

LA APERTURA HACIA EL SUR DE LA COMUNIDAD EUROPEA ¿QUE PERSPECTIVA DE DESARROLLO?

por Luciano BERROCAL (*)

INTRODUCCION: ¿La Europa Comunitaria, terreno privilegiado del Diálogo Norte-Sur?

La nueva ampliación de la Comunidad Europea (CE) plantea, una vez más, el problema de la apertura hacia el Sur de Europa. Esta apertura es en algún sentido una constante histórica, ya que la Europa del Norte y la del Sur han estado en el centro de la constitución del sistema capitalista, en cuanto motor y lugar de gestación de la economía mundial (1).

La reestructuración socioeconómica mundial y con ella la nueva división Internacional del trabajo que está emergiendo (2), constituyen a nuestro entender el eje semántico de explicación de la incorporación de la Europa del Sur en la nueva estrategia de expansión del Norte. Se abre por consiguiente una nueva etapa en el diálogo o crisis (3) entre el Norte y el Sur.

Nos parece necesario y conveniente delimitar, en la medida de lo posible, el campo de análisis para comprender la originalidad (si es que de ello se trata) y la especificidad de esta nueva ampliación de la CE. Esta puede ser considerada ya sea como efecto o como factor de transformación de la nueva estructuración (4).

En este sentido, convendría tal vez mejorar los Instrumentos clásicos de análisis (5), ya que podemos estar asistiendo a una ruptura de la racionalidad centro/periferia en cuanto método explicativo de las relaciones Norte/Sur (6).

Concretamente vamos a analizar el carácter político de la nueva ampliación, tomando como perspectiva de enfoque la dimensión del desarrollo, que va más allá de los enfoques puramente comerciales («commercial flows» y «market integration»).

(*) Université Libre de Bruxelles. Institut d'Etudes Européennes.

(1) Ver en este sentido la obra clásica de F. BRAUDEL, o la más reciente de WALLERSTEIN en la Universidad de New York, sin olvidar las tesis originales de H. PIRENNE.

(2) OCDE: «L'interdépendance économique mondiale et l'évolution des relations Nord/Sud», París, 1983.

(3) SCHONFELD, N.: *Crisis in economic relations between North and South*, Aldershot, Hans Gower, 1984.

(4) Ver WALLERSTEIN, I.: *The capitalist world economy*, Cambridge, University Press, 1979.

(5) Teorías del Intercambio desigual/Dependencia/Centro-Periferia, etc.

(6) IKONICOFF: «Le système économique mondial. Désordre ou rationalité?», en *Revue Tiers-Monde*, t. XX, n.º 81, 1980, pp. 87-138.

Muy a menudo se ha trabajado con la hipótesis de la competencia entre el Norte y el Sur. Nos parece pertinente abordar la hipótesis de la **complementariedad** en cuanto la nueva configuración europea puede abrir una perspectiva de desarrollo para ambas zonas.

Vamos a analizar, en primer lugar, la problemática de la complementariedad o de la contradicción en el caso de la nueva ampliación (I), para abordar a continuación la nueva dimensión mediterránea de la Europa comunitaria (II). Terminaremos estas notas introductorias con algunas referencias a la política de desarrollo, que puede surgir tanto a partir de una nueva relectura de Lomé cuanto de las nuevas relaciones entre Europa y el Sur (III). En este sentido veremos si la Europa comunitaria puede constituir un interlocutor privilegiado y en alguna medida un terreno de experimentación del diálogo necesario entre países desarrollados y menos desarrollados.

I. AMPLIACION Y DESARROLLO: ¿COMPLEMENTARIEDAD O CONTRADICCION?

1.1. La apertura hacia el Sur de la CE:

Desde hace algún tiempo los países del Tercer Mundo han perdido el triste privilegio de constituir el foco central de la problemática del desarrollo, o del mal-desarrollo (8). A raíz de la crisis, diversos actores o movimientos europeos se apropian un lenguaje que parecía ser exclusivo de los países del Tercer Mundo. Se redescubre en el interior del espacio europeo realidades de dependencia (9), de denominación (10), que en cierta medida contralegitiman (11) los modelos de desarrollo tradicionales.

La «dimensión mediterránea» de la Comunidad ampliada puede emerger como polo catalizador de los límites, contradicciones y posibilidades de cooperación entre el Norte y el Sur...

En principio, hacemos referencia a las políticas comunitarias. No obstante convendría también tener en cuenta el papel central de las diferentes políticas

(7) Ver un clásico de la corriente latinoamericana: FURTADO: *Teoría y política del desarrollo económico*, Ed. Siglo XXI, México, 1969.

(8) Ver la teoría clásica del «desarrollo del subdesarrollo» para los países del Tercer Mundo, GUNDER-FRANCK, A.: *Capitalisme et sous-développement en Amérique Latine*, Ed. Maspéro, París, 1972.

(9) DUMONT, René et MOTTIN, M. F.: *Le mal-développement en Amérique Latine*, Mexique, Colombie, Brésil, Ed. du Seuil, París, 1981.

(10) La literatura de los «Dependentistas» es bastante conocida. Nos permitiremos recordar el libro clásico de CARDOSO, F. H. & FALETO, E.: *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Ed. Siglo XXI, México, 1970.

(11) Para los que quieren profundizar esta problemática, dos corrientes de pensamiento nos parecen aun de actualidad: la de R. PRESBISCH y la teoría del Centro-Periferia. Es un enfoque desarrollado con cierta regularidad por la prestigiosa *Revista de la Cepal*. Otra corriente, de corte más histórico, y llena de enseñanzas es la del grupo de WALLERSTEIN, y la teoría del *World System*. Cfr. nuestro trabajo: *Pour un autre développement en Méditerranée*, BEC, Bruxelles, 1984. Una descripción de las relaciones entre la CE y el Mediterráneo en DUCHENE, F.: *La Communauté Européenne et le Bassin Méditerranéen*, Comisión CE, DGIX, *Documentation Européenne*, 3-4/1985.

nacionales. Para comodidad del análisis suponemos que no existe contradicción entre ambas políticas, ya que partimos de una **interdependencia estructural** entre los países del Norte de Europa y los del Mediterráneo (comunitarios o no)...

Por razones metodológicas y teóricas no vamos a analizar la globalidad de las relaciones entre la Europa Comunitaria y el Sur. Las relaciones, por ejemplo, con los países de América Latina o los del Sudeste asiático caen, a nuestro entender, en otro marco de análisis que las relaciones con el Sur vital (Mediterráneo, en primer lugar, y los países de Lomé, en segundo lugar).

Si es cierto que la Europa comunitaria es la región desarrollada más abierta a los intercambios exteriores (12), también es cierto que la Europa comunitaria no es la más abierta a los intercambios intercontinentales. El mercado intracomunitario es predominante y los intercambios exteriores se concentran en una zona restringida situada al Norte, Este y Sur inmediatos de la Comunidad (entre el 50 % y el 60 % de los intercambios), con un círculo de atracción en dirección del Este, del Medio Oriente y del Norte de Africa, que totalizan cerca de un 80 % del comercio. La apertura hacia el exterior de estas zonas se reduciría, por consiguiente, al 20 %, y en realidad este intercambio está centrado en dos terceras partes en los dos grandes polos desarrollados del Norte (Estados Unidos y el Japón). Los intercambios con los países en desarrollo están orientados mayormente por la demanda de materias primas o de energía, bastante sensibles al coste del transporte. La importación de productos industriales (aproximadamente el 3 % de los productos manufacturados importados por la Comunidad Europea) son muy sensibles a las diferencias de precio y de costes (13).

En cierta medida parecía que el incremento de los intercambios intracomunitarios ha sido hecho a expensas de los intercambios extracomunitarios. Entre 1958-1980, el incremento de los intercambios intracomunitarios se ha multiplicado por 23 (en base a las exportaciones), mientras que el comercio extracomunitario lo había hecho por 11 (14). Es posible que esta tendencia persista en el futuro y que siga aventajando a la economía más dinámica en este sentido (la RFA).

Por otro lado, las zonas de expansión del comercio extracomunitario pueden situarse en los polos más dinámicos del sistema, que por cierto no se sitúan en el Sur.

Esta ausencia de dinamicidad económica en el Sur puede comprometer las relaciones CE-Mediterráneo. No obstante, dada la competencia en el seno de las economías desarrolladas (CE, Japón, Estados Unidos), y dada la debilidad estructural de las economías europeas es posible que una forma de compensar esta situación sea incrementando la cooperación con el Sur Mediterráneo. La depen-

(12) GODET-RUYSEN: *L'Europe en mutation, Perspectives Européennes*, Bruxelles, 1980. LAMBERT, D. C.: «Un piège des globalisation Nord/Sud. Le plafonnement des échanges entre l'Europe et l'Amérique Latine», en la *Documentation Française*, n.º 4663-4664, avril 1982. BERROCAL, L.: «El eje Europa-América Latina y la Reestructuración Económica Internacional», en *GEOSUR*, mayo 1983, pp. 36 y ss.

(13) LAMBERT, D. C.: *op. cit.*

(14) Ver «30 jours d'Europe, fiches pédagogiques», janvier 1981, p. 3, février 1982, p. 1 cité par ZIEBURA, G.: «Internationalization of capital, international division of labour, and the role of the European Community», en *Journal of Common Market Studies*, sept. déc. 1982.

dencia europea con respecto a sus competidores directos en el Norte puede constituir un elemento clave de explicación para analizar sus relaciones con el Sur (15).

Los Estados Unidos disponen de medios propios para combatir la crisis y su estrategia condiciona la de los demás. Ahora bien, los Estados Unidos se han centrado en prioridad en la solución de sus problemas internos y únicamente de forma secundaria tienen en cuenta los intereses de la economía mundial (16). No olvidemos que las sociedades norteamericanas están fuertemente implantadas en Europa, donde controlan aproximadamente la mitad del capital industrial de la CE (unos 80.000 millones de dólares) (17). En el sector del automóvil, americanos y japoneses mejoran continuamente su productividad y su posición comercial. Los japoneses han incrementado su productividad con respecto a sus competidores; pero los americanos están comprometidos en un fuerte proceso de reestructuración con una inversión superior a los 80.000 millones de dólares en los últimos años. El gigantesco programa de rearme puede constituir una ventaja comparativa de la economía norteamericana, ya que tendrá efectos multiplicadores en las demás industrias, incluida la automovilística (18).

La «reprise» Europa tiene bastantes límites y tiene el peligro de salir perdedora en el proceso, a menos que intente mejorar su cooperación regional («división intrarregional del trabajo») a través de la cohesión interna de su economía y una mejor integración en la economía mundial. Tarea que se revela muy difícil, dada la ausencia de una integración política correspondiente.

La nueva ampliación de la CE puede ser un elemento dinamizador de la integración europea. Si, por un lado, las contradicciones intracomunitarias pueden resurgir con fuerza, por otra, pueden abrir una nueva vía de cooperación entre países (y regiones) con grados de desarrollo desiguales.

En esta perspectiva convendría ver la ampliación como un **proceso dialéctico** y no únicamente como un dato estático regido por unos tratados que reflejan tal vez la correlación de fuerzas y de intereses entre los diversos componentes de la CE, pero sin tener suficientemente en cuenta la dinámica exterior.

La hipótesis alternativa puede ser también evocada. El proceso de reestructuración y de ampliación puede avocar a una disolución progresiva de la integración europea y a una ruptura mayor del espacio socio-económico. En este caso los beneficiados serían, en primer lugar, los países mejor integrados en la nueva división internacional del trabajo (RFA, Holanda y Dinamarca principalmente), mientras que otros países buscarían la protección comunitaria para hacer frente a la crisis (por ej. Francia), mientras que las economías del Sur podrían convertirse en vastas zonas de subcontratación de las economías dinámicas del Norte. En este caso, la ampliación consagraría nuevas formas de interdependencia asimétrica.

(15) Nos permitimos hacer referencia a nuestro artículo: «El eje Europa-América Latina», *op. cit.*

(16) ZIEBURA: *op. cit.*

(17) BERNHEIM, N.: «Les multinationales américaines partent en guerre contre les projets de contrôle européens», en *Le Monde*, 28 oct. 1981.

(18) La compañía Chrysler, por ejemplo, fabrica los tanques XMI para el ejército norteamericano y ha recibido una ayuda de 19.000 millones de dólares.

Los caminos serían entonces divergentes y sin complementariedad a largo plazo (19).

Pensamos que un enfoque comercial es importante y en algunos casos vital (por ej. en el caso de Túnez). Pero creemos que hay que ver una perspectiva a largo plazo. Nos encontramos entonces con la problemática del desarrollo, no reductible al crecimiento.

1.2. Ampliación y modelos de desarrollo

Pensamos que es conveniente considerar la ampliación como un fenómeno pluridimensional. Más allá de un proceso negociador aparentemente técnico, hay todo un conjunto de presupuestos intocables. La parte objeto de negociación constituye a nuestro parecer una dimensión secundaria del conjunto. Razones políticas y económicas se entremezclan, sin olvidar los aspectos estratégicos (relevados tal vez de forma clara en el caso español o griego). Además, como trasfondo de la ampliación podría considerarse la cooperación conflictiva triangular entre los Estados Unidos, Europa y Japón. El Mediterráneo emerge como zona específica de la apertura hacia el Sur de la Comunidad. El Mediterráneo (en sentido amplio) constituye una zona vital para el Norte, tanto para su aprovisionamiento en materias primas cuanto para la exportación de los excedentes comerciales, tecnológicos, etc. Pero sobre todo el Mediterráneo constituye el espacio vital de la Europa comunitaria en el que la **seguridad es indivisible** y abarca tanto la dimensión económica como la estratégica o militar.

Sin ánimos de entrar en un análisis detallado de este proceso de ampliación y del futuro de los países mediterráneos, podemos emitir algunas hipótesis de trabajo que nos permitan enmarcar el futuro posible.

1. El proceso de adhesión de los países mediterráneos (incluido Portugal) es función principalmente del modo de desarrollo y únicamente de forma marginal de los retoques exigidos por las negociaciones de adhesión. En este sentido convendría analizar tanto el modelo cuanto la **fase** de desarrollo de cada país. Si, por un lado, nos parece pertinente trabajar con la hipótesis de la convergencia (al menos a largo plazo) en lo que se refiere al modelo de desarrollo, por otro lado, consideramos más oportuna la hipótesis de la heterogeneidad en lo que toca a la fase en que cada país se encuentra. Ahora bien, la realidad comunitaria está deficientemente adecuada para abordar esta heterogeneidad. Grecia ha experimentado muchas dificultades para hacer aceptar su «especificidad» mediterránea y no creemos que los Programas Integrados del Mediterráneo puedan resolver sus problemas estructurales de «mal-desarrollo». ¿Hasta qué punto los países del Norte estarán dispuestos a aceptar en su política común otras situaciones «específicas» de los países del Sur? Ello supondría inscribir esta especificidad en las normas de actuación tanto a nivel comunitario

(19) LAMBERT, D. C.: *op. cit.*, p. 39.

(vía de la integración institucional) como a nivel de la cooperación entre los Estados (vía de la integración socio-económica).

2. Las consecuencias sobre el Sur van a depender más de la evolución económica internacional que de los cambios producidos directamente por la ampliación. Es una consecuencia de la internacionalización creciente de las economías del Norte y del Sur de Europa. Ahora bien, en este proceso los países del Sur pueden convertirse en lugares de implantación del capital internacional, sin conexión directa con las necesidades de un desarrollo más entroncado en las coordenadas territoriales o históricas de cada país.

Una forma de hacer frente a esta situación sería la de acelerar el proceso político de *integración a nivel comunitario, con el fin de mejorar su capacidad de negociación*. No obstante, es una hipótesis que resulta problemática dados los beneficios diferenciales que cada país retira de la situación presente.

3. Podríamos imaginar la adhesión como un proceso constante de negociación de las condiciones de inserción en la economía mundial, a través de la incorporación en el espacio socio-económico europeo. Se trataría de ir más allá del estado de cooperación entre las naciones para llegar al de integración de los diversos espacios europeos.

En función de estas hipótesis podríamos enumerar algunos **escenarios** del futuro comunitario.

Un **primer escenario** consistiría en imaginar una especie de plan Marshall para la Europa del Sur con el fin de compensar el retraso de estos países. Es un escenario difícil de llevar a la práctica de forma global (puede haber sus excepciones). De todas formas no creemos que podría solucionar los problemas de desarrollo de estos países. No se trata únicamente de retraso sino de estructuras (sociales, políticas, económicas, etc.) que producen el mal desarrollo de dichos países. Salvo raras excepciones, no parecen existir signos profundos para reorientar este mal desarrollo. Todo lo contrario, la entrada en el conjunto europeo puede ser un «alibi» para esquivar la problemática de fondo y para comprender las razones del fracaso (relativo unas veces, importante otras) de los procesos de desarrollo tradicionales.

Un **segundo escenario** estaría constituido por un incremento en los sistemas de ayudas *ad hoc* para las zonas o sectores en crisis, que corren el riesgo de paralizar el conjunto de la economía. En otras palabras, la CE se serviría de una política de transferencia selectiva, tendente a asegurar un mínimo de estabilidad social. Es la alternativa que nos parece más verosímil y que ha sido aplicada en situaciones similares en el Mediterráneo. En este sentido se puede prever una extensión o intensificación de los instrumentos de compensación tradicionales en la CE: el FEDER, el FEOGA, el BEI, el FSE, los PIM, los NIC, etc. Estos mecanismos no tienden en la realidad a reorientar el proceso de desarrollo sino más bien a luchar contra los efectos negativos de la integración. Ahora bien, esta política de transferencia selectiva ha mostrado sus límites tanto a nivel comunitario

como nacional. Si la Europa comunitaria ha sido incapaz de resolver el problema del desarrollo en el Mezzogiorno italiano, ¿cómo podría afrontar el subdesarrollo de amplias zonas del Mediterráneo? Y de todas formas el subdesarrollo no se reduce únicamente a problemas de transferencia, sino que se inscribe en las mismas estructuras de cada país (20).

Un **tercer escenario**, ligado esta vez a la dinámica de la integración, estaría constituido por un compromiso político de los países del Norte de Europa para integrar a los países y regiones del Sur tanto en la **gestación** como en la **gestión** de un nuevo modelo de **co-desarrollo** basado en la búsqueda de solidaridades reales, de interdependencias y de complementariedades mutuas. Es un escenario defendido por algunos sectores «periféricos» con alto matiz regional, pero que no parece encontrar mucho eco en los centros de decisión. Esto supondría cambiar radicalmente las coordenadas del proceso de integración y de imaginar un nuevo sistema de compensación, en el que no entrarían únicamente las partidas marginales del «presupuesto» comunitario, que en términos económicos no puede constituir un instrumento creíble de desarrollo.

Un **cuarto escenario**, derivado en parte del anterior, estaría constituido por un desarrollo progresivo de la perspectiva regional o territorial. Más allá de la dimensión regional, se trataría de considerar la región o el territorio como punto de partida tanto de una nueva planificación como de un proceso de desarrollo alternativo. Es un escenario tentador y los procesos en curso de descentralización parecen ir en esta línea (21). No obstante, no conviene hacerse ilusiones. La descentralización burocrática es un paso pero no puede confundirse con la descentralización productiva y mucho menos con la reorientación del desarrollo a partir de una concepción diferente de la región o espacios territoriales (22). En muchos casos, la descentralización tiene el riesgo de que los nuevos poderes locales se apropien en esta **lógica descendente** y ahoguen la gestación de los movimientos que precisan un desarrollo más autónomo e injertado en las potencialidades de cada lugar (23).

1.3. Ampliación y relaciones exteriores

Sin entrar de lleno en el tema, conviene hacer referencia al posible efecto de la adhesión de los nuevos países (Grecia, España y Portugal) sobre las relaciones exteriores de la CE. Según una creencia bastante común cada país citado podría ser el puente hacia nuevas zonas de acción de la política europea. Grecia traería consigo la región de los Balcanes y el Medio Oriente, España constituiría

(20) Ver los estudios hechos in Italia, IBRES: *Mezzogiorno interno: il caso Basilicata*, Guida Editori, Napoli, 1983.

(21) Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux: *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, Ed. A. Podane, Paris, 1983.

(22) Ver nuestros trabajos sobre los Agentes de Desarrollo, Bruselas, 1984 y 1985.

(23) UNESCO: *Stratégie du Développement endogène*, Paris, 1984; MALEK, A. et al: *Clefs pour une stratégie nouvelle de développement*, UNESCO, Les Editions Ouvrières, 1984. PARTANT, F.: *La fin du développement. Naissance d'une alternative?*, La Découverte, Maspéro, 1983.

un interlocutor privilegiado para la zona latinoamericana (sin olvidar tal vez el Mediterráneo), Portugal sería el intermedio con la «comunidad» luso-parlante. Italia y Francia constituirían ya los puentes naturales hacia el Mediterráneo o hacia el África.

Aun admitiendo ciertos aspectos parciales de esta perspectiva nos parece que conviene ser cautos. Las relaciones internacionales son demasiado complejas. Ni la proximidad geográfica, ni los lazos históricos son suficientes para establecer corrientes de intercambio y de cooperación política estables. Podríamos aducir la opinión de uno de los conocedores del tema «In a typical mediterranean fashion; it is sometimes said that this is an important part of the dowry that this country is bringing to the marriage. But brides often tend to exaggerate the value of their dowry!» (24).

Ciertamente la nueva configuración de la Comunidad necesita un reequilibrio hacia el Sur. No obstante, los países del Sur de Europa se encuentran en una encrucijada histórica (25). El carácter tardío y «no radical» de las transformaciones políticas ha dejado unas estructuras sociales arcaicas y profundamente productoras de desigualdades que evolucionan lentamente. La crisis mundial las ha afectado en un proceso de transformación inacabada.

Por otro lado, el equilibrio hacia el Sur supone adoptar una nueva visión del Mediterráneo en su conjunto. En teoría, podría imaginarse que el proceso de ampliación y la red inacabada de acuerdos podría dar nacimiento a un polo dinámico en la Europa del Sur, complementario del polo centro y Norte de Europa. Bajo un punto de vista energético, financiero o demográfico dicho polo parece posible. El Norte podría aportar su tecnología y su know-how para dinamizarlo, al mismo tiempo que podría ensanchar las dimensiones comerciales.

Pero nos podemos preguntar si esta perspectiva es realizable sin cierta transformación radical de los problemas políticos de fondo de la región y sin una cierta neutralidad necesaria del Mediterráneo. Aquí entraríamos ya en la perspectiva de seguridad, que no abordamos directamente en estas notas, pero que consideramos necesaria para comprender la importancia vital del Mediterráneo para el futuro comunitario, como veremos en el apartado siguiente.

II. ENFOQUE MEDITERRANEO DE LA CE Y LA CUESTION DEL DESARROLLO: ¿UNA OPORTUNIDAD FALLIDA?

Dentro de esta perspectiva de desarrollo nos podemos preguntar si los diversos ensayos de construcción de una política mediterránea por parte de la Comunidad pueden constituir una respuesta a los problemas planteados por el Sur. No vamos a describir los avatares de dicha política. Únicamente queremos ofrecer algunas ideas para ver en qué medida la nueva ampliación de la CE postula un cambio en este enfoque.

(24) TSOUKALIS, L.: *The European Community...*, op. cit., p. 130.

(25) COURLET, C. et LAGANIER, S.: *L'Europe du Sud au milieu du gué*, Presses Universitaires de Grenoble, 1984.

2.1. ¿Una nueva política mediterránea de la Comunidad?

La «cuestión mediterránea», dimensión esencial del futuro comunitario, figura desde hace tiempo entre las preocupaciones mayores de las autoridades comunitarias (26), aunque tal vez las respuestas se hagan esperar. La nueva ampliación de la Comunidad no hace más que confirmar la importancia y la exigencia de abordar esta problemática (27). Se da de hecho una imbricación entre los aspectos comerciales, financieros, políticos, económicos, culturales, estratégicos y, en este sentido, ¿por qué no postular la unicidad a pesar de las diferencias en el enfoque y partir de lo que podemos llamar el **sistema mediterráneo**? (28).

La opción mediterránea es un imperativo tanto económico como político-estratégico. Si partimos de la idea de la complementariedad estructural, fundamentada en ese enfoque unitario, se puede reforzar el peso político de la CE en su relación con el Sur y con el Este (29).

La nueva ampliación puede significar un paso hacia la integración del Mediterráneo en la zona vital para los países del Norte. Los tres países que se han adherido a la Comunidad hacen parte integrante de Europa y del Mediterráneo (30).

En su análisis sobre la adhesión la Comisión de las CE había entrevisto el papel importante de España en el Mediterráneo:

«... Para la Comunidad, la integración de un país con una política exterior, principalmente comercial, bastante desarrollada, se traducirá en una importancia mayor en el comercio mundial y en un papel más fuerte en el Mediterráneo» (31).

No obstante, la Comisión, en el citado estudio, parece reducir el horizonte de dicha perspectiva en la medida en que sigue estando prisionera del enfoque «mercantilista» tan común en las cuestiones europeas: «la adhesión de España, sin embargo, puede plantear problemas para la Comunidad, como se ha mencionado anteriormente. La zona más afectada será la zona del Mediterráneo» (32).

La Comisión enumera, a título de ejemplo, algunas de las dificultades mayores para cada país del Mediterráneo, en particular los países del Maghreb (Argelia, Marruecos, Túnez) y del Mashreq (Egipto, Jordania, Líbano y Siria), sin contar

(26) MANFREDINI GASPARETTO, M.: «La política globale mediterranea», en *Revista Internazionale di Scienze Economiche et Commerciali*, vol. VVV, mars 1983, n.º 3, pp. 201-227.

(27) TOUSCOZ, J., e.a.: *La Communauté Economique Européenne élargie et la Méditerranée: quelle coopération?* PUF, París, 1982. TSOUKALIS, L.: *The European Community and its Mediterranean Enlargement*, Ed. Georges Allen and Unwin, London, 1981.

(28) PERROUX, F.: «Le système de la Méditerranée», en *Revue du Marché Commun*, 1972. La idea de tal sistema ya fue desarrollada por un representante de la corriente de Saint-Simon como Michel Chevalier, quien en 1832 defendía la integración del Mediterráneo en un conjunto de redes de producción, de comercialización y de comunicación para favorecer no solamente una revolución industrial, sino incluso política.

(29) MANFREDINI GASPARETTO: *op. cit.*, p. 205.

(30) Ver nuestro artículo: *L'Espagne et la Coopération Euro-arabe: quel avenir dans une Europe élargie?*, B. Khader, Ed. Coopération Euro-arabe, diagnostic et perspective, UCL, 1983, vol. III, pp. 342-360.

(31) Comisión CE: *Avís sur les demandes de l'Espagne*, Bulletin des CE, supplément 9.78, p. 36, point 127.

(32) *Id.*, p. 36, point. 128.

los problemas ocasionados a Turquía, Israel, Malta o Chipre. La hipótesis avanzada por los servicios de la Comisión es la de la **competencia** entre los productos españoles y los de los países del Mediterráneo, tanto en el terreno agrícola, industrial e incluso en el llamado sistema de «libre circulación de trabajadores» (33).

A continuación, la Comisión detalla esta hipótesis de la competencia con el fin de prever los costes y beneficios tanto para la Comunidad como para el Mediterráneo, a raíz de la entrada de España en la CE (34).

No obstante, nos podemos preguntar sobre la pertinencia de este enfoque de la competencia y del papel supuestamente atribuido a España y a los demás países del Mediterráneo.

Pensamos que conviene ampliar el debate y superar la perspectiva comercial que por importante que sea no puede agotar la dimensión propiamente **política** de la nueva apertura hacia el Sur de Europa.

Creemos que puede ser más útil considerar la nueva ampliación como un proceso que *ciertamente debe tener en cuenta las dificultades reales en el terreno comercial*, y que debe integrar, sobre todo, la nueva dinámica de reorganización global de las relaciones entre el Norte y el Sur en el seno del sistema mundial (35) y muy especialmente en el Mediterráneo.

Como hemos dicho más arriba la CE parece sentir la urgencia de delinear una nueva política global mediterránea, comenzada hace ya unos años y que se ha concretizado en la firma de una serie de acuerdos con los países del Mediterráneo, exceptuados Libia y Albania (36).

No obstante, nos podemos cuestionar sobre el significado real de estos acuerdos y sobre la *posibilidad que tienen de constituir una base cierta para una política global mediterránea*.

La Comisión constata el fracaso relativo («límites» en el lenguaje diplomático de la Comisión) del enfoque global de 1972, «concebido en un contexto económico de los años 60» (37).

En el terreno industrial se pueden constatar los efectos mitigados de estos acuerdos si tenemos en cuenta la parte de los productos industriales en las exportaciones de dichos países a la CE: «Los productos cuyas exportaciones podían haberse incrementado eran en su mayoría aquellos más afectados por la crisis en la Comunidad» (38).

(33) Id., p. 36, points 128, 129, 130, 131.

(34) Cf. par ex. Com(82)353 de 24/6/82, **Communication de la Commission au Conseil, relative à la mise en oeuvre d'une politique en Méditerranée de la Communauté élargie, et les documents techniques annexés séparés par l'Unité «Politique Globale en Méditerranée», PGM 81/ du 17/9/82 et «Mise en oeuvre d'une Politique en Méditerranée», de la Communauté élargie. Document de travail service de la Commission. Voir également la Com(82)352: «Rapport intérimaire sur les possibilités d'action communautaire en faveur des régions méditerranéennes», du 22/7/82; et l'étude Sec(82)1759: «Document de travail des services de la Commission relatif aux échanges commerciaux dans le secteur industriel», du 29/10/82. Une vision plus globale dans Com(82)642 final: «Memorandum sur la politique de développement», Bruxelles, 30/9/82.**

(35) Para la teoría del «sistema mundial» nos inspiramos en la obra citada de Wallerstein.

(36) Un análisis detallado de los acuerdos así como una descripción de las corrientes de intercambio nos es presentada regularmente por los diferentes trabajos de la Comisión de la CE (passim).

(37) Com(82)353, p. 2.

(38) Id., p. 2.

En el campo de la agricultura, la Comisión recuerda muy prudentemente la ausencia de una política agrícola común para los productos mediterráneos de la misma Comunidad. Ciertamente se ha intentado mejorar esta situación, y creemos que en los años próximos se impondrá como prioridad el intentar remediar a esta situación. Son datos estructurales que resultan de hechos históricos conocidos y de la correlación de fuerzas en el núcleo originario de la Comunidad de Seis.

En lo que concierne al empleo, es inútil recordar las carencias de la «libre circulación de trabajadores» y de la política migratoria en cuanto política de empleo o de desarrollo (39). Este «contrato de desarrollo» que desearían los países mediterráneos puede ser un objetivo a largo plazo, pero por el momento queda fuera del alcance de las posibilidades comunitarias.

Se constata en la práctica un agravamiento de los intercambios de los países mediterráneos con la CE (40), sin contar, por otro lado, la disminución de las remesas importantes y vitales en algunos casos de los trabajadores emigrantes, o de la balanza de servicios que pesa cada vez con más fuerza en desfavor de los países del Sur. Para la CE el Mediterráneo representa como promedio el 10 % de sus exportaciones totales. Por el contrario, para los países mediterráneos, el mercado comunitario es vital, exceptuados los casos particulares de Jordania y tal vez del Líbano, que tienen como principales clientes los otros países árabes (41). En consecuencia, la estrategia de desarrollo de estos países pasa por una intensificación de la interdependencia entre el Norte y el Sur del Mediterráneo, o entre los países mediterráneos mismos.

2.2. Hipótesis para el futuro

Ante este estado de cosas podemos retener algunas hipótesis que nos parece pueden realizarse de cara al futuro, a menos que asistamos a cambios profundos en las tendencias observadas en el pasado.

La primera hipótesis atribuye los resultados limitados de la política mediterránea a las deficiencias del «enfoque global, por un lado, y a una aplicación defectuosa de los acuerdos existentes, por otro». Es a nuestro entender una explicación bastante verosímil y corrientemente empleada en los análisis internos de la Comisión.

En teoría se podría proponer una segunda hipótesis y pensar que los «resultados limitados» son precisamente consecuencia de la estructura misma del «enfoque global», ya que pueden expresar los primeros resultados del proceso de integración (dependiente e incompleto) de la periferia mediterránea (42) en el sistema europeo.

(39) Nos permitimos recordar nuestro trabajo: *Marché du Travail et Mouvements Migratoires*, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 1983.

(40) Cf. Com(82)353, p. 3.

(41) COVA, C.: «La politique méditerranéenne des douze», en *Revue du Marché Commun*, n.º 291, nov. 1985, p. 525.

(42) Además de la literatura sobre el tema por el lado del Tercer Mundo nos permitimos recordar para el caso europeo, SEERS, D. et SCHAFFER, B., en *Under developed Europe-Studies in core-*

Pensamos que el enfoque mediterráneo de la CE está condicionado tanto por variables económicas como políticas o de seguridad, según hemos insinuado más arriba.

En la primera línea de razonamiento (consideraciones económicas) podríamos decir que la apertura hacia el Sur es la consecuencia normal de la búsqueda de estabilidad en las relaciones comerciales tendente a asegurar las fuentes de aprovisionamiento para el futuro de la CE y a garantizar el mercado indispensable a las industrias comunitarias en esta nueva fase de reestructuración del sistema.

Según las propuestas originales de la Comisión política mediterránea debería ser una parte integrante de la «política de desarrollo» (43), comenzado con el convenio de Lomé (44), completada de forma marginal por la serie de acuerdos con los países de América Latina (45) y con los países del Sudeste asiático (46), pero fortalecida, sobre todo, por los acuerdos con los países mediterráneos.

Esta búsqueda de seguridad económica es una consecuencia del modelo de desarrollo europeo y de su dependencia del exterior para su aprovisionamiento en materias primas (47), para colocar sus excedentes (comerciales, tecnológicos, e incluso financieros) (48).

En el caso del Mediterráneo, la seguridad engloba toda una serie de dimensiones, que hacen que esta seguridad sea indivisible como hemos expresado más arriba. En este sentido, la apertura hacia el Mediterráneo se distingue de las aperturas tanto hacia el Sur como hacia el Este, más dependiente de variables económicas o comerciales.

La presencia comunitaria en el Mediterráneo constituye un imperativo de primer orden, a pesar de los efectos negativos que puede tener para ciertos productos comunitarios. La necesidad político-económica se convierte en necesi-

periphery relation», The Harvester Press, 1979. SEERS, D. y VAITSOS, C. en, *Integration and unequal development*, the Harvester Press, 1981.

(43) Dentro de la abundante bibliografía, cfr., por ejemplo, RAJANA, C.: «Europe and the Third World: A critical appraisal of Lomé II», en *Revue d'Intégration Européenne*, 1980, vol. III, n.º 2, pp. 197-200.

(44) Ver, por ejemplo: LONG, F.: *The political economy of EEC relations with African, Caribbean and Pacific States*, Pergamon Press, London. BOUVIER, P.: *L'Europe et la Coopération au Développement, un bilan: la Convention de Lomé*, Ed. Université de Bruxelles, 1980. FREY-WOUTERS, E.: *The European Community and the Third World: the Lomé Convention and its impact*, Praeger, N.Y., 1980.

(45) Para la cuestión latinoamericana cfr., por ejemplo, Institut d'Etudes Européennes, *La Communauté Européenne et l'Amérique Latine*, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1980. «Le dialogue euro-latino-américain: au-delà d'un néocolonialisme latent?», en *Revista de Instituciones Europeas*, Madrid, 1980, pp. 947-967.

(46) El «imaginario europeo» predomina en estos momentos en los países europeos. La Comunidad ha firmado un acuerdo-marco con los países del Sudeste asiático y los intercambios se muestran muy dinámicos por el momento.

(47) Dentro de las materias primas habría que mencionar, de forma muy especial la fuerza de trabajo, como lo muestran las fuertes corrientes migratorias de los años 60 y 70. De cara al futuro habría que reorganizar estos flujos y pensar en nuevas formas de utilización de esta «reserva» estratégica de mano de obra en el contexto de una Europa que puede entrar en crisis demográfica, y tener problemas con la revocación de una mano de obra envejeciente y que difícilmente podrá soportar el ritmo acelerado de transformación tecnológica.

(48) Ver, por ejemplo: GODET-RUYSSSEN: *L'Europe en mutation*, Coll. Perspectives Européennes, Bruxelles, 1980.

dad estratégica. En cierto sentido se podría decir que la apertura hacia el Sur Mediterráneo es parte integrante del conflicto Este-Oeste, no solamente a causa de la posición estratégica de las dos regiones, sino también en base a la **complementariedad económica** (49), que puede existir entre las dos riberas del Mediterráneo. Los países del Este pueden emerger como una alternativa, dada la no existencia del contencioso agrícola que frena en muchos casos la cooperación con el Mediterráneo y que dificulta el establecimiento de relaciones privilegiadas. La Comunidad es bien consciente de esta importancia estratégica al afirmar que la zona mediterránea «sigue siendo un lugar de paso importante para su aprovisionamiento en energía y materias primas esenciales para sus relaciones con el mundo árabe» (50).

Hace falta saber si la CE podrá responder a estas exigencias con una auténtica política de desarrollo del Mediterráneo o si por el contrario va a persistir en una línea que ensanchará la brecha de la integración desigual (no coherente) de esta región en la esfera europea. En esta hipótesis la tentación «de la Europa del Este» sigue planteándose como una amenaza, según la opinión de los servicios de la Comisión: «El único mercado capaz de rellenar las lagunas de la Comunidad, a corto plazo por lo menos, estaría constituido por los países de la Europa del Este. Los mismos socios mediterráneos son conscientes de tal peligro en la evolución de sus relaciones comerciales» (51).

Pensamos que convendría tener en cuenta en el replanteamiento del enfoque mediterráneo «la globalidad y la indivisibilidad» de la cuestión mediterránea, aun cuando por razones metodológicas habrá que dividir los diferentes aspectos para darle una solución adecuada. Y dentro de esta globalidad, la «cuestión palestina» (52) es insoslayable. Ahora bien, mucho nos tememos que el llamado enfoque global termine siendo una vez más un conjunto desarticulado de acuerdos parciales, olvidando que los nuevos países miembros, como España o Grecia, son parte inseparable de este Mediterráneo muy a menudo olvidado por las políticas comunitarias. La redefinición de la política mediterránea va más allá de la reforma o actualización de los acuerdos existentes, aunque no consideremos sin utilidad esta operación: «la política mediterránea de la Comunidad ampliada deberá tener un carácter evolutivo y permitir llegar en el terreno del desarrollo económico a resultados importantes y estables a plazo medio» (Consejo Europeo de marzo de 1985).

(49) Esta complementariedad económica va más allá de los posibles conflictos actuales en términos puramente comerciales.

(50) Cóm(82)353, p. 9.

(51) Id., p. 9.

(52) MISHALANI, Ph.: «The Maghreb and Mashreq countries», en SEERS, D.-VAITSOS, C.: *The second enlargement of the CE, the integration of unequal partners*, the MacMillan Press, London, 1982, p. 213.

III. EL CONVENIO DE LOMÉ: ¿UN MODELO PARA EL FUTURO? (53)

Dentro de la apertura hacia el Sur de la Comunidad no podemos olvidar la política de desarrollo practicada con este conjunto de países que por razones históricas han estado ligadas a la Comunidad desde sus orígenes. Vamos a ver en qué medida el «modelo Lomé» puede constituir una base operativa para diseñar esta nueva política con el Sur, o si, por el contrario, no convendrá partir sobre bases nuevas y aplicar soluciones diferentes y diferenciadas al caso del Mediterráneo.

3.1. Política mediterránea y política de desarrollo: ¿convergencia o divergencia?

Más allá del Mediterráneo la CE mantiene una red de relaciones con un cierto número de países a fin de crear un clima de estabilidad en sus intercambios con el Sur.

La política mediterránea y la de Lomé son parte integrante de lo que podríamos designar de forma muy aproximativa como «política de desarrollo». Estos dos conjuntos de países mantienen de hecho relaciones «especiales» con la CE fundadas en un contrato colectivo (ACP) o individual (países mediterráneos); «En la puesta en práctica de la política mediterránea la Comunidad se ha inspirado en el modelo Lomé. En ciertos aspectos ha ido incluso más allá, ya que con la excepción de los protocolos financieros, los acuerdos con los países del Mediterráneo tienen una duración indefinida» (54). La diferencia principal radicaría en el hecho de que Lomé está orientado por un contrato colectivo de carácter político, mientras que en el caso del Mediterráneo, se trataría más bien de un conjunto de acuerdos bilaterales que no constituyen de por sí un contrato político común.

¿Sería entonces posible ofrecer un contrato político colectivo a los países mediterráneos a imagen de Lomé? Por el contrario, ¿no sería preferible aplicar soluciones específicas, aunque convergentes, en el caso del Mediterráneo para responder mejor a situaciones diversas?

La respuesta a estas dos preguntas presupone, entre otras cosas, que se entienda bien el sentido, el contenido y las posibilidades reales del «modelo Lomé». Es posible que los dos conjuntos de países no ocupen posiciones similares en la lógica de la apertura hacia el Sur de la Comunidad, dada su función diferencial en un papel en la nueva división internacional del trabajo.

La literatura y los discursos sobre el Convenio de Lomé en sus diferentes

(53) Ver, por ejemplo, ZARTMAN, I. W.: *Lomé III: Relic of the 1970's or model for the 1990's*, in the European Community's Development policy: The strategies ahead, Collège d'Europe, Bruges, Annual Symposium, 1985. RAVELHILL, J.: *Collective clientelism: the Lomé Convention and North/South relations*, Columbia University Press, N.Y., 1984.

(54) Memorandum Pisaní, Bulletin CE, Supplément 5/82, p. 13.

versiones (55) son abundantes (56). Para alguno se trata de un modelo original de relaciones Norte/Sur que pueden prefigurar un futuro esperanzador (57). Para otros, por el contrario, Lomé sufre todavía de sus orígenes «coloniales» y no ha podido superar la fase de «neocolonialismo» latente o mejorando según los casos (58). De acuerdo con la primera tendencia, el «modelo Lomé» podría constituir un precedente y una buena base de trabajo para ampliar este modelo a los demás países, como, por ejemplo, los de América Latina, con los que Europa intenta definir una nueva política de cooperación. Para los otros, por el contrario, convendría cambiar de perspectiva, deshacerse de este tipo de enfoques sectoriales y volver a empezar partiendo de bases más realistas, que tengan en cuenta la complejidad y la globalidad de la cooperación Norte/Sur, con el fin de llegar a un nuevo contrato de desarrollo entre la Europa comunitaria y el Sur, y especialmente con el Mediterráneo y zonas adyacentes (¿parte del África?).

Por nuestra parte, no vamos a entrar en este tipo de debate. Únicamente queremos saber si Lomé en sus diferentes versiones y, sobre todo, en la última constituye una buena base de partida para una cooperación eficaz con los países ACP y si postula, por consiguiente, una nueva perspectiva de desarrollo para estos países.

3.2. Las tres perspectivas de Lomé

Podríamos comenzar haciendo referencia a tres formas principales de enfocar el acuerdo de Lomé. Nos referimos a la perspectiva de la ayuda, a la del intercambio y finalmente a la de desarrollo.

3.2.1. Perspectiva de ayuda o la lógica de la asistencia.—Los orígenes coloniales de Lomé son, sobre todo, patentes en esta línea (59). Según ciertos observadores independientes, Lomé es ante todo un amplio programa de ayuda (60), lo cual conlleva una cierta transferencia de recursos de los países de Europa hacia los ACP. En esta línea podrían analizarse los diversos mecanismos así como

(55) Dentro del concepto de Lomé incluimos tanto el Convenio de Lomé propiamente dicho (Lomé I, 1975; Lomé II, 1979; Lomé III, 1984), como los dos primeros Convenios de Yaoundé (Yaoundé I, 1963 y Yaoundé II, 1968).

(56) Courrier (passim). BOUVIER, P.: *L'Europe et la coopération au développement. Un bilan. La Convention de Lomé*, ed. de l'Université de Bruxelles, 1980. LONG, F.: *The political economy of EEC relations with African, Caribbean and Pacific States*, McGraw Hill, N.Y., 1975. COSGROVE, C.: *Europe and Africa. From association to partnership*, Fearfield, Farnborough, 1978. BOARDMAN, R., SHAW, T., SOLDATOS, P., eds.: *Europe, Africa and Lomé III*, University Press of America, Lanham, 1985.

(57) STEVEN, C., ed.: *Renegotiating Lomé*, Holder and Stoughton, London, 1984.

(58) Ver, por ejemplo, MARTIN, G.: «Africa and the Ideology of Euroafrican neocolonialism or panafricanism?», en *Journal of Modern African Studies*, XX, 2, 1982, pp. 221-238. SIRI, S.: «Lomé Convention. EEC's brand of neocolonialism», en *Economic and Political Weekly*, vol. XIV, n.º 15, 1978. RAJANA, C.: «Europe and the Third World: a critical appraisal of Lomé II», en *Journal of European Integration*, vol. III, n.º 2, 1980, pp. 147-220.

(59) Cfr. los diferentes mecanismos al efecto de Lomé III.

(60) Ver ZARTMAN, I. W.: *op. cit.*

las nuevas orientaciones tendentes a transformar la **ayuda por proyectos** a la ayuda en **función de programas**. ¿Se trata realmente de un cambio radical o simplemente de un cambio formal? Las propuestas iniciales de la Comisión parecían orientarse en el sentido de un cambio importante en la medida en que se proponía un nuevo Convenio de duración ilimitada, condición a nuestro entender indispensable, aunque no suficiente para la eficacia de un programa de desarrollo a largo plazo. Tanto la Comisión como los países ACP tuvieron que rendirse a la evidencia, dadas las reticencias, cuando no la oposición de ciertos Estados de la CE. Esta lógica de asistencia está operante en los diversos mecanismos de ayuda directa o incluso de aqueos mecanismos integrados teóricamente en la dimensión del Intercambio comercial (con sus reglas y sus excepciones múltiples; sus preferencias, sus jerarquías, etc...).

Esta lógica de asistencia es posiblemente necesaria dada la situación de algunos países (61); pero pensamos que constituye únicamente una parte de la problemática y puede convertirse en un instrumento de negociación política, reproduciendo al final las estructuras del subdesarrollo histórico de estos países. Nos parece, por demás, repetir lo que muchos análisis ya han comprobado. La ayuda parece generar un efecto perverso y al límite produce más pobreza en los países asistidos (62).

3.2.2. Perspectiva del intercambio o la lógica de cooperación comercial.— Lomé representa ciertamente un salto cualitativo en las relaciones Norte/Sur en la medida en que establece un nuevo sistema de intercambio menos desigual entre Europa y los países ACP. La interdependencia se traduce en la instauración de un régimen de intercambios (comerciales, tecnológicos, de servicios, etc.) capaces de garantizar a ambas partes mercados estables tanto para la explotación como para la importación (63).

El STABEX constituye, por ejemplo, un sistema original de garantía contra las fluctuaciones de las exportaciones debidas a las malas cosechas o a la baja de los precios internacionales. El Fondo Europeo de Desarrollo representa una garantía de transferencia de recursos comunitarios.

Por consiguiente, el STABEX depende de una variable interna (fluctuación de las cosechas) y de una variable externa (lugar que ocupan los productos en la estructura de cada país).

Ante la inestabilidad de los flujos comerciales de los productos sometidos al régimen del STABEX, se podrían haber aportado dos soluciones (entre otras muchas, por supuesto): a) la negociación tendente a compensar la pérdida sufrida por un país a causa de la fluctuación de las cosechas; b) la transformación en el país de los productos considerados; lo cual habría facilitado un cierto proceso de industrialización de las zonas cubiertas por Lomé. La solución preferida ha sido la de la negociación, ciertamente menos ventajosa que la «solución industrializa-

(61) Tal es el caso, por ejemplo, del Mezzogiorno Italiano.

(62) MICHAÏLOF, S.: *Les apprentis sorciers du développement*, Economica, París, 1984.

(63) Ver, por ejemplo, MANSINI, J.: «Avant Lomé III: le stabex quelle efficacité», en *Revue Tiers Monde*, t. XXV, n.º 98, avril-juin, 1984.

dora» y en todo caso mejor que la ausencia de toda negociación contractual. Esta responde, en efectos, al interés de ambas partes.

Europa, en función de su estructura productiva y de su dependencia en materias primas, necesita abrir estos mercados para aprovisionarse y para estabilizar las corrientes comerciales a fin de poder programar su futuro. En esta línea, Europa estaría dispuesta a soportar un precio elevado, si fuera necesario, con el fin de garantizar dicho aprovisionamiento. Aquí radica una de las convergencias estructurales entre la Europa comunitaria y los países del Sur.

Para los países ACP este sistema de garantía mediante el mecanismo STABEX, o el similar SYSMIN (o los demás instrumentos institucionalizados) (64), les permite obtener cierto nivel de ingresos por sus exportaciones y orientar mejor su desarrollo futuro.

No obstante, este sistema puede constituir a largo plazo un obstáculo para su desarrollo, ya que los productos cubiertos por el STABEX se encuentran situados en el sector agrícola, lo cual tiende a favorecer una agricultura de explotación (más integrada en los mecanismos del comercio internacional) en detrimento de la agricultura orientada hacia el mercado interior (65). Por otro lado, los ingresos obtenidos por la explotación son absorbidos con cierta facilidad por la importación de bienes de equipo necesarios para desarrollar las mismas exportaciones. El recurso masivo a la importación de capitales para financiar su desarrollo fue una vía que pareció prometedora en cierto momento, pero hoy en día se ha revelado bastante problemática como lo tiende a mostrar la experiencia latinoamericana (66). El intercambio menos desigual, pero aun desigual, muestra entonces sus propios límites, a menos que la técnica del «market integration» no se transforme en una fase superior de la «production and development integration». Este principio de la **desigualdad compensadora** que caracteriza el sistema de intercambio de Lomé, puede avocar a alterar las coordenadas del mercado, ya que finalmente tiende a reducirse a un comercio de trueque: ciertas materias primas contra bienes de equipo, consagrando de esta manera la interdependencia asimétrica entre el Norte y el Sur.

Nos podríamos preguntar si a pesar de la originalidad y los méritos indiscutibles del «modelo Lomé», el STABEX y el SYSMIN se fundamentan realmente sobre la lógica de la complementariedad y de la cooperación, condición necesaria para generar una corriente estable de intercambios entre la Europa comunitaria y los países cubiertos por el Convenio de Lomé. El compromiso comunitario es ciertamente significativo, ya que sumando el STABEX y el SYSMIN, se llega a más de 8,5 millones de ECUS que la Europa comunitaria destina a los países ACP entre 1985 y 1990. Una rápida ojeada a las corrientes comerciales tendería a mostrar la pertinencia de esta problemática, dado el deterioro constante del comercio entre las dos regiones durante los últimos diez años (67). A pesar del

(64) Una descripción de los diversos mecanismos en Roy, *op. cit.*

(65) PISANI, E.: *La main et l'outil*, Ed. Robert Laffont, París, 1984.

(66) NACLA, vol. XIX, n.º 2, mars-avril 1985, n.º spécial dédié à la dette en Amérique Latine.

(67) Roy, *op. cit.*, pp. 22-30.

aumento del valor de los intercambios comerciales, la parte de los ACP en las importaciones comunitarias se ha reducido ligeramente en los últimos años. Incluso si se tiene en cuenta el petróleo, que de por sí puede alterar los resultados finales. En líneas generales podemos sacar dos conclusiones:

- la importancia de los países ACP entre los proveedores de la CE tiende a reducirse progresivamente;
- por el contrario, la CE ha mejorado su posición de exportadora hacia estos países, aunque esta mejora es inferior a la conseguida por la CE con otros países en vías de desarrollo. Es el caso, principalmente, de los países del Sudeste asiático.

Si analizáramos la estructura de los intercambios entre la CE y los ACP, podríamos una vez más descubrir la interdependencia asimétrica entre las dos regiones (68). Ciertamente las lagunas del sistema productivo de esos países juega un papel importante; su falta de competitividad, el proteccionismo (oficial o de carácter técnico) comunitario, etc., pueden ser factores explicativos. Pero nos podríamos preguntar si no es el mismo sistema Lomé el que produce estos efectos y estas deficiencias en el aparato productivo de los ACP. La complementariedad sería entonces una ventaja del Norte y podría hipotecar las posibilidades de un desarrollo duradero para el Sur.

De cara al futuro, este sistema de Intercambios puede resultar aun más problemático, si tenemos en cuenta las nuevas orientaciones de las economías europeas. En efecto, siguiendo el ejemplo japonés, las economías europeas están reduciendo de manera significativa su dependencia de materias primas del Sur. La revolución tecnológica actual fomenta la investigación y desarrollo en detrimento de las materias primas tradicionales en el proceso de desarrollo (69). En esta economía de servicios que parece predominar en el Norte, el sistema Lomé puede convertirse en una «reliquia del pasado», a menos que los países europeos lleguen a la conclusión de que un contrato a largo plazo con los países del Sur constituye una mejor garantía de futuro para su propio desarrollo. Los flujos comerciales son una parte de los flujos de intercambio global, en el que las inversiones, la transferencia de tecnología, el know-how, la fabricación bajo licencia y, en general, los flujos de servicios devienen preponderantes.

3.2.3. Perspectiva de desarrollo: ¿el reto del futuro?—Un análisis en términos de desarrollo puede ser más útil y al mismo tiempo más crítico con respecto al «modelo Lomé», aunque se debe reconocer que el Convenio de Lomé no tiene asignado como objetivo central el desarrollo de los países ACP; dicho objetivo sale del marco y tal vez de las mismas posibilidades del Convenio. Ciertamente, las corrientes de comercio favorecidas por Lomé han podido representar un punto importante en el desarrollo de ciertos países, con unos mercados interiores

(68) *Id.*, p. 27.

(69) Japón, por ejemplo, importa actualmente muchas menos materias primas que al principio de la crisis.

demasiado reducidos y con unas capacidades de auto-desarrollo bastante afectadas por el período colonial anterior.

Por otro lado, se suponía que las corrientes comerciales iban a generar un nuevo proceso de desarrollo y dar nacimiento a un mercado interno capaz de absorber la producción nacional. El «fracaso» abierto en unos casos, latente en otros, puede explicarse en virtud de una multiplicidad de factores. Una vez más nos podemos preguntar si no es el mismo sistema de intercambio en que ha producido esta situación, en la medida también en que el sistema dificulta las corrientes horizontales de comercio (70). En este caso, una política de integración regional o subregional podría ser una alternativa o complemento indispensable a la dinámica actual.

Otros postularían un desarrollo más auto-centrado, y hasta cierto punto autárquico, para resolver por lo menos las necesidades esenciales de las poblaciones marginalizadas (urbanas o rurales) (71). Pensamos que se trata de una perspectiva interesante pero incompleta. Sería tal vez necesario integrar las diferentes tendencias y completar la perspectiva del intercambio con la de la transformación *in situ* de los productos, instaurando un nuevo régimen de cooperación entre la CE y los ACP. Lo cual implica cambiar aspectos importantes en el proceso de integración de estos países en la economía mundial y reorientar el modelo de desarrollo hacia un sector agro-industrial importante, más en línea con las necesidades y con las potencialidades de cada país.

3.3. Los peligros de la globalización de las negociaciones Norte/Sur

El «fracaso» de los sistemas tradicionales de negociación Norte/Sur es demasiado conocido. Las negociaciones globales no han logrado avanzar desde hace unos cuantos años y nos podemos preguntar si no es preferible concretizar el diálogo abordando temas sectoriales específicos (72). En otras palabras, ¿no convendría regionalizar el diálogo Norte/Sur para adaptarlo lo mejor posible a los intereses convergentes de ambas partes?

En este sentido, Lomé representaría un paso en la buena dirección. La CE ha regionalizado hasta cierto punto su política de desarrollo, en complemento de la política bilateral de sus Estados miembros. Este enfoque regional fue ampliado al inicio de los setenta con la entrada de Gran Bretaña en el Mercado Común, como lo había propuesto en aquella época el memorándum sobre la política de desarrollo de la Comisión (73). La política de desarrollo se convertirá en una

(70) Para la cuestión de la cooperación Sur/Sur ver, por ejemplo, *Revue Tiers-Monde*, n.º 96, oct./nov., 1983.

(71) «Redonner aux paysans la maîtrise de leur avenir est un choix politique certes, mais aussi un choix de société dont dépend l'équilibre de la planète», Conclusión de MICHALOFF, A. J.: *Les Apprentis sorciers*, op. cit.

(72) BHAGWATI, J. N. y RUGGI, J. G., eds.: *Power, Passions and Purpose, Prospects for North/South negotiations*, MIT Press, Cambridge, Mass. 1984. NIGOUL, C. y TORRELLI, M.: *Les mystifications du nouvel ordre international*, PUF, París, 1984.

(73) *Bulletin des CE*, supplément 8/74.

dimensión esencial de la construcción europea «basada» en la interdependencia creciente entre el Norte y el Sur; dicha política está llamada a desarrollarse en la perspectiva de una complementariedad constructiva entre la dimensión regional y mundialista (74).

La noción de interdependencia que sucedía o acompañaba a la de ayuda (o asistencia), junto con la idea de solidaridad, nos lleva directamente a la perspectiva del desarrollo. La unión entre el enfoque regional (Lomé) y el mundialista (régimen extra-Lomé) estaba llamado a ofrecer a la CE los medios de acción **simbólica** a nivel mundial (75) y **significativa** a nivel regional (76). Esta perspectiva de complementariedad había sido expuesta por el Memorándum Pisani sobre la política comunitaria de desarrollo (77). En esta óptica se pueden comprender las redes de acuerdos que la Comunidad ha establecido con diversos países o regiones del Sur (Mediterráneo, América Latina, Sudeste asiático, algunos países «socialistas», etc.).

En general, estos acuerdos tienen objetivos limitados si los analizamos en la perspectiva de desarrollo. Bajo un punto de vista científico no es posible hablar de política de desarrollo en sentido estricto, ni mucho menos de una política comunitaria, ya que en muchos casos no se hace más que completar o combinar las diversas políticas regionales, y en general los acuerdos comunitarios se hacen en base al mínimo común denominador nacional.

Por otro lado, la apertura hacia el Sur de la CE se inscribe en la propia dinámica de las economías europeas que pueden encontrar en el Sur una ventaja suplementaria en la competencia con las economías desarrolladas del Norte. Visto bajo este punto de vista, la relación Norte/Sur es una consecuencia de la cooperación conflictiva dentro de los que hemos llamado el «triángulo nórdico» (78). Esto puede explicar las dificultades estructurales para un proyecto de co-desarrollo de Europa con el Mediterráneo (zona prioritaria) y con los ACP (zona prioritaria en segundo grado).

Por consiguiente, pensamos que el enfoque regional promovido por las autoridades comunitarias responde mejor a los intereses convergentes de Europa y de los países del Sur. En la práctica habría una especie de especialización (geográfica esta vez) entre los países nórdicos. Europa se reservaría en prioridad las zonas históricas (ACP) o vitales (Mediterráneo), mientras que en los otros lugares asistiremos a una especialización más detallada. Tal podría ser el caso de América Latina en que Europa (o en todo caso algunos países comunitarios) parecen orientarse, sobre todo, hacia ciertos países del cono Sur (Brasil y Argentina, principalmente). Las relaciones con el Pacto Andino o con los países de América Central serían más bien de orden político, ya que en términos económicos el volumen y la estructura de los intercambios parecen demasiado marginales en el conjunto.

(74) Roy, *op. cit.*

(75) Ver, por ejemplo, programas de ayudas alimentarias, ayuda financiera directa a los países no asociados, el SPG, las ayudas de urgencia, etc.

(76) Ver los mecanismos específicos de Lomé y de los acuerdos bilaterales con los países del Mediterráneo.

(77) Bulletin des CE, supplément 5/82.

(78) Es decir, Europa-Japón-Estados Unidos.

En otras palabras, las relaciones «privilegiadas» con el Mediterráneo o con los ACP no caen finalmente en el marco del diálogo Norte/Sur únicamente, y tienden a evitar los peligros de las negociaciones globales por la constitución de un nuevo orden (79) o desorden internacional (80). Como algunos lo han afirmado este «nuevo orden» sería el de una comunidad sin fe y sin ley (81). La Europa comunitaria intenta, en todo caso, restringir su campo de acción y darle un proyecto creíble (de cooperación selectiva y una nueva ley (conjunto de acuerdos preferenciales o no preferenciales). A pesar de sus límites esta orientación puede ser prometedora. El enfoque global está fuera del alcance y de las posibilidades políticas de la CE, como se ha mostrado a menudo en el caso latino-americano (82). Tal vez convendría orientarse hacia un **proyecto común y diferenciado** de desarrollo con el Sur vital de la CE.

En función de este proyecto y de las interdependencias reales se puede imaginar una nueva estrategia de cooperación con el Mediterráneo o con los ACP. No obstante, habría que ver todavía si es posible mantener un enfoque global para estas dos zonas. Las dificultades que encuentra el enfoque global de la política mediterránea parecen descubrir las dificultades de una cooperación basada únicamente en variables económicas y comerciales. El conjunto de acuerdos de la CE con los países del Mediterráneo tendría a la constitución de una política común capaz de crear una zona de libre cambio (industrial y agrícola) y a promover el desarrollo de la cuenca (83). Los límites de este enfoque pueden ser debidos a diversos factores: carencias en los mismos acuerdos, proteccionismo creciente en los países CE, anticipación sobre las consecuencias supuestamente negativas de la ampliación, etc. (84).

La política de desarrollo de la CE, compuesta por una serie de instrumentos organizados en grados, estratos, diferentes tipos de preferencias, termina siendo una pirámide de privilegios (85) en la que cada país intenta subir lo más posible, ya que se piensa que los privilegios de acordados a ciertos países lo son en detrimento de otros. Posiblemente esta acusación no corresponda a la realidad; sin embargo constituye un argumento de debate bastante común (86). Los análisis empíricos no prueban que las ventajas de algunos países del Mediterráneo, por ejemplo, vayan en detrimento de las ventajas acordadas a los países ACP o a las

(79) NIGOUL, Cl. y TORRELLI, M.: *La mystification du nouvel ordre international*, op. cit.

(80) HELLEINER, G. K.: *International Economic Disorder. Essays in North/South Relations*, Univ. of Toronto Press, Toronto/Buffalo, 1983.

(81) NIGOUL y TORRELLI: op. cit., chap. I y II.

(82) LAMBERT, C. D.: «Un piège des globalisations Nord/Sud. Le plafonnement des échanges entre l'Europe et l'Amérique Latine», en *La Documentation Française*, N. D. n.º 4663-4664, avril 1982.

(83) MUSTO, S.: «La política mediterránea de la CEC: Piedra de toque de la capacidad de acción europea», en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. II, n.º 1, janvier-avril 1984, p. 17.

(84) Id., pp. 18, 20, cf. id., del mismo autor: «The European Community's potential for cooperation with Developing Countries, particularly in the Mediterranean area» (mimeo), 31 p. MUSTO, S., ASHOFF, G., HUMMEN, W., Research Project: «The Mediterranean Policy of the European Community», Final Report, German Dev. Institute, Berlin, nov. 1982, 195 p. + annexes.

(85) MISHALANI, P., ROBERTS, A., et al.: «The pyramid of privilege», In STEVENS, C., ed.: *EEC and the Third-World: a survey*, London.

(86) Compartimos en lo esencial las conclusiones de MISTO, S. et al.: «The European Community's potential...», op. cit., pp. 2 et ss.

posibles concesiones hechas o prometidas a los países latino-americanos. España, por ejemplo, con un régimen comercial relativamente menos favorable que los demás países del Mediterráneo para sus exportaciones agrícolas, pudo conseguir partes significativas del mercado comunitario en este sector durante los últimos quince años. Esto tiende a mostrar que el «sistema de privilegios» no constituye **per se** un elemento decisivo. Hay otros factores como el de la calidad de los productos, la elasticidad del aparato productivo, las estructuras comerciales, etc., que pueden ser, en definitiva, mucho más importantes. Los países ACP a pesar de las ventajas acordadas por el Convenio de Lomé no han logrado alterar las corrientes comerciales, y han ido siendo marginalizados de forma similar a los demás países subdesarrollados. «The European Community's hierarchy of preferences, is as complicated as it is lacking in substance. The co-operation the Community is able to offer (to) developing countries can thus be compared to a showpoint in which many of the shelves are empty. The crux of the problem lies less in the system of preferences and cooperation itself than in the limited scope for putting the instruments to effective use» (87).

La ruptura que se constata entre los procesos de desarrollo del Norte y el Sur puede ser un factor explicativo más adecuado. Es en cierto sentido el modelo de desarrollo en que en última instancia produce el intercambio y no la inversa, aun cuando este puede influenciar el primero e integrarlo en una nueva dinámica de desarrollo.

Los peligros de la negociación global, ¿postularían entonces una segmentación más profunda de la negociación Norte/Sur?

Ciertamente, es la política aplicada por la Comunidad fuera de sus dos zonas preferenciales. En el caso del Mediterráneo una política de segmentación puede resultar más peligrosa aún. La política mediterránea de la Comunidad ampliada puede constituir uno de los retos mayores a largo plazo. Ello supone también una reorientación de la política de desarrollo. El Tercer Mundo sigue constituyendo un socio importante para la CE, ya que absorbía el 38 % de las exportaciones (cifra en 1983), mientras que los Estados Unidos representaban el 17 % y la Europa del Este el 7 %. Dicha importancia puede ser mayor si consideramos el tipo de productos exportados, ya que aproximadamente un 80 % estaba compuesto por productos manufacturados o químicos, y que en 1983 la CE había obtenido un superávit en su comercio con el Tercer Mundo del orden de 65 mil millones de Ecus (88). Con el fin de garantizar el desarrollo de estos países habría que entrever una estrategia de co-desarrollo, que necesariamente tiene que ir más allá de la ayuda o del fomento de las exportaciones (6 % y 84 %, respectivamente, de las recetas de dichos países).

Y como hay que ir concluyendo tendremos que recordar que en estas notas no hemos abordado cuestiones vitales como las políticas, culturales, sociales o militares.

(87) MUSTO, S.: *op. cit.*, p. 25.

(88) Commission des CE: *La Communauté Européenne et le Tiers Monde, le Dossier de l'Europe*, 9/85, mai 1985, p. 5.

El proceso de resurgimiento de la conciencia Islámica y con el de la emergencia de nuevos movimientos sociales y políticos pueden alterar radicalmente los presupuestos políticos de la apertura hacia el Sur de la CE. No obstante, la estabilidad parece ser la condición *sine qua non* para establecer una corriente de Intercambios que favorezca a los dos lados del Mediterráneo. Ahora bien, la mejor garantía de estabilidad puede estar basada en un proceso de desarrollo Integrado a las condiciones de cada país. La cuestión migratoria (89) es un eje, y puede ser que la Europa comunitaria encuentre una solución duradera a este problema en la perspectiva del desarrollo de las dos riberas del Mediterráneo. Lo hemos visto en el caso de Túnez y el sector del aceite de oliva en el momento de las negociaciones de adhesión. Las 200.000 personas que viven de este sector, difícilmente reconvertible, muestran la necesidad de reorientar el desarrollo de estos países. La complementariedad entonces debe ser vista en el doble sentido; complementariedad con las necesidades del Norte, pero sin olvidar las exigencias del Sur. Desarrollo y seguridad, aun cuando sean dos conceptos no idénticos, bajo muchos puntos de vista operan en un mismo campo de racionalidad. El Mediterráneo se ha convertido en una zona de conflictos que salen fuera del ámbito europeo e incluso desbordan el conflicto Norte/Sur. Sin embargo, ni la *pax americana*, ni la *pax bruxellensis* (Incluso con doce miembros) pueden garantizar la estabilidad de la región si no se toman en cuenta los problemas urgentes del desarrollo.

La perspectiva del **codesarrollo Integrado**, cuyas modalidades quedan por determinar, entre las dos partes del Mediterráneo parece abrir una nueva vía de cooperación. El Mediterráneo puede volver a descubrir su unidad perdida dentro de la diferencia de culturas; de regímenes políticos, o incluso de pertenencia a bloques diferentes. No será demasiado arriesgado pensar que en gran parte el futuro de la Europa comunitaria se jugará en el Mediterráneo.

Entonces convendría superar los enfoques reductores y llegar a una visión dinámica.

No se trata únicamente de asegurar las corrientes tradicionales de Intercambio (90), sino sobre todo de asociarse en un proyecto común y diferenciado de desarrollo. El sistema de privilegios puede tal vez perdurar por algún tiempo, pero se vaciará de contenido si no se entrevé una política diferente. El enfoque global propuesto por las autoridades comunitarias parece ir en la buena dirección, pero el riesgo es grande de verlo reducir al final del tortuoso periplo de negociación Intracomunitaria a una serie de acuerdos parciales que diluyen la hipótesis de la globalidad. Esperemos que las profecías de algunos especialistas no se realicen en este caso (91). La importancia y la urgencia de los problemas postulan nuevos enfoques y acciones pertinentes.

(89) Cfr., por ejemplo: *Peuples Méditerranéens*, n.º 31/32, abril/sept. 1985.

(90) Ver, por ejemplo: «Directives de négociation sur la politique méditerranéenne de la Communauté élargie», Conseil du 25 nov. 1985.

(91) Hacemos referencia a las conclusiones de MUSTO, S.: «The Community's room for manoeuvre is restricted by the inertia of existing structures, the inability to change, de disinclination to react to political challenges with political —rather than just technical— resources. It can be predicted that, in the present circumstances, satisfactory solution will not be found to the problems

Ahora bien, la apertura hacia el Sur no se reduce al Mediterráneo. La ampliación puede tener efectos perversos y encerrarla en un marco restringido en esta nueva fase de internacionalización de la economía mundial. Es un peligro real. La comportancia decreciente del Sr (ACP, América Latina, por ej.) en los intercambios comunitarios es una muestra y por el momento no se ve como se puede invertir la tendencia, a pesar de las relaciones contractuales existentes.

Hemos presentado algunas notas teniendo en cuenta principalmente una visión a partir del Norte. Estamos conscientes de los límites de tal enfoque. Pensamos que es urgente redescubrir el Sur para poder imaginar las soluciones que están esperando desde hace muchos años. No se trata de proponer soluciones milagrosas (92) sino de abrir la puerta, airear la casa y ver que el futuro de Europa se defiende también y sobre todo promoviendo el desarrollo en el Sur.

surrounding the renegotiation of the Lome Convention, the reorientation of the Mediterranean policy of the reshaping of relations with the other «non associated» developing countries», MUSTO, S.: *The European Community's potential for cooperation with developing countries*, op. cit., p. 25.

(92) Ver MICHAILOF, S.: *Les apprentis sorciers du développement*, Paris, *Economica*, 1984.

CRONICAS

CONSEJO DE EUROPA

