza con la CECA y llega hasta la cumbre de Maastricht. Será curioso ver en la Alemania unificada cómo funciona la dicotomía del poder económico y poder político. El traslado de la capital a Berlín consagrará esta dicotomía. Hasta ahora Bonn organizaba esa función integradora, que es el río. Berlín mira más al futuro del Este que al pasado del Rin. No parece que el Rin esté dispuesto a ceder gran parte de su poder económico en la lucha por la atracción de localización de la nueva tecnología. Es, pues, el Rin quien domina económica y políticamente la CE con dos capitales, París y Bonn, que están en su zona de influencia. El Rin representa el pasado, pero es probable que tenga que compartir el futuro con otro río: el Danubio.

2. El Danubio vertebró, en el pasado, el Imperio austro-húngaro. Río con excelentes ventajas geográficas, no aprovechadas durante la industrialización. Un río histórico que puede tener futuro. Curiosamente, el Imperio austro-húngaro no formó su poder económico sobre el río; después las guerras se lo impidieron. Quizá también los nacionalismos irredentistas europeos fueron un obstáculo insalvable en el camino. Sin embargo, la apertura del Este puede dar otra oportunidad histórica al Danubio. Las transformaciones del Este desde 1989 han dado la oportunidad a la CE de considerar la frontera del Este como «horizonte de expansión» económica. Para Alemania es una obligación histórica y económica, para Italia, con «los hexagonales», una ambiciosa tentación. Parece que no cabe duda que estas dos naciones van a ser, con sus diferencias de enfoque, el motor de la CE hacia el Este. Independientemente que sea una empresa comunitaria desde una CE unida políticamente o una aventura bilateral, lo que parece cierto es que la marcha es imparable. Si aceptamos esta hipótesis, parece que lo más lógico sería

seguir el Danubio que podría servir de columna vertebral y como vía integradora de la economía de sus países ribereños.

No hay duda que las diferencias entre las cuencas son notables. Hoy falta esa tecnología del carbón y del acero que levantó económicamente el Rin. Es cierto que el crecimiento del pasado, cercano a los dos dígitos, no se da hoy. Pero también es cierto que la acción integradora del río se sigue dando y que su valle es la vía de comunicación más fácil y barata que existe. El Danubio es el camino natural hacia el Este. Lástima que Berlín no esté sobre sus orillas.

La unión de las dos cuencas, de manera efectiva, ayudaría a esta penetración. Existen proyectos ya desde el siglo IX para realizar esta unión. Actualmente, se puede decir que están unidos tímidamente, pero no con la infraestructura necesaria para formalizar un proyecto de envergadura en el Danubio. El Danubio es también más largo y más disperso. Hoy todos están esperando. Esperando a los cambios políticos y económicos de los países que conforman la Europa Central, esperando a que Alemania digiera la asimilación de lo que fue Alemania del Este. Esperando la solución de los conflictos de Yugoslavia. Esperando, sobre todo, el asentamiento de la recuperación de los nacionalismos durmientes y sometidos durante largos años al poder del Imperio soviético. No es fácil saber lo que va a pasar, pero hay algo que me atrevería a decir, sea cual sea la organización política y la estructura de las fronteras que ocurra en la Europa Central y del Este, el río, el Danubio seguirá corriendo por sus tierras y podrá ser utilizado en una acción de integración económica. Esto es lo que me hace pensar que el espacio interno económico de la CE estará asentado sobre dos ríos: el Rin representando el pasado y el Danubio representando el futuro. La entrada de Austria en la CE puede ayudar en este sentido. Sólo los nacionalismos podrán impedir la integración.

## B) El EE

El EE viene configurado por lo que yo llamo los tres M. Es decir, los «Tres Mares» que bordean desde el norte al sur la

CE, formando un arco que se adentra hacia el este. Estos mares no tienen una misión de frontera y separación como algunos creen. La mar no separa, sino une. Esto lo sabe bien Europa, que ha utilizado la mar para unirse política y económicamente con el resto del globo.

Durante el siglo XIX, Europa buscó por la mar las primeras materias y los mercados que necesitaban sus industrias para mantenerse y crecer. Hoy las nuevas tecnologías no hacen tan necesarios estos lazos. Yo diría que las periferias se han hecho «vecinales». No es que se hayan roto los lazos con las tierras lejanas y la ACP-Lomé es buena prueba de ello, sino que los espacios contiguos han tomado mayor importancia.

Estos tres mares tienen características y funciones distintas:

1. *El Báltico* es la región de la periferia vecinal más desarrollada. Gran parte está ya integrada con la CE. Más del 60 por 100 de su comercio lo efectúa con la CE. Está compuesta por países EFTA y nuevos países que aparecen con la apertura del Este. El signo de las fuerzas de esta zona es de integración en la CE. Los países de la EFTA son los candidatos más cualificados para la próxima adhesión a la CE. No obstante, a corto plazo, quizás la mejor alternativa fuese la creación de un subespacio económico báltico formado por las repúblicas bálticas: Estonia, Lituania y Letonia, los países escandinavos: Noruega, Suecia y Finlandia y algún país de la Europa Central como Polonia. La situación geográfica daría ventaja a este subespacio económico para comerciar con la CE hacia el oeste y con Rusia hacia el este. La proximidad geográfica con los centros de producción rusos le daría ventajas. Las relaciones de esta periferia con la CE serían, fundamentalmente, comerciales y políticas y las ventajas serían mutuas, aunque, sin duda, el mercado comunitario representaría un mayor atractivo para los países del subespacio báltico.

Una vez dentro de la CE, estos países podrían crear un subespacio interno de la CE. Con un poco de imaginación, y ante una CE ampliada en territorio y Estados, podríamos pensar en la creación de subespacios. Algo así como las provincias en el Imperio romano. Dentro del mercado único habría grupos de Estados y territorios unidos con lazos más fuertes a unos que a

otros miembros. De este modo, aparecería el subespacio báltico y quizá, por qué no, el Mediterráneo. No deja de ser curioso que ahora el Báltico se transformaría en «Mar Interno» a la CE. La CE, ese nuevo imperio comercial creado en Europa, no ya, por la fuerza de las armas, sino por la voluntad de los pueblos por medio de la firma de un papel, llamado Tratado de Adhesión. El Mediterráneo ya no es el mar interno. Lo que fue para Roma y fue el pilar de su poder. Cabría preguntarse si el papel de los mares va a seguir siendo el mismo hoy que ayer. Bonito tema para el análisis histórico. La creación de subespacios, en mi opinión, no significa la ruptura o debilitamiento de la CE. Por el contrario, la fortalecería. La razón más importante que encuentro es que estos subespacios «acercarían» —no me atrevo a decir «integrarían», aunque en buena parte lo harían— económicamente las periferias de la CE. Estas periferias no son ni más ni menos que las fronteras de los antiguos imperios, esos talones de Aquiles que fueron las causas de sus caídas. Este papel de acercamiento tendría efectos políticos de estabilización muy positivos para la economía política exterior comunitaria. La creación de este entretejido de relaciones fronterizas sería también positivo para la política de seguridad de la Unión Europea. Impediría, por cierto, la creación de situaciones de dependencia asimétricas, como las creadas al sur con el Magreb, y las que se están creando al este con Polonia, República Checa y Hungría. Estas situaciones conllevan responsabilidades no deseadas por la CE y temidas y rechazadas por los Estados de la periferia.

2. *El Mar Negro* presenta mayores incertidumbres. Al norte y al este existe una serie de repúblicas ex soviéticas con afanes independentistas. Hacia el sur asistimos a un «resurgimiento limitado» del Imperio otomano con la independencia de las Repúblicas islámicas soviéticas, de tradición y habla turcas, lo que va a dar un papel preponderante a Turquía en esa zona. Al oeste tenemos la región del Danubio. No es fácil especular en esta zona. Puede crearse un subespacio Mar Negro. A diferencia del Báltico, tendría que construirse desde los cimientos, ya que la actividad económica es muy limitada. Prácticamente no existe el comercio entre los países ribereños, aunque sí un tratado de cooperación entre ellos. No obstante, existen materias pri-

mas, alimentos y energía necesarios para el desarrollo en esta zona. Una integración de las cuencas del Rin y del Danubio, con salida al Mar Negro. Lo mismo ocurriría si la CE en un futuro tomara en cuenta la petición turca de adhesión. En cuanto a este país, su importancia económica y estratégica está creciendo rápidamente. Quizá en un futuro no muy lejano, la CE considere la aparición de nuevas ventajas en su aceptación como miembro de pleno derecho. Pero, mientras tanto, la CE haría bien en no dejar sueltas las ambiciones de Turquía y aproximarlas a la CE por medio de acuerdos, no sólo de contenido económico, sino también político. Así parece que lo ha entendido la Unión Europea Occidental (UEO), que le ha ofrecido una posición de observador privilegiada.

Entre estos dos mares, todo un territorio con dos franjas que lo recorren de norte a sur. La primera de ellas, compuesta por Polonia, la antigua Checoslovaquia y Hungría. El llamado «grupo de la esperanza», y que constituirían una nueva ampliación después de los países EFTA. La segunda franja, formada por repúblicas de la CIS y repúblicas del antiguo Este. Podríamos incluir Bielorrusia, Moldavia, Bulgaria y Rumanía. No es lugar aquí de analizar esta estructura para mayor comprensión de la tesis del trabajo y con fines de simplificar y, por qué no decirlo, también con fines de estética analítica, los mantendremos como un solo concepto analítico.

3. *El Mar Mediterráneo* es un clásico, difícil de descubrir y aun de redescubrir. Sin embargo, hoy en día plantea algunos aspectos que son importantes para la CE. Su definición geográfica es siempre difícil, por ello vamos a utilizar una definición de conveniencia en la que incluimos no solamente los países ribereños, sino los países de Oriente Medio y los Balcanes, lo cual nos va a facilitar el análisis posteriormente.

La CE siempre ha prestado especial atención al Mediterráneo. Basta recordar la Política Global Mediterránea (PGM) y su nueva versión la Política Mediterránea Renovada (PMR), así como el Diálogo Euro-Arabe (DEA). La PGM es la regulación del diálogo comercial que la CE ha desarrollado con el Mediterráneo por medio de Acuerdos Comerciales y Protocolos Financieros. La CE ha diseñado un lenguaje común y con-

gruente con todos los países del Mediterráneo (excepto con Libia y Albania). El DEA es el diálogo que la CE desarrolla para comunicarse económicamente con los países del Golfo y Oriente Medio. Desgraciadamente, los países árabes querían desarrollar un lenguaje político que la CE ni estaba dispuesta ni podría, institucionalmente. Hoy la CE ha ofrecido nuevas pruebas de su disposición para hablar con el Mediterráneo, por medio de la oferta de creación de un Area de Libre Comercio con el Magreb. No hay duda que el Mediterráneo es zona importante, tanto política como económicamente para la CE. Y, sin lugar a dudas, también lo será para la política de seguridad para la futura Unión Europea. Hoy en día, los países CE-Mediterráneos (PEM) ponen presión continua a Bruselas para que mantenga esta presencia en el Mediterráneo. El Mediterráneo, con la presencia del Mundo Árabe en el sur y de Israel al este, presenta unas características políticas de excepcional importancia para la CE. El petróleo le da en el campo económico otra característica importante.

El subespacio mediterráneo es quizá el más complejo de los Tres Mares dándose un verdadero museo de todos los conflictos que afectan a los Tres Mares. La situación para la CE se complica aún más porque cinco de sus miembros son mediterráneos y presentan intereses contrapuestos con los Países Terceros Mediterráneos (PTM). No obstante, mantienen una política mediterránea muy activa, con programas bilaterales importantes. Y sobre todo, mantienen un interés común por la estabilidad de la zona, aunque la necesidad de coordinación se hace bien patente.

Las relaciones que ha mantenido y mantiene la CE con el Mediterráneo son, fundamentalmente, de comercio exterior. El Mediterráneo, después de los Estados Unidos, es el cliente externo más importante de la CE. Las importaciones de energía crean lazos importantes para la CE, ya que parte de la importación de gas y crudos se hace de los países del Magreb y del Oriente Medio. El Mediterráneo representa la vía marítima más importante en materia energética para la CE.

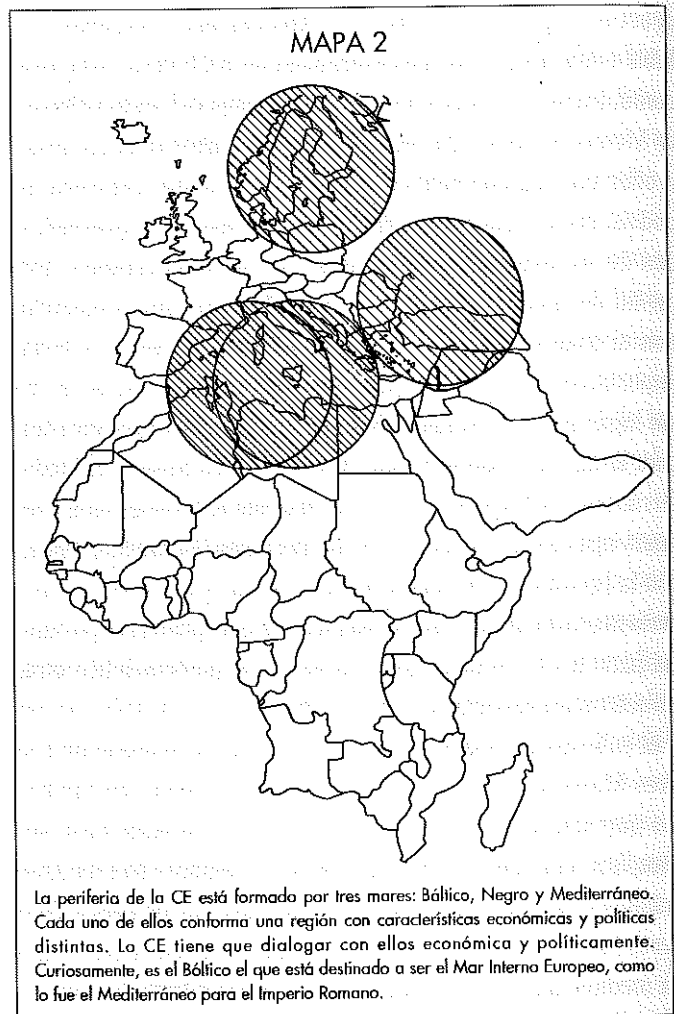
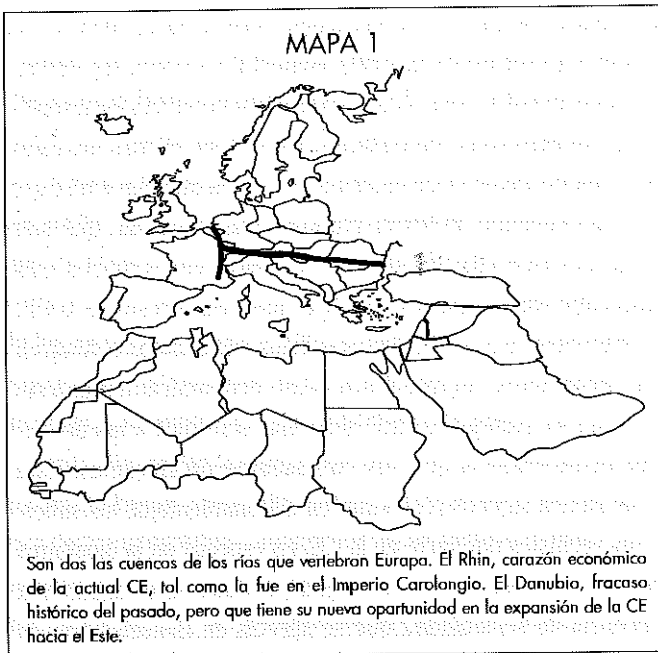
Hay, además, otros dos elementos que unen la CE con el Mediterráneo: las migraciones y la agricultura. Estas relaciones

económicas hacen que las relaciones entre la ribera sur y norte sean de un carácter de marcada asimetría. La ribera sur depende del norte (CE). Casi el 70 por 100 de su comercio es absorbido por los mercados comunitarios. Este hecho es más marcado en el Mediterráneo Occidental que en el Oriental. Sin embargo, la CE no depende de los mercados de la ribera sur, que son marginales para ella. No obstante, la ribera sur es mucho más importante para los países CE-MED que para el resto de la CE. Los intereses de Francia, Portugal, Italia y España en el Magreb son importantes, tanto política como económicamente. Esto hace que los países CE-MED sean más sensibles a los problemas mediterráneos que sus compañeros de Bruselas. Esta lucha plantea algunos problemas en el tratamiento de los subespacios vecinales por parte de la CE, en especial en la dicotomía este-sur. La reciente crisis de Argelia, no hace sino realzar esta diferencia de sensibilidad que se aprecia en Bruselas ante lo que ocurre en el Mediterráneo.

### III. Las fuerzas de la política de ampliación

Hasta ahora he descrito la articulación del Espacio Económico Europeo (EEE). Articulación que tiene consecuencias económicas y políticas. En la descripción el EEE consta de un centro (ED) la CE, vertebrada hoy por un río, el Rin y que en el futuro se le puede añadir otro, el Danubio. A este centro lo bordean tres mares (EE) que dan origen a tres subespacios que forman una periferia vecinal. Si admitimos esta interpretación del EEE<sup>1</sup>, ¿cuáles son las opciones de ampliación de la CE y qué consecuencias políticas y económicas pueden tener? Este análisis es el que pretendo realizar en las próximas páginas. Voy a tomar la estructura utilizada anteriormente, bien entendido que las direcciones de ampliación no son excluyentes. Qui-

<sup>1</sup> Lamento tener que utilizar tanta E que, de cualquier manera no es una de mis letras favoritas. Más aún lamento que Bruselas utilice la expresión Area Económica Europea para designar a sus lazos con la EFTA. Una desconsideración, sin duda, para el Este y el sur. Por ello mantengo mi EEE como expresión más adecuada, desde un punto de vista de análisis económico.



siera también diferenciar entre ampliación y expansión. Con la primera pretendo indicar la entrada de nuevos países miembros de pleno derecho en la CE. Con la segunda pretendo indicar relaciones comerciales y políticas especiales de la CE con subespacios y/o países pertenecientes a subespacios periféricos vecinales.

La pregunta que nos tenemos que hacer, sin duda, es qué Europa queremos los europeos. Si pudiéramos definir sus características, podríamos contestar con claridad cuáles países son candidatos más adecuados a la ampliación y cuáles no. Un intento de seguir este camino nos podría llevar al siguiente resultado: el deseo europeo es la consecución de una Europa fuertemente cohesionada cultural, económica y políticamente. Esto nos llevaría a analizar las nuevas candidaturas desde estos puntos de vista. Desde el punto de vista económico, la consecución de la unión monetaria es un objetivo importante que hay que tener en cuenta. Lo mismo podríamos decir de la política de seguridad desde el punto de vista político.

No obstante, el problema de criterios es más complejo ya que metodológicamente habría que analizar, en un primer paso, el papel de la CE en el sistema global y preguntarse qué tipo de

Europa sería capaz de conseguir una posición hegemónica en este sistema con mayor eficacia. Europa sería capaz de aguantar mejor la confrontación económica que se avecina frente a la NAFTA y la Confederación Asiática<sup>2</sup>.

No obstante, para facilitar una exposición ya de por sí comple-

<sup>2</sup> Perdonará el lector que utilice el vocablo NAFTA para designar el Tratado de Libre Comercio entre México, EEUU y Canadá. Los que por obligación tenemos que leer en varias lenguas, siempre tratamos de quedarnos con un término para evitar principalmente la confusión entre español e inglés. Suelo llamar Confederación Asiática al futuro tratado entre Japón, Los Tigres y los Dragones. Término confuso, como lo es el poder en Asia con el dragón chino durmiendo y despertando económicamente a pasos agigantados.

ja, voy a utilizar el esquema geográfico diseñado en la primera parte del trabajo, como he indicado anteriormente.

**a) El subespacio báltico**

Con países como Suecia y Noruega la CE mantiene un comercio muy activo. Suecia ya ha hecho petición oficial para la entrada en la CE y las negociaciones se han abierto. La entrada de Suecia no plantea problemas económicos a la CE. Sobre todo, no plantea problemas en cuanto a la agricultura, tema en que la CE es muy sensible. Todo lo contrario, Suecia es un importador de alimentos. Desde el punto de vista financiero Suecia sería un país que aportaría fondos a las arcas comunitarias. Circunstancia siempre bien vista en Bruselas. El problema con Suecia es político y está ocasionado por su estatuto de neutralidad. Este estatuto plantea problemas en el diseño de una política de seguridad comunitaria, paso obligado para la profundización de la unidad política. El problema se agudiza ante las posibilidades de la entrada de Austria. Con tres países neutrales en la CE: Irlanda, Suecia y Austria, y quizás otros, la neutralidad plantearía un serio obstáculo para la política de seguridad comunitaria. Hay que observar, sin embargo, que una vez desaparecido el enfrentamiento de bloques, esta neutralidad no tiene tanto sentido en política exterior, aunque puede ser un elemento de identificación de la idiosincrasia nacional.

Analicemos con más detalle este punto. Existen relaciones sutiles en materia de seguridad entre los miembros de la CE, y las instituciones implicadas, que son NATO y UEO. La CE de seis era NATO 100 por 100 (aunque con la posición especial adoptada por Francia desde 1967). En la primera ampliación se introduce un neutral, Irlanda; Reino Unido y Dinamarca son miembros de NATO. En la segunda ampliación hacia el sur los tres países: Grecia, Portugal y España son NATO. A España se la empuja, sin duda, con impaciencia. Hoy de los 12, 11 son NATO, queda fuera Irlanda. Y, aun así, la neutralidad de Irlanda, justificada en el pasado por su oposición a figurar como aliado del Reino Unido en ningún organismo, mientras estuviera abierta la herida de Irlanda del Norte, tiene unas características especiales. Irlanda ha manifestado, repetidamente, que podría aban-

donar su estatus de neutral cuando la CE tenga una política común de seguridad. Si observamos la UEO, hay nueve países comunitarios dentro de ellos, más Turquía con estatus de observadora.

No hay duda que, sin estar expresamente en el Tratado de Roma, ha existido siempre una preocupación implícita por la política de seguridad. Política que se acentúa más después del fin de la Guerra Fría y de la cumbre de Maastricht. Pero si se da entrada a los países EFTA, esto significaría a más o menos plazo la entrada de Austria, Suecia, Suiza, Finlandia y Noruega, y quizá otros países. A excepción del último, todos neutrales. Conjuntamente con Irlanda, podrían crear un bloque neutral dentro de la Unión Política Europea. Bloque neutral cuya importancia no hay que desdeñar. Este hecho puede frenar la consecución de una política de seguridad común. Maastricht abre el camino hacia una política de seguridad, y tendrá que ser considerada como acervo comunitario y habrá que confirmarse en el 1996 desarrollándose durante un largo período. Pues bien, para entonces la entrada de neutrales entorpecería la marcha de la CE hacia la unión. En el caso que un neutral entrara antes de 1996, tendría que ser renunciando a su estatuto de neutralidad. Es cierto que para estos países la política de neutralidad es una política de defensa. Estos países afirman que desde sus percepciones la Guerra Fría aún no ha acabado y que los cambios en el Este y en el territorio ex soviético no son suficientemente tranquilizadores, al contrario, el proceso de descomposición de la URSS al que asistimos es para ellos intranquilizador. Estos países necesitan una política de seguridad y habría que ofrecérsela. Quizá su entrada en la UEO podría ser una solución. Este tipo de soluciones podría ser aceptado por los países EFTA, ya que su motivación principal de entrada en la CE es económica. No hay duda que existen los motivos políticos, de no quedarse fuera de esa Gran Europa. No obstante, no son países con grandes ambiciones políticas dentro de la CE, ya que son países pequeños.

Pero esa entrada en UEO tendría que ser interpretada como un abandono de la política de neutralidad, puesto que, según los planes establecidos en Maastricht, el Tratado de la UEO vence

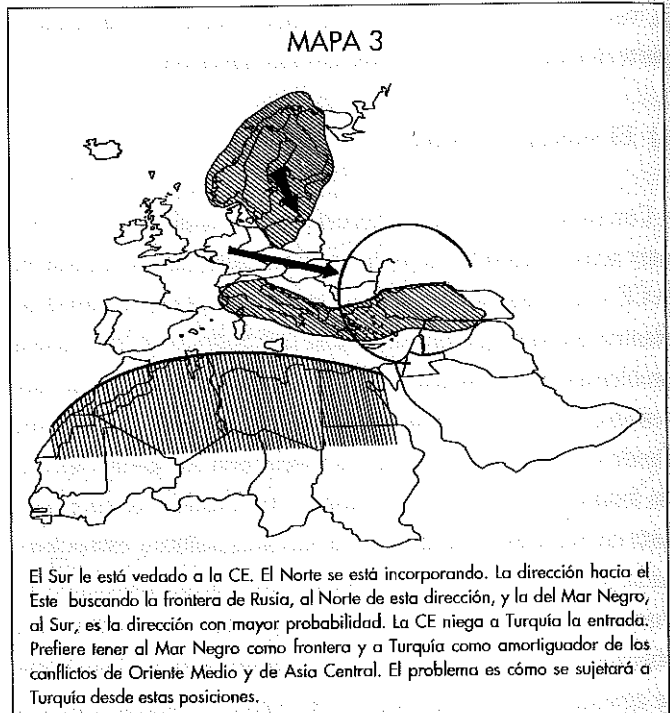
en 1998 y a partir de ahí se producirá la integración de la UEO en la Unión Europea. Ahora mismo, con el traslado de la sede UEO de Londres a Bruselas, la simultaneidad en el turno de presidencias entre los países comunitarios y los planes de colaboración acordados, hablar de UEO es hablar de CE y ningún país neutral puede presentar su entrada en UEO como algo distinto a la Política Exterior y de Seguridad Común de la CE (en última instancia ya no tiene sentido hablar de neutralidad).

Además, aun entendiendo las preocupaciones de la EFTA con respecto a los problemas que les puedan venir del Este y que justifica su mantenimiento de unas fuerzas armadas y unas políticas de defensa propias, no tendrán mejor solución que buscar el amparo de la UEO, dado que ellos solos no pueden defenderse.

Desde el ángulo económico los países no representan nada más que ventajas, podríamos decir exagerando. La unión monetaria deja sin demasiados mecanismos económicos para la práctica de las políticas económicas nacionales. Se trata, precisamente, de esto, de disminuir las veleidades económicas de los políticos. Este es el precio que demanda el marco alemán y el Canciller Kohl. Los gobiernos no podrán utilizar con tanta alegría déficit presupuestarios, tipos de cambio, etcétera, como instrumento de política económica. Por ello, habrá que confiar en el presupuesto comunitario, pero hoy éste es totalmente insuficiente, los fondos en la política regional también. Hay que aumentar este presupuesto<sup>3</sup>. Este aumento puede estar a cargo de los cambios de la PAC y de los nuevos miembros EFTA. Por lo tanto, la EFTA sería positiva desde lo económico y plantearía problemas en lo político. Me imagino que esos problemas serían únicamente utilizados como bazas de negociación para conseguir un mejor Acuerdo, pero que una vez dentro no supondría un factor de conflictos.

Otro tema que plantea cierto interés en la discusión son las ventajas o desventajas que una comunidad báltica podría tener para la CE. La conversión de los subespacios económicos, con la configuración jurídica más adecuada, puede, facilitar las rela-

<sup>3</sup> Es curioso que económicamente y fiscalmente nos acercamos hacia un federalismo.



ciones de la CE con su periferia. Por ello, la CE puede encontrar mayor interés en una política de cooperación económica que en una política de ampliación. Áreas geográficas estables económica y políticamente, bien cohesionadas y con relaciones internas intensas y privilegiadas con la CE, no deja de ser una alternativa atrayente para su política de seguridad. El comercio exterior de la CE con estas áreas sería más intenso. La competencia sería el único problema para la economía comunitaria y ésta no sería un problema irresoluble.

#### b) El subespacio del Mar Negro

En este subespacio incluyo el río Danubio. En este subespacio existen dos países que han realizado petición de ingreso a Bruselas: Austria y Turquía. Los dos casos son muy distintos. Austria es un caso similar al de Suecia, ya que es un país EFTA. Las consecuencias económicas para la CE no son negativas, aunque como en el caso sueco, las mayores ventajas serían para la EFTA que accede a un mercado de 320 millones de habitantes.



El problema, de nuevo, es el de la neutralidad<sup>4</sup> aunque, como dije anteriormente, este problema tiene solución. La entrada de estos países ricos importadores de alimentos ofrece ventajas económicas a la CE. Estas opiniones son necesariamente generales y habría que matizarlas. Existirán inconvenientes económicos que pueden ser graves para alguna zona y/o industria de un país miembro determinado. Austria está en el camino hacia el Este y en la ruta del Danubio, lo cual la hace un paso importante en la política de expansión hacia el Este.

La posibilidad de crear «una unión regional económica» o Comunidad del Este es más problemática que en el Báltico. La razón es tanto la situación económica como la política. Estos países están todavía en un proceso de transformación de sus sistemas económicos. Hasta que el proceso no se consolide será difícil, políticamente, iniciar el proyecto hacia una unión económica regional. No obstante, hay que tener en cuenta que ahora nada hay aún consolidado, cuando se pueden iniciar los primeros pasos hacia esta unión. Esta política parece difícil de realizar dadas las desconfianzas y la fuerza de los nacionalismos de la región.

En el subespacio que comentamos también existen los países del Este (PE) que tienen una firme vocación europea. Ven la entrada en la CE como la ruptura definitiva de un paréntesis de su historia que quieren olvidar rápidamente. La conversión a europeos se haría como lo hizo España, con la entrada en la CE y en la NATO<sup>5</sup>. Sin embargo, la realización de esta voluntad a corto plazo es inviable.

Políticamente estos países no plantean ningún problema a la

Unión Europea, ya que no son neutrales. Ahora bien, la entrada en la NATO se podría ver como una amenaza por parte de la ex URSS, aunque las recientes declaraciones del presidente de Rusia de voluntad de entrada en la NATO parecen desmentir esta opinión<sup>6</sup>. Una solución a corto plazo sería el darles una posición similar a la otorgada a Turquía en la UEO<sup>7</sup>. Lo que es de mayor importancia es mantener la esperanza en Europa en estos países. Esta esperanza fue fundamental en el caso de Portugal y España, siendo de gran ayuda para pasar el período de negociación que se extendió durante muchos años. Desde 1970 a 1986, si contamos desde el acuerdo de asociación, en el caso de España. Esto no quiere decir que tengan que esperar todo este tiempo. Sin embargo, el proceso de transformación económica les va a suponer a los PE una espera larga, que no quiere decir que la pasen en soledad, ya que la CE les ayudará en esta etapa todo lo que se espera de ella. La crisis económica se lo está ya impidiendo hoy.

Económicamente, estos países tienen que terminar su transformación del sistema económico. Tienen que pasar por un plan de estabilización, consolidar su democracia. Es, pues, aquí donde la CE puede ayudar a estos países con una política de cooperación, no sólo económica sino también política. Los tratados de asociación tendrán que ofrecer ventajas políticas para mantener esa esperanza de la que hablamos. La motivación de estos países para la entrada en la CE es tanto política como económica. Estos países no ven salvación, ni solución de futuro fuera de la CE. La CE es su única y rápida solución. Las economías de estos países son complementarias en buen grado, por ello podrían crear un espacio regional. La misma CE podría ayudarles en este proyecto. El fomento del comercio con las nuevas repúblicas nacidas de la URSS (CEI y de sus vecinos) tendría sus ventajas. No se trata de hacer renacer el comercio, sino de

<sup>4</sup> Una diferencia importante estriba en el hecho de que mientras que Suecia es neutral por decisión propia, Austria lo es por imposición de los aliados vencedores en la Segunda Guerra Mundial y está así recogida en sus textos fundacionales como país independiente (haría falta una reforma y una aprobación de los antiguos vencedores para poder asumir la Política Exterior y de Seguridad Común).

<sup>5</sup> De momento la OTAN no ha recogido ese reto; se ha creado el Consejo Atlántico como una fórmula de cooperación en materias de seguridad y como un freno a los intentos de entrar en la OTAN (se buscaba así no dejar aislada a Rusia); otros piensan que quizá sea mejor proponer que esa vía de europeización se dirija hacia una integración en la CE y la UEO (es decir, a entidades puramente europeas).

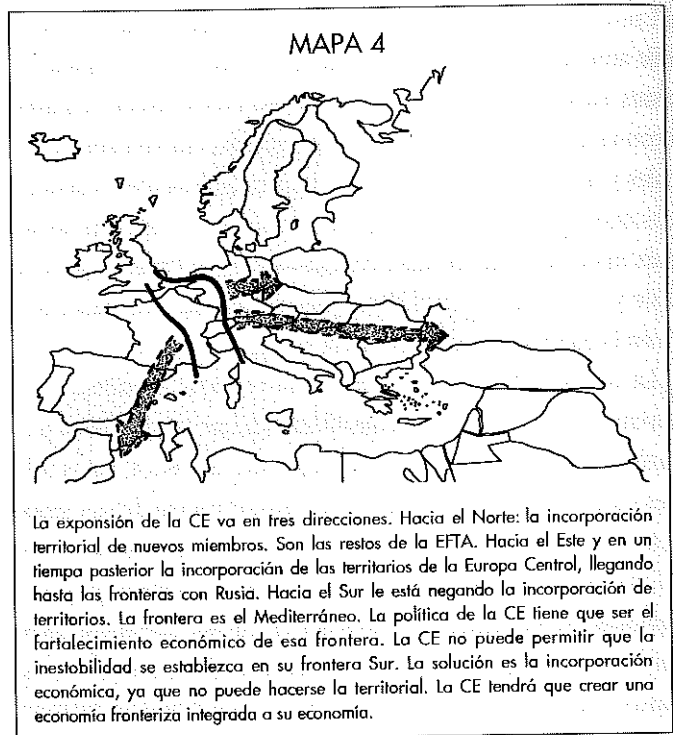
<sup>6</sup> Claro está que eso ya lo hizo la URSS en 1954, pero no estaba claro que no se tratase de un intento de reventar la OTAN.

<sup>7</sup> En la medida en la que la CEI se vaya consolidando habrá que pensar que Rusia, ni tampoco las otras repúblicas ex soviéticas, no estará interesada en entrar realmente en la OTAN (que por otro lado tampoco tiene muy claro su papel en el futuro).

comerciar desde posiciones de mercado libre, con la misma área geográfica que ellos ya conocen y donde tienen experiencia. La CE podría dar ayuda económica a la CE para que compren alimentos y otros bienes a los PE (propuesta francesa para carne y productos agrícolas).

La CE no ha hecho ningún esfuerzo por crear estas áreas regionales vecinales que serían de gran utilidad. Como consecuencia, ha creado unas relaciones de dependencia asimétrica, como en el caso del sur con el Magreb. Esto hace que cualquier acción de la CE afecte fuertemente a estas áreas. Situación negativa, tanto para la CE como para estas áreas. Por otra parte, la negociación con Bruselas será siempre más provechosa realizada en conjunto. España tiene una buena experiencia de esta situación. La CE y algunos miembros interesados, como es Italia y Alemania, podrían ayudar en este tipo de proyectos. Lo curioso es que la CE ha fomentado y declarado su apoyo a este tipo de proyectos, como ha sido en el caso de la UMA. ¿Por qué no hacerlo con los PE? Han existido iniciativas desde la zona, pero no han sido acogidas con entusiasmo. Uno de los problemas han sido los nacionalismos. La CE no es ajena a los nacionalismos lo que sucede es que en los PE y en las recién nacidas repúblicas de la CEI, están unidos éstos a problemas de frontera no reconocidos, lo cual plantea una grave fuente de conflictos. Hasta que estos nacionalismos no se asienten como en la CE, a ésta le sería difícil aceptar en su seno a estos países. El reconocimiento de minorías y el establecimiento de una democracia pluralista es condición *sine qua non* para formar parte de la CE.

Turquía es un caso diferente. Hay que reconocer que a Turquía no le sopla favorable el viento europeo. Económicamente sería un país que costaría a la CE una buena cantidad de dinero en ayudas económicas, pero, sobre todo, la aplicación de la PAC a Turquía será costosa para Bruselas. La puesta en funcionamiento de proyectos, como la presa de Ataturk pone muy nerviosos a los expertos agrícolas comunitarios, aunque llenen de orgullo y optimismo al Gobierno turco. El día que éste comprenda la lógica comunitaria sus relaciones con la Comisión mejorarán. Los mercados europeos son muy importantes para Turquía, que mantiene al mismo tiempo un comercio muy acti-



vo con Oriente Medio. Sin embargo, para la CE de nuevo este comercio es marginal. Turquía plantea otros problemas importantes, tales como la emigración, con más de dos millones de turcos en Alemania. Las diferencias culturales no son insignificantes. Sería el primer país islámico en la CE, donde existen cerca de cinco millones de musulmanes, un porcentaje que significa apenas el 2 por 100 de su población. También hay que tener en cuenta sus diferencias con Grecia<sup>8</sup>. Aun a pesar de todos estos inconvenientes, la CE no puede olvidar el papel que Turquía juega en su política de seguridad y que, además, es un miembro de la OTAN. No hay duda que Estados Unidos<sup>9</sup> vería

<sup>8</sup> En esas hipotéticas negociaciones, Grecia ya ha anunciado su veto a cualquier propuesta turca de ingreso (sin embargo, en UEO aún no puede hacerlo). Habrá que esperar que si la CE decidiera admitir el ingreso de Turquía tendría que contabilizar mayores costes, debido a las compensaciones que seguramente pedirá Grecia a cambio de la retirada de su veto.

<sup>9</sup> Esto podría explicar los nuevos impulsos que EE.UU. quiere dar a las negociaciones del caso de Chipre.

con buenos ojos una Turquía dentro de la CE, ya que ello garantizaría su estabilidad. La desmembración de las Repúblicas soviéticas puede dar a Turquía un papel más importante del que tiene en la actualidad en la zona. Un subespacio del Mar Negro tendrá, forzosamente, dos Estados importantes: Ucrania y Turquía. Una Turquía que extenderá su influencia hacia el Este por medio de las poblaciones turcoparlantes, pudiendo ser un símbolo integrador de estos territorios, dándoles la estabilidad económica que están pidiendo. La CE tendrá que evaluar para el futuro todos estos nuevos elementos que están apareciendo en Turquía. También tendrá que evaluar el crecimiento del sentimiento islamista que surge con gran fuerza. Este movimiento amenaza con aislar las élites dominantes europeizadas en el país. Un fortalecimiento de expansión de estos movimientos haría difícil para cualquier Gobierno turco una política de ingreso en la CE. La entrada de Turquía como observadora en la UEO es prueba de la preocupación europea hacia este país.

Otro criterio en la política de ampliación de la Gran Europa es la configuración de sus fronteras. La ampliación EFTA plantea un problema histórico, y es poner en la frontera rusa una superpotencia europea, la CE. Quizá en esta ocasión la historia se comporte de manera distinta. La entrada de Turquía haría frontera a la CE con el Oriente Medio y todos sus conflictos. Hecho que no agrada a ningún líder europeo<sup>10</sup>.

### c) El subespacio mediterráneo

En términos de política de ampliación apenas si podemos señalar algún país como Malta o Chipre que no plantearían un gran problema económico. Chipre plantearía problemas políticos. Dentro de esta zona se ha hablado de otros posibles miembros como Yugoslavia, Israel, incluso Marruecos. Sin embargo, no parece que se puedan tomar a corto y medio plazo en consideración estos candidatos. Yugoslavia se desmembra dando un

mentís a la solución francesa del 20. Políticamente es difícil justificar la admisión de Israel y la de Marruecos. La petición del rey Hassan, expresada en una carta al presidente Mitterrand, no es sino un gesto político de acercamiento a la CE.

Por lo que vemos, en el Mediterráneo no hay mucho espacio en cuanto a la ampliación. Por el contrario, hay un enorme espacio para la expansión y la cooperación económicas.

Como resumen del análisis anteriormente hecho, podríamos establecer dos observaciones:

1. La opción, a nuestro juicio, más sólida es la de profundizar el nivel de cohesión de los tres subespacios tratados antes que ampliar.

2. Desde el punto de vista económico, sería más conveniente la de admitir, en primer lugar, a aquellos países con renta alta y pocos habitantes cuya aportación neta a las arcas comunitarias sería importante. Los países de la EFTA caen dentro de este grupo. Posteriormente, se podría dar entrada a otros países que van a suponer una aportación de financiación por parte de la CE. Los países del Este y del Mediterráneo caerían dentro de este grupo.

### IV. Las fuerzas de la política de la expansión y de la cooperación

Una política pura de ampliación es siempre incómoda para la CE. Después de todo, hay que negar la entrada a algunos países que han realizado peticiones formales. Por ello, una política mixta de ampliación y cooperación en los términos descritos anteriormente es más positiva. La CE no podría decir *no* a la entrada *pero* sí a las relaciones comerciales especiales enmarcadas en una política de cooperación económica y política.

En cuanto a la política de cooperación, la CE se encuentra ante un dilema de prioridades que podríamos resumir en los siguientes puntos:

1. El acuerdo con los países EFTA que organiza lo que la CE llama el Área Económica Europea generará una serie de fuerzas cuya resultante es difícil de predecir. En primer lugar, un incremento de comercio bilateral-vertical CE/país. Esta tendencia

<sup>10</sup> La CE no quiere verse implicada como la OTAN ante las amenazas iraquíes a Turquía durante la guerra del Golfo.

impedirá parcialmente la creación de comercio multi-subespacio-horizontal entre los países fundamentales del Báltico. La creación de un espacio conexo y con «vida económica interna» en el Báltico favorecería, a largo plazo, a la CE. Este tipo de estructuración espacial de la actividad económica en el Báltico ayudaría al desarrollo económico de países del Este como es el caso de Polonia, Estonia, Letonia y Lituania. (Sin exigir un apoyo económico exhaustivo por parte de CE, Suecia y Noruega podrán hacer parte del papel financiador y de desarrollo.)

2. En el eje de expansión del Este confluirían el Báltico y el Negro. Por el norte el Báltico, por el sur el Danubio podrían complementarse. La política de cooperación hacia el Este es la más probable económica y políticamente para la CE. Es la más coherente desde el punto de vista de seguridad<sup>11</sup>. Una Europa Central sólidamente entramada política y económicamente en la CE sería la mejor defensa de la CE frente a posibles conflictos en los encajes postsoviéticos. La espera puede que no sea larga, ya que las economías de estos países están acelerando su transformación hacia el mercado. Este proceso va a exigir un esfuerzo financiero por parte de la CE. El mayor problema en este proceso sería la aparición de nacionalismos irredentistas, que originaran conflictos internos en los países y discusiones fronterizas. Estos países tienen experiencia en el comercio con el Este europeo, sea cual sea su configuración política, tendrían pues que aprovechar este comercio hacia el Este, desarrollar su subespacio mediante el comercio-horizontal<sup>12</sup>, tratando que su comercio con la CE no absorba ni monopolice toda su actividad económica.

Las dificultades no son pocas, pero existe una voluntad política por parte de estos países de consolidar la democracia y el funcionamiento del mercado. Por parte de la CE existe también una voluntad de ayuda, por lo tanto, parece que, salvo proble-

mas de nacionalismos, la política de expansión y cooperación podrá consolidarse.

3. La dirección sur hacia el Mediterráneo está siendo muy problemática. La política de ampliación ya no puede dar más cuotas de poder al Mediterráneo dentro de la CE. La política de cooperación se ve dificultada por la dinámica del mundo árabe. Económicamente, el mundo árabe está progresando muy lentamente hacia la liberalización económica. Nos encontramos con países con mayor retraso en su modernización, con una mano de obra menos formada y con una cultura que conforma maneras en los negocios a los que Europa no está acostumbrada. A esto se le une una burocracia estatal pesada e ineficiente que frena en gran manera la iniciativa privada. En el campo político un islamismo creciente y cada día más vivo, a pesar de la dura represión a la que está sometido. Todo ello está desencadenando un proceso de marginación del Mediterráneo. La CE tiene interés en la ayuda al Mediterráneo, como lo demuestra su PGM y PMR. No obstante, ésta es insuficiente para la resolución del problema de la ribera árabe del Mediterráneo. Con la sola ayuda de la CE no se producirá el desarrollo económico. Sus gobiernos necesitan diseñar políticas que den libertad política y económica para que el mercado y la sociedad crezcan económica y políticamente en armonía. Las ayudas no realizarán esta labor ni hacen milagros. Es una cuestión de mentalidad y modernidad. Este cambio de actitud ya ha surgido en el Este, por esta razón las prioridades de la CE van hacia el Este, marginando así al Mediterráneo que verá ampliarse cada vez más sus diferencias económicas, políticas y culturales con la ribera norte.

Esto va a ocasionar inestabilidad en el Mediterráneo que afectará, sin duda, a la CE. Los más directamente afectados serán los países CE-MED, pero también el resto de la CE. La amenaza del sur, concretada en una emigración creciente, un incremento de la inestabilidad interna y la confrontación de las culturas aparecerá sin un política activa de la CE. No hay duda de que el sur del Mediterráneo son *ellos* y que el Este somos *nosotros*. La CE lo sabe bien, pero no puede olvidar que también se provee de energía de *ellos*, que existen importantes intereses comerciales en la ribera sur, que existen lazos culturales e históricos. Más

<sup>11</sup> No es lo mismo que en ese país se produzca un conflicto de tipo nacionalista o de tipo fronterizo con el Este, siendo miembro de la CE (en cuyo caso habría de implicarse directamente con todas las fuerzas diplomáticas y militares) que si sólo es un país perteneciente a una entidad subregional con fuertes lazos establecidos con la CE (aquí hay mayor libertad para Bruselas).

<sup>12</sup> Llamo comercio vertical al que desarrollan los países de este análisis con la CE. Comercio horizontal es el que realizan entre sí estos países.

aún, la CE no puede olvidar que se está configurando en Europa una sociedad multiétnica y multirreligiosa y que ellos empiezan a ser una minoría significativa. Y que la inestabilidad de esta región afecta directamente a Europa (la marginalización no contribuye a evitar las consecuencias de los problemas, sino más bien a agravarlos).

Si tuviéramos que resumir la conclusión de este trabajo, diríamos que, tanto en la política de ampliación como en la política de cooperación, la CE se dirige hacia el Este por el Danubio y hacia el norte por el Báltico y que el Mediterráneo queda marginado. Las consecuencias económicas para la CE son positivas, tanto en una como en otra políticas. Esta dinámica enfrenta a la CE-MED con una amarga realidad de la marginalización del Mediterráneo y con la no fácil tarea de proseguir con una política activa que evite dicha marginalización.

## V. Conclusiones

La reunión de Maastricht es el comienzo de una nueva época, pero también el final del período de espera de las ampliaciones. La CE no puede, políticamente, negarse a todas las peticiones que tiene presentadas y que le van a ser hechas inmediatamente. La cumbre de Lisboa ha dado ya la luz verde a la ampliación. Los recientes problemas en la ratificación de Maastricht retrasarán, sin duda, las negociaciones. No obstante, el camino de la ampliación se ha abierto a la nueva Europa.

La CE tendría que dar una doble respuesta y ésta nunca totalmente negativa. La razón es que la CE, el centro del EI necesita de la periferia de los Tres Mares (EE) para formar un espacio económico coherente y sólido, el EEE, argumento que desarrollamos al principio del trabajo. Sin duda, no todos los espacios vecinales-periféricos podrán formar parte de la CE. Sin embargo, la CE tendrá que inventar un modo de organización de geometría variable, quizá una Europa de los círculos concéntricos de Delors, para integrar todos estos territorios.

El argumento del trabajo es que:

1. La próxima ampliación de la CE será la absorción de la EFTA. Esta tendría que ser realizada en bloque, como en el caso de España y Portugal. Sin duda, esto pondrá a prueba la paciencia de algunos países como Austria, pero daría origen a una adhesión con mayor coherencia y más simple, desde el punto de vista técnico-administrativo y político. Esta adhesión, de cualquier modo, no se debería hacer hasta después de consolidada la Política de Seguridad Común (PSC), de acuerdo con lo decidido por Bruselas.

2. La siguiente ampliación sería hacia el Este. Hasta que ésta se realizara, la CE tendría que ofrecer una generosa política de asociación, no sólo en el campo económico, sino en el político.

Durante este período de espera, el espacio EFTA-Báltico tendría que ayudar a la creación de un subespacio regional económico que, junto a la política de cooperación de la CE, apoyara al Este en el desarrollo de sus economías.

Estos países tendrían que crear su espacio Este hasta que, junto con el espacio creado en el Mar Negro, les serviría para recrear los flujos comerciales cortados por la desaparición del CAME. Estos flujos ayudarían a incorporar sus economías al sistema global, aprovechando sus ventajas geográficas comparativas. La creación de estos subespacios daría más sentido a una política comunitaria con ellos y menos a la tentación de desarrollar políticas bilaterales hacia estos países.

3. La única salida de la CE hacia el sur es la cooperación. La ampliación y la asociación se hacen difíciles. Aun la cooperación se verá dificultada, desde el punto de vista presupuestario, por las demandas del Este y, desde el punto de vista político, por el Islamismo. Esto causará la marginación de la ribera sur del Mediterráneo, creando problemas económicos y políticos a los países CE-MED más relacionados con este espacio. La única salida, y no fácil, en el diseño de una política de co-desarrollo co-responsabilizado por la CE y el Magreb, proyecto no fácil con la instalación del Islamismo en Argelia.