

LA POLITICA DE LAS POTENCIAS DEL MERCADO COMUN ¹

Los esfuerzos realizados en la post-guerra para unir a la Europa occidental han conducido a una nueva división dentro de la misma: dos zonas separadas de comercio libre se están organizando a un ritmo muy análogo, que son los «Seis» reunidos en torno a Francia y Alemania, y los «Siete» en torno a la Gran Bretaña y Escandinavia. La Gran Bretaña, enfrentada con un nuevo orden en el continente, ha reaccionado con un proyecto rival después de haber rehusado durante diez años tomar en serio los esfuerzos de los «Seis», o meditar en lo que llevaban consigo los planes de éstos, hasta encontrarse de pronto excluida. Con todo, el Mercado Común no surgió ante ella ni como una nueva idea económica, ni como una nueva iniciativa política. En su aspecto económico, el Mercado Común no es más que un paso lógico y casi inevitable en un camino por el que hemos visto dirigirse a Europa durante los últimos ocho o diez años. Y políticamente es tan sólo el primer movimiento táctico y natural dentro de una estrategia política a largo plazo. A la Gran Bretaña se le ofreció una y otra vez la oportunidad de ponerse a la cabeza de una Europa occidental unida y de ayudar a moldearla, pero en todas las ocasiones rechazó el papel que tan recientemente ha tenido que aceptar. No es, pues, de extrañar que el Continente se muestre hoy tan suspicaz ante sus halagos; y todos los esfuerzos que se hagan para alcanzar un ajuste comercial están destinados al fracaso, a menos que no tengan en cuenta toda la trama ideológica e histórica dentro de la cual los «Seis» han comenzado a construir su nueva Comunidad.

¹ Prevista la publicación en inglés de este trabajo en la revista «International Organization».

I

El impulso político tendente a la unificación de Europa data, efectivamente, de las últimas etapas de la guerra. El absolutismo moral y el dogma «salvacionista» del federalismo de los primeros momentos de la guerra y en la postguerra surgieron como producto de una reacción frente a los crímenes legales e ilegales cometidos contra la humanidad, de los que aquellas naciones habían sido testigos en las décadas anteriores. Cualquiera abdicación de la soberanía, incluso sobre una base regional, parecía mejor que permitir que la nación-estado se consolidara una vez más después de su gran bancarrota moral y material. Al fallar el progreso a escala mundial, las naciones de Europa—de las que los federalistas europeos se sentían inmediatamente responsables—habían de dar un ejemplo al mundo.

También en Europa pareció más fácil dar comienzo a ello que en otras partes menos desilusionadas del globo. La mayor parte del Continente había experimentado últimamente los males del nacionalismo desbocado y se habían visto sometidas a una derrota nacional. La oposición general al régimen de Hitler había hecho unirse a quienes luchaban en la resistencia y a los gobiernos exilados. El temor común a una tercera ola de agresión alemana parecía un lazo que podría unir a muchas naciones durante algún tiempo. Los más previsores advertían que sería imposible mantener una actitud anti-alemana para siempre. El intento había de fracasar y provocar precisamente aquello mismo que pretendía evitarse. Si la política alemana había de quedar sometida a controles internacionales, permaneciendo no obstante Alemania como un igual dentro de una comunidad europea de naciones, entonces el dilema no tenía más que una salida: que las demás naciones abdicasen en favor de unos organismos internacionales aquella misma parte de soberanía que ellas pretendían que Alemania no volviera a recuperar.

Pronto los recuerdos del último enemigo llegaron a ser menos reales que el temor a un nuevo agresor. El comunismo armado soviético había avanzado hasta el Elba, y aun más acá, y el comunismo francés, lo mismo que el italiano, mostraban su fuerza hasta el Canal de la Mancha y los Pirineos. Frente a esta inmediata amenaza común de proporciones aterradoras, las diferencias nacionales aparecían como de menor monta. Sólo un frente

común en política exterior, unos estrechos lazos económicos y una solidaridad política en el interior parecían poder permitir que la Europa libre sobreviviera a las nuevas presiones a que se veía sometida tanto desde dentro como desde fuera.

El discurso pronunciado por Mr. Marshall en Harvard en 1947 fué el comienzo de una acción para enfrentarse con uno de los aspectos de aquel reto, y la constitución de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (O. T. A. N.) en 1949 dió una realidad institucional a la cooperación en el otro. A partir de aquel momento, el terreno económico y el terreno militar habían de ser los dos campos en los que se estimaba esencial una acción conjunta, y esta acción, a los ojos de muchos, llevaba aparejadas unas instituciones políticas de control conjuntas. Pero lo genuinamente característico de los «federalistas» era que ellos buscaban esta acción conjunta como un medio para conseguir unas instituciones políticas comunes más efectivas, mientras que los «funcionalistas» trataban de forjar un mínimo de instituciones reducido a lo indispensable para dirigir la acción conjunta que se precisaba con mayor urgencia. Mientras que a los «federalistas» podía acusárseles de concentrarse excesivamente en formalidades legales, los «funcionalistas» puede que subestimaran el inconveniente que para una cooperación diaria efectiva supone la supervivencia de los vetos nacionales. Si la Convención para la Cooperación Económica Europea, firmada en abril de 1948, constituyó en gran parte una victoria para los «funcionalistas», el Congreso de La Haya, celebrado al mes siguiente, permitió a los «federalistas» políticos lograr una primera base institucional bajo la forma del Consejo de Europa inaugurado en 1949. Y partiendo de esta base, los «federalistas» procedieron a formular y presentar otras demandas de mayor alcance.

La insistencia de los Estados Unidos por lo que respecta a la cooperación europea había sido una de las condiciones de la Ayuda Marshall. Pero mientras que los Estados Unidos eran acogidos como aliados por la mayoría de aquellos que buscaban la manera de unir a Europa, nada era más ambivalente que la actitud de éstos respecto a la política que Europa había de seguir en relación con América una vez que aquélla se hubiera unido. El deseo de una unidad europea como tal se manifestaba neutral entre dos conceptos políticos y económicos íntimamente relacionados entre sí. Se propugnaba la unidad política como tendente a reforzar la libertad de movimientos europea, bien hacia una participación más equitativa dentro de una fuerte alianza Atlántica, o bien hacia una postura más independiente

en el mundo como una tercera fuerza. Cualquiera que fuese el camino que tomara aquella decisión, sólo la unidad—se decía—podría hacerla efectiva. Ocho años más tarde los sentimientos antiamericanos despertados después de Suez, así como los antisoviéticos después de Budapest, constituyeron una ayuda al Tratado del Mercado Común en el *Palais Bourbon*.

Hubo una ambivalencia paralela, o si se quiere una mezcla de objetivos económicos. La unidad europea, con todas sus ventajas de mayores mercados y de mayor especialización de la mano de obra, se propugnaba como un medio para equilibrar la balanza de pagos en dólares. Pero si el propósito era formar un bloque regional que abarcara solamente a Europa y las naciones de ultramar asociadas a ella, o si la supresión diferenciada de las barreras económicas no era más que un movimiento táctico para reforzar las economías europeas con vistas a la plena convertibilidad y a unas relaciones comerciales sobre la base de «nación más favorecida» con toda la economía mundial, todo ello fué objeto de discusión tanto dentro del campo «federalista» como del «funcionalista».

Los conceptos de «tercera fuerza» y «regionalista» estaban particular y estrechamente enlazados con otra preocupación. El levantarse de los pueblos de Asia y Africa, que alcanzaban una nueva influencia y un nuevo poder en el mundo de los negocios, preocupaban grandemente a los «federalistas». Su idealización de la tradición europea obligó a muchos «federalistas» a considerar sombríamente este cambio inminente en la constelación del poder mundial. La unidad política europea no podría resistir la marea. Pero algunos círculos—especialmente franceses—esperaban que la unidad en cuestión serviría al menos para afianzar la «presencia civilizadora de Europa» en ultramar, mientras que otros, enfrentados con la misma situación de repente, creyeron que la unidad era desesperadamente necesaria para rehabilitar moralmente a Europa a los ojos de la opinión mundial y para marcar el abandono del concepto nacional por parte de las mismas naciones que habían servido de modelo para los nacionalismos ultramarinos. La unidad europea acaso pudiera no conservar por mucho tiempo los recursos europeos por delante de los recursos de que podían disponer los países afroasiáticos, pero sí podría conseguir un margen de maniobra económica que permitiera a Europa proporcionar ayuda a estos países y con ello servir de cojinete y elemento suavizador y de guía, en tanto que aquéllos acelerasen su progreso hacia la ocupación de posiciones de potencia mundial.

El movimiento europeo atravesó también los frentes políticos internos. La unidad económica era propugnada por los liberales librecambistas que

deseaban reducir el impacto producido por las fronteras políticas y la influencia de los gobiernos nacionales en la vida económica. Con todo, entre sus más adelantados defensores, hubo también quienes estimaban la economía nacional como una entidad demasiado pequeña para llevar a cabo un planeamiento efectivo, y que se esforzaban en forjar unas autoridades supranacionales que dirigieran la producción y el comercio ajustándolos a una más vasta escala internacional. En el campo de la industria, los Tratados de Roma y la «Economía de mercado libre» de Erhard dieron mucho que discutir; en el de la energía atómica y en la planificación de la agricultura, así como en otros intereses agrícolas más restringidos, han triunfado.

Incluso la histórica escisión entre clericales y anticlericales quedó salvada por virtud de la idea europea. Verdad es que tres de los hombres que encabezaban este movimiento eran fervientes católicos nacidos en el corazón mismo del reino de Lotario, en una zona en la que la concepción liberal del mundo y de sus habitantes, así como la de una división natural en naciones-estado netamente delimitadas, aparece extraordinariamente clara: Robert Schuman, alemán durante la primera guerra mundial; Alcide de Gasperi, diputado de la Dieta austríaca cuando Austria-Hungría se encontraba en guerra con Italia, y Konrad Adenauer, el antiprusiano alcalde, no combatiente de Colonia y separatista renano de 1919. Pero los fieles defensores de dicho movimiento procedían también de las filas de la izquierda anticlerical: Paul Henry Spaak, que contribuyó personalmente con todas sus fuerzas a trazar las líneas básicas del Tratado de Roma, y Guy Mollet, presidente del Consejo durante las fases críticas de las negociaciones del Mercado Común, que consiguió que de 101 diputados socialistas franceses, 100 votaran a favor del Tratado.

La idea europea era, pues, en sí misma, por lo que respecta a la política exterior, «neutral» entre el concepto de «tercera fuerza» y la alianza Atlántica; lo era en política comercial entre el regionalismo y lo que podríamos llamar «multilateralismo»; ambivalente en su actitud ante los problemas de las nuevas naciones surgidas en Africa y Asia, en política cultural entre el catolicismo y el anticlericalismo, y en política económica entre el liberalismo del «laissez-faire» y la planificación socialista. Considerada desde muy diversos puntos de vista, la unidad europea parecía aceptable a los dirigentes de los «Seis», a los grupos de presión reducidos aunque bien organizados y compenetrados, y a muchos individuos de la generación de la guerra y de la post-guerra, toda vez que dicha idea habría de proporcionar a Europa unos fines más amplios, cualesquiera que fuesen los objetivos

políticos que cada uno de ellos perseguía. En la mayor parte de los casos, si no en todos, la Gran Bretaña hubiera podido pesar decisivamente en la balanza con tal de no haberse mantenido ajena a la cuestión, pero prefirió dejar que los europeos del continente actuaran por sí solos. Aparte de todo, esto era una mala táctica: una rápida realización de la federación continental podría haber producido graves conflictos entre los propios federalistas respecto al uso que había de hacerse de esa unidad, si bien en la realidad la larga lucha común y el curso de los acontecimientos de la post-guerra suavizaron los contrastes por lo que respecta al fin último de aquella unidad, produciendo un mayor entendimiento y comprensión no sólo internacionales, sino también entre los diferentes partidos, con la única excepción de los comunistas, que en todos los parlamentos de los «seis» votaron decididamente contra la integración.

II

Entonces, ¿cuáles eran los obstáculos que se oponían a una Europa unida? Los acontecimientos de 1950 los revelaron clarísimamente y en ese mismo año se produjeron dos cambios de posición que afectaron profundamente el desarrollo de la cuestión.

Cuando los federalistas de 1947, 1948 y 1949 pedían una autoridad supranacional con funciones limitadas, pero con poderes reales, como primer paso hacia los Estados Unidos de Europa mencionados por Churchill en su discurso de Zurich, pensaban en una Europa geográfica de la que sólo habrían de quedar excluidas las naciones sometidas a formas de gobierno no democráticas o bajo la dominación soviética. Después de 1949 se vió claramente que la Gran Bretaña, cuyos asuntos exteriores dirigía a la sazón Bevin, no iría más allá del modelo del Consejo de Europa, o sea, una Asamblea consultiva de parlamentarios nombrados entre los elementos no comunistas y libre de armonizar los diferentes puntos de vista y de hacer recomendaciones en todas las cuestiones excepto en las de defensa, pero sin ningún poder ejecutivo responsable ante ella, y un Comité de Ministros cuyas principales decisiones tuvieran la categoría de recomendaciones hechas a los Gobiernos miembros del Consejo, pero muy poco más. Para los menos avisados constituyó un verdadero choque el que en 1951 y bajo la dirección de Churchill la Gran Bretaña no estuviera dispuesta a ir más allá; y adonde la Gran Bretaña rehusara ir los países escandinavos tampoco irían.

Los franceses especialmente sintieron esto como un fuerte golpe. Los federalistas esperaban extender la reglamentación supranacional a una zona lo más amplia posible. Los países continentales habían esperado que la Gran Bretaña, que a diferencia de ellos no había sido derrotada ni ocupada durante o después de la guerra, con su Comunidad de naciones de ultramar y su zona de la libra esterlina, así como con sus lazos de parentesco con los Estados Unidos, se mostraría como miembro dirigente de una Europa unida. Pero los no alemanes—y muchos alemanes también—pensaban que, por encima de toda la fuerza e influencia exterior de la nueva unidad, el equilibrio interno de la misma necesitaría también de la participación británica. Después de su reforma monetaria, la Alemania occidental mostraba ya síntomas de recuperación de una posición económica que podría hacer de ella una dínamo demasiado potente para los otros «pequeños europeos». El gran potencial del Ruhr parecía necesitar un control internacional, pero, sin embargo, los días de la autoridad discriminatoria en el Ruhr estaban contados. Con el plan Schuman de formar un «pool» con los recursos de carbón y acero sobrevino la gran división: los «seis» se mostraron dispuestos a negociar, pero los demás quedaron fuera del mismo. Un mayor progreso sólo podía realizarse en un frente menos extenso, y los «seis» manifestaron claramente en el preámbulo totalmente político de su Tratado, que el carbón y el acero sólo significaban un comienzo hecho en un sector clave elegido, pero que su propósito era llegar a una plena Comunidad Económica Europea como primer paso para alcanzar otros objetivos políticos.

El desarrollo de una Comunidad Económica «pequeño-Europea», que empezó así en mayo de 1950, fué desbordado bruscamente de su curso natural por los acontecimientos mundiales y la presión de los Estados Unidos. Al estallar la guerra de Corea el general Eisenhower pidió doce divisiones alemanas para la defensa del frente europeo. Los franceses se negaron a permitir el restablecimiento de una «Wehrmacht», así como la entrada de Alemania como miembro de la O. T. A. N. A su vez los alemanes pedían una igualdad de derechos si es que habían de rearmarse. No había más que una manera de conciliar estas tres peticiones: la formación de un ejército europeo al que cada Estado contribuyera con sus fuerzas europeas, colocadas todas ellas bajo un control conjunto europeo. Pleven llegó a esta conclusión en el mes de septiembre, y el movimiento europeo comenzó la caza de la liebre de la C. E. D., o Comunidad Europea de Defensa, caza que había de costar cuatro años preciosos para acabar en un fracaso.

Quizá, admitida la necesidad del rearme alemán, no quedaba otra salida. Sin duda el proyecto era seductor a los ojos de los federalistas, puesto que acababa con una de las más importantes y peligrosas exigencias de la soberanía nacional, o sea, el mando absoluto sobre las fuerzas militares armadas. Al igual que la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (C. E. C. A.), la Comunidad Europea de Defensa (C. E. D.) se proyectó como una agencia supranacional con funciones limitadas, pero con poderes reales; y lo mismo que la C. E. C. A., esta Comunidad se proyectó como un componente que habría de encuadrarse dentro de un marco federal. Más aún que la C. E. C. A., esta Comunidad de Defensa pedía unas nuevas instituciones europeas previendo en realidad una Asamblea elegida directamente con vistas al ejercicio de un control político democrático.

Además del control previsto en el Tratado de la C. E. D., se trazaron detalladamente otros planes de mayor alcance político antes de proceder a la ratificación de aquélla. A los seis meses de emprender la tarea, una Asamblea *ad hoc* había trazado las líneas para la constitución de una Comunidad Política Europea basada en una unión indisoluble de Estados; preveía la elección directa de una Cámara de los Pueblos Europeos ante la que serían directamente responsables el presidente del Consejo Ejecutivo y sus colegas de Gabinete. Tanto la Comunidad del Carbón y del Acero como la de Defensa habrían de integrarse en esta estructura y de ella habría de derivarse la Comunidad Económica.

La Asamblea francesa se mostró cauta por lo que respecta a su actitud ante la ratificación de la C. E. D. Los portavoces de los partidos formularon determinadas condiciones sin cumplir las cuales—proclamaban—Alemania no recuperaría su soberanía ni sería rearmada. Una de estas «condiciones previas» era un control político efectivo del ejército; otra era la solución del problema del Sarre. La Asamblea especial había mostrado el camino para poder lograr la primera; la labor del Consejo de Europa había mostrado el de la segunda. Además se pedían seguridades de que siempre habría un número suficiente de tropas británicas y norteamericanas para acallar los temores franceses a un rearme alemán. Francia pedía unas garantías legales y formales que no encajan fácilmente en la diplomacia anglosajona, y aunque Churchill, desde la oposición, había pedido un ejército europeo en el que «todos nosotros hemos de tener un papel honorable», la Gran Bretaña rehusó dar tales garantías hasta que fué demasiado tarde. Pero esta vez y en todo caso, la culpa del fracaso de un plan europeo no puede achacarse íntegramente a la Gran Bretaña.

No fué el fracaso de las «condiciones previas» que habían de llenarse enteramente lo que mató a la Comunidad de Defensa. En medio de una distensión interna como pocas veces se había visto desde el «affaire» Dreyfus, la nación que había dado origen al proyecto fué la misma que impidió su realización. Una coalición de la izquierda comunista con la derecha gaulista se negó a discutir la ratificación cuando tanto los socialistas como los radicales estaban por igual divididos acerca del particular, y sólo el M. R. P. se mostraba casi sólidamente a su favor. Lo que parecía factible y casi inevitable en 1950 mientras las fuerzas norteamericanas se retiraban hacia el Sur de Corea y el M. R. P. y los socialistas estaban en el poder, resultaba inaceptable después de la muerte de Stalin en una atmósfera de distensión internacional y con los mismos M. R. P. y socialistas en la oposición.

Cuatro argumentos, sobre todo, mataron a la C. E. D.: la Comunidad en cuestión resucitaría el ejército alemán y destruiría el francés; afectaría a la soberanía política francesa, y llevaría implícita una Comunidad Económica para la que la economía francesa no estaba preparada.

Que el rearme alemán no era la cuestión decisiva quedó probado hasta la saciedad cuando en el mes de diciembre la Asamblea ratificó los Tratados de París de 1954, que concedían a Alemania tanto un ejército nacional como la condición de miembro de la O. T. A. N., es decir aquellas mismas cosas que la C. E. D., para no herir los sentimientos franceses, había tratado de evitar cuidadosamente. A partir de este momento el movimiento en pro de la unidad de Europa quedaba libre de la cuestión de la defensa, a la vez que tenía que volver a la tarea que en 1951 se había dispuesto a comenzar.

Cuando los «seis» volvieron a reunirse en Messina en junio de 1955, aprovecharon la lección de la lucha sostenida respecto a la C. E. D. El próximo ataque no podía ser demasiado directamente político. En realidad, si no en la forma, la proyectada Comunidad Política había sido rechazada con la C. E. D. «La próxima fase para la construcción de una Europa unida—se decía en el comunicado de Messina—debe basarse en el terreno económico.» De esta suerte los «seis» volvían a la Comunidad Económica prevista en el Tratado de la C. E. C. A. Los argumentos económicos de los ambientes de negocios franceses contra toda forma de unidad política tenían que quedar apartados de una vez y para siempre; había que coger al toro francés por los cuernos. Hubo que dar seguridades explícitas y una consideración especial a las dificultades concretas que para Francia eran muy reales, aunque

algunos creyeran que este país era tanto el hipocondríaco como el enfermo de Europa. Se trataba del movimiento táctico indispensable sin el que no podría hacerse ningún progreso hacia la integración política.

III

Al mismo tiempo existían también muy buenas y urgentes razones económicas para seguir adelante en la creación de un mercado común en Europa.

Por falta de oro y de dólares, cuando las materias primas, la maquinaria y los artículos de todas clases gozaban de una fuerte demanda, todos los países de Europa habían mantenido o impuesto inmediatamente después de la guerra unos controles muy estrictos sobre las importaciones. El comercio entre tales países se realizaba sobre la base de un trueque bilateral de mercancías por mercancías, con créditos ocasionales para nivelar las disparidades temporales entre los valores de las importaciones y de las exportaciones. Con el fin de obviar las restricciones y la distorsión comercial que entrañaba este sistema, la Organización para la Cooperación Económica Europea (O. C. E. E.) lanzó su programa de liberalización del comercio. En 1949 los países de la O. C. E. E. se comprometieron a suprimir las restricciones cuantitativas que pesaban sobre un determinado tanto por ciento de sus respectivas importaciones mutuas, y este tanto por ciento de liberalización se aumentó progresivamente. De esta suerte el comercio pudo expansionarse y hacerse multilateral sobre una base regional.

Pero para expandir y «multilateralizar» el comercio era necesario hacer lo mismo con los pagos, por lo que en 1950 la O. C. E. E. creó la Unión Europea de Pagos (U. E. P.). Este sistema «multilateralizó» los pagos disponiendo que todas las transferencias intraeuropeas, cualquiera que fuese su origen o su destino, se liquidaran no por los respectivos países entre sí, sino mediante una liquidación neta mensual de cada uno de ellos con la propia U. E. P. Además el sistema en cuestión extendía los medios de pago internacional calculando esta liquidación neta en términos de una unidad U. E. P. compuesta de oro y de un crédito en una proporción determinada por la posición de cada país dentro de los grandes créditos ocasionales establecidos entre ellos y la U. E. P. Es digno de observar que la U. E. P. sirvió

a todas las zonas monetarias de los miembros de la O. C. E. E., incluyendo la zona de la libra esterlina como un todo.

Seis años después de emprender su tarea la O. C. E. E., el comercio inter-europeo había más que duplicado su volumen, pero los nuevos progresos resultaban lentos. La estructura de la O. C. E. E. era demasiado vaga para que sus recomendaciones tuvieran un carácter de obligatoriedad. Francia, por ejemplo, faltaba a sus compromisos de liberalización y contrarrestaba ésta mediante la imposición de un tributo especial sobre las importaciones. Tampoco otros países cumplían sus obligaciones, alegando igualmente dificultades especiales que les impedían marchar al mismo ritmo. Dinamarca, Grecia, Turquía e Islandia se quejaban de que cuando ellas estaban tratando de reducir las restricciones cuantitativas sobre las importaciones de productos industriales, los países industriales no reducían las suyas sobre las importaciones de productos agrícolas y alimenticios en la misma medida. Ciertamente y teniendo en cuenta la especiales dificultades políticas, sociales y económicas originadas por los cambios de la producción de la agricultura a la industria, el sistema de liberalización permitió a los países industriales mantener mayores restricciones sobre las importaciones agrícolas que a los países agrícolas mantenerlas sobre los productos industriales. En tercer lugar, lo grupos de los países del Benelux y Escandinavos, todos ellos con tarifas bajas, se quejaban de que cuando ellos liberalizaban las importaciones de un determinado artículo, esta liberalización casi significaba la supresión de toda protección para sus propios productores y su balanza de pagos, mientras que cuando los países con tarifas altas liberalizaban sus importaciones, los derechos de aduanas seguían manteniendo una fuerte desigualdad en perjuicio del productor extranjero, quedando así reducido el impacto que la medida en cuestión suponía para su propia balanza de pagos.

A pesar de la aparente simetría del sistema de liberalización, éste carecía, pues, de una reciprocidad material efectiva entre los países agrícolas e industriales, entre los de tarifas altas y los de tarifas bajas; en muchos casos las restricciones cuantitativas se mantenían menos para proteger la balanza de pagos que para proteger a los productores y las industrias de cada país; y la maquinaria intergubernamental aún permitía que un país como Francia redujera su comercio exterior cuando, desde un punto de vista europeo, resultara preferible proceder a llevar a cabo ciertos reajustes internos.

Por lo que respecta al problema de las tarifas, hubo razones políticas e

históricas por las cuales la O. C. E. E. nunca pudo hacer nada. En 1948 había sido mucho más importante asegurar las importaciones que asegurar sus precios. Las cuotas podían abolirse mutuamente mediante una rápida acción ejecutiva, mientras que las reducciones de tarifas hubieran supuesto el acuerdo y aquiescencia de dieciocho legislaturas. La reducción de tarifas era estudiada por otros organismos, tanto por el «Grupo de Estudio» Europeo de Bruselas como sobre una base mundial. En cuarto lugar uno de los principios del Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (A. G. T. C.) era que las tarifas no habían de rebajarse sobre una base distributiva. Evidentemente, Europa no deseaba por entonces rebajar unilateralmente sus tarifas frente al resto del mundo, y, por lo tanto, tampoco podían rebajarse las tarifas intereuropeas. (Acaso resultaba un tanto paradójico que la opinión pública de los Estados Unidos se mostrara intransigente por lo que respecta a la discriminación de tarifas y al mismo tiempo diera su beneplácito a la discriminación de cuotas, pero en realidad tenía sus razones—razones basadas en la balanza de pagos—para lo que se esperaba fuera tan sólo un sistema de protección temporal como acicate para una recuperación que haría innecesaria aquella discriminación.)

Hacia 1955, cuatro por lo menos de los «seis» países, temían que los intentos de la O. C. E. E. para liberalizar el comercio interior de Europa acabaran siendo contraproducentes. Los países del Benelux habían formado ya una unión aduanera entre ellos y se mostraban impacientes por el ritmo de progreso de sus vecinos. Especialmente Holanda, en su doble calidad de país agrícola y con tarifas bajas, se mostraba deseosa de ver nuevos avances. Dentro de la O. C. E. E. los países con tarifas bajas presentaron una petición para que el problema de las barreras comerciales se estudiara en su totalidad. Pero poco era lo que podía esperarse con seguir teniendo que contar con los dieciocho Estados que componían la O. C. E. E.

Tres posibilidades se abrían a los países de la O. C. E. E. cuando pareció que la liberalización llegaba a un punto muerto: emprender una acción con vistas a nuevos progresos por lo que respecta a la no discriminación, ya fuera en el aspecto comercial, en el de los pagos, o en los dos. Pero mientras que la Gran Bretaña favorecía toda tendencia hacia la convertibilidad de las divisas, otras naciones preferían extender la liberalización de las importaciones de dólares. Algunos países como Francia no estaban evidentemente preparados para llegar a una convertibilidad auténtica, y para la Gran Bretaña, Alemania y el Benelux emprender semejante camino hu-

biera significado abrir una nueva grieta en las relaciones económicas, y por lo tanto también en las políticas, de Europa.

Esta grieta hubiera podido evitarse mediante la adopción alternativa de otro plan: la reducción conjunta de los derechos de aduanas, pero no de una manera discriminatoria, sino selectiva, y limitada únicamente a aquellas mercancías que fueran predominantemente objeto de comercio entre los países de la O. C. E. E. Desde el punto de vista formal esto hubiese sido un programa no discriminatorio, pero, en realidad, hubiera respondido a unos propósitos de carácter regional. Sólo que se trataba de un plan con el que no se hubiera podido llegar muy lejos.

La A. G. T. C., sin embargo, ofreció una salida mucho más directa. Con arreglo al artículo 24, las tarifas podrían ser reducidas sobre una base regional siempre que se redujeran a cero durante un cierto período de tiempo. Precisamente con arreglo a esta cláusula es como se había formado el Benelux, y la misma cláusula podía utilizarse ahora para una «relance Européenne», es decir, para dar un nuevo impulso a la causa de Europa y resolver al mismo tiempo el problema político planteado por el fracaso de la C. E. D. y el problema económico planteado por la lentitud cada vez mayor de los progresos de la O. C. E. E. Así fué cómo en la Conferencia de Messina y a propuesta de la delegación holandesa, las dos corrientes—la económica y la política—volvieron a unirse una vez más. El Movimiento Europeo volvió al camino económico hacia la unidad política, que se había emprendido en 1950, que el fracaso de la Comunidad de Defensa había demostrado que era de una significación táctica vital, y que se había vuelto a colocar en primer plano en virtud del punto muerto a que se había llegado dentro de la O. C. E. E.

IV

Los Tratados de creación de la Comunidad Económica Europea y del «pool» *Euratom* de energía nuclear se hicieron a toda prisa con objeto de aprovechar la situación política de 1955-57, cuando Mollet era presidente del Consejo en Francia, antes de que Adenauer tuviera que enfrentarse con el electorado alemán en el otoño de 1957, y mientras las economías de Europa atravesaban un período de florecimiento y expansión. Las negociaciones en sí fueron una mezcla compleja de ejercicios académicos de

abstrusa teoría económica y unas partidas de póker de habilidad política. Francia consiguió que el jamón en lata fuera considerado como producto agrícola cuyo comercio quedaría así restringido, a cambio de apoyar el punto de vista italiano por el que los aperitivos resultaban un producto de la industria manufacturera y cuyo comercio quedaría libre. De este modo se hizo un verdadero regateo.

Durante las negociaciones se concedió a Francia el beneficio de la duda: ella tenía para tal regateo fuerza exterior que le daba la inestabilidad de sus Gobiernos sometidos a una Asamblea voluble, y de esta suerte hubo que comprar a Francia concesión tras concesión. En realidad, Francia temía la competencia de otros países, por lo que con el fin de mantener las tarifas exteriores francesas lo bastante altas, la Comunidad decidió basarlas en la media aritmética de los cuatro sistemas de tarifas que constituían principalmente la Comunidad. (Una media aritmética de las tarifas de los seis países de la Comunidad, o una media basada en la cantidad de las importaciones hubiera dado un nivel más bajo de protección.) Además, los derechos de aduanas franceses resultaban en ocasiones más altos que los que realmente se aplicaban, y aun en ciertos casos (la famosa «Lista G») se dejaron pendientes para ulteriores negociaciones. Francia temía la competencia, sobre todo en el campo agrícola, y, por lo que respecta a la agricultura, se hizo del Mercado Común una cuestión de organización común más que de mutuo comercio libre. Francia insistió en incluir en la Comunidad sus territorios de ultramar a los que se concedió un trato comercial de favor; además se pusieron a disposición de Francia grandes sumas no recuperables por parte de las demás naciones, destinadas a las inversiones en ultramar. Por último, y siempre a insistencia de los franceses, se incluyeron en el Tratado numerosas disposiciones referente a la armonización de los salarios, las vacaciones y los beneficios sociales. Puede que Francia se hubiera contentado con menos, pero fuera o no un «bluff», lo cierto es que su táctica tuvo éxito.

Tenía que tenerlo. El resto de los «seis» estaban dispuestos a que estas conversaciones no fracasaran. Todos y cada uno de ellos tenían algo que ganar: los Países Bajos, exportaciones y comercio de tránsito; Italia, emigración y capitales; Francia, capitales y mano de obra especializada para sus zonas de ultramar, así como nuevos mercados; y Alemania mayores mercados y salidas para las inversiones extranjeras. Había que no perder aquella oportunidad, acaso transitoria, cuando el interés político creador de una Comunidad Europea podía utilizarse a fin de ligar a todos los

miembros mediante unos compromisos económicos concretos ya que no inflexibles.

Para el economista puro podrán parecer extrañas las disposiciones de este Tratado no teniendo conocimiento del curso de las negociaciones. Pero como quiera que sus objetivos eran políticos, así también sus métodos estaban condicionados políticamente. Aunque radical en sus efectos, la transformación será gradual y habrá de marcarse con mayor precisión con el tiempo. Dentro de doce o quince años las nuevas instituciones políticas habrán de alcanzar sus objetivos económicos:

Primero. La abolición de todas las restricciones sobre el comercio industrial entre los Estados miembros.

Segundo. La organización del mercado por lo que respecta a los productos agrícolas.

Tercero. La creación de unas tarifas comunes en toda la zona y la evolución de una política comercial común respecto a otros países; y

Cuarto. Asegurar una cierta medida de armonización de la política fiscal y económica interior dentro de la nueva Comunidad.

Además, en la intención de los adelantados «europeístas», estos cuatro objetivos se valoraban principalmente como otros tantos pasos hacia una más estrecha integración política.

Todo ello representa un verdadero reto ineludible para la Gran Bretaña. Una nueva Unión aduanera surgía en el continente donde hoy se vende una sexta parte de todas las exportaciones británicas. Aumentarían las tarifas sobre las mercancías británicas mientras que serían abolidas las que gravan las mercancías alemanas. Sin duda se trata de un «chantage» accidental, pero más pronto o más tarde tenía que llegar y a no ser por la C. E. D. se hubiera dejado sentir varios años antes. De esta suerte la rueda ha dado una vuelta completa. Hace diez años se imploraba de Inglaterra que tomara la dirección de Europa; hoy es ella la que acude ansiosamente temerosa de quedarse atrás. Todas sus tentativas de recuperar la iniciativa han fracasado hasta ahora. En el aspecto político el «Gran Proyecto» de Selwyn Lloyd fué recibido con risas y desechado; cualesquiera que sean los méritos de este plan para reorganizar un marco europeo más amplio, el hecho de venir cómo y de donde venía no podía por menos de hacer que se considerara como un artilugio ingenioso para sabotear las crecientes instituciones políticas de los «Seis». La misma sospecha hubo de recaer sobre la

propuesta económica británica—mucho más seria y mucho más consistente—de que los «seis» y los demás países miembros de la O. C. E. E. acordaran formar una Zona de Comercio Libre (2).

Esto implicaba, en efecto, por parte de la Gran Bretaña, el deseo británico y su buena disposición para unirse al primero de los cuatro objetivos de la Comunidad Económica Europea, pero no a los otros tres. La repugnancia británica a ver la agricultura incluida en cualquier acuerdo estaba dictada no menos por consideraciones de orden político interno que acaso por una insuficiente comprensión del pequeño grado de coordinación de las políticas agrícolas a que era probable que se llegase en la Comunidad. Cuando se trataba de unas tarifas exteriores comunes, las preferencias mutuas concedidas al comercio entre el Reino Unido y los países de la Comunidad británica o «Commonwealth» parecían resultar incompatibles con la participación británica en una unión aduanera con el Continente; en consecuencia, o bien la Gran Bretaña tendría que dejar de dar preferencia a las importaciones procedentes de la Commonwealth, perdiendo probablemente con ello las preferencias que a su vez se le otorgaban a ella en aquellos mercados; o bien el sistema preferencial tendría que extenderse a toda la unión aduanera, solución que, dejando aparte por completo su dudosa compatibilidad con la A. G. T. C. no era necesariamente aceptable ni para los países de la Europa continental ni para las naciones ultramarinas de la Commonwealth, o, lo que viene a ser lo mismo, para los exportadores británicos de ultramar. El especial carácter de su política interior exigida por la posición particular del Reino Unido como banquero de la zona de la Libra Esterlina; el hecho de que los salarios, las horas de trabajo y las vacaciones se decidieran mediante acuerdos colectivos y no legislativamente; estos y otros argumentos similares se utilizaban contra la armonización de la política interna de cada país con las de los «seis». Finalmente, ni la industria—temerosa de una planificación central—ni el trabajo—temeroso de unas mayorías, cristianas o conservadoras, permanentes en el Continente—ni, como puede fácilmente comprenderse, el propio Gobierno estaban dispuestos a comprometerse a la puesta en práctica y ejecución de unas medidas aún no bien definidas, que habrían de decidirse por los representantes de los Gobiernos sin derecho al «veto», o—lo que era aún peor

² Una unión aduanera supone tanto la supresión de las tarifas interiores como el establecimiento de unas tarifas comunes exteriores; una zona de comercio libre supone únicamente la supresión de las tarifas interiores.

desde el punto de vista del Gobierno—por unos organismos «supra-nacionales» que representaban no a las naciones-estado que componían la Comunidad, sino a la Comunidad considerada como un todo.

En noviembre de 1956 el Gobierno británico anunció que estaba dispuesto a entrar a formar parte de una Zona de Comercio Libre; en marzo de 1957 se firmó el Tratado de Roma creando la unión aduanera de los «seis», y el 1 de enero de 1959 se procedía a establecer las primeras reducciones mutuas de tarifas entre los «seis». La mayor parte del tiempo entre una y otra cosa se pasó en buscar soluciones a los diversos problemas técnicos planteados por las zonas de comercio libre como tales, por la preferencia de la Commonwealth y por las diferencias fundamentales existentes entre el Mercado Común de la Comunidad Económica Europea y la organización propuesta mucho más flexible. Pero las negociaciones no fracasaron en razón de los problemas técnicos, sino que fueron los factores políticos exteriores los que condujeron a la ruptura de las conversaciones a finales de 1958.

Los alemanes y los holandeses habían acogido calurosamente la idea de una Zona de Comercio Libre. Con unos precios de competencia en el sector industrial y unas tarifas bajas en comparación con las establecidas por la Comunidad en conjunto, veían con buenos ojos la ampliación de la proyectada zona de comercio libre, la cual al tiempo que haría aumentar sus exportaciones contribuiría a reducir los precios de consumo y los costes de sus manufacturas. Por otra parte, los franceses explotaron al máximo las dificultades técnicas—muy reales—que suponía el plan en cuestión y en seguida se mostraron firmemente opuestos al mismo, aun en el caso de que pudieran resolverse los problemas técnicos. Los temores propios del proteccionismo tradicional francés se habían acallado mediante concesiones hechas por los asociados de Francia en el grupo de los «seis». El hecho de tener que pedir ahora a Francia que abriese sus fronteras no sólo a los otros «cinco», sino también a otra media docena o docena de países—y todo ello sin concesiones especiales y sin la armonización de algunos elementos al menos de los costes de producción—pareció excesivo a los que si habían llegado a aceptar el Mercado Común, lo habían hecho a regañadientes. Por otra parte, algunos de los más entusiastas propugnadores del Mercado Común se oponían también al plan de la Zona de Comercio Libre. Los «europeístas» convencidos, para quienes la Comunidad Económica era ante todo y sobre todo un gran paso adelante hacia la unidad política, temieron que la Zona de Mercado Libre, institucionalmente

más amplia y flexible, restaría importancia a la Comunidad y que, en consecuencia, prevalecerían otros planes de mayor amplitud, aunque de menor fuerza. Todo el espíritu con el que se discutió en la Gran Bretaña la Zona del Mercado Libre como una medida de auto-defensa no hizo más que consolidar y servir de base a esta nueva alianza entre «proteccionistas» y «europeístas». Y con Adenauer, tan decidido como siempre a integrar la Alemania occidental en una Europa estrechamente unidad, Erhard y los hombres de negocios alemanes no pudieron ejercer en ningún momento una gran presión política sobre Francia para que ésta aceptase a la Gran Bretaña dentro de una Zona de Comercio Libre con los «seis».

Vino luego el fatídico 13 de mayo de 1958 y, con la subida de De Gaulle al poder en Francia, revivieron las esperanzas británicas de poder evitar aún la exclusión de la Gran Bretaña de un bloque continental. Ni el nuevo presidente francés ni su primer ministro Michel Debré podían ser calificados de entusiastas de una «Pequeña Europa» o de enemigos de la Gran Bretaña y amigos de los alemanes. Pero las esperanzas británicas duraron poco. En medio de las reanudadas negociaciones estalló la rotunda afirmación de Jacques Soustelle, que hubo de remover las bases mismas sobre las que se había negociado: todo el concepto de una Zona de Comercio Libre tal y como lo había sugerido la Gran Bretaña era inaceptable para Francia. Las objeciones económicas hechas a la Zona de Comercio Libre permanecían inmutables, y las consideraciones de orden político, lejos de llevar al nuevo régimen francés a realizar un gesto amistoso hacia la Gran Bretaña, lo llevaban mucho más a consolidar sus relaciones con Bonn. Al mismo De Gaulle le preocupaba ante todo la «grandeur» francesa, y en la carrera emprendida por alcanzar esa grandeza en el terreno nuclear, la rival no era Alemania, sino la Gran Bretaña. No menos preocupaba a Debré la cuestión del Africa del Norte, y también aquí era la Gran Bretaña y no Alemania la que había entregado armas a Túnez y la que tenía toda una política colonial que constituía un impedimento y una dificultad para los franceses. También había otras consideraciones especiales de orden financiero. Francia necesitaba fondos a corto plazo para liquidar sus deudas en moneda extranjera, y a largo plazo para sus inversiones de ultramar y su renovación interior, y unos y otros podían cruzar el Rhin, pero no el Canal de la Mancha. La verdad es que para el nuevo Gobierno francés la Comunidad Económica era un plan tan euro-africano como europeo. De Gaulle insistió en el respeto a las obligaciones dimanantes de los Tratados, y así, en la última semana de diciembre, la devaluación del franco permitió que

las cláusulas comerciales del Tratado de Roma entrasen en vigor tal y como estaba previsto, el 1.º de enero de 1959.

De esta suerte, la Gran Bretaña quedó fuera de los planes de largo alcance de los «seis», y ya se han producido algunos efectos económicos muy importantes. Todos los días aparecen nuevas empresas continentales que proyectan integrar sus programas de inversiones y de producción; el capital americano especialmente se está desviando hacia los países del Mercado Común, e incluso algunas empresas británicas se apresuran a establecer instalaciones dentro de la Comunidad Europea. El Gobierno británico se encuentra ahora en una situación paradójica: si en un principio había sido necesario convencer a la industria de que el Mercado Común constituía una grave amenaza que exigía la más cuidadosa atención, la industria de 1959, por el contrario, estaba ansiosa por aprovechar las nuevas oportunidades que podía abrirle el comercio libre con Europa. Y mientras el Gobierno se mostraba incapaz de venderle el remedio que tanto le había costado anunciar, la demanda del mismo provocada por el propio Gobierno obligaba a éste, acaso más de lo que deseara, a buscar alguna forma de satisfacción por otro lado.

De esta suerte, a principios de 1959 se plantearon cinco alternativas principales. Unos propugnaban la retirada a la Commonwealth; otros sugerían que la Gran Bretaña entrara a formar parte de la Comunidad Económica Europea sacrificando, si era necesario, sus preferencias por la Commonwealth; otros querían ver a toda la Commonwealth incluida dentro de la Zona de Comercio Libre; otros creían que debía dejarse correr el tiempo antes de tomar ninguna nueva decisión, y otros instaban para que los países de la O. C. E. E. que quedaban fuera del Mercado Común constituyeran otra zona de Comercio Libre propia.

La retirada a una «nueva Ottawa» la defendía la Prensa de Beaverbrook, la Liga de los Leales al Imperio y unos pocos conservadores de segunda fila, uno de los cuales declaraba: «A mí me gusta poder elegir a las personas con quienes voy a hacer un negocio.» Pero todas estas sugerencias eran muy poco realistas y suponían una mayor discriminación a favor de la Commonwealth, discriminación que estaba excluida de una manera explícita por la A. G. T. C.; sin tener presente hasta qué punto la preferencia de la Commonwealth—un cinco por ciento por término medio de las mercancías transportadas—constituía una partida perdida, y sin alcanzar a darse cuenta de la creciente tendencia de algunos de los países más importantes de la Commonwealth a mirar hacia los Estados Unidos, no menos

en el terreno comercial que en las cuestiones de defensa, así como tampoco advertían el hecho de que para la Gran Bretaña el mercado de la Europa occidental había sido, a partir de la guerra, mucho más importante que el de la Commonwealth³. En realidad, no hay pruebas de que el Gobierno tomara seriamente en consideración este punto de vista.

Entre los que sugerían que la Gran Bretaña solicitase ser admitida como miembro del Mercado Común, algunos lo hacían simplemente como una especie de «regateo» para poner dificultades a los franceses y poner de manifiesto el mito de una Comunidad «abierta»: evidentemente el Tratado no era un plan lógico de justicia abstracta planteado teóricamente y en el que un grupo de naciones cualesquiera podía hallar acomodo, sino un convenio estrictamente negociado a base de concesiones políticas y económicas mutuamente equilibradas; por lo pronto, y para poner un ejemplo bien claro del aspecto político de la cuestión, habría que volver a negociar sobre la cuestión del peso de los votos nacionales dentro del ámbito de la Comunidad; y toda nueva apertura de negociaciones pudiera llevar en las circunstancias del momento a unos resultados muy diferentes para el Mercado Común considerado en su totalidad. Otros, sin embargo, defendían este paso de buena fe, y todos los miembros responsables de los partidos Liberal y Laborista, así como el «Economist» de Londres señalaban las

³ Las diferentes zonas suponían el siguiente tanto por ciento proporcional en el comercio del Reino Unido:

	<i>Commonwealth</i>	<i>Los «Seis»</i>	<i>Los «Siete»</i>	<i>E. E. U. U.</i>
Exportaciones del Reino Unido:				
1949	51	9	11	3
1953	50	14	11	6
1957	48	14	10	7
1958	48	13	10	9
Importaciones del Reino Unido:				
1949	45	14	8	10
1953	51	10	10	8
1957	45	12	10	12
1958	46	15	10	10

posibles ventajas tanto económicas como políticas de semejante determinación.

Para la Gran Bretaña las dificultades de esta actitud seguían siendo, por supuesto, lo que habían sido en un principio, y no era la menor de ellas el futuro de la preferencia de la Commonwealth. Pero, ¿es que el sistema de la Commonwealth tenía forzosamente que quedar fuera de todo acuerdo con los «seis»? La preferencia de la Commonwealth se desmoronaba lentamente; además los países de la misma desearían en todo caso llegar a un acuerdo con el Mercado Común que es el mayor importador del mundo. Entonces—argüía el ex canciller conservador Mr. Thorneycroft—, ¿por qué no llevar a la Commonwealth con nosotros a tomar parte en las negociaciones, volviendo así a proponer una zona más amplia y atractiva de Comercio Libre, y ofreciendo a los «seis» el acceso a los mercados de la Commonwealth, y a la Commonwealth el acceso al Mercado Común? Pero también este plan se enfrentaba con ciertas dificultades. A los «seis», y a Francia en particular, acaso pudiera interesarles muy poco admitir las mercancías de la Commonwealth, libres de restricciones cuantitativas y de derechos de aduanas, en competencia con su propia producción interior y su cada vez mayor producción de ultramar. Tampoco era de esperar que los países de ultramar de la Commonwealth admitieran las manufacturas europeas libres de arancel, cuando hasta entonces habían protegido su industrialización incluso frente a los mismos productores británicos. Lo cierto es que cuanto más liberal se hiciera la política exterior de los «seis», menos incentivos tendrían los países de ultramar de la Commonwealth para hacer concesiones en tal sentido.

Muchos de los que mostraban un mayor interés por ver jugar a la Gran Bretaña un papel dirigente importante en la política europea veían, sin embargo, la situación desde un cuarto punto de vista y sostenían que la Gran Bretaña debía ahora esperar el desarrollo de los acontecimientos. La atmósfera de desconfianza y de hostilidad creada por el primitivo plan de la Zona de Comercio Libre habría que dejar que desapareciera con el tiempo. También habría que dejar que los «seis» se serenasen y adquieran confianza en sus propias instituciones políticas y en su experimento de una Comunidad con características propias, antes de que pueda pedírseles que acepten unos planes o proyectos menos radicales políticamente. Algunos de los problemas hipotéticos que plantean las reexportaciones y la política agrícola en una Zona de Comercio Libre sólo podrán verse en su auténtica perspectiva a la luz de la experiencia que se obtenga en el desarrollo de

su propio experimento económico. Los franceses especialmente habrán de poder apreciar su propia fuerza competidora después de la devaluación, y si De Gaulle pudiera reducir la sangría económica que supone la guerra de Argelia ello estimularía sin duda el deseo de la industria francesa por conseguir nuevos mercados. Por otra parte, si Erhard reemplazase a Adenauer en Alemania entonces se ejercería indudablemente una presión sobre los franceses para que aceptaran unas zonas de Comercio Libre más extensas. Mientras tanto, unas conversaciones bilaterales podrían servir para ir preparando lentamente el terreno con vistas a la reanudación de las negociaciones multilaterales. Pero esto tiene también sus peligros, porque dentro del Mercado Común cristalizarían las alianzas industriales y se atrincherarían determinados intereses, mientras que fuera de él los fabricantes se enfrentarían con una incertidumbre que daría a sus competidores entre los mismos «seis» una gran ventaja, cualquiera que fuese el resultado final de las negociaciones.

Una quinta propuesta se hizo con especial interés por parte de la Federación de Industrias Británicas. No se trataba de un nuevo movimiento de aproximación hacia los «seis», sino de la creación de una asociación rival de Comercio Libre con los países escandinavos y cualesquiera otras naciones de la O. C. E. E. que desearan unirse a ella. Los autores de la propuesta en cuestión pensaban que de este modo podrían perseguirse simultáneamente toda clase de objetivos. Los franceses habían dicho que las zonas de Comercio Libre eran impracticables; pues ahora podría demostrárseles que tales zonas podían funcionar. Si el período de transición hacia un Comercio Libre entre el grupo de los «siete» se coordinara con el progreso del Mercado Común, este paralelismo podría facilitar en última instancia la subsiguiente entrada de ambas zonas en una grande y mayor Zona de Comercio Libre.

Las esperanzas de lograr un nuevo y más amplio mercado despertadas por las negociaciones de la Zona de Comercio Libre podrían realizarse, al menos en parte, mediante el libre acceso a Escandinavia, Austria y Suiza. En este punto la industria británica podría encontrar también alguna compensación que sirviera de contrapeso a los mercados que pudiera haber perdido en los «seis» para que aceptasen una Zona de Comercio Libre más amplia, siguiendo más bien las líneas propuestas en un principio por la Gran Bretaña, toda vez que aquéllos quedarían excluidos de las preferencias dadas mutuamente por los miembros de la pequeña Asociación de Comercio Libre. Las asociaciones de industriales y productores de los paí-

ses interesados trazaron su plan, y rápidamente, en la primera mitad de 1959, los gobernantes se mostraron conformes en seguir adelante. En julio se presentó un proyecto en forma de Libro Blanco, y en diciembre se firmaba el Convenio final entre los austríacos, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza y el Reino Unido.

Este Convenio prevé la mutua reducción de los derechos de aduanas en un 20 por 100 el 1.º de julio de 1960 (el Tratado de Roma preveía el segundo plazo con un promedio del 10 por 100 para la misma fecha) y más tarde unas reducciones semejantes a las previstas por el Tratado de Roma hasta una reducción total del 60 por 100 de las tarifas de cuatro plazos anuales, en 1970. De estas reducciones quedan excluidos los productos agrícolas y del mar, pero—después de una concesión de última hora hecha por el Reino Unido a Noruega—el pescado congelado quedó incluido entre los productos industriales, y la Gran Bretaña suprimirá también sus tarifas por lo que respecta al «bacon» y otros pocos artículos de especial interés para Dinamarca. Todas las cuotas de importación habrán de aumentarse anualmente en un 20 por 100, salvo en el caso de que surgieran dificultades especiales. Por lo demás, las normas de competencia, las destinadas a evitar una deflación del comercio, y las del mecanismo institucional destinado a llevar a cabo el cumplimiento del Tratado, son todas ellas de una sencillez máxima. Cualesquiera que sean los méritos intrínsecos de este plan, hay que preguntarse sin embargo muy en serio si es apto para alcanzar plenamente sus objetivos especiales.

El proceso de demostración de que las reexportaciones dentro de una zona de Comercio Libre pueden ser controladas mediante certificados de origen, acaso no sea realmente necesario: los mismos «seis», después de todo, están utilizando actualmente documentos análogos para controlar las reexportaciones entre ellos, hasta tanto que se hayan integrado sus respectivas tarifas externas; y en este punto no parece que los nuevos experimentos sean mucho más importantes que la experiencia del sistema de la Commonwealth. En cuanto al más vasto problema de hasta qué punto pueden rebajarse las tarifas mutuas sin unas disposiciones detalladas para la armonización de las estructuras de costes y la legislación, una entidad tan poco compacta como los «siete» y tan claramente dominada por un país (que sólo él cuenta con bastante más de la mitad de la población total de la zona) no puede considerarse prácticamente como concluyente.

Una vez más el argumento de que será más fácil para la Gran Bretaña entrar en unas relaciones de Comercio Libre con los «seis» si previamente

ha establecido una zona de Comercio Libre con Escandinavia, resulta dudoso. La tarifa última común de los «seis», tal y como fué acordado en el Tratado de Roma, no es muy diferente de las actuales tarifas británicas: de poder resolverse el problema que plantea la Commonwealth, la idea de una unión aduanera entre la Gran Bretaña y los «seis» no ha de excluirse en modo alguno. Pero el comercio libre con Escandinavia, donde las tarifas son muy bajas, pudiera hacer que la unión aduanera resultara mucho más difícil de lograr. Acaso pudieran facilitarse las negociaciones si los «seis» aceptaran a los «siete» como un solo miembro o socio en las negociaciones, pero los problemas sustantivos a resolver entre ellos resultarán en algunos aspectos más difíciles de tratar.

Por lo que respecta a las perspectivas de exportación de la industria británica, la Asociación de Comercio Libre es, evidentemente, un mal menor. La Zona de Comercio Libre, incluido el Mercado Común con sus 165 millones de habitantes, abriría el acceso a un nuevo mercado de más de 200 millones de seres, o sea, cuatro veces la población del Reino Unido. Por su parte, la Asociación de Comercio Libre no añade más que 38 millones de personas al mercado interior de la misma. Además las tarifas escandinavas son en conjunto bajas, de suerte que la supresión de las mismas es improbable que significara una diferencia demasiado importante para las exportaciones británicas. (Cada uno de los demás miembros obtiene bastantes más ventajas que la Gran Bretaña, puesto que sus mercados interiores se multiplican en virtud de la inclusión de la Gran Betaña y los derechos británicos son, en general, altos.) También los costes de transporte se presentan contrarios a la nueva entidad en cuyo centro geométrico se encuentran las zonas industriales alemanas. Teniendo en cuenta este factor geográfico, no resultaría demasiado difícil para la industria alemana reducir los precios lo bastante para absorber y anular la mayor parte de las discriminaciones de las tarifas en favor de la Gran Bretaña, lo que constituye el punto principal del nuevo acuerdo.

Queda también la esperanza de que la Asociación de Comercio Libre modifique la actitud francesa por lo que respecta a la creación de una Zona de Comercio Libre. Sin embargo, las exportaciones francesas a los «siete» son de poca importancia, y la presión comercial sobre Alemania—en el caso de que pudiera lograrse—no es probable que cambie las ideas del presidente De Gaulle. Por el contrario, es indudable que este plan rival

ha despertado el resentimiento en una nación que no está dispuesta a permitir que la coaccionen y menos aún que la coaccionen mediante una discriminación procedente del mismo país que tanto y durante tanto tiempo se opuso al carácter discriminatorio del Mercado Común.

Todo este concepto de «discriminación» en perjuicio de los Estados no miembros, que surge como consecuencia de las mutuas concesiones de tarifas especiales entre los miembros de una unión aduanera o de una Zona de Comercio Libre, fué efectivamente uno de los problemas filosóficos que con más calor se discutieron en las negociaciones de la Zona de Comercio Libre. Al constituirse el Mercado Común, se extendió, tanto en la Gran Bretaña como en otros países, el temor de que aquél adoptaría una política altamente proteccionista contra el resto del mundo. Pero desde la devaluación del franco en diciembre de 1958, Francia, el país más proteccionista de los «seis», se ha mostrado cada vez más liberal. Dentro del Mercado Común, Francia había presionado en un principio en favor de un largo período de transición y una reducción lenta de las tarifas mutuamente en vigor; sin embargo, actualmente presiona en favor de un período de transición que puede reducirse a la mitad de los doce a quince años que se acordaron en un principio, y esta nueva confianza de los franceses en su propia fortaleza económica se ha extendido al comercio con el resto del mundo. Ya a comienzos de 1959 y ayudados por el aflujo de dólares procedentes de los Estados Unidos, los «seis»—sin ninguna obligación de hacerlo y sin recibir ningún beneficio recíproco del resto del mundo—acordaron unilateralmente reducir sus tarifas respecto a los demás miembros de la A. G. T. C. (por cuanto que tales tarifas eran más altas que la tarifa exterior común acordada) en el mismo 10 por 100 en que reducían las suyas entre sí. Esto ha significado en la práctica que Francia ha extendido los beneficios de sus reducciones de tarifas con arreglo al Tratado del Mercado Común, a casi todo el resto del mundo, dando un trato preferencial muy pequeño a sus propios socios de los «seis». Y en noviembre de 1959 los «seis» acordaron poder aplicar cada uno de ellos el mismo principio a su próxima serie de reducciones de tarifas, prevista para julio de 1960. La verdad es que, por lo que respecta a las restricciones cuantitativas, la ampliación de las cuotas con arreglo al Tratado de Roma se ha hecho multilateralmente con el fin de favorecer incluso a aquellos países de la O. C. E. E. que no asumen las obligaciones dimanantes del Mercado Común. En cierto

modo puede decirse hoy que la Gran Bretaña y el grupo de los «siete» dan la impresión de planear una mayor discriminación frente a sus socios europeos, que la de los «seis».

Todo ello puede servir para alentar las esperanzas de que las dos zonas de comercio cada vez más libre que se están forjando a un ritmo casi paralelo acabarán pronto decidiendo extender todos los beneficios de sus mutuas reducciones de tarifas para el comercio interior de cada zona al comercio entre las dos, pero para esto aún queda mucho que andar. Y aún en el caso de que se llegase a ello en el terreno puramente económico, siempre quedarían importantes problemas políticos que resolver. Se diría que los «seis» están decididos a aceptar a los «siete» en lo que éstos valen y significan, pero sin atender a su entidad política; y que al mismo tiempo muestran también poco interés por la vieja estructuración multilateral de la Europa de la O. C. E. E. y el Consejo de Europa (en el que se incluyen también los países que quedan fuera de ambos planes, o sea, Grecia y Turquía, Irlanda e Islandia). Los «seis» tienen actualmente en proyecto desarrollar su cooperación política en dirección a su verdadero objetivo político, que es el comienzo de una coordinación por lo que respecta a la política exterior. De lograr que sus relaciones políticas cristalicen en la misma forma que esta evolución económica—es decir, los «seis» por una parte y el resto del mundo por otra—, Europa puede llegar a estar constituida por los «seis» y los demás, o sea, «un núcleo y sus satélites»; y la Alianza Atlántica, lejos de convertirse en un equilibrio entre Europa y los Estados Unidos, consistirá en los Estados Unidos, los «seis» y un grupo variado de otros países—el principal de ellos la Gran Bretaña—que habrán rendido definitivamente el Continente al eje París-Bonn, si no a la hegemonía alemana.

La Asociación de Comercio Libre del grupo de los «siete» no es, pues, suficiente. De creer que una solidaridad europea más amplia que la de los dos bloques comerciales rivales tiene que ocupar en el mundo un lugar «bis a bis» de los Estados Unidos y de las naciones en proceso de desarrollo, así como de la misma Europa, entonces la Gran Bretaña tiene que hacer un gesto más concreto y positivo. Es demasiado tarde para hacerlo sola y será difícil llevar a la Commonwealth al Mercado Común. Sin embargo, en este punto puede que haya todavía posibilidad de explorar otras fórmulas más flexibles. Quizá, y basándose en razones tanto políticas como económicas, sea posible hacer un llamamiento, al menos a determinadas naciones

LA POLÍTICA DE LAS POTENCIAS DEL MERCADO COMÚN

del nuevo mundo, para restablecer el equilibrio del viejo. Si la Gran Bretaña pudiera convencer a las naciones de ultramar de la Commonwealth para que negociaran colectivamente con los «seis» con vistas a unas relaciones multilaterales que podrían empezar por el comercio, pero que tendrían también consecuencias políticas, entonces la Gran Bretaña estaría en condiciones de tomar una nueva iniciativa política que la sacara de su actual aislamiento, y podría también determinar un movimiento decisivo hacia el comercio libre entre todo el mundo libre.

U. W. KITZINGER.

