

LA DIALECTICA DE LA COMUNIDAD

Una revolución está en marcha en la Europa occidental. Es posible que se trate de un hecho menos espectacular que las revueltas comunistas en Rusia o que el proceso de descolonización de Africa y Asia, pero encierra, por lo menos, idéntica profundidad. Hace 170 años, la Revolución francesa esparció por el mundo el fermento nacionalista; hoy, la revolución europea, extendiéndose desde Europa sobre el resto del mundo, está neutralizando el nacionalismo con un nuevo ideal—el concepto de Comunidad, que intenta superar el concepto de lo nacional—, el cual, por los servicios prestados a lo largo del siglo XIX, hizo abortar tantas esperanzas como la Humanidad creía merecer para el siglo XX.

Al final de la segunda guerra mundial comenzó la génesis de un estado de opinión que, huyendo aterrorizada de los horrores de Auschwitz e Hiroshima, buscaba ansiosamente una forma de gobierno universal, la proscripción de la fuerza como procedimiento diplomático, la reducción de la soberanía de las naciones y una legislación universal pronunciada y sancionada por una autoridad federal mundial. La Conferencia de San Francisco, al no dar origen más que a la Organización de las Naciones Unidas, echó por tierra todas aquellas esperanzas de un pronto gobierno universal. A falta de un progreso a escala mundial, los federalistas europeos sintieron que su responsabilidad les obligaba a comenzar con sus propios países y a producir la integración de sus naciones antes de que el aparato de sus estados nacionales hubiera recristalizado y se hubiera reafirmado con los intereses que siguen a aquella cristalización como la estela al buque.

Algunos de ellos, regionalistas faltos de mejor empeño, comenzaron con los mismos errores, con las mismas falsas esperanzas que habían hecho a los federalistas mundiales objeto de maldición: la ilusión de que, por el hecho de crear instituciones comunes, podían archivarse permanentemente las

divergencias reales de interés y de significación exterior. Al clamar por unos Estados Unidos de Europa que habría que establecer de un solo golpe estaban ya condenados a recibir una desilusión parecida. El Consejo de Europa, con todas sus debilidades, sigue constituyendo un monumento a lo que sucede cuando se ataca este problema sin tener en cuenta todos sus factores.

Pero hubo otros más prácticos, más empíricos, más graduales en su movimiento, que creyeron que las instituciones comunes no pueden preceder a los intereses comunes para crearlos luego, sino que aquéllas deben seguir a éstos influyéndolos y experimentando recíprocamente su influencia. El resultado fué una técnica política pragmática: la explotación táctica de los problemas particulares para crear instituciones que, a su vez, han tenido un doble efecto: han facilitado la solución de otros problemas y han suscitado la aparición de nuevos problemas que sólo podrían ser solucionados avanzando por la misma vía.

Esto es dar a las cosas un sentido abstracto; permítasenos dirigir nuestra mirada hacia lo concreto de los hechos. La Autoridad Internacional del Ruhr constituía el organismo aliado de control sobre las industrias alemanas del carbón y del acero a las que las naciones aliadas consideraban esencial mantener bajo vigilancia si querían disfrutar de alguna paz espiritual después de tres oleadas agresivas germanas sobre sus vecinos. Tesis: Alemania no debería recuperar jamás su control nacional sobre sus recursos de carbón y acero. Antítesis: no puede mantenerse eternamente hacia Alemania una actitud discriminatoria; todo intento en tal sentido constituiría exactamente aquello que se trata de evitar. Síntesis: otros países deben entregar a una autoridad supranacional aquel control sobre el carbón y el acero que precisamente están decididos a que Alemania no recupere nunca.

El Plan Schuman para el establecimiento de la Comunidad del Carbón y del Acero provocó repercusiones de dos tipos. La gran disputa territorial pendiente entre Francia y Alemania al término de la segunda guerra mundial era el Sarre: un millón de personas cuya lengua nativa era más el alemán que el francés, pero, al mismo tiempo, un terreno codiciado por su rica producción de carbón y acero. Una vez que carbón y acero fueron monopolizados por Francia, Alemania y otros miembros de la Comunidad, aquella amarga disputa se convirtió en algo más bien disuelto que solucionado. La transformación experimentada por el conjunto convirtió la discusión sobre carbón y acero en algo sin sentido y, con un mínimo de malas

artes, el Sarre fué integrado en la República Federal y desde entonces cesaron los conflictos directos entre Francia y Alemania.

El otro tipo de repercusiones que fluyó de la Comunidad del Carbón y del Acero consistió en la aparición de nuevos problemas, consistió realmente en la anomalía planeada de una integración parcial. ¿Cómo podría haber una política común para el carbón y el acero, no habiendo una política común para el petróleo, el gas natural o la energía atómica? ¿Cómo podría haber una política común para el carbón y el acero si no iba acompañada de una armonización con los transportes y con la política laboral? Y, si las tarifas del transporte se armonizan en relación con el carbón y si se crea una política laboral armónica respecto al carbón y al acero, ¿cómo puede continuar siendo diferente el resto del transporte y de la política laboral? Una vez más, nos encontramos con que el progreso resulta de un proceso dialéctico: para solucionar los primeros problemas ha tenido que producirse una integración parcial del carbón y del acero. Pero la integración de unos sectores económicos sin integración del resto constituye una anomalía. Por consiguiente, de una integración parcial debe continuarse hacia un Mercado Común general.

Llegados a este punto, examinemos la técnica institucional de esta integración. Sobre todo, hay tres características notables. Primera: Cada uno de los tratados que establece una de las tres Comunidades contiene un rígido espinazo de obligaciones concretas. «Desde el 1 de enero de 1970 el común arancel exterior aplicable a la carne de volatería y sus despojos comestibles (excepto hígado) frescos, refrigerados o congelados será de 18 por 100 sobre su valor.» Este espinazo es un plan de doce años sobre el que se ha dado precisa conformidad por anticipado y que se halla ya firmado, sellado y en curso, pase lo que pase.

Pero, unidos a este rígido espinazo de concretas obligaciones, se encuentran los músculos: compromisos garantizando el acuerdo sobre políticas comunes por ciertos procedimientos y con ciertos límites. Si todos los problemas que se presentan, en circunstancias todavía imprevisas, hubieran sido debatidos o constituyeran el objeto de un intento de solución antes de que se firmase el tratado, el anteproyecto estaría aún hoy en estudio. Tal como es la situación actual, el convenio «espinazo» de concretas obligaciones realiza dos cosas: por un lado, fuerza el ritmo hacia ulteriores y mutuas obligaciones concretas, agudizando la necesidad de ponerse de acuerdo sobre políticas conjuntas; por otro lado, facilita también tal acuerdo posterior, por

la simple acción del paso del tiempo, aumentando la confianza mutua entre los países que laboran juntos dentro de la Comunidad y aumentando también la congruencia de sus intereses sustanciales.

En tercer lugar, el Tratado establece las instituciones de la Comunidad con independencia de los Gobiernos miembros para proponer líneas políticas, para actuar, si se desea continuar con la metáfora, como el cerebro que dirige los músculos dentro de los límites marcados por el esqueleto-Tratado. Tales líneas políticas de la Comunidad pueden y deben ser concebidas, no para reconciliar las diferentes políticas nacionales (planeadas para solucionar problemas parciales o para desviarlos sobre el país vecino), sino para atacar el problema mismo a un nivel de Comunidad y desde un punto de vista de Comunidad en interés de todos sus ciudadanos, prescindiendo del color del pasaporte que lleven consigo. Pero las decisiones supremas sobre estas fundamentales líneas políticas no son adoptadas por la Comisión misma, sino por los Gobiernos nacionales en los Consejos de Ministros.

En este Consejo, al principio, cualquier Gobierno podía vetar las propuestas de la Comisión. Pero, con el tiempo, ya no es preciso que las votaciones sean unánimes: es suficiente una mayoría calificada, de manera que hacen falta por lo menos dos Gobiernos para vetar una propuesta, con la particularidad de que Luxemburgo no cuenta y de que incluso los tres Estados del Benelux pueden ser rechazados. La fecha a partir de la cual una mayoría calificada de Gobiernos es suficiente para decidir sobre las propuestas de la Comisión varía con el campo de acción de que se trate: para los «cartels» fué enero de 1961, para comercio exterior será 1966 y para el conjunto total de los demás asuntos, 1970. El Tratado obliga así a los Gobiernos no simplemente a una escala, sino a una escalera de supranacionalidad. Esto no es una estructura federal ni confederada y es algo más que un simple compromiso entre ambas cosas; es un sistema de comunidad *sui generis*, en el cual los órganos de la Comunidad proponen, pero los Gobiernos nacionales disponen de acuerdo con unas reglas de votación que progresivamente limitan el poder de veto de cualquiera de ellos singularmente considerado.

No puede haber la menor duda de que vamos a vivir muy pronto la etapa inmediata de esta dialéctica. Así como la Autoridad del Ruhr, chocando con el principio de no-discriminación terminó convirtiéndose en la Comunidad del Carbón y del Acero, y así como la Comunidad del Carbón y del Acero,

al asimilar ciertas nociones de la inseparabilidad de diferentes sectores de la vida económica, condujo a la Comunidad Económica general, así también, a su vez, esta organización, cortada en otro tiempo por el patrón de la moderna democracia, reúne probabilidades de conducir a instituciones políticas de una clase más directa y democráticamente responsable. Las decisiones del tipo que ha formado el material de la política nacional han sido transferidos a Bruselas; no sería extraño que surgiera una petición en pro de un Parlamento Europeo directamente elegido y en favor de un ejecutivo más directa e inmediatamente responsable ante él. Y, una vez que los órganos de la Comunidad cuenten con tal legitimación democrática, podemos esperar que se produzca una tendencia hacia un acrecentamiento ulterior de sus poderes efectivos y hacia un reforzamiento de la argumentación en favor de una ampliación de su ámbito de competencia a otros campos de común interés.

Más allá del Mercado Común.

Pero la dialéctica de la Comunidad no se confina al desarrollo interno de los Seis, sino que está ahora comenzando a operar desde Europa hacia afuera, incluyendo círculos cada vez más amplios del resto del mundo en el proceso de confesar responsabilidades conjuntas. La solicitud británica ha servido para apretar aquí el gatillo de procesos políticos irreversibles. Puesto que, por mucha importancia que ello tenga para sus cincuenta millones de habitantes, los efectos sobre Inglaterra misma, si ingresa en la Comunidad, constituyen sólo un aspecto del problema; incluso los efectos a corto plazo que se producirían sobre la Commonwealth y sobre los cuales tanto se ha discutido no agotan la significación de tal paso. Mucho más importante desde un punto de vista internacional, el resultado más notable del ingreso británico en el Mercado Común es que tal ingreso transformaría, de un soplo, toda la naturaleza de la organización respecto al resto del mundo. La Comunidad tuvo conciencia de las repercusiones que sus formas políticas provocarían ante terceros países en el pasado, pero ahora está siendo empujada a desempeñar una misión mundial mucho más amplia.

La Comunidad, aumentada con la inclusión de Inglaterra, Irlanda, Dinamarca y Noruega será incapaz, por la simple razón de su tamaño, de escapar a las consecuencias externas de su propio éxito. Con 230 millones de habitantes (contra 210 de la Unión Soviética y 180 de Estados Unidos) pro-

ducirá más carbón y más acero que cualquiera de los otros dos colosos y su movimiento comercial representará un 30 por 100 de la cifra alcanzada, por este concepto, por todo el mundo no soviético.

Pero por encima de su simple peso en la escena mundial, la Comunidad se está enfrentando con problemas especiales derivados de la solicitud de ingreso presentada por Gran Bretaña. De hecho, las negociaciones de Bruselas—que se iniciaron para estudiar la forma en que la economía británica podía ser acomodada dentro de la Comunidad—se han convertido ahora en una negociación sobre el lugar que a la Comunidad corresponde en el mundo. Al discutir sobre la agricultura inglesa, sobre las exportaciones de artículos alimenticios de la Commonwealth, sobre la importación de productos manufacturados de Asia o sobre la situación de la libra esterlina, tanto Inglaterra como la Comunidad tropiezan de lleno con problemas mucho más generales, pero muy serios: dilemas que, aunque pueden presentarse ataviados con un disfraz bilateral, sólo pueden ser resueltos si se los trata en términos globales; dificultades que, aunque puedan aparecer hoy en actitud estática, sólo son susceptibles de ser solucionados si se los extrapola a un marco mundial de rápida evolución dinámica.

Por esto mismo, el ingreso británico no puede ser juzgado por la vara de una acción aislada dentro de un contexto estático. Inglaterra, tocando el problema de su esencia, no puede entrar en la Comunidad de los Seis; todo lo más, puede pasar a través de ella. Su ingreso está arrojando sombras ya antes de producirse y, una vez que se halle dentro, todo el experimento cambiará más aún su propia naturaleza y carácter. Uno se siente tentado a reflexionar: «El Mercado Común está muerto, ¡viva el Mercado Común!» Así como el concepto de un Mercado Común con sus bayonetas dirigidas contra el mundo exterior—si es que alguna vez disfrutó de un poderoso apoyo—está siendo arrollado y obligado a retroceder, la entrada británica condicionará inmediatamente las respuestas de terceros países que se encuentran a la expectativa fuera de los límites de la nueva Comunidad ampliada. La decisión británica, al poner al rojo unos problemas que no han sido sino rescoldo durante un buen lapso de tiempo, puede actuar como catalizador, reestructurando las relaciones internacionales mucho más allá de los confines de Europa misma.

Inglaterra solicitaba condiciones especiales que hubieran creado una relación de preferencia con los países ultramarinos de la Commonwealth. Tal relación podría ser aceptable para los Seis y para las partes contratan-

tes del G. A. T. T. mientras sólo afectase a 60 millones de africanos; pero una preferencia por 700 millones de asiáticos, canadienses, sociedades multirraciales africanas, y habitantes de las antípodas era asunto completamente distinto. Los Seis habían formulado la doctrina de no-discriminación entre terceros países y esta formulación se produjo en los primeros momentos y probablemente como reacción a las propuestas de la Asociación Británica de Libre Comercio. Para esta antítesis, entre arreglos en el interior del Commonwealth y no-discriminación en el exterior de la Comunidad, había una sola salida lógica: enterrar las demandas británicas de garantías comerciales preferentes con soluciones mundiales a problemas comerciales mundiales (apenas puede sorprender que, con este objeto, las negociaciones hayan resultado demasiado restringidas, los asistentes demasiado pocos y el tiempo demasiado corto).

Al plantear el problema de las relaciones externas de la Comunidad antes de que los Seis estuvieran totalmente dispuestos a aceptarla bajo el Tratado, hemos conseguido influir en sus formas de pensar; por otro lado, la Commonwealth aceptó, en la Conferencia de septiembre, los cuatro objetivos esbozados por el Gobierno británico: la expansión comercial, el mejoramiento de la organización de los mercados mundiales para productos agrícolas, la seguridad de mejores oportunidades comerciales para los países en etapa de desarrollo y la regulación de los excedentes alimenticios disponibles para ayudar a los pueblos necesitados. Estos cuatro objetivos constituyen en su conjunto una medida del largo camino recorrido desde las pueriles preocupaciones que un año antes estaban de moda en torno a la horticultura británica y evidencian la naturaleza mutuamente educativa de las negociaciones de Bruselas, las cuales, partiendo de la tesis agrícola de la Comunidad y de la antítesis británica y de la Commonwealth, han conducido a conceptos de orden universal. La adopción de estas ideas por la Conferencia de Primeros Ministros implica sin ninguna ambigüedad la disolución del sistema preferencial de la Commonwealth en la no-discriminación mundial y demuestra que las repercusiones introducidas en el mundo con el concepto de comunidad por el simple «fermento de cambio» pueden ser reproducidas mucho más allá de los confines de Europa. Ingrese Inglaterra en el Mercado Común o no, nunca podremos volver a pensar en la Commonwealth con los mismos términos discriminatorios utilizados en Ottawa: la misma lógica hemos utilizado para defenderlo antes de que la Comunidad nos forzara a una defensa no discriminatoria de países ajenos a la Commonwealth enfren-

tados con problemas análogos. Así, no sólo la política comercial de los Seis, sino también la de la Commonwealth han resultado golpeadas en la colisión intelectual entre ambos—otro ejemplo más de la tendencia según la cual una vez que comienza el cambio, una vez que los intereses chocan y son compelidos a enfrentarse con una revalorización general, el resultado de tal desafío tiene muchas posibilidades de ser un estado de cosas menos irracional que el estado de cosas primitivo.

En el campo de los productos primarios, ya sean tropicales o templados, es actualmente política oficial de los Seis (con la que el Reino Unido se muestra de acuerdo) que en los próximos años deberán formalizarse acuerdos mundiales sobre los artículos de consumo con objeto de estabilizar precios y garantizar salidas, transformando así radicalmente las relaciones comerciales y asistenciales entre Europa y aquellas partes del mundo en estado de desarrollo.

Pero llevando el tema a sus últimas consecuencias, tampoco es Europa una unidad de suficiente magnitud para enfrentarse con un problema de orden mundial. Solamente una más amplia asociación que incluya a los otros más importantes países productores e importadores puede abordar el asunto.

Ni tampoco los Estados Unidos quedan al margen. El otoño de 1962 asistió a la aprobación del Acta de Expansión Comercial, del Presidente Kennedy—respuesta americana a las amenazas, en gestación, de una Comunidad ampliada—, entre cuyos planes figuraba la libre entrada de productos industriales en todos los países industrializados de la tierra. En el terreno de la defensa, la N. A. T. O. tiene ya un buen número de caracteres supranacionales, y el discurso pronunciado por el Presidente Kennedy el Día de la Independencia, preconizando una declaración de interdependencia, es la expresión política de una nueva conciencia universal que está fermentando en Estados Unidos de América; por otro lado, la experiencia de sentirse a pocos minutos de los proyectiles soviéticos con base en Cuba, puede muy bien haber servido para agudizar extensamente un sentido de interdependencia internacional entre las Américas.

Carecemos de espacio para discutir los planes de formación de un fondo de reserva destinado a suavizar el problema de la liquidez mundial y a permitir a los países en desarrollo el mantenimiento de mayores reservas de oro y divisas con que fortificar las necesidades de sus balanzas de pago. Tampoco podemos discutir aquí la elaboración, más y más urgente cada día, de un auténtico plan mundial de desarrollo económico. Lo que sí está claro es

que un ataque contra todos estos problemas tendrá—al igual que el establecimiento del Mercado Común en Europa—repercusiones políticas, y esta vez a escala mundial.

La integración monetaria exigirá autoridades monetarias centrales más fuertes, y éstos necesitarán una supervisión democrática. Cualquier medida que tienda a organizar mercados para los artículos de consumo implicará sin duda nuevas instituciones dentro de las cuales productores y consumidores trabajen juntos en interés mundial. Una revalorización de la estrategia mundial de desarrollo significaría, como muy poco, mayores poderes para la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, pero, políticamente, es cada vez más absurdo creer que tales asuntos podrían arreglarse tranquilamente por el procedimiento de que las naciones «donantes» presentasen ante los países en desarrollo *hechos consumados*. La reconstruida asociación entre la Comunidad Europea y una decena de países africanos dará a los participantes africanos paridad de representación en el contexto afro-europeo, y un equilibrio político similar entre todos los países del mundo en estado de desarrollo debe venir a complementar la O. E. C. D. en el futuro inmediato, o las agencias especializadas de las Naciones Unidas tendrán que ser empleadas mucho más vigorosamente.

Las deliberaciones que todas estas ideas llevan consigo pueden parecer desordenadas: instituciones de la Comunidad, consultas con la Commonwealth, maquinaria de asociación afro-europea, comités o de la O. E. C. D., reuniones para el desarrollo en las Naciones Unidas dando igual representación a países desarrollados y en desarrollo, etc., etc. No pueden ser estructuras nítidas ni pueden tener un valor absoluto, ya que su rasgo pleno será que, por la técnica de la Comunidad, serán funcionales, cortados para desempeñar sus misiones específicas. Pero este mismo desorden tiene sus virtudes. Podría resultar desastroso, por ejemplo, pretender organizar la ayuda al desarrollo siguiendo las líneas de la N. A. T. O. La ayuda al desarrollo es algo muy diferente de la defensa occidental y no debe estar sujeta a consideraciones de defensa. Contrariamente, los problemas de política exterior parecen exigir, en primer lugar, un marco bastante más estrecho, quizá solamente continental. La defensa puede ser un objetivo necesario, pero hay otros de, por lo menos, idéntica urgencia y ninguno debe ser subordinado a otro ni debe producir una distorsión en la escala, estructura y calidad de asociado de los demás.

Podemos ver así cómo las organizaciones regionales existentes, parcial-

mente transformadas, son suplementadas por otras y entretejen estructuras políticas, muchas de las cuales cristalizan en torno a la Comunidad, otras en absoluto ajenas a ella, aunque—como en América Latina—inspiradas en ella, en parte. Tal malla podría ser a la vez lo bastante fuerte y flexible para absorber también a países de la Europa oriental si, llegado el momento, fuera necesario que así lo hiciera—como principio, de la misma forma que Yugoslavia está comenzando a trabajar con la O. E. C. D.

Puede llegar el tiempo en que incluso la Unión Soviética, si sus relaciones con China empeoran, desee laborar más estrechamente con los países no soviéticos y cuanto más fluida y naturalmente esto sea posible, tanto mejor. Después de todo, tampoco constituye el menor objetivo de toda esta edificación de estructuras entrelazadas el suavizar la cristalización del mundo en bloques de poder de cortantes aristas.

Aquellos que consideran que la Comunidad es simplemente un puntal de la Alianza Occidental han tergiversado básicamente su significación. La Comunidad no ha levantado ningún nuevo bloque propio en el viejo juego del equilibrio de poder; antes bien, ha iniciado un nuevo movimiento concebido para trascender de toda política de poder como tal. La Comunidad no proporciona un medio para mantener el poder y el prestigio de Inglaterra ni su lógica conduce a la creación de un «super-Estado» europeo ni puede agotarse a sí misma en instituciones atlánticas primarias. La cooperación no es bastante, pero tampoco lo es el Atlántico. El movimiento funcional a un nivel europeo puede alcanzar tal densidad en los próximos años como para constituir virtualmente una nueva unidad regional. Entonces llegará el momento en que utilicemos esta nueva unidad naciente como instrumento para una regresión del movimiento funcional a una escala más amplia, universal. La dialéctica de la Comunidad jamás ha operado por inevitabilidad histórica ni ha exigido en cada nueva etapa un esfuerzo de planificación o de voluntad política. Quizá debemos trabajar nosotros sobre todo con aquellos que en Europa ven que la dinámica interior del Continente no tiende a la cristalización de cualquier otra unidad soberana de mayor extensión, sino que, por el contrario y de manera mucho más corrosiva, tiende a la disolución de las unidades soberanas singularmente independientes y a su sustitución por instituciones funcionalmente orientadas, democráticamente controladas y geográficamente entrelazadas como base—naturalmente, en gran medida como la fórmula—del futuro gobierno mundial.

U. W. KITZINGER.