

GRECIA EN LA COMUNIDAD EUROPEA, 1981-1988

OLGA PELLICER*

UN ASPECTO POCO ESTUDIADO DE la Comunidad Europea (CE) es el papel desempeñado en ella por los países miembros de menor desarrollo económico relativo. El tema ha adquirido mayor actualidad por los cambios ocurridos en Europa del Este y la posibilidad de que surja interés, por parte de los nuevos gobiernos, en buscar acuerdos de asociación con la CE que en su momento faciliten el camino para la plena membresía.

El atractivo que ejerce la CE no se deriva solamente de las ventajas económicas, aunque éstas sigan siendo las más buscadas. La pertenencia a la Comunidad es también una manera de garantizar las instituciones democráticas, la defensa de los derechos humanos y la pertenencia al universo político, jurídico y cultural europeo. Asimismo, es una forma de adquirir mayor presencia internacional, al permitir que países pequeños participen en pie de igualdad en el diseño de la política comunitaria y en la formulación de la política externa común.

El caso de Grecia ilustra bien estas motivaciones. Su ingreso a la Comunidad en 1981 abrió una nueva etapa para el proceso de integración europeo. Aunque lo que algunos autores han llamado la integración de socios desiguales se inició con el ingreso de Irlanda en 1975, fue la ampliación hacia los países mediterráneos la que alteró más profundamente la homogeneidad relativa que existía entre los socios fundadores por lo que toca a grados de industrialización e ingreso per cápita. La presencia de Grecia en la CE obligó, por una parte, a dar mayor importancia que en el pasado a las medidas que contribuyen a la cohesión económica y social previstas en el preámbulo del Tratado de Roma y en el título V del Acta Única Europea;¹ por otra parte, a

* La autora fue embajadora de México en Grecia de 1984 a 1988.

¹ El Acta introduce modificaciones al Tratado de Roma, entre las que destaca la adición del título V, en la tercera parte del Tratado, relativo a la cohesión económica

tomar en cuenta los puntos de vista griegos en la formulación de la política externa común, concertación a la que se le otorga gran importancia desde la firma del Acta Única.² Desde el punto de vista de Grecia, su pertenencia a la Comunidad consolidó el acercamiento y los vínculos con Europa occidental, tema significativo para un país que durante años fue visto como una región ajena a los acontecimientos más relevantes de la Europa contemporánea.

El acceso de Grecia a la CE fue seguido, a pocos meses de distancia, por el triunfo del primer gobierno socialista en ese país, el cual se mantuvo en el poder hasta 1988. La presencia de los líderes socialistas dio el tono a los primeros años de Grecia en la Comunidad, tanto por el estilo combativo para comprometer a la CE en mayor número de acciones a favor de los países más pobres, como por el empeño, durante la primera época, en hacer valer puntos de vista en materia de política exterior considerados poco ortodoxos por los países más poderosos de la organización.

Las experiencias de Grecia en la CE son un buen campo de observación para llegar a conclusiones preliminares sobre el significado de esta institución para los países de la periferia europea. Como veremos, el saldo inicial de la pertenencia no es uniformemente positivo; persisten interrogantes referidas a los efectos sobre la economía, en particular el proceso de industrialización, y acerca del apoyo para solucionar problemas ancestrales de la política exterior como es, en el caso de Grecia, las relaciones con Turquía.³ Sin embargo, la pertenencia a un grupo prestigioso que, entre otras cosas, es un notable factor de agluti-

y social. En dicho artículo la Comunidad se fija, como uno de sus objetivos, "reducir la distancia entre las diversas regiones así como el retraso de las regiones menos favorecidas". Para cumplir ese objetivo se solicita a la Comisión que someta al Consejo una propuesta para remediar esas disparidades y atrasos regionales. Texto del Acta en *Boletín de la CE*, Suplemento 2/86, Luxemburgo, Publicaciones oficiales de la CE, 1986.

² La cooperación en materia de política exterior que se venía ejerciendo con bastante éxito desde comienzos de los años setenta quedó consagrada en el título III del Acta Única relativo a las disposiciones sobre la cooperación europea en materia de política exterior. Brevemente resumidos, los artículos que forman parte de este título establecen el compromiso de consulta e información previo a la toma de posiciones por parte de los Estados miembros; los mecanismos de reunión que aseguren el diálogo sistemático entre los responsables de la política exterior (mínimo cuatro veces al año); el objetivo de lograr una cooperación más estrecha en materia de seguridad europea; la decisión de llevar adelante una concertación política en el seno de los organismos y conferencias internacionales y, finalmente, la institucionalización de un secretariado en materia de cooperación política europea con sede en Bruselas.

³ Estas ideas ya han sido desarrolladas en Olga Pellicer, "La integración de Grecia a la CE", Cuadernos IMRED, núm. 32, junio, 1988.

nación y fortalecimiento del gran espacio europeo, justifica plenamente el atractivo que la CE ha ejercido y seguirá ejerciendo sobre los países más pequeños y de menor desarrollo del área.

El presente trabajo se divide en dos partes: la primera se refiere a las condiciones en que ocurrió el ingreso de Grecia en la Comunidad y las actividades del gobierno socialista dentro del periodo que va de 1981 a 1988. La segunda ofrece una rápida visión de las ventajas que Grecia obtiene de su pertenencia a la CE, tanto en el ámbito económico como en el de las percepciones culturales, en el orden jurídico y, sobre todo, en el *status* ocupado en la política internacional.

I. EL INGRESO A LA CE

1. *Los antecedentes: el debate interno sobre la adhesión*

A diferencia de los otros países mediterráneos, donde el ingreso en la Comunidad recibió el apoyo de la mayoría o de la totalidad de las fuerzas políticas, en Grecia el acceso estuvo precedido de un fuerte debate que colocó en campos opuestos a los dos partidos más importantes, el conservador Nueva Democracia (ND), y el Movimiento Socialista Panhelénico (PASOK).

Para la Nueva Democracia, encabezada por el arquitecto de las instituciones políticas creadas a la caída de la dictadura, Constantinos Karamanlís, el ingreso en la CE se convirtió en eje central de la política exterior durante su permanencia en el poder, de 1974 a 1981. Dicho ingreso fue considerado una garantía para el funcionamiento de la recién recuperada democracia y el camino más idóneo para que, ampliando sus apoyos entre los socios europeos, Grecia pudiese escapar de la influencia norteamericana exclusiva. Los dirigentes de la ND nunca pusieron en duda el principio "Grecia pertenece a Occidente", pero sí resintieron la simpatía activa o tácita de los Estados Unidos hacia la dictadura de los coroneles y la posición ambivalente de la OTAN ante la ocupación del norte de Chipre por tropas turcas en 1974. Teniendo en cuenta estas circunstancias, el ingreso en la CE fue visto como la manera de fortalecer la posición internacional de Grecia, sin violentar su pertenencia básica a las alianzas politicomilitares occidentales.⁴

⁴ Un buen resumen de las ideas que inspiraron la decisión de solicitar la plena membresía a la CE bajo el gobierno de Karamanlís aparece en "The Politics of Greek Accession", en George Minct, Jean Siotis y Panos Tsakaloyanis, *Spain, Greece and Community Politics. The Mediterranean Challenge*, VI Sussex European Papers No. 11, Sussex

Karamanlís reconoció el mayor peso otorgado a consideraciones políticas. En sus declaraciones a la prensa el día que presentó la solicitud para la plena membresía a la CE dijo:

Nuestra solicitud se basa en la evolución de las resoluciones entre Grecia y la Comunidad así como en la posibilidad de la economía griega para integrarse a la economía europea. Pero las bases de nuestra solicitud son *en primer lugar y definitivamente políticas*. Tienen que ver con la consolidación de la democracia y el futuro de la nación.⁵

Una visión muy distinta era la ofrecida por las fuerzas políticas de izquierda, independientes o integradas al PASOK o al partido comunista. Desde su perspectiva había al menos tres argumentos para oponerse al ingreso de Grecia en la Comunidad. El primero se refería al distanciamiento o a diferencias básicas existentes entre los procesos económicos y socioculturales de Grecia y los de otros países de Europa occidental. En una conferencia sustentada por Theódoros Pángalos, el experto pasokista para las relaciones de Grecia con la Comunidad, esas diferencias se sintetizaron de la siguiente manera:

Grecia no es solamente el país más pobre de la Comunidad, sino el que tiene estructuras económicas y sociales cualitativamente distintas. Es el único país que no tomó parte en la primera o segunda revolución industrial y que, hasta este momento, no está preparado para participar en la tercera revolución tecnológica. El incremento en los niveles de vida se ha logrado por procedimientos típicamente tercermundistas, o enteramente peculiares y frágiles (turismo, ingresos de trabajadores migratorios).

Desde el punto de vista político, el escenario no corresponde a la situación generalizada del resto de Europa. La derecha tiene las características de una formación de extrema derecha si se aplican estándares europeos, el PASOK es único en su peculiaridad como partido socialista avanzado y el partido comunista es el más ortodoxo de los europeos occidentales. En el aspecto cultural, las corrientes de opinión y conflictos que están presentes en Europa no tienen nada que ver con la mayoría de los griegos. . . la influencia del islam sobre la herencia cultural fue muy grande. Somos el único país de Europa que mantiene relaciones plenas con una población expatriada que representa el 20% de la nación. . .⁶

European Research Center, 1981, pp. 85-120. Sobre las diferencias entre diversos grupos políticos ver Louka Tsoukalis, *The European Community and its Mediterranean Enlargement*, Londres, Allen and Unwin, 1981, pp. 105-131.

⁵ Citado en George Minet, Jean Siotis *et. al.*, *op. cit.*, p. 100.

⁶ Theódoro Pángalos, "Greece and Europe: History and Prospects", en *Greece Today*, Atenas, verano; 1984.

A estos señalamientos, que reflejan bien las dudas frecuentes en algunos sectores de la sociedad griega respecto a la posible identificación de Grecia con el resto de Europa occidental, se aunó el segundo argumento relativo a la escasa capacidad de la CE para responder a las demandas de países miembros de menor desarrollo. Estudios llevados a cabo en los inicios de los años ochenta sobre la segunda ampliación de la Comunidad, concluyeron en numerosas ocasiones que había pocas esperanzas de reducir las desigualdades regionales en Europa a partir de medidas aplicadas por ese organismo. Dichos estudios revelaban que la concentración geográfica de la industria y del ingreso en el ámbito comunitario había seguido acrecentándose incluso en los países miembros que, comparados con los países candidatos, poseían un grado similar de desarrollo económico. Como dice Vaitzos:

Hay pruebas evidentes de que, geográficamente hablando, existe un centro industrial dentro de la CE. Asimismo, aparecen importantes diferencias en las cifras de ingreso por habitante y en los niveles de productividad a medida que aumenta la distancia entre cada región en particular y el centro de este núcleo europeo. Aunque las diferencias regionales hayan disminuido en el plano nacional, sobre todo por la acción redistributiva de los gobiernos nacionales, las diferencias regionales dentro de Europa siguen siendo acusadas y, a menudo, continúan empeorando. . . Si se produce este desarrollo desigual entre miembros de la Comunidad con estructuras de producción que, en general, son muy semejantes entre sí, ¿cómo reaccionarán al reto de la "integración" unos sistemas económicos mucho menos desarrollados?⁷

El tercer argumento contra la pertenencia a la CE tenía que ver con las ideas generales del PASOK en materia de política exterior. Definidas durante la permanencia de sus líderes en el exilio, dichas ideas formaban parte de las tesis —popularizadas por los principales voceros del tercermundismo a comienzos de los años setenta— relativas al funcionamiento del sistema internacional y al lugar ocupado en él por los países menos desarrollados. Para los fundadores del PASOK, Grecia era una nación de la periferia capitalista y, como tal, estaba sometida a la explotación y dominación política de los países centrales. Contrarrestar esta desventaja exigía una reorientación general de la política exterior con el fin de establecer nuevas alianzas con países de desarrollo similar, debilitar la política de bloques que reduce el margen de acción

⁷ C. Vaitzos, "Economic Effects of the Second Enlargement", en D. Seers y C. Vaitzos (eds.), *The Second Enlargement of the EEC. The Integration of Unequal Partners*, Londres, MacMillan Press, 1982, p. 245.

de los países periféricos y, en general, activar el papel diferenciado e independiente de Grecia en la política internacional.⁸

A partir de esas ideas, el PASOK se oponía a la profundización de vínculos con Occidente que implicaba el ingreso a la CE. Proponía, a cambio, acuerdos especiales con esa organización que tuviesen en cuenta las necesidades específicas de la economía griega. Con respecto a otras regiones y temas proponía la ampliación y el fortalecimiento de relaciones con los países de la cuenca del Mediterráneo y del Medio Oriente, el acercamiento a los foros tercermundistas, y una política pacifista, partidaria del desarme y la distensión con los países del Este. El último punto facilitaba el camino, ya abierto por Karamanlís, para el acercamiento político y económico con los Estados socialistas. Una política exterior así definida permitiría, según el PASOK, utilizar el lema "Grecia pertenece a los griegos" que sustituía al de la Nueva Democracia, "Grecia pertenece a Occidente".

Mientras se debatía sobre los pros y contras del ingreso a la CE, el 1º de enero de 1981, el parlamento, dominado por la mayoría conservadora, aprobó el Tratado de Adhesión que aseguró la pertenencia de Grecia a la Comunidad. Pocos meses después, gracias a un incremento impresionante de los votos a su favor, que pasaron del 24% al 44% del total, los socialistas llegaron al poder. Desde el gobierno, el PASOK no se empeñó en la idea de someter a referéndum la pertenencia a la CE. El costo político que hubiese tenido la salida en su relación con los países europeos era muy alto; las presiones dentro de la OTAN se hicieron sentir y hubo voces dentro del partido que hicieron notar las ventajas económicas que la Comunidad podía ofrecer para la puesta en marcha de la política agrícola prevista por el régimen socialista. El PASOK se propuso entonces permanecer en la Comunidad, pero redefiniendo los términos de la pertenencia y luchando para introducir en la política comunitaria medidas novedosas que permitiesen responder mejor a las necesidades de los socios más pobres.

2. *El papel de Grecia en la CE, 1981-1985*

Los lineamientos de la política del gobierno socialista hacia la CE quedaron plasmados en un memorándum⁹ sometido a la atención de la

⁸ La orientación de la política exterior del PASOK está bien definida en *The Greek Government Programme*, presentado por el primer ministro Andreas Papandreu, Atenas, PASOK, 1981.

⁹ Reproducido por la oficina de la CE en Atenas, mimeo., 1982.

Comisión en marzo de 1982. El documento, después de enumerar los graves problemas estructurales de la economía griega, el impacto negativo de la adhesión y la política económica que se proponía seguir el régimen socialista, señalaba las deficiencias en el trato hacia los países más débiles.

La Comunidad ha proclamado en numerosas ocasiones la necesidad de llevar a cabo una acción común para hacer frente a las desigualdades entre sus regiones y entre sus Estados miembros. Sin embargo, estas proclamas no se han materializado en hechos, sea porque los mecanismos apropiados no han sido creados, porque las políticas seguidas y los mecanismos existentes no siguen criterios adecuados, o bien no son eficaces porque los recursos de que disponen son insuficientes.¹⁰

Sobre esta base el gobierno helénico llegaba al meollo de sus demandas al solicitar un cierto número de medidas nuevas, diferentes a las que regían las relaciones entre Grecia y la CE. Concretamente solicitaba:

La expansión y activación de los mecanismos comunitarios de financiamiento y paralelamente el reconocimiento por parte de las agencias de la Comunidad de las posibilidades particulares de derogación, por un lapso razonable, de algunas reglas comunitarias. . .

En lo que se refiere a los diversos organismos comunitarios de financiamiento, nos parece necesario proceder a una revisión de criterios de manera que el otorgamiento de recursos y su utilización corresponda a las particularidades de la realidad griega tanto social como económica y administrativa; aumentar los recursos otorgados y coordinar la acción de los fondos; y crear un nuevo fondo de desarrollo de las regiones mediterráneas dotado de recursos propios . . .¹¹

La Comisión respondió al memorándum mediante dos comunicaciones al Consejo. La primera, en junio de 1982, estuvo dominada por una actitud reticente frente a las demandas del nuevo gobierno socialista, en particular, las relativas a la derogación por un cierto lapso de las reglas comunitarias. Haciendo referencia a ese punto, la Comisión señaló que “la Comunidad puede contribuir al desarrollo de la economía griega y a la resolución de sus problemas específicos por la vía de la aplicación de su política y no de la derogación de sus reglas”. Ahora bien, respetando siempre esas reglas comunitarias y tomando en cuenta las limitaciones que imponen los problemas de presupuesto, la Co-

¹⁰ *Ibid.*, p. 8.

¹¹ *Ibid.*, pp. 10 y 11.

misión consideraba que las preocupaciones del gobierno griego ya estaban recibiendo una respuesta con medidas que estaban en marcha o en proceso de discusión.¹²

En la segunda comunicación al Consejo, en marzo de 1983, la Comisión adoptó una posición más positiva al insistir en el propósito de dar “una respuesta global y práctica a las preocupaciones evocadas en el memorándum del gobierno helénico”. La solución fue proponer Programas Integrados del Mediterráneo (PIM) para Grecia en los cuales se consideraba una acción de la Comunidad “más extensiva y más intensiva que en el resto de las regiones mediterráneas”:

Al definir su programa para Grecia la Comisión se esfuerza, en la medida de lo posible, por tener en cuenta las características específicas de la situación griega tal y como han sido definidas en el memorándum. . . Las propuestas son ambiciosas y, de hecho, constituyen una respuesta de la Comisión a buen número de demandas formuladas en el memorándum. La Comisión propone que para el periodo de 1985 a 1991 la Comunidad consagre a Grecia 2 542 millones de ECUS repartidos como sigue: agricultura 1 235, bosques 120, pesca 139, desarrollo económico general 1 048. Este Programa Integrado del Mediterráneo para Grecia responde tanto a las demandas del memorándum como a las discusiones que tuvieron lugar entre la Comisión y las autoridades griegas. . .¹³

Sin embargo, transcurrió algún tiempo antes de que los PIM se convirtieran en realidad. Las crisis financieras de la Comunidad fueron postergando su aprobación hasta la sesión del Consejo en marzo de 1985. En aquella ocasión, los representantes griegos amenazaron con vetar indefinidamente el ingreso de España y Portugal si no se aprobaban las propuestas para los PIM. Bajo esa fuerte presión, el Consejo decidió aprobar los programas con una duración de siete años y con el siguiente financiamiento: de los fondos estructurales (dos mil millones de ECU, *european currency units*), de una partida suplementaria del presupuesto (1 600 millones) y de préstamos hasta por 2 500 millones de ECUS que podían ser contraídos con las instituciones crediticias de la Comunidad. De acuerdo con los compromisos contraídos por el Consejo, las dos primeras categorías de recursos beneficiarían a Grecia con un monto de dos millones de ECUS, una suma ligeramente inferior a la propuesta por la Comisión.¹⁴

¹² Commission des Communautés Européennes, *Memorandum Grec du 19 Mars 1982*, *Communication de M. Burke*, Bruselas, 9 de junio de 1982.

¹³ Commission des Communautés Européennes, *La Grèce dans la Communauté, Evaluation et Propositions*, Bruselas, 29 de marzo de 1983, p. 6.

¹⁴ Conseil Européen, *Conclusions*, Bruselas, 29 y 30 de marzo de 1985, p. 11.

En el informe de labores para el año de 1985, la Comisión consideró la aprobación de los PIM como el evento de mayor importancia para la política regional. Así lo juzgó también el gobierno pasokista, para quien la respuesta favorable a las demandas en materia financiera contenidas en su memorándum fue un triunfo utilizado hábilmente en la campaña electoral que lo llevó al segundo triunfo en las elecciones generales en mayo de 1985.

La obtención de un esfuerzo especial de la CE en favor de las regiones menos desarrolladas no fue el único objetivo de la política griega en la Comunidad durante los primeros años. También fue importante la decisión con que actuó para hacer valer sus puntos de vista respecto a cuestiones de política exterior, algunas relacionadas directamente con los problemas nacionales de Grecia, como las relaciones de la CE con Chipre y Turquía, otras de índole más general, como la conveniencia de mayor participación de Europa en la solución de los problemas de Medio Oriente o la conveniencia de seguir el camino de la disuasión o de la distensión en las relaciones Este-Oeste.

Uno de los rasgos sobresalientes de la política exterior del PASOK fue su empeño en dar a Grecia un papel activo y diferenciado en el ámbito internacional; ambición novedosa para un país que, como bien lo definió Jean Siotis, "ha sido el objeto y no el sujeto de la política internacional".¹⁵ La búsqueda de mayor activismo internacional se dio en diversos campos, pero tuvo su mayor expresión en el terreno del desarme. Por medio de la Iniciativa de los Seis, las propuestas para la desnuclearización de los Balcanes o los llamados en favor de la distensión, el primer ministro Papandreu mantuvo un discurso combativo que subrayaba los peligros de la Guerra Fría y del armamentismo, en particular el de tipo nuclear. Este discurso inspiró la posición de Grecia en el interior de la CE durante los primeros años de su pertenencia; sin embargo, el momento era particularmente difícil para que encontrara eco entre los socios comunitarios. Bajo la directiva del gobierno de Reagan, la política de disuasión frente a la Unión Soviética tomó fuerza a comienzos de los años ochenta. La mayoría de los gobiernos europeos siguió esa línea, endureciendo sus relaciones con los países socialistas y decidiendo, entre otras cosas, la instalación de los misiles Pershing en Europa. En tales circunstancias, Grecia, desempeñando por primera vez un papel distinto al de sus aliados occidentales, trató de avanzar sus puntos de vista en materia de distensión y desarme. Un

¹⁵ Jean Siotis, "Characteristics and Motives of Entry", en Lyn Gorman y Marja Liisa Kiljunen (eds.), *The Enlargement of the European Community. Case Studies for Greece, Portugal and Spain*, Londres, MacMillan Press, 1983, pp. 57-69.

ejemplo fue la propuesta presentada al Consejo de la CE en agosto de 1983 para que los países miembros detuvieran por seis meses la decisión relativa a la instalación de los misiles Pershing, dando oportunidad a que se renovaran las negociaciones en Ginebra entre la URSS y los Estados Unidos. La respuesta encontrada fue negativa. Grecia optó, entonces, por dejar constancia de sus reservas ante la línea adoptada por la mayoría de los socios respecto a las relaciones Este-Oeste. Así, se negó a unirse a la condena de la Unión Soviética con motivo del asunto del avión sudcoreano o a dar su aprobación a las medidas económicas contra Polonia con motivo de la imposición de la ley marcial en ese país.¹⁶

Las posiciones anteriores dieron lugar a múltiples comentarios negativos en revistas especializadas, semanarios y prensa internacional.¹⁷ Los temas recurrentes eran lo inesperado o incierto de las posiciones del gobierno socialista en materia internacional, la intensificación de los sentimientos anti-occidentales en Grecia, la influencia que ejercían en la política exterior las posiciones ideológicas de la izquierda radical y, finalmente, la escasa confiabilidad del gobierno socialista helénico, tanto en los mecanismos políticos comunitarios como en el ámbito de la OTAN. Estos reportajes alarmistas fueron en aumento a medida que se acercaban las elecciones generales en Grecia y cundían los temores ante la posibilidad de un segundo triunfo socialista. Después de que éste ocurrió, en mayo de 1985, se puso en evidencia que las alarmas eran infundadas. La experiencia demostró que durante el segundo periodo en el poder, el gobierno socialista, por múltiples motivos internos y externos, se inclinaría hacia un mejor entendimiento político con sus socios de la Comunidad.

La aprobación de los Programas Integrados del Mediterráneo en 1985 puso punto final a la etapa de "redefinición" de las relaciones de Grecia con la Comunidad. A partir de entonces, sin aludir ya a las condiciones iniciales de ingreso, Grecia participó en el proceso de cambio y de fortalecimiento de la CE iniciado en la reunión del Consejo de Milán en junio de 1985. Allí se acordó la celebración de la conferencia intergubernamental para redactar la llamada Acta Única Europea, aprobada en Luxemburgo seis meses después y ratificada más tarde

¹⁶ Para un breve análisis de aspectos políticos de la acción del gobierno socialista en la CE ver "La Politique Étrangère Grecque. Modernisation et Role International d'un Petit État", en *La Grèce en Mouvement*, París, Les Temps Modernes, diciembre, 1985, pp. 861-887.

¹⁷ Véanse, entre otros, Panayotis Dimitras, "Greece. A New Danger", en *Foreign Policy*, primavera, 1985, pp.134-151, y John Loulis, "Papandreu's Foreign Policy", en *Foreign Affairs*, invierno, 1984-1985, pp. 375-391.

por todos los países miembros. El Acta modificó el Tratado de Roma y abrió una nueva etapa en el proceso de integración europea.¹⁸ No cabe resumir aquí los cambios introducidos en la CE a partir de la firma del Acta; basta recordar que en ella se acordó, entre otras cosas, fijar cuatro grandes objetivos para el desarrollo de la Comunidad: el pleno establecimiento del mercado único para 1992, la promoción de la cooperación monetaria, el fortalecimiento de la cohesión económica y social, y el desarrollo de nuevas políticas en el terreno científico y tecnológico.¹⁹

A lo largo de estas negociaciones, Grecia e Irlanda encabezaron los esfuerzos para que el Acta recogiera el tema de la cohesión económica y social, que sólo se mencionaba en el preámbulo del Tratado de Roma, y lo incorporara en la parte central. Así, en la tercera parte del Tratado de la CE se añadió el título V, cuyo artículo 130a estipula que para

...promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrolla y lleva a cabo su acción con el fin de reforzar su cohesión económica y social.

En particular, la Comunidad se propone reducir las disparidades entre las diversas regiones y reducir el retraso de las regiones menos favorecidas.

Este articulado reforzó notablemente el compromiso de la CE con la lucha en contra de las disparidades regionales y dio pie para que países como Grecia, Irlanda, España y Portugal apoyaran mejor sus demandas.²⁰

¹⁸ Véase nota 1.

¹⁹ El objetivo más ambicioso es el establecimiento del mercado interno durante un periodo que termina el 31 de diciembre de 1992. Dicho mercado supone un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará asegurada. Para acelerar su creación, el Acta introdujo la norma de que el Consejo aprobará por mayoría calificada las medidas a favor del mercado interno; es el único caso en que el Consejo puede eludir el veto. El efecto pernicioso de la creación del mercado interior sobre las economías menos desarrolladas de la CE ha sido ampliamente reconocido; de ahí la importancia de contrarrestarlo mediante medidas a favor de la llamada cohesión económica y social.

²⁰ La mayor atención que se concede al tema de la cohesión en los trabajos de la Comisión o en las reuniones del Consejo se puso de manifiesto en documentos y reuniones cumbre de la CE a finales de los años ochenta. Es innegable que el tema está ligado a las reformas al presupuesto que, a su vez, no pueden prosperar mientras siga estancado el problema de los cambios a la Política Agrícola Común que exige el Reino Unido. Sin embargo, e independientemente de las medidas que puedan tomarse a corto plazo, puede afirmarse que la preocupación por las disparidades regionales en la CE es mayor hoy que hace algunos años.

Después de firmada el Acta, la política griega giró principalmente en torno al tema de la simultaneidad entre las medidas a favor del mercado interno y las que apoyaban la cohesión. Los argumentos aducidos para pedir esta simultaneidad fueron, primero, la confirmación de que (como lo preveían los estudios citados sobre la ampliación mediterránea)²¹ se habían acentuado las disparidades regionales en Europa desde el ingreso de Grecia en 1981: el ingreso per cápita de este país, que en 1981 representaba 59% del promedio de la CE, se redujo a 53% en 1987. Después, la convicción de que el establecimiento del mercado único provocaría inevitablemente una exacerbación de esas desigualdades y ocasionaría tendencias desestabilizadoras en las economías más débiles de la CE, y por ende un espacio europeo genuino, dotado de un mercado interno único, sólo podría funcionar si se daba la convergencia en los niveles de desarrollo.

El segundo problema en el que se centró el interés del gobierno socialista griego fue el aumento del presupuesto de la CE. En su opinión, ése debía ser un instrumento efectivo de la política comunitaria y, por tanto, su volumen debía determinarse en función de los objetivos y opciones de la organización y no de principios técnicos de eficiencia dudosa como la llamada “disciplina presupuestaria”. En declaraciones dadas a conocer a comienzos de 1987, los representantes helénicos se pronunciaron por la solución a corto plazo del problema del presupuesto mediante el incremento, hasta de 1.63, del nivel del IVA. Sin embargo, señalaron que, a largo plazo, el financiamiento de la CE tendría que asegurarse mediante otras fuentes gubernamentales que reflejaran, por ejemplo, el PNB de los países miembros.²² Por lo que toca a la Política Agrícola Común (PAC), la consideraron “la política común por excelencia que constituye las bases del edificio de la CE”. Se pronunciaron, por consiguiente, en contra de cualquier intento de “renacionalizarla”; por el contrario, opinaron que debía tener continuidad, aunque adaptándose a las orientaciones y fines del Acta Única Europea. Esto último significa que la PAC tenga en cuenta los problemas específicos de las regiones menos desarrolladas de la Comunidad. En este sentido se citó, como uno de los problemas por vencer, que las naciones del sur europeo paguen la mayor parte del costo de las tarifas preferenciales para productos agrícolas de los países mediterráneos del norte de África, con los que se mantienen acuerdos especiales.

²¹ Seers y Vaitzos, *The Second... op. cit.*

²² Las posiciones del gobierno pasokista hacia la CE aparecen resumidas en *The Greek View of the European Community*, Ministerio de Asuntos Exteriores, enero, 1987, mimeo.

Finalmente, en lo relativo al desarrollo de nuevas políticas, los representantes griegos consideraron indispensable dar prioridad a las políticas para apoyar a las pequeñas y medianas industrias, a la promoción de una política efectiva para la infraestructura en materia de transporte y al desarrollo de nuevas fuentes de energía.

En materia de política exterior común, durante el periodo 1985-1988 no se consideraron las posiciones inesperadas de Grecia que tanto desconcertaran a los socios comunitarios durante los primeros años. Las diferencias entre Grecia y otros países de la CE respecto al delicado tema de las relaciones Este-Oeste fueron menos agudas. En realidad, no surgieron situaciones como las provocadas por la instalación de los misiles Pershing en Europa o el problema de Polonia. Para las naciones de Europa occidental, el mayor problema que se presentó entonces en la relación con los países del Pacto de Varsovia fue el nuevo panorama militar resultante de las negociaciones entre la URSS y los Estados Unidos en materia de desarme, en particular, el retiro de los misiles de alcance medio del territorio europeo. Los países comunitarios expresaron su beneplácito por el avance en las negociaciones sobre desarme entre las dos grandes potencias. El gobierno socialista griego, que seguramente pensó que el tiempo le había dado la razón, se limitó a sumarse con entusiasmo a esas expresiones.

A pesar del ambiente de mayor cordialidad, las dificultades de Grecia para inscribirse en la política exterior común volvieron a manifestarse en el periodo bajo estudio, esta vez con motivo de las medidas en contra de los países árabes acusados de terrorismo. Durante 1986 y 1987 uno de los problemas más serios para la política exterior común fue el terrorismo internacional. Los actos terroristas en Europa fueron particularmente severos, lo que obligó a formular una política concertada para hacerles frente. A la complejidad del problema, en el que se involucran diversos aspectos de seguridad interna y externa, se aunó la necesidad de coordinarse con la discutida acción de los Estados Unidos en contra de aquellas naciones acusadas de auspiciar el terrorismo, que consistió en sanciones económicas a Libia y el posterior bombardeo a Trípoli.

La situación fue muy difícil para Grecia, tanto por sus buenas relaciones con Libia como por su afán de ser un puente de comunicación entre Europa y los países árabes que sirviese en un momento dado para mediar en las diferencias y evitar la escalada de tensiones. Cabe recordar que en 1984 el primer ministro Papandreu visitó Libia, donde firmó acuerdos económicos calificados como "los más importantes que se hayan firmado con los países árabes". Poco después, en un intento de mediar entre Francia y Libia, auspició un encuentro entre Kadafi y Mitterrand en la isla de Creta.

Tales antecedentes obligaron a actuar con cautela cuando los miembros de la CE se reunieron el 14 de abril de 1986 para fijar su posición ante las tensiones crecientes entre los Estados Unidos y Libia. En aquella ocasión Grecia intentó influir para que “los doce” evitaran el uso de la fuerza por parte de los Estados Unidos, introduciendo un párrafo en el comunicado final de la reunión que decía que “para lograrse una solución política sin más escalamiento de la tensión militar, los doce hacen hincapié en la necesidad de moderación y autocontrol de todas las partes”.²³

Cuando veinticuatro horas después se tuvieron noticias del ataque de la sexta flota estadounidense contra territorio libio, el gobierno griego, tras condenar la empresa militar “que está minando el orden legal internacional”, expresó su amargura ante el comportamiento de algunos socios de la CE al declarar que sentía

... una desagradable sorpresa porque de acuerdo con las declaraciones del Departamento de Estado [estadunidense] algunos de los socios fueron informados previamente del ataque, pero no lo comunicaron, como debe ser, a los demás. Esto es indudablemente una violación, por lo menos, de las reglas morales de cooperación política, hecho que Grecia no dejará de subrayar en el curso de la sesión extraordinaria cuya convocatoria ya solicitó.²⁴

La mencionada sesión no tuvo resultados más positivos para la posición griega. Se acordó aplicar medidas destinadas a restringir los movimientos de diplomáticos y ciudadanos libios en los países de la CE. Los representantes helénicos aprobaron la resolución “para evitar acusaciones perjudiciales de que se ayudaba a propagar el terrorismo”, sin embargo aclararon que para Grecia el terrorismo en el Mediterráneo se originaba en el estancamiento de los problemas de Medio Oriente y la falta de solución al problema palestino. Asimismo, manifestaron serias reservas respecto a las medidas aprobadas y los motivos aducidos para justificarlas; esperaban con interés la presentación de pruebas relativas a la participación efectiva de Libia en las actividades que se le impugnaban.²⁵

La posición griega volvió a quedar en minoría unos meses después cuando el consejo de ministros de la CE, reunido en Londres, discutió la imposición de sanciones a Siria, también por la supuesta participación en actividades terroristas. Todos los países de la CE, con excep-

²³ *Athens News Agency*, 16 de abril de 1986.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Athens News Agency*, 22 de abril de 1986.

ción de Grecia, estuvieron de acuerdo en un programa de cuatro puntos que incluía, entre otras, sanciones económicas y diplomáticas. La oposición griega impidió la aprobación de un comunicado conjunto; no obstante, trascendió a la prensa que los demás países estaban de acuerdo en aplicar las sanciones.²⁶

El aislamiento de Grecia en las reuniones para decidir una política exterior común hacia los países árabes acusados de terrorismo, no puede evaluarse sin tomar en cuenta al menos tres factores: su situación geopolítica, que la acerca quizá más a las naciones árabes que a las de Europa occidental; los lazos económicos y políticos que se han cultivado desde hace años entre Grecia y los países de Medio Oriente y el interés en ganar para su causa en contra de Turquía, Estado laico pero de población predominantemente islámica, a los países árabes vecinos. Estos tres factores, en especial el último, hacen de Grecia un caso *sui generis* dentro de la CE que difícilmente le permite coincidir con el resto de los socios en la formulación de una política exterior común para el este del Mediterráneo.

Las circunstancias anteriores no implican que Grecia no haya colaborado con los países de la CE en la lucha contra el terrorismo por medio del llamado Grupo Trevi.²⁷ Tampoco quiere decir que el condicionamiento ejercido por la pertenencia a la CE sobre diversos aspectos de la política exterior no se haya dejado sentir. Por ser una nación con recursos humanos y materiales limitados para llevar a cabo su política exterior y tener escasa tradición de activismo en la política internacional (durante años su activismo se concentró, casi exclusivamente, en el manejo del problema con Turquía y el caso de Chipre), Grecia es un país capaz de moldear sus acciones internacionales a la luz de las orientaciones que provengan de la Comunidad. Esto se advierte ya en su comportamiento en organismos multilaterales, en su política cultural hacia el exterior, en acciones en materia de ecología, etcétera. Sin embargo, antes de evaluar el efecto de la pertenencia a la CE sobre la política exterior de Grecia, conviene hacer una pausa y preguntarse: ¿cuáles son los beneficios que Grecia obtiene por ser parte de la CE?, ¿hasta dónde contribuye esa pertenencia al mejoramiento de la situación económica, de las relaciones con Europa y al fortalecimiento de su posición en la política internacional para manejar los problemas medulares de sus relaciones exteriores?

²⁶ *Athens News Agency*, 11 de noviembre de 1986.

²⁷ Dicho grupo está formado por los ministros del Interior y Orden Público de los países de la Comunidad; tiene como propósito discutir y tomar medidas en contra del terrorismo, narcotráfico, etcétera.

II. LAS VENTAJAS DE PERTENECER A LA CE

1. *Los beneficios económicos: motivos para el entusiasmo y el escepticismo*

Desde el punto de vista económico, hay tres indicadores para evaluar las ventajas de la pertenencia de Grecia a la Comunidad: los flujos financieros, los montos y la dirección del comercio y los efectos generales sobre la industrialización y, en general, el avance de la economía.²⁸

Los flujos financieros provenientes de la Comunidad son el tema que permite referirse con mayor entusiasmo a las ventajas de la pertenencia. En efecto, los ingresos netos (clasificados bajo el rubro de ingresos invisibles) tuvieron un aumento notable al pasar de 148 millones de dólares en 1981 a 834 en 1983, a 869 en 1985 y a 1 392 en 1986. Estos montos representaron, para 1986, 35% del total de ingresos por invisibles (incluyen el turismo, remisiones de inmigrantes, transporte marítimo y otros) y 30% del total de ingresos por exportaciones durante el mismo año.

Los ingresos anteriores provinieron de diversos fondos comunitarios, programas especiales y los PIM. Al igual que para todos los países de la Comunidad, la porción más importante de los recursos procedentes de esa organización se destinó al financiamiento de la Política Agrícola Común. En efecto, los ingresos provenientes de la "sección garantía" del FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola) representaron 72% del total y fueron un factor importante para elevar el nivel de vida en las zonas agrícolas cuya producción se beneficia de la PAC.

Las otras políticas comunitarias que favorecen a Grecia corresponden a los fondos regionales, el fondo social y los PIM. El acceso a estas fuentes de financiamiento ha dependido de su disponibilidad y de la capacidad del país para obtenerlas mediante la presentación de programas que respondan a las complicadas estipulaciones y requisitos fijados por la CE. Esto último no es un aspecto desdeñable. Como señalaron repetidas veces los representantes griegos, las reglas para la obtención de fondos se elaboraron durante la primera época de la CE y responden más a las necesidades y conocimientos de los países desarrollados

²⁸ La presente sección fue elaborada con datos tomados de las siguientes fuentes: Commission des Communautés Européennes, Bureau d'Athènes, *La Grèce dans la Communauté; les trois premières années*, Atenas, abril, 1984; Evangelos Voloudakis, "Greece and the European Economic Community: A Record and Assessment", ponencia presentada durante el curso impartido en el National Institute of Administration, Oeiras, Portugal, junio, 1984; George Yannopoulos (ed.) *Greece and the EEC*, Londres, MacMillan Press, 1986; OECD Economic Surveys, *Greece*, julio, 1987.

que a los de los más débiles. Más adelante, al referirnos al efecto de la pertenencia sobre la modernización de cuadros administrativos, tendremos en cuenta el impacto que ha tenido sobre dichos cuadros el aprendizaje de las técnicas necesarias para beneficiarse de los programas comunitarios. Los ingresos provenientes de fondos que no son del FEOGA se han canalizado principalmente a la promoción de inversiones para desarrollo regional, proyectos de energía y políticas de asistencia social. Ahora bien, a medida que ha pasado el tiempo los financiamientos de la Comunidad se destinan cada vez más a desarrollar la infraestructura en la periferia: telecomunicaciones, caminos, irrigación y drenaje. En forma paralela se ha dado asistencia a los programas para mejorar condiciones sociales, por ejemplo la creación de empleos para los jóvenes o el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes en áreas deprimidas. Además de los ingresos netos provenientes de diversos fondos, Grecia se ha beneficiado de los préstamos a largo plazo del Banco de Inversiones Europeas y otras instituciones de crédito a las que tiene acceso en su calidad de miembro de la CE.

Conviene tener en cuenta la existencia de programas de investigación auspiciados por la Comunidad en los que participa Grecia. Por ejemplo, se han firmado varios acuerdos entre ese país y la CE en diversos campos de investigación, supervisados por la Dirección General de la Comunidad que se ocupa de la ciencia, la investigación y el desarrollo. Estudios importantes también se han llevado a cabo por medio de acuerdos con otras direcciones en sus campos respectivos, por ejemplo, pesquerías, producción agrícola, energía, etcétera. Asimismo, los investigadores griegos colaboran en programas científicos de gran envergadura, como el proyecto ESPRIT y el JET. Sin embargo, cabe introducir una nota de cautela. Aunque la participación de científicos griegos en estos proyectos contribuye a la formación de cuadros de alto nivel, no se puede afirmar que, al menos a corto plazo, la economía en su conjunto resulte beneficiada. Para ello, el conocimiento en ciencia y tecnología requiere de una infraestructura industrial capaz de absorberlo; como veremos más adelante, éste no es el caso de Grecia. Las investigaciones que se llevan a cabo en el marco de la CE aceleran la revolución tecnológica en los sectores industriales de punta en los países más avanzados. Pero en el caso de los de menor desarrollo, aunque cumplan la función de mantener al día a sus cuadros profesionales, ocurre un desfase entre estos cuadros y las posibilidades del aparato productivo para aprovecharlos. La importancia de la participación en actividades científicas comunitarias tiene que evaluarse, pues, a la luz de la modernización de las estructuras industriales, tema al que hacemos referencia más adelante.

El siguiente indicador útil para averiguar las consecuencias de la pertenencia de Grecia a la Comunidad es la dirección y los montos del comercio exterior. En este campo los cambios fueron poco espectaculares ya que, teniendo en cuenta la existencia del Acuerdo de Asociación entre aquel país y la CE desde 1960, los intercambios comerciales entre Grecia y los países comunitarios siempre representaron un porcentaje importante del total. Ocurrieron, sin embargo, dos cambios significativos a partir de la entrada en vigor del Tratado de Adhesión; el primero, que provocó grandes inquietudes respecto a los efectos de dicha adhesión, fue el aumento de importaciones agrícolas de 1981 a 1983 que dio lugar, por primera vez, a un déficit en la balanza comercial de productos agrícolas. El segundo cambio, cuyas magnitudes todavía no se pueden prever, fue la mayor concentración del comercio con Europa, en detrimento de las relaciones con los países árabes y socialistas, fenómeno que se advierte desde 1986. Es difícil saber si se trata de una mayor atracción del mercado europeo o de problemas en las otras áreas geográficas; en todo caso, y a pesar de los cambios citados, el comercio con la Comunidad ha mantenido un perfil bastante estable. No parece que el ingreso a la CE haya abierto mayores oportunidades para el acceso de los productos griegos al mercado europeo y, con excepción del caso ya citado de productos agrícolas, Grecia no ha absorbido un número significativamente más elevado de productos provenientes de los países comunitarios.

Un aspecto más sutil y difícil de tratar con precisión es el relativo a los efectos de la pertenencia en el crecimiento y la modernización del sector industrial. Desde este ángulo, no se perciben efectos benéficos del ingreso dado el periodo tan desalentador que atraviesa la economía griega desde 1977. Después de 30 años de crecimiento sostenido y avance de la industrialización, Grecia entró, a partir del segundo *shock* petrolero, a una fase de estancamiento que se prolonga hasta la actualidad. Así, entre 1979 y 1986 el promedio de crecimiento del PNB fue de 1% comparado con el 2¼% para la OCDE en su conjunto y 1¾% para la parte europea de esa organización. Durante este lapso, la inflación en promedio fue de 21%, tres o cuatro veces mayor que el promedio de la OCDE. Estos rasgos negativos son aún más inquietantes cuando se toma en cuenta el endeudamiento; la deuda externa, calculada en 18 500 millones de dólares en 1986, pasó de representar 13% del PNB en 1979 a 43% en ese último año.²⁹

La coexistencia de bajos índices de crecimiento con inflación, retracción de la iniciativa privada y aumento de la deuda pública sugiere

²⁹ OECD Economic Surveys, *op. cit.*, p. 26.

serias deficiencias estructurales en la economía griega que no parecen encaminarse a una solución de fondo, a pesar de las inyecciones financieras que llegan de la CE. Uno de los fenómenos más inquietantes es el proceso de desindustrialización —cierre de empresas, baja productividad en las ya existentes y escasa o nula creación de entidades nuevas— que está creando enormes dudas respecto al papel del sector industrial como motor del crecimiento. En los años anteriores a 1979 la producción manufacturera en Grecia crecía a ritmos de 10% anual en promedio, casi el doble del promedio en la OCDE. Sin embargo, en 1985 ese crecimiento sólo se situó 1% por encima del de 1979, comparado con 12% en otros países de la OCDE. La tendencia al debilitamiento del sector industrial es notoria en la participación de las manufacturas en el PIB; éstas, después de alcanzar casi 20% del total en 1975, retrocedieron a 18% en 1985.³⁰

Estas dificultades no significan que en el periodo bajo estudio la mayoría del pueblo griego haya sufrido una disminución notable en su nivel de vida. Las políticas de redistribución del gobierno socialista impulsadas principalmente por el incremento de la asistencia social y, hasta finales de 1985, la indexación salarial; los ingresos netos provenientes de la CE y la posibilidad de ejercer una actividad económica por cuenta propia o en pequeñas empresas familiares permitieron mantener altos niveles de consumo, disociando de cierta manera el bienestar cotidiano de los problemas estructurales. Así, la profundidad de la crisis económica, sobre todo en el sector industrial o en el de transporte marítimo, no tuvo su equivalente en un proceso de marginación y empobrecimiento similar al que se observa en algunas naciones del Tercer Mundo. El desempleo, calculado en 8% en 1987 era, a pesar de la crisis, uno de los más bajos de los países de la Comunidad. Es claro, sin embargo, que el desfase entre la crisis y los niveles de vida se explica por la deuda pública y por la persistencia de actividades económicas tradicionales, algunas de ellas pertenecientes a la llamada economía subterránea, que actúan como compensadoras de la falta de avance en la industrialización. En Grecia, estas importantes actividades —muchas de ellas relacionadas con el turismo— explican la afluencia relativa de la población, pero, por su nula participación en la recaudación fiscal, contribuyen al círculo vicioso del endeudamiento.

Sería injusto e inexacto establecer una correlación entre la crisis de la economía griega y la pertenencia a la Comunidad. Lo más probable es que dicha crisis se hubiese producido con o sin el ingreso a la organización. Sólo se pueden plantear algunas preguntas, por ejemplo, ¿has-

³⁰ *Ibid.*, pp. 27-29.

ta dónde contribuyó la política del gobierno socialista de fuerte gasto público durante los primeros años y de apoyo a actividades poco rentables a cancelar los beneficios de la participación en la CE?,³¹ ¿hasta dónde se verán los efectos del avance industrial una vez establecido en pleno el mercado interior de la Comunidad en 1992 y asegurada la libertad de movimiento de los capitales? y, por último, y a contracorriente de las esperanzas que puede despertar el punto anterior, ¿hasta dónde la pertenencia a la CE, independientemente del alivio que supone a corto plazo el flujo de recursos financieros, está cancelando la búsqueda de otras opciones de desarrollo más adecuadas para las condiciones existentes en los países de la periferia capitalista? No tenemos los elementos para responder a estas preguntas. Por lo pronto y teniendo en cuenta la importancia concedida por los promotores de la adhesión a las ventajas fuera del ámbito económico, interesa aludir a los efectos de la pertenencia desde el punto de vista cultural y político.

2. *Beneficios desde el punto de vista de la identidad europea, el orden jurídico y los derechos humanos*

Uno de los aspectos más interesantes de la pertenencia de Grecia a la Comunidad Europea ha sido su acercamiento a Europa occidental y viceversa. El tema atañe tanto a los griegos, cuya incertidumbre respecto a su identificación con esa parte de Europa ya ha sido señalada, como a los europeos, quienes durante largo tiempo consideraron a Grecia como una región ajena al universo político y cultural de Occidente. Aunque es frecuente referirse a Grecia como la “cuna de la civilización occidental”, esta apreciación se refiere al pasado helénico y no al Estado contemporáneo que surgió de la lucha de independencia contra el imperio otomano en 1821. En una conferencia pronunciada por el conocido historiador inglés Woodhouse con motivo del ingreso de Grecia a la CE, éste comentaba la actitud europea hacia Grecia:

Desde la época de Cristóbal Colón, Occidente le volteó la espalda al este de Europa e inventó América. El Atlántico tomó el lugar del Mediterráneo como el punto de conexión de la civilización occidental. Los griegos se convirtieron simplemente en el nombre de una raza supuestamente extinta y, desde Europa, a Grecia se le llamaba Turquía.

Estas actitudes persistieron durante siglos. Los teóricos occidentales que creían en la unidad de la civilización europea nunca incluyeron en

³¹ Opinión expresada en algunos de los artículos de *Greece and the EEC*, *op. cit.*

su concepción el sureste de Europa. Cuando revivió el interés por Grecia se concentró exclusivamente en el pasado remoto, hasta que Byron le dio una nueva dirección. . . aun después de la liberación de Grecia y de sus vecinos balcánicos, el estudio de su historia se hacía de manera aislada sin integrarse a la historia general de Europa. Así fue como los historiadores ingleses, franceses o alemanes vieron este país hasta bien entrado el siglo XX.³²

La situación anterior no impidió que, llegado el momento de las definiciones, al término de la Segunda Guerra Mundial, las potencias occidentales hicieran todo lo posible por asegurar que Grecia “perteneciera a Occidente”. Pero a pesar de los acontecimientos, en ocasiones trágicos, que llevaron a la integración de Grecia en la alianza occidental, el problema de las percepciones y la aceptación de Grecia contemporánea como parte del universo cultural de Europa occidental sigue vigente. Para numerosos europeos de los países más industrializados, generalmente reacios a entender a pueblos con menores niveles de desarrollo, este país sigue siendo territorio exótico, útil para disfrutar vacaciones, pero inaccesible en lo que se refiere a sus costumbres y tradiciones.

Para los griegos, reafirmar su identidad es tan urgente como para cualquier otra nacionalidad y, con frecuencia, esto significa ahondar justamente en lo que no tienen de “europeo”, si por tal entendemos los estereotipos difundidos por los países más industrializados de Europa.

Grecia colinda con países de Europa del Este, los cuales la separan de las demás naciones de la Comunidad. Semejante situación dificulta y hace más onerosos los intercambios de todo tipo con los socios comunitarios, aunque no llega a modificar indicadores básicos (proporción del comercio, pactos de defensa, características del sistema político, niveles de vida de la población, etc.), que confirman sin lugar a dudas que Grecia es miembro del grupo occidental. Ahora bien, para lograr una asimilación más profunda de esa dimensión europea se requiere de una imagen de la CE que le permita no ser percibida, como lo ha sido hasta ahora, como una agrupación de los países más industrializados de Europa occidental, sino como una organización europea más amplia y heterogénea en la que tienen cabida las opiniones de los europeos del extremo sur del continente. La tarea de la CE, como generadora de esa nueva visión europea, está siendo promovida por la presencia de España y Portugal, pero es muy pronto para pensar que se ha

³² C.M. Woodhouse, “Greece and Europe”, en Richard Clogg, *Greece in the 1980's*, Londres, MacMillan Press, 1983, p. 4.

cumplido. Por lo pronto, los efectos no económicos, en el caso de Grecia, deben buscarse en campos como la administración pública, el orden jurídico y la política exterior.

Los resultados de la pertenencia sobre la administración pública son importantes en el caso de Grecia por la debilidad de sus cuadros administrativos, que ha producido un contraste notorio entre la prosperidad relativa alcanzada por la población en sus formas de vida, semejante a países desarrollados de Occidente, y el manejo de la burocracia y los servicios que todavía evocan niveles de desarrollo incipientes. En estas circunstancias, la relación con diversos órganos de la CE ha sido un reto para un pequeño pero significativo número de funcionarios que se ha visto en la necesidad de dominar técnicas más modernas de evaluación, presentación de resultados y, en general, formulación de planes. Así, la puesta en marcha de los Programas Integrados del Mediterráneo ha obligado a diversas dependencias de las regiones favorecidas a programar sus actividades, establecer planes de mediano plazo y capacitar a los encargados de supervisar y llevar adelante los programas. De la misma manera, la participación en el Parlamento Europeo y en las diversas direcciones y comités de la CE es una experiencia valiosa para los cuadros directivos de Grecia que tienen así la oportunidad de acelerar su modernización.

Otra consecuencia poco conocida pero significativa de la participación de Grecia en la Comunidad se relaciona con el orden jurídico comunitario y su repercusión en los países miembros. De acuerdo con el Tratado de Adhesión y el artículo 28 de la constitución griega, el derecho comunitario prevalece sobre el interno. A su vez, aquél está controlado por la Corte Europea de Justicia a la que tienen acceso las instituciones de la Comunidad, los Estados miembros, las personas morales y los ciudadanos de la Comunidad actuando a título individual. En la actualidad, el derecho comunitario cubre casi todas las problemáticas sociales y económicas que puedan presentarse en las sociedades pluralistas y económicamente más avanzadas de los países europeos. Éstas comprenden desde la legislación laboral hasta la protección del ambiente, pasando por los problemas de las grandes urbes o la igualdad de la mujer. Dos ejemplos podrían ayudarnos a comprender su diversidad y alcance social. En lo referente a la igualdad de la mujer se dio un primer paso en 1975 con la directiva 75/117/CE que estipula la homogeneización de las legislaciones nacionales por lo que toca al salario. Un año más tarde (directiva 76/207/CE) se introdujo la igualdad en la contratación, la formación profesional y las condiciones de trabajo en general. En 1978 se extendió al dominio de la seguridad social y en 1984 se aprobó el proyecto relativo a la igualdad de hombres y mujeres en

las explotaciones agrícolas. El otro ejemplo se refiere a los trabajadores migrantes cuyos derechos en materia de seguridad social, despidos, transferencia a otras empresas, garantías de higiene, derecho a la información, etc., están protegidos por múltiples reglamentos y convenciones comunitarias.³³

No pretendemos exponer aquí los problemas que suscita la introducción de ese derecho comunitario en Grecia. Baste señalar que la mayoría de sus normas ya están en vigor y que se promulgan con regularidad decretos presidenciales para la adopción de las nuevas directivas. De esta manera, mediante el orden jurídico de la Comunidad Europea se actualiza y moderniza una amplia gama de políticas que quizá hubiese quedado rezagada si se hubiera dejado exclusivamente a la dinámica interna. Los entusiastas de la Comunidad no dejan de señalar estos logros, subrayando que la integración europea no es solamente un fenómeno económico, sino que también conduce a la construcción de un eficaz sistema de protección supranacional de derechos individuales y colectivos. Aunque en las sentencias de tribunales nacionales griegos las referencias a la Corte Europea son todavía escasas, es de prever que las discusiones de esta última irán adquiriendo peso y enriqueciendo el acervo jurídico de Grecia.

Los párrafos anteriores indican el efecto tan variado de la pertenencia a la CE en las concepciones culturales, la administración pública y el orden jurídico griegos. Toca referirnos ahora a lo que ocurre en el ámbito de la política internacional.

3. Ventajas y desventajas de la pertenencia para la política exterior

Un beneficio obvio de la pertenencia a la CE es la participación en lo que se percibe como un círculo prestigioso y exclusivo. Por primera vez en su historia moderna, Grecia tiene la posibilidad de sentarse a la misma mesa con los grandes poderes europeos y de participar como igual en decisiones políticas vitales. Ésta es una ventaja que ejerce gran atractivo sobre aquellos países, como Grecia, cuya historia reciente estuvo caracterizada por la intervención extranjera y por ser campo de batalla donde se dirimieron los intereses de las potencias.³⁴

³³ Ejemplos citados en *La Grèce dans la Communauté...*, *op. cit.*

³⁴ Esta sección se basó principalmente en los artículos de Panos Tsakaloyanis, "The European Community and the Greek-Turkish Dispute", en *Journal of Common Market Studies*, vol. XIX, núm. 1, septiembre, 1980, pp. 35-54; y "The Greco-Turkish Dispute in the Light of Enlargement", en Minet *et al.*, *Spain, Greece...*, *op. cit.*, pp. 123-161.

Si los líderes de Francia, el Reino Unido o Alemania disfrutaban de la cumbre de la CE, en parte por el prestigio y la publicidad que les ofrece, para los líderes helénicos la oportunidad es aún más atractiva. Su participación en el Consejo de Ministros, el comité político, la comisión, el parlamento y diversos grupos de trabajo, hace visible su presencia en Europa y, en general, en el ámbito internacional. Asimismo, la presidencia de dicho Consejo durante seis meses, cada seis años, es una experiencia única que brinda la oportunidad de ser el vocero de la Comunidad, hacer contactos en su nombre, influir en la agenda y en el manejo de los temas sustantivos y, en resumen, adquirir un peso político que el país no alcanzaría por sí mismo.

La lista anterior no es exhaustiva, pero da una idea de las ventajas políticas derivadas de la pertenencia. Ahora bien, por atractivas que parezcan, no inciden de manera sustantiva sobre el problema ancestral de Grecia: las relaciones con Turquía. Mientras los otros miembros viven rodeados de fronteras más o menos seguras y su integridad sólo estaría amenazada en el caso de un conflicto mayor, que de una u otra manera involucraría a las grandes potencias, Grecia se siente amenazada por un país vecino y está directamente involucrada con un problema —la división de Chipre— que se inscribe dentro de los conflictos, al parecer sin solución, del panorama internacional contemporáneo.³⁵ Se impone, por lo tanto, un breve análisis de las consecuencias de la pertenencia a la CE para las relaciones con Turquía.

La decisión de la Comunidad de asumir una posición de absoluta neutralidad ante el conflicto greco-turco se manifestó desde que Grecia presentó su solicitud de ingreso ante dicho organismo en junio de 1975. Al emitir su opinión sobre la misma, la Comisión, después de comentarla favorablemente y recordar que la plena membresía estaba prevista en el Acuerdo de Asociación, señaló:

La posibilidad de la membresía griega suscita el problema de los desacuerdos entre Grecia y Turquía, un país asociado cuyo acuerdo con la Comunidad también tiene la plena membresía como objetivo final. . .

³⁵ Los difíciles problemas que enfrentan a Grecia y Turquía son los siguientes: a) el problema de Chipre, b) la delimitación de la plataforma continental en el Egeo, c) la cuestión del control sobre corredores aéreos que, en principio, se encuentran bajo control griego, el cual no es reconocido por Turquía, d) el problema de los ciudadanos de origen griego que habitan en Turquía a quienes no se les reconocen plenamente sus derechos; e) la cuestión de la militarización de la isla de Limnos que según la versión turca estaría prohibida por acuerdos que son interpretados de manera opuesta por Grecia.

La Comunidad Europea *no tiene y no debe tomar partido* en la disputa entre Grecia y Turquía. . .

Hasta ahora el balance en las relaciones de la Comunidad con Grecia y Turquía ha encontrado su expresión en su idéntico *status* como asociados . . . En opinión de la Comisión, se deben dar los pasos necesarios para que el examen de la solicitud griega no afecte las relaciones entre la Comunidad y Turquía . . .³⁶

Estos puntos de vista resumieron bien el interés de socios importantes de la organización en mantener buenas relaciones con Turquía, país cuya importancia estratégica, potencial económico y relaciones exteriores no pueden pasar inadvertidos. Aún más, en opinión de algunos observadores, Turquía obtuvo beneficios de la solicitud de ingreso griega, ya que algunos países de la CE, como Alemania, incrementaron su ayuda económica a Turquía como una forma de igualar los beneficios que Grecia supuestamente obtendría de su ingreso a la Comunidad.³⁷

Quedó, pues, claramente establecido que para Grecia la pertenencia a la CE no significaba tener aliado en la disputa con Turquía, sino, en todo caso, ser llamada, según la opinión citada de la Comisión, a “encontrar una solución justa y duradera a las diferencias que los separan”.³⁸

El conflicto greco-turco no afloró en el ámbito comunitario durante los primeros años de la membresía griega, puesto que las relaciones CE-Turquía quedaron casi congeladas después del golpe militar ocurrido en ese país en 1980. Sin embargo, a partir de 1985 comenzaron a soplar nuevos vientos. La recuperación de algunos procesos democráticos, así como un cierto avance en materia de derechos humanos en Turquía, el dinamismo del crecimiento económico y su creciente importancia estratégica, teniendo en cuenta la expansión del fundamentalismo árabe y la situación de Medio Oriente, invitaron a ciertos países europeos a ver con simpatía el acercamiento entre Turquía y la CE. A su vez, el tema de la relación con la Comunidad adquirió gran popularidad en Turquía donde la mayoría o casi la totalidad de las fuerzas políticas se inclina por profundizar los vínculos con esa organización.³⁹

En estas circunstancias, el ministro de Relaciones Exteriores turco

³⁶ “Opinion on Greek Application for Membership”, *Bulletin of the European Communities*, Suplemento 2/76, pp. 7 y 8.

³⁷ Tsakaloyanis, “The Greco-Turkish Dispute. . .”, *op. cit.*, p. 141.

³⁸ “Opinion on Greek. . .”, *op. cit.*, p. 7.

³⁹ “La Turquie aux Marches de l’Europe”, *Le Monde Diplomatique*, noviembre, 1987.

envió una carta a sus homólogos de la Comunidad (con excepción de Grecia), pidiendo una reactivación del Acuerdo de Asociación y en general de las relaciones Turquía-CE. El tema del mejoramiento de relaciones con Turquía estuvo presente durante las presidencias holandesa e inglesa del Consejo a lo largo de 1986. Su interés permitió la celebración de una reunión del Consejo del Acuerdo de Asociación en septiembre de ese año, durante la cual Grecia bloqueó con cierto éxito las iniciativas para incrementar la asistencia financiera a Turquía. Sin embargo, esto no desanimó a Turquía, quien presentó su solicitud formal de membresía al Consejo en abril de 1987; la solicitud fue turnada a la Comisión para su estudio.

La nueva etapa de relaciones entre Turquía y la CE está obligando a los diversos actores a tomar posiciones. Por lo que toca a Grecia, su postura ha sido contundente: bloqueará el acercamiento turco a la Comunidad mientras no se resuelva el problema de Chipre (salida de las tropas turcas), no cesen los hostigamientos en el espacio aéreo y marítimo griego en el Egeo y no se otorgue un trato justo a los ciudadanos de origen griego que viven en Estambul. Asimismo, considera que Turquía aún tiene un largo trecho por recorrer para alcanzar estándares europeos en materia de derechos humanos y ejercicio de la democracia. Por lo que toca a la Comunidad en su conjunto, los observadores coinciden en opinar que pasará tiempo antes de que se responda positivamente a la solicitud de membresía.⁴⁰ Varios factores, entre los que se encuentran las diferencias aún muy grandes en materia de ingreso per cápita, las consecuencias de la adhesión en la inmigración de trabajadores turcos a otros países de la CE y las reticencias ante las limitaciones al ejercicio de la democracia y el respeto a los derechos humanos de las minorías que viven en Turquía, llevarán a los socios de la Comunidad a ir postergando el ingreso, posiblemente hasta finales de siglo. Mientras tanto se buscará la manera de resguardar la buena relación con Turquía por medio de relaciones bilaterales.

Ahora bien, para los fines de este ensayo el punto que interesa es ¿hasta dónde se fortalece la posición negociadora de Grecia ante Turquía por su pertenencia a la CE? Como habíamos señalado anteriormente, la pertenencia no significa que Grecia cuente con el apoyo de los socios a sus puntos de vista sobre los diversos problemas que tiene con Turquía. Las alianzas para enfrentar esos problemas se buscan en otros ámbitos, en los Balcanes (acuerdo con Bulgaria) o en la relación con los países árabes. La pertenencia a la CE sólo significa que Grecia tiene la capacidad de incidir en la política de esa organización

⁴⁰ *Ibid.*, p. 19.

hacia Turquía: capacidad que no pasa inadvertida a esta última, quien tiene conciencia de que su ingreso a la Comunidad debe incluir la búsqueda de un *modus vivendi* con Grecia. Al parecer, otras fuerzas, ajenas a las presiones que puedan ejercerse mediante la CE, serán las definitivas para el mejoramiento o no de los conflictos greco-turcos.

III. CONCLUSIONES

Como primer punto de las conclusiones podemos resaltar la influencia que tuvo el ingreso de Grecia sobre la política de la CE relativa al problema de las disparidades regionales. En el contexto de los gastos globales de la Comunidad, destinados en su mayoría a financiar la Política Agrícola Común, los Programas Integrados del Mediterráneo son un rubro menor. Sin embargo, su aprobación fue un giro significativo en favor del mayor compromiso de la CE con el desarrollo de sus regiones menos favorecidas. La aprobación del título V del Acta Única Europea relativo a la cohesión económica y social dio mayor sustento político y jurídico a dicho compromiso. La propuesta en el informe del presidente de la Comisión, Jacques Delors, en favor de la duplicación de los fondos destinados a brindar apoyo a las regiones más atrasadas de la CE para 1992 confirmó la mayor prioridad que está mereciendo la búsqueda de mecanismos que detengan las disparidades crecientes entre los países más ricos y los más pobres de la Comunidad. Ciertamente la mayor atención a la cohesión económica y social no puede atribuirse exclusivamente a la presencia de Grecia en la CE, aunque el memorándum de 1982 haya dejado una huella. De igual o mayor importancia ha sido el reto representado por el ingreso de España y Portugal y, sobre todo, la dinámica del pensamiento propio de la Comunidad que, como reveló el informe Delors, independientemente de las posiciones de los gobiernos en turno, trata de hacer válidos los objetivos establecidos en el Acta Única.

El segundo punto importante se refiere a la política externa común y la capacidad de un país como Grecia de disentir e incidir sobre ella. Esa capacidad es limitada, o francamente nula, cuando están de por medio cuestiones que en su momento se consideran vitales. Prueba de ello fue el rechazo y, más aún, la alarma producida por las posiciones del gobierno socialista ante el problema de Polonia o la instalación de los misiles Pershing en 1983. Sin embargo, esa situación se modifica cuando la política externa común se refiere a problemas regionales no vitales; en este campo existe un margen de maniobra para disentir, sin dar lugar a un clima de opinión alarmista, y para incidir sobre ella al

incorporar, por ejemplo, elementos en el texto de un comunicado conjunto, evitando su aprobación u obligando al uso de un lenguaje más cauteloso. Tal fue la experiencia adquirida durante la crisis en las relaciones con Libia en abril de 1986.

Cabe ahora referirnos a la influencia que el ingreso en la CE ha tenido en la vida económica y política de Grecia. Aunque sólo se puede llegar a conclusiones parciales sobre el efecto en la economía (los estudios citados, con excepción de los informes periódicos de la OCDE, se refieren sólo a los tres primeros años), ya se puede afirmar que las consecuencias han sido ambivalentes. Por una parte, los recursos financieros netos provenientes de la CE han sido una contribución positiva al mejoramiento de la balanza de pagos, a la construcción de obras de infraestructura y a la elevación del nivel de vida de los agricultores (independientemente de lo discutible que sea la Política Agrícola Común). Por otra parte, esas contribuciones no han abierto brecha para la solución de los problemas de fondo de la economía griega, uno de los cuales es encontrar un motor para activar el proceso de industrialización. La simple apertura comercial no ha propiciado una mayor competitividad de las industrias existentes ni ha fomentado la inversión nacional o extranjera. Diversos problemas, como son la distancia de los otros miembros de la CE, el alto costo del transporte, y los salarios elevados, propios de un país que ya no es parte del Tercer Mundo, desalientan un flujo más importante de capitales hacia esta región. Por lo tanto, hay motivos para ser escépticos respecto al papel que desempeñará Grecia en el espacio europeo sin fronteras económicas previsto para 1992. Hasta ahora, el proceso de integración económica promovido por los países industrializados no ha representado un avance significativo para la modernización económica y tecnológica de Grecia.

Los efectos más importantes de la pertenencia se encuentran, como lo señalaron los promotores de la adhesión, en el ámbito político. En materia internacional, el ingreso de Grecia a la CE ha fijado más firmemente sus marcos de acción dentro del llamado grupo occidental en los foros multilaterales. Ésta es la consecuencia inevitable de los compromisos de concertación, previstos en el Acta Única, que se expresan en los organismos y conferencias internacionales. Aunque bajo el gobierno socialista Grecia ha tenido en ocasiones un papel disidente en dicha concertación, se ha tratado de un papel restringido que no rompe su compromiso básico como miembro de un grupo determinado.

A juzgar por el momento en que se presentó la solicitud de membresía a la Comunidad (poco después de la invasión turca a Chipre) el objetivo prioritario era fortalecer a Grecia frente a Turquía. Sin embargo, una observación más detallada indica que la Comunidad ha

sido firme en su neutralidad ante las diferencias greco-turcas. Ciertamente, al poder ejercer el veto respecto al ingreso de Turquía, Grecia ha adquirido un arma de negociación; no obstante, ésta no parece ser, hasta ahora, el elemento definitivo para propiciar los acuerdos que permitan el mejor entendimiento entre ambos países.

Las ventajas políticas de la pertenencia no han sido, pues, las de fortalecer de manera directa a Grecia para el manejo de los problemas medulares de su política exterior. Se trata de una ventaja al mismo tiempo más intangible y amplia que tiene que ver con la inserción de Grecia en el proyecto político-económico que representa la CE, con el deseo de tener una capacidad de participación e incidencia sobre ese proyecto y con la reafirmación de Grecia como país de Europa occidental.

En los años que se avecinan, el tema de la consolidación de un espacio europeo integrado económica y políticamente, capaz de incorporar las diversas versiones del continente, desde el norte industrializado hasta los Balcanes y el este del Mediterráneo, será un campo de estudio fascinante. De él se podrán obtener lecciones muy valiosas sobre las consecuencias o posibilidades de integrar países con diversos niveles de desarrollo, experiencias políticas heterogéneas y acendrados sentimientos nacionales. La historia del papel de Grecia en la Comunidad Europea puede adquirir entonces una dimensión cuya riqueza todavía no se percibe en toda su amplitud.