

ESTUDIOS ECONOMICOS

Vol. III

Enero - Diciembre de 1964

Nº 5 - 6

EL COMECON Y EL MERCADO COMUN EUROPEO

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, que tuvo lugar en Ginebra de marzo a junio de 1964, se ocupó especialmente de ciertas características fundamentales de los intercambios internacionales actuales:

— el éxito de las tentativas de integración regional: Comunidad Económica Europea, Asociación Europea de Libre Comercio, Comité de Asistencia Económica Mutua en Europa, Unión Africana y Malgache de Cooperación Económica en Africa, Mercado Común Centroamericano y Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en América Latina, etc., pareciendo quedar fuera del movimiento sólo el continente asiático.

— la intensificación de los intercambios entre las economías industrializadas, especialmente en Europa, América del Norte y Japón, mientras que el comercio entre estas economías y los países subdesarrollados (fundamento del equilibrio internacional anterior) no sigue el mismo ritmo.

El Consejo de Asistencia Económica Mutua (C. A. E. M.), que reúne las economías planificadas de Europa Oriental, es con frecuencia denominado Comecon, y a veces, incluso, Mercado Común Oriental; erróneamente, a nuestro entender. No sólo los procesos de integración son profundamente diferentes —puesto que el Comecon no busca de ningún modo en la integración internacional las ventajas del gran mercado de bienes, servicios, hombres y capitales— sino que además las relaciones entre los dos conjuntos son inexistentes y las relaciones en el nivel bilateral no están desprovistas de dificultades. Sólo existen afinidades respecto de los problemas a resolver: por una parte, superar las tensiones internas nacidas del nacionalismo y del desigual nivel de desarrollo; y por la otra, elaborar una política exterior común. Esta semejanza profunda y oculta, lejos de conducir a establecer un paralelo fácil y a minimizar los inconvenientes del comercio Este-Oeste, arroja una luz nueva sobre el mecanismo general de la integración internacional que conduce cada vez más a concebir "el comercio y el desarrollo" en términos de "regiones de naciones" y a relegar la teoría ricardiana de los costos comparativos en la hipótesis "dos países — dos productos", al almacén de antigüedades de la ciencia económica.

De todos modos, mientras se ha hablado tanto, bien o mal, del Mercado Común, que la opinión pública se cree —erróneamente— informada, el Comecon permanece conocido sólo por los especialistas. El Consejo de Asistencia Económica Mutua (C. A. E. M.), ha sido creado, en efecto, en enero de 1949, teniendo a Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumania, Checoslovaquia y la U. R. S. S. como miembros fundadores. Después de la adhesión de Albania y de Alemania Oriental, en 1950, su composición no varió hasta 1962, año en que Mongolia ingresó como miembro y Albania se retiró, lo que modificó mucho más la superficie del conjunto que el volumen de sus intercambios comerciales. A pesar de esta modificación, cuyo alcance es más político que económico, el Comecon constituye una tentativa de integración regional limitada a Europa del Este, a condición de incluir bajo esta denominación la U. R. S. S., y de excluir las economías planificadas de Asia, a pesar del ingreso de Mongolia.

El Comecon incluía al principio seis países —como la C. E. E.— y comprende actualmente ocho. Mientras en el Oeste no ha habido ninguna defección, se ha observado en el Este el retiro de Albania por motivos políticos. Si se quisiera restablecer muy artificialmente la simetría, se podría agregar a los seis países del Mercado Común sus dos asociados menos desarrollados, Grecia y Turquía. Pero el número de estados miembros no es un buen criterio para apreciar la fuerza de atracción que ejerce una integración regional. Algunas cuestiones preliminares deben ser consideradas: ¿Tiene sentido la comparación de dos conjuntos regionales? Se puede poner esto en duda a propósito de cuatro aspectos: las fechas, la característica regional, las relaciones con la economía dominante y el potencial económico.

1º) *Las fechas:*

El Comecon fue creado en 1949, como reacción al Plan Marshall, nueve años antes de la entrada en vigencia del Tratado de Roma el 1º de enero de 1958. Si se ubica el Comecon en su contexto histórico, es más bien a la Organización Europea de Cooperación Económica (O. E. C. E.) que se podría aproximar tanto más que existen algunas analogías entre las instituciones. Más que la desproporción entre los números de estados miembros (17 en lugar de 8), el grado de solidaridad y también la imbricación económica de la Europa del Este, más elevada que en la Europa Occidental de los 17, la aproxima a la Comunidad Económica Europea, en el sentido de que las dos organizaciones han creado una irreversibilidad de las estructuras económicas. Pero la fecha de puesta en marcha efectiva del Comecon, 1956-1958, es un nuevo argumento para compararlo al Mercado Común más bien que a la O. E. C. E.

En efecto, en una primera fase que va desde su creación en 1949 hasta 1955, el Comecon se ha limitado a la cooperación y al intercambio de informes. La cooperación económica no fue iniciada hasta 1955, época en que se comenzó a encarar realmente una coordinación de las estructuras de producción y de inversión, y la expansión de los intercambios entre los miembros. Pero en 1956 y 1957 los trabajos del Comecon fueron nuevamente

interrumpidos por la revisión general de los planes, especialmente en lo que concierne a la coordinación de los objetivos a largo plazo de los diferentes sectores. La adopción de períodos comunes o de fechas comunes para el término de esos períodos, la creación de una comisión de asuntos económicos, y la entrada en vigencia —relativa— de un sistema de compensación multilateral, han dado a partir de 1958 un nuevo impulso a la actividad coordinadora del Comecon, que tuvo así un comienzo efectivo al mismo tiempo que la C. E. E.

2º) *El carácter regional:*

La organización del Comecon está expuesta en sus estatutos, que han sido publicados por primera vez en 1959 y revisados en 1962. Una ideología común permite al Comecon parecer muy abierto: todos los países que "suscriben los propósitos y principios del Consejo" pueden convertirse en miembros, y todo miembro puede retirarse con un preaviso de seis meses. Los países no miembros pueden participar de los trabajos en calidad de observadores; así Yugoslavia y China hacia 1955, y Mongolia, Corea del Norte y Viet-Nam del Norte hacia 1958. Yugoslavia perdió luego su calidad de observador, pudiendo recuperarla, mientras que Mongolia es actualmente miembro del Consejo. Cuba también ha participado en 1963, de una reunión de comisión sobre la normalización . . . De hecho, el Comecon es entonces una agrupación económica regional, pero la intención original no es agrupar sólo los Estados de Europa Oriental, sino todas las economías socialistas, sean éstas de Asia, como Mongolia y China, o de América, como Cuba.

Por el contrario, el tratado de Roma insiste sobre el carácter europeo del Mercado Común. El artículo 237 estipula que "todo estado europeo puede solicitar su ingreso como miembro de la Comunidad", texto que se podría citar para excluir un estado no europeo como Uruguay o Israel, si solicitaran éstos alguna vez ingresar al Mercado Común.

3º) *Las relaciones con la economía dominante:*

Si se admite que la U. R. S. S. desempeña, respecto de las democracias populares de Europa Oriental, un papel semejante

EL COMECON Y EL MERCADO COMUN EUROPEO

CUADRO I

DATOS GLOBALES

Paises	Superficie 1962 (en miles de km ²)	Poblac. 1962 (en miles de hab.)	Prod. Nac. Bruto 1960 (en mill. de dólar.)	P. N. B. per cáp. 1960 (en dólares)	Indice de la prod. industrial (1950=100)
I. — C. E. E.:					
— Francia	547	46.998	58.107	1.276	170
— Bélgica	30,5	9.222	12.184	1.331	142
— Luxemburgo	2,6	319	451	1.436	149
— Países Bajos	33,6	11.797	11.227	978	171
— Alemania Occidental	249	54.766	66.120	1.239	232
— Italia	301	50.003	32.038	649	204
Total	1.163,7	173.105	180.127	—	—
II. — COMECON:					
— Albania	28,7	1.711	277	169	297
— Bulgaria	110,6	8.013	3.953	502	220
— Checoeslovaquia	127,8	13.856	12.880	944	225
— Alemania Oriental	108	17.125	15.859	982	—
— Hungría	93	10.060	5.832	583	208
— Polonia	311,7	30.324	19.526	657	230
— Rumania	237,5	18.681	9.208	500	316
— U. R. S. S.	22.402	221.465	203.000	949	300
Total	23.419,3	321.235	270.535	—	—
Del cual Europa Orien- tal sin la U.R.S.S.	1.017,3	99.770	67.535		

al de los EE. UU. respecto de las naciones de Europa Occidental, y especialmente de los seis países del Mercado Común, en la orientación de los circuitos comerciales, financieros y de información técnica, aparece inmediatamente una diferencia entre los dos conjuntos regionales. En el Mercado Común, la economía dominante permanece exterior a la zona de integración, que trata de hacerle contrapeso en materia aduanera (Negociaciones Kennedy), política o militar. En el Comecon, por el contrario, la economía dominante constituye el pivote de la integración regional. El Mercado Común parece integrarse más o menos contra la influencia americana, mientras que el Comecon parece integrarse sólo bajo la presión soviética.

De todos modos, las relaciones entre el Mercado Común y los EE. UU. por una parte, y entre el Comecon y la U. R. S. S. por la otra son fundamentalmente menos diferentes de lo que se podría creer a primera vista. En efecto, mientras los EE. UU. están presentes en el interior del Mercado Común por las participaciones, la creación de filiales y las inversiones diversas —que representan actualmente alrededor de 4.500 millones de dólares—, la U. R. S. S., a la inversa, trata de reducir sus obligaciones en Europa Oriental y de hacerse sustituir, en materia de equipamientos y de créditos, por Checoeslovaquia.

4º) *El potencial económico:*

El examen de algunos datos globales como la superficie, la población y el Producto Nacional Bruto (Cuadro I), muestra que el Mercado Común es más vasto, más poblado y más rico que Europa Oriental propiamente dicha, excluida la U. R. S. S., pero que el potencial soviético hace inclinar la balanza en favor del Comecon. Si se comparan algunas producciones características, como el acero, el cemento, la energía eléctrica y los hilados de algodón, se puede observar que las dos primeras producciones son un poco menos elevadas, y las dos últimas netamente menores en valor absoluto (Cuadro II).

EL COMECON Y EL MERCADO COMUN EUROPEO

CUADRO II

ALGUNAS PRODUCCIONES CARACTERISTICAS EN 1962

Países	Acero (en miles de Tn.)	Elect. (en millones de Kwh)	Cemento (en miles de Tn.)	Hilados de algodón (en miles de Tn.)
I. — C. E. E.:				
→ Francia	17.244	83.040	16.848	284,4
→ Bélgica	7.356	17.544	4.788	94,9
→ Luxemburgo	4.008	1.440	230	—
→ Países Bajos	2.088	19.248	2.016	72,5
→ Alemania Occidental	32.556	135.444	28.596	382,8
→ Italia	9.480	62.724	20.160	196,8
Total	72.732	319.440	72.638	1.031
II. — COMECON:				
→ Albania	—	242	160	—
→ Bulgaria	422	6.048	1.896	52,6
→ Checoslovaquia	7.632	28.740	5.712	109,9
→ Alemania Oriental	3.624	45.060	5.436	79,6
→ Hungría	2.328	9.120	1.728	59,9
→ Polonia	7.680	35.388	7.536	163,2
→ Rumania	2.448	10.068	3.492	69,7
→ U. R. S. S.	76.200	369.000	57.360	1.185
Total	100.334	503.666	83.320	1.720
del cual Europa Oriental				
sin la U. R. S. S.	24.134	134.666	25.960	535

De todos modos, las tres economías más industrializadas de Europa Oriental (excepto la U. R. S. S.), a saber: Checoslovaquia, Alemania Oriental, y Polonia, producen cada una menos acero, menos electricidad, menos cemento y menos hilados de algodón que cada uno de los tres grandes del Mercado Común. Por otra parte, si se comparan los Productos Nacionales Brutos per cápita, el nivel de vida de la C. E. E. es muy superior al del Coomecon (de 649 a 1.436 dólares contra 169 a 949 dólares), pero las estadísticas revelan un dato más importante: el P. N. B. per capita de Alemania Oriental es mayor que el de los Países Bajos, y el de Italia es inferior al de Polonia. En general, el ritmo de progresión del índice de la producción industrial es más rápido en el Este que en el Oeste, lo que constituye otra constatación poco original. Es verdad que el año 1950, tomado como base de referencia, corresponde a una reconstrucción menos avanzada en el Oeste, lo que explica en parte la diferencia de ritmo que se podría atribuir sobre todo a la planificación, si no se observara —otra sorpresa— que Alemania Occidental ha aumentado su producción industrial más rápidamente que Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría y Polonia. Las desviaciones no son, entonces, tales que la comparación de los potenciales económicos sea falseada por proporciones demasiado diferentes.

Las relaciones entre los dos conjuntos regionales que se reparten la mayor parte del continente europeo y que se yuxtaponen por su frontera más vulnerable —la que la reunificación de Alemania haría desaparecer— pueden ser analizadas desde dos puntos de vista diferentes y complementarios:

— el de las relaciones internas, que conduce a comparar dos procesos de integración regional diferentes que buscan, uno y otro, aumentar la cohesión económica interna de los grupos pluri-nacionales;

— el de las relaciones externas, que se reduce a estudiar el comportamiento de estos dos conjuntos regionales respecto del exterior y muy particularmente la actitud recíproca de estos hermanos enemigos.

* * *

I. LA COMPARACION DE LOS DOS PROCESOS DE INTEGRACION REGIONAL.

Las verdaderas naturalezas del Comecon y del Mercado Común sólo pueden ser comprendidas considerando estos dos conjuntos regionales como dos aspectos de un mismo proceso dinámico: la integración económica regional, que el profesor Gunnar Myrdal ha definido en estos términos: "una norma que justifica la intervención nacional e internacional en el proceso del cambio social" (1). Asimismo, varios grados de la integración han podido ser distinguidos:

- la integración de primer grado, que no es más que un ajuste de las estructuras de producción y de intercambios;
- la integración de segundo grado, que toma la forma de una coordinación de las políticas económicas;
- y la integración de tercer grado, que trata de alcanzar la cooperación económica internacional óptima.

No sólo el Comecon y el Mercado Común corresponden el uno y el otro a un proceso de integración económica internacional, sino también ilustran un proceso de integración del mismo grado, el segundo, el de la coordinación de las políticas económicas, con la perspectiva de alcanzar el tercero. En efecto, el papel de la C. E. E. en las Negociaciones Kennedy en el G. A. T. T. por una parte, y el del Comecon como bosquejo del mundo internacional socialista por la otra, sólo se comprenden por la búsqueda vacilante de una integración económica más vasta, y en consecuencia más próxima al óptimo internacional, el cual ya no puede ser concebido en términos exclusivamente regionales.

En un reciente *Ensayo sobre la integración económica internacional*, R. Erbes ha demostrado que el proceso de integración se caracteriza por el encuentro de tres tendencias: la conexión, la compatibilidad y la convergencia.

(1) En la edición francesa, "Une économie internationale", pág. 13.

- la conexión de un conjunto integrado se aprecia en el número de lazos efectivos, técnicos, financieros, institucionales, etc. que existen entre las partes de un todo;
- la compatibilidad de los proyectos divergentes de las unidades económicas del conjunto está asegurada por una fuerza, que puede ser tanto la del mercado como la del plan, reduciendo las incompatibilidades iniciales y promoviendo la coherencia lógica a posteriori;
- por fin la convergencia utiliza necesariamente un sistema de precios, sea en economía centralizada o descentralizada, para definir una finalidad interna del conjunto, dar un contenido concreto al óptimo propuesto y subordinar a éste las decisiones nacionales.

Este análisis de la noción de integración se justifica por la preocupación de ubicarse a un nivel de abstracción suficiente para aprehender la verdadera naturaleza del proceso de integración, más allá de manifestaciones que pueden parecer diferentes, y hasta opuestas. Las tres tendencias características de la integración se vuelven a encontrar tanto en el Comecon como en la C. E. E.:

- la conexión se manifiesta aquí por lazos institucionales y la intensificación de los intercambios intracomunitarios;
- la compatibilidad, por la armonización de las políticas;
- y la convergencia, por la búsqueda, tan difícil en el Este como en el Oeste, de un sistema de precios que asegure al mismo tiempo la preferencia comunitaria y la equiparación intra-comunitaria.

Sólo la comparación de los dos procesos de integración permite comprender la unidad de intención en la diversidad de las realizaciones. La integración regional en cada uno de estos dos conjuntos se basa en mecanismos diferentes. Mientras que los que aseguran la conexión, las instituciones y los intercambios no se asemejan mayormente, las políticas comunes, que satisfacen la condición de compatibilidad, están ya menos alejadas, y las

dificultades encontradas en la fase de la convergencia, especialmente en la elaboración de un sistema de precios, son también bastante análogas.

1) EL ASPECTO INSTITUCIONAL DE LA INTEGRACION REGIONAL

Las instituciones de la C. E. E. son bastante conocidas, al menos según los textos del Tratado de Roma, puesto que desde 1958 la práctica ha mejorado y completado las disposiciones del Tratado. Las instituciones del Comecon, por el contrario, son menos conocidas, y su funcionamiento efectivo casi completamente desconocido. Todo lo que se puede decir es que, comparadas con las de Bruselas, las instituciones comunitarias de los países del Este llaman la atención por su clasicismo.

Las instituciones del Mercado Común comprenden una Asamblea, un Consejo de Ministros, una Comisión, un Consejo Económico y Social y una Corte de Justicia. Ese sistema institucional es más que una organización intergubernamental y menos que un gobierno federal, lo que constituye su originalidad y lo hace difícil de clasificar.

La Asamblea o Parlamento Europeo comprende 142 delegados elegidos entre los miembros de los Parlamentos Nacionales, y ejerce poderes de deliberación, sobre todo por intermedio de comisiones parlamentarias que se reúnen en los intervalos entre las sesiones y reciben informaciones más completas y poderes de control, puesto que pueden dirigir una moción de censura a la Comisión. La extensión de los poderes del Parlamento Europeo y el refuerzo de su carácter representativo constituyen una evolución inevitable. El Comecon no posee ningún organismo semejante, puesto que no reúne democracias parlamentarias, sino democracias populares. Pero el Parlamento Europeo, aunque elegido por sufragio universal, no puede ser el órgano más activo de la integración europea.

El Consejo de Ministros está compuesto por un miembro de cada uno de los seis gobiernos, generalmente el Ministro de Relaciones Exteriores, pero la composición puede variar según los temas tratados. También los Ministros de Agricultura se reúnen

con frecuencia, solos o conjuntamente con los Ministros de Relaciones Exteriores. El Consejo sólo puede estatuir sobre proposiciones de la Comisión, y según el artículo 149, que es una de las piezas maestras del sistema: "El Consejo sólo puede tomar una actitud que reforme la proposición estatuyendo por unanimidad". El Consejo puede, entonces, revocar las decisiones de la Asamblea. Actualmente el Consejo debe tomar cierto número de decisiones por unanimidad, pero las reglas de mayoría facilitan —paradojal constatación— la adopción por unanimidad. En efecto, un gobierno susceptible de quedar en minoría prefiere a menudo unirse a la mayoría, a cambio de concesiones. Pero muy pronto, a partir del 1º de enero de 1966, el Consejo tomará casi todas sus decisiones por mayoría simple o de dos tercios, siendo el voto de cada miembro ponderado.

La Comisión comprende nueve miembros, "elegidos en razón de su competencia general y con totales garantías de independencia" (artículo 157), que ejercen sus funciones "según el interés general de la Comunidad", sin "solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno ni organismo". Sus tareas son amplias: la Comisión es la guardiana del Tratado, velando por la aplicación de sus disposiciones y reprimiendo las infracciones, antes contra los derechos de aduana y los contingentes, y actualmente sobre todo contra los reglamentos agrícolas y los reglamentos sobre los acuerdos. La Comisión es también el agente ejecutivo de la Comunidad, tomando los "decretos ministeriales" de las "leyes europeas". Por fin ella actúa como iniciadora de la política comunitaria cada vez que es necesario llenar los "blancos" del Tratado, que con frecuencia no es más que un tratado-cuadro; y ella expresa el interés comunitario. Así el equipo Comisión-Consejo, compartiendo las atribuciones ejecutivas, constituye el centro motor del sistema comunitario.

¿Cuáles son, en comparación, las instituciones del Comecon? El órgano supremo es una Asamblea que se reúne dos veces por año en las diferentes capitales para hacer recomendaciones a los gobiernos miembros. Pero el órgano más activo es el Comité Ejecutivo, que fue creado en 1962; está compuesto por los primeros ministros adjuntos y se reúne cada dos meses. Está encargado de ejercer un control general sobre las actividades de los ór-

ganos subsidiarios de la organización —Comisiones permanentes y Secretaría, por ejemplo— y de vigilar la aplicación por los países miembros de las obligaciones resultantes de las recomendaciones que ellos mismos han suscripto. Examina todas las sugerencias que los órganos subsidiarios —Comisiones permanentes y Secretaría— pueden presentar respecto de la cooperación, de la especialización y de la coordinación de los planes. En esa tarea esencial de coordinación de planes, el Comité Ejecutivo es ayudado por una Oficina compuesta por miembros de las Comisiones Nacionales de Planificación, los cuales funcionan en forma virtualmente continua.

Este Comité Ejecutivo puede, entonces, ser comparado a la vez al Consejo de Ministros de la Comunidad por su composición, y a la Comisión por la naturaleza de sus atribuciones, salvo la diferencia fundamental de que el Comecon constituye una organización desprovista de toda supra-nacionalidad, mientras la Comisión del Mercado Común fue concebida con la intención mediata de preparar la Europa política.

El Comité Ejecutivo está al servicio de objetivos que los Estatutos del Comecon definen de esta manera: "la cooperación económica, científica y técnica de los países miembros del Consejo se basa en los principios de igualdad plena de derechos, de respeto de la soberanía y de los intereses nacionales, de beneficio y de ayuda amistosa mutuos". Ningún órgano del Comecon detenta, ni puede detentar en el futuro, un poder supranacional. Si un país miembro desaprueba una recomendación adoptada por la mayoría, el Comité Ejecutivo no puede obligarlo a tomar las medidas que resultan de esta recomendación, pero el país no puede tampoco oponer su veto a la misma. Por lo tanto el Comecon no tiene necesidad de unanimidad para funcionar. Esta ausencia de toda supranacionalidad en la "Europa Oriental de las Naciones" distingue fundamentalmente al Comecon del Mercado Común.

Por el contrario, el Consejo de Ministros de la C.E.E. ha votado su presupuesto por ejemplo, contra el voto negativo de la delegación francesa, y ha tomado decisiones en materia de contingentes tarifarios contra el voto negativo de la delegación alemana.

La C. E. E. comprende también un Consejo Económico y Social y una Corte de Justicia que no tienen equivalentes, ni siquiera parciales, en el Este. En cambio, el Comecon posee otros organismos comunitarios a los cuales se pueden encontrar análogos en el Oeste.

Las Comisiones permanentes del Comecon realizan el trabajo práctico de la coordinación de los planes de producción, y de organización de la cooperación científica y técnica (normalización de los conceptos estadísticos y económicos, estudios comparativos de costos relativos, etc.) por países y por sectores industriales, de manera de permitir decisiones racionales sobre la división internacional del trabajo. Existe una veintena de Comisiones Permanentes especializadas creadas en fechas diversas a partir de 1956, las cuales, según parece, tienen sus sedes en las capitales de los países miembros más interesados por cada cuestión; así, la Comisión para el carbón tiene su sede en Varsovia, la de los productos químicos en Berlín, la de los productos agrícolas en Sofía, etc.

El trabajo que efectúan estas Comisiones Permanentes corresponde, guardando las proporciones (puesto que el Mercado Común no necesita preocuparse de coordinar planificaciones nacionales, sino, a lo sumo, de ajustar programas a mediano plazo), a lo que está a cargo de los Comités "ad hoc" de expertos reunidos por iniciativa de la Comisión o del Consejo de Ministros. En efecto, la Comisión recurre de manera sistemática a la colaboración de expertos nacionales, cada vez que debe decretar las modalidades prácticas de una decisión técnica. En cuanto al Consejo de Ministros, éste confía la preparación de sus deliberaciones a los Comités especiales de altos funcionarios creados por las circunstancias o a los grupos permanentes de trabajo cuya actividad está coordinada por un Comité de Representantes Permanentes, semejante en cierto modo a la Oficina de Planificación del Comecon compuesta por miembros de las Comisiones Nacionales de Planificación. Esta Oficina es virtualmente permanente e intermediaria entre el Comité Ejecutivo y las Comisiones Permanentes.

El Comecon incluye, desde 1964, un Banco de Cooperación Internacional. Este Banco, cuya creación fue decidida en octubre

EL COMECON Y EL MERCADO COMUN EUROPEO

de 1963, debía iniciar sus actividades a comienzos de 1964. Este Banco dispone de un capital fijo de 300 millones de rublos reunidos de la siguiente manera:

17 millones de rublos aportados por	Bulgaria
21 " " " "	Hungría
55 " " " "	Alemania Oriental
45 " " " "	Checoslovaquia
37 " " " "	Polonia
3 " " " "	Mongolia Exterior
16 " " " "	Rumanía
116 " " " "	U. R. S. S.

Este capital constituye un fondo circulante gracias al cual los países miembros pueden beneficiar de créditos a corto plazo para financiar el comercio intra-comunitario. Dos tareas diferentes han sido asignadas a este Banco de Cooperación Internacional:

a) la introducción de un "clearing" multilateral entre países socialistas, incluyendo las operaciones en rublos transferibles ("pe-revodnye roubli"):

- las cuentas corrientes de los bancos de los Estados miembros;
- los giros entre bancos de los Estados miembros;
- la oferta de créditos bancarios a corto plazo;
- otras operaciones bancarias en caso de necesidad;

b) la financiación del desarrollo; en una segunda etapa el Banco podrá contribuir a la financiación de la formación común de empresas en varios países.

De este modo, el Banco de Cooperación Internacional desempeña en el Este el papel asignado en el Oeste al Banco Europeo de Inversiones. Actualmente, su papel se parece más al que desempeña el Banco de Pagos Internacionales en el cuadro del Acuerdo Monetario Europeo puesto en vigencia en 1959, después de haber sido el instrumento de la Unión Europea de Pagos. A lo sumo se podría decir que el Banco de Cooperación Internacional tiene la ambición de imitar en el campo socialista al Fondo

Monetario Internacional. Pero su situación presente es más modesta. La irracionalidad de los sistemas de precios en Europa Oriental constituye por sí sola un grave inconveniente para la transferencia multilateral de los saldos de las balanzas de pagos y para la libre convertibilidad de las monedas del área del rublo entre ellas.

En cuanto al aspecto administrativo, funciona en Moscú una Secretaría Internacional que emplea sólo un centenar de personas, número muy inferior al de los servicios de la Comunidad en Bruselas. Sin embargo, el Comecon ha sido acusado por un ministro checoslovaco, en abril de 1964, de burocracia y exceso de personal: se le ha reprochado emplear 4.300 personas dispersas en el conjunto de los países socialistas.

En resumen, las estructuras del Comecon son mucho más clásicas que las del Mercado Común. Desprovistas de toda noción de supranacionalidad, sus instituciones se asemejan más a las de la O. E. C. E., con su Consejo de Ministros y sus comisiones para cada producto o aún a las de la Asociación Europea de Libre Comercio (los Siete o E.F.T.A.). Dichas instituciones están inspiradas por una preocupación de coordinación más que por una voluntad de unificación, en lugar de preludiar en el plano económico una integración política, completan un esfuerzo de integración iniciado en el plano político por el partido comunista. En consecuencia, el orden de las dos integraciones complementarias se invierte. De todos modos los lazos institucionales son sólo un aspecto de la conexión inherente al proceso de integración.

2) LA INTENSIFICACION DE LOS INTERCAMBIOS INTRA-REGIONALES

La intensificación de los intercambios intra-regionales en el curso de los últimos años es un fenómeno común y advertible en las dos zonas de integración. El retardo con que se obtienen las estadísticas relativas al Comecon no siempre permite comparar exactamente los mismos períodos, pero las estadísticas de los intercambios siempre dejan algunas enseñanzas.

EL COMECON Y EL MERCADO COMUN EUROPEO

El ritmo de crecimiento de los intercambios intra-regionales ha sido rápido tanto para el Comecon como para el Mercado Común. Con una tasa de crecimiento anual de 11,5 % para el período 1955-1962 en el Este, contra alrededor del 18 % para el período 1958-1963 en el Oeste, se observa que el Mercado Común tiene una tasa de expansión de los intercambios intra-comunitarios superior a la tasa del Comecon. En 1961, el comercio de los países del Comecon entre sí había aumentado en 90 % con relación a 1955, y representaba cerca de 9.000 millones de dólares. Se puede entonces estimar que desde su creación efectiva, que data —según se sabe— de 1955-1956, el Comecon ha duplicado los intercambios comerciales entre los países de Europa Oriental. En la misma época el comercio entre los países de la C. E. E. había aumentado en 110 % entre 1955 y 1961, y se elevaba a cerca de 12.000 millones de dólares.

La intensidad de los intercambios intra-regionales es diferente según los países. Entre los países miembros del Comecon, Bulgaria es el que depende más del conjunto, efectuando el 79 % de su comercio con las otras naciones del C. A. E. M.; por el contrario, la U. R. S. S. y Polonia son los que menos dependen, siendo sus porcentajes respectivos 49 y 57 %. No parece haber correlación neta entre el nivel de desarrollo y la intensidad de los intercambios intra-regionales: entre las economías socialistas subdesarrolladas, se observa que Bulgaria comercia más con el resto del Comecon que Rumania, mientras que entre las economías socialistas industrializadas Checoslovaquia comercia más con el resto del Comecon que Polonia. En el Mercado Común, son Bélgica y Luxemburgo los países que más dependen de la Comunidad con la cual realizan el 57 % de sus intercambios; y Alemania e Italia los que dependen menos, con 34 y 35 % respectivamente. Aquí tampoco se puede establecer una correlación entre el nivel de desarrollo y la intensidad de los intercambios intra-comunitarios. Por el contrario, se observa inmediatamente que la autonomía regional es netamente menos pronunciada en una zona que en la otra. El Comecon es de tendencia autárquica, mientras el Mercado Común permanece abierto al exterior, como se verá más adelante.

En las dos zonas el desarrollo de los intercambios intra-comunitarios se ha manifestado en todas las grandes categorías de productos, pero en forma desigual. En el Comecon son los intercambios de productos manufacturados los que más se han desarrollado, aumentando 116 % con relación a 1955.

Luego los productos alimenticios, bebidas y tabaco, con un alza de 78 %, mientras que las materias primas (salvo combustibles) sólo registran una débil progresión (29 %). En el Mercado Común, con porcentajes diferentes, son también los intercambios de productos manufacturados los que han progresado más rápidamente, y las materias primas (salvo combustibles) las que han progresado menos, lo que parece probar que la integración económica regional se hace por intensificación de los intercambios de productos manufacturados, pero que ella no puede mayormente remediar la escasez de materias primas. Esto prueba también que la integración económica regional ha sido inspirada, en un principio, por la preocupación de beneficiar a cada industria especializada de un mercado más grande que el cuadro nacional, y por la preocupación de elevar el nivel de vida de las poblaciones, sea en una economía capitalista o en una economía socialista.

En las perspectivas para el futuro, se presenta el mismo paralelismo. Los planes a largo plazo del Comecon prevén un crecimiento anual del comercio intra-regional entre 1960 y 1980 del 7,2 % para la U. R. S. S., de 8,4 % para Checoeslovaquia, y de 7 a 9 % en general para el conjunto de los países del Comecon, crecimiento que es del mismo orden que el alza del 10 % por año del comercio de la C. E. E. Es verdad que los países del Mercado Común sólo realizan un tercio de su comercio entre sí, mientras que los países del Comecon efectúan dos tercios. La identificación de los intercambios intra-regionales es análoga, pero con relación al comercio exterior global el comercio intra-regional es dos veces más intenso en el Comecon que en el Mercado Común, aunque los montos totales de aquél son inferiores a los de éste.

Los lazos institucionales y comerciales ilustran sólo un aspecto de la integración regional: la conexión. Una comparación de

las políticas comunes permite comprender otro aspecto de la integración: la compatibilidad.

3) LA ELABORACION DE POLITICAS COMUNES

El gran mercado que forman entre sí los seis países de la C. E. E. es común a causa de las cuatro libertades económicas que lo caracterizan: la libertad de circulación de las mercancías, la de servicios y derechos de establecimiento, la de los trabajadores y la de los capitales. La existencia de estas cuatro libertades constituye el criterio de un mercado común; en consecuencia, los países del Comecon no forman un mercado común; y la expresión evocadora de "mercado común oriental" es científicamente falsa.

a) El papel de las tarifas aduaneras constituye una primera diferencia entre los dos procesos de integración regional

El Mercado Común es ante todo una unión aduanera progresiva. Los aranceles intra-comunitarios, ya reducidos en un 60 % para los productos industriales, habrán sin duda desaparecido totalmente para el 1º de enero de 1966, en tanto que la tarifa exterior ya está en vigencia. La reducción de las tarifas aduaneras provoca, como lo ha mostrado Meade, un doble efecto de creación y de cambio de orientación de los intercambios. Bajo ciertas condiciones predomina el primer efecto, que es favorable. Estas condiciones son las siguientes:

- que las tarifas aduaneras iniciales de los países miembros sean elevadas con relación a las tarifas de los otros países,
- que la demanda y la oferta de los países de la unión sean elásticas,
- que los productos originarios de la zona sean sustituibles entre sí, y no sustituibles por los productos originarios del exterior de la zona.

En el Mercado Común se dan la primera y la tercera de estas condiciones (y la segunda en parte); de este modo, la disminución de las tarifas aduaneras ha contribuido a la gran expansión de los intercambios.

En cambio, las tarifas aduaneras sólo desempeñan un papel secundario en las economías socialistas, en las cuales el nivel de los intercambios depende de los planes y la capacidad de exportación, la cual está determinada por el monopolio estatal del comercio exterior y no por los derechos de aduana. Estos tienen como función esencial desalentar las importaciones provenientes de países que no acuerdan el trato recíproco de la nación más favorecida. Los países socialistas han afirmado con frecuencia que los gobiernos capitalistas, en especial los del Mercado Común, les aplican un trato discriminatorio al rehusarles el beneficio de esta cláusula a la cual las democracias populares parecen asignar la mayor importancia. Ahora bien, los sistemas comerciales de los dos bloques son tan diferentes, que es difícil apreciar la equivalencia de las concesiones mutuas que supone la cláusula de la nación más favorecida. Algunos expertos occidentales han propuesto, para tener en cuenta la diferencia entre los papeles que desempeñan las tarifas aduaneras en los dos sistemas, que la verdadera contrapartida de la disminución de los derechos de aduana del país capitalista sea una reducción de los precios interiores en el país socialista. Es necesario observar que esta reducción no podría aumentar las importaciones en los países socialistas como la disminución de las tarifas aduaneras lo hace en los países capitalistas, porque las importaciones dependen de los planes, en particular de las previsiones sobre los ingresos provenientes de las exportaciones, que son, a su vez, determinados por el ritmo de crecimiento de las economías planificadas y la ampliación de las condiciones comerciales que les otorga el extranjero. De este modo la libre circulación de las mercancías y la supresión de las tarifas aduaneras, que constituyen el mecanismo fundamental de la integración económica en Occidente, están desprovistos de significación para el Comecon.

b) El grado de movilidad de los hombres y de los capitales en el interior de la zona constituye una segunda diferencia fundamental

En una economía de mercado, la libre circulación de las mercancías no es suficiente, pues está condicionada por la libre circulación de los factores de producción humanos y financieros. La movilidad de los hombres y de los capitales se impone progresivamente en el Mercado Común. Pero nada de eso ocurre en el Este.

EL COMECON Y EL MERCADO COMUN EUROPEO

El artículo 48 del Tratado de Roma prevé el establecimiento de un mercado comunitario del empleo y la abolición de toda discriminación fundada en la nacionalidad, salvo algunas excepciones justificadas por el orden, la seguridad o la salud pública. En el mismo espíritu el reglamento N° 15 trata de favorecer la asimilación rápida del trabajador inmigrante y la instalación de su familia en el país que lo recibe. Del lado oriental es muy difícil obtener informes sobre el mercado del empleo y las migraciones de trabajadores. De todos modos parece haber a la vez, en Europa oriental, una escasez de mano de obra calificada —en Alemania Oriental, por ejemplo— y lugares con exceso de mano de obra —especialmente en Polonia— sin que el Comecon haya intentado hasta el momento favorecer la movilidad de la mano de obra entre democracias populares.

¿Despliega el Comecon esfuerzos para alentar los movimientos de capitales entre los países de la región, a fin de redistribuir el ahorro de los países más evolucionados —como Checoslovaquia— hacia los países menos desarrollados —como Bulgaria o Rumania— excediendo el cuadro de créditos anuales y bilaterales? El presidente de la Comisión de Comercio Exterior del Parlamento polaco no es sin duda el único en pensar que la plena coordinación de los planes en el interior del Comecon significa que "el ingreso nacional de algunos países miembros debe fluir hacia otros países en los cuales las condiciones de inversión son mejores", sin por eso estimar que ello sea realizable en un futuro próximo.

Actualmente, se trata más de la financiación en común de proyectos de inversión, que de una verdadera movilidad de los capitales, como la que las dos primeras medidas han facilitado en el Mercado Común. La tercera, actualmente en elaboración, tiende en efecto a la supresión de toda discriminación en la colocación de los títulos extranjeros en los mercados nacionales de capitales, o en la introducción de los títulos extranjeros en las bolsas nacionales.

Si se comprende por zona de integración económica un gran mercado en el interior del cual circulan, sin trabas aduaneras o administrativas de ninguna especie, los productos y los

factores de producción, el Comecon no es más que un espacio económico cerrado. Pero si al contrario, se juzga la integración económica por los progresos de la especialización internacional, el Comecon, a pesar de sus dificultades, ha logrado mayor éxito que la Comunidad Económica Europea.

c) Los progresos de la especialización internacional muestran una tercera diferencia entre los dos procesos de integración

La especialización internacional en el interior del Comecon plantea dos problemas delicados: el de la determinación de los criterios de especialización y el de la conciliación de los planes nacionales de inversión.

La ausencia de racionalidad de los sistemas nacionales de precios, tan a menudo deplorada aún por los economistas socialistas, quita a la significación de la posible comparación de los costos de producción casi todo su alcance como criterio de especialización. Sin embargo, el Comecon ha debido poner a punto una doctrina, y la ha dado a publicidad mediante "Los principios fundamentales de la división internacional socialista del trabajo", folleto editado en Moscú en 1962. La disminución de los precios de costo se conserva allí como principal criterio. El economista Bogomolov escribía, ya desde 1961, que "el criterio de una alta eficiencia económica de la división del trabajo entre naciones socialistas sería reducir en todo lo posible los gastos en mano de obra y en material para la producción y el transporte". Pero este criterio está lejos de ser exclusivo, y es importante tener en cuenta igualmente el empleo de la balanza de pagos, de la potencia defensiva y de la equiparación de los niveles de desarrollo económico de diversos países, sin olvidar explotar al máximo los recursos naturales para remediar las principales escaseces que sufre Europa oriental. Esta multiplicidad de criterios secundarios torna muy delicada la implantación racional de tal o cual producción en un país más bien que en otro. De hecho, los métodos internacionales de división del trabajo entre economías socialistas son todavía extraordinariamente empíricos, pero los resultados son ya efectivos.

Las recomendaciones del Comecon en materia de especialización se aplican a varios millares de productos, especial-

mente a los productos químicos y los productos de la industria mecánica. Alemania del Este y Checoslovaquia deben, por ejemplo, especializarse en la industria pesada y transferir sus industrias de bienes de consumo a los países menos industrializados como Rumania y Bulgaria. Checoslovaquia sería sustituida por Polonia en ciertas industrias de bienes de consumo —el calzado, por ejemplo— pero Polonia dejaría de fabricar automóviles a pesar de que estaba construyendo la "Pobieda" (Victoria) con las patentes del Opel Kapitán que había recibido como reparación de guerra. La fabricación de automóviles se concentraría en Checoslovaquia, donde la capacidad de producción de Skoda, modernizada con el concurso de Renault, pasaría de 70.000 vehículos por año actualmente, a 800.000 en 1970; y en Alemania del Este donde la "Wartburg" parece conocer un gran éxito.

La especialización sólo tiene lugar entre sectores industriales. A este respecto, es significativa la fabricación de tractores. Checoslovaquia no produce tractores pesados (es la U. R. S. S. la que se encarga de esto), pero fabrica tractores medianos, y deberá abandonar este renglón en beneficio de Polonia, para no conservar más que la producción de tractores pequeños, porque está bien colocada en los mercados mundiales para ese tipo de maquinaria. Los ejemplos podrían multiplicarse indefinidamente, pero agreguemos solamente que la especialización se extiende al dominio agrícola (Bulgaria, Hungría y Rumania deben especializarse en las exportaciones de frutas, legumbres y vinos) sin dejar de provocar cierto disgusto en los usuarios, los cuales se ven a veces privados de un tipo de producto o de una calidad a la cual estaban acostumbrados.

La especialización en las actividades entre las diferentes democracias populares ha provocado también un conflicto agudo en el caso de Rumania, la cual ha rehusado sacrificar su industria pesada y especializarse en la agricultura.

La actitud de Rumania no está dictada por ninguna variante ideológica sino por la simple apreciación de sus intereses económicos nacionales. Rumania, economía socialista subdesarrollada a quien la teoría marxista ha enseñado que el desarrollo

está basado en la industria pesada, choca con el Comecon, que juzga la empresa no rentable en un conjunto regional integrado en nombre de los "principios fundamentales de la división internacional socialista del trabajo". Las principales quejas de Rumania son las siguientes:

a) el desarrollo depende "en primer lugar de la utilización de todas las posibilidades internas de cada país para la movilización intensa de sus propias fuerzas y la valorización al máximo de sus recursos naturales". La implantación de una industria pesada es entonces indispensable para el desarrollo de toda economía socialista, sobre todo cuando ésta dispone, como Rumania, de recursos naturales importantes, especialmente energéticos, que permiten alimentar esta industria pesada.

b) "medidas tales como el plan único y la organización única de planificación común a todos los miembros" consisten "en trasladar ciertas funciones de dirección económica, hasta entonces de competencia del Estado, a organismos supranacionales". Ahora bien, "la dirección planificada de la economía nacional es uno de los atributos fundamentales, esenciales e inalienables de la soberanía del Estado socialista". En consecuencia Rumania rechaza la modificación de los estatutos del Comecon, que posibilitaría la creación de tal organismo, pero que debe ser decidida por unanimidad.

c) Rumania defiende la tesis de la apertura del Comecon, no solamente a otras democracias populares como China o Yugoslavia, sino también "a los países que avanzan por el camino del desarrollo no capitalista". Ella busca, entonces, disminuir el grado de integración regional, lo que disminuye ipso facto las posibilidades de una integración económica bajo la égida soviética. Rumania se opone en particular a un proyecto soviético de creación de una "zona de integración" de 150.000 km², de los cuales 100.000 en territorio rumano, que comprendería importantes industrias químicas, metalúrgicas y mecánicas, y sería colocada bajo el control directo del Comecon. Llevando todavía más lejos la apertura del Comecon, Rumania querría poder concertar acuerdos con los países capitalistas, especialmente EE. UU., estimando que "la división internacional socialista del trabajo

no puede significar la aislación de los países socialistas del conjunto de las relaciones económicas mundiales”.

La especialización entre los miembros del Comecon está basada en criterios más o menos discutibles y realizada con mayor o menor apresuramiento, pero existe, e inclusive se acentúa cada año. Los seis primeros años de funcionamiento del Mercado Común, por el contrario, no han hecho progresar la especialización entre los países miembros. Cada uno trata de mantener una serie de producciones complejas, y sería difícil citar industrias nacionales —salvo la producción belga de uva de invernadero— que las relaciones intra-comunitarias acrecentadas hayan dificultado. La industria francesa de porcelana, por ejemplo, que se daba por incapaz de sostener la competencia extranjera, sigue en pie. La coyuntura de pleno empleo ha suprimido las virtualidades de especialización internacional que implicaba la apertura de las fronteras.

De este modo el Mercado Común y el Comecon adoptan estilos de integración económica muy diferentes: el primero realiza la integración por la libre circulación de los productos, los capitales y los hombres, considerando el espacio económico como un campo de fuerzas único, mientras el segundo la realiza por la coordinación de las inversiones y la especialización de las industrias nacionales, considerando más bien el espacio económico como un contenido de plan para retomar, oponiéndolos, dos caracteres del espacio económico según François Perroux.

d) La integración choca, en el Este y en el Oeste, con el mismo problema de armonización de los precios y de las planificaciones

Los seis países del Mercado Común se esfuerzan, con lentitud y vacilación a veces, por armonizar sus políticas agrícolas, sociales y fiscales. Estos aspectos importantes de la política económica de la C. E. E. lo son mucho menos en Europa Oriental. En cambio, la política energética, y la política de los transportes, cuya coordinación es todavía deficiente en el Mercado Común, son por el contrario aquéllas en las cuales el Comecon ha realizado una verdadera integración.

En materia energética, la interconexión de las redes eléctricas de toda la región y la construcción en común del "oleoducto de la amistad" son las manifestaciones más tangibles y más espectaculares de la coordinación económica de los países de Europa Oriental. Así, el "oleoducto de la amistad", verdadera arteria del Comecon, está destinado a transportar el petróleo soviético de la cuenca del Volga a Checoslovaquia, Hungría, Polonia y Alemania del Este a lo largo de un recorrido de 4.500 km. Los países del Comecon, asimismo, se han unido en sus investigaciones geológicas, lo que les ha permitido descubrir nuevos yacimientos de petróleo y de gas en Bulgaria y en Alemania del Este. Con esto no hacen más que obedecer a las prescripciones de Lenin, quien decía que "la técnica de vanguardia moderna exige absolutamente la electrificación de todo el país y de un conjunto de países vecinos según un plan único". Es por eso que existe en Praga una Oficina central de control para la explotación de la red de interconexión entre Alemania Oriental, Hungría, Polonia, Checoslovaquia y Ucrania, a la cual deberían unirse Bulgaria y Rumania.

La C. E. E. busca también asegurar su aprovisionamiento energético. Las necesidades de electricidad de la C. E. E., calculadas en función de la evolución de la producción industrial y de la evolución intrínseca del consumo de electricidad, pasarán de los 285.000 millones de Kwh. en 1960 a 1.080.000 millones de Kwh. en 1980, y la parte de electricidad de las necesidades globales de energía primaria pasará de 21,6 % a 40 %. De todas maneras de aquí a 1980 la energía nuclear no reemplazará a las fuentes tradicionales de energía, pero éstas serán insuficientes. Se ve que mucho más que un problema de distribución de la energía por oleoductos e interconexión de redes eléctricas, el Mercado Común debe resolver un problema de coordinación de las diferentes fuentes de energía. La función de los ejecutivos de la C. E. C. A., de EURATOM y de la C. E. E. aparece como un preliminar necesario para la elaboración de una política energética común.

En materia de transportes los esfuerzos de coordinación en el seno del Comecon se han dirigido sobre todo a los transportes ferroviarios y fluviales. A fin de utilizar más racionalmente el ma-

terial ferroviario para el transporte de las mercaderías los países del Comecon han decidido la creación de un parque común de vagones de mercaderías.

En el Mercado Común las tentativas de armonización en lo que concierne a los rieles, los caminos y las vías navegables se han dirigido a la institución de una tarificación à *fourchette* con precios libres entre una tarifa mínima y una tarifa máxima, la ampliación de los contingentes bilaterales de tráfico carretero, la uniformización prevista de los pesos y dimensiones de los vehículos, e inclusive la coordinación de las inversiones de infraestructura, gracias al examen, por un comité de expertos gubernamentales, de todos los proyectos nacionales. De todos modos la política comunitaria de los transportes está apenas elaborada. Su retardo se explica, a la vez, por la preeminencia de transportistas holandeses y la ausencia de plazo fijado por el tratado para la realización del mercado común de los transportes.

En el Este como en el Oeste la armonización de los transportes no se refiere más que a los ferrocarriles y las vías navegables interiores. Los transportes carreteros no están bastante desarrollados en el bloque oriental para ser objeto de una coordinación. Pero se puede observar que los transportes marítimos y aéreos son dejados de lado en los esfuerzos de coordinación en los dos conjuntos regionales. ¿Es necesario concluir que la posesión de una flota marítima y aérea es, como la unidad monetaria, una manifestación del derecho de soberanía de los estados modernos?

Una vez más, en el Este como en el Oeste, la unidad económica de una región se realiza alrededor de un eje fluvial, en el primer caso el Danubio, en el segundo el Rin. La navegación renana representa en efecto 11 % del tráfico interior de la Comunidad. Existen delicados problemas jurídicos planteados por la compatibilidad del Acta de Mannheim de 1868 con el Tratado de Roma. A pesar de todo, para permitir el juego normal de la competencia entre las formas de transporte, los Seis encaran la aplicación de la tarificación à *fourchette* a la navegación renana.

Allí donde la C. E. E. ve un problema de competencia —el de la tarificación à *fourchette* de la navegación fluvial—, el Comecon ve

más bien un problema de coordinación de las inversiones para la explotación de la energía hidráulica. El programa de centrales danubianas a construir por medio del esfuerzo conjunto de dos o tres países, es impresionante. El Comecon prevé, en efecto la construcción de once centrales hidráulicas de una potencia instalada total de 5.100 Mw:

1 — La Central de WOLFSTAL - BRATISLAVA a construir por Austria y Checoslovaquia, de 207 Mw;

2 y 3 — las centrales de GABCHIFOVO — NAGYMAROS que comenzarán Hungría y Checoslovaquia en 1967, potencia 900 Mw;

4, 5 y 6 — las centrales de ADONY, FAJSZ y MOHACS a construir por Hungría, potencia respectiva 150, 100 y 55 Mw;

7 — la central de las Puertas de Hierro a construir por Yugoslavia y Rumania, potencia 2.000 Mw;

8 — la central de GRUIA, cerca de la frontera búlgara, a construir por Yugoslavia y Rumania, potencia 364 Mw;

9 — la central de ISLAS - SOMOVIT a construir por Rumania y Bulgaria, potencia 670 Mw (el estado de los trabajos está ya avanzado);

10 — la central de CHERNAVODA a construir por Bulgaria y Rumania, potencia 850 Mw;

11 — por fin, la central de ISMAIL - TOULCHA a construir por Rumania y la U. R. S. S. a la entrada del delta, potencia 305 Mw.

El programa de aprovechamiento del Danubio, del cual es necesario observar que comporta operaciones con dos países, Austria y Yugoslavia, que no pertenecen al Comecon, prevé también la irrigación de 50.000 km² de terreno en 1975, o sea la mitad del territorio húngaro, y, posteriormente, la irrigación de 110.000 km², así como el mejoramiento de la navegación llevando la profundidad del río a 3,65 m, lo que permitirá el transporte de 45 a 50 millones de toneladas en lugar de 20, que es la cifra actual.

El aprovechamiento de las infraestructuras de relaciones está posiblemente mejor coordinado, aunque menos avanzado, en Europa Oriental que en Europa Occidental. Por una parte las empresas del Estado no chocan en Europa Oriental con poderosos grupos de intereses privados, y, por otra parte, la escasez de ener-

gía y de transportes ha facilitado la coordinación desde el principio. Marchando por caminos diferentes, los dos procesos de integración regional se encuentran, paradójicamente, a propósito de las mismas dificultades: la coordinación de los programas y la unificación de los sistemas de precios.

1/ La coordinación de los programas nacionales:

La coordinación de los planes nacionales exige que el Comecon descubra un criterio no ambiguo de especialización internacional que satisfaga la doble exigencia de conducir a especializaciones revisables en función del progreso técnico y corregir las desviaciones que surgen en los diferentes niveles de desarrollo. El Comecon ha retenido el criterio del mínimo de trabajo social empleado, pero desea poder tener en cuenta igualmente "aparte de la eficacia económica, la necesidad de asegurar el pleno empleo y el equilibrio de la balanza de pagos, el papel de un plan de fabricación en el aumento de la productividad del trabajo social para el conjunto de la economía de un país dado, la igualación del nivel de desarrollo económico de los países y por fin el refuerzo de la capacidad de defensa y de otros factores", especialmente las posibilidades de exportación fuera de los límites del sistema socialista mundial. En razón de esta multiplicidad de criterios, la coordinación de los planes no suscita demasiadas dificultades en caso de especialización parcial, pero choca con cada nación en caso de especialización total, si se trata de privar a una nación de una actividad, considerada por ella como indispensable para su desarrollo industrial. Existe sin embargo una Oficina de Planificación compuesta por miembros de las comisiones nacionales de planificación que funciona en forma virtualmente permanente, pero el plan único a la escala del Comecon no sólo choca con Rumania, sino con todas las susceptibilidades nacionales.

En el Mercado Común el mismo principio de la planificación no es admitido por Alemania ni por Italia, mientras que Francia y los Países Bajos celebran sus virtudes. La C. E. E. asimismo ha instituido un Comité de Programación Económica a mediano plazo que debería en el futuro facilitar la coordinación de las inversiones, hasta ahora inexistente, puesto que la Comisión Ejecuti-

va no ha ni siquiera exigido, ser informada, como la Alta Autoridad de la C. E. C. A. Tampoco ha tenido éxito en elaborar una política común frente a la afluencia de capitales americanos.

De este modo los dos conjuntos regionales encuentran dificultades para coordinar los programas nacionales de los estados miembros. La experiencia del Comecon prueba que se puede coordinar las políticas económicas sin supra-nacionalidad; y la experiencia del Mercado Común, muestra que un poco de supra-nacionalidad no es suficiente para coordinar las políticas económicas cuando los intereses nacionales divergen. La unificación de los programas nacionales en las dos zonas de integración supone en consecuencia en el largo período, una cierta dosis de federalismo político o, a corto término —lo que es más probable— largos y penosos regateos. Cualesquiera que sean los poderes de los organismos comunitarios, la integración de una región de naciones se edifica en el compromiso a través de una serie de éxitos y de fracasos. Los primeros son simplemente menos reversibles que los segundos, a pesar de que son menos sensibles para la opinión pública.

2/ La unificación de los sistemas nacionales de precios:

El Mercado Común y el Comecon chocan, uno y otro, con un segundo problema idéntico: el de determinar un sistema de precios común para poder confrontar las estructuras nacionales de costos, y diferentes de los precios mundiales, para poder ejercer una preferencia comunitaria. La búsqueda de tal sistema de precios suscitó todas las dificultades conocidas en materia de precios del trigo o de tarifa exterior común en ocasión de las Negociaciones Kennedy. En materia agrícola los precios actuales de los Seis no reflejan la estructura de los costos en razón de las medidas de sostén tomadas por cada Estado, y los precios mundiales no pueden ser adoptados en razón de la importancia social de los ingresos agrícolas. Es para desempeñar el papel de una esclusa que ha sido imaginado el sistema de rebajas en materia agrícola y la tarifa exterior común en materia industrial, sirviendo uno y otro para asegurar la libre circulación en el interior de la zona y la preferencia comunitaria en sus relaciones con el exterior.

Los países del Este poseen también sistemas de precios irracionales y demasiado alejados de las estructuras de costos para hacer circular libremente sus productos y multilateralizar sus pagos. Convendría aproximarlos entre sí antes de que el Banco de Cooperación Internacional se vuelva eficaz. Pero la adopción de los precios mundiales, o más exactamente, de la media de los precios mundiales durante un período anterior, no es satisfactoria ni ideológicamente ni materialmente para un mundo internacional socialista del cual el Comecon querría ser el núcleo. ¿Cómo pasar gradualmente de los sistemas de precios nacionales, de los cuales las distorsiones y las incoherencias son vivamente criticadas por los economistas comunistas mismos, a un sistema de precios únicos propio para la comunidad socialista o al menos para el Comecon? ¿Y cómo ponderar las estructuras de precios de los diversos países?. Un grupo de trabajo del Comecon estudia la cuestión. Actualmente la referencia a los precios mundiales implica una carga financiera para el país exportador, en el cual la estructura de costos es casi siempre superior a los precios mundiales. Si se adoptara la referencia Comecon, la carga financiera pasaría al país importador, y la modificación de los términos del intercambio intra-Comecon podría volver a poner en cuestión toda la coordinación de las inversiones actualmente practicadas.

El estado miembro de una u otra comunidad no está dispuesto a comprar más caro a sus vecinos un producto que podría procurarse más barato en el exterior. La unificación de los sistemas de precios, término de la integración regional en el Comecon como en el Mercado Común, entraña en consecuencia la puesta en vigencia de mecanismos de equiparación financiera, y modifica los programas nacionales. De este modo las dos dificultades más graves con las cuales chocan el Comecon y el Mercado Común, es decir, la unificación de los programas y la de los precios, no son más que dos aspectos de una sola dificultad de integración. El grado de solidaridad internacional se aprecia concretamente, cualquiera que sea el régimen, en términos de contribuciones financieras.

II. LAS RELACIONES ENTRE LAS DOS ZONAS DE INTEGRACION REGIONAL

Como esfuerzos de integración regional, el Mercado Común y el Comecon han tenido bastante éxito. Cada uno de ellos detenta un record. La C. E. E. detenta el record de la progresión de los intercambios intracomunitarios, mientras el Comecon registra la mayor importancia de los intercambios intracomunitarios en el comercio exterior total de la zona. De todas maneras estos records no facilitan las relaciones entre las dos zonas, las cuales, tanto una como otra, no han sido siempre muy deportivas. Es necesario estudiar la estructura actual de los intercambios entre las dos zonas antes de prever el porvenir de dichos intercambios.

1) LA ESTRUCTURA ACTUAL DE LOS INTERCAMBIOS

La naturaleza de los intercambios comerciales entre los dos conjuntos regionales es intermedia entre la de un monopolio bilateral que resumiera el diálogo entre los dos bloques y la de una matriz que resumiera las relaciones entre ocho países del Comecon y los seis del Mercado Común, o sea, cuarenta y ocho relaciones comerciales bilaterales. Este carácter mixto se debe a que en el interior de los dos conjuntos las políticas económicas están más integradas que las políticas comerciales en el exterior. Esta ambigüedad proviene de la necesidad de fijar un proceso de integración en un momento de una evolución inconclusa.

α) Después de haber sido de orden únicamente político, las dificultades son actualmente sobre todo de orden económico

Vistas desde Bruselas, las relaciones entre la C. E. E. y el Comecon han pasado por tres fases sucesivas:

- una fase de silencio, de enero de 1958 a febrero de 1962: Las economías socialistas consideraban entonces que la tentativa común de los Seis no era más que una de las contradicciones del capitalismo agonizante, y como tal, estaría destinada a un rápido fracaso. Recordemos que por razones diferentes, Gran Bretaña, al comienzo, no creía mucho más en el éxito del Mercado Común.
- una fase de hostilidad, de febrero de 1962 a comienzos de 1964:

En febrero de 1962, con la adopción del reglamento sobre los acuerdos y el comienzo de la política agrícola común en materia de cereales, frutas y legumbres, vinos y avicultura, los países socialistas han tomado conciencia bruscamente del carácter irreversible del Tratado de Roma. El fracaso previsto se encontraba desmentido por los acuerdos concertados y el pedido de Grecia y de Turquía de ingresar a la Comunidad. Los países del Este comenzaron entonces una campaña de hostilidad calificando el Mercado Común de instrumento de los monopolios, arma de la guerra fría, "Santa Alianza de las fuerzas reaccionarias de Europa Occidental" (Pravda del 23 de mayo de 1962), instrumento de dominación de Alemania Occidental, y efecto del neocolonialismo, este último reproche a beneficio de las repúblicas de habla francesa del Africa Negra.

— una fase de tregua y de empirismo, a partir de 1964: De nuevo impresionados por los resultados de la "maratón" agrícola del 23 de diciembre de 1963, han modificado algo su posición. Continúan ignorando oficialmente al Mercado Común, en especial no teniendo representante diplomático en Bruselas mientras sesenta y cinco países lo tienen, pero parecen haber olvidado sus quejas políticas. No pudiendo la elevación de su nivel de vida realizarse sin intensificación de los intercambios, buscan todos los pretextos posibles para una aproximación, sean conversaciones privadas o reuniones de la Comisión Económica de la O.N.U. para Europa, y nunca han comerciado tanto con el Mercado Común.

Tal ha sido la evolución de la actitud política entre los dos conjuntos regionales.

A partir de 1958 la coexistencia pacífica, por así decir, ha suprimido las dificultades políticas de orden general, y, liberado del cebo de las interdicciones Cocom, el comercio Este-Oeste ha podido aumentar. Las trabas del Cocom (Consultation Group Coordination Committee) se han manifestado a través de dos listas: una lista A de interdicción completa y una lista B de limitación. La lista A ha sido progresivamente reducida de 260 productos en 1953 a 170, y luego 100, en 1958; y ha sido reducida hoy a la interdicción de exportar ciertos materiales estratégicos. Du-

rante este tiempo, la lista B se encogía progresivamente de 90 productos a 20 para desaparecer en 1958. Las interdicciones del Cocom, en consecuencia, no frenan más los intercambios entre el Este y el Oeste, pero las trabas habían obligado a Europa Oriental a una autarquía que la disminución de las tensiones políticas no puede volver repentinamente a poner en duda, tanto menos cuando el Comecon va adquiriendo importancia.

El Comecon encuentra ciertas ventajas en comerciar con el Mercado Común, tales como, en ciertos casos, la proximidad geográfica, y en muchos otros, el acceso a técnicas más perfeccionadas. Las naciones occidentales, por su parte, están siempre al acecho de nuevos mercados de exportación. De todos modos los factores económicos desfavorables son a menudo subestimados.

a) *Los términos del intercambio* son desfavorables al Este en sus relaciones comerciales con el Oeste por muchas razones. Las exportaciones de los países socialistas son a menudo depreciadas por las dificultades administrativas debidas a la pesadez del mecanismo de planificación del comercio exterior. Una reforma en curso trata de poner remedio a esto. Estas exportaciones son depreciadas además por la irregularidad de las entregas, por los riesgos que se teme correr con un país que tiene otras costumbres comerciales, y por la mala calidad de los productos de los países del Este, al menos, para un consumidor o un industrial que la prosperidad occidental ha vuelto exigente, y por fin, la poca variedad de los productos ofrecidos, mientras la posibilidad de elección es mucho más amplia en los países occidentales. Por fin, contraídos por el marco rígido de los acuerdos bilaterales, los responsables socialistas no tienen la libertad de maniobra de sus interlocutores occidentales, y su poder de negociación se ve, por esta razón, disminuído.

b) *El bilateralismo* constituye por sí solo un freno al desarrollo de los intercambios comerciales limitando el volumen de las transacciones de dos maneras. En efecto, no solamente la necesidad de equilibrar las importaciones y las exportaciones alinea las dos corrientes de intercambio sobre la más débil de ellas, sino que además el saldo de ajustamiento inevitable es reducido, tan-

to más que ninguna transferibilidad permite girarlo sobre un tercer país. Estos inconvenientes son bastante sensibles para los países del Comecon que proyectan renunciar a sus acuerdos bilaterales e introducir progresivamente el multilateralismo de los intercambios a través del comercio triangular (por giro de saldos entre tres países del Comecon) y del Banco de Cooperación Internacional. Estas libertades no dejan de suscitar delicados problemas de planificación del comercio exterior, tanto más que el mundo socialista carece de un sistema de precios unificado. La multilateralización del comercio con el Oeste no será algo inmediato, a pesar de que puede ser encarada a largo plazo, puesto que los países del Mercado Común están obligados a pensar en uniformar sus relaciones comerciales con el Este, del mismo modo que los del Comecon están obligados a asemejar sus estructuras de precios. Cuando estas reformas hayan sido realizadas, se llegará a poder introducir una pequeña dosis de transferibilidad en los intercambios entre el Este y el Oeste.

Habiendo así analizado las condiciones generales, tanto políticas como económicas, de los intercambios entre el Comecon y el Mercado Común, conviene ahora comparar las estructuras propiamente dichas de sus comercios exteriores.

b) La estructura del comercio exterior de las dos zonas es diametralmente opuesta, y se traduce en la desigualdad de aptitud al regateo

Los intercambios intracomunitarios desempeñan un papel dos veces más importante en el Comecon, donde representan el 67 % del comercio exterior total, que en la C. E. E., donde no representan más que el 37,5 %, a pesar de que son un tercio más intensos en la Comunidad Económica Europea (13.500 millones de dólares) que en el Comecon (10.000 millones de dólares). Se ve que las tendencias autárquicas de Europa Oriental son mucho más acentuadas que las de Europa Occidental. Los intercambios de la región con los otros países industriales son en consecuencia tres veces más intensos en valor absoluto y dos veces más importantes en valor relativo para la C. E. E. que para el Comecon. Asimismo, los intercambios de la región con los países en vías de desarrollo son cinco veces más importantes para la C. E. E.

que para el Comecon (10.000 millones de dólares, en lugar de 2.000), y absorben cerca de un tercio del comercio exterior de la Europa de los Seis contra un séptimo solamente para el Comecon, a pesar de una progresión espectacular en estos últimos años, durante los cuales la tasa de crecimiento anual medio entre 1955 y 1962 ha sido de 24 % (Cuadros III y IV).

De este modo, las estructuras del comercio exterior en los dos conjuntos regionales son diametralmente opuestas: la C. E. E. está tan vuelta hacia el exterior como el Comecon está replegado sobre sí mismo. El importe total de las exportaciones de la región, 34.000 millones de dólares, es dos veces más elevado para la C. E. E. que para el Comecon. De aquí se deduce que el Comecon absorbe sólo el 3 % de las exportaciones de la C. E. E., mientras que ésta última representa 8 % de los intercambios del Comecon. La desigual importancia que una misma corriente de intercambios puede presentar en dos estructuras tan diferentes, se torna en desventaja para el Comecon, para el cual la C. E. E. sigue siendo un cliente y un proveedor apreciable, mientras que él no desempeña más que un papel de poca importancia en los intercambios muy activos de la Europa de los Seis. La asimetría de las posiciones es una razón suplementaria de la potencia comercial de la C. E. E. y de la evolución desfavorable de los términos del intercambio del Comecon con relación a la C. E. E. en general (Cuadros V y VI).

c) Las líneas de fuerza de la red de las relaciones bilaterales revelan la importancia del diálogo germano-soviético

Las relaciones entre los dos conjuntos en tanto que tales no son actualmente más que una visión del espíritu. De hecho, los intercambios se establecen sobre una base estrictamente bilateral que llevaría a estudiar dos a dos las relaciones entre los seis estados de la C. E. E. por un lado y los ocho estados del Comecon por otro, o sea cuarenta y ocho relaciones, si ellas no fueran desigualmente significativas.

La parte de la Comunidad Económica Europea en el comercio exterior de los países del Comecon es importante para tres de estos, que realizan entre el 10 y el 15 por ciento de sus intercambios con ella: Rumania, Hungría y en un grado menor Che-

EL COMECON Y EL MERCADO COMUN EUROPEO

CUADRO III

ESTRUCTURA COMPARADA DE LOS INTERCAMBIOS EN LA C. E. E.
Y EN EL COMECON EN 1962

	COMECON		C. E. E.	
	(en millon. de dólar.)	en %	(en millon. de dólar.)	en %
intercambios intracomunitarios	10.150	67	13.563	37,5
Hacia los países industrializados . . .	2.750	18,5	10.645	31,5
de los cuales a la C. E. E.	1.200	8	—	—
de los cuales al COMECON	—	—	1.175	3
Hacia los países en vías de desarrollo	1.910	13,5	9.993	31
Total de las exportaciones	15.170	100	34.201	100

Fuentes: Informe de la Secretaría General de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, p. 126 y Estadísticas de base de la Comunidad, cuarta ed., p. 101.

CUADRO IV

VALOR DEL COMERCIO EXTERIOR POR HABITANTE EN 1960

— U. R. S. S.	52 dólares
— Rumania	75 "
— Alemania Oriental	250 "
— Checoslovaquia	260 "
Promedio del COMECON	85 "
— Francia	285 "
— Alemania Occidental	375 "
Promedio de la C. E. E.	350 "

Fuente: Etudes et Conjoncture, abril 1964 p. 60.

coeslovaquia. Rumania y Hungría son entonces las dos democracias populares más dependientes de las relaciones con Europa Occidental, y las más dispuestas a mejorarlas. Teniendo la potencia comercial más reducida, constituyen los puntos débiles del Comecon frente a la C. E. E.

Inversamente, la parte del Comecon en el comercio de los países del Mercado Común tiene alguna importancia sólo para Alemania Occidental, y, en menor grado, para Italia. Alemania Occidental es entonces el miembro de la C. E. E. más interesado en el mejoramiento de las relaciones comerciales entre el Este y el Oeste. Alemania realiza por sí sola más de un tercio de los intercambios de la C. E. E. con el Comecon, exactamente 40 % de las exportaciones y 33 % de las importaciones. En cambio Rumania y Hungría, que son las economías más dependientes del comercio con la C. E. E., no mantienen con Alemania Occidental más que débiles corrientes de intercambio, mientras que la U. R. S. S. es por sí sola responsable de más del 40 % del comercio entre el Comecon y el Mercado Común. Las relaciones entre la U. R. S. S. y Alemania Occidental son entonces las más características entre todas las que existen entre los dos conjuntos regionales.

En segundo lugar vienen las relaciones bilaterales entre Italia y Francia del lado del Mercado Común; y Hungría, Rumania, Checoslovaquia y Polonia (esta última más por el volumen de sus intercambios, —que viene inmediatamente después del de la U. R. S. S.— que por su dependencia) del lado del Comecon. De este modo, a falta del estudio de las cuarenta y ocho relaciones bilaterales y sin limitarse al diálogo germano-soviético, quince acuerdos resumen por sí solos las líneas de fuerza de los intercambios entre las dos zonas de integración regional. En efecto, el Benelux realiza menos de un séptimo de los intercambios entre la C. E. E. y el Comecon (13,5 % de las exportaciones y 17,5 % de las importaciones), del mismo modo que Alemania Oriental, Bulgaria y Albania sólo realizan el 10 % del comercio entre los dos conjuntos, por lo menos en la medida en que se confíe en las estadísticas. Porque las transacciones entre las dos Alemanias, potencialmente muy importantes, son subestimadas por las otras oficiales. Se puede

EL COMECON Y EL MERCADO COMUN EUROPEO

CUADRO V

**PARTICIPACION DE LA C.E.E. EN EL COMERCIO EXTERIOR
DE LOS PAISES DEL COMECON**

(en 1961 ó 1962, según las estadísticas disponibles)

	en las importaciones	en las exportaciones
→ U. R. S. S.	7,9 %	6,8 %
→ Alemania Oriental	4,3 %	3 %
→ Polonia	7,1 %	6,9 %
→ Checoslovaquia	7,6 %	10 %
→ Hungría	16,2 %	10 %
→ Rumania	15 %	14,5 %
→ Bulgaria	6 %	2,6 %

Fuente: Estadísticas de base de la Comunidad, cuarta edición, p. 108 y 109.

CUADRO VI

**PARTICIPACION DEL COMECON EN EL COMERCIO
EXTERIOR DE LA C. E. E.**

(en 1961)

	en las importaciones	en las exportaciones
→ Francia	2,5 %	3,2 %
→ Alemania Occidental	8,8 %	3,8 %
→ Italia	5,9 %	5,1 %
→ Bélgica-Luxemburgo	2 %	2,4 %
→ Países Bajos	2,1 %	1,8 %

Fuente: Boletín económico de Europa, volumen 14, nº I, septiembre 1962.

deducir de esto que Alemania Occidental encuentra en sus intercambios un paliativo a la amputación de una parte de su territorio de pre-guerra y la satisfacción de una orientación comercial anterior dirigida hacia Europa Central. La U. R. S. S., al contrario, con una fuerte corriente de intercambios y una débil dependencia, se beneficia de una ventaja táctica, o, si se prefiere, de una menor desventaja comercial para tratar con la C. E. E. y constituirse, ante ésta, en la representante del Comecon.

d) La estructura de los intercambios acusa la desigualdad de los niveles de desarrollo entre las dos zonas

La composición por productos de los intercambios entre las dos regiones (Cuadro IX) revela que la mitad de las importaciones de la C. E. E. está representada por materias primas y combustibles minerales y los nueve décimos de sus exportaciones por artículos manufacturados. Los intercambios entre la Comunidad y el Comecon ponen en evidencia dos fenómenos:

- el Comecon desempeña, con relación a la C. E. E. el papel de una región subdesarrollada, mientras que desempeña el papel inverso con relación al Tercer Mundo. Aparece como una zona intermedia atravesando una fase transitoria de semi-industrialización;
- la estructura de sus importaciones es más concentrada que la de las importaciones de la C. E. E. Su dependencia respecto del Mercado Común se ve acentuada por su necesidad de importar equipos indispensables para su crecimiento, mientras que los seis países del Mercado Común pueden no importar materias primas y combustibles minerales por el contravalor, sea que traten con proveedores competidores, sea que las diversas escaseces de que sufre Europa Oriental hagan imposibles provisiones más importantes. Europa Oriental entrega, en complemento, productos alimenticios (23 % de sus exportaciones) y algunos artículos manufacturados, puesto que está frenada en sus importaciones de equipos por sus ingresos de exportación insuficientes para sus ambiciones de crecimiento. Todos los países en vías de desarrollo se enfrentan con esta dificultad.

EL COMECON Y EL MERCADO COMUN EUROPEO

CUADRO VII

INTERCAMBIOS DE LA C. E. E. CON EL COMECON

A) Exportaciones de la C. E. E. hacia el Comecon
(en millones de dólares)

Países	1958	1959	1960	1961	1962	1963
— Francia	145,6	158,4	220,6	234,9	267,1	226,0
— Bélgica - Luxemburgo	62,3	60,1	96,5	93,2	86,7	73,5
— Países Bajos	51,7	58,4	62,6	78,0	76,4	71,9
— Alemania Occidental . .	277,3	314,2	440,3	476,4	504,2	438,6
— Italia	88,8	120,4	171,8	215,9	236,1	269,6
— Total Mercado Común	625,7	711,6	991,9	1.098,5	1.170,5	1.079,6

B) Importaciones de la C. E. E. provenientes del Comecon

Países	1958	1959	1960	1961	1962	1963
— Francia	173,9	160,4	154,6	166,5	197,4	250,9
— Bélgica - Luxemburgo	56,9	74,4	77,5	87,2	101,7	113,7
— Países Bajos	77,5	110,4	97,4	104,2	99,1	120,4
— Alemania Occidental . .	266,6	323,2	380,5	412,5	472,2	453,2
— Italia	102,9	155,4	265,0	307,0	331,4	423,8
— Total Mercado Común	677,7	823,9	975,0	1.077,3	1.201,8	1.362,0

Fuente: Oficina Estadística de las Comunidades, 1964, nº 7, p. 41.

CUADRO VIII

INTERCAMBIOS DEL COMECON CON LA C. E. E.

A) Exportaciones del Comecon hacia la C. E. E.

Países	1958	1959	1960	1961	1962	1963
— U.R.S.S.	274	378	430	463	545	579
— Checoslovaquia	104	112	127	143	146	158
— Polonia	124	133	146	160	176	186
— Hungría	56	74	81	83	91	133
— Rumanía	60	56	94	124	129	165
— Total Comecon	678	823	975	1.077	1.201	1.221

B) Importaciones del Comecon provenientes de la C. E. E.

Países	1958	1959	1960	1961	1962	1963
— U.R.S.S.	208	244	410	450	501	369
— Checoslovaquia	110	108	133	170	159	127
— Polonia	141	129	145	142	135	160
— Hungría	58	78	112	113	119	151
— Rumanía	47	39	88	113	149	148
— Total Comecon	626	711	992	1.099	1.170	945

Fuente: Oficina Estadística de las Comunidades, 1964, nº 7, p. 18 - 20.

Se puede imaginar que la elevación del nivel de vida reduzca ulteriormente las exportaciones de productos alimenticios. Para aumentar sus importaciones el Comecon deberá entonces exportar cada vez más artículos manufacturados, y endeudarse. De este modo el Comecon solicita consideraciones especiales tarifarias y de crédito, como cualquier otro país subdesarrollado. Pero, teniendo estructuras más propicias al desarrollo, el ritmo de industrialización del Comecon es mucho más rápido que el del Tercer Mundo, y la evolución de los intercambios entre las dos regiones se orientará progresivamente, pero en un futuro próximo, hacia los intercambios de productos manufacturados contra productos manufacturados. De esta manera será superada esta fase transitoria de semi-industrialización, poco propicia al comercio exterior, como lo han mostrado los expertos de la O. N. U. Nada permite pensar que esta fase transitoria estará sincronizada con la de la edificación de la comunidad, pero es seguro que la intensificación de los intercambios irá a la par con la transformación de la estructura del comercio exterior entre las dos regiones y la elevación relativa de los niveles de vida en el Este y en el Oeste.

Si se quiere profundizar más en el detalle de los productos intercambiados, sólo se lo puede hacer para los intercambios entre la U. R. S. S. y la C. E. E. Inclusive la estructura por productos del comercio exterior entre el Este y el Oeste se vuelve difícil por la heterogeneidad de las nomenclaturas de las mercaderías. La clasificación utilizada por el bloque soviético está distribuida de otro modo y obedece a principios diferentes. La Oficina Estadística de Comunidades Europeas está entonces obligada a tratar de ubicar los grupos de productos en las secciones correspondientes de la nomenclatura occidental, sin siquiera disponer de una nomenclatura soviética oficial. Las diferencias entre las dos nomenclaturas hacen que los puestos mencionados en la nomenclatura rusa no siempre puedan encontrar una correspondencia en la nomenclatura occidental y viceversa. Este proceso de cambio de código entraña mucha imprecisión en la alineación ítem por ítem. Pero los errores son menores al nivel de la sección.

El cuadro X muestra que el 75 % de las exportaciones soviéticas consiste en materias primas (5 primeras líneas) y que

EL COMECON Y EL MERCADO COMUN EUROPEO

CUADRO IX

COMPOSICION POR PRODUCTOS DE LOS INTERCAMBIOS
ENTRE LA C. E. E. Y EL COMECON

(enero-septiembre 1960, en millones de dólares)

Productos	Importaciones de la C. E. E. provenientes del Comecon	Exportaciones de la C. E. E. con destino al Comecon
I Productos alimenticios, bebidas y tabacos	160,3	23,0
— animales en pie, carnes, productos lácteos	83,0	0,1
— cereales y productos a base de cereales	37,3	2,6
— frutas, legumbres y tabacos	25,6	11,3
II Materias primas y combustibles minerales	352,3	53,3
— productos forestales	82,7	0,6
— otros productos agrícolas	71,3	38,6
— combustibles minerales	158,7	2,1
III Artículos manufacturados	182,1	602,0
— metales comunes	67,8	254,6
— máquinas, eléctricas incluidas	18,3	175,9
— material de transporte	7,7	28,7
— productos químicos	38,1	71,0
— otros artículos manufacturados	50,2	71,8
Total	702,2	680,1

Fuente: Boletín Económico de Europa, volumen 13, nº 1, p. 39 .

los productos industriales representan un 18 % de las mismas solamente (5 últimas líneas). La U. R. S. S., país más industrializado del Comecon, se comporta entonces como un país subdesarrollado en sus intercambios con la C. E. E., lo cual no es cierto para todos los otros países del Comecon, especialmente Checoslovaquia. Además, las diferentes exportaciones de materias primas soviéticas no se comportan de la misma manera: las bebidas y el tabaco superan a las demás, los productos alimenticios y las materias primas salvo combustibles minerales aumentan más del 50 % en cinco años, pero dos ítems, sobre todo, progresan de manera espectacular: los combustibles minerales y las grasas y aceites.

Las exportaciones de la C. E. E. permanecen esencialmente compuestas de artículos manufacturados clasificados por materias. Las máquinas y el material de transporte y, por un importe menos elevado, los productos químicos, han aumentado muy rápidamente. La estructura de las exportaciones de la U. R. S. S. se modifica menos fácilmente que la de la C. E. E. En el estado actual la planificación del comercio exterior parece fijar la estructura de los intercambios de los países del Este, mientras la de los países del Mercado Común ha ganado en plasticidad bajo la influencia estimulante de los grandes mercados internacionales.

e) Las perspectivas de expansión del comercio exterior de las dos zonas están más o menos sincronizadas

La evolución de los intercambios globales entre la C. E. E. y el Comecon ha revelado un aumento bastante regular entre 1958 y 1963. Estos intercambios se han duplicado en cinco años y se elevan a fin de 1963 a 1.080 millones de dólares en el sentido Mercado Común-Comecon, y 1.360 millones de dólares en el sentido Comecon-Mercado Común. En cambio las tasas de crecimiento medias anuales son muy variables de un país al otro. Entre los países del Mercado Común, Italia está a la cabeza a causa de su política petrolera y el Benelux ha desarrollado menos sus intercambios que los otros tres grandes de la C. E. E. En el Este la expansión del comercio con el Mercado Común es regular para la U. R. S. S. y Hungría, pero más variable para los otros países, con excepción del año 1959, generalmente malo (Cuadros VII y VIII).

EL COMECON Y EL MERCADO COMUN EUROPEO

CUADRO X

INTERCAMBIOS ENTRE LA U.R.S.S. Y LA C.E.E. POR GRANDES GRUPOS DE PRODUCTOS 1958-1962 (en miles de dólares)

A) Exportaciones de la C.E.E. hacia la U.R.S.S.

Productos	1958	1959	1960	1961	1962
-- productos alimenticios	5.023	2.862	6.303	4.206	22.802
-- bebidas y tabacos	—	—	—	—	—
-- materias primas excepto combustibles minerales	15.418	17.764	10.395	27.488	19.259
-- combustibles minerales, lubricantes y productos afines	—	—	—	—	—
-- grasas y aceites de origen animal y vegetal	126	307	1.880	1.854	696
-- productos químicos	13.071	13.981	25.779	24.308	43.851
-- artículos manufacturados clasificados por materias ..	116.935	162.475	213.202	165.943	223.377
-- máquinas y material de transporte	64.982	89.670	196.278	221.418	210.963
-- artículos manufacturados varios	3.228	6.394	5.366	6.077	4.126
-- otros productos	2.994	2.769	3.353	7.377	11.837
Total	221.778	296.222	462.556	458.667	536.889

B) Importaciones de la C.E.E. provenientes de la U.R.S.S.

Productos	1958	1959	1960	1961	1962
-- productos alimenticios	24.436	55.671	44.700	70.284	39.937
-- bebidas y tabacos	1.790	2.122	1.457	1.509	1.549
-- materias primas excepto combustibles minerales ..	88.502	101.273	118.403	117.001	124.028
-- combustibles minerales lubricantes y productos afines	70.372	104.223	115.476	134.591	156.082
-- grasas y aceites de origen animal y vegetal	1.449	1.859	6.929	2.867	7.908
-- productos químicos	17.056	18.836	24.937	22.746	19.978
-- artículos manufacturados clasificados por materias ..	50.596	45.946	42.796	39.251	55.906
-- máquinas y material de transporte	549	880	3.357	1.988	2.621
-- artículos manufacturados varios	790	858	1.139	1.544	1.622
-- otros productos	15.759	17.221	14.252	17.216	29.481
Total	271.300	348.889	373.444	409.000	439.111

Fuente: Oficina Estadística de las Comunidades Europeas, Bloque Oriental, nº 5 1963, p. 4

Los planes a largo plazo prevén que el comercio exterior del Comecon con los países industrializados occidentales será multiplicado por 3,3 entre 1960 y 1980, mientras que su importancia relativa disminuirá de 31,5 % a cerca del 20 % del comercio exterior total. De suponer que el ritmo de aumento del comercio entre el Comecon y la C. E. E. se alinea sobre el conjunto más vasto de los países industrializados occidentales en el cual la C. E. E. está incluida, el aumento de los intercambios entre las dos regiones representaría un crecimiento de aproximadamente 15 % por año. Tanto en el Este como en el Oeste los expertos llegan a las mismas conclusiones. No se debe sin embargo sobreestimar las ventajas de tal sincronización, puesto que unos y otros fundan sus estimaciones en la extrapolación del ritmo actual que el bilateralismo obliga a permanecer sincronizado.

El no reconocimiento de la C. E. E. por los países del Comecon no ha dispensado a la Comunidad de presentar un frente común en sus negociaciones con el Este. Pero siendo la fuerza de la posición comercial muy diferente en cada una de las negociaciones bilaterales, los Seis, que son más fuertes, no muestran mayor entusiasmo por la alineación de las actitudes. Esta alineación se realiza de todos modos posteriormente, cuando los otros países miembros, alcanzan a aquél que se encontraba a la cabeza en una negociación que es, de hecho, continua, puesto que no pasa mucho tiempo sin que uno de los cuarenta y ocho acuerdos bilaterales experimente una renovación.

2) EL RECIENTE ACUERDO COMERCIAL FRANCO-SOVIETICO Y LA EVOLUCION DE LAS RELACIONES ENTRE LA C. E. E. Y EL COMECON

El acuerdo comercial franco-soviético para el período 1965-1969 firmado en París el 30 de octubre de 1964 podría permitir anticiparse a la evolución de las relaciones entre la C. E. E. y el Comecon. De hecho el alcance de este acuerdo supera los simples arreglos comerciales entre dos países. Considerado desde este punto de vista, parece oportuno subrayar las tres características de este acuerdo:

EL COMECON Y EL MERCADO COMUN EUROPEO

a) *El acuerdo franco-soviético ha respetado todas las obligaciones establecidas por el Mercado Común en materia de acuerdos comerciales con los países del Este, en ausencia de política común, a saber:*

— la obligación de consultas preliminares:

Según una decisión del Consejo de Ministros de fecha 9 de octubre de 1961 los seis países miembros del Mercado Común deben consultar a Bruselas antes de contraer cualquier compromiso comercial y financiero con los países del Este. Durante las negociaciones entre Italia y la U. R. S. S., a fines de 1963, Italia había hecho saber a Bruselas que iba a firmar un acuerdo recién la víspera de la firma. Se podía dudar de si había habido verdaderamente consulta preliminar. Pero esta vez Francia tuvo al Mercado Común al corriente de las negociaciones por lo menos en dos oportunidades diferentes: antes y durante las negociaciones.

— la cláusula de denuncia anual:

Los acuerdos comerciales entre los países de la C. E. E. y los países de comercio estatal, cuya vigencia llegue más allá del 31 de diciembre de 1965, deben obligatoriamente incluir una cláusula según cuyos términos el acuerdo puede ser revisado en todo momento y cesar después de un plazo de doce meses, de manera de permanecer compatible con la política comercial común tal cual ésta pueda delinarse. En consecuencia el acuerdo franco-soviético del 30 de octubre de 1964 prevé en su artículo 6: "Cada una de las dos partes puede proponer la apertura de negociaciones para la revisión del acuerdo, a fin de aportar a éste toda modificación útil. Si tales negociaciones, que deben ser conducidas en el espíritu de salvaguardar beneficios iguales para las dos partes, no tuvieran solución positiva en los doce meses a partir de la notificación de la revisión, el acuerdo será considerado caduco".

Un acuerdo germano-rumano había sido firmado para el período 1964-1966 sin incluir esta cláusula de denuncia anual, a

pesar de que su vigencia supera el 31 de diciembre de 1965. La Comisión ha exigido la previsión de una revisión anual de las listas contingentarias y una adaptación inmediata a las futuras reglamentaciones agrícolas.

— la cláusula de salvaguardia especial:

Una cláusula de salvaguardia especial puede ser invocada por cualquier país del Mercado Común contra las importaciones provenientes de los países del Este con destino a otro país del Mercado Común si se dan dos condiciones:

— que las importaciones provenientes del Este superen en 20 % los términos de referencia fijados en 120 % de la media de las importaciones de los años 1962-1963,

— que estas importaciones provoquen un perjuicio al país que se prevaliera de la cláusula de salvaguardia.

En este caso, un país cualquiera del Mercado Común puede pedir la suspensión de las importaciones provenientes del Este. De hecho, la primera condición ha sido a menudo satisfecha, porque ha habido a menudo superación; pero no la segunda, la prueba del perjuicio. En consecuencia, la cláusula especial de salvaguardia no ha sido nunca puesta en práctica.

Actualmente los únicos acuerdos comerciales firmados por Francia con los países del Este, cuya validez supera el fin de 1965 y que deben en consecuencia satisfacer las tres condiciones anteriores, son el acuerdo franco-rumano y el acuerdo franco-soviético. El acuerdo franco-polaco, a concertar durante 1965 deberá igualmente cumplir con estas obligaciones. De todas maneras ningún acuerdo comercial con los países del Este puede tener vigencia más allá del fin de 1969.

El régimen aduanero de las importaciones provenientes de los países del Este es en general el siguiente:

— las materias primas se benefician de una liberación en todas las zonas;

EL COMECON Y EL MERCADO COMUN EUROPEO

— los productos industriales manufacturados son todavía reglamentados por contingentes bilaterales;

— y los productos agrícolas dan lugar a "importes evaluativos", puesto que el mantenimiento de contingentes bilaterales no es compatible con la política agrícola común.

En los años precedentes la U. R. S. S. había resistido con todas sus fuerzas el reemplazo de los contingentes de importación de productos agrícolas por "importes evaluativos", considerando que ellos introducían una incertidumbre en su planificación del comercio exterior. En el curso de recientes negociaciones este punto parece definitivamente establecido.

b) El acuerdo franco-soviético representa no solamente siete años de crédito sino también la noción fundamental del equilibrio de pagos

— la entrada en juego del Crédito Nacional:

El acuerdo comercial franco-soviético prevé que las ventas de equipos franceses alcanzarán 3.560 millones de francos, de los cuales

— 1.780 millones mediante créditos por una duración de siete años después del fin de las entregas o después de la puesta en marcha de las fábricas,

— 1.780 millones en efectivo o financiados por créditos de una duración limitada a cinco años.

Los créditos a siete años sólo podrían ser movilizables por los exportadores por intermedio del Crédito Nacional y por intermedio de un grupo inter-profesional, el GICEX, porque el redescuento del Banco de Francia sólo puede aplicarse a las movilizaciones de créditos que no superen los cinco años. A través del Crédito Nacional, será finalmente el Tesoro francés el que hará el adelanto de fondos para aproximadamente un cuarto de las ventas de equipos franceses a la U. R. S. S.

El otorgamiento de créditos de larga duración a los países del Este plantea dos problemas generales:

- ¿Tiene la U. R. S. S. necesidad de tales créditos?
- ¿Es necesario establecer distinciones entre los diferentes países del Este?

Acerca del primer punto se puede objetar que la U. R. S. S. dispone de haberes considerables en oro y en divisas. Los créditos de larga duración de la C. E. E. corren el riesgo de no hacer más que pasar por Moscú para ser prestados a los países subdesarrollados, con todo el beneficio político que puede procurar la operación. La U. R. S. S. no desempeñaría, sin embargo, completamente, el papel de un banquero, puesto que pediría prestado caro para prestar barato. Además, se puede objetar que estos créditos entrañan cargas, como acabamos de hacer notar, para el Tesoro del país prestamista.

A la inversa, es necesario reconocer que la U. R. S. S. goza de buena reputación como deudor (a pesar de los préstamos recibidos por Rusia a principios de siglo, tristemente célebres) y que le es difícil desembarazarse de los excedentes de exportación; tanto es así que la venta de equipos a crédito es el único medio de acrecentar los intercambios a corto término.

Acerca de la oportunidad de establecer una distinción entre los países del Este en materia de créditos, la posición de la O.T.A.N. parece inspirarse en dos consideraciones: el grado de independencia de la Europa Oriental con respecto a la U. R. S. S. explicaría los favores especiales para las democracias populares menos disciplinadas, y el desigual grado de desarrollo de los diversos países del Este permitiría alinear los menos industrializados sobre las condiciones generales de los países subdesarrollados.

- una transformación del bilateralismo:

El principio de siete años de crédito es lo que, equivocadamente quizás, ha llamado más la atención. De hecho, la característica más nueva y más importante del reciente acuerdo fran-

co-soviético es el reconocimiento por la U. R. S. de la noción de equilibrio de pagos. El acuerdo prevé, en efecto, que "los gobiernos velarán para que el ritmo de las órdenes de pedido sea compatible con el equilibrio de los pagos a lo largo de todo el período 1965-1969". Dicho de otra manera, las mercaderías rusas importadas al contado entrarán en Francia sólo por el contravalor de los montos pagados por la U. R. S. S. sobre sus compras a crédito de equipos franceses, lo que impide a la vez el retardo en los pagos del lado soviético e importaciones demasiado masivas del lado francés. Nunca había la U. R. S. S. aceptado tal equilibrio de pagos; ¿por qué lo ha hecho?

--- Las circunstancias son eminentemente favorables:

En efecto, mientras que las negociaciones franco-soviéticas habían sido envenenadas durante el verano de 1962 por las inyectivas de la U. R. S. S. contra el Mercado Común, mientras que Moscú había reclamado el trato de la nación más favorecida ignorando la excepción admitida por el G. A. T. T. de la pertenencia a una unión aduanera, esta vez la U. R. S. S. se ha abstenido de todo ataque contra el Mercado Común, practicando, al contrario, la política de la sonrisa. Sin duda, su actitud fundamental no se ha modificado, pero de una parte y de otra es la hora de la conciliación.

La U. R. S. S. tiene necesidad de importar más equipos para aumentar su tasa de crecimiento, sin poder acelerar rápidamente sus exportaciones en razón de la presión de su demanda interna. Le es necesario, entonces, comprar a crédito. Además, el comienzo de los pedidos rusos de bienes de capital franceses coincide con el comienzo del próximo plan soviético en 1965.

Según los términos del acuerdo "los contratos deberán ser concluidos antes del 31 de diciembre de 1966". Del lado francés el acuerdo puede ser el medio de aumentar la demanda de artículos de ciertas empresas como Schneider o Fives-Lille en un futuro próximo. El efecto coyuntural en el período del plan de

estabilización es incontestablemente bienvenido. Con 700 a 800 millones de francos de exportaciones de equipos, los pedidos soviéticos a crédito representarán 30 % de las ventas de equipos de Francia al extranjero (zona del franco excluida) para los materiales considerados. Es necesario notar en el mismo sentido que el refinamiento de petróleo ruso pasará de 100.000 a 1.300.000 toneladas, y que las entregas corresponderán a las calidades que convienen a la compañía francesa Unión General de Petróleo.

Por fin, la puesta en vigencia de la tarifa aduanera común de la C. E. E. no representa ningún inconveniente en el caso especial de los intercambios franco-soviéticos. Además de que la tarifa francesa era en general más elevada que la tarifa exterior común y que los países del Este no pueden en consecuencia quejarse (sucede de otro modo con la tarifa holandesa, por ejemplo), la U. R. S. S. en particular, que exporta sobre todo materias primas, se beneficia por la liberación de todas las zonas, efectuada por Francia para sus importaciones de materias primas. En el caso soviético, esta liberación tiene consecuencias netas sobre las importaciones de amianto, de manganeso y de madera. El caso de Checoslovaquia, que exporta sobre todo productos manufacturados, es menos favorable. Una vez más se constata que las dificultades son desiguales en cada una de las negociaciones bilaterales.

c) la influencia indirecta de Gran Bretaña sobre la política comercial común con respecto a los países del Este

Si la Unión de Berna, que es el Club de las diferentes compañías de seguro-crédito, especialmente la Hermès (Alemania Occidental), la Compañía de Du-Croire (Bélgica), la COFACE (Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur, France) y el Export Credit Guarantee Department (Gran Bretaña) ha avalado los siete años de crédito a los países del Este, subdesarrollados o no, es, según parece, en razón de la "competencia difusa", lo que equivale a decir que la Unión de Berna

EL COMECON Y EL MERCADO COMUN EUROPEO

se alinea en la posición liberal de Gran Bretaña que da el tono del mercado. Sería inexacto pensar que Francia ha forzado la mano de la Unión de Berna o que habría infringido sus reglamentos. El "gentlemen's agreement" que liga a los adherentes de la Unión de Berna se habría transformado, simplemente, bajo la presión de las tendencias del mercado.

La influencia de Gran Bretaña corre el riesgo de hacerse sentir no solamente sobre la Unión de Berna sino también sobre la futura política comercial común con respecto a los países del Este. En efecto, lo que bloquea actualmente esta política común es el estricto bilateralismo de los acuerdos comerciales entre los Seis del Mercado Común y los diferentes países del Este. Mientras los sistemas de precios de los países del Este son tan irracionales, no pueden ser puestos en comunicación entre ellos sin extrema precaución, y el multilateralismo de los intercambios entre los países del Este mismo sigue siendo muy difícil de poner en práctica, a pesar de la creación del Banco de Cooperación Internacional en el seno del Comecon. A fortiori los intercambios con la C. E. E. no están sin duda cerca de llegar a ser multilaterales.

Sin embargo, Gran Bretaña ha suprimido un gran número de contingentes de importación para productos industriales provenientes del Este sin que resulte de ello grave perturbación. Su efecto tranquilizador incita a la C. E. E. a dar mayor flexibilidad a sus contingentes bilaterales para los productos industriales. Estos últimos suponían el equilibrio de las entregas, principio que el reciente acuerdo franco-soviético ha ampliado transformándolo en equilibrio de pagos. Queda por saber si esta innovación funcionará bien y si se generalizará.

En conclusión, la comparación de los dos procesos de integración económica actualmente en práctica en el interior del Mercado Común y del Comecon revela, más allá de diferencias profundas y evidentes, analogías ocultas e instructivas que permiten profundizar la naturaleza de la integración económica in-

ternacional. Este movimiento aparece entonces como el mejor ejemplo de reestructuración de los intercambios económicos internacionales. Pueda esta reestructuración servir para igualar, por lo alto, las tasas de crecimiento de las naciones.

Universidad de Lyon

Colette Nême

Original en francés.

Versión española de Héctor Pistonesi.

Supervisión de Pablo Gallez.