

PORTUGAL Y LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

por Francisco Javier VELAZQUEZ (*)

Uno de los objetivos esenciales de la política exterior portuguesa es la adhesión a la Comunidad Económica Europea. Así lo han declarado tanto el primer ministro Mario Soares como el actual ministro de Asuntos Exteriores, Jose Medeiros Ferreira. El programa del gobierno socialista, aprobado por la Asamblea de la República portuguesa en agosto de 1976, lo expresa claramente: con respecto a la Comunidad Económica Europea, tenemos también que encarar nuestra adhesión, aunque el proceso sea necesariamente más largo y más complejo que el previsto para el Consejo de Europa». La solicitud de adhesión al Mercado Común Europeo parece la consecuencia lógica de la «opción europea» de los actuales gobernantes portugueses, que en septiembre de 1976 consiguieron que su país fuese admitido en el Consejo de Europa como decimonoveno miembro. Asimismo, hay que señalar que Portugal pertenece a la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) desde su fundación, en 1949.

Una colaboración más estrecha con los países de la Comunidad es para Portugal, en las actuales circunstancias, una posibilidad y una necesidad. Tras la mutación operada en las instituciones políticas como consecuencia del derrumbamiento del régimen autoritario el 25 de abril de 1974, los problemas políticos para una integración han dejado de existir. Por otra parte, la evolución del comercio exterior luso desde mediados de los años sesenta y la pérdida de las colonias son factores que determinan la búsqueda de una mayor colaboración con los países del Mercado Común, como única solución para los graves problemas económicos que afligen al país.

El 18 de mayo de 1962 es la fecha que marca el primer intento portugués de estrechar los lazos con los países de la Comunidad. El gobierno portugués, presidido entonces por Antonio de Oliveira Salazar, solicita la apertura de negociaciones con los Seis. La decisión portuguesa es producto de la petición inglesa de solicitar la adhesión a la Comunidad. En 1961, el Reino Unido decide iniciar negociaciones con la Comunidad con vistas a la adhesión. Noruega, Dinamarca e Irlanda, tres países miem-

(*) Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología.

bros también de la EFTA (Asociación Europea de Libre Cambio), acompañan al Reino Unido en esta decisión. Los otros tres países miembros de la EFTA, Suecia, Suiza y Portugal, no solicitan la adhesión, pero piden la apertura de negociaciones.

Portugal tiene razones, en 1962, para no solicitar la adhesión. En primer lugar, la pervivencia del régimen autoritario aparece como una condición negativa. Una solicitud de adhesión por parte portuguesa hubiera desembocado en un rotundo no por parte de los seis miembros de la Comunidad. La guerra de Angola ha comenzado y las críticas al colonialismo portugués se producen ya en Europa. Por parte portuguesa, la tradicional desconfianza de Salazar hacia el «liberalismo europeo», es también un factor que retrasa los deseos de las corrientes de opinión partidarias de una más estrecha colaboración con los países del Mercado Común.

Portugal había participado en las negociaciones realizadas en el seno de la OECE (Organización Europea de Cooperación Económica) destinadas a la creación de una zona de comercio libre para toda Europa occidental. El fracaso de las negociaciones del Comité Maudling supuso la construcción de la EFTA, fundada en 1960. Por primera vez, las divergencias franco-británicas destruyeron temporalmente la posibilidad de una mayor colaboración económica entre los Estados europeos.

La petición portuguesa de apertura de negociaciones fue respondida el 19 de diciembre de 1962. La respuesta del presidente del Consejo de Ministros de la Comunidad Económica Europea marcaba la fecha de 11 de febrero de 1963 para que Portugal expusiese sus motivos ante la Comunidad. Sin embargo, esta primera entrevista fue aplazada *sine die*, como resultado de la ruptura de las negociaciones entre los países de la EFTA y la CEE, consecuencia del veto francés a la entrada del Reino Unido en la Comunidad Económica Europea. Así, esta primera petición portuguesa no tuvo consecuencias prácticas, pero el comercio luso con los países de la Comunidad aumenta considerablemente durante los años sesenta, haciendo cada vez más necesaria la realización de un acuerdo comercial.

El 10 de mayo de 1967, el primer ministro británico Harold Wilson renueva la petición de negociaciones para la adhesión de su país al Mercado Común. Nuevamente, Dinamarca, Irlanda y Noruega acompañan al Reino Unido en su petición de adhesión. Por su parte, Portugal se limita a renovar la solicitud de apertura de negociaciones, presentada en mayo de 1962. El ministro portugués de Economía se entrevista con el presidente de la Comisión, Jean Rey, al que comunica que Portugal mantiene sus intenciones de llegar a un acuerdo con los países de la Comunidad. El embajador portugués ante las Comunidades Europeas presenta una «aide-memoire» en la que indica que «Portugal segue com o maior interesse os esforços prosseguidos com o objetivo de encontrar uma solução construtiva para os problemas e dificuldades existentes e exprime o seu desejo de participar desde o início em quaisquer negociações visando um arranjo no domínio comercial e da cooperação tecnológica e científica» (1).

Las peticiones portuguesas de apertura de negociaciones con la Comunidad son siempre inmediatamente siguientes a las realizadas por los más importantes países de la EFTA, particularmente el Reino Unido. Tradicionalmente, el Reino Unido ha sido el primer comprador de productos portugueses. En 1967, los países de la EFTA com-

(1) CARLOS ROMA FERNANDES y PEDRO ALVARES: *Portugal e o Mercado Comum*. Lisboa, 1972.

praban el 34,3 por 100 de las exportaciones portuguesas y el 22,9 por 100 de las importaciones lusas procedían de los firmantes de la Convención de Estocolmo (2).

Tras la Conferencia de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Seis, realizada en La Haya (1 y 2 de diciembre de 1969), las perspectivas de colaboración entre los países de la EFTA y de la CEE cambian radicalmente. En abril de 1969, el general De Gaulle ha abandonado la presidencia de la República Francesa y su sucesor, Georges Pompidou no comparte las ideas del general en relación con la integración europea. El comunicado de la conferencia de La Haya abre las puertas de la Comunidad, finalmente, a nuevos miembros: «Las Comunidades europeas siguen siendo el núcleo original a partir del cual se ha desarrollado y ha levantado su vuelo la unidad europea. La adhesión a estas Comunidades de otros países de nuestro continente —conforme a las modalidades previstas por el Tratado de Roma— contribuiría, sin duda, al desarrollo de las Comunidades hacia dimensiones cada vez conformes al estado actual de la economía y de la tecnología. El establecimiento de lazos particulares con otros Estados europeos que han expresado su deseo en este sentido debería también contribuir a ello» (3).

El comienzo de las negociaciones para la adhesión por parte del Reino Unido, Dinamarca, Irlanda y Noruega obligó, de hecho, al resto de los países de la EFTA a intentar establecer con las Comunidades una forma de colaboración que les permitiese beneficiarse de las ventajas de un mercado ampliado de 300 millones de consumidores. En caso contrario, el resto de los países de la EFTA se encontraría en una situación de aislamiento, en contradicción con los principios de la formación de la EFTA y con los beneficios que la organización de una zona de libre cambio había reportado a sus economías. Por ello, aquellos países firmantes de la Convención de Estocolmo que no quisieron o que no pudieron ser candidatos a la adhesión, buscaron también establecer negociaciones que les permitiesen llegar a algún tipo de acuerdo.

Así, el embajador portugués ante las Comunidades entregó un **memorándum** en el que se reafirmaba el deseo del gobierno portugués de entablar negociaciones para llegar a un acuerdo y su satisfacción por el punto 14 de la Declaración de La Haya (4). El 30 de junio de 1970 comienzan las negociaciones entre la Comunidad y el Reino Unido y los otros países de la EFTA candidatos a la adhesión. El 10 de noviembre inician las negociaciones Austria, Suiza y Suecia, y el 24 del mismo mes, Finlandia, Islandia y Portugal.

Rui Patrício, ministro portugués de Asuntos Exteriores, al comienzo de las negociaciones declaró: «Nós cremos no futuro da Europa e estamos prontos a contribuir para o ingente esforço que a sua construção exige. Estamos convencidos de resto, de que a obra da construção europeia será reforçada pela contribuição que cada um de nós lhe possa dar» (5). La declaración del ministro portugués supone un profundo giro en la política exterior portuguesa, por cuanto lanza al olvido las desconfianzas

(2) Estadísticas de Comercio Exterior. Instituto Nacional de Estadística. Lisboa.

(3) **Bulletin des Communautés Européennes**, núm. 1, de 1970. Recogido de «La integración europea». Antonio Truyol y Serra. Madrid, 1972.

(4) Punto 14: «En cuanto se hayan iniciado las negociaciones con los países candidatos se entablarán discusiones con los demás países miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio que lo pidan, cerca de su posición con respecto a la Comunidad Económica Europea». Truyol, *op. cit.*, pág. 196.

(5) CARLOS ROMA FERNANDES y PEDRO ALVARES, *op. cit.*, pág. 98.

y prejuicios que habían caracterizado la anterior política lusa en relación a Europa. Los acontecimientos políticos internos de Portugal contribuyeron eficazmente para este cambio de rumbo de la política exterior lusa. En septiembre de 1968, y como consecuencia de un accidente que inutiliza a Oliveira Salazar, el profesor Marcelo Caetano es nombrado primer ministro. La guerra colonial continúa y el consecuente aislamiento internacional, pero en 1970 aún se cree que Caetano es partidario de una verdadera liberalización.

Las razones del giro de la política exterior portuguesa no sólo son políticas. En 1970, los países de la EFTA compraban el 44,2 por 100 de las exportaciones portuguesas, mientras que los países de la CEE únicamente el 24,6 por 100. Sin embargo, sumando las exportaciones de la CEE con las de los países adherentes nos encontramos con un porcentaje superior al 50 por 100 del volumen total de las exportaciones portuguesas (exactamente, el 50,2 por 100) (6).

Antes del comienzo de las negociaciones formales entre la Comunidad y Portugal tuvieron lugar dos contactos preliminares (7 de enero y 26 de junio de 1971). Después de la sesión del Consejo de Ministros de la CEE de 26 de junio de 1971, en que se fijaron los principios generales de los acuerdos a establecer con los países miembros de la EFTA no candidatos a la adhesión, comenzaron las negociaciones con Portugal. El Consejo de Ministros de la CEE de 26 de junio adoptó la decisión de que los acuerdos con estos países de la EFTA serían para el establecimiento de zonas de libre comercio.

El comienzo de las negociaciones formales entre Portugal y la CEE tiene lugar el 17 de diciembre de 1971. Dos son los objetivos esenciales de la delegación portuguesa: el mantenimiento de las ventajas ya conseguidas en el seno de la EFTA y lograr facilidades para determinados productos agrícolas, así como el establecimiento de un régimen especial en el terreno industrial, a causa del bajo grado de industrialización del país. Otras reuniones entre ambas partes tendrán lugar el 27 de marzo, el 20 de junio, el 6 de julio y el 14 de julio de 1972. Finalmente, después de año y medio de contactos preliminares y negociaciones formales, se llega a la firma del acuerdo el 22 de julio de 1972, en Bruselas. Este mismo día fueron firmados los acuerdos entre la CEE y los demás países de la EFTA no adherentes, excepto Finlandia.

EL ACUERDO DE 22 DE JULIO DE 1972

El acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República Portuguesa de 22 de julio de 1972 declara en su preámbulo el deseo de ambas partes de «consolidar y ampliar las relaciones existentes entre la Comunidad y Portugal», así como «el objetivo de contribuir para la obra de la construcción europea». El preámbulo del acuerdo declara también la resolución de ambas partes de eliminar progresivamente los obstáculos existentes en su comercio, «en conformidad con las disposiciones del GATT, referentes a la creación de zonas de libre comercio».

En virtud del acuerdo de 22 de julio de 1972, «ningún nuevo derecho de importación será introducido en el comercio entre Portugal y la Comunidad». Asimismo, los

(6) Estadísticas del Comercio Exterior. Instituto Nacional de Estadística. Lisboa.

derechos de importación existentes serán eliminados según un calendario que indica el 1 de abril de 1973 para la reducción al 80 por 100 de los derechos de base. Cuatro reducciones del 20 por 100 cada una serán efectuadas, respectivamente, el 1 de enero de 1974, el 1 de enero de 1975, el 1 de enero de 1976 y el 1 de julio de 1977. Igualmente, el acuerdo establece que las tasas de efectos equivalentes a derechos aduaneros cobrados en la importación, serán eliminados progresivamente. El 1 de enero de 1974 serán reducidas al 70 por 100 y se efectuarán tres reducciones del 20 por 100 cada una el 1 de enero de 1975, el 1 de enero de 1976 y el 1 de julio de 1977.

Los aspectos esenciales del acuerdo de 1972 son la formación de una zona de libre cambio para productos industriales entre la Comunidad y Portugal, relativas posibilidades de exportación a la Comunidad de productos agrícolas portugueses, limitación de los contingentes de productos textiles destinados a la exportación y la posibilidad de que Portugal establezca derechos aduaneros para industrias de nueva creación, antes de 1980. Un comité mixto, compuesto por representantes de ambas partes y presidido de forma alterna, «puede decidir que Portugal mantenga en vigor derechos de importación de naturaleza exclusivamente fiscal o el elemento fiscal contenido en los derechos de importación, posteriormente al 1 de enero de 1980» (7). Asimismo, el Comité mixto puede decidir que Portugal mantenga en vigor todas las tasas de finalidad especial (tasas aplicadas por los organismos de coordinación económica), posteriormente al 1 de enero de 1980 (8). El Comité mixto puede también modificar la lista de los contingentes abiertos por Portugal a la importación de automóviles procedentes de la CEE» (9).

El acuerdo de 1972, con sus ocho protocolos, ha seguido su curso hasta la reciente firma de un protocolo adicional y un protocolo financiero, firmados en septiembre de 1976. No obstante, las circunstancias de estos dos nuevos protocolos son sustancialmente diferentes, a las que imperaban cuando la firma del acuerdo de 1972. El 25 de abril de 1974 fue derrumbado el régimen de Marcelo Caetano y las intenciones de los gobernantes inmediatamente posteriores al «golpe de Estado de los capitanes» fueron calurosamente acogidas por los países miembros de la Comunidad Económica Europea. El socialista Mario Soares fue nombrado ministro de Asuntos Exteriores y Europa comprendió que los deseos de nuevos gobernantes portugueses eran de una más estrecha colaboración con los países del Mercado Común. A pesar de todo, los acontecimientos internos de Portugal durante el año 1975 retrasaron considerablemente tanto la ayuda económica prometida por la Comunidad a Portugal como la negociación de condiciones más favorables en el marco del acuerdo de 1972. La inestabilidad gubernamental lusa, la inclusión de los comunistas en los gobiernos del general Vasco Gonçalves y las declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores, Melo Antunes, partidario del «tercermundismo», retrasaron considerablemente las negociaciones entre ambas partes. Sólo después de los acontecimientos de 25 de noviembre de 1975, con la derrota de la facción militar más izquierdista, la celebración de las nuevas elecciones legislativas, que dieron de nuevo la victoria a los socialistas, y la elección del general Ramalho Eanes como presidente de la República, la CEE aceleró las negociaciones.

(7) Artículo 4, párrafo 4.

(8) Artículo 1 del protocolo número 5.

(9) Artículo 2, Protocolo número 6.

Al mismo tiempo, algunos países europeos conceden créditos a Portugal. La Comunidad concede a Portugal una «ayuda financiera urgente» para financiar proyectos concretos por un valor de 180 millones de unidades de cuenta. De esta cantidad, 30 millones constituyen una donación, y los otros 150 millones tienen una bonificación de interés del 3 por 100, sobre el interés normal del Banco Europeo de Inversiones. Tras la estabilización política, varios dirigentes políticos europeos visitan Lisboa, así como altos funcionarios de la Comunidades. Las negociaciones se desarrollan rápidamente bajo la dirección del nuevo ministro de Asuntos Exteriores, José Medeiros Ferreira, que declara, sin ambages, la «opción europea de Portugal». La anterior política «tercermundista» es claramente abandonada.

LOS PROTOCOLOS DE 1976

Finalmente, el 19 de septiembre de 1976, el ministro Medeiros Ferreira firma en Bruselas el protocolo adicional al acuerdo de 22 de julio de 1972 y el protocolo financiero. Casi al mismo tiempo, Portugal ingresaba en el Consejo de Europa como decimonoveno miembro. El protocolo adicional, referente esencialmente a los aspectos comerciales, hace algunas concesiones a los productos portugueses, particularmente conservas de pescado, ciertos productos hortícolas en conserva y vinos de Oporto, Madeira y Moscatel de Setúbal. No obstante, los deseos portugueses de conseguir facilidades con respecto a otros productos considerados importantes para la exportación portuguesa, como conservas de sardinas, concentrados de tomate y vinos de mesa, no se cumplieron.

Las tasas de importación de los productos industriales portugueses fueron eliminadas a partir del 1 de julio de 1976, adelantando así un año lo previsto en el acuerdo de 1972. En relación a los productos portugueses de la industria textil, sometidos al régimen de **plafonds**, la Comunidad aumentó el montante de los **plafonds** en un 10 por 100, mientras que el acuerdo de 1972 preveía un aumento del 5 por 100. Por otro lado, sin embargo, Portugal se comprometió a que durante 1976 las exportaciones al Reino Unido de productos textiles no sobrepasaran ciertos límites.

El protocolo adicional refiere también algunas medidas destinadas a la protección de la industria portuguesa. Según el acuerdo de 1972, ciertos productos industriales de la CEE dejarían de ser gravados en 1980. El protocolo de 1976 alarga los gravámenes hasta 1985. Otros productos que se encontraban libres de derechos, o que debían de serlo en 1980, podrán ser restablecidos por Portugal en un porcentaje del 20 por 100 **ad valorem**. Estos derechos deberán ser progresivamente reducidos, de acuerdo con un calendario que fija su eliminación total el 1 de enero de 1985.

Igualmente, el protocolo adicional indica la posibilidad de que Portugal utilice la cláusula de las «industrias jóvenes», ya prevista en el acuerdo de 1972, más allá del porcentaje del 10 por 100 de las importaciones de 1970.

El protocolo adicional consta también de otros apartados referentes a los trabajadores portugueses en la Comunidad y a la cooperación en el campo de la seguridad social. En ambos campos queda prohibida «toda a discriminação baseada na nacionalidade, em relação aos nacionais dos Estados membros en cujo território trabal-

ham» (10). El título III del protocolo adicional se refiere a la cooperación industrial, técnica, tecnológica y financiera. Según el artículo 15 del protocolo, esta cooperación tiene como objetivo «contribuir para o desenvolvimento económico e social de Portugal e intensificar os laços existentes para benefício mútuo das partes».

El protocolo financiero concede a Portugal, por un período de cinco años, desde el 1 de enero de 1978, 200 millones de unidades de cuenta europeas, bajo la forma de empréstitos del Banco Europeo de Inversiones. De estos 200 millones de unidades de cuenta, 150 tendrán una bonificación de interés del 3 por 100 al año, «ficando entendido que os encargos para a Comunidade do financiamento dessas bonificações não podem exceder 30 milhões de UCE» (11). Los créditos pueden ser concedidos a empresas públicas o privadas que presenten proyectos que favorezcan la industrialización del país y la modernización de su sector agrícola. Los créditos a las instituciones de desarrollo para el financiamiento de pequeñas y medianas empresas, los destinados a la realización de infraestructuras económicas y los proyectos de desarrollo de la agricultura y transformación de productos agrícolas o de pesca, tendrán además una bonificación de interés del 3 por 100 al año.

En cierto modo, la cooperación entre la Comunidad Europea y Portugal ha llegado a su techo en el presente cuadro institucional. De hecho, hay quien interpreta que las facilidades concedidas a Portugal, y sobre todo la ayuda financiera del Banco Europeo de Inversiones, colocan a Portugal en una posición similar a la de país asociado. Quizá por ello, los gobernantes portugueses plantean ya directamente la adhesión, cuya petición formal ha sido realizada por el gobierno portugués durante el presente año. Sin embargo, a nadie se le escapa que también existen dificultades, derivadas particularmente de la situación de subdesarrollo de la economía lusitana y de la competencia de ciertos productos agrícolas portugueses a los procedentes de algunos países miembros del Mercado Común.

El actual gobierno portugués es optimista en relación con su cooperación futura con la Europa de los Nueve. Esta declaración del gabinete portugués lo demuestra: «O processo de adesão comporta necessariamente a realização de certo número de actos sucessivos que necessitam de serem escalonados no tempo, e cuja duração se estima, por analogia, em cerca de tres anos. A intenção do Governo en acelerar a integração institucional de Portugal na CEE terá em conta não só as formalidades diplomáticas mas também a necessária preparação interna sobretudo por parte dos sectores económicos» (12).

(10) Artículo 10, párrafo 1. Artículo 11, párrafo 1.

(11) Protocolo financiero, artículo 2, párrafo 2.

(12) Programa de Governo constitucional. Lisboa, 2 de agosto de 1976.

