

# Evolución Reciente del Movimiento de Integración Económica en Europa Occidental

Por Manuel Sánchez Lugo

**P**OCO a poco, pero en forma cada vez más convincente, los acontecimientos económicos y políticos de los últimos meses en Europa Occidental han empezado a demostrar que la vieja ambición de lograr una unificación económica de los países europeos, se enfrenta a obstáculos de muy difícil superación. Once años después de haberse establecido la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), los países del Continente, lejos de haber acortado las distancias que los separaban, se han dividido en dos bandos antagónicos, cuya existencia ha llegado a poner en peligro, no sólo el movimiento de integración económica en esta escala europea, sino incluso la unidad política de la parte occidental del Continente. Los esfuerzos hasta ahora realizados por encontrar una fórmula satisfactoria de enlace entre ambos grupos, se han consumido ante una barrera ideológica al parecer infranqueable.

El ideal de una Europa integrada nació hace varios siglos, pero no fue sino hasta después de la segunda guerra mundial cuando verdaderamente empezó a cobrar impulso. Ante el acicate del poderío económico soviético y norteamericano, los países de Europa Occidental empezaron a considerar las desventajas que entrañaba su fragmentación económica y política. Del análisis de estos problemas nacieron organismos tales como la Organización Europea de Cooperación Económica, la Unión Europea de Pagos, la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA) y algunos que sentaron las bases del nuevo movimiento de integración europea.

Pocos años después, a mediados de 1955, los miembros de la CECA —Francia, la República Federal Alemana, Italia y los tres países que integran el Benelux— en una conferencia efectuada en Messina, decidieron dar los primeros pasos para formar un mercado común europeo. Menos de dos años después, en marzo de 1957, los gobiernos de los seis países mencionados acordaron firmar el llamado Tratado de Roma que estableció la Comunidad Económica Europea (CEE).

El proyecto era indudablemente ambicioso. Los seis países signatarios se proponían, amén de estable-

cer una unión aduanera, llegar a una integración económica total en la que habría coordinación de políticas fiscales, sociales, agrícolas y de transporte, además se eliminaban las trabas al libre movimiento del capital y de la mano de obra; se estipulaba la formación de fuertes fondos de inversión para ayudar a los países miembros que sufrieran desequilibrios durante el período de transición; y en fin, se establecían medidas de índole diversa para promover el crecimiento económico general. Para poner en práctica sus disposiciones, el Tratado estableció una serie de organismos, en los cuales las decisiones se tomarían por mayoría de votos. Esta unión económica debería completarse, en etapas sucesivas, en un período de 12 a 15 años. Además, los miembros fundadores acordaron que cualquier país europeo podría entrar a formar parte de la CEE, siempre y cuando llenara los requisitos necesarios.

En un principio, los demás países europeos se limitaron a considerar que el proyecto era demasiado ambicioso para que pudiera tomarse en cuenta. Inglaterra, por ejemplo, pese a haber sido invitada para tomar parte en la conferencia de Messina, ni siquiera consideró prudente enviar un representante. Al parecer, el resto de los países europeos tenía la firme convicción, quizás basada en los esfuerzos de integración económica de los países nórdicos,<sup>1</sup> de que un mercado común europeo jamás podría ser llevado a la práctica.

Sin embargo, a medida que iban transcurriendo las negociaciones entre los seis países proponentes, los demás miembros de la OECE, pero en especial el Reino Unido, empezaron a preocuparse ante la posibilidad de quedar excluidos de un mercado de 160 millones de habitantes, cuyo poder de compra sólo es superado por el norteamericano. Dichos países comprendieron, si bien un poco tarde, que su exclusión de la proyectada unión aduanera, significaría para casi todos un descenso apreciable de sus exportaciones. Sin embargo, cada uno de ellos aducía motivos de peso para no ingresar en la CEE. El Reino Unido sostenía

<sup>1</sup> Para una descripción excelente de la evolución de la cooperación económica en Escandinavia, véase Franta Wendt: *The Nordic Council and Cooperation in Scandinavia*, Copenhagen, 1959.

que la existencia de una tarifa común para terceros países automáticamente eliminaría las concesiones arancelarias imperiales, las cuales todavía son la piedra angular de la política económica de la Comunidad Británica de Naciones. Austria, Suecia y Suiza alegaban, por otro lado, que su tradicional neutralidad política les impedía entrar a formar parte de la Comunidad. Noruega, Dinamarca y Portugal casi de inmediato se solidarizaron con este último punto de vista.

Ante esta situación, el Gobierno británico pidió a la OECE que estudiara la posibilidad de establecer una zona de libre comercio que comprendiera a la unión aduanera de los seis países y a los once países restantes de Europa Occidental. Según este proyecto, los países participantes eliminarían sus restricciones comerciales mutuas, pero estarían en libertad de fijar la tarifa externa que mejor les conviniera. Pero como esto no era suficiente para garantizar un tratamiento preferencial a los productos de la Comunidad Británica, en septiembre de 1956 el Reino Unido declaró que no participaría en la proyectada zona, a menos que los productos alimenticios quedaran fuera de su reglamentación.

En octubre de 1957, ya ratificado el Tratado de Roma por los parlamentos de los gobiernos signatarios, la OECE nombró un Comité presidido por el inglés Reginald Maudling, al cual se le encomendó la tarea de dirigir las negociaciones para establecer una zona de libre comercio en escala europea. Sin embargo, bien pronto se aclaró que los miembros de la CEE, y principalmente Francia, no estaban dispuestos a que se menospreciaran sus esfuerzos hacia una integración económica y política. Francia y sus aliados consideraron que era injusto que se ampliaran los beneficios de su integración a países que no tendrían que soportar los desequilibrios que ella implica. Estas objeciones, aunadas a la lealtad del Reino Unido a la Comunidad Británica de Naciones, hicieron que las negociaciones fracasaran, si bien más de doce meses después de haberse iniciado.<sup>2</sup>

En circunstancias como ésta, cuando Inglaterra considera que sus intereses se encuentran amenazados por uno o varios países, el Gobierno británico tradicionalmente recurre a la alianza para establecer un cierto equilibrio de fuerzas. El fracaso de las negociaciones y la amenaza de la Comunidad Económica Europea prontamente hicieron que el Reino Unido echara mano de su recurso acostumbrado. A fines de 1958, Inglaterra y otros seis de los países excluidos de la CEE —Suecia, Suiza, Noruega, Dinamarca, Austria y Portugal— decidieron iniciar negociaciones para demostrar que era posible la operación de una

zona de libre comercio en Europa. Con ello estos siete países buscaban, por un lado, debilitar los mercados exteriores del “grupo de los seis” y, por el otro, negociar con la CEE, ya no como países aislados, sino como un bloque dispuesto a defender los intereses comunes de sus miembros.

Tomando en cuenta que este proyecto de zona de libre comercio era en esencia el mismo que Inglaterra había propuesto en las negociaciones con la CEE, bastaron seis meses —y apenas dos de negociación intensa— para que los siete países se pusieran de acuerdo en todos los pormenores del proyecto. A mediados de julio de 1959, los ministros correspondientes aprobaron casi sin discusión un proyecto preliminar, por lo que se pidió a los expertos comerciales que, a más tardar el 31 de octubre de ese año, presentaran el proyecto final.<sup>3</sup> Este último fue firmado por los gobiernos interesados a mediados de noviembre y, por último, ratificado por los parlamentos respectivos a mediados de marzo del año en curso estipulándose que la primera reducción arancelaria debería entrar en vigor el 1o. de julio de 1960.

El establecimiento de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), lejos de atemorizar a los miembros de la CEE, provocó una actitud casi de desprecio hacia el experimento británico. Por ejemplo, el Patronato de Industrias Francesas declaró que el impacto que ejercería la AELC sobre las exportaciones de Francia sería sumamente leal puesto que su comercio con el “grupo de los siete” apenas representaba el 13% del total. Además, y lo que es más importante, a raíz de la firma del Tratado de Estocolmo, empezaron a escucharse en Bruselas los primeros rumores en el sentido de que la Comisión del Mercado Común —órgano ejecutivo de la CEE— pensaba presentar un proyecto para acelerar sensiblemente el período de transición. Por si esto fuera poco, Francia rehusó conceder autorización a la AELC para establecer su cuartel general en París, con lo cual dio un golpe más a las aspiraciones británicas de unificación.

Por otro lado, ya para estas fechas varios observadores europeos empezaban a preguntarse cuál sería la suerte de la OECE. Dicho organismo se estableció fundamentalmente para distribuir la ayuda norteamericana a Europa y para promover la liberalización comercial entre sus miembros. Sin embargo, dado que a fines de 1959, trece de sus dieciocho miembros se encontraban repartidos entre los dos bloques antagónicos, se empezó a pensar que era necesario reorganizarlo y asignarle otras funciones. Se consideró, además, que en el nuevo organismo Canadá y Estados Unidos deberían ser miembros activos, debido al im-

<sup>2</sup> Para un relato detallado de estas negociaciones, véase Miriam Camps: *The Free Trade Area Negotiations*. Center of International Studies, Princeton University. Princeton. 1959.

<sup>3</sup> Para una explicación más amplia véase Manuel Sánchez Lugo, “Problemas de integración económica europea”, *Comercio Exterior*, septiembre de 1959, pp. 526-529.

rtante papel que ambos desempeñan en el comer-  
o europeo.

Estas proposiciones recibieron una acogida favora-  
e y a mediados de enero, en una conferencia aus-  
ciada por el Subsecretario de Estado en Asuntos  
onómicos de EUA para examinar los problemas  
la división económica europea, la ayuda internacio-  
l a los países subdesarrollados y la reorganización de  
OECE, se acordó nombrar un grupo de expertos pa-  
e estudiar la estructura del nuevo organismo. El gru-  
o se dio en llamar “los cuatro sabios”, debido a que  
staba formado por un representante inglés, un norte-  
americano, un francés y un griego. Cuatro meses des-  
pués “los cuatro hombres sabios” presentaron su in-  
orme, pero, debido a la oposición de Suiza y algunos  
tros países pequeños, se decidió formar un nuevo  
mité para que puliera algunas de las asperezas del  
iforme original. Se confía que en la reunión que se  
evará a cabo a fines del mes de julio, el informe revi-  
ado podrá aprobarse, con lo cual se establecería un  
uevo organismo que provisionalmente se ha denomi-  
ado “Organización para la Cooperación y el Des-  
rrollo Económico”.

Mientras tanto, Walter Hallstein, Presidente de  
a Comisión del Mercado Común, había ya propuesto  
los integrantes de la CEE su proyecto para acelerar  
l establecimiento del mercado común. Según este  
royecto, denominado “Plan Hallstein”, el periodo de  
ransición se reduciría de 1970 a 1965, debido a que  
as reducciones arancelarias que deberían efectuarse  
l 1o. de julio de 1960 y el 1o. de enero de 1962 se  
levarían, ya no al 10% estipulado en el Tratado  
le Roma, sino al 20% cada una. Además, el 1o. de  
ulio de 1960, o sea, 18 meses antes de lo estipulado  
riginalmente, se realizaría el primer ajuste de la ta-  
arifa externa común.

Las razones aducidas para acelerar el período de  
ransición son bastante convincentes. Según Hallstein  
r sus colegas de la Comisión del Mercado Común es  
ecesario aprovechar las condiciones favorables en que  
e desenvuelven las diversas economías de la CEE.  
Es necesario anticiparse y procurar que cuando sobre-  
enga la próxima contracción cíclica en Europa, el  
mercado común esté lo suficientemente adelantado co-  
no para neutralizar las acusadas tendencias naciona-  
istas que acarrearán consigo una recesión. No obstan-  
e, particularmente en el Ministerio de Economía que  
lirige el Dr. Ludwig Erhard y en determinados  
írculos industriales alemanes, el proyecto recibió  
penas una tibia acogida. En opinión de Erhard el  
plan era perjudicial por dos motivos fundamentales:  
a) en los primeros dos meses del año en curso las  
perspectivas de llegar a un acuerdo con la AELC ha-  
ían mejorado notablemente, por lo que no era pru-  
lente implantar medidas tan agresivas; y b) las tari-  
as alemanas eran sumamente bajas, lo cual acarrearía

fuertes presiones inflacionarias en caso de que se in-  
rodujera la elevación arancelaria.

A mediados de marzo, a raíz de la visita a Wash-  
ington del Canciller Adenauer, el problema era am-  
pliamente discutido en los círculos oficiales alemanes.  
Sin embargo, una pequeña frase en el comunicado  
conjunto emitido por el Canciller y el Presidente  
Eisenhower sirvió para aclarar la posición de ambos  
mandatarios y, con ello, la de EUA. El comunicado  
señalaba que las propuestas recientes de la Comisión  
Ejecutiva del Mercado Común constituían una impor-  
tante contribución a la reducción general de las barre-  
ras comerciales internacionales. Como es natural, este  
apoyo norteamericano a la CEE preocupó hondamen-  
te a los miembros de la AELC, cuyos embajadores  
acreditados en Washington solicitaron una explicación  
del Subsecretario de Estado, Douglas Dillon. Según  
este funcionario, la aprobación norteamericana se re-  
fería, no a todo el “Plan Hallstein”, sino simplemente  
a uno de sus detalles, el cual a largo plazo vendría a  
beneficiar a todos los países no integrantes del Mer-  
cado Común Europeo. Pero el mal estaba ya hecho,  
y en Europa existía la firme convicción de que la deci-  
sión de Bonn —determinante para aprobar o rechazar  
el proyecto. De este modo, sólo quedaban los países  
del Benelux como opositores del proyecto y, por tan-  
to, se daba ya por hecho que el proyecto de acelera-  
ción comenzaría a funcionar en julio del presente año.

Sin embargo, antes de seguir adelante conviene  
analizar un poco la posición norteamericana. Desde  
que terminó la segunda guerra mundial, los Estados  
Unidos, en parte por una mal entendida analogía de  
la historia norteamericana y en parte por una necesi-  
dad política y militar, han tendido a favorecer el  
nacimiento de los Estados Unidos de Europa. Ello ex-  
plica que desde un principio los círculos oficiales  
norteamericanos hayan brindado su apoyo total a una  
asociación económica y política que, como lo han de-  
mostrado los últimos años, muy bien puede resultar  
en perjuicio del saldo en su cuenta de mercancías. La  
AELC, por el contrario, tiene aspiraciones mucho más  
limitadas que, en opinión del Gobierno norteameri-  
cano, no parecen justificar un apoyo decidido. No  
obstante, en fechas recientes se ha llegado a pensar  
que la existencia de dos grupos antagónicos en Euro-  
pa puede resultar benéfico para los Estados Unidos,  
ya que es factible que cada uno de ellos trata de su-  
perar sus exportaciones a dicho país, a través de una  
liberalización cada vez mayor de las importaciones de  
productos norteamericanos.

A pesar de estos conflictos de opiniones, lo que sí  
parece evidente es que los países de la AELC están  
convencidos de que el apoyo norteamericano al “Plan  
Hallstein”, además de ser criticable desde el punto  
de vista político, es inadmisibles desde el punto de  
vista económico. Los funcionarios británicos, y en es-

pecial el Primer Ministro Harold Macmillan en su visita a Washington a fines de marzo, han reiterado una y otra vez la difícil situación económica de Europa. Se ha llegado incluso a mencionar la posibilidad de que Inglaterra llegara eventualmente a retirar sus tropas de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN), en virtud de que su balanza de pagos quedaría tan maltrecha que le sería imposible seguir soportando el gasto.

Ante la seriedad de la situación, el 12 de mayo de los corrientes, los seis miembros decidieron unánimemente posponer la primera medida para llegar a una tarifa externa común hasta el 1o. de enero de 1961. La reducción arancelaria convenida ascendió a 20%, tal como sugería el "Plan Hallstein", pero la aplicación de la fracción suplementaria (10%), podrá diferirse hasta el 31 de diciembre de 1960. El parecer, la decisión de posponer la adopción de la tarifa externa se debió al deseo de continuar las hasta ahora inútiles negociaciones con el "grupo de los siete". Sin embargo, en dicha decisión también influyó el hecho de que los representantes alemanes e italianos manifestaron que sus parlamentos respectivos necesitarían seis meses para aprobar los cambios necesarios en las legislaciones arancelarias.<sup>4</sup>

Las importantes decisiones del 12 de mayo indudablemente proporcionaron un respiro a los siete miembros de la AELC. Ante la perspectiva de tener que llegar a un acuerdo en el corto lapso de seis meses, el grupo de los Siete se apresuró a reunirse poco después en Lisboa, para discutir algún nuevo criterio que sirviera de base a las negociaciones. El comunicado de dicha reunión establece finalmente la posibilidad de formar una unión aduanera en escala europea, siempre y cuando la tarifa externa común no sea demasiado elevada.

Pocos días después, en una reunión de la Unión Europea, el Ministro británico de Estado manifestó que el Reino Unido estaría dispuesto a considerar de nuevo la posibilidad de ingresar a la Comunidad Atómica Europea (Euratom) y a la Comunidad Europea del Carbón y el Acero. Pocos días después, Selwin Lloyd, el Ministro de Relaciones Exteriores, reiteró la propuesta y declaró que el Reino Unido podría considerar su ingreso a la CEE, pero como un miembro con características. Todas estas propuestas, que hace uno o dos años se hubieran considerado sensacionales no despertaron mayor entusiasmo entre los integrantes de la Comunidad Económica Europea. Se consideró que las propuestas británicas, además de ser insuficientes, llegaban demasiado tarde.

Hace poco más de un mes se llevó a cabo en París la última reunión de representantes de ambos grupos de que se tiene noticias. Los resultados no fueron

<sup>4</sup> Véase el resumen de las nuevas disposiciones al final de este artículo.

muy halagadores, pero hay que subrayar que por primera vez se obtuvo algo positivo. Los representantes de los trece países acordaron solucionar los problemas que plantearan sus modificaciones arancelarias, sobre una base de productos por productos. El proyecto no es nuevo, puesto que ya en noviembre del año pasado los miembros de la CEE lo habían sugerido como una posible solución. Al terminar la reunión, Sir Roderic Barclay, jefe de la delegación británica, declaró: "Consideramos que lo que se ha obtenido en esta reunión es más un paliativo que una solución lógica. Todavía pensamos que la presente división económica de Europa Occidental es antinatural e irrazonable. . . Pero no podemos obligar a los 'seis' a negociar si no lo quieren. Hemos encontrado que los 'seis' no están dispuestos a examinar con seriedad los problemas de largo plazo que planteará la existencia de dos grupos económicos".

Irónicamente, el único resultado positivo que se ha logrado en las múltiples reuniones que han sostenido ambos grupos, ha venido a demostrar que es sumamente difícil que se llegue a un acuerdo en un futuro próximo. El hecho de que la AELC haya aceptado la solución de producto por producto constituye una admisión tácita de la imposibilidad de lograr su meta de una zona de libre comercio en escala europea. Con ello simplemente se reconoció que durante un lapso indefinido la CEE y la AELC continuarán alterando independientemente en el escenario económico europeo. Esto, como es natural, afectará en forma importante las decisiones de invertir, de buscar nuevos mercados, de establecer nuevas relaciones comerciales.

Al parecer, la única manera de que llegara a desaparecer la división económica en Europa estriba en que Inglaterra decidiera unirse a la CEE. Ya en la actualidad la iniciativa privada británica ha empezado a preguntarse si no sería mejor aprovechar la prosperidad de la CEE a cambio de renunciar a todo vínculo con las economías relativamente estancadas de la Comunidad Británica de Naciones. La mayoría del pueblo inglés valúa estos vínculos en libras, chelines y peniques, y es indudable que tanto en el presente como en el futuro, una unión económica con la CEE reportaría ventajas mucho mayores.

Por otro lado, el surgimiento del mercado común ha alterado las relaciones entre el Reino Unido y Estados Unidos. Mientras que Europa permaneció dividida económica y políticamente, la posición de Gran Bretaña como el aliado más importante era inexpugnable. Pero poco a poco los ingleses han empezado a comprender que paulatinamente el interés político y económico de Estados Unidos se concentrará en la estrecha alianza europea.

En la actualidad el Mercado Común lleva un ritmo de integración verdaderamente sorprendente. A principios de julio, el Gobierno alemán anunció que