

IV

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION

**INSTITUTO DE ECONOMIA**



**LA INTEGRACION REGIONAL**

ANDRE MARCHAL

Apartado de la Revista N.º 27 de la  
Facultad de Ciencias Económicas y  
de Administración.

MONTEVIDEO  
URUGUAY  
1967

## La Integración Regional \*

### DEFINICION Y TIPOS DE INTEGRACION.

La palabra integración está de moda y es muy antigua. Desde hace tiempo es utilizada en matemáticas al determinar la integral de una cantidad diferencial. Hoy se habla mucho, equivocada y torcidamente, de integración militar, hasta de defensa integrada en un organismo común, la OTAN o la NATO.

Pero en la ciencia económica, tradicionalmente, todos los manuales estudian la integración en sentido técnico, es decir, la concentración industrial vertical.

Fue sólo recientemente que se utilizó ese término para designar un agrupamiento de varias economías nacionales; se habla entonces, para evitar confusiones, de integración regional o territorial.

Muchos creen que el empleo de esta palabra en este último sentido data de la Comunidad Económica Europea. En realidad se la utilizó entre las dos guerras. A propósito de las uniones de naciones, principalmente de proyectos de unión europea, Lucien BROCARD hablaba de compenetración o de integración de naciones, indistintamente. En la misma época Jean WEILLER analizaba la "desintegración" de la economía mundial sobreentendiendo que existía antes una economía mundial integrada, lo que no ha sido aún demostrado.

Sin embargo hoy esta palabra tiene aceptación por los esfuerzos tentados en todo el mundo para "regionalizar" la economía internacional. En efecto, se notó que teniendo en cuenta la técnica utilizada en los principales industrias de vanguardia (electrónica, automóvil, aviación, usinas de separación química o isotópica, . . .), que son también industrias motrices, los mercados nacionales, de tipo europeo, eran demasiado pequeños y no podían, por sí solos, proporcionar a esas industrias los mercados y los capitales necesarios para permitirles funcionar normalmente. Precisemos además que aun si cada mercado nacional parece aproximativamente suficiente para permitir vivir a una de esas industrias, de todos modos es demasiado restringido para hacer vivir a dos o tres industrias haciéndose competencia. El mantenimiento de una cierta concurrencia entre grandes firmas exige cierta dimensión del mercado.

En otros tiempos se habría hablado de cooperación, no de integración. De hecho el cambio de palabra expresa un cambio de fondo. La integración no es la cooperación, es más y mejor que ella. La modificación de

---

\* Curso dictado en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de Montevideo. (Abril 18-26. 1966).

la obra de TINBERGEN, que de la primera a la segunda edición transformó el título de "cooperación económica internacional" en "integración económica internacional" es bastante revelador.

### *1. Las dos ópticas.*

Se habla indiscriminadamente de integración a propósito de experiencias o proyectos tan disímiles como la CECA (Comunidad europea del carbón y del acero), la CEE (Comunidad económica europea), el Benelux (que agrupa a Bélgica, Holanda y Luxemburgo), el Zollverein, la zona de libre-cambio (la pequeña y la grande: AELE o EFTA), la OECE (ahora OCDE), la ALALC, el Mercado común centroamericano, la COMECON, etc., hasta la Comunidad Atlántica!

Bajo esta diversidad extrema, aparecen dos conceptos principales: la integración en el sentido liberal y la integración en el sentido estructural o voluntarista.

A) *La óptica clásica*, fue adoptada principalmente por los economistas anglosajones o formados en la escuela anglosajona, como VINER, MEADE, SCITOVSKY, STREETEN, TINBERGEN, etc. Se trata de la integración en el sentido liberal, es decir de una integración "de los mercados", que corresponde al ordenamiento espontáneo de las economías resultante de la ley del mercado. La caracterizaremos por su finalidad, sus condiciones, su mecanismo y su naturaleza.

1) Su finalidad es la constitución de un amplio mercado libre en lugar de varios mercados cerrados, separados unos de otros. Sobre ese mercado se establece, según la enseñanza clásica, la división internacional del trabajo, la especialización territorial que, llevando a un mejor reparto de actividades, conduce al "optimum" económico.

2) La condición esencial de esta integración es la complementariedad de las economías a integrar lo que permite una mejor especialización, una más perfecta división internacional del trabajo. Concluyendo, la integración consagra, refuerza, acentúa una complementariedad anterior. VINER, sin embargo, proclamó "la feliz unión de los rivales" lo que parece indicar que la integración debe realizarse entre economías semejantes, concurrentes por tanto, lo que cesa de estar en la línea clásica. Pero VINER la vuelve a encontrar cuando agrega que esas economías concurrentes deben ser "potencialmente complementarias".

De cualquier modo, por lógica, una integración semejante no debería limitarse a una parte del mundo, a un continente, por ejemplo, debería ser mundial, englobar a la totalidad de las naciones existentes. Una "regionalización" del tipo de la Europa de los Seis aparece, al fin de cuentas, como un "second best", un optimum de segundo orden justificado solamente por las circunstancias políticas.

3) El mecanismo de integración es el libre juego de las leyes del mercado. La política que debe seguirse es negativa pues debe suprimir todos los obstáculos a los intercambios. No es necesaria ninguna intervención activa, no se impone ninguna coordinación o armonización de políticas económicas, ninguna política común.

4) De ello resulta que el carácter de esta integración es ser menos un proceso que un estado, una situación. Esta concepción de la integración es estática, no se integra una economía, está integrada, la integración corresponde a una situación de equilibrio. En conclusión, integrar dos o varias economías, en el sentido liberal clásico, es establecer entre ellas un amplio mercado libre.

B) *La óptica estructural (o voluntarista)* es la generalmente adoptada por los economistas franceses para quienes según la expresión de Maurice BYE, "yuxtaponer no es integrar".

1) La finalidad de la integración "de las economías" —y no ya de los mercados— es, por su fusión progresiva la creación de una nueva entidad económica-política compleja, caracterizada por la solidaridad entre sus miembros. Tenemos que hacer una precisión o más exactamente una distinción, las economías "integradas" se vuelven "solidarias" y no solamente "interdependientes". Esas dos nociones se confunden a menudo. Dos economías, una industrial y la otra agrícola están estrechamente ligadas entre sí por lazos de interdependencia, todo hecho que concierne a una concierne igualmente a la otra. Así, la caída mundial de los precios de materias primas favorece al país industrializado que las transforma y perjudica al país que las produce. La integración de los mercados crea finalmente un espacio de interdependencia, pero no necesariamente un espacio de solidaridad pues ésta exige una condición suplementaria: que las economías estén ligadas entre ellas en la prosperidad como en la adversidad. Si sobreviene un acontecimiento que aprovecha a una de ellas debe aprovechar a la otra y si perjudica a una debe igualmente perjudicar a la otra; la suerte común se encuentra en la base de la solidaridad. En un espacio integrado, una nación, por ejemplo, las regiones o las provincias son solidarias, todo lo que actúa sobre la nación repercute en el mismo sentido sobre las regiones y provincias. El Estado nacional por su política fiscal, económica, social, etc., asegura una redistribución que hace aprovechar a cada uno del enriquecimiento del conjunto. La integración económica tiende a establecer un espacio de solidaridad semejante.

2) Resulta de ello que en lugar de realizarse entre economías complementarias (interdependencia), la integración se realiza entre economías similares y concurrentes que se fusionan en una unidad nueva la cual será organizada y estructurada de la misma manera que lo era antes cada unidad componente.

En este sentido la integración no conduce a reforzar una situación dada (integración liberal y estática) sino que por adaptaciones mutuas de estructuras (deestructuraciones y reestructuraciones) lleva a la creación de una nueva unidad compleja.

3) El mecanismo de la integración estructural no reposará sólo sobre las leyes del mercado que no bastan sino que además son necesarias políticas varias. El ejemplo del único espacio existente verdaderamente integrado, la nación, muestra el papel preponderante que juega el Estado, factor de penetración de las provincias o regiones. Aparece por tanto la necesidad de la puesta en marcha de políticas nacionales sistemáticamente coordinadas.

4) La naturaleza de la integración consiste en un proceso pues al no ser nunca la solidaridad total ni perfecta no hay un estado o una situación sino un proceso dinámico que es susceptible de grados. El espacio integrado es, al fin de cuentas, un espacio en el cual reina una solidaridad plenamente sentida y aceptada por todos los que lo forman. No es pues una noción puramente económica, desborda el campo de lo económico propiamente dicho, es sociológica.

### GRADOS Y TIPOS DE INTEGRACION

A) *Grados de la integración.* En su libro *The Theory of Economic Integration* Bela BALASSA refiriéndose a la idea expresada a menudo por Roberto MARJOLIN que la integración es un proceso dinámico, distingue cinco grados en él que analiza de la siguiente manera:

1) La zona de libre cambio que implica una única condición: la abolición de los derechos internos de aduana. Cada Estado conserva su autonomía aduanera con respecto a terceros países, no hay tarifa exterior común. Tal es el caso en la gran zona de libre cambio (en la cual la Gran Bretaña con el apoyo de la OECE tentó, desde el principio, de ahogar a la CEE) y de la pequeña zona de libre cambio (Asociación Europea de libre cambio o EFTA, que agrupa a Gran Bretaña, los tres países escandinavos, Austria, Suiza, y Portugal en virtud del Tratado de Estocolmo de 1960) y de la ALALC. Una zona semejante concierne, en principio, a los intercambios y al comercio, no a la producción. Sin embargo fuerzas que parecen ineluctables tienden a hacer evolucionar la zona de libre cambio hacia un grado un poco más elevado de integración: la unión aduanera.

2) La unión aduanera, como la zona de libre cambio, realiza la libertad interna de circulación de las mercaderías, pero además, a diferencia de esta última, establece una tarifa exterior común (TEC). Las naciones de Europa se han formado así por la unión aduanera entre las regiones y las provincias. El ejemplo más típico es el del Zollverein, unión aduanera de los Estados alemanes que condujo a la unificación de Alemania.

La unión aduanera como la zona de libre cambio no constituye más que una etapa provisoria y evoluciona casi necesariamente hacia el Mercado Común.

3) En el Mercado Común la abolición de los obstáculos a los intercambios internos de productos se complementa con la abolición de los obstáculos a los intercambios internos de capitales y de personas. Se instituyó naturalmente una tarifa exterior común. Tal es el caso de la CEE que realiza entre los Seis la libre circulación de los bienes, de las personas y de los capitales.

4) La verdadera integración (en el sentido estructural que la comprendemos) aparece con la unión económica que tiende a realizar la armonización de las políticas económicas nacionales. Fue porque nada se había hecho en este campo que Francia usando de su derecho de veto, se opuso al pasaje de la CEE a la segunda etapa. Ese evento puso en movimiento el mecanismo comunitario en el curso del cual fueron fijados los principios de una política europea de concurrencia y de una política agrícola europea.

5) Finalmente la integración completa es realizada por la unificación de las políticas y la creación de una autoridad supranacional, esa es la finalidad a que tiende la CEE.

Según la definición estructural que hemos visto de la integración se comprende que únicamente la cuarta y quinta etapas constituyen etapas de verdadera integración. La primera, segunda y tercera etapas son sólo tentativas de liberación de los intercambios.

B) *La integración completa* va mucho más allá de los mercados y concierne a toda la economía. Ella realiza la fusión, la compenetración o la interpenetración de todos los elementos que componen varias unidades, ya se trate de firmas, provincias, grupos sociales, etc. La integración es "social" en el sentido más amplio del término puesto que tiende a realizar un espacio de solidaridad.

Se pueden clasificar los tipos de integración de la siguiente manera:

1) La integración es ante todo económica, resultado de los lazos realizados entre productores, consumidores, asalariados, capitalistas, agricultores, etc. por encima de las fronteras nacionales. La prosperidad económica en la nación (organismo integrado) aprovecha a todos (provincias, clases sociales) por el crecimiento de los ingresos. La integración económica propiamente dicha es el resultado de las actividades privadas que realizan acuerdos de productores, acuerdos de co-producción, concentraciones, fusiones tejiendo lazos sólidos y cada vez más relacionados entre las distintas economías nacionales, por encima de las fronteras.

2) Pero una integración económica semejante puede acompañarse de la dominación de algunos grupos privados sobre los otros, especialmente los consumidores y asalariados. Puede conducir también a la dominación de una nación sobre las otras y de ahí la necesidad de una intervención pública (de las naciones colaborando entre ellas o de organismos comunitarios) para hacer frente a los efectos de la dominación y realizar lo que MYRDAL llama "la igualdad de posibilidades" entre todos, lo que constituye la verdadera integración social. Si se quiere que la integración económica se corresponda con una integración social deben establecerse instituciones y políticas comunes.

3) El coronamiento del edificio es la integración política que realiza la unidad de dirección y de decisión en vista a la coordinación de planes privados y públicos. Puede establecerse bajo forma de una simple confederación que deja subsistir integralmente la soberanía de cada Estado miembro o bajo la forma de un Estado Federal que limita esa soberanía.

Contrariamente a lo que muchos creen no hay elección entre esas dos fórmulas, son dos estadios históricos normales; todos los Estados Federales han sido antes confederaciones de Estados, por ejemplo Suiza y Estados Unidos.

La integración política plantea el problema de la supranacionalidad que ya examinaremos.

C) *La extensión de la integración.* La integración puede ser sectorial o general.

1) La integración sectorial consiste en fusionar un sector determinado de varias naciones. El tipo está constituido por la CECA y varios proyectos tendían a ella (pool agrícola o pool verde, pool de la salud o pool blanco, pool de transportes, etc.) pero ninguno (salvo el Euratom) se realizó. Las dificultades con las cuales choca esta fórmula provienen esencialmente de que el sector considerado está enraizado profundamente en cada economía nacional y reglamentar ese sector, dejando libres de reglamentarse a cada una de las economías interesadas, conduce a verdaderas imposibilidades. Por ejemplo, realizar la integración de la industria dejando la agricultura sometida a su propia reglamentación nacional significa falsear la misma competencia industrial. En efecto el precio de los productos alimenticios como depende de las reglamentaciones nacionales pesará con un peso diferente, por el costo de la vida y los salarios, sobre el precio de costo de cada industria nacional, lo que falseará las condiciones de la competencia.

2) Fatalmente entonces se termina en la integración general de las economías. En Europa se pasó de la CECA (unión parcial de sector) a la CEE (unión general de las economías), pero un proceso semejante no se desarrolla en cualesquiera condiciones. ¿Cuáles son esas condiciones?

### *LAS CONDICIONES DE LA INTEGRACION*

Si se adopta la óptica clásica no es necesario ninguna condición particular para realizar la integración territorial salvo el mantenimiento de la libertad de intercambios y la abolición de todos los obstáculos que se oponen a ella. Y eso porque según la teoría económica clásica existe un mecanismo gracias al cual el crecimiento se transmite automáticamente de los países ricos hacia los pobres. Esta transmisión internacional del crecimiento conduce a la creación progresiva de un mercado mundial integrado (en el sentido liberal); agreguemos también que según STUAR MILL en virtud de la teoría de los valores internacionales son los países más desprovistos de todo quienes más aprovechan del intercambio internacional.

Pero en la óptica estructural la libertad de intercambios hace correr un grave riesgo a las naciones más débiles, la dominación de las más ricas sobre las otras. La unión realizada se vuelve entonces una "unión dominada" o, según la expresión de M. BYE una "unión imperial", es decir realizada en el interés exclusivo de la o de las naciones dominantes. Si se quiere que la unión realizada sea una "unión contractual" y no una "unión imperial" conviene respetar un cierto número de condiciones.

Algunas se sobreentienden: debe existir la voluntad sincera de unirse sin espíritu agresivo y con la preocupación de respetar las características nacionales, es decir que ella debe hacerse con las naciones y no contra ellas.

Además de estas condiciones que están en la base de toda unión viable son indispensables otras condiciones: condiciones de proximidad geográfica, de desarrollo y homogeneidad de estructuras, y de dimensiones de las naciones.

### 1) *La proximidad geográfica.*

Es una condición esencial, sólo se unen bien economías vecinas geográficamente unas de otras. Es una condición a menudo descuidada y ello se explica por la predominancia incontestada de la ciencia económica clásica que está construida fuera del tiempo y del espacio. A lo más los economistas clásicos admiten que la distancia interviene como un costo, pero no van más lejos. Por eso ha podido decirse que la ciencia económica era atemporal y aespacial.

Hoy, con el progreso de la integración europea y con la tendencia general a la regionalización del mercado común se comienza a estudiar sistemáticamente el papel y la influencia de la distancia. La distancia no actúa solamente como acrecimiento del costo, lo esencial es el papel que la distancia juega en los contactos personales entre los individuos, en la continuidad que permite la vecindad, en la colaboración personal al estado puro que ella posibilita; la vecindad constituye la condición principal de los intercambios más intensos.

El economista americano BECKERMANN lo mostró estadísticamente: los intercambios son más numerosos y más intensos entre naciones vecinas.

Pero ¿de qué distancia se trata? De la distancia geográfica medida en kilómetros o de la distancia económica que se aprecia en función del costo de los transportes? Una ciudad más alejada geográficamente de un centro cualquiera puede ser, económicamente más próxima, si gracias a las vías de comunicación existentes, puede ser alcanzada más rápidamente y a menor costo. Se puede discutir de la importancia comparada de una o de otra, sin embargo parece que la distancia geográfica, en lo que tiene de más banal, ejerce una influencia efectiva. Los coeficientes de SPEARMAN, que miden los lazos entre países con relación a las distancias y a los intercambios entre ellos, muestran una correlación estrecha entre la distancia y la importancia del comercio, importaciones y exportaciones.

Dos ejemplos lo mostrarán: 1) se comprueba que el área de difusión de los polos de desarrollo está limitada a un círculo más o menos restringido y no difunden sus "irradiaciones" de un extremo al otro del mundo. El polo, por tanto, antes de ser mundial es "regional"; así sucede con la región del Rhur de lejos, el polo más importante de la Europa de los Seis. Prácticamente la acción estimulante del Rhur no va más allá de Bélgica, Francia y Suiza.

Dos estudios notables, aparecidos casi en la misma época, analizan este fenómeno: uno realizado por el recordado R. GOETZ para la región de Montbéliard, otro por R. FRUIT para la región del norte de Francia. Sus conclusiones son más o menos las mismas. El factor espacial interviene de la manera siguiente en la acción del polo: en una primera etapa —que es la del "desarrollo en profundidad" por el llamado de los capitales y de los trabajadores del contorno— el polo ejerce un efecto de vacío, es decir un efecto deprimente a su alrededor. Luego viene una segunda etapa la del "desarrollo en superficie": el polo estalla literalmente y estimula el crecimiento a su alrededor, suscita la aparición de nuevas empresas ligadas a su propia actividad, hasta empresas "cosmopolitas" (según la expresión

de Lucien BROCARD); comercio, banca, vestimenta, productos alimenticios, etc., de suerte tal que la zona desarrollada se extiende y retrocede el desierto.

2) De igual modo se constata que los acuerdos industriales internacionales son principalmente "continentales"; en todo caso son más numerosas y más sólidas en el cuadro limitado de un continente que de un continente al otro; la vecindad trae la ventaja inapreciable de contactos casi permanentes entre los hombres.

De estas observaciones resulta la ventaja de los Seis de la CEE, que forman un block geográfico continuo, sobre los Siete de la zona de libre cambio cuya dispersión (Portugal) y discontinuidad traducen debilidad. Esto se vió claramente en el caso de la Unión Británica y de la difunta Unión Egipto-Siria, compuesta de dos países que no tienen fronteras comunes. La discontinuidad geográfica es ciertamente una causa de ruptura de la unión.

## II) *Nivel de desarrollo y homogeneidad de las estructuras.*

Conviene establecer el principio de la unión entre iguales, es decir entre economías de fuerza casi igual y de estructura homogénea, si se quiere evitar todo efecto de dominación que transformaría la unión contractual en unión imperial y también el bloqueo del crecimiento armonioso de los más débiles.

En nuestros días, y es uno de los grandes fenómenos característicos de nuestra época, se manifiesta en todos los pueblos una aspiración al desarrollo económico complejo y todas las naciones se esfuerzan en producir casi todo. Lejos de repartirse las producciones (ya que la lista de los productos de cada nación se alarga todos los días y se vuelve cada vez más semejante a la de las otras las naciones se reparten los mercados para productos idénticos o casi idénticos.

Así se explica la renovación de la controversia que opone a los partidarios de la unión de las economías concurrentes y los de la unión de las economías complementarias. Esta controversia se desarrolló en tres fases:

1) En la primera, correspondiendo a las ideas clásicas tradicionales, sólo se concibe como válida y ventajosa la unión de los complementarios y eso, prácticamente hasta 1950, fecha de aparición de la obra de VINER que renueva el problema.

2) Sin embargo entre las dos guerras, algunos autores como Lucien BROCARD y Jean MARCHAL y luego el economista liberal R. COURTIN, distinguen netamente entre los dos tipos de unión y comparan sus ventajas e inconvenientes.

3) Se abre una tercera fase con VINER quien escribe que "el beneficio de una unión aduanera es tanto más grande cuando el grado de complementariedad entre los países miembros —en lo que concierne a las industrias protegidas anteriormente a la unión— es más débil". Un simple ejemplo permite comprender esta afirmación de VINER.

Pongamos dos países, A y B, que forman una unión aduanera. Pueden presentarse tres casos:

1er. caso: ni A ni B producen el bien X que es importado del país C. La unión aduanera entre A y B no cambia nada en la situación anterior.

2do. caso: A produce el bien X gracias a la aplicación de un derecho protector. La unión entre A y B va a permitir a B procurarse X en el país A en lugar de importarlo de un tercer país, pero lo pagará más caro; la unión aduanera no es por tanto ventajosa.

3er. caso: A y B producen ambos X gracias a un derecho protector; la unión es entonces ventajosa pues la producción de X obtenida al menor costo, ya sea la de A o la de B, va a eliminar la producción de costo más elevado y va a conquistar el mercado de la unión.

Así la unión es desventajosa cuando A y B son complementarios en los bienes protegidos por la tarifa pues, sin unión, A y B habrían comprado afuera a mejor precio.

Si A y B son concursantes la unión es ventajosa pues el más eficiente (A por ejemplo) conquista el mercado de B. Por tanto la unión aduanera es tanto más ventajosa cuando el grado de coincidencia entre las categorías de productos bajo protección aduanera es más grande. STREETEN agrega, sin embargo, "...a condición que las economías semejantes sean potencialmente complementarias..." es decir que la unión puede suscitar reestructuraciones favorables.

Notemos que todo el razonamiento de VINER está conducido en términos muy clásicos de costo; se coloca sobre el terreno de los intercambios, no sobre el de la producción y la estructura.

Parece en realidad, 1) que la unión de las economías complementarias sea fácil de realizar, pero sea inútil; 2) que la unión de los semejantes sea difícil de realizar, pero útil. Expliquémosnos.

A) La *unión de las economías complementarias* es fácil de realizar —porque nada se opone y en principio no existen derechos de aduana entre dos naciones que encuentran una en la otra los productos que les falta— pero es inútil —no existiendo ningún derecho de aduana para suprimir y existiendo ya la unión de hecho— y hasta nefasta, al inmovilizar las estructuras existentes. Lo mostrarán tres ejemplos: el de Portugal, el del Commonwealth y el de las colonias francesas.

El Portugal sacrificó todas sus posibilidades de desarrollo industrial al firmar con Inglaterra el famoso Tratado de Methuen el 27 de diciembre de 1703 (tratado que fue mantenido en vigor por el Tratado de Rio de Janeiro de 1810 y que finalizó sólo en 1936). Ese tratado tenía dos artículos solamente por los cuales Portugal se comprometía (art. 1) a admitir para siempre, en régimen de franquicia, los tejidos y otros productos manufacturados de lana ingleses, bajo la condición (art. 2) que Inglaterra admitiera siempre los vinos portugueses con una reducción del 1/3 sobre los derechos de aduana pagados por los vinos franceses

Del mismo modo el régimen de preferencia imperial aplicado a los países del Commonwealth por Gran Bretaña condujo prácticamente al mismo resultado y aun contribuyó a hacer desaparecer el próspero artesanado indio tradicional con la importación de los textiles ingleses.

Finalmente no es dudoso que si las colonias francesas no se industrializaron prácticamente fue debido a la concurrencia de las industrias metropolitanas que al poder actuar libremente, pesaban demasiado.

La unión entre países de economías complementarias refuerza así la especialización territorial existente: fija definitivamente las estructuras anteriores y bloquea el desarrollo impidiendo instalarse a las industrias "motrices" de costo demasiado elevado. Se trata de una unión puramente estática fundada sobre la ley de los costos comparados, la cual sólo es exacta en "una estructura dada", no en la hipótesis de "mutación de estructura".

B) Inversamente *la unión de economías semejantes* o concurrentes es difícil de realizar por los sacrificios que impone pero es la única verdaderamente útil si es realizable.

¿Cuáles son las enseñanzas que nos deja la experiencia?

En primer lugar nos enseña que los intercambios son tanto más intensos cuando las economías en cuestión son más desarrolladas industrialmente. Las estadísticas de la ONU revelan que 45 % de las importaciones mundiales se hacen entre los cinco países más industrializados, es decir Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Francia y el Japón. La explicación, es simple, y reposa sobre el mecanismo del efecto - ingreso no sobre el efecto - precio o el efecto - costo que encara la teoría clásica. Las necesidades son prácticamente ilimitadas, no sólo renacen un tiempo después de haber sido satisfechas sino que se multiplican con los progresos mismos de la civilización. Necesidades que antes eran de lujo, hasta inexistentes o ignoradas se vuelven, con el enriquecimiento general, de primera necesidad. Pero las necesidades, aún prácticamente ilimitadas, no dan lugar a intercambios si no son acompañadas, sostenidas, por un poder de compra suficiente, es decir por un ingreso; sólo entonces pueden expresarse sobre el mercado. Entonces es muy comprensible que sean las naciones más ricas y desarrolladas las que tienen el máximo de intercambios: el ingreso elevado de que disponen les permite, por una demanda sobre el mercado, expresar todas las necesidades aún secundarias, cuya satisfacción desean.

- 2) Las estadísticas del GATT revelan, por su parte, que los países no industrializados proporcionan cada vez menos productos a los países industrializados, sólo un 22,9 % de las exportaciones mundiales en 1953, un 17,1 % en 1961. Es un hecho que la demanda mundial de los "productos de base" —cuyos 4/5 exportan los países en vía de desarrollo— está en constante disminución, lo que trae la aparición del fenómeno señalado de la deteriorización de los términos del intercambio. Este fenómeno se debe a las dos razones esenciales siguientes: a) en primer lugar a medida que los ingresos aumentan (por ejemplo con el crecimiento de los países desarrollados y ricos) proporcionalmente se compran menos

productos alimenticios; trasposición de la célebre ley de ENGELS del plano del individuo al plano de la nación. b) En segundo lugar el progreso técnico permite, a veces, no necesitar la materia prima natural o, más a menudo economizarla, hasta producir las materias primas necesarias según un procedimiento nuevo y más ventajoso. Tanto es así que, en el límite, el mundo ofrecería el espectáculo siguiente: no vendiendo nada los países subdesarrollados y produciendo prácticamente todo los países ricos se instauraría una verdadera "economía de donaciones" entre países mecenas y países asistidos, situación explosiva y que arriesga comprometer la paz mundial. Por tanto conviene, ante todo, alentar la industrialización de las naciones subdesarrolladas.

- 3) Sólo este tipo de unión (de los concurrentes) permite llegar a una unidad económico - política más perfecta y más coherente por deestructuración y reestructuración, es decir por ordenamiento recíproco de estructuras, por reagrupamiento de las actividades en un cuadro más vasto, por nuevas especializaciones, por ejemplo por especializaciones dentro de un sector dado (en una misma rama tal país se especializará en los productos de calidad corriente y barata, mientras que otro se especializará en la fabricación de productos de lujo de precio elevado).

### *III - La unión debe realizarse, finalmente, entre países de mediana dimensión o casi análoga.*

En efecto, para los grandes países su propio mercado nacional es bien suficiente para el éxito de las firmas que allí se encuentran; la unión con otros países no les aportaría gran cosa.

A la inversa, los países ricos de débil extensión (Suiza, por ejemplo) tienen necesariamente una estructura muy especializada que les permite, para algunos productos que fabrican, dominar el mercado mundial. La unión regional no les aprovecha casi porque esos países disponen ya del mercado mundial.

Parece que sólo los países de mediana dimensión pueden aprovechar verdaderamente de la unión que pone a su disposición el amplio mercado que es necesario a sus productos muy diversificados. La CEE agrupa así cuatro territorios aduaneros (los tres países del Benelux forman un único territorio aduanero) de mediana dimensión.

A pesar de ello es necesaria una organización para asegurar la defensa de los países relativamente menos favorecidos con relación a los países grandes. Las reglamentaciones admitidas por el Tratado de Roma tienen a veces por efecto, si no por finalidad, favorecer a los pequeños países por miedo de que sean perjudicados. Es así que en el Consejo de Ministros las decisiones deben ser tomadas por mayoría en las siguientes condiciones que salvaguardan los intereses de los pequeños países: los tres "grandes" (Alemania, Italia, Francia), tienen cada uno cuatro votos; Bélgica y Los Países Bajos, y Luxemburgo, uno. Son necesarios 12 votos pero esos 12 votos deben expresar el voto favorable de al menos cuatro países, de lo que resulta que la coalición de los tres "grandes" (12 votos) no pueda nada contra los pequeños. Además cuando está en juego un interés vital no se fuerza nunca la decisión; así lo prueban las discusiones con respecto a la fijación

de la sede de la CEE. No siendo más Luxemburgo la sede de la CECA, como lo había sido desde el principio, se le dejó en compensación el mantenimiento de la Corte de Justicia, además de otras ventajas. Eso es la verdadera integración territorial, la que toma en consideración las objeciones de los más débiles, bien alejada de la que pretende realizar la OTAN donde las decisiones son tomadas por un único país, los Estados Unidos, al menos en lo que concierne a la utilización de las armas nucleares.

### *LAS DIFICULTADES DE LA INTEGRACION TERRITORIAL: LAS DISTORSIONES.*

La integración territorial no se realiza sin riesgos y plantea graves problemas. El riesgo principal es suscitar distorsiones que es necesario esforzarse en reducir y eliminar. Esas distorsiones son numerosas y resultan del encadenamiento de las economías así confrontadas en un proceso de integración. Examinaremos tres tipos principales: las distorsiones regionales (o espaciales), económicas, coyunturales y monetarias.

#### *1) Las distorsiones regionales.*

El establecimiento del mercado común puede tener dos consecuencias del punto de vista de la organización "espacial": arriesga agravar las disparidades regionales y suscita la reestructuración de regiones naturales por encima de las fronteras nacionales.

A — *La agravación de las disparidades regionales.* En toda economía, aun de débil dimensión, existen disparidades entre las diversas partes del territorio. Entre los países de la CEE existen esas disparidades que perjudican a algunas provincias: en Bélgica, Flandes; en Alemania Schleswig - Holstein; en Luxemburgo donde se oponen el Norte, cubierto de selvas y el Sur industrial; pero sobre todo en Italia y en Francia. En Italia el sur es una región subdesarrollada con respecto al norte; en el conjunto del país por una renta media de 100 por cabeza, esa renta es de 127 en el Norte, mientras que en el Mediodía es sólo de 54.

En Francia la región situada al norte del Loira, es muy desarrollada con respecto a la parte situada al sur, región relativamente subdesarrollada. Además hay una excepcional concentración de actividades alrededor de París. Algunas cifras darán una idea de esas disparidades; por una media de 100 la renta por cabeza es 162 en el Sena, 130 en el departamento del Ródano, mientras que en Vendée, Ardèche y Mayenne alcanza solamente 64 y 30 en Córcega!

Y la puesta en contacto, en el mercado común, de economías a niveles de desarrollo diferentes arriesga acentuar los desniveles entre ellas como lo mostró Gunnar MYRDAL. La agravación de las disparidades regionales debe, en efecto, resultar del desarrollo de un doble proceso acumulativo: proceso acumulativo de empobrecimiento de regiones pobres y de enriquecimiento de regiones ricas.

Ciñéndonos a lo esencial el mecanismo es el siguiente:

- 1) En las regiones pobres, por hipótesis, faltan los recursos naturales explotables y los capitales que podrían ponerlos en marcha; siendo la actividad económica reducida el poder de compra permanece débil: los salarios son bajos y las tasas de interés reducidas, y son por tanto insuficientes para atraer a los trabajadores y capitales venidos de afuera. Siendo débiles los salarios (y es la argumentación clásica de la transmisión internacional del crecimiento) se puede sostener que los costos de mano de obra serán bastante reducidos para atraer a los capitales extranjeros asegurados así de una inversión productiva. Es un argumento puramente teórico pues esa mano de obra barata que no tiene ninguna calificación tiene sólo un rendimiento mediocre. Siendo la actividad reducida la colectividad tiene débiles entradas fiscales y no es bastante rica para financiar la formación profesional de los trabajadores. Por otra parte, todos los otros gastos de producción son considerables en razón de la ausencia de una sólida infraestructura o de su carácter sumario: debilidad de la red comercial, de los servicios de vialidad, de transporte, de aducción de agua, de gas, de electricidad, ausencia de servicios sociales, de hospitales, etc.

Todo eso hace que la población de las regiones pobres emigre para intentar encontrar trabajo en otra parte y que los pocos capitales surgidos de un ahorro insuficiente abandonen esas regiones que son incapaces de procurarles un rendimiento productivo. Verdadero círculo vicioso que no se ve cómo podría romperse en ausencia de una política deliberada de implantación de nuevas actividades.

Las regiones ricas, en pleno desarrollo, literalmente aspiran a los trabajadores y capitales extranjeros que necesitan, ofreciéndoles, bajo forma de salarios e intereses, fuertes remuneraciones, lo que da un nuevo impulso a la actividad económica. De ahí surge un aumento de los ingresos y del poder de compra que, si el sistema fiscal está bien organizado, da lugar a la percepción de entradas impositivas suficientes para establecer una sólida infraestructura y para asegurar el funcionamiento de servicios públicos (formación profesional, servicios sociales, etc.). El aumento de las rentas permite un ahorro abundante que suscita nuevas inversiones y así se sigue.

Es por lo tanto un doble proceso que conduce a la acentuación de las desigualdades económicas y sociales. Algunos economistas discuten este análisis de MYRDAL que, sin embargo, los hechos confirman a menudo. No es menos cierto que ese proceso de agravación de los desniveles de desarrollo entre regiones o naciones implica ciertas condiciones. Ante todo que el desnivel entre esas economías sea bastante importante para permitir la iniciación del doble proceso acumulativo de enriquecimiento y de empobrecimiento. Además que el país o la región desheredada no tenga una infraestructura que permitiría a los capitales ser empleados productivamente. Finalmente que la población de ese país o región no posea la instrucción y la educación indispensables y no manifieste la energía suficiente para romper el círculo vicioso que la condena a la miseria.

Este análisis conduce a reconocer la necesidad de una política de desarrollo regional pues un desarrollo limitado a ciertas regiones presenta un doble inconveniente: por una parte deja sin emplear o insuficientemente empleados los recursos materiales y humanos de las regiones pobres; por otra, suscita en las regiones muy o demasiado desarrolladas (región parisiense, sobre todo) la ley del rendimiento decreciente. Más allá de un cierto umbral, los costos y los gastos administrativos o económicos se vuelven tales que se entra en la fase de los rendimientos decrecientes, cuando si los capitales invertidos en esas regiones lo hubieran sido en regiones menos desarrolladas tendrían un rendimiento superior. Hay por tanto un interés general bien entendido en esforzarse en desarrollar las regiones retrasadas.

Una política semejante no puede triunfar si antes, en esas regiones, no han sido efectuados trabajos de infraestructura y esos trabajos no son rentables inmediatamente sino a largo plazo por la impulsión que dan a la actividad económica y por el acrecimiento de las entradas fiscales que engendran. Ese carácter no inmediatamente rentable hace que su financiamiento no pueda ser asegurado por la actividad privada, y si sólo por organismos financieros públicos o semi-públicos, no sometidos a las reglas de la rentabilidad financiera clásica. Se comprende entonces el grave error que se cometió cuando, bajo la presión del actual canciller del Reich Ludwig ERHARD, se hizo del Banco europeo de inversión un banco y no un Fondo como reclamaba Francia. Por eso su papel —que habría podido ser decisivo para el levantamiento de las regiones subdesarrolladas—, fue lamentablemente limitado desde el principio.

B — *La reestructuración de las regiones.* En la medida en que una frontera política entre dos naciones —resultado de las vicisitudes de la historia, de negociaciones diplomáticas o de herencias dinásticas— cortó artificialmente en dos una región natural la desaparición de esa frontera tiene por consecuencia permitir a las dos partes separadas soldarse o volver a soldarse. Una teoría de las fronteras aduaneras —cuyos primeros elementos fueron dados por GIERSCH y Claude PONSARD—, nos enseñaría que la frontera actúa ya como un “corte”, ya —si se me permite ese juego de palabras— como una “costura”.

Como una costura porque si los costos son uniformes y si la demanda se reparte regularmente la frontera crea a su alrededor un vacío, un desierto, pues las empresas se localizan, por razones esencialmente comerciales, (equidistancia de los puntos de venta) en el centro del área delimitada por las fronteras.

La frontera puede actuar también, en ciertos casos, como una costura si es permeable y si existen ventajas locales resultado de facilidades acordadas al tráfico fronterizo por ejemplo. En lugar de ser un centro de repulsión la frontera se vuelve centro de atracción.

En la CEE se constata una tendencia a la fusión entre los Ardennes franceses y los Ardennes belgas en la cuenca minera franco-belga, etc. Es, entre otras por esta razón —creación de nuevas unidades naturales regionales— que Suiza teme comprometerse con los Seis, en el Mercado Común.

Formada por tres unidades étnicas, francesa, alemana e italiana, teme que la atracción que Francia, Alemania e Italia ejercen sobre ellas, provoque al fin de cuentas la desaparición de Suiza como unidad económico-política. La obra de aproximación y fusión entre esas unidades étnicas realizada con perseverancia durante siglos por Suiza podría, de golpe, verse comprometida.

Por otro lado el Mercado Común puede tener otra consecuencia: modificar la ventaja resultante de la situación de las regiones que de periféricas se vuelven centrales o inversamente. Así la CEE hizo de Lorena, Alsacia, Sarre e Italia del Norte regiones centrales. El desarrollo, a partir de ahora, se hará alrededor del gran eje Ródano - Rhin.

Pero a la inversa, regiones como el sur de Italia o el sudeste de Francia pueden ver su desarrollo comprometido. Esas regiones están ineluctablemente destinadas a declinar? No necesariamente porque puede intervenir otro factor: el progreso técnico, que mejorando los transportes, creando nuevas fuentes de energía o nuevos métodos de fabricación, por ejemplo, contribuye a "deslocalizar" un cierto número de actividades. Así en nuestros días la siderurgia se instala de preferencia sobre las costas marítimas (Complejo de Dunquerque). Al revelarse poco costoso el transporte de minerales por barcos, se prefiere importar de África mineral de alta concentración, más bien que utilizar en el lugar el mediocre "minette" de Lorena. Una región periférica sin mineral ni carbón como el sur de Italia se puede beneficiar así de la instalación de complejos siderúrgicos que serán el origen del crecimiento de toda la región.

Se puede contar, por otra parte, con una ampliación de la CEE por adhesión de nuevos miembros lo que modificaría la configuración geográfica de ella y por consiguiente la posición central o excéntrica de las diferentes regiones. La admisión —probable en un plazo de algunos años— de Gran Bretaña en la CEE, vivificaría sin duda la región bretona de Francia, como la de España (menos probable por razones económicas y políticas) podría suscitar el impulso de la región de Burdeos, convertida así en región de pasaje.

## II — *Las distorsiones económicas.*

Si anteriormente a la unión existen en cada país-miembro monopolios nacionales la abolición de las fronteras entre ellos creará, ipso facto, un amplio mercado oligopólico. Ahora bien, la situación de oligopolio es esencialmente inestable, y conduce al derroche o al acuerdo y los acuerdos son, a menudo, un primer paso hacia fusiones o concentraciones de empresas. Por ello no hay que disociarlos enteramente de las concentraciones que después de haber sido juzgadas con desconfianza por el legislador europeo parece ahora que deben ser alentadas por varias razones. Constituyen ante todo un agente de crecimiento pues el progreso técnico exige firmas de gran tamaño; hay paralelismo entre el progreso técnico y la dimensión de las empresas.

Las concentraciones son además los mejores agentes de la integración económica pues crean lazos estrechos entre empresas de diferentes nacionalidades pertenecientes al mismo grupo industrial y todo lo que aumenta la solidaridad contribuye más a la integración.

Finalmente ellas solas constituyen el medio de resistir a la concurrencia exterior, sobre todo de las grandes firmas americanas frente a las cuales las firmas europeas nada pueden hacer.

Sin embargo no hay que olvidar que tales concentraciones industriales pueden volverse peligrosas y contribuir a hacer de la Europa de los Seis una "Europa de los trusts" o una "Europa de los negocios", es decir que el continente se encontraría sometido al dominio de los intereses privados. Podemos dar un ejemplo de ese peligro; Holanda, pequeño país de Europa, posee los trusts más poderosos del continente los que pueden luchar en un pie de aproximativa igualdad con las firmas gigantes americanas. Entre ellos se encuentra el grupo Philips, y ese grupo por la presión ejercida sobre el representante holandés en la organización europea de investigaciones espaciales pudo hasta hoy impedir el alza de los salarios de los ingenieros, que tanta falta hacen actualmente. Eso en interés de la Philips que deseando asegurar el reclutamiento de sus propios ingenieros no quiere que "se derrochen los precios", pero también en detrimento de los intereses de la investigación científica europea. La firma grande puede volverse, por lo tanto, verdadero "grupo de presión" capaz de dominar a todos los Estados-miembros de las organizaciones europeas e imponerles directivas.

Para evitar una dominación semejante de los intereses privados, ¿qué hay que hacer? ¿Hay que recurrir a una política de interdicción? Todos los países que recurrieron a ella debieron reconocer su fracaso. Fracaso en Estados Unidos que tiene los trusts más poderosos del mundo a despecho de su legislación anti-trust que es una de las más severas si no la más severa que existe. Fracaso en el Japón donde progresivamente los antiguos trusts Mitsui y Mitsubishi, etc., desmantelados por las autoridades americanas cuando la ocupación, se reconstituyen. La prohibición, además, conduce frecuentemente a acuerdos ocultos, y por tanto no controlados ni controlables.

Hay que esforzarse en mantener, dentro de estas firmas concentradas cuya existencia está justificada por la técnica, un espíritu o un comportamiento de competencia. ¿De qué modo? por la competencia "intersectorial" de los productos de sustitución. Para evitar la dominación de la industria de los metales ligeros se alentará la industria de las materias plásticas... Se puede igualmente contar con la presión ejercida, en el interior mismo de la gran firma, por los laboratorios de investigación sobre la dirección para incitarla a aplicar las invenciones que ellos perfeccionaron, a veces luego de largos años de estudios.

Hay también que alentar, como lo recomienda GALBRAITH, por todos los medios posibles, la formación de "poderes compensadores". Ellos pueden encontrarse en el agrupamiento de los trabajadores en una amplia federación sindical, capaz de enfrentar a los patrones agrupados que querrían imponerles su ley. Pueden también encontrarse en el agrupamiento de los consumidores que podrían ser firmas privadas compradoras de productos monopolizados u organismos públicos, Ministerios de Correos y Telégrafos sobre todo, compradores exclusivos o casi exclusivos de ciertos productos.

Queda finalmente el control de las inversiones por las instituciones comunitarias. Tiene un gran alcance el ejemplo de la gran firma alemana Krupp que para ser autorizada a realizar la fusión proyectada, aceptó so-

meterse a un control semejante. Eso deja entrever el medio de vigilar el comportamiento de la firma, lo que es esencial, dejando al mismo tiempo a su estructura adaptarse libremente a las necesidades técnicas.

### III — *Las tensiones coyunturales y monetarias.*

El riesgo de coyunturas nacionales divergentes que creen tensiones entre los países-miembros de una misma organización regional, debe conducir a las naciones a tomar medidas adecuadas conjuntamente.

Ya el establecimiento de una tarifa exterior común impide, en cierta medida, que las impulsiones exteriores que provienen de la coyuntura internacional se transmitan en condiciones diferentes, según los países. Pero eso no basta porque cada nación aplica su propia política económica. Un peligro permanente de inflación estructural acompaña a una tasa elevada de crecimiento ya que éste pudiendo sólo realizarse por un volumen acrecido de factores de producción, suscita su encarecimiento y acentúa su escasez. Volviéndose más escasos y más costosos, los factores de producción son una causa de rendimientos decrecientes. La inflación amenaza y necesita entonces una frenada importante en forma de medidas de estabilización durante uno, dos o tres años para preparar un nuevo comienzo. Ese es el sentido de la campaña llevada, hace tres años, por R. MARJOLIN en los seis países de la CEE aconsejando a los gobiernos luchar contra la inflación; campaña que muestra la necesidad, para evitar tensiones monetarias, de una programación europea de la cual R. MARJOLIN se hizo el campeón.

Necesidad también de una moneda común y por tanto —pues es la condición del buen funcionamiento de una moneda— de un presupuesto común y de una política financiera común. Y esa moneda común se instaure necesaria y progresivamente con las políticas económicas comunes, como el ejemplo de la CEE tiende a probarlo. La fijación de un precio europeo del trigo en moneda de cuenta vuelve inútil la devaluación unilateral de una moneda nacional porque las ventajas de una medida semejante son automáticamente compensadas por el alza de ese precio expresado en esa moneda devaluada, en la proporción de la devaluación. Una relación de cambio fija se encuentra establecida, de hecho, entre las diferentes monedas nacionales lo que equivale prácticamente al establecimiento de una moneda única.

Pero esta cuestión está en el centro mismo del problema del pasaje de la integración de las economías a la unión política.

#### *De la integración de las economías a la unión política.*

La integración territorial completa es a la vez económica, social y política; pero el problema de la unión política es de todos los problemas el que divide más profundamente a los europeos. Es a menudo evocado bajo el término de supranacionalidad y se plantea bajo la forma de un dilema.

- 1) Para unos la unión política debe preceder a la unión económica pues es atribuyendo poderes propios a los organismos directores que se podrá imponer a las naciones la construcción económica.

- 2) Para otros, a la inversa, sólo progresivamente, luego de una lenta maduración, reforzando y afirmando la solidaridad de las naciones miembros éstas consentirán en abandonar una parte de sus poderes en un organismo supranacional. La solidaridad entre los miembros de la unión es la condición imperiosa para establecer poderes supranacionales y también para hacer funcionar esta supranacionalidad. La existencia de una estrecha solidaridad entre los miembros de la unión es, a la vez, la condición del establecimiento y la condición de ejercicio de los poderes supranacionales? Esa es la cuestión que se plantea.

Para responder a ella tenemos las enseñanzas de la CECA, de la CEE y de la OEECE que consagraron tres tipos de soluciones, desde el máximo de supranacionalidad (CECA) hasta la ausencia total de supranacionalidad (OEECE) pasando por una dosis ligera de supranacionalidad (CEE) y las tres igualmente triunfaron.

Parece por lo tanto que se debe profesar un cierto escepticismo respecto a la utilidad de consagrar, en los textos, la existencia de poderes supranacionales. El problema es, en realidad, mucho más teórico que práctico. La dosis más o menos importante de supranacionalidad sólo tiene una importancia mínima; hay pocas relaciones entre el hecho y el derecho, entre la práctica y el texto jurídico, entre poder jurídico y poder real. El problema de la supranacionalidad es el tipo mismo de "falso problema", voy a tratar de probarlo mostrando: 1) que una construcción política sin base económica sólida es frágil; 2) que construyendo lo económico, se construye al mismo tiempo lo político; 3) que una Federación política exige el acuerdo de todos sobre los fines.

#### I — *Una construcción política sin sólida base económica es frágil.*

La supranacionalidad implica evidentemente el abandono voluntario de ciertas prerrogativas nacionales en provecho del organismo común erigido en poder supranacional. Se manifiesta de una manera muy simple por la toma de decisiones por mayoría y no por unanimidad; en ese caso la decisión no es el resultado de un acuerdo entre todos sino que es impuesta por la mayoría a la minoría.

1) Pero una amputación de las soberanías nacionales sólo es concebible en la medida exacta en que las naciones interesadas encuentran allí una ventaja. Esto significa que si las naciones pueden, a veces, consentir sacrificios al menos momentáneos, en beneficio del interés general (en la medida en que ese interés es un poco el suyo) jamás consentirán en los intereses particulares de las otras naciones.

2) Lo que significa que tales abandonos sólo pueden ser encarados si existen entre los pueblos lazos de solidaridad bastante estrechos y si ellos tienen conciencia de la existencia de esos lazos. Y esa solidaridad es a la vez social, política, moral, sentimental, etc. y es también y sobre todo económica. Es precisamente porque existía una real solidaridad entre los Seis en el plano del carbón y del acero que en la CECA la Alta-Autoridad, organismo director, pudo ser erigido en órgano supranacional, lo que no significa que, de hecho, haya ejercido efectivamente los poderes supranacionales que tenía. Ya nos explicaremos más adelante sobre este punto.

3) En efecto, —y aquí se afirma el divorcio entre el hecho y el derecho— en la CECA el Consejo de Ministros buscó siempre la unanimidad aún cuando el Tratado de París no la exigía. Para no dar más que un ejemplo los reglamentos que fijaban los límites por debajo de los cuales las concentraciones industriales debían estar exentas de autorización, fueron resultados de una muy larga negociación en 1954. El Consejo rechazó sucesivamente ocho proyectos antes que un compromiso entre tesis alemanas y francesas permitiera conseguir la unanimidad; sin embargo sólo era requerida la mayoría.

4) Por otra parte, bien pronto se dieron cuenta que la solidaridad entre los Seis, que había permitido el establecimiento de poderes supranacionales, no era suficiente para permitir su ejercicio efectivo. En el momento muy grave de la crisis del carbón que comprometió hasta la existencia misma de la CECA la Alta Autoridad vaciló en utilizar sus poderes supranacionales y no se atrevió a imponer el plan anti-crisis que había preparado porque Francia y Alemania se oponían. Renunció a ejercer sus poderes, sin duda con razón, aunque se le haya reprochado vivamente, pues tenía conciencia plena que imponiendo su plan arriesgaba provocar el retiro de Francia y Alemania de esa organización o al menos su aletargamiento como se produjo en 1965 para la CEE. Algunos pretendieron que esta crisis había demostrado la insuficiencia de los poderes supranacionales conferidos a la Alta Autoridad pero cómo razonablemente pretenderlo cuando la Alta Autoridad retrocedió frente a la utilización de poderes reducidos! Con mayor razón habría sido igual si la dosis de supranacionalidad hubiera sido más fuerte.

5) Una reestructuración profunda y completa de las diversas economías agrupadas en el conjunto a integrar aparece como la condición necesaria para que las naciones experimenten más sus intereses comunes que los divergentes. Es decir que la solidaridad es la condición indispensable de los abandonos de soberanía sin los cuales no hay supranacionalidad.

6) Pero hay que tener en cuenta que si establecidos los poderes llega el momento en que la autoridad común debe ejercerlos, sólo podrá hacer ejecutar sus decisiones si la o las naciones aceptan voluntariamente someterse a ellas. Y no se someterán sino en la medida en que tengan claramente conciencia que más allá de sus intereses particulares e inmediatos, que arriesgan ser perjudicados por esa decisión, existe un interés común a todos y que, satisfecho el mismo, sacarán finalmente ventajas sustanciales aunque sea al precio de un trastorno momentáneo.

La supranacionalidad sólo puede instaurarse si, haciendo el balance entre lo que perdería dejando la organización y lo que perdería momentáneamente al ejecutar la decisión que se le impone, la nación concluye que es su mejor interés permanecer en la organización y ejecutar la decisión. Es decir que se da cuenta que a largo plazo debe permanecer íntimamente unida a sus socios.

De hecho la supranacionalidad jugó en una sola circunstancia, el 15 de enero de 1964. Por una "recomendación", acto jurídico obligatorio para las naciones miembros, la Alta-Autoridad prescribió el establecimiento de dere-

chos de aduana sobre el acero con el fin de socorrer a la siderurgia europea amenazada de crisis. Italia y Holanda eran hostiles a una medida semejante y sin embargo la aplicaron. ¿Por qué razones?

El balance a establecer era, por una parte, el riesgo de crisis muy grave para cuatro de los seis países, por la otra, una simple pérdida de ganancia para Italia y Holanda. Italia se beneficiaba hasta entonces de la tarifa más elevada, 9%, y era sobre ella que las tarifas de los otros países debían alinearse. Haciéndose la alineación sobre su propia tarifa Italia perdía solamente el privilegio de tasar más pesadamente que sus compañeros las importaciones de acero. En cuanto a Holanda que hasta entonces se aprovisionaba bastante en terceros países, perdía ese privilegio. En este caso el interés de los Seis era evidente.

Agreguemos que, psicológicamente era muy difícil a Italia y Holanda, que tradicionalmente se proponían como campeonas de la supranacionalidad, cambiar de posición tratando de sustraerse a la primera decisión supranacional tomada por la Alta-Autoridad bajo el pretexto que esta decisión supranacional actuaba contra ellas.

Por este ejemplo se ve la utilización que los Estados podrán hacer, en el futuro, del arma de la supranacionalidad con el fin de imponer a sus opiniones públicas una medida impopular. La sumisión a una decisión supranacional será la pantalla detrás de la cual se disimularán los gobiernos nacionales para aumentar las entradas fiscales, frenar el aumento de salarios, etc.

En todo caso aparece evidente que contrariamente a lo que muchos imaginan no habrá abandono espectacular de las soberanías nacionales por una especie de "noche del 4 de agosto" pues la supranacionalidad como vamos a mostrarlo se establece construyendo la unión económica.

## II — *Construyendo lo económico se construye lo político.*

Esta es una idea frecuentemente expresada por R. MAJORLIN: la construcción económica implica abandonos automáticos y disimulados de atributos de la soberanía nacional.

Podemos proporcionar algunos ejemplos. 1) Ante todo, ejemplos sacados de la política agrícola común. Ya hicimos alusión a ella, pero queríamos precisar que se funda sobre la fijación de un precio único del trigo en unidad de cuenta europea cuya definición no ha sido dada aún pero que de hecho corresponde aproximativamente al valor del dólar americano. Es importante señalar que la fijación de ese precio prácticamente priva a cada gobierno nacional de la posibilidad de proceder a la devaluación de su moneda. A decir verdad ningún obstáculo se lo impide; pero si lo hace no sacará ninguna ventaja sustancial, porque el respeto del precio del trigo en unidad de cuenta exigirá un alza de ese precio en moneda nacional devaluada de un monto igual a la tasa de devaluación de esa moneda nacional. Es decir que el aumento del precio anulará muy exactamente la ventaja que la nación podía esperar de la devaluación de su moneda. Y de ese modo se retira a cada nación, de hecho, un atributo esencial de la soberanía: el de fijar el valor de su moneda.

Todo lo expuesto equivale a decir, prácticamente, que existe una tasa de cambio fija entre las diversas monedas europeas. De hecho pues, existe ya una moneda única europea o algo que hace las veces de ella. Pero una moneda europea exige, como cualquier otra moneda, para llenar el papel que le es asignado tradicionalmente, un presupuesto europeo y una política financiera europea. Y ese presupuesto se está constituyendo gracias al producido de los recargos sobre las importaciones de productos agrícolas que vienen de terceros países, recargos que deben sustituirse, según la política común adoptada, a cualquier otra medida de protección y sobre todo a los derechos de aduana, que son, hablando propiamente, ingresos de la Comunidad.

Además, en el futuro —como lo prevé el Tratado de Roma— el producto de las entradas de la tarifa exterior común, cuando funcione, vendrá a engrasar el activo del presupuesto europeo. En efecto, no hay ninguna razón para que los productos importados con destino a Alemania, entrados por el puerto holandés de Rotterdam, por ejemplo, sean fuente de entradas para el presupuesto holandés. Y se ha calculado que cuando todos esos recursos se viertan en el presupuesto común, la Comisión europea dispondrá de una suma considerable, dos mil cuatrocientos millones de dólares.

¿Cómo utilizará esos fondos? En principio, en lo que concierne al producto de los recargos, para subvencionar las “restituciones” vertidas a los exportadores de excedentes agrícolas y para modernizar las estructuras agrícolas que en ciertas regiones, Francia e Italia sobre todo, son aún arcaicas. Pero eso plantea un problema político que la Comisión europea tendrá que resolver.

En lo que concierne al financiamiento de las “restituciones” (que son, de hecho, subvenciones a las exportaciones), la Comisión será conducida —si la política agrícola común desemboca, como puede temerse, en el aumento de los excedentes de trigo (a exportar) — a sustituir al financiamiento automático un cierto control, un derecho de vigilancia que se ejercerá finalmente sobre la elección de los clientes y que pondrá en juego criterios... políticos. Francia exporta trigo, con ayuda de subvenciones comunitarias, a China popular; ¿Cuál será entonces la actitud de la Comisión hacia ese cliente de Europa?

En cuanto a la modernización de las estructuras agrícolas necesita la definición precisa de un programa de reestructuración lo que supone nuevamente elecciones políticas (minifundios o latifundios).

Se ha anotado también que por los poderes insólitos de que dispondrá la Comisión encargada de administrar fondos considerables se volvería necesario un control parlamentario, y el Parlamento de Estrasburgo en su composición actual no es capaz de ejercerlo. La reorganización de esta asamblea, la elección de sus miembros por sufragio universal, la representatividad de todas las fracciones de la opinión pública, serán otros tantos problemas difíciles que urgirá resolver.

Se ve que a justo título se ha podido hablar de engranaje... hasta de escalada en la cual están comprometidas las naciones de Europa y que desemboca en la Europa política.

2) Otro ejemplo: el establecimiento de la libre circulación de capitales dentro del espacio integrado es obstáculo a toda medida de nacionalización decretada por una nación pues una medida semejante suscitaría en seguida la huida de los capitales hacia los otros países miembros.

3) Del mismo modo la libre circulación de los bienes y las personas vuelve inútil toda medida puramente nacional de defensa contra las inversiones extranjeras, sobre todo americanas, que serían simplemente rechazadas hacia el país vecino. Es a este último que serán propuestos altos salarios para captar la mano de obra y de él vendrán a verterse sobre el mercado europeo los productos concurrentes a los de la industria que se quería proteger. La nación que actuase así acumularía todos los inconvenientes de las inversiones americanas sin beneficiarse con sus ventajas: estimulantes de crecimiento, aumento del empleo, etc.

### III — *Le Federación política implica el acuerdo sobre los fines.*

Es evidente que la progresión en el plano político de la unión europea, a medida que progresa en el plano económico, no conducirá automáticamente, en ningún caso, a una verdadera Federación política. R. MARJOLIN gusta decir, a propósito de la Federación política europea, que ella se contruye todos los días pero aclara, a justo título, que esa Federación política se construye de distinto modo que todas las Federaciones políticas anteriores. Ellas se constituyeron por transferencia a la autoridad federal de los poderes de representación internacional del conjunto de naciones federadas en el mundo. Es en el campo de la política exterior (conclusión de tratados, por ejemplo) que los Estados Federales progresaron hasta ahora dejando a los Estados confederados los poderes de organización económica y administrativa internos. Muy diferente es la Federación Europea que se está creando y a la que hace alusión MARJOLIN, pues ella limita progresivamente los poderes de organización interna de los Estados-miembros (fijación de los precios, plan de ordenación del territorio, etc.) y deja intactos sus poderes respecto a las relaciones y política exterior; en consecuencia va a la inversa de la Federación clásica.

Si es exacto decir que el Estado federal europeo se establece espontáneamente es inexacto, al contrario, decir que Europa forma, desde ya, un Estado federal en el sentido tradicional del término. Aun se puede afirmar que se está muy lejos de un verdadero Estado federal en la medida que la federación política se caracteriza porque puede tomar, en su propio nombre, decisiones de política exterior. Y es en ese sentido, que se concibe la futura Federación política europea, de lo contrario ¿cómo explicar la actitud reservada de Suiza y Austria que vacilan en adherir a la CEE debido a su estatuto de neutralidad estimado incompatible con la unión política?

Parece dudoso que se pueda avanzar muy rápidamente en ese camino. Los Seis no están maduros actualmente para formar juntos un Estado Federal porque no son unánimes sobre los fines de la política exterior que debe realizar la Comunidad. Tomemos ejemplos:

1) El problema de la reunificación de Alemania, problema angustiante para el porvenir de Europa. El desacuerdo es muy grande entre Alemania que desea su reunificación y la cree posible en un porvenir próximo, y sus socios que miden sobre todo los peligros de una política llevada con esa finalidad.

2) Desacuerdo también en lo que concierne a las relaciones de Europa con los Estados Unidos. Francia quiere una Europa independiente para sí misma y para Europa. Pero está muy aislada en ese punto de vista. Alemania se imagina, probablemente equivocada, que alineándose con Estados Unidos obtendrá su reunificación. Holanda piensa sobre todo en su comercio y no teme a los Estados Unidos pues es la única en Europa en tener trusts (Shell, Unilever, Philips) del tamaño de los gigantes americanos. Italia, que sale de una crisis, tiene necesidad de los capitales americanos para reconstituir su economía.

3) Desacuerdo igualmente sobre los problemas de las relaciones con la URSS, con China, con los países en vía de desarrollo que solicitan la ayuda de Europa, y ni qué hablar de la guerra de Vietnam.

En esas condiciones es imposible que las naciones por un voto unánime acepten remitirse, para todas las decisiones de política exterior, a un voto mayoritario. Actualmente lo único que podría preverse es el compromiso tomado por las seis naciones de concertarse antes de tomar una decisión de naturaleza política. Ese era el sentido de la proposición FOUCHET que fue rechazada con indignación por nuestros socios que estimaban que no iba muy mejor y hacia la cual se tiende a volver ahora, a falta de otra cosa.

La conclusión es siempre la misma: "Es progresando en el campo económico por el refuerzo de la solidaridad entre las naciones de Europa que ellas podrán, al fin de cuentas, establecer el bien común de Europa concebida como un gran conjunto económico-político y ponerse de acuerdo, sin demasiadas dificultades, sobre los fines a alcanzar".

### *LA CEE: SUS REALIZACIONES*

La construcción europea se hace hoy alrededor de la CEE que es el punto de convergencia de todos los esfuerzos en el sentido de la unificación de los países de Europa occidental. Sin embargo existe un precedente particularmente instructivo que hizo posible la CEE: es la CECA. ¿Dónde estamos actualmente? Esos son los tres puntos que conviene examinar.

#### *1 - De la CECA a la CEE*

A - La construcción europea históricamente comenzó por una unión de sector, el pool carbón-acero o CECA.

La CECA, salida del Plan Schuman (recordar su célebre declaración de 1950) fue creada por el Tratado de París firmado el 18 de abril de 1951 entre los seis países siguientes: Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. El Tratado instituye un "Mercado Común" para el carbón y el acero y establece un cierto número de instituciones que hacen pensar en un esbozo de régimen parlamentario. Esas instituciones son las siguientes:

1) La Alta-Autoridad, compuesta de 9 miembros nombrados por los gobiernos nacionales de común acuerdo, representa a Europa y defiende el interés europeo. Es el elemento verdaderamente supranacional y hace "recomendaciones" que son obligatorias para los gobiernos.

2) El Consejo de Ministros, compuesto de los seis Ministros competentes en materia de carbón y acero (para Francia es el Ministro de Industrias) representa los intereses de las naciones y debe esforzarse en armonizar la política común y la de los Estados nacionales.

3) La Asamblea europea, o Parlamento europeo, con sede en Estrasburgo, compuesta de 78 miembros, todos parlamentarios en sus países respectivos, controla a la Alta-Autoridad y una vez por año, por una moción de censura, puede obligar a renunciar a los miembros de la Alta-Autoridad.

4) Finalmente la Corte de Justicia compuesta de 9 miembros nombrados de común acuerdo por los gobiernos nacionales, vela sobre la observancia del Tratado.

Además se instituyeron diversos comités especializados, de carácter exclusivamente consultivo: comité social, comité monetario, de los transportes, etc.

B — ¿Por qué se comenzó por una unión de sector? Volvamos a la declaración del 9 de mayo de 1950 de Robert SCHUMAN: "Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto, se hará por realizaciones concretas que creen primeramente, una solidaridad de hecho". El punto elegido fue el carbón y el acero, ¿por qué razones?

1) La CECA se inscribía en la línea de la evolución. Existía una solidaridad de hecho entre carboneros y metalúrgicos franceses y alemanes que proviene del hecho que Francia debe comprar carbón a Alemania quien por su parte, debe procurarse hierro en Francia. Esta solidaridad estaba en la base de la formación, en 1926, del acuerdo internacional del acero entre Francia, Alemania y Bélgica, que controlan el 30 % de la producción mundial. Pero allí se trataba de acuerdos de interés privado. A despecho de numerosas vicisitudes (crisis económicas de 1929-1930 por ejemplo) un acuerdo semejante fue ineluctable, por eso puede afirmarse que la elección era únicamente entre dos soluciones: o bien un acuerdo de interés privado, o bien una unión de sector de carácter público o semi-público. Se eligió la segunda solución con el fin de evitar los riesgos que todo acuerdo industrial privado tiene para el interés general. De todas maneras estaba preparado el terreno para una construcción jurídica.

2) Una unión de sector como la CECA no chocaba de una manera muy directa y demasiado visible a las soberanías nacionales. La opinión pública sólo se interesa débilmente por una reglamentación internacional o supranacional del carbón y del acero y en cambio se apasiona cuando se trata de moneda o de cuestiones que rozan la defensa nacional. Eso explica sobre todo el fracaso de la CED (Comunidad europea de defensa) y el éxito de la CECA, y ambas son sin embargo, uniones de sector.

3) Con la CECA se trata de sustituir la rivalidad tradicional franco-alemana que durante largo tiempo envenenó la atmósfera internacional, por la solidaridad de hecho entre Alemania importadora de hierro francés y

Francia importadora de carbón alemán. La rivalidad política es sustituida por la solidaridad económica; se extirpa así un germen de conflicto, se vuelve más difícil y más improbable una nueva guerra europea.

Pero la CECA debía constituir sólo la primera etapa de la construcción económica de Europa; se discutía entonces para saber qué dirección convenía seguir. Unos pensaban que la primera tarea a cumplir era extender la CECA a otras naciones y ante todo a Gran Bretaña. Otros querían multiplicar los pools, las uniones de sector en otros campos. Por eso hubieron numerosos proyectos: de pool agrícola (pool verde), de pool de la salud (pool blanco), pool de los transportes, etc. Habiendo así descompuesto a las seis economías, y reagrupado cada uno de los elementos componentes en pools especializados se pensaba realizar sus fusiones bajo una autoridad común, realizando así, como un verdadero "rompecabezas", la unión general.

De hecho todos esos proyectos fracasaron y la fórmula de la unión de sector se reveló sin porvenir.

C—Al principio la CECA fue un éxito; después, al comienzo de 1959, se declaró una violenta crisis carbonífera marcada por la acumulación de stocks en las minas y por un número cada vez más grande de desocupados. De una u otra forma la crisis reveló las insuficiencias y las lagunas de la fórmula de la unión de sector.

1) Primeramente la CECA funciona no como una unión aduanera sino como una zona de libre comercio, es decir que no comporta una tarifa exterior común y que cada nación queda enteramente libre de fijar su tarifa aduanera con respecto a terceros países. En otros términos la Alta-Autoridad no regula las importaciones y las exportaciones de carbón.

En esa época todos los expertos anunciaban una próxima penuria de carbón; esta previsión —unánimemente formulada— explica la política seguida principalmente por Alemania y por el Benelux de importación de carbón americano a bajo precio en razón del flete particularmente ventajoso. De esta experiencia se puede concluir que una política europea del carbón es inconcebible en ausencia de una política europea de las importaciones y exportaciones de carbón.

2) La CECA sólo concierne al mercado del carbón y del acero y no reglamenta el mercado de los productos energéticos de sustitución: petróleo, gas, etc. que queda en principio, en el dominio propio de las naciones. Pero la competencia que esos productos hacen al carbón —principalmente el petróleo cuyos precios son infinitamente más ágiles— es particularmente viva. Tanto es así que toda reglamentación del carbón hace surgir enseguida la competencia del petróleo que vuelve entonces ineficaz esa reglamentación, de donde surge una segunda conclusión: una política europea del carbón es inconcebible sin una política europea de los productos de sustitución del carbón.

3) Finalmente la Alta-Autoridad de la CECA no reglamenta los problemas presupuestales, monetarios, fiscales, etc., que siguen en el dominio reservado de las naciones. Pero el presupuesto, la moneda, los impuestos, etc., influyen sobre el precio del carbón y del acero, lo que crea desvíos de

precios que falsean el mercado. De allí una tercera conclusión: una política europea del carbón es inconcebible en ausencia de una política económica general europea.

Finalmente es imposible coordinar un sector perteneciente a varias economías nacionales sin coordinar todos los otros sectores y más generalmente las políticas nacionales, monetarias, sociales, fiscales, etc.

D — Se impone entonces la necesidad, después de algunos años, de una verdadera organización de conjunto.

1) Organización de conjunto cuyo prólogo necesario habrá sido la CECA. En esa época, sólo era concebible y posible una unión de sector. Además ella permitió multiplicar los contactos entre industriales, hombres de negocios, hombres políticos, etc., de los seis países creando así un clima de confianza mutua particularmente favorable a la colaboración.

2) Esta organización de conjunto nació bajo la forma de la CEE creada por el Tratado de Roma firmado por los mismos seis países el 25 de marzo de 1957. Al mismo tiempo había sido creada la Euratom, comunidad de la energía atómica, verdadera unión de sector, de un carácter algo particular por cuya razón no hablaremos aquí de ella.

## II. — LA CEE: naturaleza y realizaciones.

A — La naturaleza de la CEE es multiforme y por eso hay un equívoco a su respecto, mantenido voluntariamente por aquellos que quieren orientar en una dirección liberal la construcción europea y que se revela en el empleo indiferenciado de los dos términos mercado común y comunidad europea, dando sobre todo preferencia al primero.

- 1) En realidad la CEE es, ante todo, un mercado común o una unión aduanera lo que implica a la vez:
  - la libre circulación interna de los bienes, de las personas y de los capitales, por supresión de los obstáculos aduaneros internos (derechos de aduana, contingentamientos, control de cambios, etc.),
  - una tarifa exterior común cuya existencia es lo que distingue mercado común y zona de libre cambio. Siendo única (o común) esta tarifa exterior evita las desviaciones de tráfico resultantes, en una zona de libre comercio, del hecho de que las importaciones se esfuerzan en penetrar en el mercado por la frontera más fácilmente permeable, es decir aquella donde se perciben los derechos más bajos.

Siendo por otra parte una tarifa, esa barrera asegura la protección del mercado europeo que, en pleno proceso de estructuración, debe ser defendido contra la competencia de los Estados Unidos que están estructurados desde hace mucho tiempo.

- 2) La CEE es, además, una "comunidad", es decir una unión económica, una zona de políticas económicas comunes. El Tratado de Roma precisa explícitamente que tiende a crear una "comunidad". Esa comunidad debe progresar sea por la armonización de las diferentes políticas nacionales (en materia económica, social, monetaria, etc.), sea por la

imposición de políticas comunes que deben reemplazar a las antiguas políticas nacionales, por ejemplo, la política agrícola común. Europa debe convertirse finalmente en un nuevo complejo económicamente integrado que se sustituirá progresivamente a las naciones.

- 3) Finalmente la CEE debe convertirse, a término, en una unión política bajo la forma de un Estado Federal europeo. Aunque algunos lo discuten nos parece utópico creer en la posibilidad de creación directa de un Estado Federal semejante sin pasar por la etapa intermedia de la Confederación de Estados. Por abandonos cada vez más extensos de poderes de los Estados nacionales en favor del organismo confederal —paralelamente al refuerzo de la solidaridad entre los seis— éste se transformará progresivamente en verdadero Estado federal. La historia de todos los Estados federales existentes actualmente confirma este punto de vista.

B — Para realizar estos objetivos, el Tratado de Roma estableció un cierto número de instituciones

- 1) Primeramente el Consejo de Ministros que, a diferencia de lo que sucede en la CECA, es el verdadero órgano de decisión. Los Ministros que componen el Consejo son los 6 Ministros competentes de cada uno de los Estados nacionales según el problema examinado. Las decisiones son tomadas por mayoría lo que muestra el carácter supra-nacional del Consejo. Los tres grandes países, Alemania, Italia y Francia, tienen cada uno cuatro votos; Bélgica y Holanda dos votos cada uno; Luxemburgo uno, es decir en total 17 votos. Son necesarios 12 votos para que una decisión sea tomada válidamente y esos 12 votos tienen que expresar el voto de cuatro naciones al menos, lo que tiene por efecto salvaguardar los derechos de las naciones pequeñas, para que la coalición de los tres grandes no pueda por sí sola decidir soberanamente; les es necesario obtener el acuerdo de, al menos, uno de los países pequeños.
- 2) En segundo lugar la Comisión Europea, compuesta de 9 miembros designados por el Consejo de Ministros a propuesta de los Estados nacionales. Su papel —en el cual ha sobresalido— es hacer propuestas al Consejo de Ministros. Siendo independiente de los gobiernos puede, mejor que ellos, elaborar textos transaccionales que el Consejo de Ministros puede adoptar cuando no habría podido, a causa de las opiniones públicas nacionales, proponerlas él mismo.
- 3) En tercer lugar, la Asamblea Europea (o Parlamento Europeo) con sede en Estrasburgo (igual que la CECA) ante la cual la Comisión es responsable.
- 4) Finalmente la Corte de Justicia, común a la CEE y la CECA, decide los diferendos entre Estados y entre particulares y Estados u organismos europeos y asegura el respeto de los Tratados.

Fueron establecidos diversos comités: un Fondo social (para facilitar la readaptación de los trabajadores privados de su empleo a consecuencia de la política europea de reestructuración), el Banco europeo de inversiones (para ayudar al desarrollo de las regiones atrasadas), un Fondo de desarrollo (para los territorios de Ultramar).

C — ¿Cuál es, al fin de cuentas, el estado de adelanto de la construcción europea?

Ante todo la CEE es el primer conjunto institucional que está funcionando efectivamente. La tasa de crecimiento alcanzada por la CEE es netamente más elevada que la de terceros países. Los intercambios de Europa, tanto internos como externos, han aumentado. De 1958 a 1964, los intercambios intra-europeos aumentaron 130 %; los de Europa con terceros países aumentaron un 52 %. Para interpretar estas cifras correctamente hay que anotar que los intercambios de terceros países con la CEE aumentaron más que los de los terceros países entre ellos, lo que tiende a probar que, contrariamente a la acusación lanzada frecuentemente contra la CEE, ésta "no se cierra". Aún más —lo que viene en apoyo de esta afirmación— la CEE acusa un déficit comercial creciente, importa más de lo que exporta. En 1958 el déficit de la balanza comercial de la Europa de los seis alcanzaba a 245 millones de dólares, y en 1962 pasó a 1.689 millones de dólares, es decir que en el curso de ese período se multiplicó por siete. Lo que prueba que la CEE, no obstante la existencia de la tarifa exterior común, es un mejor "partenaire" gracias a su poder de compra más elevado, resultado de su crecimiento.

Examinaremos ahora el estado de desarrollo de la CEE en los tres planos de la liberación de los cambios, de la política común y de las instituciones.

- 1) La liberación de los cambios se realizó más rápidamente de lo previsto en el Tratado. Entre los países miembros desde ya los contingentes aduaneros fueron suprimidos y los derechos de aduana lo serán en 1967 (en lugar de 1970).

Con respecto a los terceros países la tarifa exterior común será establecida en 1967, es decir con un avance de tres años.

Esa tarifa exterior ¿suscitó un aumento de la protección? Problema muy discutido; precisemos al respecto que los derechos de la TEC resultan de la media aritmética simple de las cuatro tarifas aduaneras al 1º de enero 1957 (Bélgica, Holanda y Luxemburgo, agrupados en el Benelux, formaban un único territorio aduanero). ¿Habría sido preferible como algunos piensan, calcular una media ponderada sobre el volumen de las importaciones efectuadas? Sí, pero en apariencia solamente.

Es que, ante todo, el cálculo de la media ponderada habría conducido a complicaciones extremas. Además la ponderación arriesga conducir a un verdadero absurdo. Una tarifa muy elevada llevando necesariamente (es su finalidad) a limitar considerablemente las importaciones va —si se pondera en función del volumen de esas importaciones— a tener un peso menos importante en el cálculo de la media que una tarifa muy liviana que deja entrar libremente las importaciones y a la cual la ponderación va a dar realmente una importancia desmesurada. Lógicamente la ponderación sólo es aceptable si se establece, no sobre el volumen de las importaciones efectivamente realizadas (que es influido por la tarifa practicada) sino sobre el volumen de las importaciones que se habrían hecho... ¡en ausencia de toda tarifa!, cálculo evidentemente imposible de efectuar.

Precisemos finalmente que la media aritmética simple es, de hecho, más liberal que la media ponderada. En efecto, se calculó que la tarifa media resultante del cálculo de la media ponderada es de 9,1 % mientras que la resultante del cálculo de la media simple es solamente de 7,4 %. Pero antes, para los Estado-miembros la media era de 9,3 %; ha habido efectivamente disminución de las tarifas. Tanto que actualmente, con respecto a los productos industriales, la protección media aduanera es, para la CEE de 11,7 %, para los Estados Unidos 17,8 % y para Gran Bretaña 18,4 %. En esas condiciones, ¿cómo Estados Unidos y Gran Bretaña pueden acusar a la CEE de ser un block proteccionista, hasta autárquico?

En lo que concierne a las políticas comunes la CEE es, a decir verdad, mucho menos avanzada.

A fines de 1961, previa verificación que los objetivos esenciales de la primera etapa habían sido efectivamente alcanzados, debía tomarse por unanimidad la decisión del pasaje a la segunda etapa. El veto del representante francés suscitó entonces el establecimiento, en un tiempo récord por la Comisión y el Consejo de Ministros, de la política agrícola común cuya aplicación plantea problemas muy delicados, no totalmente resueltos actualmente. Al mismo tiempo se adoptó la política de competencia llamada política anti-trust, basada sobre el principio de la prohibición de los acuerdos, salvo autorización expresa. Nada más se hizo en el campo de la política económica. Se comienza a tomar conciencia del peligro (señalado desde antiguo por algunos autores) de liberar los cambios sin organizar al mismo tiempo el mercado por la aplicación de políticas comunes.

- 3) Finalmente, en el plano institucional existían tres tratados: el tratado de París que creó la CECA y los tratados de Roma que crearon el Euratom y la CEE; era necesario realizar una unificación de esas instituciones y de los tratados.

Un primer proyecto fué transformar la CECA en una gran comunidad de la energía que englobara el petróleo, retirado así a la CEE, y excluyera el acero que entraría en la CEE. Pero la creación de una Comunidad de la energía no resolvería el problema pues subsistirían juntas dos Comunidades sometidas a reglas diferentes.

La fusión de los tratados que constituye la única verdadera solución, plantea problemas difíciles porque una fusión semejante exige la intervención de los distintos parlamentos nacionales, con todas las incertidumbres que trae esa intervención.

Una primera realización, que es una simple racionalización, consistió, sin tocar los tratados —lo que significa que se continuaban aplicando reglas distintas al carbón, al acero y al petróleo— en fusionar las instituciones (para no decir los ejecutivos lo que implicaría una toma de posición sobre el carácter mismo de la Comisión europea). Los nuevos órganos únicos para la CECA y para la CEE son el Consejo de Ministros y la Comisión de la CEE modificada en función de sus mayores atribuciones. Se presentaron dos dificultades que fueron resueltas de la siguiente manera: ante todo el problema de la sede de la Comunidad.

Luxemburgo había hecho gastos importantes para alojar a la CECA en el momento de su creación y temía ser absorbido —perdiendo sus caracteres nacionales— por la masa de funcionarios europeos que caerían sobre ese pequeño país. Hoy, habiendo desaparecido ese temor, pretendía conservar la sede. Se fijó la sede en Bruselas y se dejó entonces en Luxemburgo la Corte de Justicia, el Banco europeo de inversiones y algunos servicios.

La segunda dificultad era la del número de miembros de la Comisión europea; se vacilaba entre 9, 12 y hasta más. Considerando que no se podía cumplir un trabajo útil con un número demasiado grande, pero con el deseo de evitar decisiones tajantes, se decidió que partiendo de 14 miembros se llegaría progresivamente a 9. Actualmente debe procederse al nombramiento de los nuevos miembros. Sólo es el principio, es necesario ir más lejos. Veremos ahora los problemas que se plantean actualmente a la CEE.

#### *Los problemas actuales de la CEE.*

La CEE sufrió una crisis en 1965 a propósito de la política agrícola. Un error psicológico del Presidente Walter HALLSTEIN —advertido sin embargo por R. MARJOLIN de los riesgos que su actitud iba probablemente a causar en Europa— está en el origen de esa crisis.

<sup>1</sup> Francia reclamaba una solución rápida al problema del financiamiento de la política agrícola común que creía urgente para satisfacer a sus agricultores descontentos. El Presidente HALLSTEIN creyó que iba a poder usar de ese medio de presión para obligar a Francia a incorporarse al engranaje del refuerzo de los poderes de la Comisión y del Parlamento y del pasaje a segundo plano del Consejo de Ministros. El primer eslabón de este engranaje, que Francia no rechazaba sino que estimaba prematuro, era la atribución de enormes recursos financieros a la Comisión de la CEE que es un órgano “tecnocrático” controlado sólo por el Parlamento de Estrasburgo que es débilmente representativo. Era conocer mal al General de GAULLE que replicó con la prohibición a los representantes franceses de participar en las reuniones de los diversos organismos, comisiones, etc., de la CEE, la cual se encontró entonces trabada. Pero después de la reelección del General de GAULLE a la Presidencia de la República, se reiniciaron las discusiones. Salida de la crisis la CEE se encontró entonces con un cierto número de problemas. Primeramente el problema agrícola que ya vimos, y sobre todo el problema de su financiamiento; la política social, monetaria, fiscal, la lucha contra la inflación, la política llamada “industrial”, la política hacia los países sub-desarrollados de Africa, Asia, América Latina, las relaciones con los Estados Unidos, Rusia, China, Gran Bretaña, etc.

Ateniéndonos a los principales, a los que hoy mismo se plantean y que son el objeto de estudios y discusiones, podemos agruparlos de la manera siguiente: problemas de organización interna con el fin de reforzar la cohesión de la CEE; problemas de extensión de la CEE que plantea el pedido de eventual adhesión de terceros países, principalmente de la Gran Bretaña; problemas de relaciones exteriores de la CEE, sobre todo con los Estados Unidos.

I — *Problemas de organización interna: el refuerzo de la cohesión de los Seis.*

Actualmente se plantean dos grandes problemas: el del financiamiento de la política agrícola común y el de la política industrial.

A — *El financiamiento de la política agrícola común.* Es éste el problema que está en el origen de la última crisis de la CEE; para comprenderlo conviene recordar en qué consiste el sistema recargo-restitución que, para los productos agrícolas debe sustituirse a los antiguos derechos de aduana. La política agrícola común se basa en la fijación de un precio europeo único de los cereales. Pero los precios mundiales están artificialmente deprimidos debido, sobre todo, a la política americana de distribución de los excedentes: son, como se dice a veces, "precios de ocasión". Para proteger a la agricultura europea contra las consecuencias de esa situación sobre el mercado mundial se estableció un mecanismo que puede analizarse muy simplemente así. Cada importador europeo de trigo, por ejemplo, que provenga del mercado mundial debe verter a la comunidad (o FEOGA, Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola) la diferencia entre el precio mundial (muy bajo), y el precio europeo (que fué fijado a un nivel bastante elevado, intermedio entre el precio francés y el alemán, para asegurar a los agricultores franceses la paridad con los otros trabajadores); todo exportador europeo de excedentes cerealeros en camino hacia terceros países recibirá del FEOGA, en forma de "restituciones" (verdaderas subvenciones que no se animan a llamar así para respetar o simular que se respetan las prohibiciones del GATT) la diferencia entre el precio mundial y el europeo.

Se comprende inmediatamente que el sistema recargo-restitución no significa ningún mecanismo regulador; en efecto, nada impide a Alemania, por ejemplo, —que del punto de vista del precio no tiene ningún interés en aprovisionarse de trigo en Francia más que en Argentina— importar su trigo de este último país con el cual tiene acuerdos bilaterales para venderle máquinas y útiles. Mientras tanto Francia, alentada a producir trigo por el precio alto que fué fijado, exporta sus excedentes gracias al financiamiento de la CEE! Por un lado Europa va a importar lo que, por otro, exporta. Pero los países importadores, entre los cuales está Alemania en primera fila, se preocupan bastante poco de pagar los gastos de la operación. Por otra parte siendo Europa fuertemente excedentaria, los ingresos provenientes de los recargos serán insuficientes para hacer frente a los gastos necesarios para las restituciones. Hay que ver entonces la manera en que deberá encararse el financiamiento; se ven dos tipos: el financiamiento por la misma CEE gracias al establecimiento de un presupuesto europeo, y el financiamiento por las contribuciones de los Estados-miembros.

I — El financiamiento comunitario parece evidentemente lógico. Siendo insuficientes las entradas de los recargos, convendría prever otras fuentes de entradas para hacer frente a los gastos necesarios para las restituciones. ¿Dónde encontrarlos? Muy simplemente (el Tratado de Roma en su artículo 202 prevé la posibilidad de una medida semejante una vez establecido la TEC) decidiendo que el producido de los derechos de aduana sobre las importaciones de productos industriales se verterá en un presupuesto común y no constituirá más una entrada nacional, lo que es perfectamente lógico.

El peligro está por una parte en poner en manos de la Comisión Europea, órgano compuesto de técnicos no responsables políticamente, un temible poder financiero sin control correspondiente; y por otra, lo que nos interesa aquí, hacer desaparecer toda sanción contra los países-miembros que siguen importando trigo en lugar de absorber los excedentes europeos existentes entre sus socios. De hecho es acentuar el carácter mecánico con peligro de llegar a la formación de excedentes cerealeros cada vez más considerables, cuya exportación sería financiada por la CEE y pesaría mucho sobre ella.

2 — De allí la idea del financiamiento por las mismas naciones que alimentarían el presupuesto europeo con ayuda de contribuciones fijas según una “llave de reparto”, en principio la que fue fijada por el Tratado de Roma para cubrir los gastos comunitarios, hasta para algunos, según una “llave deformante” o arreglada, para tener en cuenta la posición regularmente importadora o exportadora de los países miembros y para castigar a los que persisten en importar. Todo eso se está discutiendo actualmente. (1)

B — *La política industrial.* A decir verdad los redactores del Tratado de Roma no habían pensado en ella; sólo pensaron en reglamentar los acuerdos y concentraciones, culpables de falsear el juego de la competencia. Su actitud de desconfianza hacia los acuerdos y concentraciones y de ciega confianza en los beneficios de la competencia los condujo a establecer un pesado aparato de control, poco eficaz, basándose, con el ejemplo de la legislación alemana, sobre el principio de declaración o de notificación de los acuerdos.

¡Hoy asistimos a un cambio del punto de vista. La causa es evidentemente la penetración de los capitales americanos en Europa bajo la forma de compra, por firmas del otro lado del Atlántico, de empresas europeas en dificultades que se convierten en filiales de Sociedades-madres situadas fuera de Europa. El problema Remington, y sobre todo el problema Bull, alertaron a la opinión pública.

Frente a esas inversiones directas americanas en Europa debemos tener en cuenta dos consideraciones:

- 1) Primeramente los Estados Unidos, a pesar de su legislación anti-trust, abrigan los grupos industriales más poderosos del mundo frente a los cuales los “gigantes” europeos hacen triste papel. Para dar un ejemplo, digamos que la General Motors tiene una cifra de negocios igual a la de las trece primeras sociedades alemanas, y catorce veces superior a la de la más grande sociedad francesa, la Saint-Gobain.
- 2) Además, las empresas europeas en dificultades, en lugar de tratar de entenderse o fusionarse con las firmas similares de los otros países de Europa (acuerdos que, la mayoría de las veces, desgraciadamente, serían declarados ilegales y prohibidos, según la legislación europea) prefieren volverse hacia las grandes firmas americanas a las que piden ayuda y de las cuales se vuelven filiales.

---

(1) Después de haber dictado este curso fue concluido un acuerdo entre los Seis que da satisfacción a casi todo el mundo pero no implica ninguna de las condiciones políticas exigidas antes por el Prof. HALLSTEIN.

Esto para Europa plantea un problema temible, no ciertamente sobre el plano de la expansión o del empleo —que el aporte de capitales americanos va a estimular ciertamente— sino sobre el plano del comportamiento sobre todo cuando se trata de las industrias de vanguardia que pasan al control americano; sus decisiones, tomadas del exterior, pueden ir en contra de proyectos que interesan a la defensa nacional (pedidos de computadores prohibidos). La programación europea puede ser afectada por ello pues es del exterior que se efectúa la elección del sector de inversión y puede, caso del automóvil, ser aquél en que ya aparecen síntomas de sobreinversión. Es del exterior que se efectúa la elección de la localización de las inversiones y eso tiene el peligro de que se orienten, de preferencia, hacia las regiones —parisiense, por ejemplo—, muy desarrolladas que les ofrecen una infra-estructura sólida y completa (red de transportes, electricidad, etc.) y una mano de obra calificada, más bien que hacia las regiones atrasadas, comprometiendo así la política de desarrollo regional europeo. <sup>(1)</sup>

Finalmente, es del exterior que las decisiones de transferencia, hasta de cierre de fábricas, serán tomadas arriesgando crear en el país donde se efectúa la inversión, dificultades sociales muy graves. ¿Se ha pensado en lo que se convertirían las filiales europeas de sociedades-madres americanas en el caso, muy plausible, de una recesión económica en los Estados Unidos a consecuencia del fin de la guerra en Vietnam?

Agreguemos que en el plano de la investigación científica únicamente las grandes firmas pueden mantener laboratorios costosos. Nada impide entonces a la casa-madre americana hacer trabajar los ingenieros europeos en los Estados Unidos donde además trabajarán en condiciones mucho mejores; de todos modos las invenciones de esos ingenieros que trabajan en los laboratorios de esas firmas son propiedad de las compañías americanas. Eso lleva a un doble resultado: la exportación de la "materia prima" y el estancamiento de la investigación en Europa, luego, la necesidad para las firmas europeas, de volver a comprar esta materia prima gris transformada en patentes americanas.

En presencia de una situación semejante que no es tan grave para Europa como para los países menos desarrollados, —teniendo en cuenta la importancia del ahorro interno (los capitales exteriores estando evaluados a menos de 10 %),— pero que podría serlo, ¿qué conviene hacer?

- 1) Hay que convencerse, ante todo, de la imposibilidad de una defensa a escala nacional. Una limitación puramente nacional tendría por único resultado orientar los capitales americanos hacia un país de Europa más tolerante donde se instalarían, y el estímulo de crecimiento resultante de esa inversión sería transferido a otro lado. El país que se hubiera opuesto no sacaría ninguna ventaja y sufriría todos los inconvenientes ya que las inversiones americanas contribuirán —en el país de Europa que los haya acogido—, a la producción de bienes que por la libertad de circulación de los productos entre las naciones-miembros, vendrían a competir sobre su propio terreno, con la industria nacional que se habría querido proteger.

---

(1) De hecho parece que las sociedades americanas, más que las francesas, arriesgan instalarse en las regiones atrasadas.

- 2) Es necesario, por tanto, una defensa global, colectiva, de Europa concebida como un conjunto. Desgraciadamente y por las razones que ya indicamos, sólo Francia ve los peligros de una dominación económica americana; sus socios, por razones diversas, a veces de carácter político, vacilan en enfrentar la ofensiva americana.
- 3) El remedio sólo puede encontrarse en alentar a las grandes firmas europeas a concluir entre ellas acuerdos o fusiones. Con esa finalidad convendría, por un lado, reformar la legislación europea de competencia para que no sea una espada de Damocles sobre todas las concentraciones o fusiones realizadas en el plano europeo; por otra parte, habría que elaborar y hacer admitir por todas las naciones de Europa un tipo nuevo de Sociedad comercial europea que evitaría las dificultades fiscales y otras resultantes particularmente de la necesidad actual para la gran firma —formada por la fusión de varias firmas de nacionalidad diferente— de elegir su propia nacionalidad. Ese es un obstáculo que hace fracasar muchos proyectos de fusión. Por ejemplo, una sociedad alemana podrá rehusar fusionarse con una francesa si la nueva sociedad adquiere la nacionalidad francesa y está sometida a las reglas de funcionamiento de Francia, a los impuestos franceses, a la jurisdicción francesa, etc.

La adopción de un nuevo tipo de sociedad comercial europea evitaría estas dificultades. El gran problema que se plantea actualmente es saber si este tipo de sociedad será una sociedad de derecho europeo, sometida a la jurisdicción de la Corte de Justicia e imponiéndose a los distintos derechos nacionales, o será una sociedad de derecho nacional, adoptada por las seis naciones y consagrada por las seis legislaciones nacionales.

## II — *Problemas de la extensión de la CEE.*

El problema se plantea para dos países, Suiza y Austria, para los cuales se busca actualmente una fórmula de asociación sin adhesión a los aspectos políticos del Tratado de Roma que sería entonces compatible con el estatuto de neutralidad de esos países.

Sin embargo el principal problema es el de la entrada de Gran Bretaña en la CEE. Veremos cómo se plantea. Gran Bretaña es un país de triple orientación: imperial, atlántica y europea.

- 1) Es una nación imperial que ocupa una posición central en el Commonwealth, al cual está unida por lazos monetarios y financieros (zona esterlina), por lazos económicos (sistema de preferencia imperial; 45 % de sus exportaciones se hacen con destino al Commonwealth; sus importaciones agrícolas provienen, en lo esencial, de los países del Commonwealth blanco), por lazos políticos, hasta sentimentales (fidelidad a la Corona).
- 2) Es una nación atlántica. No olvida que los Estados Unidos —su antigua colonia de América— la considera siempre como su "aliada privilegiada" y se ha beneficiado a veces de esa situación, sobre todo en ocasión del pago de las deudas de la guerra de 1914-18.
- 3) Es una nación europea pues de 12 a 13 % de sus cambios exteriores en 1957 se hacían con la Europa de los seis.

Gran Bretaña se encuentra así tironeada en diversos sentidos y ello explica las vicisitudes de la política inglesa con respecto a la CEE. Primeramente escéptica sobre el éxito de esa empresa se inquietó rápidamente cuando se dio cuenta que la CEE se hacía sin ella. Se esforzó entonces, con el apoyo de la OECE, de elaborar un proyecto de amplia zona de libre cambio destinada a ahogar la CEE y hacerle perder su carácter de comunidad. Ante el fracaso de su proyecto no ocultó su despecho (hubieron ciertas declaraciones de dirigentes ingleses que perdieron su legendaria flema) y se esforzó, con la pequeña zona de libre-cambio (EFTA) en luchar, desde el exterior, contra la CEE. Después adoptó una actitud realista que se manifestó por su pedido de admisión realizado en 1961... con el éxito conocido; el General de GAULLE en su famosa conferencia de prensa del 18 de enero de 1963, mostró la imposibilidad o más bien el carácter prematuro de la admisión. Gran Bretaña reclamaba para su Commonwealth no solamente un régimen especial destinado a salvaguardar sus intereses imperiales (lo que parecía incompatible con la organización de la Europa de los seis) sino que se hacía una concepción muy distinta de la Europa que se iba a construir reduciéndola a un simple mercado libre, sin instituciones y sin políticas comunes, lo que era contrario a la filosofía del Tratado de Roma.

Se podía temer con razón que, en caso que su pedido hubiera sido aceptado, Gran Bretaña realizara el papel de caballo de Troya para Europa. Una vez miembro de la CEE habría intentado hacer primar sus intereses imperiales sobre los europeos y habría orientado la Comunidad en la dirección del libre cambio puro y simple. Resumiendo, habría constituido en el seno de la Europa de los seis, un germen de disolución.

Parece entonces que con razón fue rechazado el pedido de Gran Bretaña, lo que no significa que las cosas no estén por cambiar. Por una parte se asiste al estallido del Commonwealth, por otra al crecimiento integrado de los seis lo que explica que en cuatro o cinco años la parte del comercio exterior británico haya pasado de menos de 13 % a más de 22 % y no cesa de crecer de año en año en detrimento de los intercambios de Gran Bretaña con el Commonwealth. Cuando la mayor parte de sus intercambios exteriores se hagan con la Europa de los seis —y ese día está menos lejos de lo que se cree— Gran Bretaña será realmente solidaria de Europa y se podrá tenerle confianza; una vez miembro de la CEE jugará lealmente el juego europeo.

Y se puede pensar igualmente que en ese momento el General de GAULLE no se opondrá a su admisión: a las razones económicas (solidaridad económica más fuerte que con el Commonwealth) se unirán razones políticas: la esperanza que Gran Bretaña, hostil desde siempre a la idea de supranacionalidad, sostendrá contra sus cinco socios el punto de vista gaullista de una Europa que sería multinacional más bien que supranacional.

### III. *Problemas de las relaciones exteriores de la CEE.*

El gran problema que se plantea actualmente a la CEE es el del Kennedy-Round.

Las cosas empezaron muy simplemente. Para responder a la proposición de la Comisión europea de reducir uniformemente (reducción llamada lineal) todos los derechos de la TEC en un 20 %, el Presidente KENNEDY se hizo acordar por la *Trade Expansion Act* (ley de Expansión del Comercio) adoptada en setiembre 1962 por el Congreso Americano, el derecho de proceder a una rebaja uniforme de los derechos que podía alcanzar a 50 %. Hizo eso para escapar a la obligación de negociar producto por producto y mediante una encuesta sobre la posibilidad para la industria en cuestión de soportar las consecuencias de una medida semejante.

Si esas negociaciones se realizaran serian peligrosas para Europa cuya situación frente a los Estados Unidos es generalmente débil, salvo en ciertos casos precisos, por ejemplo, la industria química.

A — Primeramente los Estados Unidos están estructurados desde largo tiempo: disponen de empresas enormes, gigantescos trusts que no tienen casi ningún equivalente en Europa que está actualmente en vía de estructuración. La CEE está lejos de estar estabilizada; por eso tiene necesidad de una protección aduanera que le permita ordenar sus nuevas estructuras y formar fusiones y agrupamientos de empresas capaces de enfrentar sin temor la competencia de los Estados Unidos. Negociar rebajas de tarifas con los Estados Unidos en el cuadro del Kennedy-Round, aún antes que la TEC haya sido organizada, es —según interpretan algunos— violar el Tratado de Roma pero ciertamente es asestar un golpe muy duro y posiblemente fatal a la CEE.

Se ha podido sostener que en derecho, el Kennedy-Round es contrario al Tratado de Roma; se invoca para ello el artículo 19-1 concebido así: "los derechos de la tarifa exterior común se establecen al nivel de la media aritmética de los derechos...". Sin duda el artículo 18 prevé acuerdos "tendientes a la reducción de los derechos de aduana por debajo de este nivel general", pero precisa "una vez establecida la unión aduanera", es decir una vez establecida la TEC.

El Kennedy-Round es de todas maneras, extremadamente peligroso pues se inscribe en el cuadro del GATT cuyo principio básico es la no discriminación, la aplicación generalizada de la cláusula de la nación más favorecida. Consentir una reducción del 50 % a los Estados Unidos es consentirla igualmente a todos los países del GATT, es decir prácticamente a todo el mundo libre.

B — El peligro es tanto más grande para Europa cuanto que la reciprocidad proclamada y aparente (reducción a tasas iguales de las tarifas aduaneras de los dos grandes asociados) recubre, en realidad, en razón de la disparidad de las tarifas aplicadas de ambas partes, una profunda desigualdad. La reciprocidad aparente es la negación de una verdadera reciprocidad. El Kennedy-Round arriesga ser, para Europa, una trampa para ingenuos por la siguiente razón: una reducción del 50 % no tiene el mismo alcance según que el derecho inicial sea 10 u 80. Una concesión que normalmente parece considerable puede no tener ningún valor económico y sucede precisamente que la tarifa exterior americana sobre los productos

industriales es mucho más protectora que la tarifa europea; ello resulta, a la vez, del examen del nivel de los derechos, de la técnica de cálculo utilizada y de su grado de homogeneidad.

1) Nivel de los derechos. Para Europa solamente 7 productos soportan un derecho superior a 25 %; en un único caso, el de los tapices, el derecho es de 40 %. En Estados Unidos, en una clasificación idéntica, 110 tipos de productos se benefician con una protección de más de 25 % y ella aumenta fácilmente a 50, 80, y aún más del 100 %.

Los expertos están de acuerdo al decir que el efecto protector de una tarifa inferior a 8 o 10 % es prácticamente nulo; lo que significa que después de la reducción lineal de 50 % la protección desaparecería enteramente para la mayoría de los productos europeos mientras que subsistiría en los Estados Unidos.

2) Técnica de cálculo de derechos. En los Estados Unidos, en virtud de la ley sobre la *American Selling Price* para ciertos productos (químicos) el derecho es calculado no sobre el precio del producto importado (que por definición es débil ya que hay protección) sino sobre el precio del producto similar americano (que, por definición es elevado, habiendo sido necesaria una medida de protección). Eso se traduce concretamente por el refuerzo del carácter protector de la tarifa aduanera americana.

3) Homogeneidad de las tarifas. A igual nivel medio una tarifa es tanto más protectora cuanto más diferenciada es, y la TEC (media de las cuatro tarifas preexistentes) es relativamente poco diferenciada, nivela las diferencias; se tarifican todos los productos pero débilmente. A la inversa la tarifa americana presenta dientes de sierra muy acusados; ciertos productos no son tarificados (pues no tienen necesidad de serlo) pero otros, que tienen necesidad de protección, lo son muy fuertemente.

En esas condiciones no puede haber, entre la Europa de los Seis y Estados Unidos verdadera reciprocidad. Bajo el término, evocado a menudo, de *partnership* de hecho se disimula un *leadership*. Al fin de cuentas el Kennedy-Round se convertirá, si no se vigila, en una amplia zona de libre cambio euro-atlántica, con un país líder, los Estados Unidos.

Ante las dificultades con que chocan los negociadores del Kennedy-Round, algunos, como G. MALLY, propusieron disfrazar ese *leadership* (liderazgo) bajo los velos más atrayentes de una Comunidad Atlántica que tendría la misma estructura que la creada por el Tratado de Roma (Comisión de 5 sabios, Consejo donde se expresarían los intereses nacionales, Asambleas). Pienso que no sea casi necesario decir que ésta constituye una visión utópica. ¡Cómo encarar seriamente una Comunidad Atlántica cuando es tan difícil ya, realizar una pequeña comunidad de seis!