

# PROBLEMAS de Integración ECONOMICA EUROPEA

*(El proyecto de una zona de libre comercio)*

Por MANUEL SÁNCHEZ LUGO

## I

RESULTA evidente para todo aquel que haya seguido con cierto interés los acontecimientos que en años recientes han tenido lugar en Europa, que el tan mentado sueño de unificación europea está dejando paulatinamente de ser una utopía para convertirse en una realidad. Poco después de terminar la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos de Europa Occidental comprendieron que para enfrentar en un plano de igualdad sus maltrechas economías a los sistemas norteamericano y soviético, era necesario que en sus respectivas economías hubiera una cierta unidad, un cierto acuerdo común, que paliara las desventajas de su fragmentación geográfica y política. Con el transcurso del tiempo, y después de una cautelosa exploración, empezaron a surgir organismos tales como la Organización Europea de Cooperación Económica, la Unión Europea de Pagos, la Comunidad Europea del Carbón y el Acero y algunos otros, que si bien apenas constituían tímidos intentos de integración económica, bastaban para dejar en claro la nueva tendencia que parecía prevalecer entre los distintos gobiernos de Europa Occidental. No fue sino hasta mediados de 1955 cuando empezó a cobrar forma la idea de integración económica europea. En el mes de junio de dicho año, los ministros de los seis países —Francia, la República Federal Alemana, Italia y los tres países que integran el Benelux, que formaron la Comunidad Europea del Carbón y el Acero— acordaron en una conferencia efectuada en Messina que, como siguiente etapa en el proceso de unificación, los países miembros de la Comunidad debían tomar las medidas necesarias para establecer un mercado común que abarcara a las seis naciones mencionadas.

En respuesta a dicha recomendación, de inmediato se nombró un comité que, bajo las órdenes del Ministro de Relaciones Exteriores de Bélgica, Paul Spaak, debía encargarse de estudiar las posibilidades de establecer la proyectada unión aduanera de los seis países europeos. Algunos meses después, en abril de 1956, se publicó el llamado "Informe Spaak" el cual contenía un proyecto para el establecimiento progresivo

del mercado común, proyecto que en mayo del mismo año fue aprobado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los seis países como la base sobre la cual deberían fundarse las negociaciones de los tratados definitivos.

## II

Estos acontecimientos, mientras tanto, empezaron a preocupar seriamente al Consejo de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), puesto que se consideraba que la formación del proyectado mercado común dejaría en una posición francamente desventajosa a los otros once miembros, lo cual redundaría en perjuicio de la liberalización del comercio europeo. Consiguientemente, en julio de 1956 el Consejo a raíz de una propuesta británica, decidió constituir un grupo de trabajo para estudiar los posibles métodos o formas de asociación entre la proyectada unión aduanera de los seis países y el resto de las naciones integrantes de la OECE y, específicamente, la posibilidad de que se estableciera una área de libre comercio que incluyera en su seno a la unión aduanera como uno de sus elementos. Los estudios realizados por el comité demostraron que técnicamente era factible el establecimiento de una área de libre comercio, a lo cual el Consejo de la OECE respondió de inmediato tomando las medidas necesarias para iniciar las negociaciones que su estructuración requería. Sin embargo, pocos días después, en marzo de 1957, sobrevino la firma del Tratado de Roma que estableció la Comunidad Económica Europea. Por toda Europa cundió una ola de optimismo, considerándose que la firma del Tratado constituía un inmenso adelanto en el proceso de integración europea y que el establecimiento del Mercado Común era sólo el prelude de una asociación más amplia que abarcara a todos los países de Europa Occidental. Una vez ratificado el Tratado por los parlamentos de los distintos gobiernos signatarios, en octubre de 1957 la Organización Europea de Cooperación Económica nombró un comité presidido por Reginald Maudling, alto funcionario de la Tesorería británica, para llevar a cabo las negociaciones con miras al establecimiento de una Área Europea de Libre Co-

mercio que comprendiera a todos los países miembros de la Organización y que, en la práctica, tuviera un efecto paralelo al estipulado en el Tratado de Roma.

Tuvieron que transcurrir más de doce meses de tediosas e inútiles negociaciones para comprender que, en gran parte debido a la resistencia opuesta por el gobierno francés, no podría alcanzarse una solución que abarcara todos los miembros de la OECE. No obstante, el acendrado proteccionismo francés fue sólo una de las causas que originaron el fracaso de las negociaciones. Un motivo mucho más importante consistió en que las naciones ajenas a la Comunidad Económica Europea, jamás llegaron a vislumbrar que en los países del Mercado Común la tendencia hacia una Europa integrada, tanto económica como políticamente, era sumamente marcada. Esta falta de visión hizo que los miembros de la CEE, temerosos de que el establecimiento de una área de libre comercio debilitara el movimiento hacia la unificación política, fueran considerados como proteccionistas ansiosos de evitar la competencia que una asociación más extensa hubiera acarreado consigo. Sea por el motivo que fuere, el caso es que a fines del año pasado once —Gran Bretaña, Dinamarca, Suiza, Suecia, Noruega, Irlanda, Islandia, Turquía, Grecia, Austria y Portugal— de los diecisiete países miembros de la Organización Europea de Cooperación Económica se enfrentaban a la imperiosa necesidad de buscar una solución para compensar las pérdidas que sufrirían una vez que el Mercado Común Europeo empezara a funcionar.

Para el Reino Unido, líder y portavoz de las naciones ajenas a la CEE, se presentaron tres posibles soluciones entre las que podía optar. En primer lugar, podría limitarse a esperar a que el Mercado Común Europeo se consolidara, con lo cual una vez más se mostraría dispuesto a reanudar las negociaciones con los demás países europeos. Sin embargo, esta política abstencionista acarrearía serios problemas que incluso podrían llevar a Gran Bretaña a un aislamiento completo, puesto que al perder ellas interés en los acontecimientos de los países continentales europeos, las demás naciones se verían obligadas a negociar con el Mercado Común en las condiciones que dicho organismo decidiera imponerles.

La segunda posibilidad consistía en que Inglaterra ingresara al Mercado Común Europeo, siempre y cuando se encontrara alguna forma de asociar la Comunidad Británica de Naciones al organismo. Esta solución, sin embargo, se enfrentaba a dificultades casi irresolubles. Por ejemplo, era muy poco factible que la opinión pública inglesa aceptara las características supranacionales del Tratado de Roma, conforme al cual se busca no sólo la integración económica sino también la unidad política. Además, se presentaba el problema de los países europeos, tales como Austria, Suiza y Suecia que, por su naturalidad política, no podían aspirar a unirse a la Comunidad Económica Europea. Finalmente, y haciendo caso omiso de los problemas que plantería la Comunidad Británica de Naciones, podría llegar a suceder que después de largos trámites los países del Mercado Común decidieran rechazar la solicitud británica. Naturalmente que una medida de este tipo perjudicaría seriamente los intentos de unificación europea, por lo que se decidió abandonar esta segunda posibilidad de arreglo.

Pero quedaba una tercera solución mucho más práctica que, en opinión de una buena parte de los países excluidos de la CEE, tenía mayores probabilidades de éxito. La idea consistía en formar una área de libre comercio (ALC) que incluyera a algunos o a todos los países europeos que no eran miembros del Mercado Común Europeo. A fines de 1958, cuando ya era evidente que no podría llegarse a un acuerdo entre los diecisiete países de la OECE, siete naciones —Reino

Unido, Suecia, Suiza, Noruega, Dinamarca, Austria y Portugal— decidieron reunirse con el propósito de determinar el impacto que sus perspectivas económicas sufrirán a consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Roma. De dicha reunión nació la idea de estudiar las ventajas y desventajas de formar una unión que, al aumentar el comercio entre sus miembros, compensara las pérdidas que derivarían del funcionamiento del Mercado Común, y que además, brindara una demostración práctica del modo de operar de una área de libre comercio. Como es natural, el que después llegó a ser conocido como el “grupo de los siete” jamás pensó que esta solución fuera la más adecuada. Desde un punto de vista económico, no podía rendir los beneficios que se hubieran logrado de una asociación que abarcara a toda Europa Occidental; desde un punto de vista político, se presentaba el grave peligro de que Europa se divida en bloques irreconciliables entre sí.

Por estas razones, jamás ninguno de los gobiernos de los siete países en cuestión llegó a creer que, a largo plazo, la formación de una área de libre comercio de la cual se encontraría excluida más de la mitad de los países europeos, era una solución deseable. El objetivo perseguido por el grupo de los siete puede dividirse en dos etapas: 1) formar una asociación que al debilitar los mercados alemanes y holandeses en Escandinavia y Gran Bretaña, indujera a los miembros de la CEE y, en especial, a Francia a reanudar las negociaciones para el establecimiento de una unión comercial más extensa, y 2) reanudar dichas negociaciones, pero ya no entre la CEE y unos cuantos países aislados, sino entre dos bloques económicos que tratan de coordinar sus objetivos respectivos. De esta forma, todo parece indicar que en su concepción original, el proyecto de una área de libre comercio de carácter restringido no era más que un acuerdo temporal, cuyos objetivos principales consistían en amortizar los efectos negativos del Mercado Común y en crear un incentivo adicional para llegar a un arreglo que comprendiera a todos los países de Europa Occidental.

### III

Basta una simple ojeada al mapa para demostrar que el “grupo de los siete” no se encuentra en una posición geográfica tan favorable como la que disfrutaban los miembros de la CEE. Estos últimos forman una entidad natural, una unidad económica situada en los alrededores del Rin. Los primeros, por el contrario, se encuentran geográficamente dispersos con el agravante de que, excluyendo a Noruega y Dinamarca, su comercio es mucho más intenso con los miembros del Mercado Común que con los participantes de la proyectada zona de libre comercio. De hecho, la única característica que los siete países guardan en común es su exclusión de la CEE.

A primera vista no parece muy impresionante la potencialidad económica del “grupo de los siete”. Por mucho, el miembro principal de la nueva asociación, con más de la mitad de la población del grupo y con un comercio exterior superior al de todos los demás países juntos, vendría a ser la Gran Bretaña. En 1957, el Reino Unido tenía una población de 51.6 millones de habitantes y un producto nacional bruto que ascendía a 19,400 millones de libras esterlinas, mientras que los otros seis países de la proyectada asociación tenían una población de 36.5 millones y un producto nacional bruto de 10,570 millones de libras. Por otro lado, la población de la CEE actualmente asciende a 160 millones de habitantes y aún cuando al nivel medio de ingreso per cápita es superior en el “grupo de los siete”, a últimas fechas las economías del Mercado Común han estado creciendo a tasas muy superiores. En

cuanto al comercio exterior, la diferencia no es tan patente puesto que el total combinado del "grupo de los siete" es ligeramente superior al 75% del dato global de los seis países del Mercado Común.

Sin embargo, en este aspecto lo importante es que cada uno de los siete miembros del área de libre comercio registran déficit en sus transacciones comerciales con la CEE. Por ejemplo, Alemania Occidental destina alrededor del 27% de sus exportaciones totales a los países del grupo de los siete; Holanda, el 24%; Italia, el 17%; y Francia, Bélgica y Luxemburgo, el 16%. De estas cifras se deduce que las exportaciones alemanas serían las más perjudicadas a consecuencia de la reducción arancelaria que la formación del área de libre comercio llevaría implícita. Sin embargo, los porcentajes globales que se han apuntado pueden dar lugar a equivocaciones, puesto que es evidente que en el caso de la República Federal Alemana, por ejemplo, el establecimiento del área de libre comercio sólo acarrearía perjuicios de consideración a determinados productos, entre los que destacan los automóviles, cuyas tarifas aduanales son bastante elevadas en los países escandinavos.

Como es obvio, el establecimiento de una área de libre comercio que comprenda al "grupo de los siete", elevaría notablemente su comercio recíproco, especialmente si la reducción arancelaria se llevara a cabo a un ritmo más acelerado que el que dispone el Tratado de Roma. En la actualidad, si se excluye a Austria y Portugal, Inglaterra es el país que en el grupo tiene la tarifa aduanera más elevada. De ello podría deducirse que los demás miembros del grupo resultarían más beneficiados que Inglaterra, puesto que la ampliación de los mercados en el Reino Unido sería mayor que la que registrarían las demás naciones. No obstante, en este enfoque se olvida que ninguno de los países en cuestión tiene una economía tan diversificada como la inglesa. Además, también debe tomarse en cuenta que, con la excepción de Dinamarca, los países del grupo compran más a Alemania que a Inglaterra por lo que, una vez que se les conceda una ventaja aduanera, los exportadores ingleses deberán poder incrementar sus ventas de muchos artículos, entre los que se cuentan las manufacturas de metal, maquinaria, automóviles, textiles y productos de fierro y acero.

Al mismo tiempo, se intensificaría en forma visible la competencia a la industria interna británica en renglones tales como el papel, rodamiento a bolas, aceros especiales y otros productos provenientes de la industria sueca; los daneses exportarían muebles y cuchillería; los suizos inundarían los mercados ingleses de relojes e instrumentos de precisión; los austriacos enviarían algunos tipos de maquinaria-herramienta y los noruegos buscarían incrementar sus ventas de productos marinos. En resumen, la creación de una área de libre comercio entre los siete países mencionados, sin lugar a dudas intensificaría el intercambio comercial de sus participantes, aunque para nadie es un secreto que las ventajas económicas que de dicha asociación pudieran obtenerse no podían compararse con las que hubiera reportado una asociación en escala europea. No obstante, los gobiernos de los siete países interesados, comprendiendo que el nacimiento de la nueva asociación era una medida necesaria para minar la resistencia francesa a una unión más amplia, decidieron dedicar todos sus esfuerzos a lograr el rápido establecimiento de la zona de libre comercio.

#### IV

A principios de mayo, la prensa financiera internacional se empezó a ocupar con más y más insistencia del problema. En ese mismo mes, se indicó un anteproyecto sueco para la

formación de una área de libre comercio que estaba siendo estudiado por varios gobiernos de la OEEC. A principios del siguiente mes, en un balneario situado en las inmediaciones de Estocolmo, se reunieron expertos comerciales de los siete países para examinar los detalles técnicos del proyecto sueco. Después de casi dos semanas de estudios y discusiones se sometió el proyecto revisado a la aprobación de los gobiernos interesados, los cuales, ya en un plano ministerial, deberían enviar a mediados de julio a los funcionarios correspondientes para aprobar o rechazar el proyecto. Empero, antes de que se llevara a cabo esta reunión, era necesario resolver un problema que la prensa británica llegó a describir como "el talón de Aquiles del grupo de los siete". Conforme al proyecto sueco, el área de libre comercio sólo tendría vigencia en relación con los productos industriales, dejando totalmente al margen al sector agrícola. Con base en lo anterior, Dinamarca, cuyas exportaciones agrícolas absorben casi las tres cuartas partes de sus ventas totales alegó que se deberían hacer ciertas concesiones a sus agricultores para que el país pudiera reducir sus barreras a la importación de artículos industriales y británicos. El problema revestía particular importancia porque cualquier decisión danesa de abandonar el proyecto, arrastraría consigo a Austria y posiblemente a Noruega. En la mencionada reunión de junio se estipuló que los problemas agrícolas se solucionarían a base de negociaciones de tipo bilateral, considerándose que Gran Bretaña era el único país que podría ayudar a salvar el escollo.

Posteriormente, en una reunión anglo-danesa llevada a cabo en Londres a principios de julio, los funcionarios daneses sostuvieron que el 30% de sus exportaciones agrícolas se destinaban a Alemania e Italia por lo que era imprescindible que los mercados sueco e ingleses otorgaran alguna compensación por las pérdidas que se suponía iban a registrar en los países de la CEE con motivo del funcionamiento del área de libre comercio. Después de algunas discusiones el gobierno británico decidió, a riesgo de perjudicar los exportadores neozelandeses y australianos que gozan de las preferencias imperiales y a la propia producción interna, eliminar en un plazo de dos años las tarifas aduaneras que pesan sobre las importaciones provenientes de Dinamarca de tocino, queso y crema enlatada. Pocos días después el gobierno sueco decidió reducir los impuestos de importación a los productos agrícolas daneses, con lo cual las perspectivas de que el proyecto del área de libre comercio fuera aprobado mejoraron enormemente.

A mediados de julio, los ministros correspondientes de los gobiernos interesados en el proyecto, se reunieron en el mismo balneario de Saltjoesbaden que había sido sede de la reunión anterior. El proyecto fue aprobado en su totalidad y casi sin discusión. Se pidió a los expertos comerciales que, a más tardar el 31 de octubre del año en curso, presenten el proyecto final que deberá cubrir todos los aspectos que se incluirán en el acuerdo de constitución. De esta manera, dos meses después de haberse iniciado las negociaciones, lo que era un simple proyecto sujeto a toda clase de objeciones, se convierte en la base de una notable ampliación comercial europea. Evidentemente esta experiencia contrasta en forma notable con las tediosas e inútiles negociaciones que se emprendieron para formar una área de libre comercio en escala europea.

#### V

El proyecto de ALC aprobado es, de hecho, muy semejante al viejo plan que el año anterior se sometió a la aprobación del Mercado Común. Su funcionamiento se encomendó a un Consejo de Ministros que actuarán por votación unánime

—sólo en casos específicamente determinados por voto mayoritario— y a una junta directiva constituida por un representante de cada miembro, que se ocupará de la aplicación del Convenio y de hacer las propuestas y recomendaciones al Consejo. La organización de la nueva asociación refleja con toda claridad la preferencia inglesa de conferir a las instituciones sólo las facultades indispensables así como su tendencia a resolver los problemas cuando se presenten y no antes.

En lo que respecta a las reglas para la liberalización del comercio el proyecto de constitución establece los siguientes plazos para la reducción progresiva de los aranceles: 20% para el 1° de julio de 1960; a partir de esa fecha, el proceso de eliminación deberá quedar terminado a más tardar el 1° de enero de 1970, en la forma siguiente: 10% el 1° de enero de 1962; 10% el 1° de julio de 1963, 10% el 1° de enero de 1965 seguida de 10% el primero de enero de cada año hasta 1970. Sin embargo, cualquier miembro podrá reducir sus tarifas con mayor rapidez si su situación económica y financiera y la del sector afectado lo permiten. Como es fácil advertir, tanto la reducción inicial como el plazo de eliminación se formularon tomando en cuenta el proceso de reducción arancelaria del Mercado Común, lo cual constituye un buen indicio de una posible conciliación entre los dos bloques. Actualmente, la diferencia principal entre ambos grupos estriba en que el proceso de eliminación arancelaria se aplica a todos los productos, mientras que el de la ALC sólo tiene vigencia para los productos industriales.

No obstante, el proyecto contiene un capítulo sobre la agricultura y otro sobre los productos marinos, y cada uno de ellos incluye un apéndice especial con las propuestas de las delegaciones danesa y noruega. En ambos casos se busca intensificar, en forma indirecta y en beneficio de ambas economías escandinavas, el comercio en esta clase de productos.

Conforme a los mandatos del proyecto, los miembros de la ALC están facultados para mantener la tarifa arancelaria que consideren conveniente en sus transacciones comerciales con los demás países no incluidos en la asociación. Esta facultad, que constituye la diferencia básica entre la ALC y la CEE, permitirá a Gran Bretaña mantener su sistema de preferencias imperiales, el cual fue uno de los motivos principales del fracaso de las negociaciones con el Mercado Común. En esa ocasión, los franceses alegaron que la ausencia de una tarifa externa común podría dar lugar a serias desviaciones comerciales puesto que los países beneficiarios de los Acuerdos de Ottawa podrían introducir sus productos al área sin el pago de derecho alguno. Para salvar este obstáculo, el proyecto que se comenta dispone que el plan para determinar el origen de los artículos deberá elaborarse tomando como base los siguientes principios: a) un criterio porcentual del valor agregado dentro del área, conforme al cual la calificación deberá ser de un 50% basado en los precios l.a.b. o libre en la frontera; y b) un criterio respecto a los procesos calificadores, según el cual, los artículos podrán tener derecho a recibir el trato preferencial del área si se comprueba que, al menos uno de los procesos a que se sujetan dichos artículos se realizó dentro del área, encontrándose el proceso incluido en la lista que los expertos actualmente elaboran. Se estipuló que el exportador al exigir el trato preferencial, podrá optar por cualquiera de los criterios mencionados.

En lo que se refiere al problema de las restricciones cuantitativas a las importaciones, el proyecto dispone que todas las cuotas deberán ser multilaterales y que se eliminarán progresivamente durante el período de transición. Se impone a los miembros la obligación de elevar el monto de dichas cuotas en un 20% anual como mínimo, pero si la cuota fuera tan pequeña que resultara improbable que el mencionado incremento

anual llevara a la abolición de la misma en el plazo estipulado, el proyecto prevé que el 1° de julio de 1960 la cuota deberá elevarse a la magnitud adecuada. En el caso de la CEE dicha magnitud asciende al 3% de la producción interna, pero el proyecto de la ALC dispuso que al redactar el convenio se determinará si se fija el tamaño mínimo de la cuota o si tal cuestión se deja al arbitrio de los miembros.

En cuanto a las cláusulas de escape, tal como se estipula en el Tratado de Roma, el proyecto establece que si se llegara a deteriorar con rapidez la situación general de balanza de pagos de algún miembro, creándose así una situación de cuidado, dicho miembro podrá tomar medidas defensivas de acuerdo con sus obligaciones internacionales. Tales medidas estarían sujetas al examen de los organismos ejecutivos de la asociación, de ser posible, antes de su aplicación. También se permitirá la adopción de medidas de protección a aquéllos miembros que experimenten dificultades en determinados sectores de su industria. Al respecto, se indica que, si se registra un incremento apreciable del desempleo como resultado de un descenso considerable de la demanda interna para los productos nacionales, provocado, a su vez, por la importación de productos competitivos provenientes de los países miembros, el país afectado tendrá derecho a fijar una cuota equivalente, cuando menos, al volumen normal de las importaciones procedentes de los demás miembros. Empero, la cuota no podrá aplicarse por más de 18 meses, salvo cuando lo permita el comité ejecutivo.

Finalmente, el proyecto prohíbe las restricciones cuantitativas a la exportación, los derechos de exportación y el monopolio, incluso la discriminación comercial en beneficio de las empresas públicas y los monopolios oficiales, así como la ayuda gubernamental que deforme o amenace con deformar la competencia dentro del área. En este aspecto, la CEE vá más lejos, puesto que dispone que, además de lo anterior, se buscará amortizar la legislación social en aquellos aspectos que desvirtúen la competencia dentro del Mercado Común.

## VI

Tal es a grandes rasgos el panorama que prevalece en Europa Occidental. Sin duda alguna resultará sumamente interesante observar el curso de los acontecimientos futuros en relación con este esfuerzo de integración económica. Por lo pronto, en su reunión de Saltjoeshaden los gobiernos del grupo de los siete decidieron acreditar representantes diplomáticos ante las autoridades de la CEE, siendo Dinamarca la primera en hacerlo. Esta decisión puede interpretarse como una perpetuación de la brecha que se ha abierto, o bien como una medida destinada a acelerar la reconciliación con los países del Mercado Común. Recientemente, el Ministro belga de Comercio Exterior, Jacques Van Offelen, informó que a fines de noviembre se reunirán los representantes de ambos grupos para considerar una vez más las posibilidades de establecer una asociación que comprenda a todos los miembros de la OECE. Nuevamente, indicó un alto funcionario sueco, las probabilidades de éxito dependen en gran parte de la actitud francesa, que se supone habrán suavizado los acontecimientos reseñados. Desgraciadamente este es un punto sujeto a toda clase de conjeturas, puesto que, hasta el momento de escribir este comentario, Francia había guardado "un silencio desesperante". Por su parte, los países que se encuentran fuera de ambos bloques ya han empezado a tomar partido. Grecia y Turquía han iniciado las gestiones necesarias para que se les admita en la CEE. Irlanda, por el contrario, parece inclinarse por el área de libre comercio. Sólo Islandia permanece indiferente a esta serie de acontecimientos que tanta trascendencia reviste para el futuro económico y político de Europa.