

DIRECTRICES DE UNA INTEGRACION TURISTICA DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

Por
GIULIANO MAGNONI

I.—Lo que entendemos por política europea del turismo.

Quisiera ante todo afirmar que las directrices y los acuerdos tomados o que se vayan a tomar por los Gobiernos en el campo del turismo, así como en los otros sectores productivos afectados por los principios y las normas generales del Tratado de Roma, servirán de algo práctico solamente en el caso de que los elementos interesados hoteleros, transportistas, agentes de viajes, etc., sepan realizarlos personalmente, ya que ellos y sólo ellos son los verdaderos expertos del turismo europeo. A los mismos por lo tanto hay que recurrir, con ellos es preciso colaborar si queremos que “una política europea del turismo” no sea una simple expresión retórica en los labios de gobernantes, de políticos y de economistas, sino que se actúe íntegramente mediante apropiados institutos públicos, en una nueva disciplina turística, en renovados instrumentos económicos.

Con esta modesta exposición me propongo nada más que contribuir en los límites de mi experiencia en los distintos sectores de las actividades turísticas, a la elaboración de un esbozo de una “política común europea del turismo” y empezaré diciendo en seguida que si queremos llegar a una política común europea del turismo, nosotros, los que operamos en el plano económico, no podemos ni remotamente pensar que pueda quedar excluida o descuidada la cooperación con

los poderes públicos, o que ni siquiera valga la pena de polemizar, aun en principio, acerca de la oportunidad y de la posibilidad concreta de dicha colaboración.

La realidad impone a los unos —gobernantes y entidades públicas nacionales y comunitarias— así como a los otros —empresarios turísticos privados de los varios países europeos— el coordinar y potenciar sus respectivas acciones y sus esfuerzos en interés común, que es sobre todo, político-social para los primeros y económico para los otros.

Definidas de esta forma, me parece que las dos distintas esferas de actuación de los que operan en el amplio dominio del turismo, puedan resultar perfectamente armonizadas. He tenido ya la oportunidad de subrayar, refiriéndome a la situación del turismo italiano, que los empresarios económicos del turismo sienten y reafirman la necesidad de una eficaz y concreta colaboración con los poderes públicos, con el fin de realizar mediante la formación de una conciencia colectiva del problema turístico y de una nueva sensibilidad en las clases dirigentes tanto políticas como económicas, un auténtico **plan nacional del turismo**, que valga de instrumento potenciador y de defensa de la más importante actividad económica nacional, con vistas también a los compromisos que el desarrollo del mercado común europeo y las nuevas competencias internacionales imponen hasta en el campo de las actividades turísticas.

Como orientación de la otra parte interesada, recordaré las palabras pronunciadas por el Ministro italiano de Turismo en un reciente Congreso en Milán, en el cual, por primera vez, empresarios de las distintas ramas turísticas se han presentado solidarios y concordes en el planteamiento de una política económica unitaria. Reconoció solemnemente que el gobernante no puede nunca prescindir de la preciosa colaboración de los operadores económicos privados a los cuales se debe una buena parte de los grandes resultados económicos obtenidos por el turismo italiano. Estoy convencido que idéntica situación ontológica y práctica puede atribuirse a España y a otros países turísticos europeos.

Efectivamente, en todo el mundo se reconoce hoy día que no puede haber una verdadera política del turismo sin la eficaz colabora-

ción entre la actuación de los gobiernos y de las entidades públicas, por una parte, y la actividad de los empresarios privados por otra, cuando menos en el sentido de que la primera sirva para sostener, estimular y defender a la segunda y que ésta sirva a su vez para alcanzar las finalidades no sólo económicas de aquélla.

Esta relación que plantea una colaboración en forma dialéctica anula aquella diferenciación artificiosa, tan agudamente puesta de relieve por un ilustre hombre político europeo "entre el turismo así llamado oficial y los operadores económicos; en el sentido que ambos tipos de turismo se integran y por decir así, se postulan mutuamente, representando, sin embargo, el turismo de los empresarios privados un hecho fundamental, la condición indispensable, la premisa absoluta para que el país pueda continuar en una tan preciosa experiencia, hasta el punto que podríamos afirmar por absurdo que parezca, que aún cuando el turismo oficial no existiera, el económico se desarrollaría igualmente, aunque de forma desordenada y sin darse cuenta exactamente de sus últimas finalidades".

II.—Premisas para una política turística comunitaria.

Las observaciones y consideraciones que he venido haciendo hasta ahora, con motivo de la situación del turismo en Italia, pueden ser aplicadas de una forma convincente también en el plano europeo. A este nivel, asimismo, y tal vez más que en el plano nacional, se necesitan armonización y unificación de principios, normas legislativas, Institutos en el campo de la administración pública, no menos que coordinación, interdependencia y equilibrio en el plano operativo privado.

Convendrá en seguida afirmar que esta amplia acción no puede prescindir de reconocer en todo momento en el turismo un nuevo hecho económico de gran importancia en todas partes, pero que en ciertos países llega a ser hasta el más importante, como expresión global de un fenómeno mercantil de ciclo completo desde el empresario al consumidor.

Es cierto, sin embargo, que si los datos estadísticos acerca del turismo ya empiezan a figurar en los ensayos de los economistas más al

día en varios países europeos, no aparecen todavía, por lo menos en la medida que les corresponde, en los programas de los gobiernos, en los proyectos legislativos y en los tratados y convenciones internacionales.

Consideremos que hasta el Tratado de Roma no prevee normas particulares sobre el turismo, y esto es tanto más inconcebible para aquellos países en los cuales el turismo se realiza como un fenómeno económico completo y autónomo, a la par por dignidad e importancia de mercado con los tradicionales sectores de la industria, del comercio y de la agricultura. ¿Cuáles pueden ser entonces las razones de esta separación entre la realidad económica del fenómeno y su reconocimiento político?

No cabe duda que el origen y la causa del limitado conocimiento y del modesto interés reservado hasta ahora en el plano político también internacional, a los problemas de la industria turística, estriban en una circunstancia objetiva, válida en mayor o menor medida en todos los países de la Comunidad europea: a las actividades turísticas no están supeditadas, como ocurre en cambio con otras actividades, cuestiones económicas o sindicales de importancia política; acerca de ellas no se discute con pasión y vehemencia dentro y fuera de los Parlamentos; con motivo de ellas no se mueven ni se agitan masas cuyo trabajo y cuyas inquietudes, legítimamente expresadas o demagógicamente explotadas, pueden llegar a ser un hecho político de relieve. Son, en suma, las condiciones de ambiente, los hombres y las organizaciones que aseguran a las actividades turísticas una tranquilidad social y política que, al menos hasta hoy y en los mismos países de democracia parlamentaria, no ha visto surgir alrededor del mundo turístico las interesadas atenciones sociales y electorales de ciertos grupos políticos.

Pero es propiamente esta situación que los agentes económicos desdeñan, y en razón de la cual piden una más eficaz colaboración con la política misma: no en función de intereses de partido o de fórmulas contingentes, no para llevar la política al (y dentro del) turismo, sino para realizar una política del turismo, entendida como conjunto de normas programáticas en un sistema eficiente y orgánico al servicio de las economías nacionales y de la comunitaria, además que a la defensa y tutela de los legítimos intereses de las categorías económicas.

Los tiempos son ya propicios gracias a los estudiosos que en todos los países se dedican a buscar y elaborar los datos estadísticos y las teorías del comportamiento económico y, sobre todo, gracias al desarrollo gigantesco que el fenómeno del turismo ha alcanzado en los últimos años para que no solamente los gobiernos de los países sino las mismas autoridades de la Comunidad se comprometan a coordinar y disciplinar también como en otros sectores de la producción, los intercambios turísticos entre los países del Mercado común y entre estos y los otros países europeos y extraeuropeos.

En estos últimos meses la Dirección General del Mercado Interior de la Comisión de la CEE, ha concluido un primer estudio sobre el tema; no se trata de un plan detallado en el que los problemas del turismo en cada uno de los países miembros figuren enfocados en el cuadro de las perspectivas de desarrollo de la entera comunidad, sino más bien de un documento de trabajo que servirá de base, una vez obtenida la conformidad de las otras ramas de la Administración Comunitaria, para una próxima reunión de los responsables nacionales de las actividades turísticas. Gracias a los informes del que hasta ahora ocupa el cargo de Vicepresidente de la Comisión Ejecutiva de la Comunidad, el Senador italiano Caron, puedo anticipar que las grandes líneas del documento afectan a tres aspectos distintos del problema; los de orden general, los que interesan directamente a las empresas y los que interesan directamente a los turistas. Cada representación nacional tendrá la posibilidad de discutir el documento presentando una relación acerca de la situación económica del turismo en su propio país; en una segunda etapa habrá una discusión colectiva y, en fin, se tomarán las decisiones comunitarias.

Como se ve después de un largo período de descuido, la Comunidad empieza hoy a ocuparse del turismo en forma supranacional. llenando, por decir así, la grave laguna del Tratado de Roma de 1957, en cuyo texto la palabra "turismo" se emplea una sola vez y además, no en el documento principal, sino en el anexo 3 dedicado a las transacciones invisibles.

Por mi parte yo también quisiera demostrar que el turismo ha servido más y mejor que otras actividades, incluso de las no económicas, a hacer más fuerte la idea europea, es decir a crear una conciencia de

solidaridad entre los pueblos de Europa, también a los ojos críticos de las poblaciones extra-europeas, sobre todo de las americanas. El movimiento turístico entre los seis países ha contribuido decididamente a la formación de este espíritu europeo que, finalmente, tendrá que constituir el único control eficaz, a nivel cultural y político, de la validez del camino unitario empezado en el plan económico. Las varias culturas que gravitan en la civilización común del Occidente Europeo expresan un mundo de valores complejos y diferenciados; en efecto las divisiones políticas del Continente han favorecido el nacimiento y el florecimiento en cada Estado de una cultura encerrada dentro de las fronteras, a pesar de que cada una derivara sus aspiraciones de aquellos valores comunes de civilización sobre los cuales se funda la unidad substancial del Occidente. Nadie duda que toda cultura nacida en Europa, sea ella teocéntrica o antropocéntrica, tiene al hombre como origen y como fin, siendo el humanismo la raíz común de los movimientos culturales que se han desarrollado en nuestro continente.

Ahora bien, ¿qué instrumento humano más que el turismo podría favorecer diariamente el encuentro entre estas culturas del humanismo occidental y determinar insensiblemente pero, con seguridad, su penetración y cuál podría ser el objetivo último e históricamente incomparable de la unión europea sino en primer lugar la armonización cultural que será el presupuesto natural de la unidad política, hoy aparentemente tan lejana y que en cambio está ya parcialmente realizada en los hechos?

Muchos son sin embargo los problemas y las dificultades que para la realización de una política común europea tienen que ser resueltos; los veremos más adelante. Pero ahora interesa retrospectivamente averiguar lo que el turismo ha dado a la prosperidad del continente, en el cual la comunidad económica está creando sobre aquella misma prosperidad las premisas necesarias de la unificación política futura.

III.—El turismo y la prosperidad de Europa.

El interés que todos los Estados reconocen para la balanza económica del turismo está comprobado por las recientes medidas que la misma administración americana ha tomado, creando el "Federal

Foreign Travel Bureau" y sobre todo aprobando una nueva disciplina y reglamentación tanto del turismo nacional dirigido hacia el extranjero como para promover con todos los medios el flujo extranjero hacia los Estados Unidos. Es evidente que la política del Presidente Kennedy no obedece tanto al deseo de limitar los viajes al extranjero de sus conciudadanos cuanto a la necesidad de neutralizar un desequilibrio en la balanza de las importaciones y de las exportaciones que ha causado en los últimos diez años al país de la economía próspera por excelencia una baja de miles de millones de dólares.

Las cifras que el turismo expresa son efectivamente de proporciones gigantescas: los ingresos directos referentes al solo turismo internacional en los 18 países miembros de la OCED, con exclusión de los transportes, han superado ya desde hace unos años los tres mil millones de dólares. El movimiento de pasajeros en el aire y por mar, exclusivamente por razones de recreo, ha alcanzado en 1960 los dos mil quinientos millones de dólares, mientras se calcula por estimación aproximada que los ingresos del movimiento interior del Continente, limitado siempre a las actividades turísticas, puedan fijarse entre los mil quinientos y dos mil quinientos millones de dólares. Desafortunadamente no se conoce el volumen del movimiento automovilístico particular que constituye notoriamente el más importante medio de transporte turístico en la Europa Occidental.

La importancia del fenómeno y, consecuentemente, de su incidencia económica en los países europeos, resulta también por las cifras que afectan estadísticamente el movimiento de las personas: durante el año 1962 de 14 a 16 millones de personas han efectuado visitas en países distintos del propio por un período de tiempo superior a las 24 horas; mientras otros 22 a 24 millones de personas han cruzado las fronteras como excursionistas domingueros o en tránsito y por lo menos otros 100 millones de europeos han viajado por recreo en su propio país alejándose del domicilio habitual. Resulta ciertamente difícil realizar un informe exacto sobre cada una de las distintas zonas turísticas representadas por los 18 países miembros de la OCED, también porque son distintos los principios y los medios estadísticos empleados por cada uno de ellos.

Sin embargo, se puede tranquilamente afirmar que el desarrollo del turismo en la Europa Occidental durante los años 50, registra un

incremento mayor y más rápido del que presentan los otros sectores productivos. Son suficientes estos porcentajes: más de 20 veces en Yugoslavia, más de 8 veces en Grecia, 5 veces en España, más de 4 en Alemania, Austria, Portugal y Turquía, 3 veces más en Holanda y más del doble en Italia, Bélgica, Suiza y Gran Bretaña. Estos datos son, naturalmente, de valor relativo, ya que en sentido absoluto el aumento de los turistas en Grecia, Yugoslavia y Portugal es modesto, mientras el aumento en España es de 1.710.273 en 1951 a 8.668.722 en 1962 y el aumento, aparentemente limitado del 245 % registrado en Italia entre 1950 y 1961 representa en cambio un incremento de más de 12 millones de turistas extranjeros respecto al nivel base de 1950. Diré a título de curiosidad, que el aumento del 800 % registrado en Grecia, durante el mismo período, representa tan solo en cifras absolutas un aumento de 268.500 personas.

En el plan económico sería un error creer que las actividades turísticas representan un determinante factor positivo solo en unos pocos países con sistema económico caracterizado por la prevalencia de las importaciones.

En efecto, no es así: los ingresos del turismo extranjero en Austria han superado ya el valor de la exportación global metalúrgica llegando a representar, con 204 millones de dólares, el 4 % de la producción nacional total cubriendo enteramente con un saldo activo el desequilibrio de la balanza de pagos. En Alemania, país industrial y exportador por excelencia, la aportación del turismo extranjero ha superado el 5 % del total de las exportaciones; el 19 % en Grecia, el 6 % en Noruega, el 4 % en Gran Bretaña.

Por lo que se refiere a España es lícito emplear el término hoy de moda de "boom" turístico: se calcula que los extranjeros sobrepasarán este año los 10 millones y que se pueda alcanzar los 13 millones en 1967. Lo que interesa subrayar es que en pocos años el turismo ha llegado a ser la primera industria española, con importancia decisiva y vital para el desarrollo económico y social del país. El año pasado España ha recibido del turismo una disponibilidad de más de 475 millones de dólares, cuando el total de sus exportaciones ha proporcionado 750 millones; por esto España ofrece una particularidad única al mundo, de nivelar totalmente el déficit de su balanza co-

mercial, que se aproxima a los 650 millones de dólares, con los ingresos del turismo y las remesas de los trabajadores en el extranjero.

Las cifras que se refieren a Italia son también elocuentes. Del medio millón de turistas extranjeros que visitaban Italia hace 50 años se ha llegado a una cifra 40 veces mayor, cifra récord sin duda, que coloca a Italia a la cabeza de los pueblos europeos con un promedio porcentaje de casi el 35 % de todo el movimiento turístico global que interesa a los 18 países de la OCED más Finlandia, Yugoslavia y España.

Si a estas cifras que interesan directamente a la balanza de pagos como aportación en divisas, se añaden las que se refieren a la intensificación productiva de muchos bienes y servicios, además de los inmediatos del transporte y de la hospitalidad, la aportación económica general del turismo a la vida italiana se revela aún más importante: en 1962, frente a una aportación en divisas de 847 millones de dólares, los gastos ocasionados por los turistas extranjeros en el sector comercial se han calculado aproximadamente en otros mil millones de dólares, lo que constituye un valor financiero y comercial que ninguna otra actividad industrial del país puede por sí sola igualar.

Respecto al elemento humano puede ser interesante notar que entre los turistas extra-europeos que visitan los países de la OCED y por ende de la Comunidad europea, los ciudadanos de los Estados Unidos constituyen el "gordo": 705.000 en 1959, cerca de 800.000 en 1961; a pesar de la variación registrada por las conocidas razones políticas generales en el año pasado, hay motivo para pensar que durante el año en curso, modificadas tan aparatosamente las condiciones generales, un número seguramente mayor, de ciudadanos americanos habrá visitado los países de la Europa Occidental, según preferencias que atribuyen a Francia el 52 % del total, seguida de Italia, Alemania, Suiza y Gran Bretaña con el 42 %, 41 %, 36 % y 35 % respectivamente.

También el movimiento turístico interior entre los distintos países de la Comunidad europea ha registrado en los últimos años un incremento del 12 al 15 %. Esto se debe en gran parte al creciente nivel de vida de las poblaciones europeas, pero también a las mayores

facilidades que los países han venido ofreciendo para incrementar el flujo de los turistas extranjeros. En este campo España es un buen ejemplo de tal creciente liberalización. Desafortunadamente los datos oficiales, incluso los que la OCED publica, son incompletos y pecan de imprecisos en distinguir el movimiento turístico verdadero del motivado por negocios o por trabajo. Hay que esperar que cada país de la Comunidad del Mercado común colabore a la armonización y unificación de los datos estadísticos, de tal forma que puedan servir, por los criterios unitarios y científicos con que han sido elaborados a los diversos centros oficiales de estudios e investigaciones. Son estos ambientes científicos los que pueden contribuir de una manera decisiva a la creación de una conciencia y de una experiencia económica del turismo; y solamente gracias a la actividad que estos centros desarrollen, podremos disponer pronto de altos funcionarios, directivos de empresas turísticas, jefes de industrias hoteleras, hombres políticos, parlamentarios y administradores de la cosa pública en los países del MCE y en los otros del continente, que posean por lo menos una preparación sumaria de los complejos problemas técnicos y de organización de la economía turística, lo que desgraciadamente en la actualidad es casi del todo y en todas partes inexistente.

IV.—Política común de expansión turística.

Es imprescindible, por los motivos que hemos venido indicando, que también el turismo se aproveche de las condiciones favorables que la integración económica europea está realizando en todas las formas del intercambio entre los países miembros de la comunidad. Por esto es urgente que la Comisión ejecutiva elabore un documento, lo más completo posible, sobre la política común de expansión del turismo; no tanto un elenco de medidas separadas, cuanto un programa orgánico orientado a armonizar, ampliar y mejorar entre ellas las respectivas iniciativas nacionales. Sin olvidar que la expansión del turismo a nivel del Mercado común tiene forzosamente que actuar a beneficio ya de los turistas, ya de las empresas puestas al servicio de ellos, ya en fin de las distintas regiones que tienen que recibirlos. Entre estos problemas, unos exigirán la intervención directa de la Comisión ejecutiva, según prevee el Tratado de Roma; me limito a indicar aquí la libre prestación de los servicios y el derecho de libre restablecimiento en los países de la Comunidad.

Si parece obvio que en estas condiciones y en la fase de acentuada liberalización en que la Comunidad se encuentra, también el turismo participe de la integración comunitaria, existe sin embargo el problema (que ha sido planteado en varias ocasiones) de si sea este el momento más oportuno para efectuar la inserción también del turismo en el mecanismo integrativo de la Comunidad y si la integración del turismo haya de realizarse con mayor o menor graduabilidad.

Hay que reconocer que las reservas en ciertas categorías económicas del turismo europeo han surgido en torno a una inmediata o integral, y en todo caso, muy rápida inserción del turismo en el MCE, no deben considerarse como demostración de egoísmo económico, sino al contrario como legítimas excepciones de la letra y del espíritu del tratado de 1957, el cual, estableciendo en el artículo 2 que son finalidades de la Comunidad "un desarrollo armónico de las actividades económicas, una expansión continua y equilibrada, una creciente estabilización, una mejora siempre más rápida del tenor de vida", no puede evidentemente tender a debilitar actividades económicas ya fuertemente consolidadas: lo que sería paradójicamente contrario a los objetivos que todos y cada uno de los países miembros persiguen con su actividad en el seno de la Comunidad.

Por otra parte, y en apoyo de nuestra tesis de la graduabilidad, se ha observado ya que, siendo el turismo un fenómeno exquisitamente caracterizado por la libertad individual —lo que no resulta contradictorio con las formas de turismo colectivo típico de nuestra época que deben considerarse propedeuticas e intermedias respecto al optimum del turismo individual o familiar— la Autoridad comunitaria no podría en ningún caso fijar una política o dictar directrices rigurosas con el objeto de modificar el flujo natural del turismo dirigiéndolo en direcciones distintas de las que espontáneamente sigue; tampoco podría, con el fin de unificar procedimientos y sistemas, quitar a la hospitalidad típica de cada país sus propias características y especiales atractivos. Esto puede considerarse, en cierta medida, conveniente para la circulación de las mercancías comunes, pero en absoluto para los servicios del turismo; con lo que —dicho sea de paso— queda bien evidente que aún en esta época caracterizada por la tendencia a reunir individuos y Estados en grupos siempre mayores, los auténticos y permanentes valores nacionales siguen teniendo también en el tu-

rismo su plena justificación según un principio básico que es ético y estético al mismo tiempo: "la unidad en la variedad".

A este punto podríamos intentar, refiriéndonos a las normas generales y particulares del Tratado de Roma, prever qué política turística se propone llevar a cabo la Comunidad europea. Y esto nos parece muy actual en consideración de las noticias recientes que nos vienen de Bruselas. No es un misterio para nadie —y yo mismo he tenido ocasión de subrayarlo hablando de una posible política general del turismo internacional— que hasta hace poco tiempo el problema de la inserción del turismo en la Comunidad del Mercado común no había sido objeto de consideración especial, tal vez en espera de poder resolver oportunamente el no fácil problema relativo a la política general de los transportes.

Parece ahora que no solamente las intenciones sino las decisiones de la Comisión Ejecutiva están orientadas por un mero camino. Es lícito notar que muchas de las dificultades y de las reservas que todavía afectan a la posible integración turística de la Comunidad, podrían eliminarse si el esfuerzo comunitario, más que dedicarse a los problemas interiores del Mercado común con el peligro de modificar un equilibrio alcanzado a precio de largos y duros sacrificios, se dirigiera preferentemente hacia países no miembros de la Comunidad con el objeto de determinar un flujo más activo de los mismos hacia los seis países de la Comunidad.

Esta orientación tendría además otra razón, que consiste en el peligro que puede derivar al turismo europeo por el nuevo curso impuesto al turista estadounidense. Incluso por motivos geopolíticos, los ciudadanos de los EE. UU. empiezan a demostrarse sensibles a los atractivos turísticos del Pacífico (Hawai, Japón, etc.) como ha quedado comprobado por las estadísticas de 1961 en cuyo año no sólo los americanos de los Estados de la costa occidental, sino también los del interior y de los mismos Estados de la costa Atlántica, han contestado positivamente a la propaganda, por otra parte muy bien hecha, de los países asiáticos. Elemento fundamental de una política común de expansión del turismo europeo deberían ser las inversiones destinadas, con preferencia para las zonas subdesarrolladas, a la construcción de nuevas instalaciones receptoras y a la institución de

nuevas vías y medios de transporte. En efecto, no hay motivos para que el turismo de los Seis no pueda beneficiarse de la financiación del Banco Europeo de Inversiones que, según dice el artículo 130 del Tratado, cuenta entre sus fines el de la financiación "de proyectos dirigidos a la valorización de las regiones menos desarrolladas".

V.—Creación y adaptación de instrumentos judiciales comunes.

En el retablo que he intentado hacer de forma sumaria, tendría ahora que dar relieve a los distintos problemas técnicos, económicos y de organización que una política comunitaria de expansión del turismo tendrá que proponerse y resolver. No es posible hacerlo en el curso de una limitada exposición; sin embargo, confío haber tocado ya, aunque indirectamente, varios de ellos en la parte general de este trabajo.

Me interesa ahora detenerme brevemente sobre uno de los aspectos principales que afectan y preocupan directamente a las categorías económicas del turismo europeo: la creación y la adaptación de unos instrumentos jurídicos comunes. Nadie discute ya, por lo menos en los países turísticamente más adelantados, sobre las características "industriales" de la empresa turística, pero en cambio se ha empezado solamente ahora a exigir por parte de los operadores del turismo el reconocimiento de esta condición económica y jurídica.

Estos piden que la Comunidad, sensible a las exigencias del turismo, como de las otras actividades mercantiles, reconozca la necesidad de que se creen o se adapten los instrumentos jurídicos necesarios para corresponder a la acción económica que en este dominio se está desarrollando con velocidad superior a la de cualquier otro sector productivo. Esta esencial, delicada y urgente armonización entre la norma jurídica reguladora y los actos económicos en perenne evolución, no puede realizarse, como apunté de una forma que podría haber parecido a alguien polémica al iniciar esta exposición, sino mediante una intensa y eficaz colaboración entre operadores económicos y hombres políticos en el ámbito nacional primero y luego al interior de la Comunidad.

A este respecto hay que tener en cuenta que en las distintas ramas operantes de las actividades turísticas —la de la hostelería, de los

transportes, de las Agencias de Viajes, para recordar sólo las más importantes— la coordinación entre las categorías económicas se ha realizado ya a nivel mundial, es decir superando los ámbitos comunitarios y las mismas fronteras económicas y geopolíticas de los continentes. Mucho queda todavía por hacer, pero existen los Institutos necesarios para llevar a solución los problemas asociativos y profesionales de las distintas categorías económicas según las respectivas exigencias sectoriales: la FIAV, como World Body en el campo de las Agencias de Viajes, la HAIS en el hotelero, las otras asociaciones de representación en el sector de transportes, etc.

Pero solamente la técnica no puede bastar a resolver los problemas estructurales y de representación, sobre todo en el campo internacional, así que es presunción absurda intentar resolverlos con reuniones de carácter profesional cuando se trata en cambio de problemas que pueden y deben ser discutidos y resueltos solamente en el terreno legislativo. Los operadores, separadamente como categorías económicas, no llegarán nunca a dar solución a ciertos problemas ya que les faltan los instrumentos idóneos para poder enfocarlos adecuadamente. Y aun cuando lograsen realizar, dentro de sus respectivos sectores, acuerdos eficaces de colaboración y de representación profesionales, muy poco se habría obtenido en el largo camino de la coordinación y de la unificación legislativa del turismo en el interior de la Comunidad.

Según dice un interesante documento del Instituto de Estudios Europeos de Barcelona, recién salido a la luz, hay que dar a estos principios de integración una seguridad jurídica institucional y para realizar este fin se precisa poner bajo control comparativo toda la situación normativa y organizativa del turismo europeo, los distintos sistemas de tutela y de intervención estatal, los obstáculos que se oponen al desarrollo armónico de las actividades turísticas y sobre todo estudiar a fondo las medidas que debería adoptar un organismo común (tal vez la Comisión Turística Europea o algo nuevo de tipo parecido) que pueda y sepa, quiero decir tenga capacidad y facultad, para coordinar y dirigir en el plan continental las iniciativas oficiales de los distintos países.

Si es todavía prematuro —incluso después de años de esfuerzo unitario europeo— hablar de la unificación de los impuestos, de la

legislación salarial, de los reglamentos laborales, de la seguridad social; es ciertamente utópico hablar de una política común monetaria, hotelera, de carreteras. Sin embargo, en espera de que una planificación unitaria surja naturalmente de la unificación política del continente o por lo menos de los miembros de la Comunidad económica ya existente, es preciso darse prisa en vitalizar aquellas soluciones que, entre otras muchas, son las de más fácil y urgente realización: el reconocimiento jurídico y profesional de las categorías económicas del turismo; una moneda turística común a intercambio fijo y liberalización de los medios de pago; una carta de identidad europea en sustitución del pasaporte, una clasificación hotelera unitaria; tarifas ferroviarias, aéreas, marítimas y automovilísticas unificadas; propaganda y publicidad coordinadas; un sistema para prolongar vacaciones y permisos durante un período de 6 a 7 meses; una especial disciplina relativa al derecho de establecimiento turístico.

En suma, un "status" internacional del turismo europeo que reúna y comprometa a los poderes públicos y a los elementos económicos en un esfuerzo y una disciplina orientados hacia los mismos objetivos comunes.

Es fácil reconocer, por su sola enunciación, que estamos frente a una serie de graves problemas que pueden resolverse, repito, solamente en la sede legislativa común a todos los países de la Comunidad, es decir en el Parlamento y en el Gobierno de una Europa no sólo económicamente, sino políticamente y moralmente unida.

Al llegar aquí y, antes de terminar, no pudiendo hacerlo respecto a todos, me limitaré a decir unas palabras aclaratorias sobre el último problema y tal vez más grave para nuestros países.

El libre derecho de establecimiento, como es notorio, constituye (así como la libre circulación de las mercancías, de las personas, de los servicios y de los capitales, no menos que los principios aplicados en el sector agrícola y de los transportes) uno de los elementos fundamentales en la edificación de la CEE, lo que está claramente afirmado en la segunda parte del Tratado de Roma.

La libertad de establecimiento debe conducir a la mejor utilización posible de los factores de la producción en los Seis países; mas una plena movilidad de los factores de producción no puede determinarse solo mediante la actuación de la libertad de establecimiento ya que ella debe resultar integrada por la libre circulación de las fuerzas del trabajo y de la liberalización del movimiento de los capitales; de tal forma que podemos decir que la eficacia del principio del libre establecimiento depende de un modo decisivo de las posibilidades que la mano de obra y los capitales tengan de circular libremente entre los países de la Comunidad.

Ahora bien; las partes que estipularon el Tratado de Roma tuvieron bien presente los obstáculos que se opondrían a dicha libertad y el mismo artículo 54 prevé que en la actuación debe darse la preferencia a las actividades para las cuales la libertad de establecimiento "constituye una aportación particularmente útil al incremento de la producción y del intercambio". Es el caso de las verdaderas actividades productivas de tipo industrial, además de la importación, exportación y comercio al por mayor. No es, en cambio, el caso de las actividades turísticas, de cara a las cuales, si puede justificarse una revisión de las prescripciones administrativas de los Estados miembros incluso con relación al derecho de establecimiento, no puede aplicarse "sic et simpliciter" el principio automático e incontrolado de la liberalización, lo que crearía en ciertos países, como por ejemplo en Italia y en España, una situación insostenible para los agentes económicos, un conflicto normativo con las disposiciones en vigor en el país, además de un daño incalculable a la economía general apoyada fuertemente en las actividades turísticas desde el extranjero.

Estamos exactamente en el hecho previsto por el artículo 15 del Tratado que permite propiamente medidas proteccionistas cuando la ejecución de un principio de política comercial comunitaria provoque dificultades económicas en el interior de uno o más Estados. Así como nos encontramos —considerada la naturaleza de las prestaciones de algunas categorías económicas— en uno de los casos que la Comisión Ejecutiva de la CEE ha indicado para poner en evidencia la necesidad de que la coordinación provoque desorganización del ordenamiento profesional actualmente existente en cada Estado miembro.

¿Entonces, cómo actuar prácticamente en todo el sector turístico esta coordinación impuesta por el Tratado como instrumento funcional de una futura unificación? La Comisión Ejecutiva y el Consejo, en ocasión de la discusión y aprobación en la Asamblea Parlamentaria del proyecto de planificación de la política turística de la Comunidad, tendrán que aclarar también las relaciones entre las Constituciones nacionales y el Tratado Institutivo de la CEE. Es evidente que la solución previa de este problema constituye una premisa esencial de la coordinación misma y de las sucesivas fases de desarrollo del programa de unificación. Pero no parece que hasta ahora casos concretos de incompatibilidad hayan surgido entre disposiciones particulares del Tratado y las normas constitucionales nacionales; no considero, pues, que tengamos que preocuparnos excesivamente de este obstáculo, incluso en el campo de la coordinación turística. Nadie puede prever con seguridad si la elaboración de las directrices de la política común acentuará este problema, pero sí hay que recordar que esta difícil cuestión de competencia jurídica se ha puesto, siempre que haya habido la necesidad de comparar las reglamentaciones y disciplinas a un sector económico importante en el cuadro del nascente derecho comunitario y en sus relaciones con la soberanía, jurídica y legislativa, de los Estados miembros.

Los operadores económicos de los países de la Comunidad europea bien saben, por experiencia propia, que el turismo constituye, por la suma de sus operaciones, una parte integrante y vital de la Comunidad, a tal punto que se justifica y se hace urgente la intervención directa de la máxima autoridad comunitaria en el plan operativo legislativo. No se trata solamente de mejor tutelar los intereses de los países miembros y de sus respectivas categorías económicas, sino también de ofrecer un ejemplo para la construcción de una nueva Europa en un campo ideal para una experiencia concreta de integración continental, ya que en el turismo, más que el poderío de los medios materiales, son la buena voluntad y los esfuerzos personales de los hombres los instrumentos más eficaces del éxito.

Pero la buena voluntad y los esfuerzos de los hombres que operan económicamente en esta nueva y gran industria europea no son suficientes: lo he dicho ya. "Es preciso que los que tienen las mayores responsabilidades de la producción y del trabajo se conozcan y se comprendan; que los problemas sean discutidos con la máxima comprensión; que los operadores económicos, pequeños, grandes y medianos de los países miembros se sientan con paridad de derechos alrededor de la misma mesa para contribuir a la causa europea." "

No son palabras mías estas últimas, sino las pronunciadas recientemente en Bruselas por el Presidente General de la Cámara de Comercio para el Mercado Común, el cual ha extendido su llamada a los gobernantes de Europa para que "actúen concretamente, con rectas intenciones y sobre todo con la sincera convicción de favorecer al porvenir de la nueva Europa, eliminando contrastes e incomprensiones, acercando seriamente una a otra legislaciones y normas jurídicas y alimentando con estas bases y estas premisas las esperanzas de todos los que creen y confían en una Europa común."

Personalmente, yo creo que recogiendo este augurio en conclusión de mi larga relación, ningún otro auspicio más alto y más desinteresado podrían expresar los operadores económicos del turismo económico. Dios quiera que incluso esta nuestra modesta aportación de idea y de pasión se demuestre útil a la causa de la unidad y de la prosperidad de nuestros países y de la Europa común, de la que el turismo expresa y alimenta el amor para las cosas bellas, la fidelidad a las tradiciones y a la historia, el afán profundo de paz, de amistad y de solidaridad entre todos sus pueblos.

R É S U M É

GIULIANO MAGNONI: Directrices pour une intégration touristique de la Communauté Economique Européenne

Visant l'atteignement d'une politique commune européenne du tourisme, l'auteur fait remarquer que celui-ci à servi beaucoup mieux et davantage que d'autres activités, même les non-economiques, à rendre plus forte l'idée européenne. C'est à dire, à établir une conscience de solidarité parmi les peuples de l'Europe.

Ensuite il souligne l'importance du tourisme pour la prospérité de l'Europe en ajoutant qu'il est d'urgence l'élaboration d'un document, le plus complet que possible, sur la politique commune d'expansion du tourisme et, spécialement, un programme organique portant à harmoniser, élargir et améliorer les respectives initiatives nationales.

Il fait aussi remarquer le besoin d'établir et adapter, dans le cadre ci-dessus exposé, des instruments juridiques communs pour donner à ces principes d'intégration une sûreté juridique institutionnelle; c'est à dire un "status" international du tourisme européen assemblant et engageant les pouvoirs publiques et les éléments économiques dans un effort et une discipline visant les mêmes objectifs communs.

S U M M A R Y

GIULIANO MAGNONI: Directives of a touristic integration in the European Common Market

With a view to achieving a common European policy on tourism, the writer shows the way that this has served more and better than other activities —including the non-economic— to make the European idea stronger; that is to say, to create a consciousness of solidarity between the European peoples.

He underlines, in continuation, the importance of tourism for the prosperity of Europe and adds the urgency with which a survey should be made, as complete as possible, on the common policy of expansion of tourism and, especially, a careful programme orientated to harmonize, widen and improve the respective national initiatives.

At the same time there stands out the need to create and adapt, within a pre-designed framework, some common legal instruments; for the purpose of conferring on these beginnings of integration an institutional, judicial security; that is to say, an international "status" of European tourism that will unite and bind the public authorities and the economic elements in a effort and discipline orientated towards the same common objectives.

ZUSAMMENFASSUNG

GIULIANO MAGNONI: Richtlinien für eine Integration der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf dem Gebiet des Tourismus.

Hinsichtlich einer europäischen gemeinsamen Fremdenverkehrspolitik, sagt der Autor, dass der Tourismus mehr und besser als jede andere Tätigkeit — sogar als die nicht wirtschaftlichen — zur Festigung der Europa-Idee beigetragen hat.

Er hebt anschliessend die Wichtigkeit des Fremdenverkehrs für den Wohlstand Europas hervor und sagt, dass dringend ein so ausführlich wie möglich gehaltenes Dokument über die gemeinsame Politik für die Ausdehnung des Tourismus ausgearbeitet werden sollte; vor allem auch ein organisches Programm zur Abstimmung, Förderung und Verbesserung der Initiativen jedes Landes.

Auch spricht der Autor von der Notwendigkeit, innerhalb dieses Rahmens gemeinsame juristische Mittel zu schaffen, die diesen Grundprinzipien der Integration eine satzungsmässige juristische Sicherheit verleihen würden. Bezweckt wird demnach ein internationaler "Status" des europäischen Tourismus, der die öffentliche Macht und die wirtschaftlichen Elemente zu einer gemeinsamen Leistung für die gleichen gemeinsamen Ziele verpflichtet.

Y N A W X U S