

GRAN BRETAÑA EN LA INTEGRACIÓN DE EUROPA

La Ampliación de la CEE y los Acuerdos con la EFTA

HUMBERTO GARZA ELIZONDO *

INTRODUCCIÓN

LA CREACIÓN de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), en 1948, y la del Consejo de Europa, en 1949, marcaron el origen de una división entre Gran Bretaña y los países que posteriormente integraron la Asociación Europea de Libre Comercio (más conocida por sus siglas inglesas: EFTA), por un lado, y los Seis que subsecuentemente fundaron la Comunidad Económica Europea (CEE), por el otro. La división se fundamentaba, en buena medida, en el hecho de que Gran Bretaña estaba menos orientada que los Seis hacia Europa como el principal ámbito de su política.

Durante la segunda mitad de los años cincuenta, la Gran Bretaña era aún potencia mundial: fue de los vencedores en la segunda gran conflagración y tenía participación en las candentes decisiones geopolíticas que fragmentaban el globo; además, todavía usufructuaba los restos de un imperio. La política exterior británica se daba dentro de un amplio contexto: las relaciones con el continente debían competir frente a sus compromisos con el *Commonwealth* y su especial relación con Estados Unidos. Entonces, la idea de una Europa integrada, defendida por Francia y el Benelux, no parecía muy atractiva a los ojos de los ingleses.

Sin embargo, la concreción de los esfuerzos corporativos de los Seis orilló a Gran Bretaña a refugiarse en una quimera: la EFTA. Tal organización respondía sin titubeos a los caprichos insulares, ya que su naturaleza no implicaba aspiraciones políticas, sino el establecimiento de acuerdos comerciales. El propósito original de los Siete, al establecer su asociación, no era el de beneficiarse de las ventajas económicas del acuerdo *per se*, sino facilitar un entendimiento con los Seis. Sin embargo, no alcanzó a transcurrir un año antes de que la Gran Bretaña ya considerara necesaria una reformulación de su política frente a la CEE.

La lógica de los acontecimientos obligó a los británicos a enfrentar su realidad. Como país que necesita exportar para vivir, Gran Bretaña

* Egresado del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Actualmente realiza una investigación sobre China y el Tercer Mundo.

hubo de experimentar y finalmente reconocer que el mundo económico de la posguerra difería drásticamente de aquel del período 1880-1939, una época de indiscutible supremacía comercial británica. Los cambios en la demanda de importaciones de los países en desarrollo y la multiplicación de la competencia entre los países desarrollados, repercutieron significativamente en la expansión de las economías europeas. Entretanto, Gran Bretaña se enfrentó a un desequilibrio cada vez más acusado, provocado por el lento crecimiento de su producción industrial y por la merma de sus exportaciones, lo cual se tradujo, por implicación, en un empeoramiento de la balanza de pagos, situación para la que, de manera optimista, se pretende encontrar una solución con el ingreso a la CEE.

En este trabajo intentamos estudiar, sumariamente, la respuesta británica a los esfuerzos de integración de Europa, y los ulteriores cambios que, ante el éxito de la misma y el simultáneo deterioro de su economía, fue experimentando Gran Bretaña hasta obtener, en fecha reciente, el visto bueno a su solicitud del ingreso a la CEE. Para lograr una percepción global del fenómeno, examinamos, a *grosso modo*, la nueva dimensión de la Europa de los Diez; asimismo evaluamos las repercusiones de la adhesión a la Comunidad para la economía británica y, para finalizar, revisamos los acuerdos negociados con la EFTA.

EL IMPERATIVO DE LA UNIDAD

En el plano económico, los países europeos emergieron de la segunda guerra mundial con sus industrias en gran parte destruidas, desprovistos de materias primas, y con fuertes deudas frente a Estados Unidos. En lo político, los partidos socialistas y, más aún, los comunistas presionaban hacia la socialización ante aquella precaria situación. Parecía entonces que Europa sólo podría elegir entre dos alternativas: recibir ayuda de Estados Unidos, único país en posibilidades de otorgarla, o la planificación socialista.

Por su parte, a Estados Unidos le interesaba conceder ayuda a Europa por dos razones capitales. En primer lugar, los avances electorales socialcomunistas en Francia e Italia, el proceso de nacionalización en Gran Bretaña, el candente problema de Alemania, y la postración económica generalizada, hacían temer sobre el futuro del sistema capitalista en el viejo continente en caso de no ser apoyado desde afuera. Además, el advenimiento de nuevas fricciones entre los aliados y el enfriamiento de las relaciones soviético-norteamericanas por los acontecimientos de Grecia y Turquía, provocaron que tal ayuda adquiriera el carácter de interés vital para la seguridad de Estados Unidos. En segundo término, ante la amenaza de una recesión en su propia economía, los norteamericanos debían promover la recuperación europea a través de créditos, inversiones y donaciones, hasta que la actividad económica se regularizara y fuera capaz de continuar funcionando por sí misma sin depender del auxilio exterior. Para que la ayuda norte-

americana incidiera en sus propósitos de manera efectiva se requería de cierta dosis de unidad entre los países recipendarios. Esta exigencia pasó a ocupar un lugar destacado en la política de Estados Unidos, tanto que, en ocasiones, los europeos llegaron a cuestionar y rechazar determinadas medidas hacia la integración en base a su origen literalmente norteamericano. En su libro *War or Peace*, publicado en 1950, John Foster Dulles menciona lo siguiente acerca de las perspectivas de unidad europea en aquella época: "Parece claro que la unificación de Europa Occidental no se realizará en una fecha próxima, a menos que nosotros [los norteamericanos] los presionemos fuertemente."¹ Dulles estaba convencido de que sólo una Europa unida podría mantenerse por sí misma, política, militar y económicamente, sin el auxilio de Estados Unidos.

Paralelo al interés de Estados Unidos en la promoción de la unidad de Europa se encontraba el interés específicamente europeo. Una toma de conciencia política y un imperativo económico llevaron a los países europeos a reconocer que, ante la imposibilidad de continuar desempeñando eficientemente tareas tales como la defensa nacional y la reconstrucción económica, era necesario y conveniente encontrar mutuo apoyo en la unificación. Los términos en los que se entendía esta unidad diferían en función de la geografía y el momento: el énfasis se organizaba en torno a lo económico, otras veces en lo político o en lo militar y, con frecuencia, en una conjunción imprecisa de estos aspectos. Todavía, aun y cuando laboriosamente se lograba un acuerdo sobre los objetivos a conseguir o sobre la significación técnica de los conceptos a desarrollar, éstos no podían escapar a la obligada traducción nacionalista en el interior de cada uno de los países interesados, lo cual implicaba la correspondiente variación al intentar llevar la teoría a su concreción en la práctica. No obstante la diversidad de orientaciones y niveles, el interés unitario fue plasmándose en realidades de mayor o menos alcance.

En 1947, el solo anuncio de la ayuda norteamericana ofrecida a través del Plan Marshall puso en marcha el primer convenio intraeuropeo de pagos. Posteriormente, en 1948, los dieciséis países europeos participantes en dicho plan establecieron la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) con objeto de coordinar la distribución de la ayuda norteamericana. En realidad, el convenio constitutivo de la OECE era algo más que un acuerdo de cooperación económica: en él se proyectaba un principio de planificación a nivel internacional, y se hacía referencia a una zona de libre comercio y a la unión aduanera como atractivas metas a alcanzar, las que hubieron de continuar como meros proyectos dada la fuerte campaña opositora dirigida por Gran Bretaña. Por lo demás, la OECE permitió realizaciones importantes, tales como la Unión Europea de Pagos y la liberación del tráfico de mercancías y de invisibles. Poco después el Plan

¹ John Foster Dulles, *War or Peace*. Nueva York, The Macmillan Company, 1950, p. 218.

Schuman, formulado en 1950, dio origen a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1952. La CECA, al aspirar a una integración meramente sectorial, se perfilaba como una entidad funcional y pragmática, ajustándose idealmente a los requerimientos de un período de transición. El proyecto de la Comunidad, que fue en un principio favorablemente acogido en Gran Bretaña, y que había incluso recibido la aprobación del gobierno de Attlee, no pudo finalmente conseguir la adhesión de este país. Los británicos defendieron una fórmula de asociación mucho menos ambiciosa que no recibió la aceptación esperada, por lo que rehusaron su participación estimando no poder suscribir el principio de autoridad supranacional. El Tratado de París fue ratificado por Francia, Alemania, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo, iniciando así la primera organización europea con carácter supranacional. Tal como era, al menos en teoría, la CECA representaba el máximo nivel alcanzado en materia de integración económica; el artículo 16 del tratado preveía, además, que la Comunidad del Carbón y del Acero debería desembocar en una comunidad política.

Inversamente, los intentos para alcanzar la unidad desde arriba, es decir, en base a la cooperación en la esfera política dejando de lado el aspecto económico, estuvieron destinados desde siempre al más rotundo fracaso: en 1949, los Estatutos del Consejo de Europa se mantuvieron al margen de la plena soberanía de los Estados participantes y, por otra parte, no cedieron a ningún órgano las atribuciones necesarias para promover la cooperación en materia económica, por lo que esta entidad se vio reducida a la impotencia sobrellevando una existencia sin sentido; en 1954, la Comunidad Política Europea y la Comunidad Europea de Defensa habrían de terminar como proyectos fallidos al intentarse en momentos en que la mentalidad europea era incapaz de asimilar propósitos relativamente ambiciosos y, al mismo tiempo, al carecer por completo de una base económica sobre la cual iniciar la cooperación. Como era habitual en su caso, Gran Bretaña no demostró ningún entusiasmo frente a las anteriores iniciativas, e invariablemente los representantes británicos declararon que su país no se sentía esencialmente europeo, de que estaba más comprometido con el *Commonwealth*, y de que su seguridad dependía de una sólida alianza con Estados Unidos.

Tras el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa, se insistió de nuevo en un mayor compromiso, pero esta vez sobre la misma base, o sea la integración económica, si bien es cierto que motivada por preocupaciones políticas. En el azaroso camino de la integración, las frustraciones internas y el peligro externo han sido poderosos incentivos para más elevadas construcciones. Las crisis de Suez y de Hungría en 1956, constituyeron un revelador señalamiento de la debilidad de los Estados europeos que actuaban por separado. La reacción surgió pronta en la forma de una aceleración del proceso: al año siguiente se firmaba el Tratado de Roma, con el cual se inicia una nueva etapa en la historia económica y política de Europa.

DIVISIÓN ECONÓMICA DE EUROPA

La incapacidad de los países de Europa Occidental para llegar a un acuerdo relativo a la amplitud y propósitos de la integración económica provocó la escisión de fuerzas en la zona. Aquellos países dispuestos a cumplir con medidas de integración en todas sus implicaciones constituyeron la CEE, mientras que los que no deseaban ir muy lejos en este sentido establecieron la EFTA. Los países fundadores de la EFTA —Gran Bretaña, Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza, a los que más tarde se unió Finlandia— hubieran preferido alguna forma ampliada de agrupación que incluyera el mayor número de países de Europa Occidental. Sin embargo, las negociaciones celebradas en 1958 no condujeron a un entendimiento entre las partes: el factor determinante fue el temor por parte de los Seis de que la creación de una organización menos estricta debilitara las relaciones vislumbradas en el Tratado de Roma.²

En esta circunstancia, los países que no aceptaron los condicionamientos estipulados en dicho tratado, encabezados por Gran Bretaña, decidieron elaborar un plan encaminado a constituir entre ellos una asociación de libre comercio. El proyecto fue emprendido en un ambiente de urgencia, tanto como consecuencia de que en Europa se estaban adoptando decisiones comerciales que vendrían a afectar las relaciones futuras entre la CEE y el resto de la OECE, como debido al peligro de que, a falta de otra alternativa, los países no miembros se vieran compelidos a concertar tratados bilaterales por separado con la Comunidad. Los británicos, en particular, temían que tales tratados hicieran todavía más difícil un futuro acuerdo multilateral europeo del tipo que ellos deseaban.

El 20 de noviembre de 1959 se firmó el Convenio de Estocolmo en virtud del cual se establecía la Asociación Europea de Libre Comercio. En aquella ocasión, los representantes de los Siete declararon que al constituir la nueva Asociación se pugnaba por facilitar las negociaciones encaminadas a lograr una agrupación multilateral que incluyese tanto a la CEE como a "...otros miembros de la OECE que tienen problemas particulares requeridos de soluciones especiales".³ El propósito fundamental del convenio era crear medios efectivos de presión frente a la CEE para que ésta reconsiderara su actitud hacia una integración más amplia y flexible.⁴ La supuesta presión que se ejercía sobre la CEE consistía en la concesión, entre los países de la EFTA, de ventajas recíprocas en forma de reducciones arancelarias y cuotas

² Miriam Camps, *The Free Trade Area Negotiations*, Ocasional Paper núm. 2, Political and Economic Planning. Londres, Methim and Son Ltd., 1959, p. 44.

³ European Free Trade Area, "Press Release from the Meeting of the Seven in Saltsjobaden", julio 20-21, 1959. Reproducido como documento L/1.028/Anexo núm. 1 del GATT, Ginebra, agosto 25, 1959, p. 84.

⁴ Ver F. V. Meyer, *The Seven: A Provisional Appraisal of the European Free Trade Association*. Londres, Barricán Rockliff, 1960, pp. 36-61.

que no serían compartidas por los miembros de la CEE (al igual que los países del EFTA no compartían las ventajas que se concedían mutuamente los países de la Comunidad).

En forma semejante al Tratado de Roma, el Convenio de Estocolmo disponía una eliminación gradual en etapas de los aranceles y otras restricciones al comercio entre los asociados. Sin embargo, no existía ninguna disposición que estableciera una tarifa común, como se disponía en el primero. Cada nación mantuvo su propia estructura *vis-à-vis* con terceros países, lo cual permitió a la Gran Bretaña conservar los arreglos arancelarios discriminatorios con el *Commonwealth* a cambio de preferencias correspondientes para sus propias exportaciones. Por otra parte, el convenio limitó la aplicación del libre comercio a los productos industriales, aunque se preveían acuerdos especiales para incrementar el comercio de productos agrícolas; en esto se diferenciaba también del Tratado de Roma, en el que se anticipaba la incorporación final de la agricultura al mercado común. En lo que toca a las instituciones centrales de la Asociación, éstas fueron dotadas de escasa competencia: los países miembros de la EFTA estimaron conveniente contar con el menor aparato ejecutivo y administrativo posible.⁵

De nuevo, la diferencia entre este enfoque y el de la CEE sirve para destacar el carácter de la EFTA como “un club de aranceles bajos” destinado a presionar a los Seis, más que como un intento serio de integración económica. Por estas y otras razones la EFTA, en su calidad de grupo de presión, era incapaz de alcanzar los resultados esperados por la diplomacia británica; ahora bien, admitiendo que se intentara como un rival de la CEE, la competencia fue desigual desde un primer momento.

RIVALIDAD POR LA HEGEMONÍA

Los obstáculos que impidieron que Gran Bretaña participara originalmente en la CEE fueron básicamente tres: 1) los británicos proponían que la agricultura fuera excluida; esto permitía a Gran Bretaña evitar el problema de reconciliar su política agrícola con las muy diversas políticas que funcionaban en el continente; 2) para los británicos, una área de libre comercio debería ser exclusivamente una “proposición económica”, sin ninguno de los objetivos e implicaciones políticas de la Comunidad; 3) de acuerdo con los británicos, los países miembros deberían ser libres de seguir cualquier política comercial con los países fuera del área; esto significaba que Gran Bretaña pudiera mantener la estructura de sus relaciones comerciales con el *Commonwealth*. En otras palabras, los británicos buscaban una solución puramente económica que les representara el mínimo de compromisos y sacrificios; los Seis querían algo mucho más radical.

⁵ EFTA, *European Free Trade Association*. Information Division, Suecia, 1959, p. 15.

Ciertamente, los obstáculos relativos a la armonización de programas agrícolas, al grado de soberanía que habría de sacrificarse, y al papel del *Commonwealth* en el comercio futuro de Europa, no eran sino manifestaciones superficiales de problemas mucho más profundos, implicados en el surgimiento de un rival continental por el segundo sitio en potencialidad comercial en el mundo capitalista. La esencia de la diplomacia británica frente a Europa había sido el afán de evitar la aparición de un poder semejante, y ahora el peligro era inminente.

En realidad, a Gran Bretaña le preocupaba la perspectiva de que, en base a la Comunidad, Alemania obtuviera mediante una penetración pacífica lo que no había podido lograr a través de la guerra: la hegemonía de Europa.⁶ La posibilidad de que el continente llegara a ser un *hinterland* económico para la industria alemana había sido muy discutida por los británicos en el período de entreguerra, y esa misma idea resurgía entonces bajo otra identidad y bajo nuevos auspicios como parte de un plan de integración económica. Por otra parte, para los británicos no pasaba inadvertido el hecho de que la base política del movimiento de integración era fundamental, y de que, con el tiempo, los aspectos económicos estarían subordinados a los aspectos políticos. De hecho, Gran Bretaña era consciente de que el apoyo otorgado por Estados Unidos a la CEE tenía como fundamento una convicción política: era un medio de institucionalizar el entendimiento entre Francia y Alemania y de asegurar los nexos políticos de Alemania con Occidente.⁷

A medida que se precisaban las anteriores consideraciones y conforme se ponía en claro que la Comunidad era una realidad en marcha, Gran Bretaña fue percatándose de la magnitud del dilema al que se enfrentaba. La agudización de la competencia comercial, el desequilibrio permanente de su balanza de pagos, la urgencia de mercados, así como también lucubraciones sobre poderío político y prestigio internacional, terminarían por filtrar el hermetismo original de los británicos.

DETERIORO DE LA ECONOMÍA BRITÁNICA

Para un país en el que el comercio internacional tiene importancia vital, el equilibrio de la balanza de pagos es crucial para el crecimiento, y para que el crecimiento de una economía abierta sea rápido

⁶ Como señaló el presidente de la Junta de Comercio británica en mayo de 1957 "...seis países europeos han firmado un tratado para hacer exactamente lo que, durante cientos de años, hemos repetido que no pueden hacer sin amenazar la seguridad de nuestro propio país... Si, cuando sea una realidad el mercado común de los Seis, quedamos afuera y no hacemos ningún esfuerzo para unirnos a él y liberalizarlo y orientarlo al exterior en lugar de hacia adentro, será dominado por los alemanes". *The Times*, Londres, 28 de mayo, 1957. Ver también Sidney Dell, *Bloques de comercio y mercados comunes*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, pp. 112-118.

⁷ Ver George W. Bell, "The United States View on European Unity", en *The Challenge of Europe: A Financial Times Survey*, 27 de noviembre, 1961.

y sostenido, debe estar basado en exportaciones que crezcan a un ritmo adecuado. De aquí se sigue que la situación de una economía de lento crecimiento y no competitiva sea extremadamente difícil. A fin de superar esta situación el país debe alcanzar un nivel competitivo, bien sea porque incremente la productividad más rápidamente que sus competidores, bien porque controle el aumento de precios, o por una combinación de ambas medidas. A continuación reseñamos esquemáticamente la evolución de la economía británica durante el período comprendido entre 1945 y 1970, en un intento por esclarecer el cambio de la actitud de Gran Bretaña frente a la CEE.

En 1945, el gobierno laborista se enfrentó con muchos problemas inmediatos: el reequipar a la industria, las reformas sociales, los programas de nacionalización etc., pero sobre todo, el desequilibrio de la balanza de pagos y una aguda escasez de dólares reclamaban primacía en la atención gubernamental. En ocasiones, la solución de algunos de estos problemas significaba el surgimiento de otros nuevos o el agravamiento de los ya existentes. La política seguida por el gobierno logró grandes avances en el establecimiento del *welfare state*, pero fracasó en el cometido de estabilizar la economía. La escasez de dólares obligaba a la Gran Bretaña a pagar sus importaciones con exportaciones y, en estas circunstancias, las autoridades hubieron de restringir la demanda doméstica con objeto de favorecer el incremento de las exportaciones. En octubre de 1947, Sir Stafford Cripps, como Ministro de Hacienda, inició una política de austeridad; los británicos tuvieron que autolimitarse con el propósito de ayudar al restablecimiento del equilibrio económico. En abril de 1948, bajo el Plan Marshall, Gran Bretaña empezó a recibir una fuerte inyección de dólares que sin embargo fue insuficiente para evitar la crisis financiera de 1949 que desembocó en la devaluación de la libra esterlina. Interesa señalar que estos primeros intentos por estimular el crecimiento de la productividad y el aumento de las exportaciones se vieron afectados negativamente por su asociación directa con la querrela política alrededor de la nacionalización de la industria, y por las frustraciones provocadas por los controles y el racionamiento en el consumo.

Al gobierno laborista que dejó el poder en 1951 siguieron trece años de gobierno conservador. Aunque existían diferencias en los programas de ambos partidos —los laboristas propugnaban por un severo control del Estado en materia económica, en tanto que los conservadores favorecían una mayor liberalidad—, en la práctica las políticas siguieron básicamente el mismo lineamiento: restablecer el equilibrio en la economía. Los años cincuenta fueron un período de reacción contra la planeación y de retorno a la economía de *laissez-faire*. Naufragó el ímpetu en favor de la intervención oficial para mejorar el funcionamiento de la industria, y se estimó que el papel del gobierno no era otro que el mantenimiento de la estabilidad de los precios y del empleo pleno con base en la política monetaria y la manipulación keynesiana del superávit o déficit presupuestal, dejando el resto de los mecanismos económicos en manos de la libre empresa.

De 1951 a 1956 la situación de la balanza de pagos fue razonablemente satisfactoria, habiéndose experimentado un incremento en el volumen de las exportaciones durante este lapso. No obstante, el país parecía estar atrapado en una espiral inflacionaria: precios crecientes, seguidos por incrementos en los salarios, lo que ocasionaba un nuevo aumento de precios. En 1957 la economía todavía registró una expansión, pese a que los precios continuaron elevándose más rápidamente que la producción. La posición de la balanza de pagos se debilitó en el curso de 1958 y para 1959 ésta era adversa. De 1960 a 1964 el comercio exterior británico experimentó un creciente empeoramiento. En 1964 Harold Wilson, laborista elegido como Primer Ministro, anunció que se daría prioridad a la solución del problema: se elevó la tasa bancaria, se aumentaron los impuestos indirectos, se aplicaron restricciones al cambio de libras por moneda extranjera, y se otorgaron mayores facilidades a los exportadores. Con todo, estos rigurosos controles resultaron ser insuficientes; no existió la determinación de intervenir para hacer funcionar los principios básicos del orden competitivo, como ocurrió en Alemania, ni tampoco una política de estímulo al crecimiento a través de la planeación de objetivos o de la reforma estructural, como en Francia; ni siquiera se manifestó un esfuerzo proseguido para fomentar la productividad reduciendo las trabas al crecimiento, tal y como se había pretendido en la inmediata posguerra en la misma Gran Bretaña.

Después de un lento mejoramiento durante los años 1965 y 1966, el desequilibrio comercial se agravó en 1967; luego de una considerable fuga de divisas, en noviembre de ese año la libra esterlina fue devaluada en 14.3%. Se esperaba que esta medida daría oportunidad de recuperarse a la economía británica, pero en todo caso la ventaja en la relación de intercambio exigía, para ser aprovechada, que en los años siguientes aumentaran efectivamente las tasas de crecimiento de las exportaciones y de la productividad, y que la tasa de aumento de las importaciones no excediera los límites impuestos por las necesidades de una balanza de pagos equilibrada. Además, la ventaja de precios conseguida por la devaluación se vio rápidamente contrabalanceada por la inflación de costos y precios internos y por el aumento en los salarios reclamado por los sindicatos después de un período de severa restricción. Entre 1968 y 1970 la ya tradicional inestabilidad permaneció imperturbable. Ahora bien, desde ningún ángulo el anterior resumen de la situación debe comunicar una idea definitiva y excluyente de la evolución de la economía británica, sino que ha de servir como guía para la mejor ubicación del propósito del presente trabajo.

Al pasar a considerar concretamente la estructura del comercio exterior de Gran Bretaña, Nora Beloff señala que el motivo fundamental por el que Wilson solicitó, en 1967, el ingreso a la CEE, fue el desencanto que sufrió en relación con las perspectivas económicas del *Commonwealth*, y agrega que, prácticamente "... el *Commonwealth* ha de-

jado de existir como concepto económico".⁸ Asimismo, es un hecho que el área de la libra esterlina ha dejado de funcionar como zona monetaria desde los acuerdos de Basilea, de septiembre de 1968.⁹ Así, en el período comprendido entre 1958 y 1970 la composición, en base a su destino, de las exportaciones británicas fue como sigue: el *Commonwealth* disminuyó su participación del 37.3% del total en 1958, al 21% en 1970, la EFTA elevó su porcentaje del 9.9% al 15.9%; la CEE pasó del 13.9% al 21.8%; en tanto que el resto del mundo permaneció casi invariable, aumentando del 38.9% al 41.3%. En este mismo período el incremento de las exportaciones hacia un mismo destino fue de 30% para el *Commonwealth*, 109% para la EFTA, y 116% para la CEE.¹⁰

En un mercado poco sofisticado, como es el *Commonwealth*, las exportaciones británicas enfrentan la dura competencia de países productores de bajo costo, como Japón. En Europa, por el contrario, la alta complejidad y la calidad de los productos británicos los hace menos vulnerables a la competencia de precios. En cualquier forma, la razón de fondo para el aumento de las exportaciones británicas al continente la constituye el hecho de que los países europeos, principalmente los Seis, han elevado su tasa de producción industrial a mucha mayor velocidad que Gran Bretaña. Entre 1953 —el primer año normal después del reajuste industrial posbélico— y 1970, la tasa de producción industrial en Gran Bretaña alcanzó un máximo de 3.8%; en Alemania Occidental 5.1%; en Italia 6.1%; en Francia 7.2%; en Bélgica 6.9% y en Holanda 8.3%.¹¹ A partir de 1955, los Seis parecieron haber descubierto un ritmo de crecimiento industrial que Gran Bretaña no ha podido igualar.

Aparentemente, la lógica económica empujaba a los británicos a dar un viraje hacia Europa. Al pretender ingresar en la CEE, Gran Bretaña aspiraba alcanzar un nivel de igualdad en el trato con aquellos países que desde hacía tiempo integraban el mercado más amplio y dinámico para sus exportaciones.

LA ADHESIÓN A LA COMUNIDAD

Durante diez años la Gran Bretaña pretendió formar parte de la CEE y en dos ocasiones (1963 y 1967) sus aspiraciones se vieron frustradas por el veto del general Charles De Gaulle, entonces presidente de Francia. Una vez que Georges Pompidou sustituyó a De Gaulle, el gobierno británico vislumbró la posibilidad de que sus viejos anhelos se vieran al fin realizados. En efecto, en junio de 1971 la Comunidad

⁸ Nora Beloff, *From Commonwealth to Common Market*, Harmondsworth, Penguin Special, 1968, p. 59.

⁹ "Hand Reaches Mouth Again", en *The Economist*, septiembre 14-20, 1968

¹⁰ "Overture for Europe: A Special Survey", en *The Economist*, enero 1-7, 1972

¹¹ Los cálculos de este apartado fueron elaborados a partir de las cifras proporcionadas por el *Anuario Estadístico de las Naciones Unidas*.

dio luz verde a la solicitud de ingreso de la Gran Bretaña y le concedió un plazo de tres meses para que el Parlamento inglés le autorizara a sostener tales relaciones.

Sin embargo, en esta ocasión correspondió al viejo pretendiente asumir una postura indecisa. La indecisión se presentó en dos planos: por una parte, la cuestión del ingreso en la CEE enfrentó al Partido Conservador, "proeuropeo", y al Partido Laborista, "antieuropeo"; por otra, de acuerdo con una encuesta realizada por *The Financial Times*, a pesar de que más del 80% de las personas entrevistadas consideraba inminente el ingreso en la CEE, más del 50% estaba personalmente en desacuerdo con ello.¹²

Posteriormente, en el seno del Parlamento se llevó a cabo lo que se ha dado en llamar "el gran debate". Este debate concluyó el 28 de octubre con la votación de ambas cámaras, habiéndose alcanzado los siguientes resultados: en la Cámara de los Comunes se aprobó por 356 votos a favor y 244 en contra el tratado de ingreso, en tanto que en la Cámara de los Lores el margen de aprobación fue mucho mayor, con 451 votos a favor y 58 en contra.¹³

Según los términos acordados entre Gran Bretaña y la CEE, la primera gozará de todos los privilegios que la Comunidad otorga a sus miembros a partir del 1º de enero de 1973, pese a que no entregará su contribución total a la misma sino en un período de cinco años. En relación con los productos agrícolas, se acordó que en el mismo período Gran Bretaña adoptará el sistema de precios establecido por los Seis y otorgará un margen inmediato de preferencia a la mayor parte de los productos de la Comunidad. En lo que toca a la participación británica en el financiamiento de la CEE, se aceptó que Gran Bretaña aportará el 8.64% del presupuesto total, aumentando paulatinamente su participación hasta 1980, cuando adopte el sistema automático de financiamiento en que se calcula cubrirá el 25% del total. Por lo que toca al problema del papel que juega la libra como moneda de reserva, se concluyó que ello no sería beneficioso para la Comunidad ampliada, por lo que los ingleses consintieron en iniciar negociaciones tendientes a reemplazar los saldos en libras esterlinas con algún otro activo de reserva antes de septiembre de 1973.¹⁴

LA EUROPA DE LOS DIEZ

El 21 de enero de 1972 los jefes de gobierno de Gran Bretaña, Dinamarca, Irlanda y Noruega firmaron los tratados de adhesión de sus respectivos países a la CEE, culminando así las negociaciones iniciadas por Harold Macmillan hace más de una década. Una vez que hayan sido ratificados los acuerdos * en 1973, estos cuatro países serán miem-

¹² "Full Ahead", en *The Economist*, enero 22-28, 1972.

¹³ *Idem*.

¹⁴ "¡El Reino Unido dio el sí!", en *Comercio Exterior*, noviembre, 1971.

* Cuando este trabajo estaba en prensa, y contra todo lo previsto, ocurrió un

bros con plenos derechos, lo que traerá como consecuencia una modificación sustancial en la estructura económica y la fisonomía política internacional. Al propio tiempo, interesa recordar que todavía quedan por definir y precisar multitud de aspectos, y que el período para materializar lo acordado en el papel es de once años.

De acuerdo con cifras proporcionadas por la OECD, la Comunidad Económica Europea de los Diez alcanzará un PNB de 637.13 miles de millones de dólares y una población total de 257.2 millones de habitantes. Anteriormente, la Comunidad de los Seis alcanzaba un PNB de 486.5 miles de millones de dólares y una población de 189.8 millones de habitantes.¹⁵ En su nueva dimensión la CEE ocupará el primer sitio en volumen de intercambio comercial, lo mismo que en lo referente a reservas de oro y divisas, tasa de crecimiento industrial, y en la producción de acero y automóviles. Empero, al hablar de Europa como de un "tercer grande" no hay que olvidar que aquello que separa a los países miembros de la CEE —el nacionalismo o "interés nacional", la divergencia en las políticas económicas, las legislaciones locales, la disparidad monetaria, etc.— es más profundo y se encuentra más arraigado que los vulnerables lazos de unión tendidos entre ellos. Con referencia al tema monetario, es preciso señalar que los miembros de la Comunidad ampliada han aprobado la libre convertibilidad de sus monedas.¹⁶ El acuerdo fue concertado por los ministros de Hacienda de los diez países, y viene a representar otra etapa de reajuste monetario internacional convenido en los Acuerdos de Washington de diciembre de 1971. Una consecuencia lógica de esta medida sería la creación de una unidad monetaria europea capaz, en efecto, de desplazar al dólar de su función como divisa dominante.

Con la adhesión de cuatro nuevos miembros la CEE ve aumentar su potencial comercial, su capacidad de negociación en los mercados internacionales y su influencia política frente a las grandes potencias. Sin embargo, es precisamente aquí cuando surge ineludible la gran duda: ¿hacia dónde se dirige la Comunidad? Pocos son los europeos que tienen un conocimiento claro de lo que Europa puede llegar a ser, o de lo que esperan que Europa llegue a ser; las posturas, actitudes y respuestas frente a esta interrogante se multiplican de un país a otro y de uno a otro individuo; incluso los estudiosos y profesionales del fenómeno se debaten también en especulaciones y conjeturas. Hay

hecho que afecta parcialmente algunas de nuestras observaciones. En el referéndum efectuado el 26 de septiembre de 1972, un 53.6% de los electores noruegos —frente a un 46.4%— manifestaron su oposición a la adhesión a la CEE. Aunque el referéndum tiene teóricamente sólo un valor consultivo, el tratado de acceso firmado el 22 de enero pasado no será sometido a la ratificación del Parlamento. Frente al veredicto popular que rechazó categóricamente su política, el Primer Ministro noruego, Trygve Bratelli, confirmó inmediatamente su intención de presentar la dimisión de su gobierno. El nuevo gobierno minoritario, formado sin duda con los partidos del centro opuestos a la adhesión, tendrá como primera tarea la de negociar un tratado de comercio con la Comunidad.

¹⁵ "¡Ha nacido la Europa de los Diez!", en *Comercio Exterior*, febrero, 1972.

¹⁶ *The Times*, Londres, 18 de julio, 1972.

quienes pronostican una confederación de Estados soberanos; otros, una minoría de optimistas, son partidarios de una federación que subordine al Estado-nación; un porcentaje elevado se opone en forma declarada a la sumisión del nacionalismo; y formando mayoría están aquellos que se sienten "europeos", desentendiéndose de cualquier consecuencia e implicación inherente a dicha condición.

La Comunidad Económica Europea, para designar por su nombre original a lo que en Bruselas se denomina hoy de manera romántica e inexacta "Comunidad Europea" es, no obstante su potencial y vigor, una criatura en formación requerida de constante atención y cuidados. Resulta una exageración hablar de Europa como de una entidad cuando, ciertamente, no constituye sino una unión aduanera, contando además con una política agrícola común, establecida por gobiernos con crecientes distorsiones nacionalistas. Menos idealista es la apreciación de la CEE como la realización fragmentada de un proyecto más ambicioso —una comunidad política y militar—, originado al cobijo de una amenaza exterior y desarrollado en virtud del consentimiento franco-alemán. Desde una perspectiva totalmente objetiva, Europa dispone de los recursos para llegar a ser un superestado; por contraste, no existe un imperativo social interno para consumir la integración a todos los niveles, a lo que se añade la pérdida de la desconfianza y el temor a una amenaza exterior. Es evidente que la Comunidad no se construye más sobre el rudimentario argumento del miedo global; el aguijón que impulsaba a los europeos a olvidar las diferencias y a cooperar unos con otros casi ha desaparecido a lo largo de 27 años de paz bipolar bajo el patrocinio norteamericano, tiempo más que suficiente, y con un medio ambiente propicio para que el fenómeno unitario generara su propia energía.

El error de los bienintencionados y de los románticos consiste en imaginar que lo que se construye es una entidad sin intereses contrapuestos en su seno, cuando en realidad lo que se está fabricando es una base de intereses comunes sobre la cual se podrán edificar acuerdos tendientes a la contención y paulatina merma de las fuerzas disruptivas. La realidad de los hechos es algo menos halagadora de lo que los postulados, principios y declaraciones dejan entrever. El mecanismo decisorio de la CEE funciona trabajosamente bajo la estricta supervisión de los ministros representantes y defensores del interés particular de sus respectivos Estados. Como fruto de esta conducta, el relativo desempeño supranacional corporizado por la Comisión de Bruselas al iniciar nuevas políticas o al implementar aquellas ya sancionadas es, en extremo, constreñido. Entonces, la trascendencia política de la Comunidad radica no en los actuales mecanismos, sino en el hecho mismo de su existencia, la que entraña una identidad concreta o potencial de intereses a partir de la cual es dable emprender la acción común.

De practicarse con oportunidad e inteligencia, las reuniones en la cumbre favorecerán que ocurra lo anterior; una comunicación efectiva y habitual entre los jefes de gobierno europeos facilitará enormemente la adopción de decisiones, difíciles de manejar a otros niveles. Aunque

el entendimiento intergubernamental le juega la contra al espíritu comunitario preconizado en Bruselas, no es censurado en tanto que logra fáciles resultados. Con el tiempo ha ido surgiendo una actitud liberal frente a la serie de reuniones y consultas de carácter extraoficial en las que los ministros de Finanzas y del Exterior discuten en privado en un intento por allanar las divergencias bilaterales, y todo hace suponer un aumento sensible en la frecuencia de este tipo de reuniones a raíz del ingreso de Gran Bretaña. Es casi segura la predicción de que Francia, Alemania y Gran Bretaña habrán de formular un plan con miras al establecimiento de un sistema de consulta en base al cual se facilite, sin la disciplina y formalidad de las instituciones de Bruselas, la coordinación de sus respectivos intereses. Del éxito que se alcance en esta relación triangular dependerán, en buena medida, los futuros logros de la CEE.

Una Comunidad Económica Europea que ha crecido vigorosamente bien podría, subvaluando el riesgo de anquilosamiento y aun de retroceso, sentirse satisfecha de sus realizaciones y suspender el proceso hacia otros estadios de integración. Bajo este supuesto, el fenómeno unitario experimentaría en forma inevitable las repercusiones corrosivas emanadas de la evolución independiente del "todo social" en cada uno de los países miembros, aparte de lo difícil que sería garantizar la consolidación y continuidad de lo conseguido hasta ahora. Al ser así, no existe otra alternativa viable: el avance de la integración no puede interrumpirse, menos aún dar marcha atrás. En un futuro próximo, sólo los grandes mercados económicos, las comunidades políticas y las alianzas militares, podrán responder por el bienestar material y la seguridad de lo que todavía se conoce como Estado-nación. La creciente unificación de Europa es un requisito estructural a fin de subsistir con dignidad en un orden conformado por superpotencias. De momento, se impone la necesidad de elaborar una política exterior y de defensa, con el objeto de armonizar y definir la postura de la CEE frente a terceros países. De hecho, lo que hasta el presente se considera como la "política exterior" de la Comunidad no ha sido el resultado de una formulación previa, dado que, con frecuencia, es más una reacción a los acontecimientos que se van presentando. Sólo una iniciativa política semejante hará posible la ratificación de la paz europea y una mayor colaboración con los países del este; de aquí podría surgir, en el porvenir, un marco formal para la cooperación, la seguridad y el desarme europeo colectivo. Una circunstancia oportuna para someter a prueba la voluntad de los países de la CEE de hablar con una voz frente a Estados Unidos y la URSS sería la Conferencia de Seguridad Europea, tan solicitada por los soviéticos, que presumiblemente se lleve a cabo en el transcurso de 1973; para colmo, en el primer año de Gran Bretaña como miembro formal de la Comunidad. Al mismo tiempo, tanto los norteamericanos como los soviéticos parecen guardar serias reservas sobre la conveniencia de una Europa más integrada y por ello más influyente en el panorama político mundial.

Así como en los períodos de tensión entre este y oeste se refuerza

la solidaridad en el interior de los bloques, en los períodos de relajamiento de la tirantez internacional adquieren relevancia las diferencias entre los aliados, básicamente de naturaleza económica y en menor grado de índole militar y política. Estados Unidos pasó del Plan Marshall para la recuperación económica de Europa, a la adopción de tarifas y medidas proteccionistas "antieuropeas"; el dólar, moneda otrora privilegiada, llegó a convertirse en factor de inestabilidad monetaria en el viejo continente. Las medidas norteamericanas y las reacciones europeas evidencian el cambio en el significado económico de Europa para Estados Unidos: de mercado para la industria y las inversiones —al que había que reconstruir y fomentar— se transforma en un centro competitivo de expansión económica. Asimismo, está cambiando el significado estratégico y político de Europa en el sistema de seguridad norteamericano. Al evaluar detenidamente estos importantes cambios, y ante el riesgo que implicaría, desde el punto de vista del compromiso militar norteamericano, cualquier iniciativa europea en los planos monetario o comercial que pudiera interpretarse como hostil a los intereses de Estados Unidos, parece forzoso elaborar un marco institucional para el debate entre la CEE y Estados Unidos, a fin de garantizar la comunicación y sistematizar las hasta ahora muy irregulares y arbitrarias consultas entre ambas entidades. En una entrevista de prensa realizada a mediados de 1972, Ralf Dahrendorf, conocido como el "Ministro de Relaciones Exteriores" de la CEE, señaló que "... aunque Europa ya no es la hija favorita de los norteamericanos, tampoco puede considerársele como un delincuente".¹⁷ Hizo notar que las relaciones de la Comunidad con Estados Unidos han cambiado de una estructura familiar de tipo patriarcal, a una relación familiar entre iguales.

También para el diálogo con los países del este, particularmente con la Unión Soviética, una política exterior de la CEE es un requerimiento impostergable. Entretanto, la Comunidad ha llegado a ser para la URSS un hecho funcional por su propio peso, y la adhesión de Gran Bretaña con su cauda de implicaciones a todos los niveles era algo esperado y calculado de antemano. Por otro lado, de acuerdo con los soviéticos, la colaboración entre la CEE y el Comecon no es posible a nivel de organizaciones, por lo que debe continuar, e incluso incrementarse, a nivel bilateral entre los miembros particulares de una y otra agrupación. La eventual cooperación entre ambas organizaciones entraña un problema complicado en razón de los prejuicios soviéticos frente a la naturaleza política de la Comunidad. Queda por esperar que la Unión Soviética, con el paso del tiempo, retroceda en su arraigada desconfianza y emprenda una liberalización del bloque que encabeza.

La condición crucial para sustanciar las anteriores perspectivas es una Europa cada vez más amalgamada que hable en forma unánime defendiendo una postura común frente a Estados Unidos, la URSS, China y Japón; sólo entonces podrán los europeos garantizar lo alcan-

¹⁷ *Idem.*

zado hasta hoy y consolidar en lo futuro su posición, su prosperidad y su libertad.

REPERCUSIONES EN LA ECONOMÍA BRITÁNICA

Es redundante señalar que la CEE ha propiciado un efecto estimulante en la tasa de crecimiento económico de los Seis, mientras que, por otro lado, la economía británica ha experimentado un estancamiento. Lo anterior parecía tener su explicación en el hecho de que Gran Bretaña había permanecido al margen de la Comunidad, por lo que ha llegado a ser un lugar común el estimar que con su ingreso a la misma el problema encontrará una solución. Sin embargo, la evidencia estadística parece invalidar esta argumentación.

Aunque de manera limitada, los efectos de la integración en la economía británica (en contradicción con los aspectos políticos) son susceptibles de una evaluación numérica, lo que permite una comparación entre las posibles ventajas y desventajas en esta esfera. Ahora bien, es pertinente destacar que las desventajas son más accesibles que las ventajas a la cuantificación, es decir, que el déficit en la balanza de pagos, la disminución en el nivel de vida, y el incremento en el nivel de precios son fenómenos menos evasivos y nebulosos en comparación con efectos tales como la liberalización del comercio, el estímulo en la competencia, las economías a escala, y las posibilidades de una mayor colaboración tecnológica.¹⁸

De este modo, se ha reconocido durante largo tiempo que para Gran Bretaña la adopción de la política agrícola común de la CEE conlleva un deterioro en los términos de intercambio, al desviarse el comercio desde los productores a bajo costo del *Commonwealth* hacia los productores, menos eficientes, de la Comunidad. El sistema británico de protección a la agricultura descansa en importaciones sin restricciones y libres de derechos; se aplican precios de garantía a todos los productos agrícolas básicos, y al agricultor se le entrega la diferencia entre el precio de importación y el precio de garantía. Este subsidio es pagado independientemente de las necesidades de consumo o de la eficacia del productor. En adelante, este sistema deberá ser reemplazado por las tarifas, regulaciones y precios fijos vigentes en la CEE, lo cual entraña un fuerte aumento de los precios internos de estos productos.

Se calcula también que al eliminarse las barreras al comercio entre Gran Bretaña y los Seis, la tasa de incremento de las importaciones británicas crecerá a un mayor ritmo que la tasa de sus exportaciones; simultáneamente, la remoción de las tarifas de la Comunidad frente a las importaciones británicas permitirá un beneficio original que, acto seguido, se verá reducido como resultado de una remoción semejante frente al resto de los nuevos miembros. A esto se añade que la adop-

¹⁸ Ver Alexander Lamfaulussy, "Europe's Progress: Due to Common Market?", en Lawrence B. Krause (ed.) *The Common Market: Progress and Controversy*. Englewood Cliffs, Prentice Hall Inc., 1964, pp. 91-107.

ción de la Tarifa Externa Común implica una pérdida en términos del comercio británico con países no miembros de la CEE. Todo lo anterior, como es fácil advertir, repercute de manera negativa en la balanza comercial, en el nivel de precios y en el costo de vida.¹⁹

Estudios realizados por investigadores británicos y norteamericanos han calculado un "déficit esperado" que oscila entre 266 y 345 millones de libras esterlinas. Igualmente se estima que el nivel de precios de los alimentos aumentará entre un 18% y un 26%, mientras que el costo de vida sufrirá un incremento de 5%.²⁰ Por otro lado, las cifras aproximadas en la evaluación de las ventajas sugieren un crecimiento del 1.5% anual en el producto nacional bruto.²¹ Si el cálculo de las desventajas es correcto y su comparación con la contabilidad de las ventajas es válido, no parece existir una fuerte motivación económica para la integración; desde este punto de vista, apenas podría sospecharse una ganancia marginal. De hecho, la mayoría de los economistas se muestran escépticos acerca de las ventajas de la integración para la economía británica; y mientras los políticos continúan sosteniendo que es muy probable que las ganancias económicas sean considerables, los economistas se inclinan cada vez más a sostener que lo que importa en realidad son los objetivos políticos.

No obstante, las previsiones estadísticas "en abstracto" resultan insuficientes para fundamentar una conclusión definitiva dado que, concretándose a su calidad de proyecciones formuladas bajo un enfoque estático, no consideran la posibilidad de cursos alternativos de evolución del problema. A propósito de las conclusiones derivadas de este apartado, interesa reproducir el ilustrativo comentario del profesor A. C. Robinson:

Los argumentos económicos en pro de una mayor integración de las naciones, con el fin de crear mercados más amplios, no son abrumadoramente decisivos... A veces es difícil para un economista, consciente de las limitaciones de los argumentos económicos, comprender por qué si los argumentos políticos son tan fuertes como se piensa, los protagonistas de la integración no se apoyan francamente en ellos.²²

NEGOCIACIONES CON LA EFTA

En base al Acuerdo de Londres, de mayo de 1961, Gran Bretaña se comprometió a celebrar reuniones "en la cumbre" con los represen-

¹⁹ Para una exposición amplia y detallada de las repercusiones en la economía británica, ver Dennis Swan, *The Economics of the Common Market*. Harmondsworth, Penguin Modern Economics, 1970, pp. 188-201.

²⁰ J. Williamson, "Trade and Economic Growth", en J. Pinder (ed.) *The Economics of Europe*. Londres, Charles Knight, 1971, p. 87.

²¹ M. H. Miller, "Estimates of the Static Balance of Payments and Welfare Costs Compared", citado por Dennis Swan, *op. cit.*, p. 198.

²² E. A. C. Robinson (ed.) *Economic Consequence of the Size of Nations*. Londres, The Macmillan Company, 1960, p. XXII.

tantes de los países asociados a la EFTA, a fin de informarles de todo lo relacionado a sus negociaciones con la CEE. En junio de ese mismo año los miembros de la EFTA acordaron que la Asociación debería continuar en funciones hasta la fecha en que se hubiesen concertado acuerdos que habilitaran a todos sus miembros a participar en un mercado europeo unificado.

Fueren cuales fueren los términos del compromiso de Gran Bretaña con sus asociados en la EFTA, cualquier solución al problema descansaba, en todo caso, en la actitud que adoptara frente al mismo la CEE. Una vez que los británicos hubieron logrado su admisión en la Comunidad, se dio por cierto que la Asociación estaba condenada a la desintegración, por lo que necesariamente todos sus miembros, de manera aislada o en conjunto, deberían buscar un entendimiento con la CEE.

En lo que toca a Dinamarca y Noruega, ambos países fueron aceptados como miembros de la CEE a la par que Gran Bretaña. Por su parte, habida cuenta de la naturaleza y carácter del Tratado de Roma, el resto de los integrantes de la EFTA se vieron impedidos, por una serie de motivos diversos, para solicitar su admisión en la Comunidad. Por razones políticas, Austria y Finlandia están excluidos de antemano como aspirantes a la categoría de miembros con plenos derechos. Finlandia por su vecindad geográfica con la URSS, mientras que Austria está obligada por tratados a guardar neutralidad entre este y oeste; la mejor solución para ambos casos parecía ser, en esta circunstancia, el *status* de "países asociados", el cual supone un estadio previo al de la membresía "... en esta calidad los países participan de los derechos y obligaciones de los miembros en el terreno económico, mas no en el político..."²³ Si Austria y Finlandia son neutrales por necesidad, Suecia y Suiza son neutrales por elección, razón por la que, al igual que los dos primeros, sólo podían aspirar al *status* de países asociados, aunque en su caso la naturaleza de "neutralidad por elección" les significaba mayores dificultades para alcanzar su propósito. Finalmente, para Portugal el problema era más espinoso en razón de las reservas políticas que obligadamente se formularían con relación a su régimen de gobierno.

Así las cosas, en la reunión del 8 de noviembre de 1971²⁴ el Consejo de la CEE terminó sus deliberaciones sobre el proyecto de negociación con los países miembros y asociados de la EFTA no candidatos a la adhesión. Dicho proyecto autorizaba a la Comisión para la apertura de negociaciones con Austria, Finlandia, Suecia, Suiza, Portugal e Islandia (país asociado) a efecto de concluir acuerdos comerciales con cada uno de ellos, provisionales y parciales, que habrían de entrar en vigor al mismo tiempo que el tratado de adhesión de Gran Bretaña; en lo fundamental, tales acuerdos tenderían a lograr el establecimiento

²³ Emile Benoit, *Europe at Sixes and Sevens: The Common Market, the Free Trade Association, and the United States*. Nueva York, Columbia University Press, 1963, p. 202.

²⁴ *Boletín de las comunidades europeas*. Secretariado General de la V Comisión de las Comunidades Europeas, año 5, núm. 1, 1972, p. 89.

de un régimen de libre comercio para los productos industriales. Las negociaciones iniciadas en diciembre de 1971 deberían haber concluido normalmente antes de finalizar el primer semestre de 1972. En su momento, el proyecto fue participado a los británicos a quienes se les ofrecía por este medio la oportunidad de licenciarse flemáticamente de sus compromisos. No obstante, la intención de la Comunidad de establecer acuerdos con estos países hubo de tropezar con dificultades: Estados Unidos se mostraba renuente frente a cualquier negociación que propiciara la elevación de las tarifas aduaneras o introdujera restricciones al comercio de los países no miembros frente a terceros países, efectos que podía preverse resultarían de las mutuas preferencias otorgadas en el marco de la CEE. La protesta norteamericana se formuló mañosamente dentro de la estructura del Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT), en donde, luego de calurosos debates, no logró imponerse.

En esta forma, invalidadas las objeciones extracomunitarias y superados los obstáculos propios, logró integrarse el bloque comercial más opulento y pujante del orbe, al firmarse un acuerdo entre los remanentes de la EFTA y los diez países de la CEE, para liberar el comercio entre ambas partes en un 90%, en un período de cinco años. El acuerdo tendrá vigencia a partir del 1º de enero de 1973 al practicarse la primera reducción de tarifas, estimándose que a mediados de 1977 habrán desaparecido todas las barreras para los productos industriales. El intercambio así liberado representará la mitad del comercio mundial, o sea aproximadamente 140 000 millones de dólares.²⁵

Con el acuerdo entre la CEE y la EFTA se inicia la integración de la "Europa de los Dieciséis". En las negociaciones se tuvieron presentes, hasta donde fue posible, los intereses particulares de los países de la EFTA, subrayándose desde los inicios el objetivo de una zona libre de tarifas como el denominador común mínimo. De ahí que pueda decirse que la asociación de estos países es de naturaleza exclusivamente comercial, por lo que no se les concederán las ventajas ni aplicarán las exigencias de un miembro de plenos derechos. Al tiempo de resolverse el problema comercial de la EFTA se acentúa el relativo a los países al margen de los acuerdos; para estos últimos, la pérdida potencial de mercados es tanto mayor cuanto más grande sea el número de países asociados, y cuanto más elevada sea la tarifa exterior común que apliquen. A partir de 1973, sólo España y Grecia quedarán fuera de la enorme zona de libre comercio constituida por dieciséis países, aunque mantienen vínculos con la CEE a través de un trato preferencial para sus exportaciones.

CONSIDERACIONES FINALES

Tal como es en la actualidad, la CEE tiene un carácter fundamentalmente económico. No obstante, el proceso hacia la satisfacción de

²⁵ *Le Monde*, 23 de julio, 1972.

sus objetivos ha sido tanto político como económico. Cada paso en dirección a la unidad económica ha provocado fricciones de índole política; incluso cuando las negociaciones en la esfera económica alcanzan un final feliz, la superestructura política continúa siendo fuente de asperezas.

Tradicionalmente, los franceses y los alemanes se han mantenido distantes, y desde 1958 el mutuo resquemor aparece como un factor sustancial en el orden europeo de cosas. Por un lado, Alemania es sin duda el país con la economía más sólida y pujante entre los que integran la CEE, lo que lo hace un elemento determinante en cualquier decisión; por otro, Francia ha ambicionado, desde el origen, el llegar a constituirse en la conciencia política de la Comunidad. En este contexto, los franceses suelen aceptar que sería muy difícil construir la nueva Europa sin Alemania, cuidándose acto seguido de añadir que sería virtualmente imposible realizar dicha tarea sin Francia. Así las cosas, Gran Bretaña jugará un papel poco atractivo en este enfrentamiento, dado que tanto franceses como alemanes confían en hacer de este país un aliado en las discusiones en torno a los asuntos comunitarios. Sería aventurado pronosticar el curso de un probable acercamiento británico con uno u otro de los dos contendientes; además se da por descontado que Gran Bretaña aspira a constituirse, por lo menos, en un tercer polo de poder, si no es que a conquistar un liderazgo hasta ahora en disputa. Sea como fuere, es indiscutible que el ingreso de los británicos dará lugar a profundas alteraciones en el equilibrio de poder interno de la CEE.

En esta línea de razonamientos, se había venido generando una molesta tirantez a resultas de los intentos de Italia y los países del Benelux (Holanda, Bélgica y Luxemburgo) por conseguir un plano de igualdad con Francia y Alemania. Pese a que la cifra de población italiana es casi tan elevada como la de los "grandes", y a que su tasa de crecimiento industrial es más que satisfactoria, la influencia de este país en la Comunidad es pequeña en razón de lo frágil e inestable de su gobierno. A su vez, los países del Benelux sólo cuentan en su capacidad de negociación con la débil amenaza de utilizar su poder de veto, débil en la medida en que, estimando la estrecha dependencia de sus economías con la Comunidad, se ven constreñidos ante la perspectiva de obstaculizar o impedir su funcionamiento. Estos miembros de "segunda categoría práctica", ya que teóricamente son inconcebibles las diferencias, han favorecido sistemáticamente la ampliación de la CEE al advertir en ello la oportunidad para mejorar su posición en el seno de la misma. El decidido apoyo que brindaron a las sucesivas solicitudes de ingreso de Gran Bretaña, se fundamentaba en la certeza de que, primero, Europa estaría incompleta sin los británicos, y, segundo, de que Gran Bretaña introduciría un nuevo balance interno de poder que modificaría en forma estimulante la "imagen europea" configurada y proyectada desde París. En otro nivel, es probable que el Benelux encontrará en países como Irlanda, Dinamarca y Noruega candidatos potenciales para la formación de una suerte de camarilla de los débiles,

en la que Italia ocasionalmente podría desempeñar el papel de intermediario frente a los grandes. El ánimo de los pequeños países está encaminado a la contención de los intereses nacionalistas que restringen el progreso general, por lo que favorecen el fortalecimiento de las instituciones comunitarias y, en consecuencia, son los que menos objeciones levantan contra el federalismo.

En lo tocante al debate CEE-Estados Unidos, será también de suma importancia el alineamiento que siga Gran Bretaña, considerada hasta hace poco como el más fiel de los aliados norteamericanos. En calidad de socios, los británicos podrían asumir un cometido de especial utilidad en el entendimiento atlántico, o bien constituirse en la quinta columna del interés de Estados Unidos en la Comunidad. A este respecto, interesa destacar que en los últimos tiempos Gran Bretaña ha demostrado cada vez más su solidaridad para con las actitudes e intereses de Europa, no pocas veces en franca contraposición con los puntos de vista norteamericanos.

Al borde de la quiebra existencial, los británicos abandonan una alianza y se incorporan a otra en un angustioso intento por reconstruir su economía y su menguado estatus internacional. Actualmente Gran Bretaña constituye quizás el eslabón más débil en el conjunto de países capitalistas desarrollados; se le califica como el "jugador enfermizo del equipo" en base a las graves dificultades económicas que ha venido encarando desde el fin de las hostilidades bélicas. La segunda guerra mundial y sus repercusiones afectaron a profundidad la proyección de la economía británica en el escenario internacional, y consecuentemente la fortaleza y el prestigio de la libra esterlina, la que se ha visto atrapada en una espiral creciente de inestabilidad y devaluaciones, circunstancia que inevitablemente se traduce en trastornos en su comercio exterior, especulaciones en los mercados de divisas y en la adopción de medidas proteccionistas y de ajuste de parte de los países industrializados.

Concretando, el deterioro de la economía británica, reflejado particularmente en el desequilibrio de su balanza de pagos, ha sido paralelo a la paulatina integración de un vigoroso mercado europeo con políticas comerciales considerablemente armonizadas. De esta forma, la adhesión de Gran Bretaña a la CEE es presentada ante la opinión pública por los políticos como un fenómeno esencialmente económico en sus objetivos, implicaciones y repercusiones; sin embargo, tanto a nivel internacional como a nivel interno los términos de las negociaciones han sido fundamentalmente políticos.