

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

COMITE DE COMERCIO

Primer período de sesiones
Santiago de Chile, 19 de noviembre de 1956

Documento informativo N° 3

¿QUE ES UN MERCADO COMUN? *

La principal característica del comercio europeo de mediados del presente siglo fue quizá que perdió la libertad de que gozaba antes de la primera guerra mundial y en cierta medida hasta la crisis de los años treinta. Es sabido que las importaciones, y en menor grado las exportaciones, suelen estar sujetas a licencias. Los derechos aduaneros son a menudo muy subidos; existen cientos de prácticas disimuladas o manifiestas que perturban el comercio e impiden el movimiento de capitales.

Son numerosas las causas que determinan esta separación de la economía mundial en regiones nacionales aisladas. Las dos guerras que en el transcurso de veinticinco años se libraron en el continente y la crisis

* Extracto del documento Notas sobre la creación, funcionamiento y realizaciones de un mercado común presentado por la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero a la Junta Latinoamericana de Expertos en la Industria Siderúrgica y de Transformación de Hierro y Acero, celebrada en Sao Paulo, Brasil del 15 al 28 de octubre de 1956. Para una versión más amplia véase ST/ECLA/CONF.4/L.D.1. Se ofrece este texto como complemento del discurso del señor Enzo Giaccherio, Ministro del organismo citado, que se recoge en el Documento Informativo N°2.

social y económica sin precedentes que se registró en el período intermedio, desempeñaron en ello un papel importante. Los estados europeos se vieron obligados a encerrarse en sus conchas, a aplicar una serie de medidas defensivas y agresivas y a introducir en forma sistemática en el sector económico las rivalidades nacionales que hasta entonces se habían limitado principalmente al sector político.

Tales maniobras fueron eficaces durante algún tiempo, pero vinieron a debilitar algunas de nuestras economías nacionales, a estrangular el desarrollo de otras, a crear rivalidades políticas entre los estados y además Europa perdió gran parte de su importancia e influencia en un mundo impulsado por los adelantos tecnológicos hacia la formación de grandes bloques unificados.

Después de la segunda guerra mundial, se agudizó en Europa la necesidad de superar esta situación y se hicieron esfuerzos encaminados a lograrlo. En 1948 se creó la Organización de Cooperación Económica Europea y en 1950 la Unión Europea de Pagos.

Esos esfuerzos han tenido, sin lugar a dudas, resultados fructíferos. Se ha progresado en el sentido de liberalizar el comercio y los pagos. El volumen de comercio entre los países pertenecientes a la O.E.C.E. ha aumentado desde 1950 en mayor proporción que el volumen del intercambio mundial.

Sin embargo, cabe reconocer que el proceso ha sido laborioso y ha estado sujeto a la eventualidad de las cláusulas de excepción sobre las cuales en última instancia el único juez es cada Estado miembro. Los estadistas y economistas, en número que día a día va en aumento, han llegado a dudar acerca de si los medios empleados bastan para que Europa se iguale con los Estados Unidos y para que no sea superada por el bloque soviético.

El antiguo mecanismo del comercio libre y el patron oro se ha modificado demasiado radicalmente para que puedan restablecerse los factores que antes producían una expansión económica duradera por su mero efecto negativo. La producción moderna se concentra en grandes unidades cuyas tácticas de rivalidad o alianza entre sí tienden a reemplazar

/al antiguo

al antiguo sistema de ajustes automáticos del mercado. La acción gubernamental puede en cualquier momento influir sobre los procesos económicos de cien maneras distintas. La situación del comercio y el nivel de los negocios que se registra en cada país se desarrollan en tal forma que están ligados inevitablemente con las decisiones, presiones e influencia del gobierno. Aunque el comercio internacional llegara a liberalizarse, siempre quedaría a merced de la acción unilateral del estado. Por otra parte, aunque fuera posible reintroducir mecanismos automáticos de adaptación como los que existían cuando el patrón oro, es indudable que esos ajustes, con todas sus repercusiones sobre el nivel del empleo y el movimiento de los ingresos, no serían aceptados hoy por el grueso de la población.

Muchos europeos comenzaron a darse cuenta de estos hechos hacia 1950. Vieron que no bastaba adoptar medidas recíprocas tendientes a crear una zona en que no hubiera restricciones de pago ni comercio. Además de las medidas para lograr la liberalización del comercio, y aparte de los esfuerzos por crear una unión aduanera, se perfilaba ya una idea del todo nueva: el establecimiento de un mercado común.

¿Qué es un mercado común? Tratemos de describirlo.

La creación de un mercado común que incorpore en un todo a zonas económicas distintas y que persiga el objetivo de la más racional distribución de la producción con el grado más elevado de productividad es mucho más que una mera liberalización del comercio. No basta abolir las restricciones cuantitativas ni los controles de cambio. Cuando se mantienen los aranceles de aduana, o se vuelven a aplicar o incluso se elevan - como ha sucedido al liberalizar el comercio -, se crea una barrera tan eficaz y decisiva para la distribución racional de las actividades como la que existe con el sistema de cuotas.

Algunas tarifas de transporte pueden también tener el mismo efecto que los derechos de aduana.

Del mismo modo sería absurdo abolir los impedimentos para el comercio que representan las restricciones gubernamentales y las tarifas de transporte si los propios productores crean nuevos obstáculos. Por ese motivo, es indispensable evitar que se formen carteles internacionales para

/repartirse los

repartirse los mercados y que ninguna empresa logre una situación casi monopolística que le permita restringir la producción o aplicar sistemas duales de precios.

El mercado común entraña pues la abolición de cuotas, restricciones cambiarias, derechos de aduana, discriminaciones de transporte, división de mercados y precios duales.

Cuando se reemplazan los antiguos mercados nacionales por un solo mercado común, surgen también otros problemas. En su mayor parte se refieren a la "armonización" de las condiciones de producción, y en forma más general de las políticas económicas. La palabra resulta cómoda, pero el concepto que supone no siempre se define con precisión. Sin duda es imposible y no aconsejable además que todas las condiciones de producción - impuestos, salarios, seguro social, crédito, etc. - sean idénticas en todas partes: eso no se logra ni siquiera en una economía nacional en que las distintas zonas difieren marcadamente entre sí. Llevada a sus extremos, la insistencia en condiciones idénticas de producción anularía el comercio y todo progreso. Pero, para que un mercado común funcione satisfactoriamente debe ponerse un límite a las disparidades que se pueden tolerar; hay que distinguir entre aquellas diferencias que se corrigen en conjunto por efecto de las tasas de cambio que rigen entre las distintas zonas y aquellas otras - como los subsidios - que necesitan corrección específica y una por una. Por último, las políticas económicas de los estados miembros deben converger cada vez más hacia un mismo punto.

Sin entrar en más pormenores sobre todos estos problemas - en todo caso su teoría sólo evoluciona gradualmente a medida que progresa nuestra experiencia - es obvio que un mercado común se caracteriza al menos tanto por las normas que impone y la supervigilancia que exige como por los impedimentos al comercio que elimina.

Sólo por etapas sucesivas es dable crear un mercado común y el proceso requiere continua vigilancia. Entrañando como entraña cambios radicales, la transición de mercados nacionales hacia un mercado común debe ser paulatina, aunque al propio tiempo los países afectados deben entender claramente que no es posible dar marcha atrás en ese proceso. Por

/otra parte,

otra parte, hay que ponerse a resguardo de toda medida que pueda perturbar las condiciones de competencia en el mercado común o de los quebrantos sociales que pudieran derivarse de su establecimiento.

Es asimismo preciso aplicar medidas de transición porque muchas industrias, acostumbradas durante mucho tiempo a la protección, no se adaptan fácilmente a las condiciones más duras de la competencia. Las industrias que no están en buena situación necesitan disponer de tiempo y medios para reorganizarse hasta alcanzar una posición competitiva. Y debe ayudárseles. Ningún país que proyectara entregar sus riquezas a un mercado común lo haría si viera que su contribución a un fondo común se malgastara por un paso brusco e impremeditado desde una economía protegida a un mercado libre.

Por otra parte, para llevar a cabo cualquier reforma estructural es esencial que todos los interesados - gobiernos, empresas, sindicatos - se den clara cuenta de que el mercado común no es cosa efímera y que algún día se acabará con las medidas de transición. Si no es posible ya volver al pasado, tendrán que hacer frente a nuevas condiciones y al hacerlo, ayudarán a realizarlas.

También es necesario asegurar que el funcionamiento del mercado común no se vea falseado por abusos comerciales y perturbaciones de la competencia. Habrá que aplicar un código de ética comercial.

Por último, el concepto de mercado común supone cambio continuo. Si no se protege a las empresas, éstas deberán entrar en competencia y para ello tendrán que reducir los costos. La reducción de costos significa en general maquinaria más eficaz que por lo tanto exige menos mano de obra. En el pasado, los trabajadores se han opuesto al progreso técnico por considerar que tendía a privarlos de los medios de ganarse la vida. Debe protegerse al obrero contra este peligro si se quiere que la competencia llegue a su meta lógica; a saber, medios más eficaces de producción con costos más reducidos.

Todas éstas son tareas heterogéneas y complicadas. Sería poco realista esperar que todas las nuevas actitudes y formas de comportamiento surjan espontáneamente sin ningún mecanismo de disciplina. Por lo tanto, es necesario velar por que las leyes de funcionamiento del mercado común no se infrinjan jamás impunemente. Según se aprecia claramente por

/la experiencia

la experiencia que han adquirido hasta hoy las organizaciones internacionales, la colaboración directa entre los gobiernos, con representantes que se reúnen en forma periódica para solucionar problemas comunes por resolución unánime, no podrá lograr la instauración y funcionamiento de un mercado común. Cualquiera sea el resultado que cabría esperar de la colaboración, en la práctica se ve que opera dentro de límites estrechos. Tan pronto surge alguna dificultad verdadera, los gobiernos tienden a la acción unilateral.

Para regir un mercado común se requiere una institución especial que pueda llegar a decisiones y que tenga atribuciones suficientes para aplicarlas. Por ello ha sido preciso delegar los poderes nacionales a instituciones independientes que actúen y establezcan bases sólidas para el desarrollo de un mercado común.

Teniendo presentes estos hechos y con el afán, también, de ver a Alemania integrada por completo a una Europa en que ya no exista enemistad franco-germana, seis países respondieron al llamamiento que les hiciera el Sr. Robert Schuman en mayo de 1950.

El 18 de abril de 1951 se firmó el tratado que establece la Comunidad Europea del Carbón y el Acero. Los gobiernos de Bélgica, Francia, la República Federal de Alemania, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos declararon en el preámbulo de ese tratado que "deseaban ayudar a elevar el nivel de vida y a fomentar las actividades en pro de la paz" y, resueltos a reemplazar las rivalidades históricas por la fusión de sus intereses esenciales, crearon una comunidad económica que sirviera de base para una más amplia y sólida "comunidad".