

LA POLITICA MEDITERRANEA DE LA CEE: PIEDRA DE TOQUE DE LA CAPACIDAD DE ACCION EUROPEA

Por el Prof. Dr. Stefan A. MUSTO (*)

«A Mediterranean consciousness is emerging in Europe. Is there a Mediterranean consciousness emerging in the Mediterranean?» (1).

1 Los actores y los espectadores.

La historia del espacio mediterráneo es la historia de los contactos económicos y culturales, del intercambio de ideas y mercancías, de las guerras de conquista y de liberación entre los pueblos que durante los últimos tres milenios y medio han habitado sus costas. Ha sido un espacio que no ha separado, sino que, más bien ha unido; las tensiones, luchas por el poder, conflictos de intereses y rivalidades, desde las primeras expediciones de los navegantes griegos, pasando por las Cruzadas, hasta la emancipación política del mundo nordafricano y del Oriente Medio, han sido los elementos portadores del encuentro, del comercio, de la asimilación. El Mediterráneo le perteneció a sus ribereños: a pesar del desequilibrio político entre las costas del Norte y las del Sur ha sido siempre un «mare nostrum» (2).

Eso ha cambiado fundamentalmente en los últimos dos decenios. Los países ribereños del Mediterráneo han visto menguado su papel como actores en su esfera de relaciones. Con la masiva penetración de las superpotencias en el Mediterráneo se han visto degradados a la categoría de comparsas y, en parte, de espectadores del desarrollo de su propio espacio vital. Bichara Khader extrae el siguiente resumen:

«Quand on parle de la Méditerranée, il faut immédiatement se rendre à l'évidence: elle n'est plus «mare nostrum». Ce n'est plus la mer qui appartient à ses riverains. Il n'y a pas de stratégie arabo-européenne. Existente une stratégie américaine et une stratégie soviétique qui s'exercent à l'échelle du monde et qui s'opposent de façon spectaculaire dans le bassin méditerranéen et «ses approches» (3).

(*) Catedrático de Ciencias Sociales y Planificación Técnica de la Universidad Técnica de Berlín.

(1) Variación de la observación de JESSE LEWIS, Jr.: «A Mediterranean consciousness is emerging in America», ver JESSE W. LEWIS, Jr.: *The Strategic Balance in the Mediterranean*, Washington D. C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1976, p. 117.

(2) Ver WOLFGANG HAGER: «¿El Mediterráneo, 'mare nostrum' de Europa?», en M. KOHNSTAMM-W. HAGER (edit.): *Europa, Poder Civil - ¿Potencia o socio?*, Frankfurt, 1973; ver también R. REGUL (edit.): *Las Comunidades europeas en los países mediterráneos*, Baden-Baden, 1977.

(3) BICHARA KHADER: «L'U.R.S.S. et les U.S.A. face au dialogue Euro-Arabe», en *La Política Mediterránea della CE* (Atti do convegno internazionale del Seminario di Studi Politici e Sociali, Istituto Universitario Orientale, Napoli), Nápoles, 1981, p. 345.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial se ha desintegrado la hegemonía europea en el área mediterránea y en el Oriente Próximo. La retirada política de Europa Occidental de esa región se produjo en muchas etapas, en forma discontinuada, pero imparable. Ese proceso fue iniciado con el desalojo de los territorios de mandatos Irak, Siria, Líbano, Jordania o Palestina, por parte de Inglaterra y Francia. La influencia italiana desapareció del Norte de África. Egipto se emancipó políticamente a más tardar a partir de 1956. En los años siguientes, Francia se retiró de Marruecos y Túnez y, finalmente, también de Argelia. Inglaterra inició la retirada de Irán, de la Región del Golfo y de Chipre (4). A finales de los años sesenta, la descolonización del área mediterránea había terminado ya. Detrás de ella quedaba una región despedazada política y económicamente, cuya importancia geoestratégica en el conflicto Este-Oeste y Norte-Sur era mucho mayor que la capacidad de los actores locales para mantener los acontecimientos de esa región mundial bajo su propio control. Se había producido un vacío de poder que los Estados afectados no eran capaces de llenar, ni política, ni militar, ni económicamente. Antes al contrario: la fragmentación de la región propiciaba la tendencia cada vez mayor a avivar las rivalidades locales, los conflictos y las guerras, de los cuales, el conflicto árabe-israelí ha saltado los marcos regionales y se ha convertido en foco político y, desde la guerra Yom-Kippur, también en foco económico mundial.

El vacío de poder y la inestabilidad política general de la región indujeron bien pronto a ambas superpotencias a un mayor «compromiso» político y militar en esa parte del mundo. Inmediatamente al producirse el levantamiento comunista en Grecia, el Presidente Truman envió la Sexta Flota del Mediterráneo, a fin de hacer frente al peligro de una mayor expansión soviética (5). En los años subsiguientes, los Estados Unidos cubrieron el área mediterránea, el Oriente Próximo y Medio con una tupida red de bases militares; en Italia y en Turquía fueron instalados misiles de alcance medio del tipo Júpiter, y desde 1963 han sido estacionados en el Mediterráneo misiles Polaris de apoyo marítimo. La Unión Soviética, por su parte, envió su Quinta Escuadra al Mediterráneo, intensificando al mismo tiempo su cooperación política y militar con Siria, Argelia, Egipto (hasta 1976) y, posteriormente, también con Libia (6). La respuesta a la pregunta de cuál de las superpotencias rompió el desequilibrio en esa región y cuál de ellas dio al-

(4) Una exposición detallada de estos acontecimientos en GEORGE LENZOWSKI: «New Dimensions of Big Power Rivalry in the Middle East», en CARL F. PINKELE - ADAMATIA POLLIS (edit.): **The Contemporary Mediterranean World**, Nueva York, 1983, pp. 32 y ss.

(5) Entretanto ha sido comprobado que ese levantamiento no estuvo dirigido por Moscú, ver BETTY SMOLANSKY - OLES M. SMOLANSKY - GEORGE GINSBURGS: «A National Interest-Framework: The United States and the Soviet Union in the Eastern Mediterranean», en C. F. PINKELE - A. POLLIS (edit.): **Op. cit.**, p. 9.

(6) Sobre la estrategia norteamericana y soviética en el área mediterránea, ver ABRAHAM S. BECKER: **The United States and the Soviet Union in the Mediterranean**, Santa Mónica, 1977; GEORGE LENZOWSKI: **Op. cit.**; ALEXANDER KISLOW: «Soviet Perceptions of the Mediterranean World», en C. F. PINKELE - A. POLLIS (edit.): **Op. cit.**, pp. 17 y ss.; JOSEPH L. NOGEE: «Nuclear Peace in the Mediterranean», en C. F. PINKELE - A. POLLIS (edit.): **Op. cit.**, pp. 74 y ss.

cance a la otra, eso forma parte de la convicción política (7). La realidad es que la confrontación americano-soviética en el área mediterránea ha conducido a una carrera tanto en los esfuerzos armamentistas, como en los esfuerzos por la influencia política en los diversos países ribereños de esa región. Se ha producido una situación paradójica que puede ser caracterizada por tres circunstancias: 1) la solución de los problemas o conflictos regionales en el área mediterránea y en el Cercano Oriente ya no es posible sin la participación de ambas superpotencias; 2) la pretensión declarada de ambas superpotencias de estabilizar la región con su presencia y de impedir conflictos no es practicable, como han demostrado, por ejemplo, la guerra de Chipre, la crisis del Líbano y el conflicto árabe-israelí, y 3) los esfuerzos hegemónicos de las grandes potencias debilitan retroactiva y cumulativamente la capacidad de los actores regionales para controlar sus propios problemas políticos y, lo que es igualmente importante, los problemas económicos. Con ello, el área mediterránea se ha convertido tal vez en el escenario estratégico más importante de la confrontación Este-Oeste, en cuyo desarrollo participan los propios afectados cada vez con menos influencia:

«In no other area beyond European territory proper has the strategic military balance between the United States and the USSR been a factor in international affairs as it has been in the Mediterranean. American military power elsewhere around the rim of the Soviet Eurasian expanse, but its strategic significance... has been small or it has not been a major issue of regional politics... The Mediterranean is not only the back door to Western Europe: as Moscow so frequently reminds us, the Mediterranean leads to the USSR' back door, the Black Sea» (8).

No solamente los países ribereños del Sur y del Este del Mediterráneo se han convertido en comparsas del escenario político y espectadores del escenario militar, sino también los vecinos del Norte. La diplomacia de Europa Occidental se viene consumiendo desde hace decenios en declaraciones sobre acontecimientos, sobre los cuales no tienen influencia alguna. El monopolio del «management» de la crisis ha recaído sobre los Estados Unidos: la historia de la crisis del Cercano Oriente es la historia de los esfuerzos norteamericanos de mediación, ligados a los nombres de Ralph Bunche (1948), Henry Kissinger (1973-74) y Philip Habib (1981-82) (9). Desde el primer conflicto abierto de intereses entre los Estados Unidos, por un lado, e Inglaterra y Francia durante la crisis de Suez (1956), las posiciones americanas y europeas se han separado tanto entre sí, que Washington ha considerado conveniente no incluir a Europa Occidental en el acuerdo de las negociaciones de Camp David. Ciertamente, existen vivos intereses comunes a ambos lados del Atlántico. De ellos forma parte la efectiva capacidad de defensa, como la seguridad del suministro de petróleo y materias

(7) OLES SMOLANSKY: *The Soviet Union and the Arab East under Khrushchev*, Lewisburg, 1974, p. 301.

(8) ABRAHAM S. BECKER: *Op. cit.*, p. 11.

(9) Ver GEORGE LENCZOWSKI: *Op. cit.*, pp. 38 y ss.

primas de las economías norteamericana y europea. Pero en Europa Occidental crece la preocupación latente de que el control norteamericano sobre la seguridad de la defensa y el suministro pueda convertirse en un control sobre los aliados europeos. La posición europea en cuanto al «engagement» norteamericano en el área del Mediterráneo es, por tanto, esencialmente ambivalente (10).

No obstante, la ambivalencia ofrece a Europa Occidental ciertas oportunidades de convertir debilidad en fuerzas. Dado que los Estados miembros de la Comunidad Europea no han aceptado nunca en forma definitiva el papel de comparsas que les ofrecen las superpotencias, han venido desarrollando, desde el inicio mismo, nuevos intentos de configuración de una política independiente frente a sus vecinos del Sur y del Sureste. El área mediterránea, en un tiempo «mullido regazo de Europa» (Churchill), periferia inmediata de la determinación europeo-occidental de posiciones en los campos de tensión entre el Este y el Oeste, el Norte y el Sur, continúa siendo un objetivo especial y prioritario de las relaciones exteriores políticas y económicas de la CEE. El campo de acción de Europa para esa política es ciertamente limitado, pero, en principio, susceptible de ampliación. Proviene precisamente de la vaguedad de la convergencia de intereses atlánticos. Para la configuración de sus relaciones con los vecinos del Sur, Europa Occidental dispone de bazas que puede utilizar en el juego: 1) mientras que los Estados Unidos demuestran su presencia militar en esa región en forma abierta y cruda, la Comunidad Europea actúa como «poder civil» con medios de «credibilidad» para la cooperación económica entre socios; 2) mientras que en el conflicto del Oriente Medio, los Estados Unidos han estado siempre al lado de Israel, la CEE ostenta el principio de la «equidad», del «tratamiento de igualdad» y de la relativa abstinencia de intervención política directa (como, por ejemplo, en la Declaración de Venecia), y 3) mientras que la intención declarada de los Estados Unidos es la represión de la expansión soviética en el área mediterránea (lo cual no contradice en nada los intereses europeos de seguridad), el interés primario de Europa Occidental radica en impedir toda carrera armamentista y, por consiguiente, evitar también el despliegue de fuerza de cualquier superpotencia (o sea, también de los EE. UU.) en esa región del mundo.

Pero las bazas políticas no pueden jugarse sin dos condicionantes: La primera es, que los países aliados del Sur y del Sureste del Mediterráneo disponen de un mínimo de independencia económica y voluntad política para la solución por medios propios de los problemas regionales y los suyos particulares. Sin un mínimo de libertad de acción y voluntad por parte de los aliados, la política mediterránea unilateral de la CEE, al menos en su principio global, está condenada al fracaso. La segunda premisa es que la política mediterránea de la Comunidad, por su parte, está configurada de forma tal que sus resultados se materializan, no en nuevas relaciones de dependencia económica, cada vez más marcadamente asimétricas (o lo que es peor aún, en promesas y esperanzas incumplibles), sino en el fortale-

(10) Mayores detalles en STEFAN A. MUSTO: «The Mediterranean and the Middle East», en CHRISTOPHER STEVENS (edit.): *The EEC and the Third World: A Survey III*, Sevenoaks, (Kent), 1983, (cap. 9).

cimiento efectivo de la capacidad de acción política y económica de los vecinos del Sur.

Las experiencias obtenidas desde principios de los años setenta indican que esas premisas no han sido cumplidas en medida suficiente (11). Las rivalidades locales en la parte oriental y suroriental del Mediterráneo (incluso en el mundo árabe, y a pesar del conjuro ritual de «solidaridad árabe»), son mucho más fuertes que la conciencia de comunidad subregional (12). Por parte europea se ha practicado una política que no ha satisfecho ni las esperanzas del Sur, ni las del Norte del Mediterráneo. Mientras no cambie algo en estas premisas, no existe apenas posibilidad alguna de recuperar la capacidad de acción que distingue el papel de los actores del de los comparsas o espectadores.

2. Las interdependencias en el área mediterránea.

Las relaciones políticas y económicas de la Comunidad Europea no se hallan incrustadas en un concepto unitario. Son una obra en fragmentos. Incluso la política frente al Tercer Mundo no es unitaria, es fragmentada, a pesar del convenio básico institucionalmente fundamentado con los países del ACP y del intento globalizado de 1972 de una política mediterránea común. Según constatación de Constantine Vaitsos:

«There is no single and uniform European position vis-avis the developing nations. Instead, there is a set of complex considerations with conflicting objectives and vested interests depending on the circumstances and specific issues ved» (13).

La mención de esa fragmentación no debe entenderse forzosamente como crítica. La posición de la CEE frente a sus vecinos del Sur consta, naturalmente, de diferentes y, en parte, contradictorios intereses, en los cuales juegan un papel decisivo los vínculos, intereses y compromisos bilaterales (como, por ejemplo, Francia con los países del Maghreb, Inglaterra con Chipre, etc.). La política europea exterior común se basa siempre en un compromiso intracomunitario. Esto permite, al menos en principio, una flexibilidad y un actuar diferenciado en vista de los problemas y necesidades multifacéticas, y en parte muy particulares, de los diversos Estados miembros (14). Las interdependencias en que se basan esas

(11) Ver STEFAN A. MUSTO: «The European Community in Search of a New Mediterranean Policy: A Chance for a More Symmetrical Interdependence?», en C. F. PINKELE - A. POLLIS (edit.): *Op. cit.*, pp. 151 y ss.; DETLEF PUHL: *La política mediterránea de la CE*, Kehl-Estrasburgo, 1983.

(12) Ver JACQUES BOURRINET (edit.): *Le dialogue Euro-Arabe*, París, 1979.

(13) CONSTANTINE V. VAITSOS: «From a Colonial Past to Asymmetrical Interdependences: The Role of Europe in North-South Relations», en *Europe's Role in World Development*, Papers of the EADI - Conference in Milán, sept. 1978, Milano, 1981, p. 40.

(14) Exposiciones detalladas sobre los diversos sectores de problemas en JACQUES BOURRINET - FRANCOIS DOCHENE - STEFAN A. MUSTO - ANTONIO TIZZANO: «The Consequences of the Process of Enlargement Both for the Mediterranean Zone and for the Community Itself and the Conditions

relaciones políticas y económicas, y sobre las cuales repercuten configurativamente, pueden ser analizadas en dos niveles de agregación. El primero es el plano de la interdependencia global, geoestratégica entre Europa Occidental y el área mediterránea, la cual exige de los actores europeos una política de cooperación global flexible. El segundo es el plano de las interdependencias específicas, multifacéticas, que implican para la Comunidad un instrumentalario diferenciado económico, comercial y de desarrollo.

Bajo el aspecto de la interdependencia global son presentados siempre desde la perspectiva europea los mismos objetivos y motivos para una política mediterránea activa: Seguridad del flanco sur abierto de la Alianza Atlántica, estabilidad en el área mediterránea, del suministro de petróleo y materias primas a Europa Occidental, así como de los mercados para las exportaciones de la Comunidad. Ciertamente, esos objetivos singularizan intereses legítimos, pero no exigen indispensablemente una política europea activa sobre el Mediterráneo (15). En principio son, tal vez incluso en gran medida, susceptibles de ser alcanzadas por otros medios, por ejemplo, por medio de la «Pax Americana» en el área Mediterránea o de la intensificación de los contactos directos con los países miembros de la OPEP en el marco del diálogo euro-árabe. El único objetivo verdaderamente global y, por tanto, también amorfo, de una política europea activa sobre el Mediterráneo, radica en el hecho de hallarse presente, de contar con capacidad de maniobra para actuar, de ejercer influencia, de ser políticamente efectivo, de salvaguardar intereses existenciales de cualquier tipo de contenido cambiante en regiones de vecindad directa, en la región neurálgica del conflicto Este-Oeste y Norte-Sur, en la región de vínculos geoestratégicos e históricos. Desde este punto de vista dinámico, la política mediterránea de la Comunidad es una «política de fines múltiples», una «política para cualquier caso», una política para la seguridad de los campos de acción que, de acuerdo a las necesidades y oportunidades, pueden ser utilizados política y económicamente para la obtención de cualquier fin determinado. Ella es, o mejor aún, debe ser, una política de los contenidos de vínculos actualizables en cada caso, los cuales, por definición, presuponen la existencia de relaciones, alternativas de cooperación, puntos de coincidencia de los intereses comunes. Y un aspecto más: la política mediterránea común es al mismo tiempo instrumento de la integración intracomunitaria, al ejercer influencia sobre casi todos los sectores políticos internos de la CEE como la política agraria, comercial, estructural, monetaria o regional. Detlef Puhl observa acertadamente a este respecto:

Necessary for the Definition of a Global and Forward-Looking Policy of the Community Towards the Mediterranean Basin» (manuscrito, Sussex European Research Center), 1983; un informe parcial de ese proyecto de investigación apareció como estudio del Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, ver STEFAN A. MUSTO - GUIDO ASHOFF - WILHELM HUMMEN: *The Mediterranean Policy of the European Community - Final Report.*, Berlín, 1982.

[15] Exposiciones más detalladas en una conferencia del autor sobre los objetivos de la política mediterránea de la CEE en la Conferencia de la Fundación Friedrich Ebert, sobre el mismo tema en Bruselas, diciembre 1982.

«Los componentes de cooperación de orientación futura del Tratado Mediterráneo abren para la Comunidad perspectivas de configuración que pueden estar orientadas hacia un gran número de objetivos. Esto es: pueden hacer una política más configurativa de la Comunidad en muchos sectores políticos, atraer hacia sí la necesidad de otros conceptos políticos o una mayor concepción de la política en determinados sectores. La complementación de los elementos de cooperación podría constituir la oportunidad de una mayor coherencia del conjunto de la política comunitaria» (16).

Bajo el punto de vista de la interdependencia específica, economía, comercial y del desarrollo entre la Comunidad y sus diferentes «Partners» en el área mediterránea, puede constatarse una relación fuertemente asimétrica en desventaja de los vecinos del Sur (17). Ciertamente, el área mediterránea, como mercado para las exportaciones de la CE, reviste una gran importancia, ya que cerca del 13 % de las exportaciones de la Comunidad van a parar a esa región (sin contar los países miembros del Sur de Europa), aproximadamente el mismo volumen que hacia los Estados Unidos y el doble que al Bloque Oriental, y dado que esa región es la única fuera de Europa que presenta un balance comercial positivo para la CEE, se ha mostrado en los últimos años como mercado susceptible de ampliación (18). Pero la dependencia de países mediterráneos de su acceso al mercado europeo y de la ayuda económica y financiera de la Comunidad es incomparablemente superior. La mayoría de los países mediterráneos dependen en gran medida de la exportación: La participación de las exportaciones en el Producto Nacional (PIB, 1980) fue del 40,6 % en Malta, del 35,6 % en Argelia, del 32 % en Israel, del 26 % en Túnez, del 24 % en Chipre, del 20,3 % en Egipto, del 15 % en Marruecos y del 4 % en Turquía. Dado que las estructuras de producción en esos países están fundamentalmente orientadas al mercado europeo y que la respectiva gama de producción está limitada a relativamente pocos productos casi siempre sensibles, la fluctuación de la demanda o las medidas proteccionistas en la CEE pueden acarrear graves consecuencias económicas para los países concernidos (19).

La Comunidad de los Nueve absorbió en 1980 la gran mayoría de las exportaciones del área mediterránea. 72 % de las exportaciones maltesas, 65 % de las tunecinas, 55 % de las marroquíes y egipcias, 45 % de las turcas, 39 % de las argelinas, 38 % de las israelíes y el 28 % de las chipriotas. Esas exportaciones representan el 29 % del PIB de Malta, el 17 % de Túnez, el 14 % de Argelia,

(16) DETLEF PUHL: *Op. cit.*, p. 246.

(17) Ver STEAN A. MUSTO: «The European Community in Search...», *op. cit.* Ver también P. MISHALANI - A. ROBERT - C. STEVENS - A. WESTON: «The Pyramid of Privilege», en CHRISTOPHER STEVENS (ed.): *The EEC and the Third World - A Survey I*, Sevenoaks, Kent, 1981; además, ALFRED TOVIAS: *EEC-Enlargement - The Southern Neighbours*, Sussex European Papers No. 5, Brighton, 1979.

(18) Detalles en J. BOURRINET - F. DUCHENE - S. A. MUSTO - A. TIZZANO: *Informe de Investigación citado*, pp. 36 y s.

(19) *Idem.* Además, STEFAN A. MUSTO: «The Mediterranean Policy of the EC - Problems and Prospects: The Case of Agriculture», en *Intereconomics*, No. 1, 1983.

(20) Exposiciones en Informe de Investigación citado, pp. 15 y s.

el 12 % de Israel, el 11 % de Egipto, el 8 % de Marruecos, el 7 % de Chipre y el 4 % de Yugoslavia. La composición de esas exportaciones es distinta de un país a otro, dependiendo de la respectiva especialización y del nivel de industrialización alcanzado por los diversos países. Además del petróleo (Libia, Argelia) el tostato (Marruecos, Jordania, Siria) y algunas otras materias primas más, la mayoría de esas exportaciones consta de productos agrícolas mediterráneos y otros productos industriales sensibles en la Comunidad Europea (tales como textiles y confección). Por lo que respecta a las exportaciones de Chipre, Marruecos y Turquía, los productos mayormente representados en 1980 fueron productos agrícolas y no tanto las materias primas y productos industriales. Ciertamente, por estas cifras globales no puede apreciarse que en algunos países, y por razones de empleo y de balanza de pagos, determinados sectores de producción y exportación son extremadamente vulnerables, incluso también por razón de entrelazamientos estructurales de la economía interna. Y ello es válido especialmente por lo que respecta a los siguientes productos:; fruta fresca y verduras (Marruecos, Chipre), algodón (Egipto, Turquía), productos de confección (Túnez, Malta). Un papel importante ecológico y de política de empleo es el que juega el cultivo de olivos para Túnez y los cítricos para Israel; ambos productos son casi exclusivamente dependientes del mercado de la CEE (21).

Pero este es solamente el punto de vista estático. Desde la perspectiva dinámica, los países mediterráneos, tal vez a excepción de Israel, se cuentan entre los países en vías de desarrollo cuyas perspectivas de industrialización y desarrollo dependen ampliamente del comercio y de la cooperación con la Comunidad Europea. Aunque bien es cierto que generalmente esos países se cuentan en la categoría de los llamados «países en vías de desarrollo con ingresos medios» (22), sus trenos internos de desarrollo, sus problemas estructurales, el déficit crónico de la balanza corriente de comercio y servicios, así como el endeudamiento, les menguan las oportunidades de un desarrollo industrial ulterior y acentúan su vulnerabilidad política y económica (23). El entrelazamiento de las estructuras de producción y comercio del Norte y del Sur del Mediterráneo —en el marco de una división de trabajo euro-mediterránea, la cual constituyó en los años sesenta el cuadro de fondo de los primeros intentos de una política mediterránea de la CEE—, no pasó de unos cuantos sectores de cooperación aislados. Igualmente, el reforzado entrelazamiento entre los países árabes mediterráneos y los del Golfo que

(21) En el sector olivarero tunecino se hallan empleadas aproximadamente 200.000 trabajadores, cerca de un tercio de la población activa en la agricultura. Un cambio o dejación de la producción acarrearía, por consiguiente, graves consecuencias sociales. Las plantaciones de cítricos en Israel no solamente tienen importancia económica, sino, sobre todo, una importancia ecológica y de seguridad política para el país, principio de la «ocupación efectiva de la tierra», imperativo político del Sionismo).

(22) Ver WORLD BANK: «World Development Report 1982» anexo estadístico).

(23) Detalles sobre los problemas de la balanza comercial y corriente de servicios de los países mediterráneos en el Informe de investigación citado de J. BOURRINET - F. DUCHENE - S. A. MUSTO - A. TIZZIANO. El cuadro 6 muestra que las balanzas comerciales de todos los países mediterráneos, a excepción de Argelia y Libia, son negativas; en los años pasados, ese ha sido también el caso de las balanzas corrientes y de servicios, exceptuando de nuevo Argelia, Libia y Malta. Sobre el servicio de deudas, ver p. 27.

se esperaba después de la primera crisis del petróleo, lo que, al menos para el Norte de Africa, podía haber iniciado un auge económico, no pasó tampoco de unos cuantos intentos iniciales (24). Los problemas internos políticos, económicos y sociales continuaron agudizándose en y entre la mayoría de los países de la región Sur y Sureste del Mediterráneo; las causas radicaban en el juego común de diversos desarrollos producidos, como las rivalidades regionales (crisis de Chipre, Sahara Occidental), el Acuerdo de Camp David, que dividió al Mundo Árabe, la creciente crisis económicas con sus negativas consecuencias para las inversiones, demanda y comercio mundial, así como también problemas internos netamente estructurales (por ejemplo, la crisis turca).

El campo de acción de Europa para recuperar capacidad de acción política y económica en el área mediterránea se ha visto relativamente limitado por la constelación de intereses y la presencia de las superpotencias en esa región. La flexibilidad de ese campo de acción depende de en qué medida la Comunidad es capaz y está dispuesta a atender los problemas específicos señalados de sus socios del Sur y a aportar una contribución para la solución de esos problemas. La configuración concreta del contenido de las relaciones económicas, comerciales y de desarrollo sirve como instrumento para la creación de la interdependencia global que Bourrinet señala como «espace euro-méditerranéenne de développement» (25). De hecho, ese era el objetivo de la «política global mediterránea» de la Comunidad Europea.

3. La política global mediterránea y su agonía.

La política global mediterránea de la CEE fue concebida en 1972 en la Conferencia Cumbre de París. En esa oportunidad existía ya toda una compleja red de convenios entre la Comunidad y la mayoría de los países mediterráneos: Acuerdo de Asociación con Grecia y Turquía, Acuerdo especial de Cooperación con los países del Maghreb y del Maschrek, Acuerdo con Chipre y Malta, así como también los acuerdos preferenciales de comercio con Israel y España. Bajo el concepto de la globalidad se perseguía el objetivo de crear un tratado unificado orientado a crear con una cierta perspectiva entre la CEE y los países ribereños del Mediterráneo una zona de libre comercio industrial, un marco para el intercambio complementario de productos agrícolas y una intensa cooperación para el desarrollo. Hacia esos objetivos se orientaban los nuevos acuerdos mediterráneos negociados, así por ejemplo, el Acuerdo sobre Asociación con Malta (1971) y Chipre (1973), el Tratado sobre Cooperación con Argelia, Túnez, Marruecos (1976), con Egipto, Jordania, Siria y Líbano (1977), el Tratado sobre Libre Comercio con Israel (1975), así como el Acuerdo especial sobre Cooperación y Comercio con Yugoslavia

(24) Exposiciones en S. A. MUSTO - G. ASHOFF - W. HUMMEN: *Op. cit.*

(25) JACQUES BOURRINET: «Interdépendance et développement Euro-Arabe», en J. BOURRINET (ed.): *Op. cit.*, p. 270.

(1980) (26). Entre tanto, Grecia es ya miembro de la Comunidad; con España y Portugal se siguen negociaciones de adhesión.

Por medio de esos tratados, la Comunidad ha concedido ventajas importantes a los países mediterráneos: libre acceso de sus productos industriales al mercado de la CEE, preferencias para los productos agrícolas mediterráneos, acceso al Fondo Europeo para el Desarrollo y a los préstamos del Banco Europeo de Inversiones, una mayor cooperación económico-tecnológica, así como promesas a algunos países (Maghreb, Turquía, Yugoslavia) sobre el tratamiento de los trabajadores emigrados a la Comunidad. El total de la ayuda financiera pagada y aprobada de la Comunidad hasta 1982 ascendía a cerca de dos mil millones de UCE, sin tomar en cuenta las ayudas bilaterales. Las preferencias comerciales han sido concedidas por la CEE en principio, unilateralmente; solamente los países con categoría de asociación (Turquía, Chipre, Malta), así como Israel y España (Acuerdo Preferencial de Comercio de 1970) tienen que conceder a la Comunidad preferencias recíprocas.

Ese comienzo optimista de cooperación ha demostrado en la práctica ser poco consistente. La política mediterránea de la Comunidad no ha visto satisfechas las esperanzas previstas. Su fracaso se debe a tres causas: la primera, consiste en las debilidades contenidas en los propios tratados; la segunda, en la creciente necesidad de protección de cada vez mayor número de ramas de producción en la propia Comunidad, y la tercera, en las anticipadas consecuencias de la ampliación de la CEE hacia el Sur (27).

La primera causa del fracaso radica en las limitaciones contenidas en los propios acuerdos mediterráneos. En el sector agrario, las concesiones de la CEE se ven limitadas por las organizaciones de mercado de la política agraria comunitaria, por los calendarios de importaciones, precios de referencia alterables y restricciones cuantitativas. En el sector industrial no han podido ser aprovechadas las ventajas prometidas por la Comunidad, bien porque la capacidad de producción y exportación de la mayoría de los países socios era insuficiente, o porque las ofertas de su exportación relativamente competitivas, como textiles, vestido, cuero, acero, petroquímica, etc., han chocado contra el muro especial de protección de la sensible producción de la CEE. Detlef Puhl diferencia muy acertadamente entre una parte defensiva actual (aspecto comercial) y una parte configurativa en perspectiva (aspecto de cooperación) contenidas en los diversos tratados mediterráneos (28). Como caracterización del aspecto comercial escribe:

«Los tratados deben mejorar expresa y unilateralmente las posibilidades de venta para los productos agrarios e industriales de los países socios en el mercado de la Comunidad, sin que ello vaya en detrimento de los propios pro-

(26) Evaluación de los diversos tratados mediterráneos en ALFRED TOVIAS: entre otros, DETLEF PUHL: *Op. cit.*; STEFAN A. MUSTO - GUIDO ASHOFF WILHELM HUMMEN: *Op. cit.*

(27) Ver STEFAN A. MUSTO: «Europa y los países mediterráneos - Intereses, campo de juego de la política de la CEE en el área Sur y Este del Mediterráneo», en *Frankfurter Rundschau*, 13 de enero de 1983.

(28) DETLEF PUHL: *Op. cit.*, p. 62.

ductores de la CEE, como puede desprenderse de las diversas regulaciones especiales y de las 'cláusulas proteccionistas'. Manifiestamente, las medidas orientadas al fomento de la actividad económica de los países socios chocan con los latentes intereses de venta en la CEE» (29).

Durante el período de vigencia de los tratados, el comercio entre la Comunidad y los países socios experimentó un fuerte auge. Son muchos los indicios de que el incremento de las exportaciones de los países mediterráneos a la CEE era independiente de los propios acuerdos y que se debía al aumento de los precios de la energía y las materias primas, así como también al creciente tráfico de perfeccionamiento pasivo (especialmente de textiles y confección). Al mismo tiempo aumentaron las exportaciones de la CEE a los países socios en una medida considerablemente superior a las importaciones de la Comunidad del área mediterránea (30), con lo cual se agudizó aún más el crónico déficit de la balanza comercial de los socios (a excepción de Argelia). Paralelamente a esa tendencia, la proporción de las exportaciones de los países mediterráneos a la CEE con respecto a la exportación global disminuyó en forma continua (a excepción de Egipto, Túnez y Malta) (31). Tampoco del aspecto dinámico pudieron observarse efectos estimulantes para el comercio emanante debido a los tratados mediterráneos. Así es que las esperanzas de algunos países árabes que habían fijado su mirada en el mercado europeo, debido a la evolución del precio del petróleo y empezaron a desarrollar industrias de base (especialmente refinerías de petróleo, petroquímica y acero), no llegaron a satisfacerse, ya que durante ese mismo período de tiempo la Comunidad, a pesar de la decreciente demanda, había acumulado excedentes propios en esos sectores (32).

Tampoco los aspectos de la cooperación de los diversos acuerdos mediterráneos pudieron ser satisfechos en mejor forma. Dada la dimensión de los problemas, el volumen de los protocolos financieros ha resultado bastante insignificante (33); los criterios de la distribución no eran ni transparentes ni plausibles en cuanto a la política de desarrollo. El volumen de las inversiones europeas directas en los países socios no ha aumentado sustancialmente ni tampoco los demás Instrumentos de la cooperación económico-tecnológica han podido desplegar una efectividad mejor. En la actualidad, la decepción se halla generalizada en ambas partes, lo cual

(29) Idem, p. 66, ver también S. K. CHATTERJEE: «The Impact of Enlargement of the EEC Upon the Mediterranean Basin Policy Through Trade Agreements», en *La Política Mediterránea della CEE*, op. cit., pp. 144 y ss.

(30) De 1970 a 1976, las exportaciones de la CEE a los países ribereños del Mediterráneo Sur y Este experimentaron un incremento del 385 % frente al 246 % de crecimiento de las exportaciones de esos países a la Comunidad.

(31) Detalles en el informe de investigación citado de J. BOURRINET - F. DUCHENE - S. A. MUSIO - A. TIZZIANO: Op. cit., así como en el informe de S. A. MUSTO - G. ASHOFF - W. HUMMEN: Op. cit.

(32) Ver ISSAM EL-ZAIM: «Quelques obstacles au dialogue euro-arabe», en *La Política Mediterránea della CEE*, op. cit., pp. 94 y ss.

(33) Ver DETLE PUHL: Op. cit., p. 65, y también en S. A. MUSTO - G. ASHOFF - W. HUMMEN: Op. cit., p. 123.

ágrava no solamente los puntos de un balance cuantificable, sino también la atmósfera de las relaciones.

La segunda causa del fracaso radica en la crisis económica mundial, cuyas consecuencias acentúan las tendencias proteccionistas en el seno de la Comunidad, así como también entre ella y el mundo exterior. La creciente necesidad de protección de la propia producción frente a los competidores externos intenta legitimarse con el argumento político-social electoral de la seguridad de los puestos de trabajo. Esto afecta sobre todo a las exportaciones de productos industriales de los países socios, cuyo peso principal continúa centrado en el sector textil y de confección. Malta, Chipre, Túnez y Marruecos se han especializado en productos de confección orientados a la exportación dentro del marco del régimen de perfeccionamiento pasivo. Yugoslavia y Turquía son suministradores importantes; este último, especialmente en el sector de los hilados de algodón. Casi la totalidad de los productos de confección tunecinos, el 85 % de los marroquíes y malteses están destinados a los países miembros de la CEE. La actual crisis de ese sector en la Comunidad ha acarreado como consecuencia restricciones en la importación. Dado que de entre los países mediterráneos solamente Egipto y Yugoslavia son signatarios del Acuerdo Multifibras (MFA), la Comunidad se ha visto enfrentada al dilema de recurrir a medidas restrictivas de la importación del resto de los países socios sin infringir su compromiso contractual sobre el mantenimiento de una circulación libre de mercancías en el marco de los tratados mediterráneos. Los resultados han sido «acuerdos de autolimitación voluntaria», los cuales fijan determinadas cuotas para cada país productor y consumidor. Solamente Turquía se ha negado a la firma de un acuerdo de autolimitación de este tipo; Israel no ha sido incluido en esa regulación de cuotas. Obviamente es difícil decir en qué medida esas restrictivas regulaciones de importación de la CEE verdaderamente contribuyen a empeorar las oportunidades de exportación de los diversos países mediterráneos. Las estadísticas comerciales indican que la mayoría de los países socios no han podido aprovechar plenamente las cuotas a ellos asignadas (34). Pero, por otro lado, tampoco puede excluirse que las circunstancias del sistema de cuotas en sí hayan ejercido un efecto de freno sobre la planificación de las inversiones y de la exportación de los países mediterráneos.

Además de las restricciones comerciales, la crisis económica entorpece también la capacidad y disposición de la CEE de aportar esfuerzos nuevos y más efectivos en el terreno de la cooperación financiera, económico-tecnológica y social (migración de fuerza de trabajo). A partir de 1980 ya no es posible hablar de una función «de orientación futura, configurativa» de la política mediterránea; la Comunidad sigue aferrada a una posición «de orientación actual, de defensa» hacia el exterior y hacia el interior.

La tercera causa de la agonía de la hasta aquí practicada política mediterránea radica, finalmente, en la ampliación de la Comunidad hacia el Sur. Mientras que las implicaciones proteccionistas de la crisis económica frenan las importaciones de productos industriales del área mediterránea, las repercusiones del ingreso de

(34) Ver GUIDO ASHOFF - WILHELM HUMMEN: «The Mediterranean Policy of the EC - Problems and Prospects: The Case of Industry», en *Intereconomics*, No. 3, 1983.

los tres países del Sur de Europa, especialmente España, afectan, sobre todo, al comercio de los productos agrarios mediterráneos. Con la ampliación de la Comunidad hacia el Sur se ven amenazadas las preferencias comerciales concedidas a los demás países mediterráneos (35). España, en principio se halla en condiciones de sustituir una gran parte de los productos agrarios importados hasta aquí por la CEE de otras regiones del área mediterránea (frutas y hortalizas frescas, agrios, vinos, aceite de oliva) por medio de exportaciones propias, y ello en base al principio de la preferencia comunitaria. Pero también en el sector industrial quedarán los países socios expuestos a una mayor competencia de desplazamiento: en este sector sobresale especialmente la capacidad de exportación de Portugal en productos textiles y de confección. Por tanto, la ampliación de la Comunidad hacia el Sur tozosamente conducirá a una mayor erosión de las preferencias mediterráneas.

El campo de acción para la configuración de relaciones sólidas con los países del área mediterránea no es sólo relativamente estrecho desde el punto de vista político, sino también lo es desde el punto de vista económico. Las condiciones externas e internas de la crisis limitan la capacidad de la Comunidad de jugar desde su posición de «potencia civil», las bazas económicas y comerciales con mayor efectividad. La desproporción entre la necesidad y la posibilidad de acción continúa aumentando: la reorganización e intensificación de las relaciones con los países mediterráneos exige nuevas concesiones por parte de la CEE precisamente en un momento en que su capacidad y su disposición de concesión son ínfimas.

4. Ampliación hacia el Sur y política mediterránea. ¿Un juego de suma cero?

En relación con la ampliación hacia el Sur se ha instaurado un ritual en círculos de la Comunidad y de la ciencia aplicada: El ingreso de Grecia, Portugal y España es saludado en principio (por «razones políticas»), pero, casi en el mismo golpe de respiración, se exponen los problemas técnicos y financieros que habrán de gravar a la Comunidad debido a ese desarrollo. Los problemas, en sí, no pueden negarse, pero sus causas no radican en el proceso de la ampliación, sino en las actuales estructuras y políticas de la Comunidad. Las dificultades emanantes de la discrepancia entre los ingresos propios limitados y los gastos agrarios ilimitados, bajo el lema de «sálvese quien pueda», común en los tiempos de crisis, no son nuevas, en modo alguno, y mucho menos suscitadas por los países candidatos: la ampliación hacia el Sur no las crea, sino que las pone de manifiesto. Los límites de la capacidad de consenso político han sido alcanzados ya desde hace algunos años y los de los ingresos propios serán alcanzados a más tardar en el año presupuestario 1984, mientras que el caudal de los problemas que reclaman una solución y de los gastos acoplados a la máquina comunitaria se inflan, por lo menos, en la misma proporción. Desde esta perspectiva, el ya indigno espectáculo de la ampliación hacia el Sur ha dejado de ser un boxeo contra un adversario imaginario. Con el ingreso de los países del Sur de Europa, la Comunidad no solamente adquiere un

(35) Idem, ver también S. A. MUSTO: art. cit. en el mismo número de la revista *Intereconomics*.

mayor peso en la política y en la economía mundial, nuevos socios y mercados, más influencia y previsibilidad en el área mediterránea, sino también un impulso directo para la reflexión y la regeneración (36).

Bajo el aspecto de la política mediterránea de Europa, la cuestión se presenta más específica: ¿Conducirá la ampliación hacia el Sur a una división del área mediterránea? Políticamente, seguramente que no, ya que con ampliación o sin ella, el área mediterránea se haya ya dividida: La «Pax Bruxelliana» (37) ha sido siempre una idea buena, pero nunca ha llegado a ser realidad. Pero, económicamente, con la ampliación hacia el Sur, esa región continuará estratificada en Insider y Outsider más o menos preferenciados. Los países candidatos y los demás socios contratantes de la CEE continuarán haciéndose la competencia en los mismos mercados, por los mismos recursos financieros escasos y los mismos instrumentos de cooperación de la Comunidad. Bajo las condiciones de un estancamiento económico general, el desplazamiento de la estructura preferencial entre los países adherentes y los demás países asociados podría resultar un juego de suma cero. Lo cual, por su lado, tampoco dejaría de surtir efectos políticos.

En el sector del comercio de los productos agrarios, la erosión de la estructura preferencial acarrearía graves consecuencias debida a que la oferta de exportación de los candidatos al ingreso y de los demás países mediterráneos sería no tanto complementaria, sino, más bien, sustitutiva (38). En el sector del comercio, los intereses de los no candidatos al ingreso se verían afectados en forma triplicada por la ampliación hacia el Sur. En primer lugar, por la restricción del margen de manobra para el comercio debido al aumento del grado de autosuficiencia, ligado al principio de las preferencias comunitarias en el seno de la CEE ampliada. En segundo lugar, por el empeoramiento comparativo de las preferencias mediterráneas a consecuencia de la adhesión de España como miembro pleno, cuyas condiciones de acceso al mercado de la CEE han sido más desfavorables que las de los demás países mediterráneos (las condiciones de acceso de Portugal no mejorarán esencialmente con el ingreso) (39). En tercer lugar, por las repercusiones dinámicas esperadas si España llega a ser miembro de pleno derecho, pues su potencial de producción y exportación en el sector agrario puede ser considerablemente ampliado —aunque no ilimitadamente— por el hecho de aprovecharse de los beneficios de la política agraria común (40). Según estimaciones conservadoras,

(36) Ver DUDLEY SEERS - CONSTANTINE VAITSOS (edit.): *The Second Enlargement of the EEC - The Integration of Unequal Partners*, Londres, 1982; y STEFAN A. MUSTO: «La ampliación hacia el Sur de la Comunidad Europea», en *Kyklos*, vol. 34, No. 2, 1981.

(37) Así en JOHAN GALTUNG: *¿Europa, superpotencia capitalista o la Comunidad de los Consorcios?*, Reinbek, Hamburgo, 1973.

(38) Ver los estudios citados de G. ASHOFF - W. HUMMEN y S. A. MUSTO, en la revista *Inter-economics* (No. 3, 1983).

(39) Cálculos sobre el relativo empeoramiento de las preferencias mediterráneas a causa de la ampliación hacia el Sur, de JUERGEN B. DONGES ET AL: *The Second Enlargement of the European Community* (Instituto de Economía Mundial de la Universidad de Kiel), Kiel, 1982, pp. 170 y ss.

(40) Ver FAO: *Commodity Review and Outlook 1979-1980*, Roma, 1979; sobre el potencial de producción en las regiones mediterráneas de España, ver J. CALATRAVA REQUENA: «Los regadíos del litoral mediterráneo andaluz, realidad problemática de una agricultura de vanguardia», en *Información Comercial Española*, febrero 1980.

las pérdidas en la exportación de los países mediterráneos en el sector del comercio de productos agrícolas ascenderán a cerca de 500-600 de UCE p. a. Los diversos países miembros se verán afectados en forma distinta. Por lo que respecta al monto absoluto de las pérdidas de exportación, se calcula que Marruecos se halle en primer lugar, seguido de Israel, Túnez y Chipre. Si las pérdidas se comparan con el producto nacional (PIB) de los diversos países, se obtienen entonces el siguiente orden de afectación: Chipre, Túnez, Marruecos, Israel, Malta y Egipto (41). La mayoría de esos países, y por lo que respecta a los productos afectados, no vislumbran mercados alternativos. Las posibilidades para la reconversión de la producción a favor de productos alternativos igualmente son limitadas.

En el sector industrial, la ampliación de la Comunidad hacia el Sur repercutirá, ante todo, en las exportaciones de textiles y de confección. Grecia y Portugal (y bajo determinadas condiciones también España) tienen ciertas oportunidades de poner en apuros a sus competidores del área mediterránea; por un lado, por su libre acceso a los mercados de la Comunidad y debido también, a causa de su nivel salarial, relativamente bajo. A fin de cuentas, las oportunidades dependen de si los países candidatos son capaces de compensar el aumento de sus costos de producción por medio de una mayor especialización y la mejora de la calidad. Cuanto menos competitivas sean las exportaciones de textiles y de confección del resto de los países mediterráneos (por ejemplo, Israel, Malta), tanto mayor será el peligro de verse desplazados por los nuevos miembros del Mercado Común. Pero cuanto más competitivas sean las exportaciones del resto de los países socios (Chipre, Yugoslavia, Marruecos, Túnez, Egipto) con respecto a las exportaciones de los países candidatos tanto mayor será la probabilidad de que la Comunidad ampliada adopte medidas restrictivas adicionales contra ellos (42).

En el sector de la cooperación financiera y económica, el ámbito de juego de la Comunidad no es menos limitado que en el sector del comercio exterior. La incapacidad política de dominar la crisis presupuestaria, por medio de una reestructuración de los gastos, abriendo nuevas fuentes de ingreso, disminuye el margen de acción hacia afuera; la parálisis de los instrumentos de cooperación económica limita el potencial político de acción. Reconocerlo, es realismo, pero el realismo se comporta inversamente proporcional a la capacidad de maniobra. Y así se halla estrechamente limitado el espectro de las alternativas políticas.

¿Qué opciones le quedan a la política mediterránea de la Comunidad después de la ampliación hacia el Sur? Fundamentalmente, cuatro, pero cada una es tan problemática como la otra:

1. Mas liberalización. Esta opción, insistentemente formulada por los economistas neo-liberales (43), se manifiesta vacía, a más tardar, en una segunda reflexión sobre la misma. Tanto en el sector agrario, como en el industrial, el comercio

(41) S. A. MUSTO - G. ASHOFF - W. HUMMEN: *Op. cit.*, pp. 50 y ss.

(42) GUIDO ASHOFF: «The Textile Policy of the European Community Towards the Mediterranean Countries: Effects and Future Options» (manuscrito, aparecerá próximamente en *Journal of Common Market Studies*).

(43) Ver, entre otros, JUERGEN B. DONGES ET AL: *op. cit.*, pp. 185 y ss.

de la CEE con los países mediterráneos se halla ya ampliamente liberalizado. No son tanto las medidas restrictivas, sino la saturación de los mercados y las políticas intracomunitarias de la CEE ampliada lo que impide una importación adicional de los países mediterráneos. En el caso de los productos agrarios son los precios mínimos de importación, los reglamentos de mercado y las ayudas a la propia producción los que dificultan el comercio con los proveedores externos; una liberalización que vaya más allá del nivel actual de la política mediterránea hipotecaría la política agraria comunitaria (44). En el caso de los productos industriales del área mediterránea, el mercado de la CEE se halla ya hoy casi totalmente liberalizado; es la desventaja del socio sureño lo que no le permite aprovechar plenamente ese campo de acción, dada la deficiente diferenciación y calidad del producto. Incluso en caso de que la Comunidad levantara el sistema vigente de cuotas para los productos textiles y de confección (como ha acontecido ya en el caso de Malta), los ofertantes mediterráneos con menor capacidad competitiva serían desplazados del mercado. En el caso extremo, algunas medidas adicionales de liberalización podrían consolidar las actuales condiciones existentes antes de la ampliación hacia el Sur, esto es, el «status quo».

2. **Política de compensación.** Pueden ser pagadas compensaciones financieras como «indemnización» por las pérdidas sufridas en la exportación, en forma de «ayuda presupuestaria» para el saneamiento de la balanza de pagos, como «garantía de mercado» (como, por ejemplo, en el caso del protocolo del Azúcar ACP). Dejando a un lado que las transferencias financieras en los países mediterráneos en principio son bien recibidas, el resultado de tales prestaciones de compensación es cuestionable, tanto desde el punto de vista de una política de desarrollo, como desde el de una política de cooperación. Las «indemnizaciones» no son controlables, en lo que respecta a su empleo, como lo muestran las experiencias con el Sistema Stabex en el caso de los países del ACP; las «ayudas para el saneamiento de la balanza de pagos» pueden jugar un papel muy importante en caso de crisis, pero como elemento institucionalizado de cooperación son sólo condicionadamente efectivas; las «garantías de suministro» de cualquier tipo pueden contribuir a demorar o a hacer dejación de los ajustes estructurales necesarios. Si la CEE se comprometiese a indemnizar a sus socios mediterráneos por medio de pagos compensatorios —no especificados—, esta solución serviría solamente a los intereses de exportación de la propia Comunidad y ello, también sólo a corto plazo. A fin de cuentas, esto gravaría el presupuesto comunitario en altas desproporciones y, debido a una falta de plausibles criterios de estimación y distribución, contribuiría a acentuar la desigualdad de tratamiento de los diversos países mediterráneos.

3. **Política de autollimitación o universalización de los sistemas de cuotas.** Este modelo parte del criterio realista de que ni la CEE ni los países socios cam-

(44) Sin lugar a dudas, ello sería deseable hasta el grado de una política sensata, según expone y exige, por ejemplo, J. MARSH: *The Impact of Enlargement on the Common Agricultural Policy* (College of Europe), Brueges, 1978.

bien sus políticas y que, dadas esas circunstancias, la política arancelaria y de precios ya no es suficiente como instrumento de regulación del mercado. Aparte del control de los precios, debería practicarse también, por consiguiente, un control cuantitativo de la producción y del comercio, como ya es el caso con diversos productos agrarios, así como también de productos textiles y de confección. El control cuantitativo significa la fijación de cuotas de producción y de importación en la Comunidad, las cuales habrían de ser negociadas entre ella y los países exportadores, producto por producto y país por país. De hecho, una solución tal podría contribuir a estabilizar el equilibrio del mercado, al menos a corto plazo; pero, a fin de cuentas, desembocaría en un control de la producción y un comercio exterior administrado. Con ello, el «modelo textil» sería la «entrada a un modelo de nuevo orden» (45), cuya propagación galopante como consecuencia del envejecimiento de sectores de la producción cada vez más amplios conduciría al intervencionismo «ad infinitum» y llevaría a la idea del «Mercado Común» «ad absurdum». Pero aparte de ello, esta opción no sería nada adecuada para ofrecer una solución a los productos de exportación en mayor peligro de los países mediterráneos: los productos textiles y de confección ya hoy día se hallan reglamentados y así también determinados productos agrícolas mediterráneos (por ejemplo, aceite de oliva tunecino, tomates frescos marroquíes) serán desplazados de los mercados de la Comunidad a consecuencia de las repercusiones estáticas directas de la ampliación hacia el Sur —con o sin cuotas—.

Estas tres opciones ofrecen soluciones técnicas a un problema político. Postulan que la voluntad política de librarse de esta estrecha faja de confección propia de la capacidad de acción no está dada ni al Norte ni al Sur del Mediterráneo. Se entienden como instrumentos del «political incrementalism», del «muddling through» y del «crisis management» en una constelación de intereses ya casi inabarcables, donde la política ya no es «hecha», sino, en el mejor de los casos, es «administrada». Pensar más allá de los límites de lo administrable y lo susceptible de consenso está mal visto, como si la propia Comunidad con toda su burocracia actual no hubiera nacido de utopías. En su artículo «The Utility of Utopias» expone el sociólogo norteamericano Wilbert E. Moore:

«Las utopías son útiles. En la medida que sean tomadas en serio determinan el curso del comercio actual y se transforman en 'self-fulfilling prophecies', al menos hasta un punto determinado» (46).

O sea, que no sería descabellado bosquejar una opción más que no borre a priori la posibilidad del cambio a ambos lados.

(45) Ver JUERGE WIEMANN: *Proteccionismo selectivo y ajuste estructural activo. Reacciones político comerciales e industriales de Europa a la creciente capacidad competitiva de los países en vías de desarrollo, en base a la política textil de la CEE* (Instituto Alemán para la Política del Desarrollo), Berlín, 1983, pp. 38 y ss.

(46) WILBERT E. MOORE: «The Utility of Utopias», en *American Sociological Review*, vol. 31, 1966, p. 770.

5. Cuarta opción: la supremacía de la política.

El meollo del problema reside en la fragmentación de la acción como también del comercio en las tres dimensiones del campo de relaciones: en el seno de la Comunidad, entre ella y sus socios y entre los socios en sus relaciones recíprocas. En la parte europea, el proliferante proteccionismo intracomunitario en el plano de las relaciones internas, conduce a la disminución de la capacidad de consenso y de la comunidad de intereses y, en el plano de las relaciones exteriores, a la reanimación de las tendencias bilateralistas y neo-mercantilistas. La balcanización económica, como señala Wolfgang Hager, desemboca en una balcanización política (47). El tratamiento de problemas políticos es acompañado cada vez en menor grado por el imperativo concepcional de una política común; tiene lugar en medida creciente sobre la base de intereses desagregados, particularizados y, por consiguiente, bajo el aspecto de la viabilidad técnica. Las concepciones se desmenuzan en una obra imperfecta; lo político es absorbido por soluciones técnicas.

Un ejemplo típico de ello es la lucha por la ampliación hacia el Sur. Se trata ya nada más de España, ya que el caso de Portugal es solucionable técnicamente. Es necesario una gran dosis de fantasía para imaginarse que una nación de cultura europea con 37 millones de habitantes, que ha emprendido su camino hacia la democracia, desea unirse a la comunidad de Estados europeo-occidentales, e invoca el artículo 237 de los Tratados de Roma y es obligado a continuar esperando en la puerta de la Comunidad tomando como base el argumento ridículo, pero tomado muy en serio, de una probable sobreproducción de 200.000 toneladas de aceite de oliva y algunos otros productos más. En vista de tal pérdida de todas las escalas de relación, la premisa fundamental de formular nuevas opciones en el campo de las relaciones exteriores de la Comunidad, tendría que ser el restablecimiento de su propia capacidad de acción, y con ello, el reconocimiento de la supremacía de la «política».

Un modelo sólido de cooperación entre la Comunidad y sus socios mediterráneos presupone capacidad de maniobra en ambas partes. Ello implica el robustecimiento de la autonomía colectiva tanto al Norte como al Sur del Mediterráneo, por medio de pasos políticos orientados a la eliminación de los imperativos que en la actualidad comprimen el campo de acción y paralizan las posibilidades de configuración de las respectivas relaciones exteriores. Sin un mínimo de integración en la parte Sur, al menos entre los países árabes mediterráneos (48) y de reformas estructurales en el seno de la Comunidad, es difícil imaginarse una política mediterránea con perspectivas de éxito.

En la parte europea, los campos de acción se ven constreñidos, sobre todo por el ilimitado subvencionismo agrario e industrial. En el sector agrario, las reformas son inevitables, tanto bajo el aspecto del comercio exterior como del presupuesto, y ello, como mínimo, en la medida recomendada en 1980 por la

(47) WOLFGANG HAGER: «Protectionism and Autonomy: How to Preserve Free Trade in Europe», en *International Affairs*, vol. 58, 1982, No. 3, p. 426.

(48) Ver JACQUES BOURRINET: *Op. cit.*, p. 275.

Comisión (49): Introducción del principio de co-responsabilidad del productor, complementando el control de precios por medio de instrumentos adecuados del control cuantitativo, limitación de las garantías de precios y de restituciones, creación de nuevos conceptos para la política de comercio exterior de los productos agrarios y reorientación de la política estructural en favor de las regiones agrícolas necesitadas de la Comunidad. En el sector de las ramas industriales sensibles no puede ser recuperada la capacidad de acción de la CEE hacia afuera y hacia adentro sin una adaptación estructural activa. No se trata aquí del acondicionamiento a las exigencias de un comercio mundial libre el cual no existe, sino del restablecimiento de un Mercado Común funcionable en Europa (50). Solamente con la eliminación del proteccionismo y el particularismo intracomunitario podrá la Comunidad actuar conjuntamente en el terreno de su política y comercio exterior, así como en el de la cooperación:

«It implies managing the interface between different socio-economic systems, each with their own systems of resource allocation, price setting and development objectives, so as to achieve high levels of trade without disrupting these different societies» (51).

Con una política orientada hacia ese objetivo, la Comunidad podría continuar siendo una región con altos costos de producción y alto nivel de vida, pero, al mismo tiempo podría ganar en su capacidad de maniobra y responder más clara y consistentemente la cuestión de sus relaciones exteriores: «Who is more preferred?» (52).

La capacidad de actuación frente a la CEE, en la región Sur y Suroriental por parte de los «partners» se ve menguada por la extremada fragmentación política de la región y debido a la dependencia de diversos productos del mercado europeo. La reconfiguración de relaciones sólidas presupone también una reorientación en los países mediterráneos hacia un fortalecimiento de su propia capacidad de acción: 1) Mejorar su propio abastecimiento con alimentos básicos; 2) una mayor orientación del proceso de industrialización hacia los mercados propios y al mercado regional mediterráneo, así como 3) fortalecimiento de la cooperación entre sí.

En los mismos países mediterráneos que temen perder sus mercados en la CEE, aumentan los déficit de suministros de productos básicos de la alimentación tales como trigo, arroz, azúcar, carne y productos lácteos. Las importaciones de trigo de Egipto de 1966 a 1980 aumentaron anualmente de 850.000 toneladas a 4,3 millones de toneladas. Las importaciones de trigo de todos los países del Maghreb

[49] COMISION DE LA COMUNIDAD EUROPEA: *Un nuevo despegue de la política agraria comunitaria*, Bruselas, diciembre 1980.

[50] Así también las recomendaciones de Europea Research Associates (M. NOELKE, W. HAGER, H. TAYLOR): *EEC-Protectionism: Present Practice and Future Trends*, Bruselas 1981, pp. 13-57.

[51] WOLFGANG HAGER: *Op. cit.*, p. 426.

[52] La cuestión es tratada en esa forma en un artículo de ANN WESTON. Ver ANN WESTON: «Who is More Preferred? - An Analysis of the New Generalized System of Preferences», en CHRISTOPHER STEVES (edit.): *The EEC and the Third World - A Survey II*, Sevenoaks/Kent, 1982, pp. 78 y ss.

han aumentado continuamente durante los últimos años. En el caso de Marruecos equivalen estas importaciones al valor total de exportación de frutas (53). El crecimiento de la población y el aumento del consumo de este país per cápita con el simultáneo estancamiento de la producción producen un déficit en el suministro y, consecuentemente, una creciente necesidad de importación. Según los cálculos de algunos expertos, la producción de trigo en determinados países mediterráneos podría aumentarse de los 650 kg. por hectárea actuales a 2.700 kg. en terrenos de cultivo dependientes de la lluvia y a 6.500 kg. por hectárea en terrenos de cultivo de riego permanente (54). La superficie irrigable en Argelia, Egipto y Siria podría ser aumentada en cerca de un 150 %. En Egipto sería posible aumentar la producción del cultivo del arroz de las actuales 6,3 tm. por hectárea a 8,8 tm. Las posibilidades del autoabastecimiento de esos países en el sector de los alimentos básicos no se halla agotada en modo alguno (55). Naturalmente que sería necesario hacer las correspondientes inversiones y adoptar medidas bajo el punto de vista de la determinación óptima de recursos, lo cual resultaría «antieconómico», sobre todo si se tiene en cuenta que el ingreso correspondiente al producto de 15 hectárea de trigo equivale al ingreso correspondiente al producto de una hectárea de hortaliza para la exportación (56).

Pero si se sustituye el modelo teórico del «ajuste» por el «paradigma del desarrollo», se comprueba entonces que en las economías nacionales estructuralmente subdesarrolladas, la reacomodación de los recursos disponibles no se halla tanto en primer plano de importancia como el despliegue de las estructuras y el desarrollo del aparato de producción (57). Las ventajas de una política a largo plazo, orientada a mejorar el autoabastecimiento de alimentos básicos pueden destacarse en determinados aspectos: alivio para la balanza de pagos, fortalecimiento de la autonomía política, disminución de la dependencia unilateral de los mercados de la CEE en el caso de productos especiales y, probablemente también, positivas repercusiones sobre el empleo. Tal política en los países socios podría ofrecer a la CEE buenas bases para la aplicación de instrumentos efectivos de cooperación.

Por lo que respecta a la orientación de su proceso de industrialización, los países del Sur y del Sureste del área mediterránea han reunido hasta ahora experiencias muy diversas, decepcionantes en su mayoría. La política de sustitución de importaciones en los países árabes fracasó, sobre todo, a consecuencia de la estrechez de los diversos mercados internos: la especialización y la orientación de las exportaciones acentuadas en los años subsiguientes —recomendadas rutilantemente por el Banco Mundial y el FMI—, llegaron al límite de la capacidad

(53) Ver los estudios por países del INSTITUT AGRONOMIQUE MEDITERRANEEN DE MONTPELLIER: *Le Secteur Agricole et ses Perspectives à l'horizon 1990* (Argelia, Túnez, Egipto, Israel, Marruecos, Turquía, Chipre), Montpellier, 1980.

(54) Ver SAMI A. HATEM: *The Possibilities of Economic Cooperations and Integration between the European Community and the Arab League*, Munich, 1981, pp. 339-340.

(55) Idem.

(56) Ver O. ORAM ET AL: «Investment and Input Requirements for Accelerating Food Production in Low-Income Countries by 1990». *IFFRI Research Report No. 10*.

(57) Ver JUERGEN WIEMANN: *Op. cit.*, pp. 38 y s.

de absorción de los mercados potenciales (58). La especialización en industria ligera para la exportación (especialmente Malta, Chipre, Túnez) resultó ser un callejón sin salida. En el caso de países pequeños o insulares, grandes programas orientados a abrir nuevos mercados interiores y a la creación de demanda interna son sin duda alguna irreales, pero los países mayores, como Egipto, Marruecos o Turquía, cuentan con un potencial interno de desarrollo estructural que está muy lejos de hallarse agotado. El mercado regional mediterráneo por sí mismo ofrece grandes oportunidades aún no aprovechadas. La relación del comercio intra-regional sobre el comercio total del «Mercado Común Árabe» es de aproximadamente el 8 %, el comercio de los países del Maghreb entre sí es del 3 % del total de su comercio exterior. La necesidad y posibilidad de una industrialización de orientación interna e intrarregional ha sido repetidamente articulada y analizada en los países concernidos (59), sólo que se ha descuidado extraer de las experiencias, consecuencias relevantes para esa política. En gran número de conferencias inter-árabes ha sido exigida la industrialización introspectiva, lo cual no desacoplaría en modo alguno al mundo árabe de la política mundial, pero sí le ayudaría a asentarse más firmemente en sus propios pies, permitiéndoles alcanzar un equilibrio entre ellos y los socios de Europa Occidental. Como apoyo a esos intentos, la Comunidad Europea podría crear un instrumental diferenciado, posponiendo al principio sus intereses de exportación a corto plazo. Las perspectivas de una cooperación de crear una cooperación entre los países del Maghreb fracasó a consecuencia de la evidente contradicción de intereses (60). Por otro lado, las posibilidades de coordinación de las estructuras de producción y la armonización de los intereses político-económicos de los diversos países ribereños del mediterráneo son casi ilimitadas. Gran número de estudios, como los de A. Brahimí (61), S. Hatem (62), A. Tovías (63), etc., han mostrado indicios concretos e incluso marcos institucionales de referencia (desde acuerdos comerciales sectoriales hasta un «Middle East Common Market») para la configuración de la cooperación interestatal al Sur del Mediterráneo. Tales indicios podrían ser fomentados por la Comunidad Europea en el marco de un diálogo euro-mediterráneo. La condición previa para ello es, desde luego, la existencia de una necesidad políticamente articulada de tal fomento.

El escenario aquí bosquejado no excederá seguramente la capacidad de imaginación de los afectados. Las exigencias, propuestas y planos en que se basa llenan desde hace ya años las estanterías de los centros de decisión del Norte y del Sur del Mediterráneo. Los problemas implícitos o explícitos son solucionables

(58) Sobre la estrategia de industrialización de los países árabes ver, entre otros, KHALED ABDULNOUR: «La coopération industrielle euro-arabe», en J. BOURRINET (edit.): *Op. cit.*, pp. 243 y ss.

(59) Ver documento IDC4/WP, 4.ª Conferencia sobre el desarrollo industrial de los países árabes, Bagdad, 12-19 de diciembre de 1976 (Sección 4.2.3).

(60) Ver YVES GAZZO: *Afrique du Nord: D'hier à demain Essai d'Analyse Economique*, París, 1979.

(61) A. BRAHIMI: *Intégration économique du monde arabe*, París, 1977.

(62) S. HATEM: *Op. cit.*, especialmente pp. 220 y ss.

(63) ALFRED TOVIAS: *Bilateral Trade Arrangements Between Israel and Egypt - International Alternatives* (Dept. of International Relations, The Hebrew University of Jerusalem), Working Paper Nr. 652/80, julio 1980.

técnica y económicamente. La cuestión es saber si son solucionables también políticamente o no. La respuesta indicará si los países de la vecindad mediterránea son verdaderamente actores en su propio campo de relaciones o si sólo son espectadores de los acontecimientos que otras potencias pongan en escena. Una verdadera comunidad de intereses únicamente podrá producirse entre actores capaces de actuar; presupone, como ya se ha indicado, la creación de un área de juego para las decisiones políticas a ambos lados del Mediterráneo. Como cuadro de fondo de una tal «comunidad de intereses mediterráneos», la experta política norteamericana Susan L. Woodward, expone:

«To create such a community and to abandon former policies requiere political will. It requires first a willingness to see commonalities, not differences, in neighbors; to recognize that notions of interest, membership, salient traits division, and consensus are politically defined and have their political uses. One could ask why outsiders tend to emphasize the differences in this region. Christians, Muslims, Jews; Europeans, Asians, Africans; parliamentary democracies, oneparty states, monarchies; capitalists, socialists, mixed economies... The Mediterranean need not be so internally divide. It has an identity and a tradition of interchange, after all, that antedates Europe by trousands of years» (64).

La política mediterránea de la CEE no es más que un segmento de las relaciones globales de la Comunidad. La «política europea» de los países mediterráneos no es más que expresión de dependencias económicas unilaterales específicas. Pero la verdadera comunidad de intereses sobrepasa los marcos de las actuales relaciones; la voluntad política de colocar esas relaciones sobre una base más amplia y robusta constituiría una prueba de la capacidad de acción recuperada.

[64] SUSAN L. WOODWARD: «Political Changes in the European Mediterranean Arena: An Overview of Considerations for Policy-Makers», en C. F. PINKELE - A. POLLIS (edit.): *Op. cit.*, pp. 198-199.

THE EEC'S MEDITERRANEAN POLICY: A TOUCHSTONE FOR EUROPE'S CAPACITY FOR ACTION

ABSTRACT

The stability and security of the Mediterranean area is a vital interest for the European Community for political, historical, economic and cultural reasons. The EEC's comprehensive Mediterranean policy is an institutionalized expression of this interest. This policy, conceived in 1972 and defined in terms of commercial and financial preferences in favour of the countries of the Mediterranean area, has faltered for three reasons: 1) the weaknesses inherent in the Mediterranean agreements themselves (restrictions, schedules, unfulfilled hopes, etc.); 2) the growing need for protection of an increasing number of activities in the Community itself because of the economic crisis, and 3) the anticipated consequences of the enlargement of the Community to include Spain and Portugal. In the case of some sectors, enlargement could give rise to an erosion of the Mediterranean preferences. The Community needs therefore to re-define its Mediterranean policy, taking into account the interests of the countries seeking accession and those that are not candidates for accession, as well as its own structural and financial problems. Different strategic options for the EEC's future Mediterranean policy are analysed: 1) the liberalization model, 2) the policy of financial compensation, and 3) a policy of voluntary self-restraint and of the universalization of quota systems both in production and in foreign trade. Finally, the alternative of structural changes, both on the north and south shores of the Mediterranean, are analysed. This option would involve far-reaching reforms in the EEC, above all in the Common Agricultural Policy, and three basic readjustments by the «associated countries»: 1) an increase in self-sufficiency in foodstuffs; 2) a greater orientation of the process of industrialization towards internal and sub-regional markets, and 3) more intensive economic and political co-operation among the Mediterranean countries themselves.

LA POLITIQUE MEDITERRANEENNE DE LA CEE: PIERRE DE TOUCHE DE LA CAPACITE D'ACTION EUROPEENNE

RÉSUMÉ

La stabilité et la sécurité de l'espace méditerranéen constituent un intérêt vital de la Communauté européenne pour des raisons politiques, historiques, économiques et culturelles. La politique globale méditerranéenne de la CEE est une expression institutionnalisée de cet intérêt. Cette politique conçue en 1972 et définie en termes de préférences commerciales et financières en faveur des pays de la zone méditerranéenne a échoué pour trois causes: 1) les faiblesses contenues dans les accords méditerranéens eux-mêmes (restrictions, calendriers, espoirs irréalisés, etc.), 2) la nécessité croissante de protection d'un nombre de plus en plus grand d'activités économiques dans la propre Communauté causée par la crise économique, et 3) les conséquences anticipées de l'élargissement de la CEE du fait de l'entrée de l'Espagne et du Portugal. Dans le cas de certains secteurs l'élargissement pourrait produire une érosion des préférences méditerranéennes. La Communauté affronte donc le besoin de redéfinir sa politique méditerranéenne en tenant compte des intérêts des pays adhérents comme de ceux des pays qui ne sont pas candidats à l'adhésion et, naturellement aussi de ses propres problèmes structureaux et financiers. On analyse différentes options stratégiques pour la future politique méditerranéenne de la CEE: 1) le modèle de libéralisation, 2) la politique de compensations financières, et 3) une politique d'autolimitations volontaires et d'universalisation des quotas, tant dans le domaine de la production que dans celui du commerce extérieur. On analyse enfin l'alternative de changements structureaux, tant au Nord qu'au Sud de la Méditerranée. Cette option supposerait des réformes profondes dans la CEE, avant tout dans la politique agricole commune et trois réorientations essentielles de la part des pays membres: 1) L'argumentation de l'autoravitaillement en aliments fondamentaux; 2) une plus grande orientation du processus d'industrialisation vers les marchés intérieurs et sub-régionaux, et 3) un renforcement de la coopération économique et politique entre les pays méditerranéens eux-mêmes.