

La segunda ampliación de la Comunidad Europea (marzo 1978)

Leyenda: Informe de marzo de 1978 del Comité Europeo para el Progreso Económico y Social (CEPES) sobre la segunda ampliación de la Comunidad Europea.

Según el documento, Europa, ante su segunda ampliación y con Estados con capacidad de adhesión, presenta un mercado agrario débil y cuenta con unos órganos que tienen poca capacidad de decisión. La cooperación política y la integración económica son también objeto de análisis en este informe, en el que defiende que la ampliación extenderá las áreas de influencia de la Comunidad. Las cuatro libertades, el acercamiento de las legislaciones entre Estados miembros, la unión económica y monetaria, la adaptación de los fondos europeos y el mercado agrario son importantes puntos destacados en el marco de la integración económica. Como respuesta a las condiciones desfavorables a las que se enfrenta la Comunidad Europea para su desarrollo, el informe plantea una reforma constitucional que podría proponerse en una Conferencia Intergubernamental entre los actuales Estados miembros y los que lo serán en el futuro.

Fuente: Secretaría de Estado para la Unión Europea, Madrid, 1016.1. 11.150 a) II y III, 4c), marzo 1978.

Copyright: (c) Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España

URL: http://www.cvce.eu/obj/la_segunda_ampliacion_de_la_comunidad_europea_marzo_1978-es-b1d150c1-24f2-40d5-9ec2-15f94af82bfc.html

Publication date: 20/02/2014

11.1500
117 III
40

C E P E S

COMITE EUROPEO PARA EL PROGRESO ECONOMICO Y SOCIAL

LA SEGUNDA AMPLIACION DE LA COMUNIDAD EUROPEA

Frankfurt (Main), Marzo 1978

Reuterweg, 14

CEPESLa segunda ampliación de la Comunidad EuropeaI. La situación inicial

Página 1

Organos con poca capacidad de decisión
Mercado agrario débil
Miembros con capacidad de adhesión
Condiciones desfavorables

II. Cooperación política

Página 10

Ampliación de las esferas de influencia

III. Integración económica

Página 13

Evitar la dilución
Cuatro libertades
Acercamiento de las legislaciones
Unión económica y monetaria
Los fondos
Mercado agrario

IV. Instituciones y reforma constitucional

Página 25

Mayor rigidez de los organos
Separación entre ingreso y reforma constitucional

V. Recomendaciones de CEPES

Página 31

La segunda ampliación de la Comunidad Europea

1. La situación inicial

La Comunidad no se enfrenta a la ampliación de Grecia, Portugal y España al comienzo de los años 80 con la misma confianza con que hizo frente a la primera a principios de los años setenta. Entonces se vió en la ampliación un medio para vencer el malestar político que había legado el gaullismo en la Comunidad de los Seis. La nueva ampliación representa hoy en día, en primer lugar, una obligación política frente a los candidatos al ingreso del Sur de Europa, obligación que no pueden eludir los países miembros. No son los países candidatos los que representan el problema fundamental; es mucho más el estado de la Comunidad inacebada y sin objetivos fijos en sí, el que preocupa. Los gobiernos de los países miembros pretenden conseguir una unión europea y una unión económica y monetaria. Pero les falta aparentemente voluntad política para reforzar y seguir desarrollando interiormente la Comunidad. Una Comunidad sin una clara línea política tiene que estar desconcertada ante el problema de la ampliación.

Se plantea la cuestión de si los tres países industriales relativamente jóvenes que aspiran al ingreso podrán ser integrados de modo eficaz en la Comunidad sin suficiente apoyo comunitario. Ni la Comunidad de los seis ni la de los Nueve se ha perfilado hasta ahora de forma clara como Comunidad de solidaridad. Pero los objetivos marcados solo podrán conseguirse si las partes más fuertes hacen un sacrificio en favor de las más débiles con el

- 2 -

fin de facilitar a estos el desarrollo económico. Esta disposición no ha existido ni siquiera en el período de progreso ininterrumpido. Será mucho más difícil de conseguir en una fase de desarrollo moderado y paro creciente.

En la Comunidad de los nueve con un volumen presupuestario de aproximadamente un 1% del producto social bruto, solo se emplean de un 0,1% a 0,2% para inversiones que puedan producir variaciones en la política de estructuras. Los estados miembros hasta ahora se han dejado guiar a veces más por la idea de una asociación o un club de inversiones. Todos esperan de su aportación las correspondientes contrapartidas y se prometen, independientemente del estado de desarrollo, reflujos financieros tan altos como las propias prestaciones. En los estados miembros muy desarrollados no se ha conseguido hacer comprender a una gran parte de la opinión pública que las aportaciones financieras de los países más ricos les favorecen a largo plazo en forma de mercados con capacidad de absorción. Incluso los países con zonas de su territorio que acusen un mayor atraso, han aportado poco para reforzar la idea de solidaridad. Se oponen a menudo a la creación de instrumentos de desarrollo realmente comunitarios y se aferran a una autonomía administrativa exclusivamente nacional con los medios que les afluyen del fondo regional.

un grupo de expertos designado por la comisión de la Comunidad Europea ¹⁾ calcula para la Comunidad de los nueve una participación en el producto social bruto, donde una redistribución de medios financieros promete efectos económicos en una primera fase del 2 al 3%

- 3 -

mientras que considera razonable una participación del 5 al 7% en una verdadera unión monetaria. Un político de los países más ricos de la Comunidad no se atrevería a aspirar a estas participaciones frente a sus electores. Hoy en día ni en los países que aportan ni en los que reciben existe una suficiente conciencia comunitaria y la disposición a renunciar a la autonomía. Mientras los estados nacionales sean portadores únicos de la soberanía política y sean para la población prácticamente la única base de referencia política, no puede contarse con una verdadera disposición para sacrificios de solidaridad. Hasta ahora la Comunidad - a parte de la unión aduanera y las disposiciones sobre el mercado agrícola - no ha dejado de ser una obra mal cimentada. En el fondo no existe una Comunidad con capacidad de absorción, sino nueve estados que pertenecen a una asociación con características propias y que están dispuestos a admitir a otros tres miembros en ella.

En el fondo de la cuestión del sistema monetario, los gobiernos no están dispuestos a pensar en dar el paso decisivo para la armonización hasta la creación de un banco central común. La unión económica y monetaria ha sido relegada a segundo término a pesar de las declaraciones en contra de los gobiernos y de los esfuerzos de la Comisión de la Comunidad, no pudiéndose considerar ya más que como un objetivo muy lejano. La Asociación monetaria Europea se ha convertido en una Asociación administrativa de los estados miembros que en ella han permanecido, que apenas presenta percepciones para la anhelada unión monetaria.

- 4 -

Organos con poca capacidad de decisión

La falta de estatalidad se manifiesta en el hecho de que no está garantizado un procedimiento rápido de toma de decisiones y sin dificultades. Las decisiones de la mayoría en cuestiones fundamentales no se han podido imponer políticamente ni en la Comunidad de los seis ni en la de los nueve. Abiertamente opuesta a ello solo se mostró en principio Francia.

La práctica del Consejo de ministros y la falta de eco a las proposiciones de reforma institucionales del informe Tindemans, han hecho ver entre tanto que también otros estados miembros como Gran Bretaña, Irlanda y la República Federal no consideran aceptables las decisiones de la mayoría en cuestiones, para ello, vitales. La cementación del derecho al veto fue incluso la llave para la primera ampliación de la Comunidad, lo que demuestra la falta de base del lema de entonces, de que con la ampliación se produciría el reforzamiento. El Presidente Pompidou no cedió en su oposición a la entrada británica, hasta que en mayo de 1971 obtuvo la promesa del Primer ministro Heath de que también los británicos se adherirían al principio de unanimidad. Cuanto mayor es el número de estados que participan en el proceso de decisión, tanto más necesaria se hace la renuncia al veto. La posibilidad de poder poner en práctica la votación mayoritaria es con cada ampliación de la Comunidad, menor.

mercado agrícola debilitado

Los aplazamientos de las paridades habidas hasta ahora y que difícilmente podrán evitarse en el futuro, hacen peligrar lo que

- 5 -

hasta ahora ha sido la situación de hecho común más concreta, el mercado agrícola. A la política agraria, que por encima de la compensación de fronteras, es decir, el mantenimiento de paridades artificiales se mantiene política y financieramente con grandes esfuerzos, se le plantea también con la ampliación los problemas más graves. Las condiciones, en las que los tres candidatos pueden ser admitidos en el mercado agrario, son objeto de controversias. Francia e Italia ven en la agricultura de los candidatos una competencia que pueda estrechar la posición de preferencia de su propia agricultura. Los gobiernos de estos países del Sur de la Comunidad Europea cuentan con que se produzcan serias inquietudes políticas en el caso de que por la ampliación se vieran reducidas las posibilidades de venta de los productores nacionales y los agricultores tengan que temer un empeoramiento de su situación económica. La agricultura de los países candidatos puede producir durante años a bajos costos. Francia e Italia ponen por esta razón como condición previa para otorgar su aprobación al resultado de las negociaciones de ampliación, el fortalecimiento del reglamento de mercados y del potencial de intervención para productos agrícolas del Sur.

La postura de Gran Bretaña y de la República Federal Alemana es casi diametralmente opuesta. Estos países se encuentran ahora financieramente sobrecargados en productos agrarios como son la leche, el azúcar y la carne, debido al sistema de apoyo. Si se sigue manteniendo este nivel de apoyo y se amplía a los productos del sur como con el vino, la fruta, verduras y tabaco, temen un aumento incontrolable de los excedentes. Con el actual nivel de

- 6 -

precios, los países candidatos incrementarían sin duda su producción, aumentando con ello los excedentes. Los pagadores netos al fondo agrario común se esfuerzan por conseguir el establecimiento de medidas en todos los sectores de la política agraria que reduzcan la tendencia a la formación de excedentes y con ello la carga del contribuyente. Actualmente corresponde un 75% del presupuesto de la Comunidad a la participación de la agricultura a pesar de que su participación en el producto social bruto de la Comunidad de los Nueve está por debajo del 5%. Pero todavía es más decisivo que no menos del 62% del presupuesto corresponden a la sección garantía del fondo agrario, es decir, a gastos para intervención del mercado y para compensación de cambios. Estos gastos no persiguen objetivos políticos de estructura. La compensación para alteraciones de los tipos de cambio, en la que sobre todo está interesada Gran Bretaña política y económicamente como abaratamiento oculto de la importación y subvención al consumidor en el sector agrario, requiere gastos anuales del orden de los 4.000 millones de UM. Los gastos de intervención del mercado en el sector con mayor excedente, la leche, se elevan actualmente a 7.000 millones de UM anuales con un presupuesto total del orden de los 30.000 millones de UM.

Miembros con capacidad de adhesión

La Comunidad se encuentra frente a problemas internos sin resolver, problemas que se hacen todavía más patentes ante la próxima ampliación. Se halla insuficientemente preparada para acoger a 3 nuevos países miembros. Para desviar la atención de estos hechos, que debería de provocar la autocrítica, se llena la atención sobre el grado de desarrollo económico y social insuficiente de los

- 7 -

tres candidatos a integrarse en la Comunidad de los Nueve. La afirmación de que estos no están todavía preparados para su ingreso en una Comunidad de países industriales, no puede someterse a consideraciones más profundas. El grado de desarrollo no puede constituir el criterio para la admisión como miembro. En ninguna parte está escrito que la Comunidad tenga que ser un Club de países industriales ricos. Por el contrario según el preámbulo del Tratado está abierta "a otros pueblos de Europa que comparten el ideal de unirse a sus esfuerzos". El mismo preámbulo declara como objetivo de la Comunidad la reducción "de la distancia entre las diferentes regiones y el atraso de aquellas menos favorecidas". La Comunidad podría ver en esta finalidad un deber útil no solo para los países candidatos, sino también para sí misma. En una época, en la que a los países muy desarrollados les cuesta garantizar el pleno empleo, parece deseable la entrada de países con tasas de crecimiento previsible por encima de las medias. Los sacrificios financieros a corto y medio plazo son absolutamente defendibles, incluso a largo plazo, justificados, para un mercado común ampliado hacia el Sur con una demanda adquisitiva que allí aumenta más fuertemente. Hay que resaltar que los tres candidatos no son países en vías de desarrollo en el sentido más estricto de la palabra. Se trata más bien de países que se encuentran en proceso de industrialización. Para ello se encuentran ante condiciones más difíciles debidas a la actual situación económica mundial.

El desarrollo industrial de estos países se realiza - a parte de los problemas de las balanzas de pagos y tendencias inflacionistas que caracterizan también a otros países europeos - a pesar de todo, de forma satisfactoria. Grecia y España presentan tasas de desempleo

- 8 -

inferiores a las de algunos países de la Comunidad europea. Solo Portugal tiene mayores problemas de empleo y dificultades en la balanza de pagos que actualmente son prácticamente insolubles. Tendría que consumir en un corto espacio de tiempo, un cambio profundo de estructura, renunciar a las colonias, una precipitada reforma agraria y la democratización.

Problemas más difíciles que las diferencias en el grado de desarrollo económico en relación con los actuales países miembros se pueden producir por el hecho de que estos países, orgullosos de su independencia y libertad tienen que aceptar un contrato hecho por los países fundadores, con pocas excepciones y adaptaciones limitadas a un período de transición. Entonces se verá hasta qué punto la industria, los sindicatos y la amplia opinión pública de estos países están preparados para aceptar en la práctica limitaciones de soberanía estipuladas contractualmente y que con facilidad pueden presentarse demagógicamente como dominación extranjera impuesta desde el exterior.

Condiciones desfavorables

Una ampliación de la Comunidad en su actual estado debe conducir a un resultado que queda por debajo de las expectativas de aquellos que apoyan esta ampliación y que ponen sus esperanzas en ella. En primer lugar habría que recuperar lo perdido en el reforzamiento de la Comunidad y reconstruir la capacidad de actuación de los órganos de la Comunidad. Con la actual situación de los países miembros, apenas cabe esperar que antes o durante la ampliación se llegue a una mejora del procedimiento de

- 9 -

Pero si la ampliación se demora excesivamente, se han de tener consecuencias negativas para el futuro desarrollo político de los países que hace poco han vuelto a la democracia.

Actualmente falta la voluntad política para llevar a cabo una rápida reforma constitucional de la Comunidad Europea que convirtiera a esta en una verdadera Unión Europea. Tampoco los gobiernos se ven apremiados por la opinión pública de hacer realidad sus palabras de Unión Europea. La amenaza exterior, que en los años 50 se consideró el incentivo para una unión más estrecha y para la defensa de valores comunes, ya no es considerada como tal y no le presta ya ningún apoyo a la integración política y económica.

Tampoco por parte de los propios candidatos se ejerce presión alguna efectiva para la admisión en una Comunidad más fuertemente estructurada política y económicamente que la actual, a pesar de que tendría que ser en interés de los candidatos, el ingresar en una Comunidad solidaria con objetivos concretos de integración. Buscan un "amarre" en Europa y se apoyan pragmáticamente en las realidades que actualmente se les ofrece.

En especial Grecia se encuentra cultural, política y económicamente ligada estrechamente a la Comunidad. A principios de los años 60 fue el primer país europeo que se esforzó y consiguió la asociación. Pero su situación geográfica marginal y su conciencia nacional fuertemente marcada hacen suponer que Grecia reuna pocas condiciones para procurar activamente un reforzamiento de la integración.

- 10 -

debe de sobrevalorar la capacidad de integración de Portugal, por lo menos a corto plazo. Ante todo habrá que situar en primer plano la solución de sus problemas internos para lo que es necesario el apoyo de la Comunidad.

España por toda su historia y su alta conciencia nacional fuertemente marcada, pero también debido a diversas pretensiones autonómicas, no será un estado miembro que pudiera impulsar por último algún día el desarrollo de los estados individuales a una federación Europea. Más bien se le podría contar en el grupo de estados miembros que a ser posible también quieren conservar en la Comunidad Europea mucha independencia nacional.

Las perspectivas de obtener nuevos impulsos por parte de los países candidatos son por ello, reducidas.

II. Cooperación política: ampliación de las esferas de influencia

Uno de los objetivos de las negociaciones de ingreso tiene que ser independientemente de las posibilidades de dar mayor contenido a la integración económica - aprovechar el ingreso de tres nuevos países europeos para fortalecer el peso político mundial de Comunidad Europea. La Comunidad ha hecho sus mayores progresos y conseguido sus principales éxitos desde la primera ampliación en el campo de la cooperación, en cuestiones de política y economía exterior. Gran Bretaña, que defraudó rudamente a la Comunidad en su capacidad de integración y sobre todo con su política monetaria, considera que el objetivo fundamental de la Comunidad no son las políticas comunes integradas, sino la coordinación y cooperación política exterior.

- 11 -

Las reuniones que regularmente celebran los ministros del exterior para coordinar la postura a adoptar por países de Comunidad Europea en cuestiones de política mundial, han ido teniendo cada vez más significación desde la primera ampliación. Mientras que la Comunidad fué concebida en principio como comunidad económica, se ha evidenciado entre tanto como factor digno de tener en cuenta en el suceder político mundial, independientemente de si se trata de la política del Oriente Próximo o política de materias primas, política económica o derecho marítimo internacional. La ampliación sirve para fortalecer el peso político de la Comunidad por el número más elevado de sus socios y por la fuerza de radiación de los nuevos estados miembros en zonas de influencia que hasta ahora no eran fácilmente accesibles.

La actuación hacia el exterior solo será posible a la larga, si se garantiza antes en el interior un mínimo de actuaciones en común en las estructuras de ordenamiento. El éxito de la política exterior comunitaria depende por esta razón en gran medida del progreso de las políticas internas comunitarias. Mientras que la Comunidad Europea, por ejemplo, no tenga una política monetaria común y mientras no haya fijado una ordenación en materia de pesca, se le impondrán a la actuación comunitaria estrechas limitaciones en el Fondo monetario Internacional y en las negociaciones internacionales sobre pesca. La experiencia demuestra que a la Comunidad a menudo se la sobreestima desde el exterior. Las actividades en política exterior solo se harán valer de forma eficaz cuando la Comunidad Europea pueda demostrar en el futuro su propia capacidad de decisión y actuación interna. La Comunidad, después de la ampliación, ya no será

- 12 -

del Norte. En el diálogo Norte Sur sobre la disposición del sistema económico internacional, la Comunidad Europea podrá hablar por países que se encuentran en un período de transición entre país industrial y agrícola y que hace algunos años todavía eran considerados como países en vías de desarrollo.

Al mismo tiempo aumenta en tal medida el peso efectivo de la Comunidad en determinados sectores de importancia de la economía mundial como ofertante o consumidor, que ya no puede evitar el asumir un papel de primer orden. Esto se puede aplicar, p.e. a la navegación, tema en el que hasta ahora la Comunidad, en perjuicio propio, no ha defendido sus intereses sobre la base de una posición común, p.e. frente a los países del COMECON.

Cada uno de los países candidatos aporta a la Comunidad un enriquecimiento de su campo de influencia política. La Comunidad obtiene con Grecia un puesto de primera línea en la parte sudeste de Europa. Grecia mantiene tradicionalmente estrechas relaciones con una serie de países del Cercano Oriente. Con España ingresa en la Comunidad un miembro que mantiene tradicionalmente estrechas relaciones con los Estados del Magreb. Tal vez tenga todavía más importancia la puerta que se le abre a la Comunidad con el ingreso de Portugal y España hacia América Latina, por la que hasta ahora se ha demostrado muy poco interés, incluso se ha encontrado desconfianza y discriminada con respecto a África.

III. Integración económica: evitar la dilución.

En las negociaciones de adhesión habrá que tomar las precauciones

- 13 -

necesarias con el fin de evitar que en ningún caso se produjera con la ampliación un reblandecimiento del actual estado de integración o incluso condujera a una transición hacia una zona de libre comercio poco segura. Una unión aduanera no representa ya una auténtica limitación frente al mundo exterior. Por un lado los tipos de cambio, incluso dentro de la Comunidad europea - independientemente de la serpiente monetaria - se han vuelto flotantes y sus fluctuaciones pueden tener efectos de mayor importancia que las variaciones de los derechos de aduana. Además el 1 de Julio de 1977 se suprimieron también definitivamente los aranceles entre los estados ampliados de la Comunidad Europea y los seis restantes estados de la EFTA. En realidad los derechos de aduana solo desempeñan un cierto papel, aunque relativo, según los tipos de cambio, en el comercio intercontinental, sobre todo en el triángulo USA- Japón- Comunidad Europea. Como la unión aduanera ya no es un signo característico suficiente de la calidad de miembro de la Comunidad, hay que seguir perfeccionando sus restantes características, como la libre circulación de los ciudadanos, la libre circulación de mercancías y capitales así como la armonización del derecho económico, siempre que esto sirva para la creación de un mercado interior común.

En la ampliación debería evitarse la creación de nuevas categorías de excepción permanentes sobre las que puedan apoyarse los estados miembros actuales. Todas las excepciones que se les concedan a los países candidatos, tienen que estar estrictamente limitadas a un período de transición. La duración del período de transición de-

- 14 -

bería de fijarse de forma flexible según las condiciones de los distintos candidatos y no necesariamente tiene que ser igual de extenso para todos. Se debería de aprovechar para extender paso a paso las políticas comunitarias hacia los países candidatos.

cuatro libertades

A los países candidatos les corresponden al igual que a los actuales estados miembros, las cuatro libertades del Mercado Común - libre circulación de personas, mercancías, servicios y de capitales - sin ningún tipo de restricciones. Cualquier renuncia o limitación a una de estas libertades minaría los fundamentos de la Comunidad de forma decisiva y abriría camino a un debilitamiento. Los nuevos estados miembros por su parte tendrán que conceder plenamente a la Comunidad Europea una vez concluido el período de transición, el ejercicio de estas cuatro libertades. Como por desgracia de los países candidatos se ha renunciado a una fase preliminar, habrá que adaptar la concesión de las cuatro libertades a la duración del período de transición según la capacidad de ambas partes.

El período en el que los países candidatos puedan abrir su joven industria a la competencia de los viejos países industriales sin derechos de aduana y limitaciones cuantitativas, tiene que ser fijado de forma realista y no de forma optimista. Lo mismo rige para los plazos que se les concedan a los ciudadanos extranjeros para el libre acceso al ejercicio de una profesión o a la instalación de una industria. La exigencia a la libertad de circulación del capital se limita hasta ahora fundamentalmente a trans-

- 15 -

acciones, que garantizan la libre circulación de mercancías y servicios. Mientras que la importación de capital esté ampliamente liberalizada, se toleran dentro de la Comunidad de los nueve, limitaciones a la exportación de capitales. A Gran Bretaña y Dinamarca se les concedió temporalmente una reglamentación especial dentro de las exigencias de todos modos reducidas de las dos primeras normas sobre la liberalización de la circulación de capital. La ampliación no debería de detener a la Comunidad de formular de una vez una tercera norma sobre la liberalización de circulación de capitales. A los estados candidatos se les podrían conceder plazos razonables para adaptarse a estas amplias disposiciones de liberalización.

En el período de transición, los actuales estados miembros intentarán protegerse mediante cláusulas de protección contra perturbaciones del mercado en el caso de determinados productos delicados que se producen en los países candidatos a costes de salarios bajos. Estas deberían definirse según criterios muy estrictos, como p.e. según el modelo del artículo 226 referente al período de transición del Tratado del Mercado Común Europeo. A los países candidatos no se les deberá de impedir el acceso al mercado de la Comunidad Europea precisamente con aquellos productos con los que tienen mayor posibilidad de competir y con los que tienen las mejores perspectivas de desarrollo. Esto también también se debe de aplicar a los productos agrarios.

Por otro lado los países candidatos tienen que aceptar en el sector comercial la tarifa exterior comunitaria y en el sector agrario, las

- 15 -

disposiciones comunitarias sobre el mercado sin perjuicio de las reformas necesarias. Tienen que integrarse en la política comercial comunitaria. Esto significa que tienen que renunciar a una serie de posibilidades favorables de adquisición bilaterales de terceros países a favor del régimen de preferencia comunitario en el sector industrial y agrícola. Precisamente en el abastecimiento al Norte de productos agrarios, puede conducir esto a un aumento de los costes de importación y coste de la vida. Estos duros sacrificios para los países candidatos, que solo pueden aceptarse paso a paso durante el período de transición, deberían de ser plenamente reconocidos por la Comunidad Europea.

En cambio a los actuales países de la Comunidad, la concesión del derecho a la libre circulación en favor de los que buscan trabajo procedentes de los nuevos estados miembros, les creará problemas en una época que no se caracteriza precisamente por su pleno empleo. Aquí hay que evitar cualquier dramatización por el hecho de querer equiparar erróneamente la libre circulación con el derecho a un puesto de trabajo. La libre circulación solo da derecho a ocupar un puesto a aquellos trabajadores que están en posesión de una oferta de trabajo concreta. No da opción a empleo, sino que suprime una prohibición discriminatoria de empleo o un proceso especial de autorización para súbditos de otros estados miembros.

Entre el plazo, durante el que los países candidatos supriman las limitaciones a la circulación de mercancías frente a los actuales estados miembros y el plazo durante el cual estos últimos supriman las limitaciones a la libre circulación de las personas para los países candidatos, existe una relación real. Cuanto más se desarrolle

- 17 -

industrialmente la economía de los países candidatos y cuanto más producen, tanto menor será el riesgo que corran los actuales países miembros de la Comunidad de recibir una excesiva afluencia de obreros emigrantes. Grecia y España no podrán proporcionar a largo plazo mano de obra en gran medida a los estados miembros de la Comunidad Europea.

Los trabajadores de los estados miembros adheridos y sus familias tendrán que disfrutar el término del período de transición de los derechos personales estrechamente vinculados a la libre circulación de las personas, sin los que a esta le faltaría lo esencial. Esto se refiere a la totalización de los períodos de trabajo en la seguridad social y el derecho a la residencia, formación y empleo para los familiares. Los problemas técnicos, en parte difíciles, de la equiparación que se producen por las distintas cuantías de los costes y prestaciones efectivos de los sistemas de seguros sociales, solo podrán solucionarse a medio plazo durante el período de transición.

Acercamiento de las legislaciones

Las dificultades existentes para los tres nuevos países miembros para aceptar las políticas comunes y las legislaciones derivadas de la Comunidad, son por dos motivos mayores que las de la primera ampliación. La Comunidad Europea tiene por un lado una abundancia de nuevas disposiciones jurídicas en materias complicadas como el derecho patenterio, las normas comunitarias, disposiciones sobre el medio ambiente y reglamentaciones en materia de sanidad. Por otro lado los países candidatos, como jóvenes países industriales, tienen la tendencia a conformarse en algunos sectores con menos exigencias

- 18 -

de transición, paso a paso, un gran número de disposiciones jurídicas de la Comunidad Europea en sus legislaciones que por lo menos actualmente no hubieran incluido por sí mismos. A primera vista puede parecer desventajoso para ellos el corresponder a las exigencias de la Comunidad Europea, a menudo muy complicadas. Pero en realidad la obligación de tener que ofrecer desde un principio a la Comunidad Europea solo productos de gran calidad según las severas exigencias de seguridad y técnica, debería de inducirles a saltarse un escalón intermedio innecesario en el desarrollo y poderse establecer con más rapidez en las líneas de los países industriales con un alto desarrollo.

Unión económica y monetaria

La unión económica y monetaria, con un organismo monetario europeo y una moneda común, es el objetivo final fijado por la Comunidad. A pesar de que los países candidatos tienen este mismo ideal, su ingreso prolongará el camino hasta ella. No hay que sobrecargar a los nuevos países miembros, pero se tienen que ir sometiendo poco a poco a una disciplina a desarrollar en común.

Sería irrealista querer incluir inmediatamente a los países candidatos en la limitada Confederación monetaria Europea. Por muy indispensable que parezca mantener esta en pie, en interés de los participantes que permanecen en ella y como posterior organismo de captación para los restantes estados miembros, es precisamente la próxima ampliación la que pone de manifiesto la necesidad de un nuevo paréntesis común para el período en el que todavía no pueda darse el paso hacia el organismo

- 19 -

No es suficiente el simple compromiso de coordinación de la política monetaria. La Comunidad ha intentado en vano con seis y nueve estados miembros, coordinar paulatinamente una diversidad de factores y dispositivos político económicos. Pero la coordinación nunca ha llegado más allá de un intercambio de información anterior y posterior sobre medidas individuales a realizar o ya realizadas. No ha llegado a ser un instrumento real para la coordinación o política económica común. Con 12 estados miembros con distintas bases de partida e ideas, son todavía menores las perspectivas de coordinación de los diferentes elementos individuales.

Con estas premisas habrá que volver a intentar de nuevo con energía, el conseguir en todos los países de la Comunidad una estabilidad monetaria en la máxima medida. El conocimiento ultimamente adquirido en los pasados años de que la inflación no garantiza en absoluto el pleno empleo y que en cambio una política de estabilidad consecuente es la condición para un sano crecimiento económico, debería de facilitar las decisiones hacia este proceder común. Concretamente habría que pensar en un plan escalonado diferenciado, que impone un retroceso obligatorio de las tasas de inflación del 3 al 4%. Con ello no debería de confiarse en ningún caso únicamente en la política monetaria. Más bien habría que motivar, también en su propio interés, a todos los grupos sociales, en especial a aquellos que directamente son responsables del desarrollo del coste de salarios, a adoptar un comportamiento orientado hacia la estabilidad. Como los países que van a ingresar poseen elevadas reservas de productividad, de las que se podrá obtener mejor provecho con la ayuda de la Comunidad, tal política de estabilidad no será una carga para ellos.

- 20 -

Si la Comunidad Europea consigue perfilarse de nuevo como comunidad de estabilidad, también aumentará su peso en problemas político-económicos mundiales. Al mismo tiempo se establecería una condición fundamental para una estabilidad del tipo de cambio garantizada en gran medida.

Los Fondos

Antes de la ampliación habría que adaptar mejor los diferentes fondos europeos a su función como instrumento de integración, con el fin de no dar lugar a que los países que ingresan tengan ideas erróneas sobre la finalidad y las costumbres del empleo de los mismos. El fin de la redistribución interna en la Comunidad Europea está en tres fondos, el fondo regional, fondo social y fondo agrario. Los fondos monetarios de la Comunidad Europea y del sistema de asistencia a medio plazo sirven para salvar los déficits de la balanza de pagos a corto y medio plazo. Otra función temporal de la redistribución le corresponde a la concesión de créditos del Banco de Inversión Europeo y de la Comisión de la Comunidad Europea. Al fondo de desarrollo de los estados africanos, del Caribe y del Pacífico tienen que contribuir todos los estados actuales y futuros de la Comunidad Europea, aunque de acuerdo con sus posibilidades.

Los tres países candidatos se encuentran en una fase de transición de país agrícola a país industrial. Por esta razón tienen que poder contar con una aportación financiera extra del fondo regional considerable en una Comunidad pensada para nivelar el grado de desarrollo. Habría que aumentar considerablemente el fondo regional lo más tarde con la segunda ampliación. Prácticamente debería de actuar fundamentalmente el fondo para la purtacion explotación de las

- 21 -

países mediterráneos e Irlanda. Por lo tanto no existe motivo para la creación de un fondo para los países mediterráneos en el seno de la Comunidad Europea. En cambio los países de la Comunidad Europea con mejor situación deberían de renunciar ampliamente a los beneficios del fondo regional en favor de los territorios que se han quedado más atrasados. La opinión pública, que todavía no piensa en categorías de solidaridad, pone no obstante trabas a la aplicación de los tres fondos sobre los que se apoya la carga de la redistribución en la Comunidad. Por esta razón habrá que tomar todas las precauciones imaginables con el fin de emplear el volumen financiero de estos fondos para finalidades político-estructurales, en mayor medida y mejor que en el pasado. Por su volumen, es el fondo agrario el que cuenta con las mayores posibilidades. A un plazo más largo y en interés de los participantes está el aumentar la participación del fondo agrario también con cargo a la participación del mercado y armonización. Toda reorganización mayor plantea problemas fundamentales en la reforma de la política agraria común, que retrasan y que gravan fuertemente las negociaciones para la ampliación.

Por esta razón los esfuerzos a corto plazo se deben de dirigir a conseguir que los medios de los tres fondos movilizados para los intereses estructurales sean empleados de manera que sirvan de la forma más óptima para la adaptación de las estructuras a las características de la Comunidad ampliada. Hasta la fecha se ha presenciado una orientación más marcada de las finalidades de la Comunidad política estructural por los esfuerzos de algunos países miembros por determinar el empleo de medios hacia objetivos y procedimientos nacionales. La carencia de decisión y control

- 22 -

comunitario, hace desconfiar a aquellos países que llevan el mayor peso, de la utilización de los medios.

Mercado agrícola

El mayor problema con que se ha encontrado la política agraria comunitaria, es el exceso de producción. Con la ampliación se consigue un alivio para pocos productos importantes, como son la carne de vaca y el grano para piensos y en muy pequeña escala para los productos lácteos. En productos del Sur, el grado de autoabastecimiento aumenta en el tabaco y vino en más del 100%, en el aceite de oliva hasta casi el 100%. Hay que esperar que el aumento de los excedentes de productos de temporada, como son los tomates, uvas, peras y melocotones, así como en otras clases de fruta y verduras, sea considerable. Los bloqueos de las importaciones impuestos hasta ahora temporalmente a los países candidatos, ya no serán posibles.

La finalidad de las negociaciones de adhesión debe de ser el esfuerzo por conseguir posiciones de equilibrio y evitar excedentes excesivamente altos. Ya el mantener el actual nivel de precios, produciría después de la ampliación, un considerable exceso de producción en determinadas clases de frutas y verduras. La actual política agraria comunitaria, que se basa en intervenciones para garantizar un nivel de precios interior razonable y en financiar la exportación de excedentes, es por último, el resultado de la histórica coyuntura franco-alemana de los años cincuenta. Esta coyuntura de la entonces Comunidad de los Seis, es solo el punto de partida, que debe de tomarse como fecha, para una Comunidad ampliada. A la larga nadie podrá impe-

- 23 -

dir a una Comunidad ampliada el que defina su política sobre la base de una coyuntura de intereses de los 12 estados miembros. La nueva situación no perjudica a Francia unilateralmente. Francia e Italia, como países mediterráneos, más bien adquirirán con la ampliación un mayor peso político. Ya por eso no existe razón para imponer como condición previa para la ampliación, el aumento de la protección exterior para productos procedentes del área mediterránea.

Con escepticismo se observa la pretensión de los actuales estados miembros de querer defender con sus deseos de revisión, los intereses de los países candidatos. Cualquiera de los tres países está actualmente en condiciones de ofertar, con el actual nivel de precios, a precios competitivos. Existe más bien el peligro de que sobre todo los agricultores españoles, si se mantiene el actual nivel de precios aumenten considerablemente la oferta. A los países candidatos no les interesa el aumento del nivel de precios.

Si la Comunidad, con su limitado volumen presupuestario persigue objetivos político-estructurales en los países candidatos, tiene que mantener los gastos dedicados a la intervención de mercados y a la compensación de cambios dentro de unos límites e intentar reducirlos. No puede sencillamente traspasar los mecanismos de intervención y la tasa compensatoria de fronteras para productos del Norte a los productos del Sur, sino que tiene que someter a los primeros a un control. Una simple transmisión de los mecanismos válidos para los productos del Norte a los del Sur queda ya excluida en la intervención, debido a que la participación de la agricultura en el producto social bruto de los países candidatos calculado en un

- 24 -

rior al de la Comunidad de los nueve. La compensación de cambios agraria debería de ser suprimida antes de la ampliación con el fin de que los países que se adhieren no puedan formular pretensiones comparativas. A la vista de la demanda de adaptación previsiblemente difícil de las paridades de los países candidatos, la expansión a estos países de la tasa compensatoria podría tener consecuencias imprevisibles para la Comunidad. El incremento de la ayuda exterior de la Comunidad se ve también limitado por los intereses legítimos de aquellos países mediterráneos que no van a integrarse en la Comunidad. Cuanto mayor sea el nivel de precios y la ayuda exterior de la Comunidad, tanto más se limitan las posibilidades de venta de estos países mediterráneos. Esto no se refiere únicamente a la pérdida de suministros a la Comunidad, sino también a la mayor dificultad de venta en mercados de terceros países. Cuanto mayores resulten los excedentes de la Comunidad, tanto más se apoyará la venta a terceros países mediante subvenciones de exportación, poniendo así en peligro la venta de otros países mediterráneos como Turquía, los países del magreb o Israel, con los que mantiene relaciones de asociación o contractuales y cuyo desarrollo industrial pretende promocionar.

La Comunidad también tendrá que contar con reclamaciones compensatorias por parte de terceros países que se ven afectados por un más alto grado de autoabastecimiento del Mercado Común Europeo o porque se ven privados del trato preferencial disfrutado hasta ahora, con una política proteccionista moderada, p.e. para el vino, aceite de oliva, frutos cítricos, conservas de sardinas y algunas clases de frutas y verduras. Aunque se comprendan muy bien los deseos de estos terceros países, esta vez se debería de evitar la obligación contractual

- 25 -

para Nueva Zelanda. Una situación similar a la de Gran Bretaña, cuyo mercado esté completamente orientado a los países de la Commonwealth, no se tiene en la segunda ampliación.

A medio plazo habría que considerar la conveniencia de una política comercial basada en las preferencias para la zona mediterránea. La ampliación muestra con qué facilidad pueden convertirse este tipo de reglamentaciones, que pueden producir en los países beneficiados una orientación equivocada de la producción, en un problema. Mientras que a terceros países se les concedan compensaciones por preferencias de las que han dejado de beneficiarse, no deberían de seguir insistiendo en beneficiarse de otras preferencias o compromisos de compra. La Comunidad debería más bien orientar las compensaciones en forma de una política de importación liberal, en la disposición a una cooperación industrial más estrecha, y en todo caso en forma de un acceso más fácil al potencial crediticio del banco de Inversión Europea.

IV. Instituciones y reforma constitucional: rigidez en los órganos

Las instituciones que llevan a la práctica las decisiones en la Comunidad, ya son hoy demasiado lentas. Hay que prevenir una nueva paralización debida al ingreso de nuevos países miembros. Teniendo en cuenta que la Comisión Europea fue concebida como órgano ejecutivo de la Comunidad, con 16 a 17 miembros no podría cumplir con el principio de solidaridad. Habría por lo tanto que tratar de conseguir reducir el número de puestos, naturalmente a cargo de los países grandes. En el Consejo, cuyo número de miembros aumenta a 12, habría que llevar el trabajo con rigidez. Aunque no parece que se pueda conseguir la mayoría general al derecho al voto, el principio

- 26 -

pio de unanimidad tendría que limitarse estrictamente a cuestiones vitales. El reconocimiento de la importancia de una cuestión solicitada por un estado miembro, debería someterse a discusión entre los miembros. No debería considerarse garantizada por declaración unilateral del país correspondiente. Debería frenarse el desarrollo de la Secretaría del Consejo como organización simétrica a la Comisión. Por último habría que revisar el elevado número, casi imposible de determinar, de Comisiones de expertos en el Consejo y en la Comisión.

El paralelismo existente entre los Comités de expertos del Consejo y de la Comisión, es hoy en día ya poco eficiente. Con la ampliación se rían todavía más irregulares si se mantuviera la actual distribución por países. En cualquier caso en que un gremio tienda a convertirse en excesivamente numeroso o demasiado lento, deberían aplicarse los siguientes principios:

- Por cada estado solo un representante o a lo sumo, dos, para los estados más grandes.
- Aquellos estados que no estén interesados en determinados aspectos de la política comunitaria, deberían ceder, en general, la representación de sus intereses a otros países miembros, conservando el derecho de poder enviar en cualquier momento un representante propio.

En las elecciones directas al Parlamento Europeo es una desventaja que para el número de miembros de 410 diputados se eligiera el máximo común denominador. En las negociaciones para la ampliación no se deberían conceder a los países candidatos escaños adicionales al Parlamento. El número de escaños debería ser el mismo para todos los países candidatos.

- 27 -

clave de distribución, habría por lo menos que intentar no aumentar el número de miembros. Un Parlamento con más de 500 diputados sería demasiado numeroso y sería considerado por el contribuyente a la vista de sus actuales atribuciones limitadas, como demasiado oneroso. Tampoco habría que incrementar el número de miembros del Comité Económico y Social. En el Tribunal de Justicia Europeo, debería seguir siendo válido el principio de un juez por país, debiendo de decidir el voto del presidente, en el caso de haber un número par de miembros e igualdad en la votación.

El problema de los idiomas y traducciones aumenta con cada ampliación de la Comunidad de forma desproporcionada, mientras se siga manteniendo la igualdad de rango para todos los idiomas. En el principio que el inmediato derecho vigente y disposiciones jurídicas indirectas, es decir, que hay que traducir a todos los idiomas de la Comunidad todas las disposiciones jurídicas que obligatoriamente deban ser publicadas, no se puede modificar nada. La situación de igualdad de los idiomas de todos los países miembros, no se puede en cambio mantener, ya que el número de procesos de traducción, al aumentar el número de idiomas, se incrementa desproporcionalmente, según la fórmula $n(n-1)$. Frente a los 30 (6x5) procesos de traducción actuales en la Comunidad de los nueve, se tendrían 72 (9x8) procesos de traducción en la Comunidad de los 12. Con ello resultaría que el número de traductores e intérpretes en la Comunidad europea sería mayor que la totalidad del personal restante de redacción y ejecutivo de los órganos de la Comunidad.

Por una mayor eficacia de los trabajos de la Comunidad sería de de-

- 28 -

sear el reducir el número de idiomas a un máximo de 3 o 4 que sean hablados por un número superior a los 50 millones de personas en la Comunidad Europea. Ya para mantener el actual número de 6 idiomas de trabajo y no incrementarlo, podrían reconocerse plenamente como idioma de trabajo, solo aquellos idiomas que sean hablados por lo menos por 20 millones de personas. Esto significaría que de los actuales países miembros, Dinamarca, y de los nuevos países miembros, Grecia y Portugal, tendrían que renunciar totalmente a la traducción. No obstante en el Parlamento Europeo los diputados de estos países, deberían seguir teniendo el derecho de poder hacer uso de su idioma. Habría que garantizar la traducción a otro de los idiomas oficiales, del cual pudiera hacerse la traducción. En la práctica, la ampliación podría llevar a una nueva reducción a 1 o 2 de los idiomas de trabajo empleados en los órganos de decisión.

Separación entre reforma constitucional e ingreso

Las perspectivas para el desarrollo de la Comunidad Europea hacia la Unión Europea pretendida pero no definida, son como ya se ha expuesto, desfavorables. La Comunidad requiere una evolución hacia la unión económica y monetaria y hacia un organismo capaz de decidir, independientemente de si en el futuro va a contar con nueva, doce o incluso más estados miembros. La reforma constitucional necesaria para ello podría ser objeto, como ha propuesto un miembro de la Comisión, de una conferencia intergubernamental especial, a la que tienen derecho de asistencia los actuales y futuros países miembros. La ampliación en sí debería de concenarse según los procedimientos señalados en los acuerdos europeos, independientemente

- 29 -

Las negociaciones para la adhesión tendrían que finalizar en un plazo no superior a los 3, a lo sumo 4 años, contados a partir de la fecha de solicitud de ingreso con el fin de evitar decepcionar políticamente a los candidatos. Esto significa que las negociaciones en sí, una vez se tenga el dictamen de la Comisión de la Comunidad Europea, no pueden durar más de dos años.

Debe respetarse la ventaja de Grecia sobre los otros dos candidatos a miembros de pleno derecho. Políticamente no se podría justificar un aplazamiento del ingreso por más años. Las negociaciones con España y Portugal podrían resultar más largas, ya que los problemas agrarios son mayores y estos países, en oposición a Grecia no están adheridos a la unión aduanera comunitaria. Por esta razón las negociaciones con Grecia tendrían que concluir tan rápidamente posible como lo permita su desarrollo individual, mediante una cláusula de revisión apelable entre Grecia y la Comunidad, habría que garantizar que los acuerdos tomados son susceptibles de revisión y con ello no tienen el carácter de caso de precedente absoluto para las negociaciones con España y Portugal. En las negociaciones con Grecia podrían excluirse ampliamente las cuestiones institucionales en la primera fase, ya que Grecia podría asumir por de pronto el papel que se le había asignado a Maruega en las primeras negociaciones de adhesión como décimo país miembro. Grecia tendría que volver a participar en las negociaciones con Portugal y España cuando llegue el momento de tratar sobre la cuestión institucional.

(1) Informe de un grupo de expertos independientes designado por la Comisión de la Comunidad Europea, bajo la Presidencia de Sir De-