

EL NO TAN COMUN MERCADO COMUN (*)

En el trabajo de **Juergen B. Donges** se cuestiona la realidad del Mercado Común. Se establece que la CEE todavía tiene mucho camino por recorrer hasta que se pueda crear un gran mercado interno que permita la circulación libre de bienes, servicios y factores productivos. Tal conclusión se obtiene del análisis de: la Unión Arancelaria, la aplicación del Impuesto sobre el Valor Añadido y las barreras comerciales internas.

Asimismo, se estudian las repercusiones que tendrá, sobre esta situación, la adhesión de España y Portugal, que, si bien pudiera aumentar los actuales obstáculos, el autor considera que si se impone la convicción de que hay que reformar, la ampliación no supondrá un freno y la Comunidad saldrá potenciada.

I. INTRODUCCION

CUANDO se habla de la Comunidad Económica Europea, a la que se va adherir España el 1 de enero de 1986, se da generalmente por hecho que los Estados miembros constituyen un mercado común en el cual todos los individuos, empresas y organizaciones pueden establecerse, invertir, producir, trabajar y comerciar libremente de acuerdo con sus preferencias. Al igual que ocurre en el mercado nacional de un Estado cualquiera, por federativa que sea su Constitución, se supone que en la Comunidad los flujos de bienes y servicios así como la circulación de los factores productivos vienen determinados por consideraciones económicas y que no sufren distorsiones a raíz de trabas administrativas e intervencionismos estatales. El resultado debe ser un mercado de dimensiones considerables a nivel internacional,

que en 1985, con aún diez Estados miembros, cuenta con una población de 273 millones de personas y un producto interior bruto *per cápita* de 8.300 dólares, que sólo superan los Estados Unidos.

Establecer un mercado común de gran dimensión, que impulsara el desarrollo económico en las partes integrantes y que creara prosperidad mutua, fue de hecho uno de los objetivos primordiales que contempló el Tratado de Roma de 1957, por el que Alemania Federal, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo fundaron la Comunidad Económica Europea (1). A este efecto, el Tratado postula las llamadas «cuatro libertades», que son:

- el libre intercambio de productos (arts. 3a, 3h, 9-37),
- el libre intercambio de servicios (arts. 3c, 59-66),
- la libre circulación de trabajadores (arts. 3c, 48-51), junto con el derecho de los ciu-

dadanos de fijar residencia o establecer un negocio en cualquier país miembro (artículos 52-58),

- la libre circulación de capitales (arts. 3c, 67-73).

Pues bien, el grado con el que se cumplen estos preceptos en la realidad es, a casi 26 años de vida de la Comunidad Económica Europea, aún limitado, en algunos casos bastante. Esto se debe, en parte, a que los propios Tratados constitutivos contienen una serie de derogaciones a las libertades mencionadas y no definen el concepto de mercado común en términos estrictos (2). Pero también parece ser que el proceso de integración ha perdido su impulso inicial durante los últimos años e, incluso, se vislumbran síntomas de desintegración (3). Si no fuera así, la Comunidad no se encontraría en un estado de crisis institucional prolongada, que ya ni se disimula en las cumbres semestrales de jefes de Estado y de Gobierno (Consejo Europeo), y las negociaciones sobre la adhesión de España no hubieran tardado casi ocho años, pasando por períodos de verdaderas tensiones políticas en el seno de la Comunidad y causando sentimientos de frustración y desesperanza en España.

Sin ánimo de menospreciar los logros de la Comunidad, sería imprudente ignorar las insuficiencias del mercado interno, desconocer las causas subyacentes y descuidar el alcance de los efectos adversos. La crisis se perpetuaría y los nuevos Estados miembros verían defraudadas sus esperanzas. El presente artículo trata de dilucidar, en la medida de lo posible, este problema y de aportar elementos para su valoración desde un punto de vista económico.

II. PREOCUPANTE: EL MERCADO INDUSTRIAL

1. Unión arancelaria

Uno de los logros más importantes en el proceso de integración europea es la creación de una unión arancelaria (4): quedan eliminados los derechos de aduana en el comercio intracomunitario después de sendos procesos de transición, mientras que se establece un Arancel Exterior Común para el comercio con países terceros (5).

Estas condiciones son, evidentemente, favorables para explotar economías de escala, mejorar la eficacia con que operan las empresas, incrementar la inversión productiva, e intensificar el intercambio comercial (6). La mitad del comercio exterior global de los Estados miembros, equivalente al 13 por 100 del producto interior bruto combinado, recae actualmente en exportaciones e importaciones mutuas; en 1960, la magnitud del comercio intracomunitario fue sensiblemente inferior (cuadro n.º 1). Este proceso ha debido de incidir positivamente en la asignación de los recursos en el Comunidad, puesto que la expansión del comercio intracomunitario se debe esencialmente al llamado «efecto de creación de comercio» (y sólo en parte al «efecto de desviación»).

2. Impuesto sobre el valor añadido

Otro logro importante, con miras a la unificación de los mercados nacionales, ha sido la armonización de impuestos indi-

CUADRO N.º 1

PESO RELATIVO DEL COMERCIO INTRACOMUNITARIO (1)

A Ñ O S	PORCENTAJE EN EL COMERCIO GLOBAL		PORCENTAJE EN EL PRODUCTO INTERIOR BRUTO	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
1960	39,1	36,2	6,3	6,3
1965	46,9	43,4	7,5	7,6
1970	51,4	49,2	9,3	9,3
1975	50,7	48,9	10,8	10,7
1980	54,0	48,3	12,7	12,6
1981	51,2	47,7	12,6	12,5
1982	52,0	49,0	12,9	12,8
1983	52,8	50,4	13,1	13,0

(1) Normalizado para la CE-10.
Fuente: Commission of the EC, *Annual Economic Report, 1984-1985*, Bruselas, noviembre 1984.

rectos en cuanto a la aplicación generalizada del IVA desde 1973, con la excepción de Grecia que lo implantará en 1986. Pues, como se sabe, un impuesto indirecto general sobre ventas de tipo multifásico, tal y como se aplicaba en todos los Estados miembros, menos Francia y Gran Bretaña, era proclive a distorsionar la competencia intracomunitaria, porque la desgravación fiscal a la exportación y el impuesto compensatorio a la importación necesariamente eran arbitrarios y podían acarrear subvenciones y gravámenes encubiertos. El IVA, por el contrario, es neutral en cuanto al número de transacciones habidas en el proceso de elaboración y comercialización, por lo que la aplicación del «principio de destino» en los intercambios internacionales garantiza la igualdad de trato entre los productos nacionales y extranjeros.

Dada la neutralidad del IVA con respecto a los flujos comerciales, no supone un problema serio el que los tipos impositivos aún no se hayan igualado

entre los Estados miembros, como la Comisión Europea pretende. Actualmente, en Dinamarca se aplica el tipo normal más elevado (22 por 100) y en Luxemburgo el más bajo (12 por 100), mientras que en Alemania se tributa el 14 por 100 y en Francia el 18,6 por 100. Además, los países de la Comunidad se diferencian en cuanto a tipos reducidos (que aplican todos menos Dinamarca y Gran Bretaña) y tipos incrementados (que existen en Bélgica, Francia e Italia). Todo esto no ha impedido que avanzara el proceso de integración, como ya se ha señalado. No hay indicios de que las empresas implicadas en el comercio intracomunitario se sientan perjudicadas por la diversidad de tipos de IVA, al menos directamente, si bien indirectamente puede surgir algún problema según los procedimientos que empleen las Administraciones nacionales para desgravar las exportaciones y gravar las importaciones.

3. Barreras comerciales internas

No obstante la creación de una unión arancelaria, ahora en proceso de ser ampliada hacia el sur de Europa, y a pesar de una cierta armonización fiscal, a la que se alinearán España y, con algún retraso, Portugal, siguen existiendo en el seno de la Comunidad serias trabas a la libre circulación de mercancías. Algunas de ellas vienen de antaño y no han sido desmanteladas por los respectivos gobiernos; otras son nuevas. La Comisión Europea estima que, respecto al comercio en general, existen actualmente más de 300 barreras internas no arancelarias, con tendencia a aumentar, y que son cada vez más frecuentes los recursos que interpone un Estado miembro contra otro por (supuesta) infracción de la legalidad en materia de libre circulación intracomunitaria.

Las barreras internas tienen su origen en una amplia gama de medidas, que se extienden

- desde restricciones cuantitativas a la importación y controles de cambio hasta subvenciones y otras ayudas fiscales;
- desde los monopolios comerciales estatales hasta las políticas de aprovisionamiento de los organismos públicos;
- desde disposiciones técnicas hasta los procedimientos de despacho de aduana;
- desde regulaciones nacionales de precios hasta los sistemas de patentes.

Los efectos discriminatorios son evidentes cuando un gobierno restringe las importaciones, limita la compra de divisas o presta ayudas financieras a

determinados sectores o empresas. Pero no son menos trascendentes los otros intervencionismos. Por ejemplo, empresas radicadas en un Estado miembro apenas pueden ganar una licitación pública en otro Estado miembro, aunque sean más competitivas. Los trámites burocráticos en las fronteras internas son tan complejos y en algunos casos tan lentos que crean costos notables (estimados en un 5 al 10 por 100 del volumen de ventas), lo cual desalienta a numerosas empresas, sobre todo las pequeñas y medianas, a exportar o importar en la Comunidad (7). Las disparidades existentes en los sistemas de normalización, reglamentación y certificación de productos industriales colocan a todo fabricante que quiera exportar a otro Estado miembro en condiciones de desventaja respecto a los competidores radicados en este país, debido al coste que supone el proceso de homologación de las normas técnicas vigentes en el país de destino; Alemania, por ejemplo, es frecuentemente criticada por utilizar su sofisticado sistema de normalización (DIN) con fines proteccionistas. Otro peligro serio de segmentación del mercado europeo proviene de la primacía que el propio Tratado de Roma confiere a los sistemas nacionales de patentes (artículo 222), puesto que los productores de bienes patentados en un Estado miembro pueden vetar la concesión de patentes análogos en otro Estado miembro y pueden también obstaculizar la reimportación de los artículos que habían exportado con anterioridad (8).

La Comisión Europea es consciente de que medidas y reglamentos de este tipo distorsionan la competencia y, por con-

siguiente, no son compatibles con un verdadero mercado común (9). El problema no sólo consiste en que los gobiernos obstaculizan la libre circulación de mercancías industriales, sino también en que frecuentemente las condiciones de acceso a los mercados nacionales son poco transparentes y están sujetas a variaciones imprevisibles. Esto crea incertidumbre para las actividades exportadoras e importadoras y, en última instancia, incide adversamente sobre la inversión productiva. A pesar de que algún que otro intento de suprimir barreras internas ha tenido éxito, aún queda mucho camino por recorrer para llegar a un mercado unificado. Hasta el momento, al menos, las Administraciones nacionales han dado pruebas contundentes de su ingenio para contrariar los esfuerzos liberalizadores de la Comisión y para implantar nuevas trabas.

4. Causas y efectos

Ante este panorama es menester indagar las causas. Son de índole diversa, difieren entre los Estados miembros y varían en el transcurso del tiempo. Pero si se buscara un denominador común, cabe agrupar las causas en cinco apartados. En primer lugar, los Estados miembros se caracterizan por diferentes tradiciones jurídicas y administrativas, unos están más centralizados que otros y, aunque todos ellos representan economías sociales de mercado (o mixtas), no delimitan de forma similar la actuación pública frente a la iniciativa privada. Probablemente, Alemania y Francia sean los países más representativos

de posturas contrarias. Esta heterogeneidad plantea problemas jurídicos y políticos en el momento de adaptarse al sistema comunitario, que no irán superándose más que en un dilatado proceso de mutaciones de todo tipo.

En segundo lugar, ciertos obstáculos (sobre todo en las aduanas) reflejan simplemente negligencias por parte de la Administración nacional, que pueden tener su explicación en los innumerables «reglamentos», «directivas» y «decisiones» que decretan, según el caso, el Consejo o la Comisión (en virtud del artículo 189 del Tratado de Roma), amén de las numerosas sentencias que dicta el Tribunal Europeo de Justicia (art. 164). Estos aspectos adquieren su importancia sobre todo durante el período inicial de la adhesión de un Estado como nuevo miembro, si sus funcionarios públicos no han sido debidamente preparados para aplicar la normativa comunitaria. Grecia constituye un ejemplo reciente.

En tercer lugar, una serie de intervenciones responden a la demanda social respecto a la defensa del consumidor (vida, salud, intereses económicos, etc.) y a la conservación y protección del medio ambiente. Esta demanda no sólo difiere de un Estado miembro a otro, sino que las discrepancias pueden incluso aumentar en el transcurso del tiempo, ya sea porque los ciudadanos de un país tomen más rápidamente conciencia de la trascendencia de un problema determinado que los de otro país, ya sea porque unos gobiernos actúen con mayor determinación que otros. Conciliar los diversos intereses sin distorsionar los mercados puede resultar muy difícil. El contencioso entre Alemania, por un lado,

y Francia, Italia, Gran Bretaña y la Comisión Europea, por otro, sobre el grado de limitación de las emisiones contaminantes de los automóviles, es el ejemplo más reciente al respecto.

En cuarto lugar, el propio Tratado de Roma prevé la posibilidad de que un Estado miembro restrinja unilateralmente las importaciones procedentes de otro, por razones de desequilibrio de la balanza de pagos (arts. 108 y 109). Francia, Italia y Gran Bretaña son los países que una y otra vez han recurrido a tales medidas de salvaguardia temporal. El problema surge porque siguen persistiendo notables diferencias inflacionarias entre los Estados miembros (10) y, al mismo tiempo, los tipos de cambio no son flexibles. Por el contrario, tanto el sistema cambiario «serpiente» que se aplicó durante la década de los setenta (con las salidas temporales o definitivas de Francia, Gran Bretaña e Italia, según conveniencia), como el actual Sistema Monetario Europeo que comenzó a funcionar en 1979 (sin Gran Bretaña y Grecia), hacen posibles retrasos en los reajustes de las paridades. Entonces se produce en los Estados miembros con mayor estabilidad monetaria una subvaluación de su moneda, lo cual equivale a una subvención de sus exportaciones y de sus industrias sustitutivas de importaciones; en los Estados miembros con mayor inflación ocurre lo contrario. La consecuencia es, primero, una distorsión del comercio intracomunitario y, posteriormente, cuando los países inflacionarios recurren a medidas proteccionistas, su decrecimiento (relativo o absoluto).

Finalmente, ninguno de los gobiernos ha sabido resistir la tentación proteccionista (subven-

ciones incluidas) para ayudar a determinadas empresas o a sectores enteros, aquejados por una grave crisis estructural. La minería de carbón, la industria siderúrgica, la construcción naval, la fabricación de fibras sintéticas y la industria textil constituyen los ejemplos más ilustrativos. Aunque las medidas proteccionistas que un Estado miembro adopta no van, por regla general, directamente dirigidas contra otro Estado miembro, sino contra países terceros (como el Japón, los llamados nuevos países industrializados, España), de hecho sí repercuten en el comercio intracomunitario, distorsionándolo (11). Cuando los gobiernos, cada uno por su cuenta, conceden subvenciones, las distorsiones del juego de la competencia interna son incluso mayores, especialmente cuando las ayudas se dan a fondo perdido, puesto que ya no es la eficiencia con que opera una compañía, o el precio y la calidad del producto que ofrece, lo que determina el volumen de sus ventas en el mercado europeo, sino la disposición de los parlamentos y gobiernos nacionales a socializar pérdidas a nivel empresarial (privado o público).

Por regla general, los gobiernos de los Estados miembros justifican sus intervenciones y ayudas en favor de sus empresas o sectores en crisis aduciendo que de otra forma sería imposible recuperar competitividad internacional y conservar puestos de trabajo. En el aspecto laboral se insiste sobre todo cuando las empresas en crisis están centradas geográficamente y/o dominan la estructura productiva en áreas deprimidas, como ocurre frecuentemente. Por comprensibles que sean estos motivos, la experiencia (en la Comu-

nidad Europea y en otras partes) demuestra que mediante medidas proteccionistas no se consiguen resolver problemas estructurales derivados de costos salariales excesivos, del sobredimensionamiento de las capacidades instaladas o de la ausencia de verdaderas innovaciones de productos, máxime cuando nuevos países exportadores entran con dinamismo en mercados tradicionales y el progreso tecnológico es rápido (12). De hecho, en todos los sectores en crisis, las ayudas gubernamentales no han podido impedir que numerosas empresas hayan quebrado, que la producción haya descendido notablemente y que miles de puestos de trabajo hayan desaparecido. Pero, al mismo tiempo, la sociedad tiene que afrontar un costo alto, puesto que el ineludible reajuste estructural se demora y las actividades no apoyadas ven mermada su rentabilidad, es decir, la crisis se extiende a otros sectores y se perpetúa, tanto a nivel nacional como en la Comunidad entera.

En estas circunstancias, no es de extrañar que el proceso de integración interna haya sufrido una cierta ralentización. Como revelaba el cuadro n.º 1, las exportaciones intracomunitarias, en términos relativos, ya no muestran la tendencia alcista que tuvieron hasta mediados de los años sesenta; el panorama es más bien de estancamiento. Ni que decir tiene que esta evolución también refleja cambios estructurales que son independientes de las imperfecciones institucionales reinantes en el mercado común (13). Pero prácticamente nadie discrepa en el diagnóstico, que reiteradamente emite la Comisión Europea, de que las trabas al comercio intracomunitario tienen su impacto.

III. ALARMANTE: EL MERCADO AGRICOLA

1. Sesgos inherentes a la política agraria común

La unión arancelaria, a que se hizo referencia arriba, fue extendida también al comercio con productos agrícolas, observándose unos períodos de transición ligeramente diferenciados de los aplicados a los bienes industriales (14). Pero, a diferencia de lo previsto para el mercado industrial, el Tratado de Roma estableció con respecto a las actividades agrarias unos objetivos básicos más allá de la libre circulación intracomunitaria de los productos agrícolas. Se trata de fomentar la productividad en la agricultura, de asegurar a los agricultores un nivel de vida comparable al de otros sectores, de estabilizar los mercados internos, de garantizar un suministro regular de productos agroalimentarios, y de mantener unos precios razonables para el consumidor (art. 39).

Dispares, si no contradictorios, como eran y son estos objetivos, la Comunidad hubiera tenido que desarrollar mecanismos adecuados para lograr la mayor aproximación posible y, al mismo tiempo, hacer funcionar el mercado interno. Pero en la realidad recibió prioridad el objetivo redistribuidor en favor del sector agrario. Para ello se configuró, a partir de 1962, la llamada política agraria común, que hoy en día concierne a más del 90 por 100 de la producción agraria en la Comunidad (en 1962 sólo cubría un 50 por 100) y que se instrumenta a través de un

complejo sistema de intervenciones reguladoras de mercado con garantías (totales o parciales) de precios mínimos de venta y severas medidas de protección frente a competidores de países terceros (15). El coste presupuestario de esta política es alto, equivalente a alrededor del 70 por 100 de los recursos financieros propios de la Comunidad y condiciona, por consiguiente, la posibilidad de desarrollar políticas comunes en otros campos.

Las consecuencias internas de la política agraria común son sobradamente conocidas (16) y pueden resumirse indicando que

- los niveles de autoabastecimiento son altísimos y los excedentes de producción resultan ya crónicos en numerosos casos (sobre todo respecto a azúcar, productos lácteos, cereales, carnes, vinos), obligando en repetidas ocasiones a la Comunidad a desnaturalizar o destruir bienes agrícolas o a practicar el *dumping* en los mercados mundiales;

- los Estados miembros «beneficiados» (en concepto de recibir transferencias financieras netas) son aquellos con mayor capacidad de producción excedentaria y menor dependencia de importaciones de países terceros (Francia y, para determinados productos, Alemania), mientras que Estados miembros, cuyos niveles de autoaprovisionamiento son muy bajos (Gran Bretaña, Italia), salen perjudicados y eso que ya son los relativamente más pobres;

- la población de la Comunidad tiene que soportar mermas en la renta real disponible, ya sea debido a cargas tributarias adicionales requeridas para financiar la política agraria común, ya sea por el encarecimiento de

los productos alimenticios en comparación con los precios mundiales, que dicha política inevitablemente ocasiona;

- el incentivo de fraude y de dudosas actividades especulativas es muy alto, debido a que las múltiples regulaciones y provisiones abren posibilidades para conseguir (aunque sea ilegalmente) holgados beneficios, especialmente en el contexto de las subvenciones a la exportación que la Comunidad concede (17).

De otra parte, la política agraria común ha tendido, aunque inintencionadamente, a discriminar los pequeños campesinos en favor de las grandes explotaciones agrícolas. Pues es en éstas donde es técnicamente posible y económicamente rentable aplicar elevados grados de mecanización y de fertilizantes, lo cual permite mejoras importantes de ingresos (aunque sea produciendo excedentes). Y para mayor decepción hay que resaltar que, a nivel agregado, las rentas agrícolas sólo han crecido durante los últimos 25 años a un ritmo inferior al registrado en los sectores industrial y de servicios en cada uno de los Estados miembros, quedando así malogrado el objetivo distribuidor que había sido encomendado a la política agraria común.

El que los agricultores comunitarios iban a ver deteriorada su relación real de intercambio interior era de esperar, dado que en economías avanzadas la elasticidad-ingreso de la demanda de muchos productos alimenticios es inferior a la unidad y tiende a disminuir («ley de Engel»). Pero la obstinación con la que numerosos políticos y funcionarios de las asociaciones de agricultores se niegan a aceptar

la lógica del cambio estructural, ha atrasado una y otra vez una reforma rigurosa de la política agraria común que apoye a los agricultores sin distorsionar los mercados (18). Lo más que se ha hecho hasta ahora ha sido alternar los mecanismos de intervención, ensayar cuotas para determinadas producciones (hasta ahora azúcar y leche) e incrementar los ingresos presupuestarios de la Comunidad (se pasará, en 1986, del 1 por 100 de la base uniforme del IVA al 1,4 por 100 y, en 1988, probablemente al 1,6 por 100), recuperándose así la capacidad de financiar una política manifiestamente distorsionadora. No es de extrañar, por consiguiente, que las discordias, si no enfrentamientos abiertos, entre los gobiernos y entre éstos y la Comisión Europea, sobre todo a la hora de fijar los precios agrícolas de garantía, constituyan ya una constante lamentable en la vida de la Comunidad y que sean poco propicias para fomentar el proceso de integración (19). Y son los conflictos intracomunitarios, además de aquellos con los Estados Unidos y otros países terceros, lo que tiene de común la política agraria común (valga la redundancia). Un verdadero mercado interno, en cambio, no ha sido creado y consolidado.

2. Políticas agromonetarias desintegradoras

El que no exista un mercado común con libre circulación de productos agrícolas no se debe únicamente a las distorsiones inherentes a la política agraria común. Se debe también a que

- los Estados miembros han impuesto trabas no arancelarias

de diversos tipos, alegando su preocupación por la salud del consumidor (sobre todo en Alemania), si es que no se trataba directamente de medidas proteccionistas en favor de los agricultores nacionales (sobre todo en Francia e Italia) o abiertamente de subvenciones (en todas partes);

- el funcionamiento de la unión arancelaria se vio condicionado por la evolución de los mercados cambiarios internacionales que, a partir de finales de los años sesenta, mostraron perturbaciones más o menos acentuadas.

La evolución de los tipos de cambio no hubiera adquirido esa importancia singular que iba a tener si los Estados miembros hubieran aplicado estrictamente los procedimientos que ellos mismos habían acordado en 1962: se había decidido expresar los precios agrícolas comunitarios en términos de la llamada «unidad de cuenta», para la que se estableció un valor en oro puro que equivalía a la paridad de entonces del dólar, de modo que también quedaban fijados los precios agrícolas en las distintas monedas nacionales en la Comunidad (reglamento 129/62). Así nació la llamada «paridad verde», ingrediente lógico del proceso de integración de los mercados agrícolas. Dicho acuerdo suponía que siempre que un Estado miembro reajustara su tipo de cambio respecto al dólar, tendría que adaptar los precios agrícolas domésticos: reduciéndolos en caso de una revaluación de la moneda o incrementándolos en caso de una devaluación.

A la hora de la verdad, no se cumplió lo acordado. El primer país en negarse fue Francia, cuando en agosto de 1969 tuvo que

CUADRO N.º 2

EVOLUCION DE LOS «MONTANTES COMPENSATORIOS» EN EL COMERCIO AGRICOLA (1)
(Porcentaje)

PAISES	1970-73	1974-77	1978-81	1982	1983	1984
Alemania	+ 3,4	+ 11,7	+ 10,3	+ 3,2	+ 8,8	+ 7,5
Bélgica/Luxemburgo	+ 1,4	+ 2,7	+ 2,8	0,0	+ 0,3	0,0
Dinamarca	—	0,0	0,0	0,0	+ 0,8	+ 0,2
Francia	- 1,0	- 11,9	- 10,1	0,0	- 4,0	- 2,6
Gran Bretaña	—	- 15,3	- 24,0	- 10,5	- 4,7	+ 1,1
Grecia	—	—	0,0	0,0	- 1,2	- 0,7
Holanda	+ 1,4	+ 2,7	+ 2,8	0,0	+ 4,9	+ 3,4
Irlanda	—	- 15,3	- 5,4	0,0	- 0,4	0,0
Italia	- 4,2	- 16,2	- 13,5	- 1,0	- 0,6	- 0,1

(1) Calculados como coeficiente de la diferencia entre «paridad verde» y tipo de cambio «central» (o de mercado) sobre la «paridad verde». Para determinados productos pueden darse otros porcentajes, según acuerdos específicos. Los porcentajes constituyen la media aritmética «pro rata temporis» de los periodos indicados.

Fuente: EUROSTAT, *Agricultural Accounts*, varios años. *Anuario Estadístico* del Ministerio Federal Alemán de Agricultura, 1977. *Informe Mensual del Banco Federal Alemán*, mayo 1984.

devaluar el franco francés, porque el Gobierno temía que el encarecimiento de productos alimenticios sería una nueva fuente de tensiones inflacionarias, lo cual contrarrestaría los efectos que se intentaba conseguir con la operación. Alemania siguió el ejemplo, cuando dos meses más tarde hubo que revaluar el marco alemán, pues el Gobierno quería evitar que los agricultores vieran mermados sus ingresos. Aunque por diferentes motivos, de hecho ambos países desvincularon, con la aprobación del Consejo de Ministros, los precios agrícolas domésticos de los precios agrícolas comunes, establecieron así el precedente que podía invocarse posteriormente en situaciones similares y limitaron la vida de un mercado agrícola común, en concepto de unión arancelaria, a unos pocos meses nada más.

Con el desmoronamiento del Sistema Monetario Internacional de Bretton Woods (iniciado con el «acuerdo smithsoniano» de

1971 sobre nuevas paridades) y con el paso hacia la flotación generalizada (en 1973), los gobiernos de la Comunidad hicieron duraderas las intervenciones agromonetarias. El instrumento concebido se ha venido a llamar oficialmente «montantes compensatorios». Detrás de este eufemismo fue creado un sistema mediante el cual los Estados miembros cuya paridad monetaria se devalúa conceden subvenciones a las importaciones agrícolas procedentes de otros países comunitarios e imponen un gravamen equivalente sobre las exportaciones; en los Estados miembros cuya moneda se revalúa, el sistema funciona a través de subsidios a la exportación y gravámenes a la importación. En el primero de los casos, el de la devaluación, el «montante compensatorio» es negativo; en el caso de la revaluación es positivo.

Como puede apreciarse en el cuadro n.º 2, las intervenciones agromonetarias han adquirido en

varias ocasiones dimensiones considerables. El país que con mayor constancia amparó a sus agricultores contra el impacto de reajustes cambiarios fue Alemania; también los países del Benelux aplicaron durante la mayor parte del tiempo «montantes compensatorios» positivos. En el resto de la Comunidad predominan los signos negativos. La consecuencia de estas intervenciones es que no ha habido unicidad de mercado. Los precios agrícolas difirieron notablemente entre los Estados miembros, temporalmente incluso más de lo que lo hicieron antes de implantarse la política agraria común (20).

Desde hace años, la Comisión Europea ha tratado de corregir esta evolución, que una y otra vez ha creado serias tensiones en el seno de la Comunidad. Pero hasta su reunión en marzo de 1984 el Consejo de Ministros no tomó medidas tajantes sobre el sistema desintegrante de los «montantes compensatorios». En virtud de una nueva

fórmula para la determinación de las «paridades verdes», en casos futuros de reajustes cambiarios en un Estado miembro (reglamento 855/84), ya no habrá «montantes» positivos (monedas débiles). Evidentemente, este acuerdo no elimina del todo el sistema, como sería necesario para establecer un mercado común. Además, se ha limitado la vigencia de esta «reforma» a tres años de momento (hasta abril de 1987). Queda por ver si en esta ocasión los gobiernos respetarán realmente su acuerdo y si sabrán perfeccionarlo. No es precisamente un hecho halagüeño que el Gobierno alemán, ante la supresión de los «montantes compensatorios» positivos, haya incrementado fuertemente las subvenciones destinadas al sector agrícola. De esta forma, las distorsiones en el mercado europeo seguirán prevaleciendo.

IV. SIN COMPLETAR: LOS OTROS MERCADOS

Si la Comunidad Europea aún dista de constituir un auténtico mercado integrado con respecto a productos (industriales y agrícolas) generados en los distintos Estados miembros, la unicidad de mercado tampoco es perfecta en el caso de los servicios y en el de los factores productivos, concretamente trabajadores y capitales. Pero, como se verá a continuación, el grado de integración alcanzado es bastante diferente de un mercado a otro.

1. Servicios

Donde menos se ha avanzado hacia un mercado integrado es respecto a los servicios, a pesar de los esfuerzos continuos por parte de la Comisión Europea para lograr una libre circulación de acuerdo con lo establecido en el Tratado de Roma (artículos 59-66). El problema radica en el hecho de que virtualmente todos los servicios — el transporte (aéreo, fluvial y por carretera), la banca, los seguros y los sistemas de información y comunicación — están sometidos a rigurosas reglamentaciones administrativas a nivel nacional. Y los gobiernos nacionales rehusan desregular, en la medida de lo posible y económicamente deseable, este sector.

Dada la heterogeneidad del sector, los argumentos aducidos en defensa de la regulación nacional son variados. En unos casos se hace hincapié en la seguridad del consumidor (transporte, seguros), en otros se subrayan requisitos de inspección central (bancos), y en otros se recalca la existencia de un «monopolio natural» (servicios telefónicos). Puede haber algo de cierto en argumentos de este tipo, aunque la experiencia reciente en otros países, concretamente en los Estados Unidos, demuestra que son compatibles la desregulación de los servicios y los llamados intereses de carácter general (21). Tal y como ocurre con las trabas al comercio intracomunitario de productos industriales y agrícolas, también en el sector de los servicios la referencia a intereses de carácter general puede enmascarar deseos proteccionistas, ambiciones oligopolísticas o afanes de estatismo. No es difícil encontrar en los di-

versos países de la Comunidad ejemplos en este sentido, especialmente en el transporte aéreo y por carretera, en los seguros y en los servicios telefónicos. Aparte de estar restringida la competencia doméstica, lo está también la intracomunitaria, por lo que las diferencias de calidad de los servicios y, a misma calidad, las de sus precios varían considerablemente de un Estado miembro a otro.

2. Trabajadores y profesionales

Mucho más se ha conseguido en cuanto a integrar los mercados nacionales laborales, tal y como lo prevé el Tratado de Roma (arts. 48-58). A mediados de 1968, junto con la realización de la unión arancelaria para el comercio intracomunitario con productos, quedó liberalizada la circulación de mano de obra asalariada (reglamento 1612/68). Criterios similares fueron aplicados en las ampliaciones posteriores de la Comunidad. Además, durante los años setenta, se abrieron los mercados nacionales para el ejercicio de profesiones liberales (médicos, dentistas, veterinarios, por ejemplo) a súbditos de los otros Estados miembros (directiva 73/148 y resolución del Consejo Europeo de 6-6-74).

Sin embargo, aún quedan obstáculos a la plena movilidad laboral dentro de la Comunidad. Por ejemplo:

- En el sector público, si escasean los puestos de trabajo, los ciudadanos del país en cuestión suelen recibir un trato preferencial no justificado por cualidades superiores, aparte de que el derecho comunitario permite

restringir la libre circulación de personas asalariadas por motivos de orden, seguridad y salud públicas;

- persisten importantes diferencias en los regímenes nacionales de la seguridad social, tanto con respecto a las contribuciones a satisfacer, como a las prestaciones a recibir, amén de la posibilidad de transferir derechos adquiridos (pero aún no realizados) en el momento de emigrar a otro país de la Comunidad;

- en cuanto a las profesiones liberales, la heterogeneidad de los sistemas educativos que se aplican en los Estados miembros puede ocasionar sensibles retrasos, si no denegaciones, en el reconocimiento de los diplomas y títulos necesarios para ejercer una actividad determinada (por ejemplo la de abogado o arquitecto).

El que hasta el momento no haya habido importantes movimientos migratorios dentro de la Comunidad, a pesar de notables diferencias salariales y de demás ingresos, posiblemente tenga aquí una de sus explicaciones (22). La consecuencia es que no se ha producido, a través de una integración efectiva del mercado laboral europeo, una nivelación de la productividad y de las retribuciones del factor trabajo en la Comunidad Europea; donde hayan disminuido diferencias salariales, se ha debido más al impacto de las políticas de rentas (de las organizaciones sociales o de los gobiernos) que a la circulación intracomunitaria del factor trabajo.

3. Capitales

En cuanto al mercado de capitales, el estado de integración

conseguido hasta el momento es mayor que con los servicios, pero menor que en el ámbito laboral.

Por un lado, se comenzó ya en 1962 a liberalizar las inversiones intracomunitarias directas, inmobiliarias y financieras (directiva 63/21). También existe el derecho de libre establecimiento de empresas en cualquiera de los Estados miembros. Esta apertura indudablemente favoreció un rápido incremento de las inversiones intracomunitarias, tanto en términos reales como en relación con las inversiones norteamericanas en la Comunidad (23). Buena parte de estas inversiones se realizó en actividades dinámicas (industria química, bienes de equipo), que complementaron así las corrientes comerciales e hicieron más eficiente la división de trabajo en la Comunidad. Pero también han sido (y son) significativas las inversiones cuyo objetivo es sortear las diferentes trabas existentes en el comercio intracomunitario de productos industriales y agrícolas (la industria farmacéutica y la alimentaria constituyen los ejemplos más característicos). En este contexto, los flujos de capital sustituyen a los flujos de productos, son por su naturaleza defensivos (conquista y consolidación de mercados exteriores) y pueden suponer un empeoramiento en la asignación intracomunitaria de recursos.

Por otro lado, la libertad completa e incondicional en la circulación de capital ha sido dificultada, una y otra vez, por diferencias importantes entre los Estados miembros en las políticas coyunturales y de balanza de pagos, así como por la falta de armonización de las reglamentaciones fiscales y del derecho de

sociedades. Es ya casi una paradoja que ante la falta de permeabilidad entre los mercados nacionales financieros hayan tenido que ser países no comunitarios, concretamente los Estados Unidos, los artífices de la creación de un mercado europeo de capitales, incluyendo el mercado de eurodólares (que opera en Londres y Luxemburgo, fundamentalmente) (24). Posiblemente, el retraso en la integración de los mercados financieros ha sido facilitado por la ambigüedad con la que el propio Tratado de Roma se pronuncia sobre el tema y por las «cláusulas de salvaguardia» que contiene (arts. 67, 73, 108 y 109). Era de esperar que, en situaciones económicas precarias, los gobiernos nacionales restringieran los movimientos de capital (25), y así se entiende que la última propuesta de la Comisión Europea, de 1983, para crear un auténtico mercado común de capitales (*Memorandum Ortoli*) no haya prosperado.

Mientras esto continúe así, también es improbable que el Sistema Monetario Europeo vaya a perfeccionarse y que, concretamente, la llamada Unidad Europea de Cuenta (Ecu) se convierta en un importante medio de pagos a todos los niveles, como vienen propugnando algunos Estados miembros (sobre todo Francia). El que en años recientes hayan aumentado las emisiones valoradas en Ecu aún no significa que sea inminente la aceptación generalizada del Ecu como nueva moneda. Pues no sólo es muy pequeño el volumen de emisiones de capital en Ecu en comparación con el total de emisiones en los mercados internacionales (no llega ni al 2 por 100), sino que además la popularidad del Ecu, a

nivel de Estado miembro, está positivamente correlacionada con el grado de debilidad de la moneda nacional y el alcance de los controles de cambio existentes. Esto implica que el Ecu no se convertirá en una moneda común simplemente porque así lo disponga el Consejo Europeo; tendrá que imponerse en el mercado, y su probabilidad de éxito estará hipotecada por el hecho de que su valor, derivado de una cesta de diez monedas nacionales, refleja el impacto que sobre la cotización de éstas tienen las políticas monetarias y financieras de los Estados miembros, aparte de las diferentes tasas de inflación.

V. OBSERVACIONES FINALES

Ha quedado de manifiesto que la Comunidad Económica Europea aún tiene camino que recorrer hasta que se haya creado un auténtico gran mercado interno para la circulación libre de bienes, servicios y factores productivos. En junio de 1985, la Comisión Europea (*Memorandum Cockfield*) exhortó nuevamente a los gobiernos de los Estados miembros a que anulen las trabas intracomunitarias hasta 1992, año en que se habrá consumado la mayor parte de los procesos de transición acordados con España y Portugal.

Un enfoque gradualista tiene la ventaja de que los agentes económicos podrán adaptarse a las nuevas condiciones de mercado común y que, por consiguiente, la reasignación de recursos que esto entraña no estará sometida a mayores perturbaciones, que suscitarían resistencias de tipo político en uno

u otro Estado miembro. Ahora bien, es inexorable que los gobiernos, el Consejo de Ministros y la Comisión Europea actúen con tenacidad, configurando primero los diversos planes de liberalización interna y cumpliéndolos luego escrupulosamente. Estos planes tendrán que llevar aparejados sólidos compromisos que garanticen la competencia en los mercados y la no interferencia administrativa en el mecanismo de precios relativos, mientras que la consecución de objetivos distributivos (por ejemplo en la agricultura) debe acometerse mediante transferencias directas. Comprometerse a un enfoque de este tipo desde luego es, en las circunstancias actuales, más importante que diseñar nuevos proyectos comunitarios (los más recientes conciernen al campo de las nuevas tecnologías, ESPRIT y EURECA), pues sin un verdadero mercado común es improbable que prosperen.

Muchos temen que la nueva ampliación de la Comunidad puede dificultar el proceso de integración interna. Pues, al aumentar las diferencias en el grado de desarrollo y en las estructuras productivas en la Comunidad de los Doce, las tentativas proteccionistas serán igualmente mayores. Estos temores no son gratuitos, sobre todo si los actuales Estados miembros vacilan en poner en marcha las reformas necesarias. Entonces España y Portugal podrían comportarse como los demás y añadir obstáculos a los ya existentes, máxime cuando el excesivo intervencionismo estatal constituye una constante histórica en ambos países. Si esto ocurriera, la Comunidad se vería amenazada por agonía y marginalización.

Pero las perspectivas no tie-

nen que ser necesariamente tan sombrías. Después del ya tan dilatado periodo de crisis y los repetidos fracasos de cumbres europeas, la necesidad de reformar ha quedado manifiesta. Ya se vislumbran algunos países que desean darle nuevos y fuertes impulsos al proceso de integración; el que otros sean todavía un tanto reacios, no es tan grave, pues cabe la posibilidad de proceder «a dos velocidades». Los nuevos Estados miembros tendrán que decidir en su momento cuál de los trenes quieren y pueden coger. Si se impone la convicción de que hay que reformar, la ampliación no supondrá un freno y la Comunidad Europea saldrá potenciada definitivamente.

NOTAS

(*) Contribución para el número conjunto de las revistas PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA e *Información Comercial Española* dedicado a la integración de España en la CEE.

(1) Al mismo tiempo se instituyó la Comunidad Europea de la Energía Atómica, después de que el Tratado de París de 1952 había establecido ya la llamada Comunidad Europea del Carbón y del Acero. La fusión de las tres Comunidades en una sola fue llevada a cabo en 1965. Los Estados que se adhirieron posteriormente a la Comunidad (Dinamarca, Gran Bretaña e Irlanda en 1973, Grecia en 1981) acataron el principio de unidad de mercados.

(2) Véase DERRICK WYATT y ALAN DASHWOOD, *The Substantive Law of the EEC* (London: Sweet & Maxwell, 1980), así como el número extraordinario, dedicado a «Las Comunidades Europeas», de *Documentación Administrativa*, n.º 185, enero-marzo 1980.

(3) He analizado este aspecto en «Is European Integration now Due to Inertia or Conviction», *The World Economy*, vol. 7 (1984), págs. 33-46.

(4) Algunas de las consideraciones en éste y en los próximos apartados se refieren también al comercio intracomunitario de productos agrícolas.

(5) Los «Seis» completaron la unión arancelaria el 1 de julio de 1968, es decir, 18 meses antes de lo estipulado en el Tratado de

Roma. La unión arancelaria para la CE-9 entró en vigor el 1 de julio de 1977, la de la CE-10 lo hará el 1 de enero de 1986 y la de la CE-12 el 1 de enero de 1993.

(6) Para una exposición teórica y contrastación empírica, véase JACQUES PELKMANS, *Market Integration in the European Community* (The Hague: Martinus Nijhoff Publ., 1984), capítulos 1 y 2.

(7) De formalidades aduaneras excesivas se vienen quejando también los ciudadanos que viajan de un Estado miembro a otro. En junio de 1985, los Gobiernos de Alemania, Bélgica, Francia, Holanda y Luxemburgo han acordado suprimir en gran medida los controles fronterizos de los viajeros.

(8) El ejemplo más ilustrativo de «patentes defensivas» es el mercado para productos farmacéuticos. Como agravante adicional cabe mencionar el hecho de que estos productos sólo pueden ser comercializados en un país miembro si las autoridades nacionales competentes así lo autorizan, lo cual no está garantizado (aunque el producto en cuestión no sea nocivo).

(9) En 1983, un Informe de la Comisión al Consejo, conocido, por el nombre del Comisario responsable y patrocinador, como Memorandum Narjes, lo puso de relieve con admirable claridad. Se pensó entonces que los problemas del mercado interno iban a acaparar la atención de la cumbre europea de Stuttgart (junio de 1983), pero ni se discutió el tema.

(10) El abanico inflacionario (precios al consumidor) comprendió tasas entre el 2,9

por 100 (Alemania) y el 4,3 por 100 (Francia) durante la década de los sesenta, entre el 5,2 por 100 (Alemania) y el 14,6 por 100 (Italia) durante la década de los setenta, y entre el 3,6 por 100 (Alemania) y el 19,8 por 100 (Grecia) en lo que va de los años ochenta (Fuente: IMF, *International Financial Statistics*).

(11) Debe dejarse constancia de dos casos particularmente graves: En uno de ellos un gobierno se desvincula, aunque sea parcialmente, de la política comercial común, invocando el art. 115 del Tratado de Roma. Ello supone la introducción unilateral de cupos o prohibiciones a la importación de países terceros. En 1982 se han adoptado en 12 ocasiones medidas de este tipo sobre productos industriales, en 1983 ha sido en 113 ocasiones y en 1984 en 102. Como Estados miembros más proclives a estas actuaciones destacan Irlanda, Francia e Italia (en este orden). El otro caso se refiere a la insistencia con que algunos países retienen lo que llaman «prerrogativas históricas» en el sentido de limitar cuantitativamente la importación de un producto específico procedente de determinados países. Así lo vienen practicando Francia e Italia frente a los automóviles japoneses: sutilmente restringen la importación anual en el 3 por 100 del consumo interno y en 2.200 unidades, respectivamente. En ambos casos, las importaciones restringidas por un Estado miembro se desvían hacia los Estados miembros más liberales, pudiendo suscitar allí problemas de absorción.

(12) Para una exposición de las falacias y consecuencias adversas del proteccionis-

mo, véase la *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 3/1984.

(13) Por ejemplo, la segunda explosión de los precios petrolíferos en 1979-80 ha abierto para las empresas comunitarias nuevos mercados de exportación en los países de la OPEP, mientras que en la Comunidad se iniciaba un proceso de recesión coyuntural. En cuanto a los porcentajes del comercio intracomunitario en el PIB, hay que tener en cuenta el crecimiento relativo del sector de los servicios.

(14) La integración interna comenzó en 1962 (primero para cereales, huevos, carne de porcino y carne de aves) y concluyó, para la CE-6, a mediados de 1969. En las ampliaciones posteriores de la Comunidad se establecieron períodos de transición variados según producto y país adherente.

(15) Véase, por ejemplo, BRIAN E. HILL, *The Common Agricultural Policy - Past, Present and Future* (London, New York: Methuen, 1984).

(16) Existe una bibliografía muy amplia sobre este tema, imposible de citar aquí. A título ilustrativo, véase HORST RODEMER, *Die EG-Agrarpolitik - Ziele, Wirkungen, Alternativen* (Tübingen: J. C. B. Mohr, 1980, para el Instituto de Economía Mundial); MALCOLM D. BALE y ULRICH KOESTER, «Maginot Line of European Farm Policies», *The World Economy*, vol. 6 (1983), págs. 373-391.

(17) El negocio consiste en cobrar repetidamente subvenciones pero sin exportar realmente. Para una interesante exposición de estos casos y otros ejemplos sugestivos, véase HARALD HOTZE, *Skandal Europa - 25*

Jahre Europäische Gemeinschaft oder wie sich eine Idee zu Tode subventioniert (München: Bertelsmann, 1982).

(18) Son innumerables las propuestas que han aportado economistas especializados en esta difícil materia (especialmente alemanes e ingleses). Para un resumen, véase JUERGEN B. DONGES *et al.*, *The Second Enlargement of the European Community - Adjustment Requirements and Challenges for Policy Reform* (Tübingen: J. C. B. Mohr, 1982, para el Instituto de Economía Mundial), págs. 159 y ss.

(19) El ejemplo más reciente lo ha protagonizado el Gobierno alemán, que en junio de 1985 ha aplicado el veto a la propuesta de la Comisión Europea, apoyada por los otros nueve Estados miembros, de reducir los precios de los cereales para la campaña 1985-86 en un 1,8 por 100 (originalmente se previó el 3,6 por 100). Para ello el Gobierno alemán invocó un «interés nacional vital», por cierto, por primera vez desde que el famoso «acuerdo de discrepar», adoptado en la cumbre de Luxemburgo en 1966, consagró esta vía. Esta postura es tanto más extraña por cuanto el Gobierno alemán venía demandando la reducción de los gastos comunitarios para el sector agrícola e insistía en la necesidad de sustituir en los procesos decisivos en el Consejo de Ministros el voto por unanimidad por el de mayoría cualificada (que es lo que prevé el Tratado de Roma).

(20) Véase RODEMER, *ob. cit.*, págs. 123 y ss.

(21) Sobre este tema, véanse diferentes

estudios en HERBERT GIERSCH (ed.), *Reassessing the Role of Government in the Mixed Economy y New Opportunities for Entrepreneurship* (Tübingen: J. C. B. Mohr, 1983 y 1984, respectivamente, para el Instituto de Economía Mundial).

(22) También habrán tenido su influencia factores como un entorno social y cultural desacostumbrado, condiciones climáticas poco apetecibles o dificultades de idioma para que un país determinado no haya atraído más trabajadores y profesionales de otro. El único movimiento migratorio significativo dentro de la Comunidad corresponde al de mano de obra (generalmente poco cualificada) de la Italia meridional a la Europa Central. Sobre detalles informa anualmente la OCDE a través del *Système d'Observation Permanente des Migrations* (SOPEMI), París.

(23) Véase JACQUES PELKMANS, «European Direct Investment in the European Community», *Journal of European Integration*, vol. 7 (1983), págs. 41-70.

(24) El mercado de eurodólares se ha convertido en la fuente principal de recursos externos del Banco Europeo de Inversiones, a través del cual la Comunidad contribuye a la financiación de proyectos de desarrollo en regiones deprimidas.

(25) El ejemplo más reciente y espectacular corre a cargo de Francia, donde en mayo de 1981 el nuevo Gobierno socialista impuso severos controles para impedir una fuga de capitales en el contexto de sus programas de nacionalización de empresas y de aumento de la presión fiscal.