

## LA APROXIMACION ECONOMICA DE LOS PAISES BAJOS

(BENELUX)

Los tres Estados formados sobre el territorio comúnmente llamado e históricamente conocido por el nombre de Países Bajos, han decidido formar una unión aduanera con evolución hacia la unión económica. Bélgica, Holanda y Luxemburgo, poco a poco, entran en el concierto internacional con el nombre de Benelux (primeras sílabas de Bélgica, Neerlandia y Luxemburgo). La aproximación en las diversas fases ya transcurridas, o en elaboración, es progresiva y no ha conseguido aún el término propuesto.

La agrupación no pertenece a una idea ni a una corriente recién nacida o accidental; tampoco es la colaboración una forma aislada, estrictamente restringida al terreno económico, sino que se extiende a otros aspectos de la vida de estos Estados.

Holanda, Bélgica y Luxemburgo no son países extranjeros. En la época de la formación de las naciones en Europa, después de las grandes migraciones, el territorio y el pueblo de estas regiones se aglutinaron en una sola nacionalidad. Exactamente como en España, Francia o Alemania, la gente, establecida en estas comarcas, parecida por su constitución, su origen, su lengua y sus costumbres sintió el afán de agruparse en una sola nación. Fué la obra de los duques de Borgoña reunir las diecisiete provincias, con impulso desde la tierra de Flandes, en la nación de los Países Bajos, la cual, en aquel entonces, era la nación más rica y próspera del Occidente. Las guerras de religión dislocaron artificialmente esta nación, y la separaron en dos partes que han vivido una vida propia. Los Paí-

ses Bajos del Norte han sido siempre independientes, mientras que los Países Bajos del Sur, durante casi dos siglos, se incorporaron a la vida de otras naciones. Por breve plazo, desde el Tratado de Viena en 1815 hasta la revolución brabantona en 1830, las dos partes hermanas fueron reunidas otra vez. Pero pronto, la separación se realizó de nuevo. En 1830, después de la intervención del ejército francés bajo el mando del general Gerard en favor de los insurgentes bruselenses, Bélgica se separó de Holanda, y ambas han seguido independientemente desde aquel acontecimiento el camino de la acción autónoma, aunque la soberanía de Bélgica fuese restringida por la neutralidad obligatoria hasta el Tratado de Paz de Versalles de 1919.

Sin embargo, la vida aislada y a veces antagónica no corresponde a la naturaleza de estas regiones y de sus habitantes. La separación fué mucho más el resultado de influencias y acciones exteriores. Dentro de los países interesados, las fuerzas centrípetas nunca fueron vencidas, menos aun aplastadas. Tanto Guillermo el Taciturno como los españoles habían luchado, durante años, para mantener la unidad y no podía ser que este espíritu se desvaneciese completamente ni que cambiase la naturaleza. Estos elementos constituyen el fondo de la actual cooperación económica.

Tampoco es el acuerdo económico un fenómeno aislado dentro de las relaciones de ambos países. No es nada más, al parecer, que una etapa, la primera, y, en la hora presente, la más lógica, de una cooperación que quiere abarcar todos los aspectos de la vida pública en el *Leo Belgicus*, en el triángulo desde Groningen hasta Luxemburgo y desde el Mar del Norte hasta la frontera alemana. Ya han concluido Holanda y Bélgica un acuerdo militar, aunque todavía con efectos limitados. Existen enlaces culturales, tan naturales que no hacen más que confirmar una situación que ha perdurado asimismo durante los tiempos de la enemistad oficial de los Gobiernos. Es evidente la cooperación cultural, pues como se sabe la mayoría de los belgas habla el mismo idioma que los holandeses y de ninguna manera se puede distinguir la literatura y las bellas artes del Norte de las del Sur. Por fin, en el terreno político, aunque

se mantuviese el principio de la soberanía independiente, hay varios intercambios, sobre todo en la esfera de los asuntos exteriores, y en las Conferencias internacionales y en la O. N. U. en que se hace, a menudo, referencia a la posición de los países del Benelux como a una sola directriz, sin diferenciar las partes componentes.

## I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Desde la última separación política de los Países Bajos históricos, después de la revolución brabantona de 1830, y transcurrido el tiempo de perturbación, ambos países han hecho varias tentativas para llegar a una avenencia económica. Estos intentos han sido principalmente numerosos a medida que los acontecimientos del año 1830 se desvanecían en la memoria y que nuevas fuerzas disipaban la psicosis de guerra civil, así como a medida que la economía conquistaba terreno nuevo y que la técnica moderna se desarrollaba. Pero el factor más coactivo ha sido la naturaleza misma que finalmente ha superado unas oposiciones ocasionales y unas opiniones fugaces.

Desde el fin de la primera guerra mundial, hubo una serie de conversaciones y gestiones que culminaron en dos acuerdos internacionales.

El primero fué concluído en Oslo en 1930 bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones. Comprendía no sólo Holanda, Bélgica y Luxemburgo, sino también los Países Escandinavos, Noruega, Suecia y Dinamarca, y es conocido, en las historias de los tratados, como la Unión de Oslo. El fin del acuerdo de Oslo era conseguir que ninguno de estos países cambiara sus tarifas aduaneras sin previa consulta de los otros países, miembros de la Unión.

Dos años después los Gobiernos belga y holandés firmaban en Ouchy un convenio que trataba de precisar el acuerdo de Oslo y poner en práctica los conceptos del mismo. Los dos Gobiernos estaban de acuerdo para bajar las tarifas aduaneras en un 10 por 100 cada año hasta que el nivel fuera la mitad del nivel original.

Sin embargo, ninguno de estos convenios fué llevado a la práctica. La oposición vino de la Gran Bretaña. Este país reclamaba para sí la aplicación del trato de nación más favorecida, es decir, que las reducciones de tarifas convenidas por ambos países tendrían que extenderse a las mercancías de Gran Bretaña exportadas hacia los Países Bajos.

Así, frente a Francia, tradicionalmente hostil, y Gran Bretaña, sacudida por la crisis mundial e imperial, todos los convenios concluidos por los Países Bajos fueron papel mojado, sin ninguna importancia en la vida de estas naciones, salvo que constituyeron la prueba de que la corriente de ideas y la necesidad de los hechos se desarrollaron hasta su ineluctable término, y que la concesión admitida por los Gobiernos daba nuevo aliento a la impulsión primitiva de los pueblos.

Tan sólo la unión económica entre Bélgica y Luxemburgo había comenzado, en la realidad, la agrupación económica de los Países Bajos. Después de la primera guerra mundial, el Gran Ducado de Luxemburgo, que fué parte, desde 1867, del Zollverein alemán, decidió separarse del Este e inclinarse hacia el Oeste. Fué Bélgica con quien se unió económicamente. La «Unión économique Belgo-Luxembourgeoise» nació en el año 1922, y confirmó su vitalidad durante el período entre las dos guerras, dando satisfacción a ambas partes.

## II. EL ACUERDO DE LONDRES

Cuando los Gobiernos de Holanda y Bélgica habían emigrado a Londres durante la segunda guerra mundial, convinieron el 5 de septiembre de 1944, en esta ciudad, que fuesen creados tres Consejos; el primero debería elaborar una tarifa común de los Países Bajos frente a todos los demás países, el segundo para negociar acuerdos de comercio con el extranjero sobre la base de esta tarifa y el tercero para considerar la posibilidad y los medios de llegar a una unión económica completa. El fin, por consiguiente, era alcanzar un acuerdo económico progresivamente, mientras que la soberanía política de los países subsistiera.

Sin embargo, dando una vuelta sorprendente en las relaciones belgo-holandesas, el acuerdo denota el deseo de conseguir una unión completa, sin restricciones materiales o mentales, lo antes posible.

El artículo 1.º prevé que la unión económica belgo-luxemburguense y Holanda aplicarán, para la entrada de mercancías, los mismos derechos aduaneros según una tarifa adjunta e incorporada en el convenio. Queda suprimida la percepción de derechos dentro de la unión proyectada, tanto de Holanda a la unión económica belgo-luxemburguense como viceversa. El acuerdo, aunque sujeto a ratificación por los Gobiernos, surtiría efecto inmediato desde el momento en que los Gobiernos fuesen instalados de nuevo en territorio nacional, pudiendo rescindirse mediante un aviso previo de seis meses; una vez ratificado, el aviso previo quedó fijado en un año. El acuerdo provisional, desde luego, cesaría desde el momento en que los países hubieran contratado un acuerdo de larga duración.

Los tres órganos establecidos por el acuerdo tenían carácter permanente.

El Consejo administrativo de las aduanas, compuesto de tres delegados de la unión económica belgo-luxemburguense, y de tres delegados de Holanda, tenía como misión proponer medidas adecuadas para asegurar la unificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, rigiendo la percepción de derechos de entrada y de derechos de sisa en ambos países y la adaptación de aquéllos al convenio concluido.

Este Consejo estaba asistido por una comisión de litigios aduaneros, compuesta de dos delegados de la unión económica belgo-luxemburguense y de dos de los Países Bajos para resolver en última instancia los conflictos.

El Consejo administrativo de la reglamentación del comercio exterior, compuesto de tres delegados de cada uno de los países, tiene una misión importantísima: aconsejar en toda forma la política de importación, exportación y tránsito, coordinar estas medidas, administrar los contingentes de importación, exportación y tránsito, asegurar la administración de los contingentes de importación, exportación y tránsito comunes, aconsejar en materias de primas o subvenciones a la producción.

El Consejo de acuerdos comerciales, de idéntica composición, y con misión de alcanzar la coordinación de las disposiciones concernientes a las relaciones convencionales con Estados terceros.

Este proyecto fué saludado unánimemente en ambos países como una acción útil y necesaria. El profesor Fernand Baudhuin, de la Universidad de Lovaina, escribía el 1.º de octubre de 1944 en el diario *La Libre Belgique*: «La conclusión de la unión económica entre Bélgica, Luxemburgo y Holanda constituye un acontecimiento de primera importancia. Puede, por su naturaleza, influir profundamente sobre la vida económica de nuestro país.» Apuntando los obstáculos a superar, añadía: «estas dificultades son verdaderas, y no estamos seguros que serán sobrepujadas. Sólo tenemos la certeza de que el interés común de los dos países quiere que sea así. Esperamos firmemente que los Gobiernos y las agrupaciones económicas serán capaces de dominar las dificultades y proceder a las adaptaciones precisas».

### III. LA UNIÓN ADUANERA

El Convenio de Londres, sin embargo, no pudo surtir efecto porque las condiciones de liberación de ambos territorios fueron tan diferentes que hacía falta adaptar las disposiciones convencionales a la nueva situación. Un acuerdo comercial provisional fué concluído para el período de junio de 1946 hasta mayo de 1947.

El 1.º de junio de 1947 una Secretaría belgo-holandesa fué constituida en Bruselas bajo la dirección de un economista holandés, el doctor Jaspas.

La unión aduanera tuvo legalmente efecto desde el 1.º de enero de 1948. La tarifa común, elaborada por los dos Gobiernos conforme a las recomendaciones del año 1937 de la Sociedad de las Naciones, establece únicamente derechos *ad valorem*. La tendencia general del baremo indica un auge en los impuestos aduaneros holandeses y una reducción en los de Bélgica. La lista comprende 991 artículos diferentes.

Las consideraciones introductorias del convenio subrayan

las implicaciones a largo plazo para la industria y el comercio, y conceden la posibilidad de la extensión de la Unión a otros países, principalmente a los vecinos.

Desde el 1.º de enero de 1948, por ende, la importación de las mercancías desde el extranjero está sujeta a la percepción de los mismos derechos, según el baremo adjunto al Convenio, en las diferentes fronteras de la Unión. Por otra parte, conforme al artículo 2.º, párrafo 1.º del Convenio, ha cesado la percepción de derechos a la frontera común belgo-holandesa, para el tráfico.

Sin embargo, la comunidad de tarifas no significa la abolición de la frontera aduanera entre los países contratantes. La vigilancia es necesaria para garantizar la percepción de los derechos de sisa y de la tasa de consumo, para el control de divisas, etc. De veras, la libertad de pasaje, en la frontera común, tanto para los hombres como para los caudales y bienes, en vez de extenderse, se ha restringido comparándola al período de la preguerra.

En cuanto a la tarifa común, respecto a los países extranjeros, la redacción sigue la clasificación y las condiciones usuales de tales convenios.

Las mercancías originarias del Congo Belga, de los territorios administrados por el Estado belga en Africa o de los territorios holandeses de Ultramar, son admitidas en la Unión con franquicia total o parcial.

#### IV. HACIA LA UNIÓN ECONÓMICA

El término propuesto en las gestiones y acuerdos intermedios era la unión económica, implicando una libertad sin límites de los movimientos de viajeros, moneda y mercancías entre los países.

Primitivamente no había fecha fijada para la fase final. El plan cuadrienal de Benelux, sometido a la O. E. E. C. (Organization of European Economic Cooperation, Plan Marshall), ha previsto la entrada en vigor de la Unión en fecha del 1.º de enero de 1950.

El Protocolo firmado después de la reunión de los ministros en el Chateau d'Ardennes el 8 de junio de 1948 apuntaba, como condiciones *sine qua non* de la realización de la Unión: 1.ª, la vuelta al régimen de libre consumo; 2.ª, la disminución de las subvenciones a la producción y al consumo; 3.ª, la coordinación de los proyectos de inversiones; 4.ª, una armonización de la política fiscal y social; 5.ª, una política dirigida a garantizar el equilibrio monetario. Añadía luego el Protocolo que la convertibilidad de la moneda era postulado de la Unión. En la hora presente parece casi seguro que la convertibilidad no será alcanzada en la fecha del 1.º de enero de 1950 y, por consiguiente, será aplazada la puesta en práctica de la Unión. Una comisión —hay demasiadas comisiones en el Reino del Benelux— se ocupa de la cuestión, y según informes no oficiales, sería prevista la fecha del 1.º de julio de 1950.

Se siguen ahora los trabajos de varias comisiones gubernamentales y, últimamente también, de varias agrupaciones profesionales con el fin de uniformar los múltiples aspectos de la vida económica y de preparar la unión completa.

He aquí unos rasgos del estado actual en los sectores más destacados:

A) POLÍTICA ECONÓMICA INTERIOR.—1.º *Derechos de sisa y consumo*.—La unificación de los derechos de sisa y consumo ha sido considerada como una fase independiente entre la unión aduanera y la unión económica.

Estos derechos estorban el sistema de precios, puesto que son muy diferentes en Bélgica y Holanda.

En cuanto a los derechos de sisa, se había previsto una solución rápida y fácil, y, en efecto, se han alcanzado resultados prácticos.

Una Convención, firmada en La Haya el 16 de diciembre de 1948, abolió en la Unión Belgo-luxemburguense la tasa de sisa sobre el café, el benzol, el ácido acético, el vinagre, la margarina y otras grasas artificiales. En Bélgica queda abolida la tasa de sisa sobre aguas gaseosas; en Holanda, sobre carne, sal y papel de fumar. La Convención prevé también la unificación de la sisa sobre vinos y cervezas, y fija las tasas sobre objetos en platino, oro y plata.

Las tarifas postales han sido uniformadas en los respectivos territorios, siendo sometidos al régimen interior.

Mucho más difícil era la unificación de los derechos de consumo. La tasa de compra en Bélgica, aplicada a cada transacción, es de 4,5 por 100, y da al Tesoro 19 millares de millones de francos belgas, o sea una tercera parte de los ingresos del Gobierno. En Holanda, una tasa similar sólo contribuye al valor de ocho millares de millones de francos.

Los Gobiernos han encontrado, respecto a la tasa de sisa y consumo, obstáculos con los cuales no habían contado al principio. Ya en la Conferencia de Luxemburgo, en el mes de febrero de 1948, se habían apercibido los delegados de este atasco y se daban cuenta de que la tasación indirecta influía sobre la política fiscal en general, y que la solución no podía formar una fase separada, sino que postulaba un mayor grado de integración económica. La política de tasación indirecta forma parte de la política presupuestaria y social de ambos países, lo que obliga a gestiones más extensas y lentas. *Parte ne pro toto...*

2.º *Moneda y finanzas públicas.*—La unión económica requiere la convertibilidad de las divisas. No se puede concebir una unión económica conservando dos monedas de valor variable. Se declara oficialmente que la unión monetaria debe ser conseguida por medio de la convertibilidad. El franco belga será divisa legal en Holanda y el florín holandés lo será en Bélgica y Luxemburgo. La convertibilidad ya existía entre Bélgica y Luxemburgo desde 1922. La estabilización por proporción fija entre las dos monedas será probablemente reemplazada por una moneda única cuando el ambiente psicológico esté bastante adelantado.

La unificación de los impuestos, en general, sigue su curso. Resulta de un informe del Sr. Lieftinck, ministro de Hacienda de Holanda, que los holandeses pagan menos impuestos que los belgas y luxemburgueses, con 354, 63, 379,04 y 379,10 florines por persona y por año, respectivamente. La división de los impuestos adopta la figura siguiente: los impuestos directos representan, para Bélgica, 39,46 por 100 del total; en Luxemburgo, 54,78 por 100; y, en Holanda, 57,63 por 100. Los impuestos indirectos forman 55,79 por 100 en Bélgica, 40,58

por 100 en Luxemburgo y 38,88 por 100 en Holanda. Los derechos de registro y de sucesión están casi al mismo nivel en los tres países: Bélgica, 4,75 por 100; Holanda, 3,49 por 100; y, el Gran Ducado, 4,64 por 100.

En general, se puede afirmar que el primer requisito de una unión económica se halla en la ordenación de las finanzas públicas, junto con una uniformación de los precios y salarios.

3.º *Industria y agricultura.*—El argumento más sólido a favor de la cooperación económica entre los Países Bajos ha sido siempre perfilado por los extranjeros en la forma del carácter complementario de la economía, siendo Holanda esencialmente un país agrícola, mientras que Bélgica estaba industrializada. Este argumento ha perdido mucho de su valor porque, hace ya tiempo, Holanda ha dejado su carácter meramente agrícola y se ha industrializado, sobre todo por la explotación de la cuenca minera de carbón del Limburgo. Por otra parte, Bélgica había ya antes de la guerra aplicado un sistema de protección a una parte de su agricultura, particularmente a la ganadería y a sus productos, porque la agricultura holandesa estaba mejor organizada que la agricultura flamenca.

La agricultura, desde luego, no es complementaria. Holanda posee muchas más praderas que Bélgica. Hasta ahora ella vendía en el mercado extranjero, y asimismo, en Bélgica, sus productos de ganadería a precios más bajos que los del mercado interno. Bélgica se defendía con un sistema de cuotas contra el *dumping* holandés. Claro está que la continuación de tales maniobras no se concibe en una unión económica. No hay desacuerdo sobre la necesidad de un plan de racionalización para la agricultura de Benelux, pero sí sobre el carácter de la coordinación. En el Sur favorecen al método de la persuasión, mientras que en el Norte quieren conferir a la organización un carácter obligatorio.

En cuanto a la industria, las perspectivas son mejores. Bélgica tiene y Holanda no tiene una industria de acero y hierro. En el campo de la industria química, mármol y vidrio, tejidos y cementos los belgas no temen competencia. En el sector del carbón se pudiera tropezar con una situación menos cómoda, puesto que la explotación de la cuenca holan-

desa es menos onerosa que la de Bélgica, y que el tipo vulgar de carbón cuesta menos en Holanda. Finalmente, habrá franca concurrencia en la industria del cuero, de la porcelana, cerámicas y, sobre todo, en la del papel.

En lugar de constituir una unión natural con dos grandes actividades económicas complementarias, viniendo a agregarse, de manera espontánea, y casi pidiendo la unión como el varón y la hembra, los dirigentes de estos países han de eliminar fricciones y adaptar oposiciones.

La Federation des Industries Belges, Federation des Industries Luxembourgeoises y la Hoofdgroep Industrie de Holanda se han reunido el 14 de diciembre de 1948 en La Haya para proceder a un intercambio de opiniones. Había acuerdo total en favor de una colaboración más estrecha, que todos consideraban como deseable y de importancia capital. Opinaban que, aunque con la fecha del 1.º de enero de 1950 no hubiera un arreglo total y una eliminación de todas las cuestiones dudosas, no obstante debería la Unión entrar en la práctica.

Afirman los industriales que la industria tiene que ser fuerte, cualquiera que sea la localización; que la industria debe ser libre, independiente de licencias, y que la coordinación y la armonización es deber, en primer lugar, a los jefes mismos de las empresas o de sus organizaciones propias. Sólo se pide legislación industrial uniforme en ambos países.

Casi al mismo tiempo se reunieron también las organizaciones profesionales agrícolas de Benelux y adoptaron las resoluciones siguientes: 1.ª Que las asociaciones profesionales sean enteradas de las negociaciones oficiales, siendo el secreto de las gestiones públicas objeto de crítica universal. 2.ª Que estas asociaciones sean consultadas también para la aplicación de las modalidades del Plan Marshall. 3.ª Que con motivo de la unión económica sea alcanzada una mejor colaboración entre obreros y patronos. 4.ª Que el contacto establecido entre organizaciones agrícolas sea intensificado y que sean constituidas comisiones permanentes.

Estas son conversaciones privadas entre agrupaciones profesionales. En el terreno oficial no parecen muy adelantadas las negociaciones; a lo mejor se pasan en secreto las deliberaciones.

Sólo sabemos que en la reunión oficial de Luxemburgo, en el mes de febrero de 1948, se tomaron dos decisiones importantes: la primera prevé que las nuevas industrias, en ambos países, sean establecidas únicamente después de una consulta previa, descartando lo competitivo y buscando lo complementario; la segunda fué la creación de un cuerpo de investigación industrial científico para el conjunto de ambos territorios.

4.º *Política de crédito.*—En este terreno se encuentra uno de los obstáculos más serios de la unificación, pues la política holandesa de crédito y la belga son de tipo diferente.

El memorándum sobre el plan cuadrienal pone como fin:

- 1.º Contener el consumo global de modo que asegure la realización de los programas de inversión.
- 2.º Prescribir las medidas apropiadas para garantizar un nivel de empleo elevado.

Parece el primer objetivo una concesión al método holandés, pues desde el fin de la guerra la política de austeridad y de compulsión dirigida al ahorro ha sido el alfa y omega de la reconstrucción económica holandesa. Sin embargo, no parece pertenecer el arriba mencionado objetivo al dirigismo más estrecho, pues afirma el memorándum el principio de que la política de los Gobiernos tratará de favorecer —y no compeler— al ahorro mediante la consolidación de la confianza en la moneda y la rentabilidad de las empresas por una política presupuestaria de equilibrio y por una política fiscal y de crédito adecuada.

Han previsto los Gobiernos una coordinación de las inversiones, aunque una rigurosa especialización dentro de los sectores de producción no fué juzgada como necesaria.

Se ha evitado también romper el equilibrio entre la inversión y el consumo, por una parte, y la renta nacional por otro lado. Se han descartado las inversiones a largo plazo cuya rentabilidad no sería alcanzada en el año 1952-1953, cuando se termine el Plan Marshall para Europa y, por ende, se ha evitado todo aumento excesivo de maquinaria. Con el mismo ob-

jeto se ha tratado de no concentrar las inversiones en ciertos sectores, aunque la producción de los elementos básicos tiene la prioridad en un tiempo de reconstrucción. Pero no se ha ampliado demasiado este sector por no debilitar a otros, porque éstos ofrecen un empleo remunerador a una parte importante de la población.

El programa de inversiones está más extendido en Holanda que en Bélgica, porque Holanda se propone industrializar más, debido a su aumento más rápido de población (7.810.000 en 1929 y 8.784.000 en 1939, o sea un aumento de 1,21 por 100 por un año, contra 0,43 por 100 para la Unión Belgo-luxemburguense).

Respecto a las inversiones públicas, hay más retraso en Bélgica que en Holanda. Los belgas tienen aversión a las inversiones públicas; esto se nota, por ejemplo, en las condiciones lastimosas de su red de caminos y puertos.

La expansión, en general, depende principalmente de la política conyuntural internacional, lo que explica que estos países insistan siempre sobre una estabilización y sobre la necesidad de intercambios multilaterales, es decir, la libre circulación de hombres, caudales y bienes.

5.º *Precios y salarios.*—Con la agricultura y los puertos, este capítulo es de los más espinosos. Por ejemplo, antes de la guerra, Bélgica era uno de los países de Europa donde los salarios eran más bajos. Afortunadamente, ahora ha cambiado la situación, al menos con respecto a Holanda, país que más destrozado por la guerra y desprovisto de los beneficios de sus colonias, tenía que seguir una política de austeridad, muy parecida a la de los ingleses.

En este campo se debe lograr la máxima igualdad posible, y no es una tarea fácil. La igualdad presupone tantos factores que no pueden enumerarse todos: una moneda idéntica, precios de materias primas idénticos, una intervención del Estado idéntica, impuestos y derechos idénticos, etc. He aquí, probablemente, la cristalización de todos los obstáculos a la Unión.

A este respecto, se puede opinar que el ministro holandés de Asuntos Económicos, profesor J. R. M. van den Brink, en una interviú concedida al corresponsal del *Financial Times*, etc.

12 de diciembre de 1948, se muestra algo optimista. No ve en el nivel diferente de los precios un obstáculo a la realización de la Unión para principios de 1950, y motiva su opinión como sigue: 1.º Muchos precios no son tan diferentes como se piensa. 2.º Para ciertas mercancías pueden mantenerse diferencias de precios aun en una unión económica. 3.º Una unión económica debe vencer obstáculos y exigir sacrificios. 4.º Los precios en Holanda subirán, mientras que los precios en Bélgica bajarán durante la depresión, que ya ha tocado a este país.

6.º *Transportes y puertos.*—Aquí también se han inaugurado conversaciones entre agrupaciones profesionales para examinar de qué manera consultas regulares podrían conseguir una unidad más perfecta en lo económico y social, y se ha instituido una comisión «Benetra», extendiéndose tanto a las actividades portuarias como a la navegación marítima, la navegación interior, el transporte por carretera y el dragado.

No cabe duda que el mayor problema aquí es la competencia entre los puertos de Rotterdam y Amberes, ambos dependientes del tráfico sobre el Rhin, y sirviendo ambos al mismo *hinterland* alemán y francés. Se ha llegado a un acuerdo eliminando algunas diferencias, y por el cual los derechos de puerto han subido en Rotterdam. Sin embargo, no quedan terminadas todas las fricciones, ni mucho menos. Además, aquí, como en otros aspectos, el arreglo definitivo depende de la solución económica y política del problema alemán. Sin solución saludable al Este, faltará un elemento importante, quizá indispensable, del comercio de Benelux y, por tanto, de la prosperidad de la unión económica.

7.º *Problemas transitorios.*—Estos problemas nacen como consecuencia del punto de salida diferente de los dos países después de la liberación.

Holanda fué constreñida a seguir, de modo transitorio, una política de dirigismo, que implicó un régimen de racionamiento y de subvenciones, un control del comercio y de las divisas, medidas más severas que las que se aplicaron en la Unión Belgo-luxemburguense. Según informes de fuentes fidedignas, el racionamiento será suprimido progresivamente en Holanda.

y desaparecerá en el año 1949, salvo para la carne y las grasas.

Mucho más espinoso es el desequilibrio de las importaciones y de las exportaciones de los dos países dentro de la Unión, o sea el desequilibrio de la balanza de pagos. El acuerdo provisional para el período de junio de 1946 a mayo de 1947 preveía una exportación de mercancías por un valor de 320 millones de florines de Bélgica a Holanda, mientras que Holanda, debido a su impotencia económica, sólo podía exportar 150 millones hacia su socio. El balance fué cubierto por un crédito de Bélgica a Holanda.

Todavía no se ha restaurado el equilibrio comercial, y una declaración del primer Ministro holandés, W. Drees, con fecha del 6 de diciembre de 1948, señala la amplitud de las dificultades. Dice el señor Drees: «Yo veo en el momento grandes dificultades. A menudo se piensa primeramente en el desví entre el nivel de salarios y el de precios. Sin embargo, la dificultad más grande reside en el desequilibrio entre las importaciones y las exportaciones de los dos países. Se sabe que Holanda importa más de Bélgica que ésta exporta hacia nuestro país. Y el pago de este excedente de importaciones nos ha puesto delante de un problema hosco».

No obstante, aquí, otra vez, encontramos el optimismo del señor Van der Brink, quien estima que el consumo en Holanda es ya más bajo que la producción (no califica, y se adivina su razón, si esta posición es natural o dirigista), y que Holanda ya no consume sus caudales.

B) LA POLÍTICA ECONÓMICA EXTERIOR.—La estructura económica de los Países Bajos explica el papel que ambicionan desempeñar en la vida económica internacional. Esta estructura se caracteriza por dos factores:

1.º Los Países Bajos transforman materias primas, por lo general importadas, y exportan los productos acabados para financiar tanto la importación de las materias primas como la compra de comestibles.

2.º Los Países Bajos prestan sus servicios en diferentes funciones internacionales, tales como los transportes y el comercio internacional.

Es decir, que estas regiones han vivido tradicionalmente con y por el libre intercambio y requieren el restablecimiento de la libertad del comercio internacional, solicitando al mismo tiempo el mercado de los servicios, lo que implica el mantenimiento, tanto técnico como económico, dentro de estos países, de condiciones atractivas para los arrendadores de servicios.

En un memorándum entregado a la prensa en Bruselas el 19 de octubre de 1948 están resumidos así los objetivos de política económica exterior de Benelux:

- 1.º La «multilateralización» integral de los pagos.
- 2.º La supresión completa de las restricciones al intercambio comercial.
- 3.º La reducción al mínimo de las tarifas aduaneras.
- 4.º La coordinación de los programas de inversiones y de producción.

Ambos países tienen un comercio internacional deficitario, un fenómeno que se inserta en la coyuntura general de Europa, y el plan cuadrienal sometido a la O. E. E. C. prevé, para el año 1952, con la zona del dólar, el enorme déficit de 346.4 millones de dólares. Este no es problema de Benelux sólo, sino de Europa, y requiere una solución por encima del ámbito europeo.

## V. EL PLAN MARSHALL

Los planes de Benelux, como toda la economía de Europa, están subordinados al plan Marshall. Sin embargo, estos países, y principalmente Bélgica, necesitan menos el empuje de los americanos, y el papel del plan Marshall es, al menos en cierto aspecto, indirecto. Queda necesaria la ayuda Marshall para el mantenimiento de la capacidad de compra de los clientes de Benelux; además, para el financiamiento de la maquinaria industrial se precisa la colaboración de los Estados Unidos.

Conforme a la obligación del plan Marshall, los países de

Benelux han sometido a la O. E. E. C., como los otros participantes, un plan de previsiones, un tal llamado plan cuatrienal, abarcando un período hasta el año 1952-53, es decir, hasta el término previsto para el fin de la ayuda económica de los Estados Unidos a Europa.

Este plan, que apareció por primera vez en el *Financial Times* del 13 de diciembre de 1948, revela un gran número de intenciones y objetivos del Benelux, tanto en su forma constitutiva como en su despliegue ulterior.

En el sector de la producción los Países Bajos se proponen un aumento considerable en materia de refinamiento de gasolina, capacidad de producción y de consumo de electricidad, producción de abonos de tierras, de carbón, de fundición, de acero.

Entre los objetivos de exportación ha atraído la atención el propuesto aumento de exportación de tejidos, basado sobre la consideración de que la población mundial ha crecido de 10 a 12 por 100 desde 1938, y de que diferentes países padecen todavía penuria. Por cierto, ha sorprendido el optimismo de las previsiones de exportación.

El balance comercial con el mundo entero acusará todavía por el año 1952-53 un déficit de 75 millones de dólares, reduciendo, por tanto, el déficit que se elevaba a un millar de millones de dólares en 1947.

Con los países beneficiarios del plan Marshall el balance comercial de Benelux presentará en 1952-53 un excedente de 303 millones de dólares contra 14 millones de dólares en 1947.

Con el bloque del dólar el balance comercial de Benelux, como todo el de los países beneficiarios, muestra un déficit; el importe del déficit será de 346,4 millones de dólares, el cual será colmado por el excedente del balance con los otros países participantes del plan Marshall, es decir, por un incremento de las exportaciones sin aumento correspondiente de las importaciones.

El balance de pagos de Benelux seguirá como antes, con un importante déficit. Pero se espera compensar el déficit por el excedente del balance de pagos de los territorios de Ultramar, dejando, al fin y al cabo, todavía un déficit de 27 millo-

nes de dólares en 1952-53. Hay aquí un peligro fundamental, puesto que la salud, a largo plazo, de una economía, se desprende de la balanza de pagos.

Esto significa que los otros elementos de la balanza tampoco están equilibrados. Entre las exportaciones invisibles está el flete marítimo, que aumentará, por el incremento de tonelaje, de 2,9 millones de toneladas hasta 3,5 millones de toneladas. Pero al fin y a la postre, la rúbrica transportes queda en 1952-53 con un déficit de 61 millones de dólares.

Por parte de los países de Benelux se insiste en que el plan cuadrienal no es un plan, sino un estado de previsión, que puede perder todo valor por el disturbio de unos factores imprevistos, cuya acción está fuera del alcance de las autoridades.

## VI. APRECIACIÓN

El nombre escogido para designar la agrupación económica de los Países Bajos tiene un sonido grotesco. Benelux evoca una marca de fábrica para limpiabotas o cualquier otro artículo relacionado con la limpieza. No se comprende el porqué de las cavilaciones sobre la invención de un nombre nuevo. El viejo nombre de Países Bajos tiene los derechos de la Historia y del futuro. Y ni las precauciones oratorias ni los camuflajes verbales podrán hundir una realidad que vale más que un cartel publicitario.

Eliminado este tema meramente formal, es preciso subrayar que las condiciones y circunstancias son muy favorables para el proyecto de unión. Más aún: se puede decir, sin exageración, que la unión económica es una cuestión de vida o muerte para los Estados interesados.

La repercusión del aplastamiento de Alemania, momento único en la Historia de Europa occidental, debía tener, y tuvo, efectos profundos, principalmente en cuanto a sus vecinos, sobre todo para Holanda, cuya economía estaba equilibrada por las compras alemanas de comestibles. Como decía el entonces Ministro de Transportes holandés, Dr. Vos, en 1946: «La exis-

tencia de una nación con nivel bajo de vida allende nuestras fronteras debe tener una influencia extremadamente perjudicial para nuestra vida económica». Hacía falta ingeniar una salida.

Por otro lado, el mercado de exportación alemán estaba abandonado. Se proponían los Países Bajos llenar el vacío dejado por Alemania. Con una población de 17 millones de habitantes, con sus obreros especializados y trabajadores, con sus ricas colonias, con un comercio exterior unificado, los Países Bajos podían ambicionar el tercer puesto en el comercio mundial después de los Estados Unidos y de Gran Bretaña. La concentración, en efecto, se ha revelado, tanto en la economía interna como en la internacional, como un medio de desarrollo y una condición de estabilidad. Exactamente como cuando en una compañía de seguros se extiende más el número de pólizas más se pueden acoger, sin reaseguro, riesgos algo aventurados, así un mercado extenso, bajo condiciones industriales modernas, permite la acción y garantiza el equilibrio.

Por ende, no debe sorprendernos que todos los industriales y financieros clarividentes aprueben y apoyen el proyecto. Esta decisión nunca ha vacilado y, en el momento, la resolución en estos círculos es tan firme como en 1944. La opinión pública, según el *poll* Gallup, institución algo desacreditada después del accidente en las elecciones americanas, revelaba:

Octubre de 1946.—En Holanda: 80 por 100 en pro, 17 por 100 indiferentes y 3 por 100 en contra.

Enero de 1947.—En Bélgica: 69,3 por 100 en pro, 23,5 por 100 indiferentes y 7,2 por 100 en contra.

Por consiguiente, existen, al parecer, fuerzas bastante grandes para superar los obstáculos verdaderos, aunque no ingentes, en el camino de la unión económica.

A lo mejor, la principal dificultad no reside en los trámites de la economía. Lo mismo que los gobiernos emigrados de Londres no habían juzgado bien los sacrificios y las modificaciones necesarias para llegar a un feliz término, lo mismo que las discusiones sobre la Unión aduanera o la supresión de las tasas de sisa y consumo han chocado con la unión económica,

no teniendo solución las dos primeras fases sin la solución de la tercera, de igual manera no habrá una unión económica duradera sin unificación de unas condiciones políticas. Para decirlo rotundamente no hay unión económica sin aproximación política.

Se recuerdan todos los debates delante de la Corte permanente de Justicia Internacional en el año 1931, tocante al caso del «Anschluss» germano-austríaco. Fué juzgado entonces que el proyecto de unión económica entre Alemania y Austria era ilícito, porque implicaba una unión política, la cual estaba prohibida por diferentes tratados internacionales firmados por ambas partes. El dictamen de la Corte permanente era probablemente justo y no se han cambiado los elementos del caso-tipo en la situación actual.

¿Aceptan o no los Gobiernos estas consecuencias? Es verosímil, juzgando por los hechos y las declaraciones, que no, y entonces se va hacia una dura desilusión.

De todas formas, se percibe ahora el enorme perjuicio debido al retraso en la preparación de la unión económica. En el pasado, los dirigentes, a menudo, han combatido la idea de aproximación de los Países Bajos y nunca han preparado ni la técnica de la elaboración ni las condiciones morales de su recepción.

El hecho de que el acuerdo esté concluido por pro-hombres que nunca han luchado en su favor tiene poca importancia; ya sabemos que, antes de volver a nueva espiritualidad, el mundo vive bajo el más perfecto materialismo, y si las ventajas del momento son suficientes, nadie hablará de condiciones morales. Pero mañana surgirán nuevos obstáculos, nuevos problemas, la necesidad de sacrificios parciales para el éxito de la obra común, y, ¿quién dirá que luego no será preciso el factor moral? Ninguna familia, como ninguna nación, ninguna obra humana, tiene derecho a la existencia si se derrumba a las primeras borrascas; la pobre experiencia humana nos enseña que vienen de seguro las tempestades y que sólo la fuerza moral puede vencer en tal caso y separar lo que merece de lo que no merece vida. Además existe siempre la

duda si los adversarios no se han apoderado de un proyecto que aborrecen para hundirlo.

El examen de las posiciones dentro de los Países Bajos confirma estos temores. He aquí la caterva de internacionalistas que no ven en la unión sino el primer paso hacia la unión económica europea, lo que es una contradicción, pues si no se han iniciado negociaciones multilaterales, sino bilaterales, es porque el caso de los Países Bajos es diferente, porque no es el primer eslabón de la cadena y porque la naturaleza, condición de todo convenio, no tiene el mismo molde en los Países Bajos que en otras partes de Europa. Además, para quienes, como lo dicen, hubieran hecho el mismo «experimento» en cualquier país, no brilla la necesidad ni el fin de la unión económica de los Países Bajos.

Como consecuencia de este ambiente, ya en algunos círculos se aventuran críticas acerbas. El señor Martougin, Presidente de la Cámara de Comercio de Amberes, decía recientemente que, en varios puntos, los intereses belgas no han estado bien defendidos; que, hasta la fecha, el acuerdo había funcionado sólo en favor de Holanda, y concluía: «si no se vuelve el timón prevemos que Benelux no se realizará nunca o volverá a una increíble confusión después de haber ocasionado graves daños».

Se quejan los diputados de la Cámara en Bélgica de que su país está burlado por los holandeses, porque, en el primer semestre de 1948, el primer semestre del funcionamiento de la unión aduanera, Bélgica ha exportado hacia Holanda 5.780 millones de francos e importado sólo 3.113 millones de francos. ¿Qué dirán cuando los holandeses procuren equilibrar, según sus deseos y derechos legítimos, la balanza comercial?

En los últimos tiempos, el optimismo fácil ha dado paso a una reserva y a oposiciones. A no dudarlo, principalmente en Bélgica, la unión es menos popular que hace tres años. Mientras que las negociaciones se dilataban, unos intereses privados, que ya se habían inclinado, alzaron la cabeza y se atrincheraron en sus posiciones. También en el terreno de la coordinación de la agricultura y el desarrollo industrial los trabajos han adelantado poco y siempre sin colaboración entre las

autoridades oficiales y los jefes de empresas o agrupaciones profesionales, lo que ha ocasionado choques y una atmósfera de desconfianza. El retraso tiene consecuencias importantísimas. Mientras que se discuten o se paran delante de obstáculos, la restauración industrial de Europa progresa; oportunidades para crear nuevas industrias o conquistar nuevos mercados se pierden, y Alemania vuelve a ser, otra vez, un factor industrial y comercial importante que inquieta hasta a la misma Inglaterra y provoca gestiones de industriales y «Trade Unions» junto con el Gobierno inglés.

Con el transcurso del tiempo la unión viene siendo menos asequible, más difícil de llevar a cabo. Ya los aplazamientos mismos conducen a una irritación y cansancio psicológico; a la postre, uno se acostumbra y se desinteresa. Luego viene que la economía holandesa y belga siguen siendo cada vez más divergentes, que la unión económica exige sacrificios más grandes porque la nivelación enfrenta divergencias crecidas debido a la reconstrucción independiente en cada país, después del cero inicial de la liberación.

La lentitud ha causado ya consecuencias funestas. Se ha revelado que ni aun la unión aduanera puede funcionar sin una cierta uniformación de la vida económica. Y como no ha hecho mucho progreso esta uniformación, la unión aduanera ha sido más aún convenio formal que efectivo. La percepción de derechos en la frontera común ha desaparecido, pero el control es más estricto que nunca y el sistema de cuotas de importación sobre la mayoría de las mercancías ha puesto otra barrera en la frontera.

Esta barrera no puede derribarse sin la desaparición de las diferencias en el nivel de los precios y salarios. Los holandeses, en la reunión del Chateau d'Ardennes en el verano de 1948, han hecho varias concesiones: han decidido abandonar la política dirigista y adoptar una política económica más liberal; han concedido bajar las subvenciones a los productores y consumidores y conciliar su actitud en materia de derechos de sisa y consumo. Pero quedará todavía el problema monetario. El franco belga está sobrevalorizado respecto al florín. Callejón sin salida, porque una eventual desvalorización del

franco belga, abogada en Londres, toca a la entera estructura económica de Bélgica, y es, además, un acontecimiento de repercusión internacional (Bretton Woods).

Los factores internacionales no ofrecen perspectivas capaces de suplir al fracaso interno que podría resultar del enredo actual.

La actitud de Francia está tradicionalmente acrisolada en la oposición. Tanto económica como políticamente, Francia tiene intereses opuestos. Durante toda su historia, ha mirado hacia el Norte y no le gusta nada perder su influencia en Bruselas. Además, en el caso concreto, Francia, Bélgica y Holanda habían redactado un proyecto de convenio económico en el mes de marzo de 1945, el cual ha caído en olvido.

De Alemania no se habla en la hora presente, pero sabemos todos que no será así dentro de pocos años. Por lo tanto, su posición no es indiferente. El autor se acuerda que, poco antes de la segunda guerra mundial, cuando un acuerdo militar entre Holanda y Bélgica era el aspecto más apremiante de la colaboración en el delta del Rhin-Meuse-Escalda, tuvo una entrevista con un alto funcionario del «Auswärtiges Amt», quien, aun negándose a discutir el tema, mostró tal oposición que no pudo esconder la negativa arisca de Alemania, la cual se confirmó después de estallar la guerra. Sin embargo, despejados los sueños de la gran Alemania, parece natural que la economía alemana tenga motivos para reanudar su comercio de anteguerra en condiciones saludables. Abandonado el proyecto de dominación política del Mar del Norte se puede preguntar si Alemania, integrada en el ámbito europeo, no podría conciliarse con la idea de un contratante único al Oeste. Por otro lado, no podemos prescindir de la necesidad, para el comercio de los Países Bajos, del «hinterland» alemán. Dígase lo que se quiera, una Alemania débil significa una mengua de prosperidad para la unión de Benelux.

Actualmente, los ingleses no parecen opuestos a la unión económica en los «Low Countries», y afirman que no tomarán ninguna iniciativa —como fué el caso en 1932— para frustrar la unión. Sin embargo, esta actitud puede ser dictada por la situación del momento que necesita la concentra-

ción de todos los esfuerzos sobre la reconstrucción interior y la defensa imperial, y no deja lugar para ocuparse de Europa, que en este sentido va siendo menos aún que un objeto de política para volver a ser, en muchos aspectos, ya, tierra abandonada, *terra nullius*.

La reserva de opinión se justifica tanto más que comentaristas eminentes de la vida económica en Inglaterra, al hablar de la unión, la desquician a menudo, conforme al patrón de los intereses de la Gran Bretaña.

Apuntando que la unión económica no puede vivir sin integración política, lo que es justo y evidente y no escapa al ojo experto del político inglés, añade un comentarista que esta integración política, de todas formas, no se puede realizar. Para el lector queda sólo hacer el mínimo esfuerzo para concluir, por sí mismo, que la unión económica no tiene ningún porvenir...

El corresponsal parisino del *Financial Times* escribe que el plan cuadrienal, sometido por Benelux a la O. E. E. C., es irrealizable, lo que, con mucha pertinencia, puede afirmarse; pero su aseveración hace hincapié principalmente en el sector de tejidos, el cual es desde los tiempos de Lieven Bauwens y Jacob van Artevelde, el terreno de competencia de la producción y exportación de los países en las orillas del Mar del Norte.

El corresponsal de Reuter en La Haya fué el primero (16 de enero de 1949) en comunicar al mundo la noticia, aún no confirmada, de que la O. E. E. C. ha reducido a 100 millones de dólares la previsión de 1949-50 del programa del Benelux.

Los otros países que pueden influir moral y económicamente sobre el destino de la unión económica de los Países Bajos no han expresado hasta ahora sus inclinaciones o sentimientos ni examinado sus intereses.

En la época de Mussolini, la única que ha conferido a Italia derecho de voto como potencia, el Gobierno italiano se ha ocupado de estas regiones.

España, que tantos lazos la unen a estas tierras bajas, parece haber olvidado que varios siglos de historia común no se borran por varios siglos de separación. La voz de España

se ha callado. Varios incidentes con Bélgica, pequeños incidentes de la pequeña política, han oscurecido en las últimas décadas las relaciones y aflojado el solo vínculo real que existe en Europa entre el Norte y el Sur.

En cuanto a los Estados Unidos, nuevos e inexpertos en la política de Europa, menos interesados también en cosas que, vistas desde Sirius, no tienen volumen, sólo pueden considerar el proyecto en la medida que, sin duda alguna, favorece a la vida sana en Europa y forma un eslabón de la frontera oriental al amparo del hemisferio americano. Lógicamente, los Estados Unidos no pueden objetar una discriminación de su comercio, puesto que el proyecto va hasta la unión completa y que, si el conjunto pudiera perjudicar al comercio francés, alemán o británico, no cambiaría, frente al bloque del dólar, la posición que Bélgica y Holanda ocuparían aisladamente.

## VII. CONCLUSIONES

1.<sup>a</sup> La necesidad y la oportunidad de una unión económica de los Países Bajos históricos están reconocidas por todos los prohombres competentes, tanto en los círculos políticos como económicos.

2.<sup>a</sup> La realización de la unión necesaria en tiempo oportuno está en peligro por errores del pasado, en sí mismos capaces de arrastrar al fracaso, doblados con nuevos errores políticos: la falta de preparación, de atrevimiento, de impulsión, de autoridad y decisión. Hay peligro de que, como ya habían llegado demasiado tarde en materia de acuerdo militar antes de la segunda guerra mundial, llegarán demasiado tarde ahora con la unión económica, hundiendo, quizá para siempre, la aproximación.

3.<sup>a</sup> La integración económica postula la integración política y el mayor peligro que amenaza la obra en construcción después del cumplimiento en que la política disidente o meramente separada deshace la unificación económica.

V.

# RECENSIONES

