

# LAS COMUNIDADES EUROPEAS

PIERRE PESCATORE,  
*del Ministerio de Asuntos Extranjeros  
de Luxemburgo*

LAS COMUNIDADES EUROPEAS, a pesar de constituir un fenómeno regional específicamente europeo, se encuentran actualmente en el centro del interés internacional. Signo de esperanza para los europeos y sus amigos es el hecho de que su creación haya suscitado inquietud y hasta contradicciones en algunas partes del mundo.

Cualquiera que sea la actitud que se tome, hay allí un esfuerzo y una experiencia dignos de ser observados y estudiados. Para los observadores no europeos, este interés debería manifestarse por dos razones: por un lado, es importante que se conozca la estructura de esas comunidades que van a tomar, poco a poco, el lugar de los países europeos en las relaciones económicas internacionales; por el otro, las comunidades europeas, representan una experiencia utilizable en otra parte, y proporcionan un modelo que podría inspirar formaciones análogas en otras regiones geográficas.

Trataré de presentar las comunidades europeas en todos sus aspectos esenciales, hasta donde sea posible en un estudio limitado como éste. Tendré cuidado en poder de relieve lo que es realmente importante, en un esfuerzo por extraer la "filosofía" del conjunto.

Antes de entrar en el meollo del problema, debo proporcionar algunos datos importantes, sin los cuales la continuación sería difícilmente comprensible. Se trata de situar rápidamente las comunidades europeas en el tiempo y en el espacio.

Las comunidades europeas, en número de tres, han sido formadas por seis Estados de Europa occidental de dimensiones muy diversas: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxem-

burgo y los Países Bajos, con una población total de unos 170 millones de habitantes. No fueron creadas de un solo golpe. El comienzo de este movimiento se encuentra en el Tratado de París del 18 de abril de 1951, en el cual se instituía la Comunidad europea del Carbón y del Acero (CECA). Este tratado, según la intención de sus creadores, tenía claramente el carácter de un comienzo y de un ensayo. En el campo de dos industrias de base, la producción del carbón y la del acero, se trató por primera vez de aplicar las ideas y los métodos que inspiraron más tarde desarrollos más amplios. Pero el movimiento no se mantuvo sin dificultad: después del ensayo infructuoso de una comunidad de defensa y una comunidad política, los seis Estados se entendieron finalmente para crear, por los Tratados de Roma del 25 de marzo de 1957, dos comunidades nuevas: la Comunidad económica europea (CEE), designada frecuentemente por el objetivo que persigue como Mercado común, y la Comunidad europea de la energía atómica o "Euratom".

Este desarrollo histórico explica por qué estamos en presencia no de una, sino de tres comunidades europeas, de las cuales, dos son especializadas, la CECA y el Euratom, mientras que la tercera tiene una vocación general para el conjunto de la vida económica de los países europeos. Es evidente que esta división, explicable pero poco racional, debía necesitar una coordinación de las diversas instituciones europeas. De hecho, una convención, firmada al mismo tiempo que los Tratados de Roma, el 25 de marzo de 1957, previó ya algunas instituciones comunes a las tres comunidades, lo cual veremos más adelante. Aun más, actualmente se vislumbra un movimiento que tiende a la fusión total de las tres comunidades: éstas en realidad, deben entenderse como expresiones particulares de una comunidad europea única que tiende a englobar, paso a paso, los diferentes aspectos de la vida nacional de los países miembros, y que alcanzará, algún día, la esfera política: así, la transición hacia la federación eurosea se hará.

En el momento de escribir estas líneas, una evolución importante se lleva a cabo en lo que se refiere a la extensión

geográfica de la comunidad europea que entró en existencia bajo el nombre de la Europa de los "seis". La Gran Bretaña, invitada a participar en las negociaciones que dieron nacimiento a la C.E.C.A., declinó en esa época la invitación. Hace poco tiempo el gobierno británico revisó su política frente a la Europa continental y se están llevando a cabo negociaciones para la adhesión de la Gran Bretaña a las tres comunidades europeas. Sin duda alguna, esta extensión de la comunidad modificará intensamente las características económicas, políticas y jurídicas del problema, más aún, cuando a la adhesión de la Gran Bretaña sigan, según todas las probabilidades, las adhesiones y asociaciones de cierto número de países europeos que podrán un día hacer del Mercado común un espacio económico que se extenderá desde el cabo Norte hasta Sicilia, y de Irlanda hasta el Danubio, con una población de unos 250 millones de habitantes.

Después de estas indicaciones preliminares, podemos abordar directamente el problema de los diferentes aspectos de las comunidades europeas. En primer lugar, quisiera mostrar cual es su objetivo, ya que es éste el que aclara su estructura y funcionamiento. Una vez conocido el objetivo, es fácil explicarse la estructura institucional y la acción de las instituciones para el cumplimiento de su misión. Después de haber expuesto lo que son estas comunidades en sí mismas, su objetivo, su estructura, sus medios de acción, me gustaría dar algunas indicaciones sobre sus relaciones exteriores v.g. ¿Qué vínculos las unen con terceros países? ¿Cuál es la influencia de las comunidades sobre los intereses de aquéllos? Para terminar quisiera formular la pregunta siguiente: ¿Cuál es la originalidad de las comunidades europeas? Ésta me permitirá demostrar que estamos ante un fenómeno que sobrepasa en gran medida a las estructuras y los métodos conocidos hasta ahora en el marco de las clásicas organizaciones internacionales.

Espero poder convencer a mis lectores de que algo nuevo se está creando y de que una revolución pacífica está en vías de llevarse a cabo en la "Vieja Europa".

*El objetivo de las comunidades*

Para comprender la naturaleza y funcionamiento de las comunidades europeas, es preciso considerar ante todo el objetivo en vista del cual han sido creadas.

Este objetivo, en primer análisis, se sitúa en el dominio económico: las comunidades han sido puestas en pie para lograr la integración económica de Europa occidental por medio de la creación de lo que los tratados llaman un *Mercomún*. Es ésta la noción que forma —por así decirlo— el centro de la perspectiva alrededor del cual se organizan en un todo coherente e inteligible, las disposiciones tan numerosas e incluso desconcertantes por su complejidad de los Tratados de París y Roma.

El objetivo de la integración económica, es un objetivo amplio y complejo. Si bien es verdad que la idea básica es simple, su expresión concreta y sus ramificaciones son extremadamente complicadas. Por las necesidades de este análisis, juzgamos pertinente comenzar por aquella de las tres comunidades más frecuentemente invocada, a saber, la C.E.E. para continuar en seguida por la C.E.C.A. y el Euratom, aunque este procedimiento invierta el orden de su aparición histórica.

El objetivo de la Comunidad económica europea, consiste, como ya lo hemos dicho, en la creación de un Mercado común entre los países miembros, hacia este fin, convergen todas las medidas económicas previstas por el Tratado. Éstas se pueden reagrupar bajo grandes grupos de ideas:

El Mercado común significa ante todo la “liberación” de los intercambios económicos entre los países participantes. El Mercado común, según los términos del Tratado de Roma, está fundado en una unión aduanal que suprime los derechos de aduana y las restricciones cuantitativas entre los Estados miembros. La unión aduanal se complementa con la liberación de pagos, de tal forma que el intercambio de prestaciones pueda desarrollarse sin trabas. Estas medidas de exención, no sólo conciernen a los productos económicos, pues este mismo principio se aplica igualmente a lo que se llama “facto-

res de la producción". A dicho efecto, el tratado prevé la libertad de establecimiento económico, es decir, la libertad para los ciudadanos de la jurisdicción de cada uno de los seis países personas físicas o sociedades comerciales, de establecerse y ejercer sus actividades industriales y comerciales en el territorio de los otros países. El ejercicio de esta libertad, que se liga íntimamente al problema de las prestaciones de servicios, debe garantizarse llevando a cabo un programa extenso, relativo al reconocimiento recíproco de las calificaciones profesionales.

Un segundo grupo de medidas que responden a la misma inspiración, concierne a la liberación de la circulación de los trabajadores asalariados. Un conjunto de medidas de ejecución, ya tomadas, debe garantizar la igualdad de tratamiento a todos los trabajadores, en la búsqueda del empleo y en la confirmación de los beneficios de la seguridad social en favor de los emigrantes.

En fin, el mismo principio de liberación, se aplica a las transferencias de capital: es lo que permite a las inversiones financieras el hacerse de modo más racional y productivo en el interior de la comunidad.

Es preciso señalar que desde el Tratado de Roma entró en vigor, estas perspectivas de liberación y las primeras medidas tomadas en esta dirección, han implicado una extraordinaria interpenetración en la vida de los negocios y organizaciones industriales de los seis países. Con objeto de hacer frente a las nuevas condiciones que prevalecerán en el interior del Mercado común, innumerables contactos y acuerdos han sido, desde luego, establecidos entre las empresas industriales y comerciales más diversas de los seis países; paralelamente, una cooperación estrecha queda instituida entre las organizaciones sindicales para salvaguardar, en este nuevo contexto, los intereses de los trabajadores. Los medios económicos y sociales de Europa occidental se han mostrado al respecto extremadamente sensibles a la evolución de las perspectivas en el marco del Mercado común. De ser una idea política en un principio, se ha transformado rápidamente una realidad sociológica viva. Este impacto de la idea del Mercado común en el medio de los negocios y en el medio sindical, es

ciertamente una de las garantías del éxito de la obra emprendida.

Sin embargo, la imagen del Mercado común sería incompleta si se tratara de presentarla sólo en función de la idea de liberación económica. Los autores del Tratado de Roma tuvieron consciencia de la profunda influencia ejercida sobre la vida económica por las legislaciones de los diferentes países y por la política económica cada vez más intensa seguida por los diferentes gobiernos, hasta el grado de esperarse de ciertos países una planificación de conjunto. Se volvió a planear, en el nivel europeo, el problema de la legislación política económica, por medio de un conjunto de medidas de unificación y de planificación.

Estas medidas deben asegurar un crecimiento económico equilibrado de Europa y permitir al mismo tiempo una competencia regulada entre las empresas de los países miembros, sin discriminación de hecho ni de derecho. Es difícil en una exposición tan somera dar una idea precisa de este programa de acercamiento y unificación que origina en este momento intensos trabajos en los más diversos dominios, que comprenden los innumerables sectores de la economía, las finanzas y el fisco en todos sus aspectos, llegando incluso a la legislación social. Deben mencionarse especialmente los esfuerzos destinados a llegar a un control de lo que puede llamarse "las estrategias económicas privadas", es decir, poner en práctica una reglamentación común destinada a asegurar que los acuerdos de las empresas y las prácticas comerciales no puedan comprometer con una nueva barrera o una explotación de monopolio las ventajas del Mercado común.

El objetivo general de este vasto programa de acción, es el llegar a constituir un espacio económico homogéneo, desarrollado según concepciones coherentes que ofrezcan a las empresas y a los ciudadanos pertenecientes a los seis países, condiciones análogas a las de un gran mercado interior.

Sobre este punto, es necesario agregar, sin embargo, una observación importante: el objetivo que acabo de indicar, no será plenamente realizado más que en un cierto lapso, probablemente hacia 1970. Una transformación tan fundamental

acarrearía trastornos profundos en los países, si ésta se hiciera instantáneamente. Es por lo que los Tratados de Roma prevén un procedimiento gradual destinado a poner en práctica las diversas medidas de liberación y unificación previstas en el curso de unos doce años. De esta forma, las autoridades de los países miembros y los diferentes sectores económicos tendrán tiempo de prepararse y adaptarse a las transformaciones económicas que el Mercado común implica; podría decirse que en este momento los seis países se encuentran a medio camino de la obra iniciada; las restricciones cuantitativas ya han sido abolidas, los derechos de aduana han sido rebajados a la mitad; un plan general se ha adoptado para la "liberación" del establecimiento y de las prestaciones de servicio; han sido tomadas las primeras medidas que aseguran la libre circulación de los trabajadores; el primer reglamento relativo a los participantes ha sido promulgado; los mercados de la mayor parte de los productores agrícolas han sido organizados y la organización de los sectores faltantes no se hará esperar mucho; en una palabra, se ha hecho ya tanto en todos sentidos, que se puede considerar este movimiento como irreversible: salvo accidente político o catástrofe mundial, el Mercado común bien podrá ser una realidad en 1970.

Tal vez aún este plazo se verá disminuido, ya que se advierte una poderosa tendencia que acelera las etapas previstas por el Tratado de Roma; dos veces se ha insistido hasta ahora en la decisión de los Estados miembros de anticiparse en la reducción de los derechos de aduana. Recientemente, el memorándum de la Comisión de la C.E.E. del 24 de octubre de 1962 sobre el programa de acción de la comunidad durante la segunda etapa, atestigua el dinamismo de este movimiento.

Lo que la comunidad económica debe realizar en el conjunto de las economías, ha sido puesto en práctica por la Comunidad del carbón y del acero. Estos dos productos, incluyendo las materias primas y los materiales que con ellos se relacionan, circulan libremente desde hace ya diez años; un conjunto de reglas comunes, definidas por el Tratado de París y completadas enseguida por la acción de las instituciones de la comunidad, han aportado en los seis países, la

igualdad de las condiciones de inversión, producción, comercio y transportes que se relacionan con los productos carboníferos y siderúrgicos.

En lugar aparte debe hablarse de los objetivos del Euratom: esta comunidad tiene como meta poner en común los recursos intelectuales, técnicos y financieros de los seis países, con vistas a llegar a un desarrollo racional del potencial europeo para la utilización pacífica de la energía nuclear; los problemas que se presentan en este dominio son de tal naturaleza, que ha parecido preferible unir los planes y recursos de los seis países, en previsión de una obra cuya amplitud supera las posibilidades de los más poderosos y prósperos países europeos.

He aquí, pues, el programa de acción de las comunidades europeas cuya competencia cubre una zona bastante amplia de la vida de las naciones que se han unido en su seno: la vida económica, las cuestiones sociales, los progresos pacíficos en el dominio del átomo. Todo esto forma parte integrante de una visión más extensa que se encuentra escrita entre líneas en los Tratados; la acción en el dominio económico no es más que el principio, una primera experiencia que debe preparar a los países europeos para la unificación fundamental; ésta deberá cubrir progresivamente todos los dominios de actividad de los Estados miembros y encaminar a Europa hacia la federación.

Tales son al menos la intención y el deseo de una gran parte de los pueblos europeos y de los políticos que han formado las comunidades, no hay sin embargo que disimularse que esta intención no es compartida unánimemente por todas las fracciones de la vida política de los diferentes países, y que existe una tendencia que considera a la comunidad sobre todo como una empresa económica y técnica. La última palabra en esta controversia no ha sido dicha, pero puede suponerse que la fuerza de gravedad ejercida por las comunidades es tal, que terminará por arrastrar al conjunto de la política europea hacia esta unión federal que más que una utopía es una necesidad para asegurar la supervivencia y prosperidad de esta parte del continente.

*Estructura institucional*

Evidentemente no se podían reglamentar y resolver por anticipado los problemas tan numerosos y complejos que se acaban de enumerar. Sobre todo teniendo en cuenta que las estructuras económicas y más aún las coyunturas son variables; es preciso hacer frente siempre a la evolución y a lo imprevisto. Estas son las circunstancias que impusieron inevitablemente el método elegido por los autores de los tratados europeos: han creado un marco y han definido con rasgos suficientemente amplios los objetos por alcanzarse; en cuanto a la realización de los objetivos, ha sido confiada a un conjunto de instituciones provistas de poderes necesarios para determinar apropiadamente las exigencias concretas que se desprendan de cada situación. Al lado del objetivo económico, es pues esencial considerar la estructura institucional y el mecanismo de su funcionamiento.

Cada una de las comunidades da por sentada una estructura bien estudiada y balanceada que reposa sobre cuatro instituciones principales: el Consejo, los Ejecutivos, la Asamblea parlamentaria y la Corte de justicia; cada uno de estos órganos tiene su función propia, cada uno representa dentro del conjunto un factor bien determinado.

El Consejo está formado por miembros de los seis gobiernos, ministros o secretarios de Estado. Cada país tiene derecho a un puesto. El Consejo es el órgano en el cual se confrontan y convergen los intereses nacionales; es él, entre estas cuatro instituciones, el investido de más altos poderes. En efecto, del Consejo emanan la orientación y las decisiones oficiales para la vida de las comunidades.

El Consejo concierta la política, fija las reglas aplicables en el interior de las comunidades, concluye los acuerdos, el presupuesto, delibera según los temas, ya sea unánimemente o siguiendo diversas modalidades de mayoría simple o calificada. Nos llevaría demasiado lejos exponer en detalle estos mecanismos: retengamos simplemente, que el régimen de unanimidad será sustituido gradualmente por el de mayoría; en el periodo definitivo, la mayor parte de las decisiones serán

tomadas por una mayoría calificada, y los votos de los diferentes países en el seno del Consejo tendrán un índice de ponderación.

El Consejo ha instituido un Comité de representantes permanentes que laboran en los intervalos de sesiones, con la misión de preparar las deliberaciones ministeriales. El Consejo y el Comité tiene a su disposición una secretaría general.

Uno de los rasgos particulares de la estructura de las comunidades, es la institución de los órganos que se pueden llamar "Ejecutivos comunes", en la C.E.C.A., este ejecutivo se llama Alta autoridad, en los Tratados de Roma, tienen el modesto nombre de Comisión; estos Ejecutivos, están formados por miembros elegidos por unanimidad por los seis gobiernos, por un edicto determinado. Independientes en el ejercicio de sus funciones, obrando como guardianes del interés común, incumbe a estos Ejecutivos el hacer el estudio preparatorio de los problemas y el someter proposiciones a los consejos. Una vez fijadas las reglas y tomadas las decisiones, corresponde aún a los Ejecutivos el asegurar su aplicación, lo que lleva a intervenir en múltiples formas, ya sea con respecto a los Estados, como respecto a los particulares. Un diálogo continuo se establece así entre Ejecutivos y Consejos, al estar las deliberaciones ministeriales preparadas y seguidas por la acción de la Alta autoridad o de las comisiones.

Para el cumplimiento de sus trabajos de estudio, gestión e intervención, la Alta autoridad y las comisiones disponen de administraciones bastante desarrolladas, formadas por varios miles de funcionarios, especialistas en los diferentes géneros de problemas que son competencia de las comunidades. La administración de la Comunidad económica y del Euratom se ha fijado en Bruselas, la de la Alta autoridad en Luxemburgo.

Para completar, debo agregar que la posición de los Ejecutivos, no es igual en los Tratados de Roma y en el Tratado de París; la Alta autoridad, según la intención de los creadores de la C.E.C.A., debía tener más poderes y más relieve frente al Consejo de ministros, que las comisiones de la Comunidad económica y el Euratom. Mas de hecho, la posición

de las diferentes instituciones no difiere: la Alta autoridad, no ha podido realmente hacer uso hasta el máximo de los poderes que le corresponden, mientras que las comisiones, y especialmente la de la Comunidad económica, han dado pruebas de un dinamismo que la han convertido realmente en el elemento motor de las comunidades.

Otro rasgo característico de las comunidades (el cual comparten con cierto número de otras organizaciones europeas), es la creación, en el marco de la estructura institucional, de una Asamblea parlamentaria. Por lo demás, esta Asamblea no es elegida directamente, ya que se compone de miembros designados en el interior de los parlamentos nacionales. La Asamblea, compuesta en total de 142 delegados, de acuerdo con el principio de limitación de los asientos atribuidos a cada grupo nacional, representa en las comunidades el principio democrático popular.

Es cierto que la Asamblea puede discutir una gran variedad de problemas, y de hecho, no rehuye ninguna clase de problemas que puedan interesar su competencia, haciendo la salvedad de que los tratados le han conferido pocos poderes reales; no es legislativa, sino simplemente consultiva. Un cierto número de medidas importantes deben ser sometidas a su consejo, incluso el presupuesto para las comunidades. Por lo demás, los Ejecutivos comunes, son políticamente responsables de su actuación ante la Asamblea; se instituye así un diálogo continuo entre la Asamblea y sus Ejecutivos; pero nunca hasta ahora se ha visto a la Asamblea destituir a uno de los Ejecutivos, por la simple razón de que lo esencial del poder político y legislativo se encuentra en manos de los Consejos y no en las de los Ejecutivos; ahora bien, el Consejo compuesto de ministros nacionales, que han recibido cada uno la investidura de su gobierno, no es responsable ante la Asamblea, no hay más que un diálogo entre la Asamblea y el Consejo, no hay relaciones realmente políticas; es este un punto débil en la estructura institucional y la Asamblea parlamentaria no cesa de insistir en reforzar sus relaciones con el Consejo, así como en una extensión paralela de sus poderes.

Los autores de los tratados, en el momento de instituir

nuevos poderes que afectan tanto a los Estados miembros como a sus súbditos, se han preocupado de organizar un control judicial sobre las actividades de los diferentes órganos de las comunidades, este papel es confiado a una Corte de justicia compuesta de jueces independientes, nombrados por periodos de seis años, por decisión unánime de los gobiernos de los Estados miembros. La misión de la Corte es asegurar en el interior de las comunidades el respeto al derecho. Las vías del derecho se abren ante la corte de justicia para las instituciones comunes, los Estados miembros y sus ciudadanos. La jurisdicción es obligatoria, la Corte suspende la acción por petición unilateral y sus decisiones son ejecutorias en los Estados miembros: hay pues un régimen completo de acciones judiciales que asegura, a todas luces, el respeto a los tratados.

En este punto es bueno precisar que la Asamblea parlamentaria y la Corte de justicia son instituciones comunes de las tres comunidades, las otras instituciones, por el contrario, o sea los Consejos y los Ejecutivos, son particulares para cada comunidad.

Para completar, es preciso mencionar el hecho de que estas cuatro instituciones completadas por un cierto número de órganos secundarios investidos de misiones de estudio, consulta y control; entre esos órganos es necesario mencionar en particular el Comité económico y social, representativo de los intereses profesionales y concebido según un esquema tripartito que da cabida a los representantes de los empleados, de los trabajadores y de un "tercer sector" que comprende a los consumidores y a los representantes de ciertos intereses generales.

Subrayemos a modo de conclusión que estas instituciones —a diferencia de lo que acontece con otras instituciones internacionales—, no se han yuxtapuesto simplemente, sino que los autores de estos tratados han intentado construir un verdadero sistema institucional, fundado sobre una articulación de poderes, es decir, sobre una interacción y un equilibrio de órganos representativos de cada una de las funciones específicas en la vida de las comunidades. Para comprender el fun-

cionamiento de este sistema, es útil recurrir a los conceptos y mecanismos de los Estados federados; pero es preciso igualmente tener en cuenta, que el hecho de las comunidades, como organismos compuestos no sólo de simples Estados federados, sino de Estados soberanos en el sentido más completo del término, son más complejos y ponen en juego factores de potencia y de interés desconocido en la estructura de los Estados federados. Cada una de las instituciones representa, pues, en el conjunto, un elemento original; factor intergubernamental, interés común, representación popular, control jurídico, medios profesionales; de la combinación de estos diferentes elementos debe surgir una acción conforme al genio propio de las comunidades. No hay duda que en conjunto, es aun el elemento gubernamental el que prevalece, más en vista de los tratados, y por la fuerza de las cosas, una lenta evolución se hace y se hará en tal forma que progresivamente el elemento común se pondrá a la vanguardia.

#### *Los medios de acción de las comunidades*

No basta crear las instituciones para que sean viables y eficaces; demasiado se conoce el caso de organizaciones internacionales bien articuladas e igualmente impotentes ante sus tareas. Para que un organismo pueda funcionar útilmente, es necesario en primer lugar que las instituciones tengan a su disposición los poderes y los medios indispensables y en segundo lugar que sus métodos de acción se hallen bien adaptados a sus fines.

Con un cuidado particular y aun con cierto atrevimiento, los autores de los tratados europeos, se han esforzado en dar a las instituciones creadas por ellos, todos los medios de acción necesarios para el cumplimiento de sus tareas. El tiempo transcurrido entre el principio de las funciones de la primera comunidad, la C.E.C.A., y la creación de las nuevas comunidades, C.E.E. y Euratom, ha sido provechosa experiencia; así, como todo el instrumental puesto al servicio de la Comunidad económica y el Euratom, es más desarrollado que el de la Comunidad del carbón y del acero.

Entre los medios de la acción, confiados a estas diversas instituciones puede uno distinguir: medios políticos, medios jurídicos, medios financieros y finalmente medios de información.

Con los medios políticos aún no sobrepasamos los medios habitualmente empleados por todas las organizaciones internacionales: el Consejo de ministros, como cualquier otra reunión de carácter diplomático, procede por consultas que sirven para armonizar las políticas nacionales y en un Estado ulterior para la formación de una política común. Esto no tiene un carácter obligatorio, pero no hay que subestimar la influencia profunda ejercida, en los dominios más diversos de la política económica y financiera de los Estados miembros, por estos intercambios y acercamientos entre ministros responsables reunidos en el Consejo de las comunidades.

Los Ejecutivos tienen una parte muy activa en estos intercambios. No cesan de hacer contactos con las administraciones nacionales, a fin de descubrir para cada problema concreto, las posibilidades de acercamiento y entendimiento. Planes de conjunto, son así preparados con amplitud y sometidos a las decisiones del Consejo, sobre temas concernientes a la política agrícola, política de transportes, política energética, el comercio exterior, la adaptación de fiscalizaciones, etcétera. Por su lado la Asamblea parlamentaria toma una parte activa en estos intercambios, por los trabajos de sus comisiones, cada una competente en un dominio determinado del campo de acción de las comunidades y por sus informes y sus discusiones en los que participan tanto la comisión como los consejos.

Se ha creado así un medio político muy real que engloba a los gobiernos de los países miembros, una fracción notable de los parlamentos nacionales, los escalones superiores de las administraciones nacionales y las administraciones comunes, los dirigentes de los negocios y de los medios sindicales: se abarca así verdaderamente a personas e ideas, se tiene conciencia recíproca de los problemas y de las maneras de pensar y una interpretación suficientemente profunda de los hombres y sus ideas. Se puede hablar ya de un medio europeo comparable a los medios políticos que se encuentran en

las capitales de los más grandes países. Se presiente realmente el advenimiento de la Europa del mañana.

Mas fuera de la acción, difícilmente describable, mas sumamente real de este "medio europeo", es preciso considerar los poderes jurídicos precisos y obligatorios que han sido conferidos a las instituciones.

Las comunidades han recibido sobre todo cierto poder legislativo por el hecho de que pueden promulgar "reglamentos", los cuales tienen un efecto directo tanto sobre los Estados miembros, como sobre sus ciudadanos. Estos reglamentos, promulgados generalmente por el Consejo de ministros, son publicados en el periódico oficial de las comunidades que se difunde en las cuatro lenguas oficiales, con el mismo valor jurídico que el diario oficial de cualquier país miembro. Estos actos de legislación europea, son en la actualidad relativamente numerosos, se refieren a la seguridad social, la organización de mercados agrícolas y muchas otras materias.

Fuera de reglamento, las instituciones tienen el poder de emitir "directivas" ¿De qué se trata exactamente? Las directivas, dicen los tratados, obligan a los Estados miembros en lo concerniente al fin por lograr, pero les dejan la libertad de escoger las vías y los medios necesarios. Se trata pues de decisiones obligatorias para los Estados, una especie de "leyes modelos", y corresponde a los Estados miembros el traducir a medidas legales, reglamentarias o administrativas nacionales. Gracias a este procedimiento se espera sobre todo llegar a la unificación del contenido de las legislaciones nacionales en todos los dominios que puedan interesar al funcionamiento del Mercado común.

En fin, las instituciones toman, en el ejercicio de sus funciones, un gran número de decisiones sobre los temas más variados, ya se trate de mandatos a los Estados miembros, o a la inversa, de conceder permiso a éste de separarse de ciertas reglas fijadas por los tratados.

Todo esto está solamente en sus comienzos, pero el número de reglamentos, directivas, decisiones y permisos resueltos, es ya elevado. Lo que impresiona sobre todo, es el desarrollo metódico y la convergencia en este conjunto de

medidas. Lo que empieza siendo una confrontación de posiciones nacionales, se convierte en resolución política o plan de acción, para tomar ulteriormente, y a la luz de la experiencia, la forma de una firme decisión, de una directiva o de un reglamento. Se tiene la clara impresión de un movimiento en marcha. Frecuentemente, en un principio, las dificultades parecían insuperables, pero a fuerza de negociaciones y con la voluntad tenaz de resolverlas, se encontraban las soluciones experimentales al principio y posteriormente definitivas. Poco a poco se constituyó así un verdadero cuerpo, un sistema de decisiones y reglas que forman ya un principio de orden económico europeo, en el cual la base constitucional está representada por los Tratados de París y Roma.

Para el cumplimiento de sus tareas, la comunidad posee medios financieros y administrativos bastante considerables. La C.E.C.A. tiene además la autoridad para imponer un impuesto comunitario sobre la producción de carbón y acero, en cuanto a la Comunidad económica y el Euratom, son sostenidas por contribuciones gubernamentales.

Gracias a estos medios, las comunidades pueden financiar en todos los dominios bajo su competencia un presupuesto de administración bastante importante que les permite sostener servicios de estudio, de gestión y si se necesitaran, servicios de intervención. Las comisiones y grupos de trabajo para el estudio de diversos temas, pueden estar formadas por expertos u hombres de ciencia de todos los Estados miembros: así se desarrolla el hábito de un trabajo en equipos mixtos que encuentra su expresión en relaciones y estudios de comparación y de síntesis sobre los temas más diversos.

Entre los presupuestos especialmente administrativos hay que mencionar especialmente varios conjuntos que son:

“Presupuesto de investigaciones del Euratom” que permite llevar a cabo a los seis Estados miembros importantes trabajos de investigación en los centros atómicos que pertenecen a la comunidad.

El “Fondo social europeo” de la Comunidad económica que interviene para asegurar la circulación y readaptación de la mano de obra.

El "Banco europeo de inversiones" que se ocupa del desarrollo económico de la misma Europa, mientras que el "Fondo de desarrollo" conduce los programas en los países asociados de ultramar.

Con el mismo enfoque conviene considerar las ayudas financieras dadas a la inversión y modernización del equipo de las industrias de carbón y acero.\*

Una mención especial merece el trabajo del servicio de estadística común que establece las cifras base de toda la acción de las comunidades.

En fin, hablando de los medios de acción, no se debe olvidar el esfuerzo hecho por las comunidades en el terreno de la información; poseen un servicio común de información que mantiene lazos con la prensa y posee diversas oficinas de información en el interior de la comunidad y fuera de ella. Las comunidades reconocen con razón la importancia de la opinión pública en los regímenes democráticos, así como el interés público por una información regular y bien hecha.

Para redondear este esquema de los medios de interven-

\* Para dar una idea de la amplitud de las actividades de las Comunidades en los diferentes dominios indicados, se pueden citar las siguientes cifras, expresadas en dólares norteamericanos:

presupuesto de la C.E.E. para 1962	59.712.192
presupuesto de la C.E.C.A. para 1962/63	15.771.579
presupuesto general del Euratom para 1962	10.686.247
presupuesto de investigaciones para el	
Euratom para el año 1962	56.781.200
para el año 1963	94.200.000
Operaciones del Fondo Social Europeo en	
1962 (reembolso por las operaciones de	
reeducación efectuadas en 1958 y 1959)	8.576.308
Operaciones del Banco europeo de inver-	
siones (total de préstamos concedidos al fin	
de 1961)	146.600.600
Operaciones del Fondo de Desarrollo	
periodo de 1958-1962	581.250.000
periodo de 1963-1967	730.000.000
Créditos de la C.E.C.A. para inversión	
(total durante el periodo de 1958-1961)	274.300.000

ción, quiero mencionar además una característica particular de las comunidades:

El poder dado a los Ejecutivos europeos de asumir directamente las tareas administrativas y de tomar ciertas decisiones que tocan directamente a particulares, esta característica es especialmente pronunciada en el caso de la Alta autoridad de la C.E.C.A. que está encargada directamente de la administración del Mercado común del carbón y del acero. El papel de la comisión de la C.E.C.A., es verdad que se realiza más bien en la esfera intergubernamental, por lo menos en su primera fase, mas a medida que los reglamentos son promulgados por el Consejo por ejemplo, para la organización de los mercados agrícolas o la reglamentación de los participantes, la comisión recibe cada vez más tareas completas de administración que la ponen en relación directa con las empresas y explotaciones industriales, comerciales y agrícolas de la Comunidad.

#### *Las relaciones exteriores de las comunidades*

Hasta aquí he explicado la constitución y el funcionamiento de las comunidades vistas del interior, veamos ahora la acción de esas comunidades con respecto a países fuera de ella. En efecto, éstos deben preguntarse cómo se presentará este nuevo socio que sustituirá gradualmente a los Estados miembros de las relaciones económicas internacionales; probablemente se interrogarán también sobre las repercusiones de la formación de las comunidades en lo que concierne a los intercambios económicos internacionales. Me gustaría responder a estas interrogantes, demostrando como las comunidades se han organizado precisamente en vista de sus relaciones con terceros países y cómo su formación influye en los intereses de estos países. Para terminar, trataré de explicar brevemente la cuestión de la asociación de algunos países europeos y extra-europeos a las Comunidades.

La consecuencia ineluctable de la formación de esta unión económica es el poner en común los instrumentos que controlan los intercambios exteriores; homogéneo en el interior,

el Mercado común se presenta necesariamente como una unidad ante otros países.

Esta unidad se afirma en múltiples dominios; en la supresión de los derechos aduanales en los intercambios interiores, esto se contrapone con la adopción por los Estados miembros de una tarifa aduanal común, de manera que a las importaciones del Mercado común serán aplicados los mismos derechos, cualquiera sea el punto sobre el cual se franquee la frontera exterior de la comunidad. Esta tarifa común resulta básicamente de la cifra promedio de las tarifas de las cuatro entidades originarias en las comunidades: Alemania, Francia, Italia y Benelux. Paralelamente a la institución de la tarifa común, los países miembros de la comunidad aseguran el acercamiento de sus políticas comerciales y de sus disposiciones legales y reglamentos que controlan los intercambios exteriores, especialmente en lo concerniente a los contingentes de la importación.

Este esfuerzo de armonización desembocará hacia el fin del periodo de transición en una política comercial común que englobará uniformemente las disposiciones que reglamentan las importaciones y exportaciones del Mercado común.

La existencia de una tarifa común, postula la comunidad de acuerdos en materia de tarifas aduanales, de hecho la comunidad se presenta ya como una unidad en las negociaciones de tarifas que se desarrollan actualmente en el marco de la G.A.T.T. Al fin del periodo de transición, con política comercial común, los acuerdos comerciales no serán firmados por los Estados miembros individualmente sino por la comunidad.

A partir de ese momento no serán pues los seis países separadamente, sino la propia comunidad como tal, quien participe en las relaciones económicas internacionales. Será, en efecto, un socio importante, ya que la Comunidad europea será la primera potencia comercial del mundo; si la adhesión de la Gran Bretaña y de algunos otros grandes países se realizara, la Comunidad se igualará a las grandes potencias, no sólo en términos del comercio exterior, sino por su producción y potencial económico.

Los países fuera de la Comunidad se encuentran pues en presencia de un fenómeno de concentración de poder a la vez comercial y político y se preguntan con razón cuál será el efecto sobre sus propios intereses comerciales.

Este problema depende ante todo de la tarifa exterior común; si la comunidad tuviera una política protectora, el efecto sería la concentración del comercio interior del grupo de estos países con otros. Ahora bien, el promedio aritmético de las tarifas nacionales existentes, que en algunos casos eran elevadas, dio por resultado una tarifa exterior común relativamente elevada, aunque existen fuertes tendencias desde el principio para lograr una reducción de ésta; el mismo tratado, acentúa su interés en una política de tarifas que desarrollan los intercambios con el exterior, los países del Benelux y Alemania no cesan de insistir en esto. De hecho esta política ha aportado sus frutos, porque las reducciones sustanciales han sido desde luego consentidas "erga omne" en la tarifa exterior común, tal como se previó en un principio, otras concesiones serán acordadas en las negociaciones que se desarrollan en el interior de la G.A.T.T.

Además, hay que considerar las circunstancias que actúan en pro de una extensión de los intercambios exteriores; en primer lugar no hay que olvidar que los países miembros de la Comunidad europea son tradicionalmente comerciantes, países que viven en gran parte de su comercio exterior, la formación de la comunidad no ha transformado esta característica elemental y el comercio exterior seguirá ocupando en la comunidad el lugar preponderante que ocupaba anteriormente en la economía nacional de cada país. La comunidad es y está destinada a ser una potencia más comerciante que las otras dos grandes potencias económicas del mundo, los Estados Unidos y la Unión Soviética; en cuyas economías el comercio exterior ocupa un lugar mucho menor. Por otra parte, la creación del Mercado común permite a sus participantes una unificación económica acelerada; tal ejemplo han dejado las empresas de unificación económica anteriormente llevadas a cabo, y esta experiencia confirma los hechos, a juz-

gar por los resultados de los primeros años. Esta prosperidad aumentada y combinada con el carácter eminentemente comercial de la comunidad ofrecerá a los otros países un mercado con mayores demandas para sus productos.

Todo lo ya dicho se expresa en las cifras estadísticas; desde la creación de las comunidades europeas, el comercio entre éstas y los demás países va en progresión constante, tanto respecto a las importaciones como a las exportaciones, por el total de transacciones así como las diferentes zonas económicas tomadas individualmente.

Al referirse a las relaciones exteriores de las comunidades debe acordarse una especial atención a los lazos particularmente estrechos que hay entre la comunidad y los Estados que están asociados. Los tratados prevén un régimen general de asociación y un régimen particular comparable a la época de los tratados de "países y territorios de ultramar" y que actualmente se conoce como los "Estados africanos y malgache asociados".

De un modo general, un vínculo de asociación puede establecerse con cualquier país europeo o extra europeo, la naturaleza de la asociación no está determinada por los tratados; el vínculo de asociación se caracteriza siempre por una participación en los objetivos de las comunidades, lo que significa prácticamente, según el precedente de la primera asociación llevada a cabo entre la C.E.E. y Grecia, la formación de una unión aduanal.

Esta unión hace participar al país asociado en gran parte del funcionamiento del Mercado común, y le convierte en una parte integrante de este mercado. La asociación permite a los países asociados el entrar en la zona económica de la Comunidad, pero sin asumir la plenitud de derechos y obligaciones inherentes a la cualidad de miembros; este régimen permite el enlazar en el Mercado común, a países que no están, por el grado de su desarrollo económico, en posición de aceptar las obligaciones económicas resultantes de la pertenencia a la Comunidad.

Por otra parte, este régimen podrá aún servir para crear lazos con diversos países económicamente desarrollados que

por motivos políticos no pueden unirse en calidad de miembros a la asociación.

Un lugar particular corresponde al régimen de asociación entre la comunidad y los países y territorios de ultramar que son antiguos territorios coloniales de algunos de los países miembros: Francia, Bélgica, Italia y los Países Bajos; este régimen extremadamente favorable concedido a estos Estados, se funda en un sentimiento de responsabilidad de Europa con respecto a estos países que se relacionan con algunos de los países miembros por vínculos ya antiguos. Estos Estados se benefician con la exportación a través del Mercado común, de todas las ventajas comerciales y de tarifas concedidas a los propios Estados miembros, y para la importación en su propio territorio, por el contrario, conservan la facultad de proteger sus industrias nacientes contra la competencia europea; conservan igualmente la libertad de dirigir según su voluntad sus relaciones económicas exteriores por medio de sus propias tarifas aduanales y acuerdos comerciales; además, los países de la Comunidad contribuyen con sumas considerables al "Fondo de desarrollo" que financia numerosos programas de infraestructura económicas, sociales y culturales en los países asociados de ultramar, estos planes son preparados y lanzados de común acuerdo entre los países asociados y las instituciones de la Comunidad.

Este estatuto, que fue en su origen un estatuto concedido, ya que estos territorios en el momento de firmarse el Tratado de Roma no eran aun independientes, está a punto de ser transformado en un estatuto negociado libremente por los países interesados de ultramar, con el respeto más completo de la soberanía que han adquirido. Esto es suficiente para demostrar que es ridículo y mal intencionado el reproche de neo-colonialismo dirigido a las Comunidades europeas.

Este régimen extremadamente favorable concedido a territorios casi en su totalidad africanos, crea sin disimulos un problema con América Latina ya que los productos africanos competidores de algunos productos de América Latina, gozan de una preferencia sensible en los mercados europeos y el esfuerzo de ayuda al desarrollo de que Europa es capaz, se

dirige en su mayor parte a África. Los gobiernos europeos tienen consciencia de la importancia del desarrollo de vínculos comerciales, políticos y culturales con América Latina y de la necesidad de aportar una contribución al desarrollo de estos países.

Se ha comprobado al respecto una feliz evolución en América Latina, ya que las reacciones que en un principio fueron de aprehensión y defensa frente al Mercado común se convierten en una búsqueda de contactos y entendimiento con las Comunidades.

La reciente visita del secretario general de la O.E.A. a las instituciones europeas presagia una cooperación más sistemática destinada a favorecer ante los países europeos y ante sus instituciones comunes, un reconocimiento de sus responsabilidades para con América Latina.

#### *La originalidad de las comunidades*

Algunos europeos ponen de manifiesto el carácter novedoso y aun revolucionario de sus Comunidades. ¿Es esto cierto, o es una exageración? ¿Aportan las comunidades europeas algo realmente nuevo? Por mi parte no dudo en afirmarlo, pues ciertas características son efectivamente inéditas. Esta originalidad se encuentra a la vez en tres niveles: económico, político y jurídico.

Desde el punto de vista económico es verdad que el principio de unión económica y aduanal que se aplicó en los tratados europeos, no es algo absolutamente nuevo; a partir de la unión aduanera y comercial alemana en el siglo XIX, varias uniones del mismo género han funcionado en Europa y otras partes del mundo. La teoría y la práctica de estas uniones ha sido desde hace tiempo profundamente estudiada.

Mas lo que no tiene precedente es la amplitud de la empresa abordada; por primera vez el procedimiento de unión aduanal y económica se ha aplicado a una unidad de tal magnitud, teniendo en cuenta la diversidad política, cultural y económica en los países incluidos. Hasta entonces se habían realizado uniones entre países vecinos, o entre Estados ligados

por una lengua y una cultura comunes; pero nunca una unión entre Estados tan diversos como Francia, Alemania, Italia y los Estados del Benelux había puesto en común un potencial económico tan considerable; en este aspecto, puede considerarse sin exagerar que la experiencia de las comunidades es absolutamente nueva.

La originalidad es más marcada aun en el nivel político o en el institucional: ya he aclarado el hecho de que la estructura de las comunidades, a diferencia de todas las otras organizaciones internacionales, responde a un sistema a la vez diversificado y coherente que establece un vínculo y un equilibrio entre los diferentes factores en juego en una comunidad de Estados. Esta estructura tiene dos brazos originales: primero la institución de un organismo colegiado como guardián de los intereses comunes y segundo, la asociación de las instituciones parlamentarias de los seis países al funcionamiento de las comunidades.

Esta estructura institucional aporta además una particularidad completamente inédita en la vida internacional: la autonomía de poderes conferida a las instituciones con objeto de salvaguardar los intereses comunes; esta autonomía, conocida como "supranacionalidad" deja atrás esa doble debilidad de las organizaciones internacionales tradicionales; la debilidad de sus poderes, o aun la ausencia de todo poder real, y ahí donde poderes efectivos hubieran sido conferidos, la subordinación del ejercicio de éstos al principio de unanimidad. Estas debilidades han sido superadas en las Comunidades europeas por el hecho de que los tratados reconocen un verdadero interés común y han sido creados poderes reales para la defensa de este interés. En el seno del Consejo de ministros, el principio de unanimidad está suprimido y las deliberaciones se hacen sobre la base del principio de mayoría, además una institución independiente ha sido creada en el marco de cada comunidad, bajo la forma de Alta autoridad y comisiones, como salvaguarda de los intereses comunes. Gracias a esta estructura las comunidades han superado el conflicto que existe entre los intereses nacionales caracterís-

ticos de las organizaciones internacionales clásicas y reconocen la acción de un interés auténticamente europeo.

El funcionamiento de estos poderes "supranacionales" ha creado una multitud de problemas desconocido para derecho internacional clásico. El funcionamiento de las comunidades coloca a los juristas y políticos europeos ante una gran diversidad de problemas enteramente nuevos, al menos por la intensidad que éstos poseen.

He aquí por ejemplo el problema de la preparación de las múltiples decisiones, directivas y reglamentos comunes, que obliga a investigaciones sobre el derecho comparado, derecho civil, comercial y derecho económico y fiscal; igualmente las negociaciones y el poner en vigor los acuerdos comunes, originan problemas internacionales de carácter enteramente nuevo.

El aplicar, ya sea en el interior de las Comunidades o en los Estados miembros todas estas normas nuevas de derecho, la gran cantidad de decisiones tomadas por las instituciones respecto a los Estados y respecto a los particulares, sobrepasa agudamente el problema de las relaciones entre el derecho internacional —bajo su forma comunitaria— y el orden jurídico interno. La actividad de la Corte de justicia, propone nuevos problemas de validez de procedimientos, de interpretación y de ejecución.

En una palabra, ha nacido una nueva rama del derecho que es aun difícil de clasificar y que abarca desde el derecho internacional hasta el derecho público y económico; por mi parte me agradaría ver el nacimiento de un derecho federal europeo que sobrepasara, en las relaciones entre los países miembros de las comunidades, el orden jurídico internacional fundado en una situación de conflicto y equilibrio entre Estados soberanos; este punto de vista ha sido superado gracias al reconocimiento de un interés común y a la subordinación de los Estados miembros y las instituciones a las exigencias de la obra común.

Se comprenderá mejor tal vez, después de la lectura de estas páginas, el interés prodigioso que representa esta experiencia europea para todos aquellos que se ocupan de ella en calidad de políticos, economistas o juristas. La obra empre-

dida presenta para cada uno de ellos aspectos totalmente nuevos y su participación en esta obra les da la satisfacción de trabajar para el progreso y el futuro.

#### BIBLIOGRAFÍA

No es una bibliografía completa; las publicaciones relativas a las Comunidades europeas son muy numerosas, las indicaciones aquí anotadas permitirán simplemente al lector interesado en este problema, un acceso a la documentación y a las publicaciones relativas a las Comunidades.

- P. O. LAPIE, *Les trois Communautés*, Arthème Fayard, Paris, 1960, 237 págs.
- N. CATALANO, *Manuel de droit des Communautés européennes*, Coli. Euro-libri, Daloz et Sirey, Paris, 1962, 455 págs.
- Publications juridiques concernant les trois Communautés européennes*, (documentos de la Corte de Justicia de las Comunidades europeas, Luxemburgo, repertorio bibliográfico copiado y reeditado periódicamente).
- Communauté économique européenne. Commission, La première étape du Marché commun*, (Informe sobre la ejecución del Tratado); enero 1958-enero 1962, ilustrado. Service des publications des communautés européennes, Bruxelles, 244 rue de la Loi, 1962, 123 págs.
- J. F. DENIAU, *Le marché Commun*, Coll. "Que sais -je?", Presses Universitaires de France, 2e éd.
- E. WOHLFARTH, U. EVERLING, H. J. GLAESNER, R. SPRUNG, *Die europäische Wirtschaftsgemeinschaft*, (Comentario sobre el Tratado), Vahlen, Berlin/Frankfurt, 1960, 954 págs.
- R. PRIEUR, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Activité et evolution*, Montchrestien, Paris, 1962, 510 págs.
- E. J. SYMON, J. VAN DER MEULEN, L. VERNAEVE, *Euratom, Analyse et commentaries du traité*, Bruxelles, 1958, 436 págs.
- J. M. "Les Conseils des Communautés européennes", in: *Annuaire français de droit international*, 1961, Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, pp. 632-667.
- J. DE SOTO, "Le problème de l'exécutif dans les Communautés européennes", in: *Les problèmes juridiques et économiques du Marché commun*, Librairies Techniques, Paris, 1961, pp. 121-156.
- GINESTET, *L'assemblée parlementaire européenne*, Coll. "Que sais -je ", Paris, PUF, 1959, 126 págs.
- G. BEBR, *Judicial Control of the European Communities*, Stevens, London, 1962, 268 págs.
- P. PESCATORE, "Les relations extérieures des Communautés européennes",

in: *Recueil des cours de l'Académie de Droit International*, Vol. 103 (1961), Sijthoff, Leyde, Pays- Bas, 244 págs.

*Europa en el mundo actual*, Universidad internacional "Menéndez y Pe- layo", de Santander, Seminario central de estudios europeos de la delegación nacional de organizaciones.

*Service de presse et d'information des Communautés européennes*, 244, rue de la Loi, a Bruxelles et 18, rue Alringer, a Luxemburg, (este servicio comunica sobre demanda, listas bibliográficas y de la documentación de las Comunidades).