

LAS AGRUPACIONES ECONOMICAS EUROPEAS Y LA CREACION DE LA ORGANIZACION DE COOPERACION Y DEL DESARROLLO ECONOMICO

El planteamiento de la unificación o de la integración europea se impuso a las conciencias como consecuencia de los sufrimientos que se abatieron sobre el Viejo Continente en el curso de dos guerras mundiales, tan sólo separadas por una veintena de años. El proceso desarrollado en los años sucesivos se canalizó, en virtud de las circunstancias, en el terreno económico, y es ahí donde más lejos se ha ido. Pero he aquí que los países europeos no han sabido o no han podido ir al unísono, y pese a que es en ese ámbito donde se ha dado prueba de un más decidido propósito de armonizar las diferencias, la situación existente hoy nos permite reconocer que la unión económica de Europa se ve amenazada por la presencia de dos agrupaciones de Estados opuestas, entre las que el diálogo es difícil, porque en su base responden a principios opuestos. Los «seis» de la Pequeña Europa, de una parte, y los «siete» de Estocolmo, por otra, demuestran, no obstante las protestas de uno y de otro lado de no responder a propósitos exclusivistas, cuán ardua es la tarea de superar los obstáculos que se oponen a la unidad.

¿Cómo ha sido posible esto?

Si prescindimos de la unión económica formada por los tres países del Benelux, que en realidad es la cristalización de una antigua idea que se remonta a los años veinte, el Plan Schuman fué el primer paso importante dado en los años de la última postguerra para crear una unión económica entre diversos países del Continente. Limitado en cuanto al espacio—la formaron seis países—y a la materia—afectaba sólo a las industrias del carbón y del acero—, la C. E. C. A. fué el primer núcleo de la llamada Europa de los «seis». Pronto surgió la idea de extender ese Mercado Común a la totalidad de la economía de esos países sobre la base de una total liberalización de mercancías, personas y capitales. Era un proyecto ambicioso que para ser coronado por el éxito exigía vencer la resistencia que a tal Comu-

nidad habían de oponer estructuras económicas y sociales disimilares y complejos problemas técnicos. Sin embargo, el tiempo transcurrido entre la Conferencia de Messina, en junio de 1955, y la firma del Tratado de Roma, el 25 de marzo de 1957, nos parece extremadamente corto y muestra a las claras que se trabaja con decidido propósito de alcanzar la meta.

Pero Europa no la forman sólo seis países, y fuera de ese marco geográfico quedan otros que por el volumen de su vida comercial o el nivel alcanzado por su desarrollo industrial—tales la Gran Bretaña o Suecia—, no podían ser indiferentes a la integración económica de los «seis», y otros también—España, Grecia, Irlanda, Turquía—que por constituir el conjunto de los países menos desarrollados de Europa no sólo habrían de temer el impacto de aquella integración, sino que legítimamente habrían de considerarse dignos de tener en cuenta si en verdad se aspiraba a impulsar armónicamente el desarrollo económico de Europa. Además, existía la O. E. C. E., organización económica que por agrupar entonces casi la totalidad de los países del Occidente continental, era la más europea de todas y por lo mismo la que ofrecía, sobre una base multilateral, un campo más propicio para servir los fines señalados.

Inevitablemente, la creación del Mercado Común se vió con recelo y se temió, aunque sus creadores negaron su carácter cerrado, el efecto que la nueva entidad había de producir sobre el *pattern of trade* continental. Al establecerse una tarifa exterior común, los «seis» incrustaban en el conjunto europeo un bloque poderoso defendido por un régimen económico preferencial.

Por esto los otros movimientos económicos europeos nacían sin remedio con un signo defensivo. En julio de 1956 encontramos el punto de partida para crear una zona de libre cambio. El proyecto nace en el seno de la O. E. C. E., y el protagonista principal fué la Gran Bretaña. Las negociaciones con los «seis», primero por el llamado Grupo de Trabajo de los Diecisiete, luego por el Comité presidido por Maudling, no dieron resultado, y en diciembre de 1958 se interrumpieron, principalmente por la rígida posición de Francia frente a las tesis británicas.

Pero el Mercado Común era un hecho, y visto desde fuera, ignorando las dificultades que los «seis» atravesaban para actualizar su puesta en marcha, aparecía compacto como una amenaza económica real sobre el resto de los países europeos. La reacción defensiva volvió a operar mediante la iniciativa de siete países de la O. E. C. E. (Austria, Dinamarca, Gran Bretaña, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza). Pero ahora no se siguió el camino

de las negociaciones con el grupo ya creado. Lo primero era nacer a la vida y afirmar con una organización, siquiera fuera mínima, que se estaba dispuesto a defender los propios intereses siguiendo el camino que se estimaba mejor. Y así, en un tiempo extraordinariamente breve—de abril de 1959 a noviembre del mismo año—, los «siete» firmaron en Estocolmo la Convención por la que se creaba una nueva entidad: la E. F. T. A. (*European Free Trade Association*) o Asociación Europea de Libre Comercio.

La Asociación nace con un primordial objetivo de defensa para hacer frente a la amenaza de un régimen económico proteccionista como el que entrañaba el Mercado Común con la progresiva eliminación de sus barreras aduaneras en lo interior y el cinturón de una barrera aduanera común como frontera con el exterior. Por el contrario, los países miembros de la Asociación, inspirados por una política comercial exterior de signo liberal, conservan su autonomía en cuanto a los aranceles con el resto de los países. En lo interior se prevé una serie de reducciones a lo largo de un período transitorio que finalizará el 1 de enero de 1970. La primera reducción, de un 20 por 100, se fijaba para el 1 de julio de 1960, al entrar en vigor la Convención, y a ella seguirían otras de un 10 por 100 a aplicar en las fechas de 1 de enero de 1962, el 1 de julio de 1963, el 1 de enero de 1965 y en igual fecha los años sucesivos, hasta el término del período transitorio. En cuanto a las restricciones cuantitativas, los países miembros se proponen, mediante una realización progresiva, lograr su completa eliminación antes de 1970, para lo que los contingentes existentes deberán elevarse anualmente en un 20 por 100 durante los cinco primeros años, a partir del 1 de enero de 1959, y en igual fecha. Examinando conjuntamente los textos del Tratado de Roma y de la Convención de Estocolmo, pueden encontrarse otras cuestiones abordadas con criterios similares—así, las cláusulas de salvaguardia en caso de dificultades en la balanza de pagos, las disposiciones preventivas de la prácticas restrictivas y el *dumping* o las que prohíben las ayudas gubernamentales—, y otras también a las que los «siete» se refieren, pero sin entrar por el momento en una regulación de detalle a diferencia de los «seis» (tal es el caso de la libre circulación de personas, servicios y capitales).

Al lado de estas similitudes al abordar iguales problemas—se ha dicho que la Asociación es un Mercado Común incompleto—permanecen las diferencias, que van desde su geografía—continuada en la Comunidad y dispersa en la Asociación—o su demografía—164 millones de habitantes en el Mercado Común para 87 millones en la Asociación—hasta la orientación de

la política económica, proteccionista frente al exterior en los «seis» y libre-cambista en los «siete». Pero para lo que aquí nos interesa, estimamos que hay dos rasgos en la Asociación que no se dan en la Comunidad. En primer lugar, los «siete» crean una Asociación con vocación de provisionalidad. El ente que crean no es un ideal que ha de irse desarrollando con el tiempo. Se confiesan como los adelantados de aquellos países que se sienten amenazados por la Comunidad Económica Europea de los «seis» y que arbitran una solución que en rigor no será tal hasta que se haya extendido a todos los países de la O. E. C. E., englobando a la misma Comunidad. Y no se diga que el Mercado Común pretende también tener vocación de extensión y prevé la incorporación de otros países mediante un procedimiento pre-establecido, porque a la vista está su carácter más compacto y la mayor resistencia a ensanchar su ámbito que en la práctica ofrece. El Mercado Común puede seguir como está, restringido a sus seis componentes. La Asociación es una llamada al resto de los países que constituían en los días en que se gestaba su creación la llamada Europa de los 18 (O. E. C. E.). En segundo lugar, la Asociación, por su carácter defensivo, busca entrar en negociaciones con la C. E. E., porque su misma razón de ser se debe a que la existencia de dos grupos, la E. F. T. A. y la C. E. E., inspirados por diferentes aunque no incompatibles principios, implica el riesgo de que el futuro progreso sea entorpecido si tal peligro no puede ser salvado por un acuerdo que puedan suscribir todos los países interesados en la cooperación económica europea, como reza el comunicado que acompañaba a la Convención y en el que contiene un llamamiento a los «seis» para negociar un acuerdo *entre todos los países de Europa* sobre la base del principio de reciprocidad.

De manera muy clara ha venido a explicar esto que acabamos de decir el jefe del Departamento Político Federal, señor Max Petitpierre, en una declaración hecha el 22 de diciembre de 1959, en la que precisó la posición de Suiza en la Asociación y las relaciones entre ésta y la C. E. E.: «La Asociación Europea de Libre Comercio ha nacido de este deseo y, todavía más, de la voluntad de restablecer la unidad económica entre los dieciocho países de la Europa occidental. Los siete países de la Asociación ven en esto una medida de defensa contra las consecuencias perjudiciales que pueden seguirse para su economía de la aplicación de las normas del Mercado Común, sobre todo el único medio para restablecer la unidad económica del Continente con los seis países y con los cuatro en fase de desarrollo que, por el momento, no forman parte ni del uno ni del otro de los dos grupos.»

Y más adelante insiste en lo mismo con mayor detalle: «Un objetivo importante es el de intentar promover lo más rápidamente posible la unidad europea en el plano económico, del mismo modo como lo había realizado la O. E. C. E., teniendo presente dos elementos: la existencia del Mercado Común, del que sus autores tratan legítimamente de conseguir su realización; el surgir de una pequeña zona de libre cambio, cuyos miembros se inspiran en una forma de integración diferente de la del Mercado Común. Es necesario poner fin a tiempo a la división económica de Europa, antes de que tenga efectos nocivos para los unos y para los otros, o sea para todos; antes de que las posiciones se hayan cristalizado. Es por ello indispensable establecer lo más rápidamente posible los necesarios contactos, no en forma espectacular, pero preparándolos por vía diplomática o por cualquier otra, e intentar, por el momento, acordar medidas de conservación con el fin de eliminar las discriminaciones que existen y de prevenir nuevas, dejando a un lado las controversias doctrinales para buscar soluciones concretas a dificultades concretas.»

No puede negarse que también los países de la Comunidad, sobre todo los que tienen un mayor interés en el comercio con los «siete», como es el caso del Benelux y de Alemania, desean reanudar las negociaciones. Pero a la vista de las medidas adoptadas por la C. E. E. en los días en que se firmaba la Convención de Estocolmo, resulta evidente el propósito de resolver las diferencias superando el marco estrictamente europeo. En efecto, los días 23 al 25 de noviembre de 1959 se reunió en Estrasburgo el Consejo de Ministros de la Comunidad y se adoptó una resolución que implicaba extender unilateralmente a todos los miembros de la O. E. C. E. y del G. A. T. T. y Estados vinculados a los «seis» por tratados de comercio que contengan la cláusula de nación más favorecida, las reducciones arancelarias y los aumentos de los contingentes que entraran en vigor durante el año 1960.

En esta actitud de la C. E. E. es necesario reconocer la influencia de un factor extraeuropeo: los Estados Unidos. Situados éstos ante dos realidades: de un lado, la prosperidad alcanzada por los países industriales de la Europa occidental en los últimos años, y de otro, la creación de otra entidad económica europea, la Asociación, han orientado su política en el sentido de actuar previsoramente y conjurar el peligro de un entendimiento comercial entre Comunidad y Asociación o el conjunto de la OECE, que había de repercutir desfavorablemente en otros países no europeos y, en primer lugar, en los Estados Unidos, en la medida en que aquel entendimiento podría significar la articulación de una verdadera zona preferencial

de extensión europea. Es bien conocido el apoyo prestado por Washington a la Comunidad porque ésta, pese a que ha estimulado una prosperidad que ha dejado sentir sus efectos desfavorablemente sobre su balanza de pagos, representa la posibilidad futura de una unión política europea y la más lograda realización de cooperación económica en el Continente, lo que dentro de una más amplia consideración de los intereses americanos, es motivo suficiente para compensarles de las pérdidas comerciales producidas por la prosperidad europea. A los Estados Unidos no les interesa una Europa desgarrada por disensiones internas, ni la formación de un bloque continental hostil, aunque limitado, capitaneado por Francia y Alemania, por razones evidentes en el plano de la política internacional general. Y en el plano económico, la prosperidad de Europa, aun contando con aquellas repercusiones desfavorables para su comercio a que hemos aludido, permite a los Estados Unidos por primera vez valorar la posibilidad de incorporar a Europa, mediante una adecuada coordinación, en la gravosa cuanto necesaria tarea de la asistencia a los países subdesarrollados. Dentro de este planteamiento debe situarse el viaje realizado por Dillon a Londres, París y Bruselas a finales de 1959, y del que brotó la iniciativa norteamericana para la convocatoria de una conferencia comercial occidental, que, en efecto, se celebró en París del 12 al 14 de enero de 1960.

Los Estados Unidos, pues, apoyan a la Comunidad, pero ese apoyo queda condicionado, de un lado, a que el posible acuerdo entre las agrupaciones europeas se realice dentro del marco del G. A. T. T., con objeto de que se garantice la aplicación de la cláusula de nación más favorecida y se elimine la posibilidad de un acuerdo preferencial C. E. E. - E. F. T. A., y de otro, a que la propia Comunidad adopte una política arancelaria más liberal frente al exterior mediante la reducción de la futura barrera arancelaria común a los «seis».

Los Estados Unidos se sitúan, por consiguiente, en el origen de los dos temas en que se ha centrado todo el debate europeo durante el año 1960: la reorganización de la O. E. C. E., organismo exclusivamente europeo, y su transformación en la O. C. D. E.—cuya constitución fué firmada el 14 de diciembre de 1960, y en la que entran a formar parte los Estados Unidos y el Canadá—, y las medidas para las reducciones arancelarias y aceleración en la aplicación del Tratado de Roma, adoptadas por la Comunidad.

En la Conferencia económica de París se decidió encargar el tema de la reorganización de la O. E. C. E. a un Comité compuesto por representantes de los veinte Gobiernos interesados y uno de la Comisión de la C. E. E.,

el cual encargó, a su vez, a un grupo de cuatro países la elaboración de un proyecto de estatuto de la nueva organización, previa la consulta a los Gobiernos miembros de la O. E. C. E.—los Gobiernos observadores—, como Yugoslavia—y las instituciones internacionales interesadas. Esos cuatro países designados fueron los Estados Unidos (Randolph Burgess), Francia (Bernard Clappier) por la Comunidad, Gran Bretaña (sir Paul Gore Booth) por la Asociación, y Grecia (Xenophon Zolotas), por el grupo de países marginales a ambas agrupaciones. El 12 de abril el proyecto de los llamados «cuatro sabios», según la aparatosa terminología al uso, estaba preparado, y el 20 de ese mes se hacía público. El proyectado estatuto del nuevo ente, la O. C. D. E. (Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos), determina que éste estaría formado por los Estados miembros de la OECE y por Estados Unidos y el Canadá como miembros de pleno derecho, pero no sería una entidad cerrada, puesto que su Consejo podría decidir por unanimidad invitar a cualquier Gobierno signatario a adherirse a la Convención. Los días 24 y 25 de mayo, con algo de retraso sobre el plan proyectado, se celebró en París la conferencia de altos funcionarios de los veinte Estados y de la Comisión de la C. E. E. para examinar el resultado de los trabajos del grupo cuatripartito, así como el texto de la contrapropuesta presentada por Suiza y varias enmiendas, especialmente las de los Estados Unidos y Francia. La reunión terminó con la constitución de un grupo de trabajo, integrado por representantes de los veintiuno, que debería examinar con mayor detalle los documentos sometidos, redactar en colaboración con la Secretaría de la O. E. C. E. una relación de las decisiones de esta Organización que estuviesen en vigor el 1 de junio, determinar los criterios y procedimientos para el examen de los mismos y, en fin, presentar un informe al respecto antes del 10 de julio. A fines de ese mes, el día 27, el Consejo de la O. E. C. E. nombró al notable economista danés Thorkil Kristensen para el cargo de Secretario general de la Organización, y le encargó asumiera la Presidencia del Comité preparatorio de la O. C. D. E. Este Comité celebró su primera reunión el 14 de septiembre para trabajar sobre los tres puntos que constituían su misión: 1) Redactar un proyecto de Convención. 2) Determinar cuáles de las actuaciones pendientes de la OECE debían ser continuadas por la nueva Organización y las modificaciones que en su caso debían introducirse. 3) Definir la estructura de la nueva Organización.

A fines de noviembre el Comité preparatorio había concluido su tarea con la redacción de la Convención que había de regir la nueva Organiza-

ción. El propio Secretario general de la O. E. C. E., Kristensen, ha escrito lo siguiente como explicación de la idea central que ha presidido el trabajo del Comité: «Durante doce años, la O. E. C. E. ha sido un instrumento extremadamente eficaz del resurgir de Europa. Gracias a ella los Gobiernos europeos han aprendido a colaborar y a comprenderse mejor en el campo económico. Pero los problemas actuales no se detienen ya en las fronteras de Europa, y para resolverlos es necesario satisfacer dos condiciones esenciales primeramente, asegurar mediante una cooperación más estrecha entre Europa y América del Norte un proceso regular y satisfactorio de crecimiento económico; en segundo lugar, obrar de forma que los países industrializados contribuyan por todos los medios a su alcance al desenvolvimiento de los países menos evolucionados, tanto en el interior como en el exterior de Europa.»

Reconocemos en estas palabras el eco de los dos temas que fueron principal objeto de las conversaciones de Dillon en Londres, Bruselas y París a fines de 1959: incorporación de Europa a los planes para una más efectiva cooperación económica internacional, habida cuenta del progreso alcanzado por los países del Occidente europeo, en especial del bloque de la C. E. E., e incorporación también de estos países a la tarea de la asistencia a los menos desarrollados, dentro y fuera de Europa. Objetivos ambos de la política seguida por los Estados Unidos para neutralizar, de una parte, el peligro de un posible entendimiento entre las agrupaciones económicas europeas, que resultaría intolerable para los Estados Unidos si se efectuaba dentro de un marco estrictamente europeo y, por tanto, con criterio discriminatorio para el exterior, y, de otra, aprovechar el índice de prosperidad de los países industrializados de Viejo Continente en el sentido de aliviarse de parte del peso que sobre ellos carga en la insoslayable tarea de la asistencia a los países subdesarrollados.

FERNANDO MURILLO RUBIERA.