

# INTEGRACION FRONTERIZA Y DESARROLLO REGIONAL PREFERENTE

Aspectos jurídico-económicos de algunas experiencias  
fuera de América Latina.

por

MARCO ANTONIO DIAZ POBLETE

Ayudante del Seminario de Derecho Público, Secretario General del "Centro de Estudios para la Integración Latinoamericana" (CEIL), Jefe de Trabajos en la Cátedra de Economía y Política Económica Prof. Alberto Rioseco, Curso Profundizado sobre "Integración Latinoamericana - Asp. Jurídico-Institucionales". Escuela de Derecho Santiago, Universidad de Chile.

## PRELIMINARES

El proceso de desarrollo, del cual la vía de las integraciones regionales, subregionales o locales forma parte, aspira esencialmente a estructurar y funcionalizar una sociedad política más libre, socialmente más justa y económicamente más productiva.

De allí que la experiencia internacional en la materia sea esencialmente *relativa*, dependiendo su eficacia y aplicabilidad —en gran medida— de las condiciones en que se desenvuelve la totalidad de las circunstancias materiales y espirituales de los países y regiones. No podemos, por tanto, trasplantar a nuestro medio esquemas instrumentales foráneos aunque ellos puedan aparecer "probados" en la experiencia internacional (1). Pero esta precaución crítica no puede lle-

---

(1) El Prof. RAYMOND BARRE dice al respecto: "Uno de los peligros más graves a los cuales se ve expuesta la política económica en los países en vías de desarrollo es la trasposición de los instrumentos ya utilizados en los países desarrollados sin consideración a las profundas diferencias de estructura que existen entre estas dos categorías de países. Estas diferencias imponen no sólo una adaptación de los instrumentos de intervención, sino con frecuencia recurrir a instrumentos nuevos creados por medios específicos". Ver: "El desarrollo económico", 2ª Edición, F.C.E., México-Buenos Aires, Trad. Campos, 1964, pág. 146 y ss.

gar al extremo de desconocer o ignorar cuáles han sido las variantes que el desarrollo y la integración han adoptado en otros continentes, con diferentes elementos humanos, históricos, geográficos, etc. Por el contrario, abocados al análisis preciso de la integración fronteriza que hoy nos ocupa, necesitamos dilucidar cuál ha sido la manera de enfocar este tema en las experiencias internacionales más relevantes, y poseer así un panorama, necesariamente sintético y parcial, de los lineamientos básicos dados a las regiones menos desarrolladas en general y fronteras en particular, en el Mercado Común Europeo y en otros esquemas integrativos.

## I.—EL TRATADO DE ROMA Y LAS REGIONES MENOS DESARROLLADAS Y FRONTERIZAS

*A. Regla General.*— Desde los tiempos en que se negociaban los tratados de integración en Europa, se planteó la necesidad de adoptar una política que otorgara a las regiones y zonas menos desarrolladas una asistencia que compensara su desnivel y asegurara un desarrollo armónico y equilibrado. Se preveía que, en caso de no adoptarse para esas regiones y zonas un tratamiento preferencial, se acrecentarían las diferencias existentes en ellas con relación a zonas de mayor desarrollo relativo.

Fueron los negociadores franceses e italianos, y sobre todo estos últimos, los que —con gran talento y agudeza y claro sentido de la realidad— previeron, plantearon y en definitiva consiguieron que la estrategia integracionista reconociera de interés común o comunitario el tratamiento especial en favor de ciertas regiones o zonas menos desarrolladas. (2).

El espíritu que guió a esos negociadores y la intención manifiesta del Tratado, han sido explicitados con posterioridad a través de medidas concretas puestas en práctica por los diversos órganos encargados de aplicar los principios establecidos en este Tratado-marco.

---

(2) Véase, por ejemplo, el Protocolo concerniente a Italia, de 25 de marzo de 1957.

En el preámbulo del Tratado de Roma, los Estados miembros expresaron su voluntad de “fortalecer la unidad de sus economías y asegurar el desarrollo armónico y equilibrado, reduciendo las desigualdades entre las distintas regiones y el atraso de las menos favorecidas”.

En el articulado, la regla general prohíbe “cualquier asistencia concedida por los Estados, o valiéndose de recursos estatales, que favorezca ciertas empresas o producciones”, en la medida que tal tratamiento especial “actúe desfavorablemente sobre los intercambios entre los Estados miembros”.

*B. Excepción.*— El artículo 92 establece las excepciones a esa regla general en los siguientes términos de su numeral tercero:

### CEE ASISTENCIA PREFERENCIAL

REGLA GENERAL: NO.

EXCEPCIONES: Destinadas a

Nivel vida — Desocupación — Proyectos  
 Interés Común — Perturbación Ec. —  
 Actividades o Regiones Calif. —  
 Otras, Definidas por Consejo a  
 Propuesta de Comisión

a) Las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo armónico de las regiones donde el nivel de vida sea anormalmente bajo, o en que exista desocupación de carácter grave,

b) Las ayudas destinadas a favorecer la realización de algún importante proyecto de interés común europeo, o a poner remedio a una grave perturbación de la Economía de un Estado miembro,

c) *Las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de ciertas actividades o de ciertas regiones económicas, siempre que*

*no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria a los intereses comunes"... y*

d) Las demás clases de ayudas, definidas previa resolución del Consejo, el que deliberará y resolverá por mayoría calificada y a propuesta de la Comisión".

Se comprende que en tan amplios términos se incluye ciertamente el tratamiento fronterizo, o de regiones aledañas a la frontera de dos o más países, sobre todo en la letra c) antes transcrita. Pero no hay lo que pudiera llamarse "integración fronteriza" reglamentada de manera específica. Las fronteras pasan a ser foco de atención preferente sólo como consecuencia de estar en una condición de atraso o subdesarrollo relativo.

*C. Justificativos de la norma excepcional.*— Se han señalado una serie de razones justificativas de la excepción que comentamos:

### JUSTIFICATIVOS

- 1.—Objetivo Tratado.
- 2.—Acentuación.
- 3.—Límites Posibilidades.
- 4.—Onerosidad.
- 5.—Concentración Económica.
- 6.—Tensiones.

1.—El objetivo del Tratado, expresado en el artículo 2 y en el Preámbulo (3);

---

(3) El Art. 2 preceptúa: "La Comunidad tiene como objetivo promover, mediante la constitución de un mercado común y el gradual acercamiento de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una continua y equilibrada expansión, una mejora rápida del nivel de vida y estrechar relaciones entre los participantes".

2.—Los desequilibrios excesivos que habrían de producirse —de no adoptarse la norma excepcional— acarrearían pérdida o subutilización de recursos humanos y materiales, que gravitarían acentuando el subdesarrollo de las regiones atrasadas;

3.—El atraso creciente generaría una debilidad progresiva del poder de compra de las regiones menos desarrolladas, lo cual limitaría seriamente las posibilidades de expansión de las demás;

4.—Las zonas más adelantadas y desarrolladas tendrían que asumir una proporción excesiva de las cargas fiscales y sociales, debido a la imposibilidad en que se encontrarían las menos desarrolladas para satisfacerlas, por insuficiencia de los recursos propios;

5.—La extensión de la brecha entre ambos tipos de regiones o zonas redundaría en una concentración, cada vez mayor, de las actividades económicas en las más desarrolladas;

6.—En definitiva, se crearían graves tensiones sociales y políticas, en detrimento de la estabilidad de los países miembros y de la comunidad en su conjunto.

## II.—INSTITUCIONES DE ASISTENCIA

*A. Clasificación.*— La asistencia a las zonas menos desarrolladas y fronterizas se otorga, en la órbita del Mercado Común Europeo, a través de instituciones comunitarias y de los propios Estados.

Podemos distinguir, entonces, dos clases de asistencia:

1.—La Asistencia Comunitaria, y

2.—La Asistencia Estatal.

*B. La Asistencia Comunitaria.*— Es la ayuda otorgada por las instituciones comunitarias, dentro de la esfera de su competencia, a regiones o zonas relativamente menos desarrolladas, o para alguno de los objetos señalados en el art. 92.

Las instituciones comunitarias que prestan esta clase de asistencia son:

### ASISTENCIA COMUNITARIA (C.E.E.)

OBJETO: Art. 92.

INSTITUCIONES:

- Alta Autoridad de CECA
- Fondo Social Europeo
- Fondo Agrícola
- Banco Europeo de Inversiones

- 1.—La Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA);
- 2.—El Fondo Social Europeo.
- 3.—El Fondo Agrícola Europeo.
- 4.—El Banco Europeo de Inversiones.

*C. La Alta Autoridad de la CECA.*— De acuerdo con el Tratado de París, puede otorgar subsidios a los trabajadores que pierdan sus empleos a causa de la reestructuración de las industrias del carbón y del acero, y para auxiliar financieramente a las empresas afectadas por tales reestructuraciones. Ha sucedido así donde algunas industrias eran relativamente ineficientes. La política de la CECA en este campo ha tenido y tiene repercusiones regionales, que han llevado a la Alta Autoridad a establecer estrechos vínculos con la Comisión de la Comunidad Económica Europea (CEE), con el Banco Europeo de Inversiones, y, desde luego, con los propios Gobiernos.

*D. Fondo Social Europeo.* Establecido en los Aarts. 123 y siguientes del Tratado de Roma para facilitar la movilidad ocupacional y geográfica de la mano de obra y su ajuste a las nuevas condiciones de competencia creadas a las industrias por el mercado común, cumple su misión aportando contribu-

ciones de hasta “un 50% de los gastos en que debe incurrir un Estado miembro para:

“a) asegurar a los trabajadores una nueva ocupación productiva mediante:

- la reeducación profesional, y
- las indemnizaciones de reinstalación.

b) conceder ayuda a los trabajadores cuya labor sea interrumpida temporalmente en forma total o parcial, a causa de la conversión de la empresa hacia otras actividades, a fin de permitirles que conserven el mismo nivel de retribución en espera de obtener una ocupación plena” (art. 125 N° 1).

En todo caso, hasta julio de 1967, el Fondo no ha intervenido en operaciones de conversión de empresas.

<b>FONDO SOCIAL EUROPEO</b>	
INTERVERSIONES SON:	<ul style="list-style-type: none"> <li>—Financieras</li> <li>—Indirectas</li> <li>—Retroactivas</li> </ul>
Sept. 60 - Dic. 66 :	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ US\$ 40 millones</li> <li>+ 500.000 trabajadores</li> </ul>

Las características principales de las intervenciones del Fondo son:

1.—Son *financieras*, ya que esas intervenciones tienen el propósito de aportar un concurso de orden financiero, con exclusión de cualquier otra forma de ayuda.

2.—Son *indirectas*, por cuanto la asistencia no se concede a los trabajadores o a las empresas, sino a los Estados o a los organismos de Derecho Público a través de los cuales éste actúa.

3.—Son *retroactivas*, pues el Fondo actúa únicamente “a posteriori” y no tiene, por consiguiente, facultad de iniciativa.

Desde los inicios de su actividad, en septiembre de 1960 hasta el 31 de diciembre de 1966, el Fondo ha desembolsado un total de más de US\$ 40 millones, que han permitido el reemplazo de más de medio millón de trabajadores.

En 1966, la Comisión del Mercado Común, a la que incumbe la administración del Fondo Social Europeo, ha desembolsado cerca de 8.700.000 dólares para cubrir el 50% de los gastos sufragados en los países beneficiarios para operaciones de reeducación profesional y reinstalación que han permitido el reemplazo de 53.632 trabajadores desempleados. Las sumas desembolsadas se distribuyen como sigue:

<b>FONDO SOCIAL EUROPEO (1966)</b>		
<b>País</b>	<b>Importe US \$</b>	<b>Trabajadores</b>
Bélgica	596.540,46	1.017
Francia	1.364.579,26	8.623
Alemania (R.F.)	1.427.468,40	6.897
Italia	3.799.116,60	35.014
Luxemburgo	—,—	—
Países Bajos	1.509.256,07	2.081
<b>C. E. E.</b>	<b>8.696.960,79</b>	<b>53.632</b>
<b>Fuente: “Comunidad Europea”, Año III N° 7, Julio 1967</b>		

*E. El Fondo Agrícola Europeo.*— Su función es prestar asistencia a la reorganización que requiera la producción agropecuaria, con normas específicas en beneficio de las regiones subdesarrolladas. Una de sus ramas, el Fondo Europeo de la Estructura Agrícola, ha tenido un rol de consideración en materia de asistencia a regiones menos desarrolladas.



*F. Banco Europeo de Inversiones.*— El art. 130 del Tratado señala su tarea: deberá “contribuir, acudiendo al mercado de capitales y a sus recursos propios, al desarrollo armónico y equilibrado del Mercado Común, en interés de la Comunidad”. Y agrega la disposición citada: “Con tal objeto, y mediante la concesión de préstamos y garantías sin fines de lucro, facilitará el financiamiento de proyectos, en todos los sectores de la economía, que tiendan a los siguientes fines:

### **BANCO EUROPEO DE INVERSIONES**

Valorización Regiones.  
Modernización o Reconversión Empresas.  
Creación Nuevas Actividades.

—Banco de Fomento.

ES:

—Fondo de Reconv. Industrial

a) a la valorización de las regiones menos desarrolladas;

b) a la modernización o reconversión de empresas o a la creación de nuevas actividades requeridas por la gradual realización del Mercado Común y que, por su amplitud o naturaleza, no puedan ser enteramente conseguidas por los diferentes medios financieros que existan en cada uno de los Estados miembros”.

Es, pues, un Banco de Fomento de Reconversión Industrial.

La mayor parte de la ayuda financiera de este Banco ha sido destinada al punto mencionado en la letra a), esto es, al desarrollo de zonas menos desarrolladas, entre ellas las regiones fronterizas.

Hasta el presente, el Banco lleva otorgada asistencia fi-

nanciera por más de US\$ 3.000 millones, que se ha canalizado principalmente hacia Italia, y en grado apreciablemente menor, a Francia. (4).

*G. Coordinación Institucional.*— Las instituciones mencionadas actúan en estrecho contacto entre sí y con los Gobiernos nacionales, para evitar duplicidades y asegurar la armonía en el proceso de integración: la racionalización es un principio que inspira efectivamente el funcionamiento institucional y los afanes de sus personeros. Estos propósitos han culminado el 8 de abril de 1965 en la firma de un Tratado por el cual *se fusionan los órganos ejecutivos de las tres Comunidades* (CECA, EURATOM y CEE), estableciéndose un solo Consejo y una sola Comisión. Ratificado por los Parlamentos nacionales, ha entrado en aplicación el 1º de julio de 1967 (5).

### III.—LA ASISTENCIA ESTATAL

*A. Carácter y fin.*— Dentro de la línea gruesa de la política establecida en el marco de la Comunidad Europea, se hace necesaria la intervención del Estado como corrector de las condiciones desfavorables en que se encuentran las áreas menos desarrolladas y fronterizas. El fin de esta intervención es, en consecuencia, suplir la insuficiencia local de recursos técnicos y financieros y atraer inversiones a dichas áreas mediante estímulos especiales.

En tales circunstancias, la asistencia estatal adquiere un marcado carácter suplementario, muy diferente del que —a nuestro juicio— debe revestir la intervención en los problemas del desarrollo y la integración latinoamericanos.

*B. Iniciativa y Control.*— Es el Gobierno de cada país, en el Mercado Común Europeo, quien debe tomar la iniciativa en la adopción de medidas de asistencia financiera y de otra índole, para promover el desarrollo de áreas que considere

(4) La "Casa del Mezzogiorno", en el Sur de Italia, había recibido más de US\$ 500 millones a comienzos de 1967.

(5) El Tratado de Fusión de los Ejecutivos sigue los lineamientos del Tratado de Roma y, excepcionalmente, los del Tratado de París.

económicamente atrasadas; pero el otorgamiento de ésta requiere autorización previa de la Comisión, la que debe decidir sobre la compatibilidad de las medidas asistenciales o preferenciales programadas con los objetivos del Mercado Común. En otras palabras, el Gobierno nacional decide en principio la política especial para la región de que se trate, y es de competencia de la Comisión dictaminar en definitiva si la región beneficiaria, así como la naturaleza, monto y alcance de la ayuda propuesta encuadran dentro de las disposiciones excepcionales contenidas en el art. 92 del Tratado.

Si al examinar el asunto la Comisión resuelve que la asistencia proyectada no es compatible con los objetivos comunitarios, el Estado nacional debe acatar esa resolución dentro de un plazo que le fija la misma Comisión, bajo condición de pasar los antecedentes a la Corte de Justicia, la cual, procediendo conforme a los arts. 169 y siguientes podría llegar a declarar que el Estado miembro tal o cual *ha faltado* a alguna de las obligaciones que tiene según el Tratado, lo cual sería jurídicamente gravísimo, en el Derecho de la Integración Europea.

*C. Formas de la Asistencia Estatal.*— En los países de la Comunidad Económica Europea, la intervención estatal en favor de las regiones atrasadas y fronterizas asume diversas formas, que podemos concentrar en dos aspectos principales:

1.—Creación de infraestructuras indispensables para el desarrollo de actividades productivas, y

2.—Otorgamiento de asistencia financiera e incentivos fiscales para procurar que en dichas regiones se localicen industrias, o bien para estimular cierta especialización de las mismas con miras a acrecentar su competitividad.

En lo esencial, hay entonces una acción directa —sobre infraestructura— y otra acción indirecta —a través de las preferencias crediticias o impositivas.

En algunos casos, además se ha adoptado la vía de las inversiones estatales directas, a través de organismos como el Instituto para la Reconstrucción Industrial, que es muy activo en el Sur de Italia.

Vale la pena destacar que el IRI estableció recientemente una siderúrgica en Tarento, y que ésta es, a la fecha, la más moderna y de más bajo costo de producción de Europa, con capacidad de 2.2 millones de toneladas anuales, y con materia prima (mineral de hierro y carbón) totalmente importada (ocupa a más de 4.500 obreros).

El Noveno Informe Anual de las Actividades de la Comunidad (Bruselas, 1966), al tratar de la aplicación coordinada de los instrumentos de política regional (de las instituciones comunitarias y de los Estados nacionales), se refiere concretamente a la promoción de un "polo de crecimiento industrial" llamado "Bari-Taranto-Brindisi" en el Sur de Italia, a la cooperación en las áreas fronterizas de Francia, Bélgica y Luxemburgo y al estudio del área "Eifel-Hunsruck", situada en las regiones industriales de Bélgica, Francia, Luxemburgo y la República Federal Alemana.

*D. Modalidades de la Asistencia Financiera.*— Dentro de los países de la CEE, la asistencia financiera suele revestir alguna o algunas de las formas siguientes:

- 1.—Subvenciones de capital.
- 2.—Reducción de intereses o préstamos estatales a baja tasa de interés.
- 3.—Garantías del Estado, y
- 4.—Participación Estatal.

*D. 1.— Subvenciones de capital:* Son aportes directos o contribuciones a fondo perdido del Gobierno, hasta un cierto porcentaje de las inversiones por realizar. De ordinario la subvención sólo se refiere a una parte del costo de las inversiones fijas, p. ej., edificios o construcciones en general, o se contempla un porcentaje mayor de subvención para esos gastos que para las inversiones en maquinaria y equipo. (6).

---

(6) En BELGICA, la ley vigente (de 1959) establece subvenciones de hasta 20% del costo de las inversiones en edificios y hasta del 7,5% del costo en equipo y maquinaria para el establecimiento, modernización o ampliación de empresas, porcentajes que pueden llegar hasta el 30 y el 10%, respectivamente, en caso de una coyuntura desfavorable.

*D. 2.*— Reducción de intereses o préstamos estatales a baja tasa de interés es otra forma de asistencia que tiende a reducir el costo de los préstamos a límites moderados en relación con la tasa corriente en el mercado de capitales, ya sea mediante bonificación de intereses o mediante bonificación de intereses o mediante préstamos a interés reducido, acordado por el Estado directamente o por algún organismo especial. (7).

*D. 3.*— *Garantía del Estado.*— Son otorgadas a préstamos que obtienen las empresas en fuentes privadas de crédito o en organizaciones regionales o internacionales de financiamiento. Este procedimiento se utiliza en forma intensa sólo en Bélgica, donde se le atribuye gran importancia. En los demás países se acude a él en forma esporádica y de una manera excepcional.

---

En ITALIA, la Casa del Mezzogiorno puede otorgar subvenciones de capital a empresas pequeñas o medianas hasta por el 25% de las inversiones en edificios y hasta el 10% para maquinaria y equipo (que está exenta de derechos de aduana si vienen del extranjero y cuyo porcentaje se eleva al 20% si se adquiere en el mismo Mezzogiorno).

En FRANCIA, desde 1956 a 1962 se otorgó en subvenciones un total de 265 millones de francos, lo que demuestra la gran importancia relativa de la asistencia estatal orientadora a través del medio señalado. Este reviste acá variadísimas subformas, concedidas por la inteligente y fecunda inventiva gala: prima especial de equipamiento, prima de desarrollo industrial, prima de adaptación industrial, prima de orientación agrícola y de subvención a la cooperación, el "centime Bretón", la indemnización por descentralización, ayuda a la readaptación profesional, indemnizaciones por cambio de domicilio autorizado, etc., etc. (Ver "Problemas Económicos", N° 1.011, mayo, 1967, publicación del Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, pág. 3 y ss.)

- 
- (7) Este sistema, en el Sur de Italia, ha constituido un factor decisivo para el financiamiento de empresas medianas y pequeñas. En BELGICA, una ley reciente (1965) permite obtener préstamos estatales a 5 años plazo al 5% de interés hasta por el 50% de la inversión fija para programas de industrialización en zonas definidas como regiones de desarrollo. En la REPUBLICA FEDERAL ALEMANA, el principal instrumento está constituido por los préstamos al 3,5% de interés, con plazos de hasta 15 años, para zonas de desarrollo.

*D. 4.— Participación del Estado:* Esta forma de asistencia, que se materializa mediante la inversión estatal directa en la empresa, es de uso corriente en Francia y en Italia meridional. Su principal objetivo es suplir las dificultades de las empresas medianas y pequeñas para obtener créditos industriales a largo plazo en instituciones financieras.

*E. Los incentivos fiscales, las ventajas y su adecuación.—* Los incentivos fiscales son, en la práctica, verdaderas subvenciones otorgadas en forma de exenciones tributarias, y han desempeñado un papel relativamente secundario. Mucho más importantes son las ventajas financieras, que están concebidas como “ayudas para el despegue”, y que constituyen un complemento indispensable en la creación de la infraestructura necesaria en los centros escogidos como “polos de desarrollo”, para usar la terminología de Perroux.

En efecto, las obras de infraestructura de ordinario no bastan para atraer las inversiones a estos lugares, y las ventajas financieras es difícil que puedan compensar, por sí solas, las insuficiencias de infraestructura. La combinación de ayudas financieras con la creación de una infraestructura adecuada, ha probado ser, en la mayor parte de los países de la CEE, muy eficaz para inducir la localización de las industrias en un determinado lugar; la instalación de éstas permite, a su vez, la utilización más racional de la infraestructura. Por otra parte, la concentración de varias empresas en una misma localidad, genera economías externas que atraen nuevas inversiones.

*F. Asistencia Estatal, Empresa Privada y Planificación.* La experiencia europea de los países de la Comunidad ha mostrado que la creación de infraestructuras adecuadas y el otorgamiento de ayudas financieras e incentivos fiscales no pueden asegurar por sí solos el desarrollo de regiones económicamente atrasadas. Para obtener un desarrollo adecuado y sostenido de éstas, es menester que las iniciativas públicas y privadas cubran una amplia zona de acciones coherentes en diversos campos; estas acciones deben estar ligadas entre sí en tal forma, que el progreso alcanzado en un sector o en una localidad no permanezca aislado, sino que se apoye en progre-

sos alcanzados en otros sectores o localidades, y prepare así un nuevo paso adelante. Debe haber, pues, coordinación a través de un plan regional integrado en los planes nacionales.

*G. Criterios básicos en la Asistencia Estatal.*— En los seis países de la CEE, el otorgamiento de la asistencia financiera y los incentivos fiscales están basados en los siguientes criterios básicos:

1.—En primer lugar, no se conceden sino a *empresas técnica y económicamente viables y competitivas*, es decir, “cuyo costo de producción no sea, a largo plazo sensiblemente mayor que el de otras empresas semejantes”.

2.—En segundo lugar, *deben tener un carácter temporal*, ya que su función es ayudar al impulso económico inicial de la región, la cual deberá quedar luego en condiciones de lograr un proceso de desarrollo capaz de sustentarse por sí mismo.

3.—Por último, la asistencia estatal, una vez superada la etapa inicial, *no debe influir a la larga sobre el costo de producción ni sobre las condiciones de la competencia*.

#### IV.—LAS EMPRESAS MULTINACIONALES EN LOS PAISES DEL MERCADO COMUN EUROPEO

*A. En el Tratado de Roma.*— El Tratado previó la armonización o coordinación del Derecho de Sociedades en los seis países, con miras a favorecer una concentración de empresas medianas y pequeñas que elevara sus niveles de productividad.

En esta materia, debemos comenzar comprobando cómo es efectivo que las legislaciones nacionales son esencialmente similares tanto en lo que dice relación con la definición y constitución de las sociedades anónimas como a su funcionamiento.

Con todo, existen ciertas diferencias jurídicas de importancia. Así, la legislación actual de los Países Bajos acerca de sociedades por acciones sólo dispone de unos cuantos artículos, es poco reglamentaria y muy liberal. De tal manera resulta que toda clase de prácticas, más o menos excluidas o limi-

tadas en los otros países, son posibles en esos territorios. (8). Las otras cinco legislaciones, en cambio, poseen un carácter acentuadamente reglamentario, revelado por los centenares de artículos que las reglamentan: *ley alemana* de 1937, revisada profundamente en 1965; las *leyes coordinadas sobre las sociedades en Bélgica y Luxemburgo*; la nueva *ley francesa* de 1966; el *Código Civil Italiano* de 1942, que se halla en vías de revisión a este respecto.

La armonización legislativa en la materia se ha buscado básicamente para posibilitar la existencia de empresas multinacionales que podrían actuar como poderosos instrumentos de desarrollo y expansión.

Antes del Tratado de Roma, fue el Consejo de Europa el que se abocó al estudio de este problema con un fin determinado: encaraba la creación de sociedades regidas por un verdadero Derecho Europeo y que, por consiguiente, no serían afectadas por los inconvenientes del nacionalismo. Tales sociedades habrían tenido por objeto la gestión de servicios o el ejercicio de actividades de interés público concernientes a varios Estados europeos. Se trataba de una especie de sociedades de economía mixta, encargadas de actividades de interés público europeo que no habrían revestido un carácter enteramente privado y que habrían gozado de ciertas ventajas y privilegios en razón de sus objetivos. Debemos dejar constancia que este interesante proyecto del Consejo de Europa no maduró.

En la práctica, no obstante, se ha ido algo más lejos que los propósitos del Tratado de Roma. Esto ha sucedido en ciertos sectores e industrias específicas. En efecto, han aparecido diversas empresas multinacionales en los países de la Comunidad Económica Europea cada una con un estatuto especial a raíz de una convención diplomática. Esto se ha logra-

---

(8) Por ejemplo, la sociedad puede constituirse con un capital máximo autorizado que no ha de estar necesariamente suscrito en su totalidad; la puede dirigir un solo administrador o un consejo de administración, con o sin junta de vigilancia, etc.



do dentro y fuera de los esquemas orgánicos de las instituciones integrativas regionales.

Así por ejemplo, dentro de los márgenes del EURATOM, se han constituido "*empresas comunes*" entre los países miembros: el caso más destacado parec ser la EUROCHEMIC.

*B. Empresas multinacionales fuera de los Tratados de Roma.*— También se ha producido acuerdo bilateral o multilateral para la creación de importantes empresas multinacionales fuera de los marcos orgánicos concertados en Roma.

Entre estas sociedades, mencionamos:

"EUROFIMA", sociedad europea constituida por las compañías nacionales de FF. CC., dedicada principalmente a la reparación de vagones;

"SAARLOR", de incidencia fronteriza, creada por una convención entre Francia y Alemania para la explotación mancomunada de las minas de carbón del Sarre y Lorena;

"SOCIEDAD PARA LA CANALIZACION DEL MOSELA", también de alcance fronterizo, constituida entre Alemania (RF), Francia y Luxemburgo para la canalización y explotación del río Mosela;

"SOCIEDAD DEL AERODROMO DE BASILEA", que interesa a Suiza y Francia;

"SOCIEDAD TUNEL BAJO MONTE BLANCO", que se halla en vías de constitución.

Cada una de estas sociedades es materia de convenciones diplomáticas cuyas disposiciones presentan divergencias. Así, la "Sociedad para la Canalización del Mosela" posee una sede social única en Tréveris, y en su acta de nacimiento se estipuló que, para el caso de que la Convención presentara lagunas, se aplicaría el Derecho Alemán. En cambio, "SAARLOR", tiene dos sedes sociales, una en Francia y otra en Alemania, y se convino que en caso de insuficiencia de la convención diplomática no se recurriría al Derecho Alemán ni al francés, sino que un tribunal arbitral extraería de bases comunes a la legislación francesa y alemana una especie de legislación nueva aplicable a la mencionada sociedad.

*C. La institución de una sociedad europea.*— Este problema de la sociedad de tipo europeo ha sido abordado, prin-

principalmente, por la Unión Latina del Notariado y por la Orden de Abogados ante la Cámara de Apelaciones de París.

En una encuesta realizada en 1960, importantes empresas fueron interrogadas sobre su conocimiento e información de la legislación en los otros cinco países del Mercado Común; contestaron que, por lo general, sus servicios jurídicos estaban bien informados acerca de la legislación en los seis países.

Con posterioridad, el Gobierno francés se interesó en el asunto y confió la misión de preparar un proyecto sobre una sociedad de tipo europeo al llamado "Comité Hamel", constituido por los Ministros de Justicia y Hacienda. El informe respectivo, redactado por el Prof. Vasseur, sienta las bases generales mínimas para este tipo de sociedades. En mayo de 1965, el Gobierno francés, sin duda ante la perspectiva del Kennedy Round y por la eventualidad de una lucha sobre un pie de igualdad entre las empresas europeas las grandes empresas norteamericanas, pensó que ese proyecto podría facilitar, desde un punto de vista jurídico, la realización de concentraciones europeas de empresas, y lo transmitió oficialmente a la Comisión de Bruselas.

Los distintos intereses vinculados a la constitución de las sociedades europeas son los siguientes:

1.—La traslación de su sede social podría hacerse con un máximo de comodidades, sin modificar su estatuto jurídico, lo cual puede constituir el preámbulo de una fusión.

2.—Su establecimiento puede facilitar las fusiones de sociedades que pertenezcan a dos o más países, para lo cual en la actualidad hay grandes dificultades. Prácticamente presupone la disolución de la sociedad absorbida y la adquisición de su Activo y Pasivo por una sociedad de estatuto nacional diferente.

3.—Las dificultades actuales existentes en el orden psicológico para la fusión de empresas requieren especial mención. En primer lugar, tales fusiones sólo pueden practicarse en Europa sobre un nivel internacional si se constituye una nueva sociedad. En los medios europeos se concibe mal, por ejemplo, la absorción de una sociedad francesa por otra alemana, o viceversa, ya que todavía subsisten fronteras psicológicas, o

como dice el Prof. HOUIN, de la Facultad de Derecho de París, "el sentimiento nacional no desapareció totalmente del derecho de los negocios" (9). La experiencia ha mostrado que la fusión se realiza de una manera más fácil y, desde luego más costosa, por la creación de una nueva sociedad que absorbería a las otras dos (10). La fusión mediante la creación de una sociedad de tipo europeo permitiría eliminar ese obstáculo psicológico.

4.—También tiene ventajas operativas: la sociedad europea se sitúa mejor en los mercados financieros, uniformando las condiciones y las garantías del caso.

5.—Por último, no faltan los que piensan que la creación de la sociedad europea puede facilitar la futura armonización de los estatutos jurídicos nacionales.

El problema de la sociedad europea, de indudable incidencia regional o fronteriza, sigue en estado de proyecto, aunque algo avanzado. En 1966, la Comisión lo discutió y aprobó un memorándum que fue remitido a los gobiernos de los seis países, aunque todavía no se difunde oficialmente.

## V.—INTEGRACION FRONTERIZA Y TRATAMIENTO PREFERENTE A ZONAS MENOS DESARROLLADAS EN OTROS ESQUEMAS INTEGRATIVOS

A. *En el COMECON*.— El Tratado de Asistencia Económica Mutua, signado en Moscú en enero de 1949 entre algunos países socialistas, no contempla en forma específica la acción multinacional concertada para el desarrollo de zonas fronterizas o menos desarrolladas, aunque podría deducirse

---

(9) Ver "Problemas Jurídicos planteados por el establecimiento de las sociedades en la Comunidad Económica Europea", trabajo presentado al Seminario sobre Aspectos Jurídicos de la Integración, organizado por INTAL, Instituto para la Integración de América Latina, dependiente del BID, marzo 1967, pág. 27 y ss.

(10) La cuestión se planteó hace algunos años a propósito de una fusión de empresas de la industria de espejos y, más recientemente, con la fusión de AGFA-GEVAERT. La primera fracasó y en cuanto a la segunda se sabe que fue necesario conservar dos sociedades, una alemana y otra belga.

de los principios que lo informan, particularmente del de mutuo beneficio y ayuda recíproca. Tampoco ha habido una acción institucional específica en tal sentido. No obstante, son numerosas las herramientas internas de que disponen los Estados nacionales para obrar sobre las desigualdades regionales o locales y que, por exceder del cuadro de esta visión esquemática, no abordaremos.

Con todo, debemos señalar que la vía de los proyectos y empresas multinacionales ha sido utilizada, aunque su adopción es relativamente reciente.

El intento de producción en conjunto más importante ha sido la construcción del oleoducto "Amistad", que une a la Unión Soviética, Alemania Oriental, Hungría y Polonia.

Otro proyecto, en vías de realización, es el de la *red energética integrada*, ya recomendada por el Consejo de 1959, y que abarca los sistemas energéticos de Checoslovaquia, Alemania Oriental, Hungría, Polonia, Rumania, Bulgaria y la URSS.

Otros ejemplos de proyectos multilaterales son: el Departamento de Investigaciones Nucleares del Dubna y la Oficina de Standards del COMECON, ambos con sede en la Unión Soviética.

Dos proyectos sectoriales de complementación ya realizados han tenido directa incidencia fronteriza: a) el acuerdo para la construcción de una planta de celulosa en el delta del Danubio, entre Rumania, Polonia, Alemania Oriental y Checoslovaquia, y b) el acuerdo para la construcción de una planta hidroeléctrica en el Danubio, entre Checoslovaquia y Hungría.

*B. En otros esquemas integrativos.*— No hemos encontrado reglamentado un trato preferente para zonas y regiones menos desarrolladas en otros procesos o acuerdos de integración regional, como:

1.—Mercado Común Árabe, cuyo acuerdo fue suscrito en 1957 y que sólo ha entrado en vigor el 30 de abril de 1964;

2.—La Unión Económica y Aduanera de Africa Central, firmado a fines de 1964 y en vigor desde el 1º de enero de 1966; y en el

3.—Acuerdo de Libre Comercio entre Australia y Nueva Zelanda, de 31 de agosto de 1965, en vigor desde el 1º de enero de 1966.

La síntesis precedente ha sido inevitablemente arbitraria y parcial. Pero ciertamente, nos permite deducir algunos elementos de juicio que deberán estar presentes en nuestros debates.

Por último, lo que no podemos olvidar es que la integración es un medio destinado a procurar una finalidad que, en estos tiempos, es el gran desafío de la hora presente: el desarrollo; y que nuestras comunidades subdesarrolladas y dependientes no pueden calcar o intentar reproducir mecánicamente modelos que han podido ser válidos en otro tiempo, para otras sociedades, con distintas personas, necesidades y recursos.

Si en el caso especial de la integración fronteriza otros países han afianzado un desarrollo armónico y equilibrado, confiriendo un trato justo y equitativo a regiones relativamente abandonadas o débiles, también han logrado de paso atenuar suspicacias y resquemores o suprimir odiosidades (como en Alsacia, en la frontera franco-alemana), quizás a través de la integración que estudiamos podamos promover un auténtico nacionalismo, no lo que por nacionalismo según Osvaldo Sunkel y Aníbal Pinto, entienden algunos norteamericanos de hoy, o sea, una nacionalismo autárquico, xenófobo y hasta racista, sino un nacionalismo para el desarrollo, ingrediente indispensable para acelerar la quiebra de los estrangulamientos estructurales nacionales e internacionales que hoy nos entranan y limitan, y posibilitar así, eficazmente, la vigencia efectiva del Derecho, la Justicia, la Democracia y la Libertad.

## BIBLIOGRAFIA SUMARIA

### I — LIBROS.

#### A. GENERAL.

Allen, Robert: "Economic Integration in less developed areas". Kylos, Switzerland, 1961, 315 págs.

- Balassa, Bela:** "La teoría de la Integración Económica", México UTEHA, 1964, 350 págs.
- Csillagy, J.:** "Integration economique internationale et differentiation regionale", Dumaret y Golay, Geneve, 1965, 186 págs.
- Harrod, R. & Hague, D. C.:** "International trade in a developing world". London, MacMilland, 1963, 234 págs.
- Isard, Walter (Ed.):** "Planification economique regionale". París. Agence Europeenne de Cooperation economique, 1960, 467 págs.
- L. Hüillier, J. A.:** "Les institutions internationales et transnationales". Preface de Marcel Prelot. Presses Universitaires de France, 1961 295 págs.
- "Teoría y práctica de la cooperación económica internacional". Barcelona, Editorial Luis Miracle, 1962, 714 págs.
- Myrdal, G.:** "Solidaridad o Desintegración", México, F.C.E., 2ª Ed., 1963, 454 págs.
- Papanicolau, E.:** "Cooperation internationale et developement economique", Geneve, Droz, 1963, 356 págs.
- Pentony, D.:** "Las zonas subdesarrolladas: dilema de la economía internacional", México, Centro Regional de Ayuda Técnica, 1964, 246 págs.
- Perroux, F.:** "L'economie des jeunes nations. Industrialisation et groupements des nations", París, Presses Universitaires de France, 1962, 333 págs.
- Prebisch, Raúl:** "Nueva política comercial para el desarrollo". Informe a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, México, F.C.E., 1964, 148 págs.
- Streeten, Paul:** "Economic Integration: aspects and problems", Leyden, A. W. Sythoff, 1961, 150 págs.
- Tinbergen, J.:** "International Economic Integration", Amsterdam, Elsevier, 191 págs., 1964.

## B. REGIONAL.

- Balra Cortés, Alberto:** "Crecimiento económico de América Latina". Problemas fundamentales. Santiago, Editorial del Pacífico, 1960, 284 págs.
- Balra Cortés, Herrera, Felipe, y Silva Espejo, R.:** "El futuro económico de Chile y América Latina", Editorial Universitaria, 89 páginas, 1957.
- BID:** "Factores para la Integración Latinoamericana", F.E.C., México, 1966, 241 págs.
- BID:** "Posibilidades de integración de las zonas fronterizas colombo-venezolanas". BID, Washington D. C., 147 págs. y anexos, 1964.

- CEMLA (Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos):** "Coordinación de la banca central en América Latina", México, 1965, 280 págs.
- Herrera, Felipe:** "América Latina Integrada", Buenos Aires, Losada, 269 págs.
- ICARE-ASIMET:** "Gobierno y Empresa frente al Mercado Común Latinoamericano" y otros documentos de las Jornadas sobre Integración, Santiago, agosto 1967.
- Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales:** "Problemática Jurídica e Institucional de la Integración de América Latina, Ensayo de Sistematización, Edición Provisional, 831 págs., Washington, 1967.
- Mayobre, J. A. y otros:** "Hacia la Integración acelerada de América Latina", México, F.C.E., 1965, 195 págs.
- Orrego Vicuña, Francisco:** "La Integración Política. Su realidad. Su necesidad". Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1966.
- Wionczek, M. S.:** "Integración de América Latina. Experiencia y perspectivas", México, F.C.E., 1964.

## II — MONOGRAFÍAS.

### C. ARTICULOS Y DOCUMENTOS.

- Aragao, José María:** "La Integración fronteriza como campo de cooperación entre el sector público y el sector empresarial. Documento de la Conferencia Continental del Sector Privado, Panamá, septiembre 1966, Instituto para la Integración de América Latina.
- Burck, Gilbert:** "East Europe's Struggle for Economic Freedom". En: "Fortune", mayo, 1967, págs. 125-133.
- Calvez, Jean Ives:** "Doctrine de la frontière en URSS". En: "Les frontières européennes de l'URSS". Recueil sous la direction de J. B. Duroselle, París, Armand Colin, 1957, p. 1-24.
- Chartier, Frédéric:** "Vers la société de type européen". En: "Revue du Marché Commun", París,, mayo de 1967, N° 102.
- Díaz P., Marco Antonio:** "Reflexiones en torno a la Integración para el Desarrollo". Documento de la II Conferencia Latinoamericana de Ciencias Políticas y Sociales, Santiago de Chile, octubre, 1966.
- "Alternativas de la Integración regional", exposición como Relator a la "II Conferencia Latinoamericana de Ciencias Políticas y Sociales", Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1967, p. 643-650.
- "Investigaciones sobre Integración en el Mundo Contemporáneo: Fuentes disponibles" y "La integración dentro de la problemática del desarrollo para América Latina", documento de las "V Jornadas de Derecho Público", Valparaíso, noviembre 1966, Edeval.

- Dischamps, J. C.:** "La coordination des investissements dans la C.E.E. et le Traité de Rome". En: "Revue du Marché Commun", mayo, 1967, N° 102, págs. 305-309.
- Gutiérrez Samohod, Alfredo:** "Integración de zonas fronterizas y Empresas Multinacionales", documento de la II Conferencia de Ciencias Políticas y Sociales, Santiago de Chile, octubre 1966. Edición mimeografiada.
- INTAL:** "El desarrollo integrado de la Cuenca del Plata". En: "Boletín de la Integración", mayo, 1967, Buenos Aires.  
— "Creación de Empresas Multinacionales". En: "Boletín de la Integración", agosto, 1966, Buenos Aires.
- Kaplan E., Marcos:** "Factores Determinantes de la Integración Económica Latinoamericana", documento de las V Jornadas de Derecho Público, Valparaíso, noviembre, 1966.  
— "La Integración Latinoamericana y las Grandes Potencias", documento mimeografiado de las V Jornadas de Derecho Público, Valparaíso, noviembre 1966.  
— "Obstáculos y perspectivas de la integración en América Latina". Exposición del Relator en la II Conferencia Latinoamericana de Ciencias Políticas y Sociales, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1967, págs. 650-658.
- Lysigin, Iger:** "Algunos aspectos jurídicos de la regulación de las relaciones económicas entre los Estados miembros del COMECON". Documento de la II Conferencia Latinoamericana de Ciencias Políticas y Sociales, Santiago, octubre 1966.
- Rey Alvarez, Raúl:** "La frontera como factor de integración: el caso colombo-venezolano". En: "Temas del BID", Washington, 1964, agosto, págs. 1-17.
- Rudenko, Boris:** "El proceso de aproximación de los pueblos soviéticos y el problema de la integración". Documento mimeografiado de la II Conferencia Latinoamericana de Ciencias Políticas y Sociales, Santiago, octubre 1966.
- Tuchtfeldt, E.:** "Integración económica y progreso técnico". En: "Hacia una Europa sin Fronteras", por Maurice Byé y otros. Investigaciones de un grupo de estudio dirigido por Raymond Barre en el Centro Europeo de Cultura. Fomento de Cultura Ediciones, Valencia, 1962, págs. 167-202.
- Véliz, Claudio Ed.:** "Obstacles to change in Latin America", London-New York-Toronto, Oxford University Press, 1965.
- Yamamoto Noburu:** "The possibility of regional economic integration in South East Asia". En: The Development Economies, Tokyo, 1964, vol. 2, N° 1, págs. 16-28.