

EL ESQUEMA DE PREFERENCIAS GENERALIZADAS DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA: UNA APRECIACION CRITICA

POR FERNANDO LLERAS DE LA FUENTE

INTRODUCCION

La aplicación de la oferta de preferencias generalizadas de la Comunidad Económica Europea en julio de 1971 fue descrita por un miembro de la Comisión como "el paso internacional más importante dado por la Comunidad Europea desde el Kennedy Round". Fue también descrita como una "respuesta generosa" a las necesidades de los países en vía de desarrollo.

La CEE fue la primera potencia industrial que puso en vigor su oferta de preferencias, por las que se venía abogando desde que Prebisch introdujo esta noción. Los países en desarrollo han puesto más de una ilusión en el sistema.

La Comunidad se mostró, en efecto, más generosa que los otros países industriales. ¿Pero hasta dónde es generosa la oferta misma? ¿Hasta dónde sirve de verdadero estímulo al desarrollo?

El objetivo de este ensayo es tratar de dar una respuesta a esas preguntas.

Ello implica, en primer lugar, estudiar no solamente lo que resulta del sistema, sino su concepción misma. En segundo lugar examinar previamente una serie de aspectos externos al sistema. Este examen no puede ser exhaustivo, debido a la complejidad de la materia, y nos hemos limitado a algunos de los puntos que consideramos fundamentales para la formación de un criterio adecuado: el arancel de la Comunidad; el ensanchamiento de la CEE; los acuerdos con los países de la Asociación Europea de Libre Cambio; los acuerdos especiales con los países del área mediterránea, y la política frente a los países africanos.

El autor espera que este estudio pueda contribuir a que los países en vía de desarrollo revisen ciertos criterios y establezcan con más exactitud cuánto puede esperarse del sistema.

ALGUNOS ASPECTOS DE LA POLITICA COMERCIAL DE LA CEE

El Arancel de la Comunidad Económica Europea

El Tratado de Roma, por el cual se constituyó la Comunidad Económica Europea el 25 de marzo

de 1957, establece que la Comunidad "se basará en una unión aduanera que se extenderá a todos los intercambios de mercancías y que implicará la prohibición, entre los estados miembros de la misma, de los derechos aduaneros a la importación y a la exportación y de todos los impuestos de efecto equivalente, así como la adopción de un arancel común para sus relaciones con países terceros".

El desmonte de los aranceles intra comunitarios y la adopción de la tarifa externa común se realizaron gradualmente. El Tratado preveía un período de doce años a partir del 1º de enero de 1958 para la realización de estos objetivos, que fueron sin embargo alcanzados plenamente el 1º de julio de 1968, o sea un año y medio antes de lo previsto. A partir de esta fecha, toda modificación del arancel debía ser decidida unánimemente por el Consejo.

El establecimiento de un arancel común se enfrentaba a muchas dificultades debidas a las grandes diferencias de estructura de las cuatro tarifas existentes (1); a la necesidad de reducir más de 20.000 posiciones y sub-posiciones a un número de 3.000, y de contar con una legislación uniforme para la interpretación del nuevo arancel, que reemplazara las legislaciones nacionales.

El arancel común se calculó con base en la media aritmética de las tarifas en vigor el 1º de enero de 1967 (2). Dadas las notables diferencias entre los estados miembros en lo relativo a la importancia y estructura del comercio exterior, y de los aranceles, este procedimiento implicaba un arancel común más elevado que si se hubiese calculado con base en la media ponderada. En efecto, Alemania y el Benelux representaban alrededor del 63% de las importaciones de la zona y mantenían aranceles relativamente bajos, mientras que Francia e Italia se caracterizaban por un alto grado de proteccionismo.

(1) Bélgica, Holanda y Luxemburgo habían establecido una unión aduanera desde 1948. Ver anexo I, Calendario del período de transición.

(2) Excepción hecha de una lista de productos que comprendía 70 rubros alrededor de los cuales se presentaron serias divergencias entre los estados miembros. Se trataba esencialmente de materias primas y saldos de productos alimenticios e industriales. En este caso, la fijación del arancel se realizó por medio de negociaciones específicas.

Por otra parte, existía una serie de mecanismos que permitían inflar la tarifa común: en el caso de Italia, el derecho aduanero usado para una serie de rubros era el convencional; en el caso de Francia, el tratado fijaba una larga serie de productos para los cuales se usaría el impuesto aduanero "oficial", y no el practicado corrientemente, de nivel más bajo; para una serie significativa de productos químicos, los aranceles del Benelux inferiores a 3% se elevaban a 12%.

Sin embargo, a comienzos de 1961, cuando se abrieron las negociaciones multilaterales llamadas Round Dillon, la CEE tenía una tarifa común relativamente menos elevada que la inglesa y con menos dispersión que la norteamericana. La oferta inicial de la CEE consistía en una reducción de 20% sobre todas las posiciones para las cuales ya se había producido el primer realineamiento de las tarifas de los estados miembros, y reducciones a negociar en los demás casos. Las negociaciones no pudieron llevarse a cabo sobre estas bases, y consistieron en ofertas y contraofertas específicas.

El resultado general fue una baja promedio de más o menos 7% en la tarifa común, pero el gran éxito consistía esencialmente en el acuerdo firmado con los Estados Unidos, que afectaba un volumen comercial de unos 1.500 millones de dólares, con reducciones del orden de 20% sobre alrededor de 570 posiciones y subposiciones de productos industriales.

Pero el acontecimiento que dominó las relaciones comerciales internacionales de los años siguientes fue la sexta fase de las negociaciones arancelarias en el seno del GATT, o Kennedy Round, cuya base inmediata era la aprobación del Trade Expansion Act en los Estados Unidos. La aprobación del Trade Expansion Act por parte del Congreso de los Estados Unidos, proverbialmente proteccionista, dejaba ver la preocupación por el crecimiento del comercio de la Comunidad integrada y la profunda reestructuración que este estaba sufriendo (3).

Las reuniones comenzaron en mayo de 1964, y por primera vez se contemplaban reducciones verdaderamente significativas de los aranceles, y negociaciones sobre obstáculos no arancelarios y sistemas de protección de la agricultura. El fracaso de las conversaciones sobre adhesión de Inglaterra a la CEE a comienzos de 1963 planteaba ya una restricción importante pues el Trade Expansion Act limitaba a 50% las reducciones, salvo en el caso en que el comercio CEE/Estados Unidos representara el 80% del intercambio mundial del producto. Sin embargo, la hipótesis de reducciones de hasta 50% en

el sector industrial significaba un acontecimiento sin precedentes hacia la liberación del comercio mundial.

La existencia de aranceles elevados y muy dispersos, por una parte, y por otra la de tarifas relativamente bajas y homogéneas, hizo imposible alcanzar ese objetivo. Una reducción porcentual idéntica implicaba en práctica un abandono del impuesto en ciertos países, mientras que en otros se mantenía un nivel proteccionista suficientemente importante.

En el sector agrícola, los logros fueron mucho menos positivos. La CEE acordó reducciones muy limitadas y selectivas, por lo cual el impacto del Round Kennedy adquiría proporciones modestas para los países en vía de desarrollo.

En términos generales, las concesiones implicaban una reducción promedio de 35% del arancel comunitario, reducción que comenzó a aplicarse por etapas en 1968, y que quedó plenamente realizada a partir de enero de 1972 (4).

El GATT realizó un estudio sobre las tarifas promedio resultantes en el sector industrial. El promedio N° 2, generalmente considerado como el más realista, muestra los siguientes niveles:

TARIFAS INDUSTRIALES PROMEDIO

Países	Materias primas	Productos semiterminados	Productos terminados	Total tres grupos
CEE	0.6	6.2	8.7	6.0
USA	3.8	8.3	8.1	7.1
Canadá	1.2	6.2	9.2	6.4
Japón	5.5	9.3	12.0	9.7
Inglaterra	1.2	8.3	10.4	7.6
Suiza	0.6	5.0	4.1	3.5
Suecia	0.1	3.8	6.3	4.1
Dinamarca	0.0	2.5	5.5	3.3
Austria	5.4	8.1	13.8	10.3
Noruega	0.3	4.8	7.5	5.0
Finlandia	0.0	4.2	8.3	5.2

Puede observarse que las tarifas promedio de la CEE, son inferiores a las de Estados Unidos, Canadá, Japón e Inglaterra, con excepción del grupo pro-

(3) Ya en 1964 la Comunidad era, desde hacía varios años, la primera potencia comercial del mundo. En 1963, el volumen global de su comercio llegaba a 78.000 millones de dólares, incluyendo el comercio intra-comunitario. En cuanto a las importaciones, en 1958 eran de 22.946 millones de dólares, de los cuales apenas 6.900 provenían de la zona. En 1963 era ya de 40.414 millones, de los cuales 15.800 provenían de la Comunidad misma. Sobre la evolución posterior de las importaciones, ver Fernando Lleras, Examen global de la evolución de la América Latina en el comercio de importaciones de la CEE, Banco de la República, junio 1972.

(4) Con algunas excepciones, en especial en el campo de los productos químicos, en cuyo caso las reducciones estaban sujetas a la eliminación del American Selling Price.

ductos terminados, en donde el promedio norteamericano es inferior al comunitario. Por el contrario, son mayores que las de los países nórdicos (Suecia, Dinamarca, Noruega y Finlandia), países que han sido siempre muy liberales en este campo.

La adhesión de Inglaterra a la Comunidad implicará por lo tanto, en términos globales, una reducción de sus aranceles en el sector industrial. La adhesión de Dinamarca, en cambio, provocará un aumento general de las tarifas industriales danesas. Más adelante veremos cómo se llevará a cabo el realineamiento de estos dos aranceles sobre el comunitario.

Como hemos visto, tanto el Dillon Round como el Kennedy Round se centraron en los productos industriales, que afectaban intereses vitales e inmediatos de los grandes países participantes. El sector agrícola presentaba pocas mejoras; siendo este el sector básico de los países en vía de desarrollo, para estos el atractivo de las negociaciones era menor y se inscribía más en el marco de un futuro comercial algo lejano.

Más aún, en el caso de los productos agrícolas y agrícolas transformados, cubiertos por la política comunitaria, la protección no consta solamente de una tarifa aduanera, sino también de un complejo sistema de impuestos móviles que elevan los precios del producto importado. Al contrario de un sistema inglés, en donde los sectores agrícolas ineficientes en términos mundiales son subsidiados para alinear los precios internos con los internacionales, el sistema comunitario hace reposar el costo de esa ineficiencia comparativa sobre el productor extranjero. O sea, en lugar de mantener precios internos artificiales en el sector agrícola, la CEE establece precios artificiales a la importación por medio del mecanismo de los impuestos móviles, que igualan constantemente los niveles de precios externo e interno.

El impuesto móvil, pues, se calcula en general como la diferencia entre el precio a la importación más la tarifa, y el precio interno comunitario.

De esta forma se lleva a cabo una protección agrícola que torna inocuo el grado de competitividad que en este sector han logrado muchos países en vía de desarrollo (5).

Por otra parte, si bien es cierto que se han producido rebajas arancelarias considerables sobre algunos productos tropicales, también es cierto que muchas de esas rebajas están asociadas, como en el caso del café verde, a esquemas preferenciales discriminatorios. En el caso del café verde, producto vital para muchos países en desarrollo, se presentan, además en Alemania e Italia impuestos específicos supremamente elevados. La Comisión Europea ha propuesto la eliminación progresiva de los impues-

tos específicos sobre productos tropicales, pero aún no se ha hecho nada al respecto y el proceso de eliminación será muy lento, dada la importancia fiscal de esos ingresos (6).

En cuanto a las negociaciones multilaterales de fin de año, resulta difícil esperar una importante eliminación de aranceles, aunque en ciertos sectores industriales pueda realizarse. Es de suponer más bien una cierta reducción, proporcional al nivel de cada tarifa. Las discusiones serán, sin embargo, bien difíciles, en especial por la situación monetaria internacional. Francia, por ejemplo, considera que no es posible desligar los problemas monetarios de las negociaciones arancelarias propiamente dichas.

Por otra parte, el período industrial sostenido del Japón, las perspectivas de la adhesión de Inglaterra, Irlanda y Dinamarca y los acuerdos con los países de la Asociación Europea de Libre Cambio, pueden restarle ímpetu a las negociaciones.

Finalmente, en lo que se refiere al sector agrícola, si bien pueden producirse algunas reducciones, no hay que esperar cambios mayores. La Comunidad ya ha anunciado la "intangibilidad" de la política agrícola comunitaria, y el Consejo ha expresado que no admitirá que se pongan "en tela de juicio" ni los principios ni los mecanismos de esa política, lo que implica naturalmente que el sistema de impuestos móviles no podrá ser negociado.

(5) Ver, por ejemplo, el efecto sobre los precios en el mercado de carne, en Fernando Lleras, op. cit.

(6) Ver, Fernando Lleras, op. cit.

ANEXO 1

CALENDARIO DE LA ELIMINACION DE LAS TARIFAS INTERNAS Y DE LA ADOPCION DEL ARANCEL COMUN DE LA CEE

	Reducción de tarifas entre los seis %	Alineamiento de las tarifas nacionales sobre el arancel común %
Tratado de Roma - 25/3/57	—	—
Entrada en vigor del Tratado de Roma - 1/1/58	10	—
1/7/60	10	—
1/1/61	10	—
1/1/62	10	30 (+ tarifa común para productos con 15% o menos de dispersión)
1/7/62	10	
1/7/63	10	
1/1/65	10	
1/1/66	20	30
1/7/67	15	
1/7/68	eliminación total	Tarifa común CEE

El ensanchamiento de la comunidad y los acuerdos con los países de la Asociación Europea de Libre Cambio

La firma de los tratados de adhesión a la CEE de Inglaterra, Irlanda y Dinamarca, el 22 de enero de 1972, introduce en el ámbito del comercio comunitario y del comercio internacional un cambio de gran importancia, cuyos efectos sobre los países de América Latina quedan aún por analizar a fondo. Dentro del campo que nos interesa en este estudio, los puntos fundamentales de la adhesión son los términos en que se realizará la unión aduanera; los efectos sobre los países del Commonwealth y territorios dependientes de Inglaterra, y la extensión de los acuerdos comunitarios.

En el sector industrial, la supresión de los derechos de aduana entre la CEE y los tres estados adherentes se efectuará en cinco etapas, de 20% cada una, a través de cinco años. La primera supresión se produjo en abril de este año y la última se hará efectiva en julio de 1977 (7). La adopción del arancel común por parte de los tres estados comienza en 1974, con un primer realineamiento de 40% y tres etapas posteriores de 20% cada año, quedando así terminada el 1º de julio de 1977.

En el sector agrícola, los estados adherentes aplican la política comunitaria desde el 1º de enero de este año (8).

El calendario del alineamiento de precios que se realiza a partir de la actual campaña de comercialización agrícola; de la supresión de derechos internos y de la adopción de la tarifa externa común, se presenta en el Anexo II (9).

Así pues, a partir del 1º de enero de 1978, el sector agrícola quedará integrado sobre las bases de la debatida política comunitaria (10).

Entre los otros aspectos que nos interesan por el momento tenemos, en primer lugar, los efectos del

ensanchamiento sobre los países en vía de desarrollo del Commonwealth y territorios dependientes de Inglaterra.

Estos últimos, excepción hecha de Hong Kong y Gibraltar, serán asociados a la CEE, según lo previsto por los artículos 117 a 119 del Tratado de Adhesión.

En cuanto a los países independientes, se presentan dos casos distintos; la CEE estudiará el tipo de relaciones que habrá de establecer con India, Pakistán, Ceylán, Singapur y Malasia, relaciones que presumiblemente tendrán el carácter de acuerdos comerciales; en cuanto a los demás países en vía de desarrollo de Africa, Océano Indico, Océano Pacífico y Mar Caribe, los artículos 109 a 116 prevén el régimen que se les aplicará hasta el 31 de enero de 1975. A partir de ese año, la CEE ofrece a estos países un estatuto especial según las líneas generales establecidas en el Protocolo 22 del Tratado de Adhesión. Más adelante volveremos con detenimiento sobre este proceso.

(7) Inglaterra e Irlanda obtuvieron contingentes arancelarios para una serie de productos: té, plomo en bruto, zinc en bruto, pastas de papel, papel periódico, fósforos, aluminio, aluminio en bruto, carburo de silicio, ferro-silicio, ferro-cromo, maderas contrachapadas, esencia de mimosa.

(8) Los puntos básicos de la política agrícola comunitaria son: la protección de la agricultura contra las importaciones de bajo precio; niveles comunes de precios agrícolas; organización y financiamiento común de los mercados y de la política de estructuras agrícolas. La reglamentación es muy compleja y está diseñada prácticamente producto por producto.

(9) Hay algunas derogaciones y dispositivos temporales que se aplican en ciertos sectores: en el sector del azúcar, Inglaterra conservará su política actual hasta fines de 1974, cuando comenzará a aplicar las reglas comunes del mercado y se firmarán acuerdos para compensar a los productores del Commonwealth; algo similar sucede en el caso de la manteca y del queso provenientes de Nueva Zelandia; y en el sector de la pesca, los estados miembros están autorizados hasta 1982 para reservar a sus nacionales el derecho de pesca en el interior de una zona de 6 a 12 millas.

(10) Se presentarán, por lo tanto, en tres nuevos países industrializados, todas las trabas que esa política conlleva para los países en vía de desarrollo.

CUADRO Nº 1

IMPORTACIONES DE LA CEE PROVENIENTES DE INGLATERRA, DINAMARCA E IRLANDA *

Países	1970					1971		1972	
	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	Productos energéticos	Materias primas	Productos químicos	Máquinas y material de transporte	Otros productos manufacturados	Total (1)	Total	Total
Inglaterra	198.144	122.183	253.123	411.433	1.586.604	1.373.225	4.012.819	4.387.671	4.835.072
Dinamarca	263.993	2.179	107.848	45.480	158.938	133.739	726.346	810.047	879.022
Irlanda	28.465	1.895	52.018	10.878	19.820	25.751	140.032	121.354	237.858

(*) Valores CIF en miles de US\$ para 1970; en 1.000 uc para 1971 y 1972. (1) Incluye otras transacciones sin especificar.

Finalmente, el artículo 108 del Tratado de Adhesión dispone que los nuevos estados miembros, aplicarán desde su entrada a la CEE los acuerdos firmados por esta con Grecia, Turquía, Túnez, Marruecos, Israel, España y Malta. Se dice igualmente que estas disposiciones se aplicarán a los otros

acuerdos concluidos desde entonces por la Comunidad con países del área mediterránea.

En otras palabras, la política de acuerdos de asociación, de acuerdos preferenciales, se extenderá a los países adherentes. En este campo, claro está, Inglaterra tiene ya una larga experiencia.

A N E X O I I

CALENDARIO DEL ENSANCHAMIENTO DE LA CEE

Productos industriales y elementos fijos (productos transformados fuera del Anexo II a base de productos agrícolas)		Acercamiento de precios		Productos agrícolas									
				Reducción de las diferencias		Carne bovina		Movimientos arancelarios				Productos agrícolas con elemento fijo sector cereales, arroz, frutas y legumbres	
Reducción	Renlínea miento externo	Externo	Interno	Externo	Interno	Externo	Interno	Externo	Interno	Externo	Interno		
—	1/1/73 20%	campaña 73 1/6	20% camp. 73 20%	—	—	—	1/1/73 20%	20% camp. 73	20%	—	—		
40%	1/1/74 20%	campaña 74 1/5	20% camp. 74 20%	20%	1/1/74 20%	40%	1/1/74 20%	20% camp. 74	20%	20%	20%		
20%	1/1/75 20%	campaña 75 1/4	20% camp. 75 20%	20%	1/1/75 20%	20%	1/1/75 20%	20% camp. 75	20%	20%	20%		
20%	1/1/76 20%	campaña 76 1/3	20% camp. 76 20%	20%	1/1/76 20%	20%	1/1/76 20%	20% camp. 76	20%	20%	20%		
20%	1/1/77 20%	campaña 77 1/2	20% camp. 77 20%	20%	1/1/77 20%	20%	1/1/77 20%	20% camp. 77	20%	20%	20%		
		31/12/77 1		20%	1/1/78 20%								

Fuente: Comisión CEE.

Los acuerdos con Suecia, Suiza, Portugal, Austria, Islandia y Finlandia

Estos países, miembros de la Asociación Europea de Libre Cambio se catalogan como "no candidatos a la adhesión", pues, por diversas razones, algunas de índole política (estatuto del país neutral de Austria, por ejemplo), han optado por no ser miembros de la CEE, y buscar otro tipo de relaciones con ésta.

Los acuerdos se basan en el libre cambio industrial, y cubren igualmente los productos agrícolas transformados. En principio, la supresión de los derechos se produce en cinco etapas iguales, de 20%, en el curso de cinco años, comenzando el 1º de abril de este año y terminando el 1º de julio de 1977 (11). Sin embargo, el acuerdo con Austria entró en vigor con anterioridad (octubre de 1972), lo que da a este país una ventaja arancelaria de 18 meses. En el caso de Portugal e Islandia, países de menor desarrollo industrial, y con un sector agrícola de importancia, se prevé un calendario especial que va en algunos casos hasta 1980, y en otros hasta 1985.

La supresión de los derechos en el sector de productos agrícolas transformados cubre solamente el elemento fijo, pero no el impuesto compensatorio móvil (12). Se hacen además, algunas concesiones es-

peciales a Portugal e Islandia para un cierto número de productos (productos de pesca, conservas de pescado, concentrados de tomate, etc.), aunque las concesiones a Islandia dependen de la solución satisfactoria del conflicto sobre extensión del mar territorial.

El Acuerdo con Noruega

Por referendun del 25 de septiembre de 1972, el pueblo noruego se declaró opuesto a la adhesión al Mercado Común Europeo. Poco después el gobierno noruego abrió negociaciones para concluir un acuerdo de libre cambio con la CEE, que fue firmado el 14 de mayo de 1973 y sigue esencialmente las líneas de los acuerdos con los otros países de la AELC.

Las importaciones provenientes de Noruega fueron, en 1970, 1971 y 1972 las siguientes: (*)

1 9 7 0	
Productos alimenticios, bebidas y tabaco....	66.154
Productos energéticos	3.932
Materias primas	143.610
Productos químicos	20.188
Máquinas y material de transporte.....	144.592
Otros productos manufacturados	373.889
TOTAL (1)	729.289
1 9 7 1	
TOTAL	776.199
1 9 7 2	
TOTAL	753.175

(*) Valores CIF en US\$ para 1970, en 1.000 uc para 1971 y 1972. (1) Incluye otros sin especificar.

(11) Con algunas excepciones como en el caso de la industria del papel en donde la importancia de Austria, Suecia y Finlandia como productores implica un desmantelamiento aduanero a través de 11 años.

(12) Compensación entre los precios internacionales y los precios comunitarios de los productos de base incorporados en el producto agrícola elaborado.

Antes de seguir adelante, el lector puede ya apreciar una parte del panorama futuro: hacia 1978 existirá una vasta zona europea de libre cambio industrial que incluirá diez y seis naciones, y dentro de ella una vasta unión aduanera de nueve de los paí-

ses más industrializados del mundo, con barreras agrícolas eficaces y un complejo sistema de relaciones comerciales externas, sin pensar en todos los nuevos desarrollos que puedan presentarse entre tanto.

CUADRO N° 2
IMPORTACIONES DE LA CEE PROVENIENTES DE PAISES DE LA AELC *

Países	1970						1971	1972	
	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	Productos energéticos	Materias primas	Productos químicos	Máquinas y material de transporte	Otros productos manufacturados	Total (1)	Total	
Suecia	39.117	2.797	767.408	49.069	500.300	627.031	2.006.172	2.112.746	2.219.971
Suiza	97.166	11.732	81.313	372.255	677.542	600.731	1.913.612	2.128.359	2.287.026
Portugal	45.511	1.875	53.315	19.689	14.477	54.978	197.939	218.418	249.674
Austria	76.897	681	208.099	26.800	203.638	536.691	1.077.818	1.197.121	1.320.689
Islandia	13.893	25	—	924	1.309	7.913	24.064	23.625	28.127
Finlandia	12.679	3.003	256.852	8.190	22.755	285.187	591.563	585.576	614.378

* Valor CIF en miles de US\$ para 1970; en 1.000 uc para 1971, 1972. (1) Incluye otras transacciones sin especificar.

La "Política Mediterránea"

En la reunión de jefes de estado sostenida en París en octubre de 1972, los representantes de los gobiernos comunitarios declararon que concedían "un interés esencial... a la puesta en marcha de los compromisos con los de la cuenca mediterránea con los cuales había acuerdos concluidos o por concluir, acuerdos que deberían ser objeto de un acercamiento global y equilibrado".

Este interés tiene raíces históricas profundas y responde a motivos de todo tipo. El Mediterráneo es para la Comunidad una área estratégica militar, política, económica y comercial. Es una zona de influencia inmediata de la CEE y esta juega en ella un papel político de importancia, que no puede descuidar a riesgo de poner en peligro la seguridad europea, y la estabilidad económica. El Mediterráneo representa el acceso directo a las fuentes de aprovisionamiento de petróleo, y mercados en rápida expansión para los productos industriales. Se le concibe más o menos como un sector complementario, que provee fácilmente mano de obra barata y cuyo desarrollo incide directamente en mayor bienestar para la Comunidad.

No es, pues, de extrañarse que la CEE haya empezado desde 1961 a crear una red de acuerdos especiales con los países del área, y que ahora busque enmarcarlos todos dentro de una política global, que equilibre intereses, y dé una perspectiva más importante a las relaciones.

Estos acuerdos son de tres tipos: los basados en el artículo 238 del Tratado de Roma, que establecen

asociaciones (Grecia, Turquía, Marruecos, Túnez, Malta, Chipre...); los basados en el artículo 113, de carácter preferencial (Israel, España, Líbano, Egipto...) y los no preferenciales, de menor importancia (Yugoeslavia...).

Los acuerdos basados en el artículo 238 presentan notables diferencias entre sí. Pueden buscar una asociación limitada a materias comerciales (Túnez, Marruecos); la creación de una zona de unión aduanera (Grecia, Turquía, Malta, Chipre); abrir la posibilidad de una adhesión a la Comunidad (Grecia, Turquía). En cuanto a los acuerdos preferenciales, estos son negociados caso por caso y sector por sector, y su estructura responde por lo tanto, en cada ocasión, a circunstancias específicas. Como no es posible, dentro de los objetivos de este estudio, entrar a analizar todos los convenios, nos limitaremos a examinar algunos de los más representativos del espíritu de la "política mediterránea".

El acuerdo con Grecia fue firmado en Atenas el 9 de julio de 1961 y entró en vigor en noviembre de 1962, por un lapso de tiempo indefinido. El Tratado prevé la creación de una unión aduanera en el curso de un período de transición de 12 a 22 años. Los productos industriales y algunos productos agrícolas griegos están liberados en la CEE desde 1968, otros lo han sido desde entonces o están sometidos a liberaciones temporales. Grecia, por su parte, ha reducido el nivel arancelario de los productos sometidos a desmantelamiento de 12 a 22 años a un 20% y 72%, respectivamente, de los niveles practicados en 1962, y ha llevado a 80% el grado de liberación

de las importaciones provenientes de la Comunidad, mientras que continúa alineándose sobre la tarifa común externa. El acuerdo preveía también la armonización de la política económica y el desarrollo de acciones comunes; el funcionamiento de instituciones comunes (Consejo de Asociación, Comisión Parlamentaria Mixta) y, por protocolo anexo, una asistencia financiera de la CEE que se elevaba a 125 millones de unidades de cuenta, por un período de cinco años (13).

En realidad, el acuerdo estaba concebido para permitir la eventual adhesión de Grecia a la CEE. Sin embargo, desde el golpe militar de abril de 1967, el acuerdo se encuentra "congelado": la CEE se ha limitado a la gestión corriente y al cumplimiento de las obligaciones precisas, sobre todo en lo referente a materias comerciales, pero no ha desarrollado las demás cláusulas ni posibilidades. La situación creada por el golpe de estado y los acontecimientos que han tenido lugar en Grecia bajo el régimen de ley marcial, levantaron una oleada de protestas en la Comunidad. En mayo de 1972, la Comisión hizo al respecto las siguientes declaraciones: "La Comisión de las Comunidades Europeas se ha enterado con indignación de las nuevas detenciones operadas en Grecia, y entre ellas la de varias personalidades griegas que habían luchado siempre en favor de la idea europea y contribuido a la realización del acuerdo de asociación entre la Comunidad y Grecia. La Comisión observa que el gobierno griego, a pesar de sus promesas, sigue sin cumplir una de las condiciones fundamentales de la asociación, es decir, el restablecimiento de la democracia en Grecia. La Comisión estima por lo tanto que la situación actual confirma la validez de la posición comunitaria respecto al acuerdo de asociación con Grecia, que continúa limitado a su gestión corriente".

Una de las primeras consecuencias fue la no renovación del Protocolo sobre asistencia financiera, que se congeló al nivel de 67 millones de unidades de cuenta.

El acuerdo de Ankara, en vigor desde fines de 1964, se basa también en la creación de una unión aduanera y abre a Turquía las posibilidades de una futura adhesión a la CEE, pero por medio de un procedimiento muy distinto. Se preveían tres fases para alcanzar la unión aduanera. Una primera ayuda de la CEE, desarrollaría su economía. La CEE contribuía además con una ayuda financiera de 175 millones de unidades de cuenta y otorgaba una serie de preferencias arancelarias a los principales productos turcos de exportación.

La segunda fase, de carácter transitorio, comienza a partir de la ratificación de un protocolo adicio-

nal, firmado en noviembre de 1970. Desde la entrada en vigor de este protocolo, la CEE elimina inmediatamente todos los derechos, restricciones cuantitativas e impuestos de efecto equivalente que antes aplicaba a las importaciones de productos sensibles. Turquía puede dismantelar su arancel y eliminar restricciones cuantitativas en el curso de un período de 12 a 22 años. En el sector agrícola, recibe preferencias que cubren más de 90% de sus exportaciones a la CEE, dispone igualmente de 22 años para adoptar su política a la comunitaria. Finalmente, un protocolo financiero otorga una asistencia de 195 millones de unidades de cuenta. En espera de la ratificación de estos protocolos, que solamente entraron en vigor en enero de este año, la CEE firmó con Turquía un acuerdo interino que permitió a esta beneficiarse durante 1972 de la mayor parte de las ventajas previstas. Al final del período transitorio, la unión aduanera deberá realizarse, y se entra en la última etapa, o etapa definitiva, con la armonización de las políticas económicas, régimen de libre práctica para la circulación de las mercancías, e instituciones comunes similares a las establecidas con Grecia.

El carácter del acuerdo concluido con Israel en 1970 es completamente distinto. Se trata de un acuerdo preferencial de contenido puramente comercial.

Destinado a promover el intercambio mutuo, el acuerdo asegura régimen preferencial a una parte importante de las exportaciones de Israel: reducciones tarifarias del 50% en el sector industrial —con excepción de algunos productos sensibles— y reducciones de 30% a 40% en el sector agrícola, que cubren alrededor del 80% de las exportaciones israelitas de estos productos a la CEE. Por su parte, Israel concede recortes de 30%, 25%, 15% y 10% sobre los aranceles de cuatro listas de productos, que representan cerca de las dos terceras partes de las importaciones provenientes de la Comunidad. Una comisión mixta vela por la buena ejecución de los términos del acuerdo (14).

El alcance del acuerdo no preferencial firmado con Yugoslavia en 1970 es, lógicamente, mucho menor. Se acuerda tratamiento recíproco de nación más fa-

(13) Antes de la crisis monetaria, una unidad de cuenta equivalía a un dólar de los Estados Unidos de América. Hoy día equivale a 0,888671 gramos de oro fino.

(14) El acuerdo concluido con España tiene líneas similares: reducción de 60% a 70% en los aranceles industriales (con excepción de productos del sector metalúrgico) por parte de la CEE y listas de productos con reducciones de 70%, 60%, 30% y 25% por parte de España. En el sector agrícola, concesiones negociadas caso por caso. Las relaciones de la CEE con España tienen una larga historia, que la limitación de espacio no nos permite evocar aquí.

vorecida; el grado más elevado de liberación de importaciones y exportaciones (con cláusulas de salvaguardia); aplicación de las tasas reducidas para algunos productos del Protocolo de 1967 de Ginebra, y, en protocolo anexo, modalidades especiales para la aplicación de los impuestos móviles sobre grandes bovinos y carne. Esta es, claro está, la parte fundamental del acuerdo, ya que Yugoslavia es un importante productor de carne y uno de los principales abastecedores de Italia (15). El acuerdo tiene una duración de tres años y una comisión mixta se encarga de vigilar su desarrollo.

Como resultado de la declaración de los jefes de estado en la reunión de París, la Comisión hizo al Consejo una serie de recomendaciones sobre el acercamiento global a los países de la cuenca mediterránea. Estas recomendaciones se refieren a la progresiva eliminación de las trabas a los intercambios, a medidas en favor de la mano de obra emigrada de esos países hacia la CEE, a un nuevo sistema de cooperación económica, técnica y financiera. Ya se han dado a conocer proposiciones concretas en estos campos a favor de una primera serie de países: Israel, España, Túnez, Marruecos y Algeria.

En el caso de los dos primeros, se ofrece realizar progresivamente una zona de libre cambio industrial, que entraría en vigor en 1977, con algunas excep-

ciones; en el campo agrícola, se proponen reducciones sobre cítricos, frutas y legumbres frescas, vinos, conservas de frutas y legumbres. A los países del Maghreb se ofrece liberación, sin contingente, de todos los productos industriales (excepción hecha de los productos petroleros y manufacturados en corcho, a los que se aplican topes de franquicia), y reducciones similares a las de España e Israel en el sector agrícola.

La "política mediterránea" trae consigo, y traerá cada vez más en el futuro, motivos de profunda reflexión para los países de América Latina.

(15) La CEPAL está mucho menos segura del carácter preferencial de este acuerdo: "Las disposiciones del Protocolo II relativo al tratamiento aplicable a las carnes bovinas están redactadas en tal forma que no pueden considerarse como estableciendo un régimen preferencial en favor de los productos provenientes de Yugoslavia. Sin embargo, la descripción de las carnes susceptibles de beneficiarse de dichas disposiciones se caracteriza por un grado tan elaborado de especificación, que puede considerarse que solamente las carnes exportadas por este país estarán realmente en condiciones de aprovechar el sistema impuesto por el acuerdo... En otras palabras, el mecanismo establecido en el convenio firmado por la Comunidad con Yugoslavia, aunque no tenga un carácter formalmente preferencial, debe finalmente considerarse como una típica manifestación de discriminación indirecta en contra de los abastecedores no privilegiados de la región, particularmente de los países latinoamericanos". Ver CEPAL, las relaciones entre América Latina y la CEE, parte III, documento preliminar E/CN. 12/L. 48/Add 1.1).

CUADRO N° 3
IMPORTACIONES DE LA CEE
PROVENIENTES DE ALGUNOS PAISES DEL AREA MEDITERRANEA *

Países	1970						1971	1972
	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	Productos energéticos	Materias primas	Productos químicos	Máquinas y material de transporte	Otros productos manufacturados	Total (1)	Total
Grecia	149.848	1.469	45.392	17.009	7.222	121.127	345.433	378.857
Turquía	113.439	2.808	128.106	3.959	2.677	21.147	278.912	312.322
España	351.465	46.338	141.149	36.475	116.208	205.700	902.694	1.138.549
Israel	75.331	17.907	20.772	11.074	5.634	59.419	194.171	246.544
Túnez	29.960	38.774	24.123	7.318	547	11.705	112.728	134.098
Marruecos	205.598	523	120.878	4.716	352	25.649	358.033	343.913
Algeria	154.123	655.949	18.743	2.147	475	27.075	858.894	652.337
Egipto	27.512	77.347	50.878	1.509	2.109	13.321	172.906	164.938
Líbano	N.E.	35.162	11.914	789	825	3.130	55.279	75.338
Chipre	N.E.	5	21.537	N.E.	123	8.754	(—)	30.910
Malta	N.E.	126	N.E.	N.E.	530	5.320	(—)	10.134

* Valores CIF en miles de US\$ en 1970; para 1971 y 1972 en 1.000 de uc. (1) Incluye otras transacciones sin especificar.

Las Convenciones de Yaoundé, de Arusha, y los países "asociables" del Commonwealth.

La cuarta parte del Tratado de Roma está consagrada a los vínculos que se crearían entre la CEE y los "países y territorios de ultramar". El artículo 131 del tratado dice lo siguiente: "Los

estados miembros conviene asociar a la Comunidad a los países y territorios no europeos que mantienen con Bélgica, Francia, Italia y los Países Bajos, relaciones particulares... El objetivo de esta asociación es la promoción del desarrollo económico y social de los países y territorios y el esta-

blecimiento de relaciones económicas estrechas entre ellos y la Comunidad en su conjunto".

La hipótesis se refería a las relaciones de tipo colonial existentes entre los cuatro estados mencionados y un número importante de regiones, casi todas en África. En efecto, aparte de unas zonas belgas y francesas bajo tutela de las Naciones Unidas, el resto de esas regiones eran colonias y protectorados. En este terreno, Francia ocupaba una posición predominante y había creado una estructura de interdependencia económica estrecha con sus colonias. Fueron sus exigencias las que en definitiva determinaron el tipo de relaciones establecidas en el tratado.

El régimen inicial acordado por la CEE consistía básicamente en un desmantelamiento aduanero y contingencial, que habría de realizarse siguiendo el mismo calendario de la creación de la unión aduanera comunitaria, y en la creación de un Fondo Europeo de Desarrollo, por medio del cual la CEE como tal contribuiría a las inversiones necesarias para el desenvolvimiento de esas regiones. Este fondo se creó con la suma de 581 millones de dólares para el período 1958-1962 y se destinó en su mayor parte a la financiación de obras de infraestructura y de algunos proyectos agrícolas. Toda ayuda financiera del Fondo tenía carácter de donación (16).

Claro está, ello no interfería con la política de préstamos, donaciones e inversiones bilaterales. Lo que implicaba era que Alemania, en especial, tenía que contribuir con sumas importantes a las inversiones realizadas en las colonias belgas y sobre todo en las francesas (17).

Todo este esquema, de poco interés para Alemania, representaba un beneficio muy significativo para Francia, que ya acordaba franquicia total a los productos de sus territorios y les vendía casi todos los bienes industriales necesarios (18).

Al terminar el primer período de asociación en 1962, la situación presentaba cambios radicales: independencia de las colonias, división y reagrupación de territorios, nacimiento de un nuevo espíritu común en África. La necesidad de redefinir las relaciones bajo estas circunstancias condujo el veinte de julio de 1963 a la firma de un convenio de asociación con 18 países africanos, conocido como Convención de Yaoundé. Estos 18 estados eran Alto Volta, Burundi, Camerún, República Centroafricana, Congo (Brazzaville), Congo (hoy Zaire), Dahomey, Gabón, Costa de Marfil, Madagascar, Malí, Mauritania, Níger, Rwanda, Senegal, Somalia, Tchad y Togo (19).

La primera Convención de Yaoundé ratificaba el principio de desmantelamiento aduanero, con miras

a la creación de una zona de libre cambio entre la CEE y cada uno de los estados asociados y renovaba el Fondo Europeo de Desarrollo, pero al mismo tiempo introducía una serie de cambios. En el sector comercial, preveía la desaparición progresiva de las políticas de sustentación de precios que algunos estados (Francia sobre todo) aplicaban a ciertos productos provenientes de los países asociados, como el café verde. El objetivo era nivelar esos precios con los internacionales y la CEE garantizaba su ayuda en ese sentido. Una de las consecuencias de esta medida fue la disminución de la tarifa de que gozaban los asociados sobre una serie de productos agrícolas tropicales (20).

Por otra parte, el nuevo Fondo Europeo de Desarrollo se creaba con 730 millones de dólares y se diversificaban sus campos de aplicación: además de las inversiones, entraba a financiar estudios económicos, programas de formación y asistencia técnica (21).

Finalmente, el Fondo Europeo de Inversiones entraba a contribuir con préstamos a baja tasa de interés por 70 millones de dólares.

Las instituciones creadas eran un Consejo de asociación a nivel ministerial reunido una vez al año; un Comité, de nivel técnico, que se convoca cada vez que se juzga conveniente; una Conferencia Parlamentaria, reunida también una vez por año y una Corte de Arbitraje.

En realidad los estados asociados quedaban en completa libertad para fijar los niveles de sus tarifas frente a la CEE: los derechos podían mantenerse o reintroducirse si los asociados lo consideraban necesario para su desarrollo, sus programas de industrialización o en general, para su presupuesto. Aún hoy día, mientras que ciertos asociados han eliminado sus derechos frente a la CEE (Níger, Mauritania, Costa de Marfil...), otros los mantienen (Congo - RD).

(16) Ver Anexo N^o III.

(17) Como puede apreciarse en el Anexo III, Francia y Alemania contribuyeron ambas con 200 millones de dólares al primer F.E.D. Por el contrario, entre 1960 y 1962, el monto de las donaciones y préstamos bilaterales de Alemania a los EAMA fue apenas de unos 7,5 millones de dólares, mientras que la ayuda bilateral de Francia a sus territorios llegaba a los 850 millones de dólares, de los cuales más de 750 bajo forma de donaciones.

(18) Italia acordaba franquicia a Somalia sobre un número limitado de productos: los países del Benelux otorgaban trato preferencial a los productos de sus colonias, pero no un régimen tan liberal como el propuesto.

(19) Agrupados bajo la sigla AEMA (Etats Africains et Malgache Associés).

(20) La tarifa sobre el café verde, por ejemplo, pasó de 16% a 12% y fue suspendida al nivel de 9.6%; la del cacao pasó de 9% a 6.7% y fue suspendida al nivel de 5.4%.

(21) Se convino que parte de la ayuda del FED se haría bajo forma de préstamos, pero estos no representaron sino un escaso 7% del total.

Aunque las aspiraciones de los países africanos eran, sobra añadir, mucho mayores, la verdad era que el esquema significaba para ellos una situación de inmensos privilegios frente a otras áreas en vía de desarrollo. América Latina, en especial, cuyo comercio empezaba a crecer, a diversificarse y a buscar nuevos mercados fuera del tradicional de Estados Unidos, se sintió profundamente amenazada, y con fundadas razones: en el sector industrial, los asociados recibían plenas ventajas, mientras que la CEE mantenía su arancel frente a América Latina; en el sector grícola, donde ya se sabía el grado de proteccionismo que alcanzaría la política comunitaria, los asociados gozaban de múltiples beneficios, en especial en el caso de productos tropicales de importancia vital como el café. La baja en tarifas preferenciales no cubrió sino ciertos productos, y dejaba aún márgenes proteccionistas elevados, sobre todo si se pensaba en la asistencia técnica y financiera que los asociados recibían para desarrollar cultivos competitivos. Por otra parte, la totalidad de la ayuda financiera de la CEE como tal, se centraba en los países asociados, y en el campo bilateral solamente Alemania prestaba asistencia de cierta importancia a América Latina.

En esos momentos, estas y otras preocupaciones válidas tenían en realidad un peso efectivo menos grande: el nivel de desarrollo de los asociados era mucho menor que el de América Latina, y entre ellos se contaban algunos de los países más pobres y atrasados del mundo; la mayor parte tenía estructuras sociales, económicas y políticas inoperantes y continuas crisis propias de los países que apenas comienzan a conformarse; existía una muy pequeña clase de profesionales autóctonos, y una grave escasez de mano de obra especializada, agravada por el retorno de profesionales y técnicos europeos.

La primera Convención de Yaoundé expiró en 1969 y fue renegociada ese año, después de laboriosísimas discusiones, no siempre serenas. La segunda Convención no fue ratificada por los parlamentos nacionales sino a fines de 1970, y entró en vigor a partir del 1º de enero de 1971, por un nuevo período de cinco años.

La gran mayoría de las disposiciones de la primera Convención fueron mantenidas. El Fondo Europeo de Desarrollo cuenta ahora con 900 millones de dólares (los africanos exigían 1.500) y los préstamos del Banco Europeo de Inversiones pasan a 10 millones. En el sector agrícola se produjo una baja de menos importancia sobre las tarifas preferenciales de unos pocos productos tropicales (café, 7%, cacao, 4%, aceite de palma, 6%) y la Comunidad se comprometió a otorgar tratamiento preferencial a los

productos agrícolas competitivos de los europeos, previo estudio caso por caso (22).

En 1963, antes de la firma de la primera Convención, la Comunidad había hecho una declaración de intención, en el sentido que otros países, con estructuras similares a los EAMA, podrían acceder a la asociación. Estaba acordado que esta declaración se dirigía en específico a los países africanos del Commonwealth.

Tres de ellos, Tanzania, Kenya y Uganda solicitaron la apertura de conversaciones, que culminaron en la firma de un acuerdo conocido como Convención de Arusha, en julio de 1968. Este acuerdo, previsto por un año, no entró nunca en vigor y fue renegociado en 1969. Entró en vigor al mismo tiempo que la segunda Convención de Yaoundé y tiene la misma duración.

En lo referente a los intercambios comerciales, se prevé suspensión de los derechos de aduana e impuestos de efecto equivalentes de la CEE sobre todos los productos (excepción hecha de los productos cubiertos por la política agrícola comunitaria, para los cuales se estudian las ventajas a acordar caso por caso, y del café, la piña y los clavos, para los cuales se establecen contingentes libres de 56.000, 860 y 120 toneladas, respectivamente). La CEE goza de algunas ventajas arancelarias, pero los estados de Arusha pueden mantener tarifas en los sectores que consideran necesarios.

El futuro de estas asociaciones debe considerarse de ahora en adelante en términos más globales. Como hemos dicho en otra sección, el ensanchamiento de la CEE implicaba definir las relaciones que esta establecería con una serie de países en vía de desarrollo del Commonwealth. La CEE ha ofrecido el estatuto de asociación a Bostwana, Gambia, Ghana, Lesotho, Malawi, Nigeria, Sierra Leona, Swaziland, Zambia, Fidji, Tonga, Samoa Occidental, Barbados, Guayana, Jamaica, Trinidad y Tobago. La isla Mauricio había ya adherido a la Convención de Yaoundé. En cuanto a Kenya, Tanzania y Uganda, pueden ahora obtener un acuerdo mucho más importante.

La oferta de la CEE permite a estos países optar por una asociación tipo Yaoundé, tipo Arusha, o con-

(22) Durante el período de transición entre las dos convenciones, la CEE concedió ventajas sobre el arroz, la carne bovina, los productos transformados a base de cereales, de arroz, frutas y legumbres, así como a una serie de productos elaborados a partir de productos agrícolas, ventajas que implicaban reducción de los recargos a la importación; estos recargos fueron eliminados sobre los aceites vegetales, jugos y conservas de piña con azúcar, y tapioca. Posteriormente concedió franquicia al tabaco en bruto. El banano goza de una preferencia elevada (20%), excepción hecha de un contingente libre aprobado para Alemania en el Tratado de Roma.

cluidos simples acuerdos comerciales, y la Comunidad ya ha advertido a los actuales beneficiarios de Yaoundé que en ningún caso verán su ayuda menguada.

En 1975 expiran las convenciones de Arusha y Yaoundé, así como el período de transición acordado a los países antes mencionados del Commonwealth por el tratado de adhesión de Inglaterra a la CEE. Los términos de la futura asociación serán negociados por la Comunidad con el conjunto de los países interesados.

La nueva política de asociación debería, según la Comisión Europea, "obtener la síntesis entre, por una parte, el total de ventajas acordadas y garantizadas a los miembros actuales de la asociación, y por otra, una verdadera renovación de esta asociación que, al ensancharse, implicará adaptaciones y complementos muy importantes".

En memorando de abril de este año, la Comisión definió las grandes líneas que en su opinión deberán seguir esas relaciones.

Se trata, en primer lugar, de mantener el principio del libre cambio. Ello resulta fundamental porque es el único medio plausible de derogar la cláusula de nación más favorecida en el marco del GATT; porque la CEE es el principal comprador y abastecedor de los asociados y finalmente porque se desea salvar el carácter contractual de la asociación. En lo referente a las preferencias inversas, la Comisión pide el régimen de franquicia propio de una zona de libre cambio, recordando que los asociados gozan de muchas posibilidades para mantener o reintroducir derechos. La Comisión prevé un importante incremento de la asistencia técnica y financiera y una contribución más efectiva de la CEE a la solución de problemas estructurales en los países asociados, sin que ello esté ligado a la existencia de preferencias.

La Comisión hace hincapié en la necesidad de mejorar el contenido comercial de la asociación, sobre todo porque tanto el aumento de la oferta de preferencias generalizadas como las negociaciones del GATT y algunos aspectos del ensanchamiento implicarán una disminución relativa de las preferencias especiales.

Las medidas propuestas incluyen desaparición de obstáculos arancelarios, mejoramiento de las preferencias otorgadas en el sector de productos agrícolas cubierto por la política comunitaria y otras.

Resultan especialmente dignas de interés las que se refieren a la estabilización de los ingresos de exportación de los países asociados, en relación a las cuales la Comisión entra ya en ciertos detalles,

cosa poco frecuente en una etapa previa a las negociaciones.

Después de referirse brevemente a los resultados "poco satisfactorios" de los acuerdos mundiales de productos básicos, y a las dificultades que plantean, la Comisión concluye que es improbable suscribir acuerdos mundiales que en poco tiempo "aporten una solución de conjunto al problema de la estabilización de los ingresos de exportación de los países en vía de desarrollo".

Si ello no es posible, o si la conclusión de estos acuerdos "provocara retardos perjudiciales a los países en vía de desarrollo", se podrían concluir acuerdos regionales por producto. El sistema propuesto por la Comisión sería preferencial pues beneficiaría exclusivamente a los países asociados, y cubriría los siguientes productos: café, banano, algodón, cacao, azúcar, aráquida, aceite de aráquida y cobre.

La Comisión se apresura a asegurar que el mecanismo no deberá interferir con el libre juego de los mercados, ni crear obstáculos a los intercambios internacionales, ni ser incompatible con la conclusión de acuerdos mundiales o con acuerdos mundiales existentes.

Sin embargo, todo parece indicar que el sistema si desvirtuaría el libre juego de la competencia, a tiempo que aportaría discriminaciones muy importantes en contra de países de otras áreas y crearía dificultades para la conclusión de acuerdos internacionales dignos de este nombre.

El sistema para estabilizar los ingresos de exportación de esos productos sería el siguiente:

Se fijaría un "precio de referencia" para cada producto, calculado anualmente a partir de la media móvil de los cursos mundiales durante un período anterior por determinar. En el caso de acuerdos mundiales con márgenes de precios establecidos, el precio de referencia sería por lo menos igual al punto medio del margen en cuestión. Podría aplicarse coeficientes de mayoración para tener en cuenta niveles de desarrollo, situación geográfica, etc. Por otra parte se calcularían "cantidades de referencia", fijas por toda la duración del acuerdo regional, y que podría basarse en la media de las exportaciones a la CEE de cada país beneficiario durante un período anterior a establecer.

Luego se transferiría a cada país beneficiario recursos financieros iguales a la diferencia entre el valor efectivo de las exportaciones a la CEE (precio mundial por cantidades exportadas) y el "valor de referencia" (o sea precios de referencia por cantidades de referencia), con ciertas cláusulas especiales para prevenir los efectos de bajas anormales en los cursos mundiales o modificaciones sensibles en

la destinación de las exportaciones de los estados beneficiarios.

La transferencia de recursos se haría, en principio, abriendo una línea de crédito automática al país beneficiario cuyos ingresos de exportación bajasen más allá del valor de referencia, y su utilización se fijaría mediante un acuerdo.

La posición de la Comisión es, pues, extremadamente positiva y favorable.

La primera reunión preparatoria entre la CEE y los estados asociados y asociables tuvo lugar en Bruselas, en julio de este año (23) y en ella se plantearon los primeros problemas de tipo general, ninguno de los cuales, claro está, es insoluble.

La Comunidad insistió con vehemencia en que el estatuto de asociación tenga por base un modelo único. Este principio es apoyado unánimemente por los estados miembros. Por el contrario, el principio de reciprocidad, ardientemente defendido por Francia y atacado por Inglaterra, ha dado lugar a más de una acrobacia verbal en las intervenciones comunitarias ante los países africanos, y por el momento se encuentra sin definir. En cuanto a la asistencia financiera, la CEE ha asegurado a los países de Yaoundé que la ayuda no les será disminuída; los nuevos asociados entrarán en pie de igualdad (24).

Los países africanos basaron su posición en los "principios de Addis-Ababa", o sea no reciprocidad comercial ni arancelaria; extensión de los derechos de establecimiento a países terceros; revisión de las reglas de origen, que permita régimen preferencial a todos los productos africanos, aun si han sido parcialmente elaborados fuera del área; asistencia financiera y técnica no ligada al establecimiento de relaciones particulares con la CEE; libre acceso de todos los productos de los asociados a los mercados comunitarios, incluyendo los productos cubiertos por la política agrícola.

En resumidas cuentas, es de suponer que se llegará a un acuerdo global basado en los planteamientos generales de la Comisión, que son los que ofrecen mayores beneficios y privilegios a los interesados.

(23) Asistieron países que no forman parte ni del Commonwealth ni de las asociaciones con la CEE, y a los que presumiblemente la CEE podría ofrecer el mismo estatuto que a los otros (Liberia, Guinea Ecuatorial, Sudán, Etiopía...).

(24) En cuanto a los territorios dependientes de Inglaterra, estos serán, como hemos dicho, asociados a la CEE excepción hecha de Hong Kong y Gibraltar. El número de territorios dependientes asociados a la Comunidad será, pues bien elevado, y todos ellos gozarán de las ventajas previstas.

CUADRO N° 4

IMPORTACIONES DE LA CEE PROVENIENTES DE LOS PAISES DE YAOUNDE, ARUSHA Y DE PAISES AFRICANOS DEL COMMONWEALTH ASOCIABLES A LA CEE

(CIF 1.000 uc)

1972

Mauritania	69.057	
Mali	15.295	
Alto Volta	6.513	
Niger	31.080	
Tchad	19.197	
Senegal	142.014	
Costa de Marfil	394.134	
Togo	49.601	
Camerún	163.209	
Dahomey	28.598	
República Centroafricana	23.279	
Gabón	155.187	
Congo (Brazz)	56.729	
Zaire	458.973	
Rwanda	7.537	
Burundi	5.568	
Somalia	13.809	
Madagascar	73.840	
Isla Mauricio	2.925	
Convención de Yaoundé	1.716.545	
Kenia	63.916	
Tanzania	45.765	
Uganda	31.393	
Convención de Arusha	131.074	
Total Yaounde y Arusha		1.847.619
Gambia	4.295	
Sierra Leona	21.884	
Ghana	72.686	
Nigeria	929.686	
Zambia	212.829	
Malawi	6.712	
Botswana	342	
Ngwane	2.043	
Lesotho	91	
Total 9 países	1.250.568	
TOTAL GENERAL		3.098.187

ANEXO III

CONTRIBUCION A LOS FONDOS EUROPEOS DE DESARROLLO Y PRESTAMOS DEL BEI

(Millones de unidades de cuenta)

	Tratado de Roma	Yaoundé I	Yaoundé II
Bélgica	70	69	80
Alemania	200	246,5	298,5
Francia	200	246,5	298,5
Italia	40	100	140,6
Luxemburgo	1,25	2	2,4
Países Bajos	70	66	80
Préstamos del Banco Europeo de Inversiones	—	70	100
Total	581,25	800	1.000

Fuente: Comisión CEE.

En el curso de las páginas anteriores hemos presentado brevemente algunos de los aspectos más importantes que conforman el marco global dentro del cual se inscribe la oferta de preferencias generalizadas de la Comunidad Económica Europea (25).

Veamos ahora en qué consiste el sistema.

Algo de historia

El concepto de preferencias arancelarias a favor de los países en vía de desarrollo se encuentra ya en una obra de Raúl Prebisch publicada en 1950 (26). Esta tesis fue desarrollada por el mismo Prebisch en el informe que presentó a la Primera Conferencia de las Naciones Unidas para Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Poco antes, en la reunión a nivel ministerial del GATT sostenida en 1963, los representantes de los países miembros de la CEE habían también declarado que "una de las medidas apropiadas para favorecer el comercio y desarrollo de los países poco desarrollados que deberían ser rápidamente examinadas, sería la concesión de un trato preferencial en favor de los semi-productos y productos manufacturados que los países poco desarrollados exportan" (27).

Por su parte, los países miembros de la CECLA solicitaron en la Carta de Alta Gracia el establecimiento del sistema, que fue finalmente presentado a la primera UNCTAD por el grupo de los 75.

El esquema inicial constaba de una eliminación inmediata de aranceles menores de 10%, de aranceles sobre productos semi-elaborados, sobre artículos producidos a mano o de producción doméstica y sobre productos fabricados en su mayor parte con insumos provenientes de los países beneficiarios del sistema. Sobre el resto de los renglones se acordarían recortes inmediatos de 50% y el porcentaje restante se eliminaría en el curso de los cinco años siguientes. Igualmente, se deberían eliminar los obstáculos no arancelarios y otros de efecto equivalente, pero se aceptaba la introducción de cláusulas de salvaguardia por parte de los países desarrollados.

Estos últimos tenían grandes divergencias de opinión. Algunos, entre ellos Estados Unidos, argumentaban que se introducirían distorsiones en el comercio internacional; se planteaba también ya el problema de reciprocidad y de preferencias regionales; otros, como Bélgica, tenían una idea muy personal del sistema (en resumen, al famoso Plan Brasseur planteaba la posibilidad de otorgar preferencias a algunos productos, siempre y cuando ello no per-

turbara las perspectivas de los vendedores locales tradicionales); otros proponían solamente concesiones basadas en la cláusula de nación más favorecida.

Un cierto número de países (Inglaterra, Alemania, ...) apoyó la idea en forma más decidida y generosa, sin que se obtuvieran mayores resultados prácticos por el momento.

El resultado fundamental fue que la Conferencia reconoció el principio y constituyó una comisión encargada de estudiarlo y conciliar las diferencias. La Organización de Cooperación Económica y Desarrollo (OECD) realizó paralelamente la misma labor.

Cuando comenzó la segunda UNCTAD, en Nueva Delhi en 1968, la situación era ya bien distinta. La brecha entre los países ricos y los países pobres se hacía cada vez más grande, y el endeudamiento externo de estos últimos adquiría proporciones desmesuradas. En la Conferencia de jefes de estado de la OEA en Punta del Este, el presidente Johnson había tenido oportunidad de apreciar el peso político que tenían las decisiones a este respecto, y como resultado los Estados Unidos empezaban a adoptar una posición menos radical frente a las preferencias.

Por su parte, el grupo de países en vía de desarrollo venía a reforzar su posición con la Carta de Argel, de contenido mucho más ambicioso y mejor estructurado. En esta carta se hablaba de preferencias universales, generales y no recíprocas que cubrieran en principio todos los productos manufacturados y semi-manufacturados, incluyendo los agrícolas; se solicitaba la asistencia técnica y financiera que permitiese el aprovechamiento del sistema; se preveía consulta previa para la aplicación de cláusulas de salvaguardia; se pedía extender el período de aplicación de diez a veinte años, y que los países que ya gozaban de preferencias regionales obtuvieran por lo menos las mismas ventajas.

El Grupo de EAMA, que ya iniciaba conversaciones al respecto con la Comunidad, había mostrado gran solidaridad con el resto de los países en vía de desarrollo, "compañeros de miseria" según decía un representante de Costa de Marfil.

Las bases generales del consenso obtenido por los grupos de trabajo entre los países desarrollados fueron presentadas a la Conferencia en un documen-

(25) El desarrollo del comercio de importación comunitario fue ya tratado por el autor en estudio anterior. Ver Fernando Lleras, op. cit. No hemos entrado, por otra parte, en el fértil terreno de los obstáculos no arancelarios, en donde existe aún poca armonización a nivel comunitario y se presentan cientos de leyes y reglamentaciones distintas en cada país miembro.

(26) Economic Development of Latin America and its principal problems, Nueva York, 1950.

(27) CEE, Boletín 5/1971.

to que causó más de una desilusión. Se aceptaba el criterio preferencial, aplicable a todos los países y territorios en vía de desarrollo, se reconocía tratamiento preferencial, en principio, para todos los productos manufacturados, se abogaba porque todos los países industrializados consintieran sacrificios, etc. Sin embargo, al mismo tiempo se decía que el sistema incluiría reducciones o exenciones arancelarias, pero no se entraría en el terreno de los obstáculos no arancelarios y otros de efecto equivalente; se incluirían cláusulas de los no arancelarios y otros de efecto equivalente; se incluirían cláusulas de salvaguardia y diversas medidas de protección, y se podrían excluir productos en los cuales los países en vía de desarrollo ya fuesen competitivos. También se reducía el período de aplicación a diez años; se hablaba de un sistema degresivo; se tocaba muy tímidamente el caso de los productos agrícolas transformados, y no se incluía en el esquema ningún mecanismo de asistencia técnica o financiera.

La Conferencia finalizó con un acuerdo de tipo general, la Resolución 21 (II), y se creó un Comité Especial de Preferencias, en el seno del cual se llegó a fines de 1970 a un acuerdo basado ya en las ofertas y las listas de los países donantes. Se exhortaba a estos países a que pusieran en práctica sus ofertas lo más pronto posible, y se dejaban en un terreno vago los problemas que todavía existían (como el de las preferencias inversas, que seguía martirizando a los Estados Unidos).

El acuerdo fue suscrito en diciembre de ese año por la Asamblea General de las Naciones Unidas, diez años después de la aparición del libro de Prebisch.

En abril de 1971, la Comisión Europea propuso al Consejo la aplicación de la oferta comunitaria a partir del primero de julio de 1972, fecha en que efectivamente entró en vigor por un período de seis meses, siendo luego renovada, en 1972 y 1973. En 1974 los estados adherentes alinearán sus ofertas con las de la CEE.

CUADRO N° 5
IMPORTACIONES DE LA CEE EN 1971
(Extra CEE) *

	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	Productos energéticos	Materias primas	Productos químicos	Máquinas y materiales de transporte	Otros productos manufacturados	Total 1971 (1)
Paises clase 1 (Ya industrializados)...	3.567	622	5.126	2.294	7.742	7.680	27.946
Paises clase 2 (En vía desarrollo)...	3.605	3.548	2.841	203	163	2.273	17.672
EAMA	523	45	662	12	3	395	1.641
América Latina...	1.884	208	716	91	57	505	3.471
Paises clase 3 (Comercio de estado)...	748	693	765	176	217	868	3.496
Total mundial en 1971...	7.024	9.883	8.732	2.676	8.134	10.825	49.188

* Valor CIF, millones de dólares. (1) Incluye otras transacciones sin especificar.

Estructura de la oferta

El sistema de preferencias generalizadas de la CEE tiene un carácter temporal —en principio una duración de diez años— y no constituye compromiso forzoso: la Comunidad es libre en cualquier instante de modificar los términos de la oferta, de retirar en todo o en parte las preferencias o de reducirlas. La oferta presentada a la UNCTAD incluía dos cláusulas de reserva importantes. La primera, relativa a la puesta en marcha paralelamente de los sistemas de preferencias de los demás países donantes, con cargas y sacrificios comparables a los consentidos por la Comunidad. La segunda, relativa a las medidas que esta podría tomar para proteger los intereses de los asociados en caso de que el sistema pudiese perjudicarlos. La lista de los

beneficiarios se presenta en los anexos IV y V.

A) Productos agrícolas transformados.

La Comunidad concedió reducciones arancelarias sobre más o menos 150 productos, sin restricciones cuantitativas, pero introduciendo una cláusula de salvaguardia (28).

(28) "Cuando las importaciones de los productos que se benefician del régimen previsto... se hacen en cantidades o a precios que causen o amenacen causar perjuicios graves a los productores de la Comunidad de productos similares o directamente competitivos, los derechos del arancel común podrán ser restablecidos parcial o totalmente sobre los productos en cuestión frente al (a los) país (es) o territorio (s) que se encuentre(n) en el origen del perjuicio. Estas medidas pueden también tomarse en caso de perjuicio grave o amenaza de perjuicio grave limitados a una sola región de la Comunidad". Esta cláusula no afecta la aplicación de las demás cláusulas existentes en virtud de la política comercial, de la política agrícola común, o de las previstas por el Tratado de Roma.

En el caso de productos con derecho único, el margen preferencial acordado fue de 10% sobre productos sensibles y 20% sobre el resto. En el caso de presentarse impuesto fijo más impuesto móvil, la reducción se aplicó al impuesto fijo, y fue de 25% sobre productos sensibles y 50% sobre los otros. Finalmente, se concedió franquicia a nueve productos que ya tenían un arancel muy elevado.

La Comisión ha propuesto mejorar esta oferta poco audaz en 1974 (desde 1971 no ha sido modificada) gracias a un aumento no solo del número de productos cubiertos sino también de los márgenes preferenciales: de los 192 productos, 40 estarían exentos de derechos; en el resto de los renglones, la preferencia sería de 20% y 40% si existe impuesto único, y de 50% sobre el elemento fijo si existe derecho compuesto.

B) El sector industrial.

La oferta cubre prácticamente todos los productos industriales de los capítulos 25 a 99 de la Nomenclatura Aduanera de Bruselas (29), o sea aproximadamente mil categorías de cuatro dígitos.

El mecanismo preferencial consiste en fijar cuotas o "topes" cuantitativos de importación exentos de derechos de aduana. Más allá de esos límites, la Comunidad restablece los derechos del Arancel Externo Común. Solamente la oferta japonesa sigue líneas similares. Las otras ofrecen reducciones o franquicia sujetas a la aplicación de cláusulas de salvaguardia.

En términos generales, el valor de esas cuotas se calcula, producto por producto, de la siguiente forma: "suma del valor CIF en 1968 de las importaciones provenientes de los países beneficiarios del sistema, no incluidos aquellos que ya gozan de regímenes preferenciales diversos acordados por la Comunidad, aumentada en 5% del valor CIF de las importaciones provenientes de los otros países así como de los países beneficiarios de tales regímenes; este monto es variable y se calcula anualmente sobre la base de las últimas cifras disponibles, sin que pueda resultar una disminución del tope" (30).

Esta regla general no siempre se cumple, ya que los topes pueden ser congelados a un nivel previo, o se puede usar un porcentaje menor al 5%. El monto suplementario para 1972 se calculó con base en las cifras de 1969, lo que implicaba un aumento general de los topes. Sin embargo, las cuotas de ciertos productos sensibles como textiles, urea, transistores y otros, fueron mantenidas al nivel anterior, y en el caso de los aparatos de grabación y reproducción de sonido el porcentaje utilizado fue 3%. Para

1973 se congelaron los topes de ocho posiciones arancelarias.

La administración y control de las cuotas, y su utilización tanto por parte de los países beneficiarios como de los estados miembros de la Comunidad, depende del tipo de producto. La CEE distingue entre tres clases de productos: los sensibles, los semi-sensibles y otros. Según las circunstancias económicas y comerciales, al renovar la oferta se puede hacer transferencias de una lista a otra, transferencias cuyas implicaciones se verán más adelante.

En el caso de los productos sensibles (sectores especialmente delicados y "sensibles" a los factores externos), las cuotas establecidas tienen el carácter de contingentes estrictamente controlados para poder reintroducir los impuestos tan pronto como se hayan agotado, previniendo así cualquier posible perturbación de los mercados internos. Han hecho parte de esta categoría casi todos los productos textiles (31), el calzado, ciertos productos siderúrgi-

(29) Algunos productos agrícolas transformados que se encuentran en estos capítulos no hacen parte de la oferta. Tampoco están incluidos los productos considerados como materias primas industriales, pero estas están ya en su mayor parte exentas de impuestos de aduana o pagan aranceles muy bajos.

(30) Es importante aclarar bien este procedimiento, pues en la casi totalidad de las publicaciones al respecto se ha interpretado mal. En efecto, se ha pensado que las cuotas se calculan como la suma del valor CIF 1968 de las importaciones provenientes de los países beneficiarios más el 5% de las importaciones provenientes de los otros países, pero como puede apreciarse ello no es así. El monto básico de 1968 no incluye las importaciones provenientes de aquellos países que ya gozan de otro sistema de preferencias comunitarias, el grupo EAMA, por ejemplo: por el contrario, el 5% adicional sí incluye estas últimas. Ello implica, naturalmente, una diferencia importante.

Por ejemplo, las cuotas para 1971 fueron calculadas con base en los datos de 1968, de donde resulta que la cuota de un producto calculada según el procedimiento correcto es inferior a la errónea en el 95% del valor de las importaciones provenientes de países que ya gozan de otro régimen preferencial comunitario en este caso. La confusión se debe pues, al hecho que hay numerosas naciones que son al mismo tiempo beneficiarias de esta oferta y de otro sistema preferencial. Su inclusión en la oferta general se debe al carácter de los acuerdos alcanzados en la UNCTAD y a motivos de orden casi exclusivamente político. Los problemas teóricos que podría presentar esta situación no responden a ningún motivo real válido y serían con seguridad muy fácilmente controlados; en la práctica no ha ocurrido aún ninguno.

En este estudio consideramos beneficiarios a los países que gozan de preferencias solamente dentro del presente esquema.

(31) Los textiles tienen un régimen especial. Unos pocos son considerados semi-sensibles. Entre los sensibles, los productos de algodón y asimilados son objeto de un contingente abierto solamente a los países beneficiarios que participan en el Acuerdo Internacional sobre textiles de algodón (este contingente está limitado al período del acuerdo, que expira el 30 de septiembre de 1973, y se calculó teniendo en cuenta este factor, pero que al ser prorrogado, se abrieron nuevos contingentes adicionales para el resto del año); los demás son objeto de un contingente abierto a todos los países beneficiarios. Prácticamente ninguna de las otras ofertas de preferencias generalizadas incluye los textiles, sector en el cual algunos países en vía de desarrollo han alcanzado altos niveles de competitividad.

cos, los productos petroleros y otros como la urea, los transistores, etc.

En la oferta de 1973 se redujo el número de productos incluidos en esta clase.

Los productos semi-sensibles están sometidos a un sistema de vigilancia especial, que se efectúa siguiendo las estadísticas de importación. Cuando el tope está por ser alcanzado, los estados miembros consultan a la Comisión para poder tomar las medidas del caso —ya no se trata de una reintroducción automática e inmediata de los impuestos.

Sobre los demás productos, o sea los considerados no sensibles, el restablecimiento de los derechos se efectúa en realidad a posteriori.

Con el fin de evitar que un solo beneficiario cope toda la cuota abierta para un producto, y proteger así a los países de menor desarrollo relativo, la Comunidad estableció que las exportaciones bajo régimen preferencial de un solo país no podrán exceder, en general, el 50% de la cuota total para el producto en cuestión. Cuando se trata de renglones sensibles, la utilización individual de la cuota por parte de los beneficiarios puede estar limitada al 30% y hasta el 20%.

¿Cómo se distribuyen esas cuotas entre los estados miembros de la Comunidad? En el caso de los productos no sensibles o semi-sensibles, no existe ningún sistema especial de repartición: las cuotas se van usando libremente hasta su agotamiento. Por el contrario, si se trata de productos sensibles, los contingentes se reparten en forma estricta: Alemania 37,5%; Francia 27,1%; Italia 20,3% y el Benelux 15,1% (32).

Así pues, el restablecimiento de los impuestos puede llevarse a cabo frente a todos los países beneficiarios, si la cuota global se ha agotado, o frente a uno o varios países, si estos han llenado sus cupos individuales. El impuesto se reintroduce en la Comunidad en su conjunto; pero en el caso de productos sensibles puede reintroducirse en un solo estado miembro, cuando este haya copado su parte del contingente.

La oferta inicial de la Comunidad abría posibilidades de importación con franquicia por cerca de 1.000 millones de dólares, de los cuales 115 correspondían a textiles y 210 a otros productos sensibles. Los topes de productos sensibles (excluidos textiles, productos siderúrgicos y otros) crecieron en un 6% en la oferta de 1972 y en 7.8% en la de 1973. Para este último año también se ampliaron las cuotas de textiles en un 4% y se dejó crecer las de productos siderúrgicos.

En 1974 los tres Estados adherentes aplicarán la oferta comunitaria (Protocolo 23 del Tratado de

Adhesión) (33). Ello implicará un aumento de las cuotas que resulta imposible evaluar todavía. En segundo lugar, el monto suplementario se calculará, dado el habitual retraso de las estadísticas de importación, a partir de las cifras de 1971; y más importante aún, es probable que también se utilice el año 1971 para determinar el monto básico (en lugar en 1968), lo que implicaría un reajuste significativo y más realista. Por otra parte, hay que esperar un aumento en el número de productos considerados sensibles y semi-sensibles y, seguramente, el congelamiento de una serie de contingentes de productos sensibles.

C) El criterio de origen.

Para gozar de la franquicia prevista, los productos deben ser originarios de un país que se beneficia del sistema de preferencias. A este respecto, la Comunidad ha establecido una reglamentación algo compleja, inspirada en la ya existente en el caso de los países asociados (34).

Se consideran originarios, por una parte, los productos que han sido totalmente obtenidos en un país beneficiario; por otra, los productos elaborados en ese país a partir de mercancías importadas, siempre y cuando el grado de transformación sea suficientemente alto.

Dado que la nomenclatura aduanera de Bruselas clasifica los productos según su grado de elaboración, se estima suficiente cualquier transformación que dé como resultado el paso a una nueva posición arancelaria, distinta de la de cada uno de los componentes del producto. Esta regla general tiene dos largas listas de excepciones: en primer lugar, la de transformaciones que, a pesar de producir un cambio en la posición tarifaria, no confieren el carácter de producto originario; en segundo lugar, la de elaboraciones que se consideran suficientes aunque no provocan cambio en la clasificación del producto.

Por otra parte, se aplica una "norma del transporte directo". Esta norma se cumple cuando el transporte de las mercancías se efectúa sin pasar por

(32) La Comisión ha venido abogando, sin éxito, por la creación de una parte de reserva de estos contingentes: "la ausencia de parte de reserva pone en juego la unidad de la tarifa, la igualdad de acceso de los importadores, y finalmente la unión aduanera, sin hablar del riesgo de esterilización de una parte de los contingentes en detrimento de los países beneficiarios" (COM(72) 1433 final). Más adelante volveremos sobre este punto.

(33) Excepción hecha de una serie de productos respecto a los cuales Irlanda puede diferir el trato preferencial hasta fines de 1975.

(34) Hay que añadir que los certificados de origen correspondientes al sistema general de preferencias y los correspondientes a otros regímenes especiales están claramente diferenciados.

territorio de países terceros, o cuando este paso está justificado por razones geográficas o de transporte. En este último caso, no se admiten manipulaciones distintas al cargue y descargue y al mantenimiento en buen estado de los productos, que deben estar bajo vigilancia de las autoridades aduaneras del país de tránsito.

Finalmente, la Comunidad no admitió el criterio de origen acumulado, lo que plantea una serie adicional de limitaciones.

El alcance relativo del sistema

El objetivo último de las preferencias generalizadas es el impulso al desarrollo económico de los países beneficiarios. Para lograr ese objetivo, el sistema busca proporcionarles mayores ingresos a través de mejores precios, y fomentar la inversión gracias al fomento de las exportaciones. Es, pues, desde estos puntos de vista que analizaremos el alcance de la oferta comunitaria como estímulo al desarrollo.

Antes que todo, vale la pena hacer un breve comentario sobre las proporciones del sistema.

La Comisión Europea declaró que en 1968 las importaciones efectivas de productos cubiertos por el sistema en proveniencia de los países beneficiarios (asociados excluidos) eran de aproximadamente 500 millones de dólares (35). La CEE abría posibilidades de importación en franquicia por cerca de 1.030 millones de dólares, o sea algo más del doble. Más adelante veremos las fallas que contiene esta presentación: en efecto, debido al retraso de las estadísticas, al entrar en vigor el sistema el excedente ofrecido en franquicia era menor.

En 1968, las importaciones comunitarias provenientes del mundo en desarrollo (asociados excluidos) eran del orden de los 9.500 millones de dólares. En 1970, pasaban de los 12.400 millones (36).

Claro está, un número importante de productos gozaba ya de liberación. Pero lo que nos interesa por el momento es poder apreciar en términos generales el peso relativo del sistema, las magnitudes sobre las cuales se ofrece o no creación adicional de recursos e incentivos adicionales que lleven a una mayor inversión.

El grupo de productos alimenticios, bebidas y tabaco, constituye, como es sabido, uno de los grandes renglones de importación de la CEE en proveniencia de los países en desarrollo. El caso de América Latina es bien dicente:

Años	Importaciones de la CEE provenientes de América Latina (Millones de US\$)	% representado por los productos alimenticios, las bebidas y el tabaco
1968	1 582,9	50,4
1968	2.671,0	49,2
1970	3.584,0	49,5
1971	3.471,0	54,2

El solo café verde representaba en 1970 un 16% del total de las ventas latinoamericanas a la CEE. En el caso de Colombia, ese porcentaje era de 77.

Estas cifras dan una idea de la importancia vital que tiene este comercio con la CEE para muchas naciones en desarrollo. Sin embargo, únicamente unos pocos productos de los capítulos 1 a 24 de la NAB están cubiertos por el sistema, y las reducciones son casi siempre parciales. Así pues, en uno de los sectores que podría generar más rápida y masivamente recursos adicionales para la industrialización y el desarrollo, los incentivos y beneficios ofrecidos por el esquema comunitario son prácticamente insignificantes.

En cuanto a las materias primas, otro sector fundamental de los países en vía de desarrollo y de su comercio con la CEE, ya hemos dicho que entran libres o pagan aranceles muy bajos; pero el hecho es que tampoco aquí hay creación de nuevos recursos y alicientes.

Examinemos ahora la oferta en el sector de los productos industriales.

Debemos definir inicialmente como producto competitivo un producto cuyo precio CIF es competitivo. O sea, suponemos que el margen preferencial es transferido enteramente a los beneficiarios.

El punto básico, eje de todo el sistema, es naturalmente el principio de las restricciones cuantitativas, y por consecuencia el método de cálculo de las cuotas y de su crecimiento.

Ese principio tiene una serie de consecuencias inmediatas, sobre todo dentro del marco en que se aplica. No se necesita ir más allá de esta primera premisa para observar que implica un carácter crecientemente restrictivo a medida que el producto tiende a ser crecientemente competitivo. Más adelante veremos hasta donde es posible apreciar este fenómeno. Claro está, el lector que recuerde las seccio-

(35) Esta cifra se refiere solo a los países inicialmente cubiertos por el sistema. La lista de beneficiarios ha venido creciendo, de manera que el monto básico es mayor.

(36) Se trata únicamente de ilustrar las magnitudes, pues estas cifras son apenas aproximativas: incluyen las importaciones provenientes de algunos países no cubiertos por el sistema, como Israel, Rodesia y Taiwan, y excluyen las compras a Yugoslavia y otros países beneficiarios.

nes anteriores podrá argüir que en la UNCTAD se había inclusive pensado en excluir del sistema los productos de los países beneficiarios que se consideran competitivos. Sin embargo ya veremos por qué senderos nos conduce esa conclusión.

Resulta conveniente comenzar a analizar la oferta desde el punto de vista de la creación de estímulos adicionales.

Un primer aspecto que llama la atención es la relación entre el crecimiento de las cuotas y la expansión de las ventas de los otros países, expansión determinada esencialmente por el crecimiento de las exportaciones de los países industriales.

A este respecto, la Comisión Europea declaró que buscaba "establecer un lazo entre la expansión de su comercio con sus aliados industrializados y el desarrollo de sus intercambios con los países del Tercer Mundo... Cuanto más aumenten las importaciones de la Comunidad provenientes de los países desarrollados, tanto más aumentará el valor del importe suplementario del año siguiente, dando como resultado la elevación de los topes para las importaciones preferenciales" (37).

Esta filosofía armoniosa, cautelosa y prudente es, en principio, perfectamente válida, sobre todo si se piensa que se trata de una oferta unilateral y autónoma; pero no deja de provocar ciertas inquietudes conceptuales, todavía difíciles de comprobar en la realidad, y que se irán haciendo claras en el curso de las páginas que siguen.

El crecimiento de los topes preferenciales depende, pues, del crecimiento previo de un comercio altamente organizado y competitivo: los productores de los países desarrollados cuentan con canales de comercialización eficientes, recursos para la promoción y propaganda, productos bien conocidos, de óptima calidad, y precios competitivos. Todo parecería, en principio, indicar que el incentivo adicional ofrecido a los países pobres se produciría, pues, *post mortem*: una vez que el mercado ha absorbido las importaciones provenientes de los otros países. En realidad, como veremos, este fenómeno tiene ciertas particularidades.

En primer lugar, el efecto del crecimiento de las ventas de los otros países se amortigua, con la aplicación del 5%. En segundo lugar, el retraso de las estadísticas implica que los importes suplementarios del periodo siguiente se calcularán con base en las cifras de dos años antes. De esta forma, para los cálculos de 1971 se usaron los datos de 1968, para 1972 los de 1969, para 1973 los de 1970.

Cuando el sistema entró en vigor, en julio de 1971, las exportaciones de los países beneficiarios habían crecido ya durante dos años y medio, sin

que ello afectara el tamaño de las cuotas, de tal forma que el incentivo adicional era en realidad menor al anunciado. De ahí en adelante, el retraso de dos años sigue produciendo, con el rezago que conlleva sobre el crecimiento de los topes.

Naturalmente, esto contribuye a hacer aún menos positivos los alicientes adicionales en el caso de productos competitivos. Tomemos, por ejemplo, un mercado en donde las importaciones provenientes de los beneficiarios representan una quinta parte de las ventas de los otros países (supongamos que sean, respectivamente, 100 y 500) y estas crezcan a una tasa anual de 10%.

Con una tasa de crecimiento sostenida desde 1968 de solo 6,26% al año, los beneficiarios agotarán la cuota en 1972. Una proporción inicial mayor, una tasa más alta (que no resulta exagerada) o ambas, implican claro está un agotamiento más rápido de los topes (38).

Más aún, ciertos sectores en los cuales los países del "Tercer Mundo" han logrado importantes avances en productividad son sectores sensibles, como los textiles y el calzado. La Comisión declaró que la cuota inicial sobre textiles era de 115 millones de dólares, sobre exportaciones de 110. Esa cuota no creció en 1972 y aumentó en apenas 4% en 1973. En estos casos no es posible saber cuáles serán los incentivos.

Por el contrario, los estímulos son muy generosos en el caso de productos muy intensivos en capital y técnicas altamente especializadas, o sea los que más difícilmente pueden producir los países beneficiarios, por ejemplo, los productos químicos, las máquinas y material de transporte, etc.

(37) La Comunidad Europea y los países del Tercer Mundo, Documentos de la Comunidad Europea Nº 13, septiembre de 1971.

(38) Esta tasa se calculó de la siguiente forma:

$$v = \sqrt[n]{\frac{M + 5\%B(1+c)^n - 3}{M}} - 1$$

M: importaciones provenientes de los beneficiarios en el año base.

B: importaciones provenientes de otros países en el año base.

c: tasa de crecimiento de las importaciones provenientes de otros países.

n: número de periodos de crecimiento, n siendo mayor o igual a 3.

Aquí se observa aún más claramente las restricciones sobre estímulo adicional a productos competitivos.

El carácter restrictivo de la oferta resulta aún más definido si tenemos en cuenta las limitaciones indi-

viduales, que castigan —en términos del esquema— a los países beneficiarios más competitivos (39).

Siguiendo el ejemplo numérico anterior, observamos que si un país representa más del 20%, del 30% o del 50% de las importaciones iniciales provenientes de los beneficiarios, coparía su cuota con una tasa inferior al 6,26%, o inversamente, con una tasa superior coparía más rápidamente la cuota. En los sectores competitivos, esta es una tasa relativamente baja: tómese por ejemplo el ritmo de crecimiento de las exportaciones menores en Colombia entre 1960 y 1970; durante este período el grupo de artículos manufacturados y semi-manufacturados pasó de 19,3 millones de dólares a 97,2 millones, o sea un incremento global de 403,6%. (Ver Banco de la República, Comercio Exterior de Colombia 1960-1970, Diciembre 9 de 1971).

Se presenta, pues, el grave problema de que no existe parte de reserva en las cuotas. Por lo tanto, se corre el peligro de dejar un porcentaje importante de la cuota sin aprovechar, mientras que un país (o varios) han llenado sus cupos individuales y podrían exportar más. En este caso, se estaría castigando al país competitivo sin beneficiar por ello al país de menor desarrollo relativo.

Más aún, en el caso de los contingentes tampoco existe parte de reserva comunitaria. Ya hemos citado las palabras de la Comisión en cuanto a los peligros que entraña este problema, peligros sobre los que volveremos más adelante, pues podrían tener implicaciones sobre los precios.

La misma Comisión demostró, en documento publicado el 20 de noviembre de 1972, que con base en los datos de ese año, de los contingentes nacionales abiertos:

En 11 casos, uno o varios estados habían copado sus partes, otros las estaban copando satisfactoriamente;

En 7 casos, uno o varios estados miembros habían agotado sus partes, mientras que los otros no habían prácticamente utilizado las suyas;

En 21 casos, se preveía el agotamiento de los cupos correspondientes a uno o varios estados, mientras que resultaba poco probable que los demás agotarán los suyos;

En 15 casos, con aprovechamientos similares a los observados en el pasado, varios contingentes nacionales se agotarían, y los demás no serían aprovechados sino parcialmente;

En 42 casos ninguno de los contingentes se agotaría (40).

Pasemos al examen de los problemas que se presentan desde el punto de vista de la creación adicional de recursos a través de mejores precios.

La situación básica, evidentemente, es la competencia por ganar mercados. A esta competencia, el sistema viene a añadir la lucha por ganar cuota.

Se trata, como hemos visto, de muchos países beneficiarios, la mayoría de los cuales tienen estructuras económicas y comerciales más o menos similares, y que van a competir por aprovechar al máximo sus cupos respectivos. Irremediamente existirá una tendencia general a dirigirse hacia las mismas líneas de producción, aquellas que impliquen una menor utilización relativa de los recursos escasos, aquellas en que se goce de una mayor ventaja comparativa. Irremediamente se tratará de aprovechar los beneficios lo más rápidamente posible y el carácter temporal y relativamente incierto de la oferta contribuye a que así suceda.

En el caso de artículos cuya producción es incipiente o inexistente en los países beneficiarios y que implican grandes inversiones a largo plazo y técnicas altamente especializadas (caso de la industria aeronáutica, por ejemplo, el esquema es extremadamente generoso, y la cuota resulta exageradamente alta. ¿Pero puede el sistema generar la apertura de este tipo de líneas de producción?

En el caso de otros productos que ya se exportan en cantidades importantes, las cuotas pueden ser generosas y suficientes para todos los beneficiarios que quieran aprovecharlas —por lo menos durante un tiempo.

Pero ¿qué sucede si las importaciones provenientes de los países beneficiarios son mayores que las cuotas, o si la tendencia histórica y las perspectivas de los mercados dejan prever que lo sean en el período siguiente?

En esta situación, los exportadores van a competir para aprovechar al máximo la cuota disponible, y ello puede fácilmente ocasionar una baja de pre-

(39) Las tasas de crecimiento por país (tasas anuales sostenidas desde 1968) que agotan las cuotas son:

a) Productos sensibles

$$A) v_i = \sqrt[n]{\frac{M + 5\%B(1+c)^{n-3}}{5m}} - 1$$

$$B) v_i = \sqrt[n]{\frac{M + 5\%B(1+c)^{n-3}}{3.33m}} - 1$$

b) Productos no sensibles

$$v_i = \sqrt[n]{\frac{M + 5\%B(1+c)^{n-3}}{2m}} - 1$$

en donde

m: importaciones provenientes del país i en el año base.

(40) COM(72) 1433 Final, 20 de noviembre de 1972.

cios, tanto mayor cuanto más ardua sea la lucha. Los beneficiarios gozan en teoría, de todo el margen preferencial para competir, y, de nuevo en teoría, los precios pueden bajar hasta el nivel prevaleciente antes de otorgar la franquicia.

Este fenómeno adquiere toda su extensión, y es más probable que así sea, en el caso de los contingentes nacionales estrictamente controlados y con su rígida repartición porcentual. Y se agravaría de existir sistemas internos de repartición de los contingentes que contribuyan a desvirtuar todavía más los términos de la competencia. Por ejemplo, un sistema que otorgue cupos de prelación a los importadores tradicionales.

De presentarse esta situación, el primer beneficiario sería el importador europeo que ha logrado conseguir cuota.

Tomemos ahora el caso de productos que no son competitivos, pero que pueden serlo gracias al margen preferencial, o sea productores que antes no podían vender y que resuelven hacerlo gracias al sistema. Por ejemplo, el beneficiario B tiene un precio CIF de 110 frente al beneficiario A, con precios CIF de 100, y una tarifa de 20%. Si el productor A se apropia de toda la tarifa, o sea, vende a 120, el productor B puede entrar a vender su producto. Pero ¿puede A apropiarse de todo el margen? ¿Tiene o no que incurrir en una serie de costos adicionales para abrir o expandir su mercado, pagar comisiones, descuentos, bonificaciones, etc.? No hay que olvidar que el importador no tiene, en teoría, beneficio alguno que ganar gracias al sistema; y que, por otra parte, los vendedores tradicionales otorgan (y pueden hacerlo, sin problema) descuentos, créditos, bonificaciones, comisiones, y están organizados para procurar seguridad y cumplimiento en los embarques, calidad alta y constante, etc., cosas que no siempre pueden hacer los productores pobres. Las características del comercio en Europa son a veces más complejas e implican mayores cargas para los vendedores de lo que comúnmente se cree. El precio de B variará entre 110 y el precio de A, seguramente menor que 120.

Toda una serie de factores desvirtúa los términos de la competencia y hace difícil prever los resultados. Si el país ineficiente B necesita desesperadamente recursos, estará dispuesto a sacrificar su excedente si es necesario para vender, o si ello acelera la entrada de esos recursos nuevos, ocasionando una nueva presión hacia la baja de los precios. Si nos encontramos en el caso de los contingentes, y las importaciones son o se esperan que sean mayores, B se apresurará aún más a vender, pues sabe que

A puede bajar sus precios a un nivel entre 105 y 100, sacándolo del mercado.

El hecho es que, generalmente, parece complicado que el productor se apropie de todo el margen; y, en ciertos casos, es posible que lo sacrifique en gran parte y hasta en su totalidad.

Pero hasta el momento hemos venido suponiendo que los vendedores tradicionales (nacionales y extranjeros) permanecen impassibles ante estos desarrollos. ¿Qué sucede si reaccionan a su vez?

Finalmente todo parece indicar que habrá más vendedores tratando de vender o vendiendo mayores cantidades de productos, con la inevitable presión que ello ejerce sobre los precios.

Este parece ser uno de los raciocinios que se hizo la Comisión Europea al proponer las preferencias generalizadas como instrumento contra la inflación... (41). Pero véase como se vea, nada de esto parecería poder significar algo distinto a la disminución de los beneficios teóricos ofrecidos a los países en vía de desarrollo (42).

Si introducimos en este momento el problema de la información, la situación se vuelve un poco más confusa.

En efecto, no existe actualmente ningún sistema adecuado y eficiente de información que permita al exportador conocer, en el momento en que lo necesite y rápidamente, cuál es el estado de agotamiento de las cuotas y de los contingentes.

Desembocamos en el gravísimo problema que envuelve todo el sistema, y que el lector habrá sin duda localizado ya en las páginas anteriores: la inmensa incertidumbre.

Si con base en este sistema se quieren establecer planes coherentes a medio o largo plazo, tanto los exportadores como los inversionistas deben comenzar por hacerse una serie de preguntas:

¿Modificará la CEE los términos de la oferta?
¿Retirá en todo o en parte las preferencias? ¿Las reducirá?

Si los demás países donantes no ponen en vigor sus ofertas, ¿qué hará la CEE? Y si esas ofertas no cubren ciertos productos, ¿qué hará la CEE en caso de eventuales dificultades en esos mercados?

(41) Europa, 7 de diciembre de 1972. La declaración de la Comisión no puede sino dejar cierta confusión en el espíritu, sobre todo si se piensa en el objetivo del sistema.

(42) Ya hemos visto la competencia que podría presentarse en el círculo de los beneficiarios: más vendedores tratando de aprovechar al máximo la franquicia. Resulta difícil saber si este tipo de consideraciones también fue tomada en cuenta al pensar en la lucha contra la inflación. Justificada o injustificadamente, la idea de que uno de los grandes beneficiarios en potencia del sistema es el importador europeo, no ha dejado de perseguir al autor a todo lo largo de este trabajo.

Si el sistema en cualquier momento empieza a causar perjuicios serios a los asociados, ¿qué medidas tomará la CEE para protegerlos?

Si el sistema en cualquier momento empieza a causar perjuicios serios a los productores nacionales, ¿cómo reaccionará la CEE?

¿Será un producto considerado o no sensible? ¿Y crecerá o no la cuota? ¿Se establecerán o no entonces contingentes nacionales, y cómo puede ello afectar mi política de ventas?

¿Cómo estan reaccionando las ventas de los otros países beneficiarios? ¿Y su inversión?

¿Cuál será la cuota del año entrante sobre determinado producto?

¿Con qué volumen de ventas preferencial podré contar este año? ¿El año entrante? ¿O, más tarde?

—¿Con qué ingresos podré contar?

Además de las preguntas tradicionales.

Sin querer pecar de negativismo, añadamos a las complicaciones anteriores las que, sin duda, introduce la compleja reglamentación de origen, con sus requisitos y restricciones.

A este nivel, resulta útil plantearse un nuevo interrogante: ¿estimula el sistema el proceso de integración industrial de áreas como el Grupo Andino? Es bien dudoso.

Ya hemos visto los principales problemas que se plantean. Pero en este caso existe además una reglamentación de origen que no admite el criterio de origen acumulado. ¿Será el período de duración del sistema suficiente para desarrollar los mecanismos necesarios que permitan dar a la CEE todas las garantías de que precisa a este respecto y lograr que se adopte ese criterio?

El lector podrá apreciar algunas ilustraciones interesantes de estos temas en el Anexo IV.

No es necesario insistir aquí sobre otros puntos relevantes, pero que hacen parte de discusiones más generales, tales como los obstáculos no arancelarios y para-arancelarios; la ausencia de mecanismos paralelos de cooperación financiera que permitan a los países beneficiarios aprovechar sana y eficientemente el sistema, etc.

En cuanto a los aspectos positivos del sistema, y su alcance, tendremos que pasar al siguiente capítulo antes de poder concluir algo sobre ellos.

No quisiera el autor terminar estas líneas sin explicar lo que podría parecer un injustificable olvido: la ausencia de estadísticas.

Hasta el día de hoy, ha resultado imposible obtener estadísticas adecuadas sobre el funcionamiento y aprovechamiento del sistema, esta labor no es posible realizarla individualmente. Nos hemos visto, pues, obligados a no entrar en este terreno, pero

esperamos que ese vacío sea llenado en un futuro próximo.

El sistema de preferencias y otros procesos paralelos

En la primera parte de este trabajo hemos presentado algunos de los más importantes aspectos de la política comercial de la CEE. Esos procesos son complejos y tienen o pueden tener serias consecuencias para muchos países en vía de desarrollo. El análisis de todos estos problemas está, sin embargo, más allá del marco reducido del presente estudio, que debe limitarse a examinar una sola de esas consecuencias: las implicaciones que tienen esos procesos sobre el alcance y valor de la oferta comunitaria de preferencias generalizadas.

A esta altura, el lector se habrá dado cuenta claramente de que todos tienen un efecto negativo sobre el valor de la oferta, comenzando por la contradicción básica que existe entre los principios del sistema y los principios de liberalización del comercio a escala mundial.

Las reducciones arancelarias sobre productos industriales que se obtengan en el seno del GATT, durante lo que ya se conoce con o sin razón como el "Nixon Round", será motivo de profunda satisfacción para todos los que creen en los principios de liberación del comercio internacional. En términos del esquema de preferencias, ello significa que la protección relativa ofrecida a los países pobres, gracias a las cuotas, se hará menor y por lo tanto el sistema perderá parte de su alcance. Las exportaciones por encima de las cuotas beneficiarán, por el contrario, de menores aranceles, pero sin preferencia alguna. De otra parte, pocas esperanzas pueden tenerse en lo que respecta a las discusiones sobre liberalización en el sector agrícola, y ya sabemos hasta dónde llega la oferta comunitaria en este sentido y cuáles son las barreras que ha elevado.

En la conferencia inaugural de Tokio, el representante de la Comisión Europea definió una vez más la posición general de la CEE: reducir en especial los aranceles industriales más altos (en términos de la oferta, los sectores que podían generar más recursos adicionales) con el fin de obtener una mejor armonización de los aranceles; y en el sector agrícola, buscar la expansión de los intercambios, respetando las políticas existentes.

En segundo lugar, tenemos los efectos de la ampliación de la Comunidad.

En el sector agrícola, esos efectos serán restrictivos, y en 1978 los mercados quedarán integrados sobre la base de la política altamente proteccionista de la CEE.

En el sector industrial, la primera supresión de derechos internos tomó lugar este año, y los aranceles quedarán suprimidos en 1977. Cada reducción, es evidente, representa para los adherentes un beneficio frente a terceros de 20% en los mercados de los seis, y para estos un beneficio frente a terceros de 20% en los mercados de los adherentes. Desde el punto de vista que nos interesa, representa también una disminución paralela de las preferencias otorgadas, en un caso frente a los adherentes, en otro caso frente a los Seis.

El lector tiene ya una idea de lo que será el volumen comercial involucrado: en 1972, las importaciones comunitarias provenientes de los tres estados adherentes ascendían a cerca de 6.000 millones de dólares; las exportaciones comunitarias hacia esos tres países eran del orden de los 7.800 millones de dólares...

En cuanto al realineamiento de las tarifas, la inglesa tenderá, en términos generales, a bajar de nivel (relativamente menor grado de protección preferencial) y la danesa a subir.

Finalmente, tenemos la aplicación de la oferta comunitaria por parte de los estados adherentes. Posiblemente, ello conllevará más generosidad en el sector textil respecto a la anterior oferta inglesa, que a su vez es superior a la comunitaria en el sector agrícola —ya sabemos cuáles son las mejoras que en este campo propone la Comisión. Pero también es de esperar que esa aplicación cause el congelamiento de ciertos contingentes, o un crecimiento inferior al "normal", y que aumente el número de productos considerados sensibles. El efecto neto sobre el volumen de las cuotas es difícil de prever, pero es de suponer que tenga una influencia positiva.

Pasemos ahora a los acuerdos de libre cambio industrial con Suecia, Suiza, Austria, Portugal, Islandia, Finlandia y Noruega, acuerdos que también cubren, con modalidades especiales, a los productos agrícolas transformados.

Nos encontramos en un caso similar al anterior. ¿Qué significa el establecimiento progresivo de una zona de libre cambio industrial sino una progresiva eliminación del margen preferencial frente a estos siete países, casi todos potencias industriales? No sobra, de nuevo, recordar algunas cifras: en 1970, la Comunidad importaba de esos países productos industriales por más de 4.000 millones de dólares.

Entramos ahora en un terreno distinto, el de los acuerdos mediterráneos. Se trata ya de países con estructuras más parecidas a las de los países que solo gozan del sistema de preferencias en los mercados comunitarios. Algunos de estos países tienen

acuerdos de asociación, con posibilidad eventual de adhesión; otros tienen acuerdos de asociación limitados a materias comerciales; otros, acuerdos comerciales de tipo preferencial, centrados en los productos vitales para el país en cuestión. El grado de preferencia efectiva de las cuotas frente a estos países depende, pues, del tipo de acuerdo, del número de productos cubiertos, de las reducciones acordadas en cada caso. La preferencia puede ser nula, como en el caso de Turquía, o verse reducida a 50%, en el caso de la mayoría de los productos industriales provenientes de Israel. No olvidemos, por otra parte, que casi todos estos países gozan de importantes preferencias especiales en el sector agrícola, en especial sobre aquellos productos que exportan a la CEE en gran volumen.

Por otra parte, ya conocemos las líneas generales de la "nueva política mediterránea", y algunas proposiciones más concretas en lo que toca a Israel, España, Túnez, Marruecos y Algeria. A los dos primeros se les ha ofrecido la creación progresiva de una zona de libre cambio industrial (eliminación progresiva de las preferencias generales frente a estos dos países) y reducciones sobre numerosos productos agrícolas (preferencias especiales discriminatorias). A los otros tres, liberación total en el sector industrial y reducciones en el agrícola, con efectos similares a los anteriores.

La extensión de esta política a los demás países del área mediterránea traerá consigo las mismas consecuencias sobre la efectividad relativa del esquema de preferencias. En el cuadro N° 3 se presentaron algunas cifras de importación de la CEE provenientes de esos países, cifras que vale la pena tener en cuenta al pensar sobre este proceso.

En cuanto a los asociados africanos, su inclusión en la lista de beneficiarios de las preferencias generalizadas de la CEE responde a motivos de orden político y de forma. De todas maneras, lo que nos interesa es saber que los beneficiarios reales no gozan de preferencias frente a los asociados africanos. Por el contrario, estos gozan de preferencias especiales superiores (como en el caso de muchos países mediterráneos). Las preferencias especiales discriminatorias cubren además muchos productos agrícolas, en especial los productos tropicales.

Si, como es de suponer, la mayor parte de los estados africanos asociados y asociables opta por la muy favorable fórmula de asociación propuesta por la CEE, las ventajas preferenciales de que gozan los otros países en desarrollo serán nulas frente a un número elevado de naciones (algunas de ellas grandes exportadoras a la CEE, como es el caso de Nigeria); si optan por otra fórmula, esta será in-

dudablemente preferencial y discriminatoria, de efecto similar. Habrá, pues, más países africanos beneficiarios de preferencias especiales en más países europeos.

Añadamos que, de llegarse a realizar acuerdos regionales sobre productos básicos, los mercados mundiales se verían todavía más distorsionados, y ello traería consecuencias aún imprevisibles para otros países en vía de desarrollo.

A N E X O I V

ALGUNOS COMENTARIOS DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE COMERCIO EXTERIOR SOBRE LA UTILIZACION DE LAS PREFERENCIAS GENERALIZADAS

El autor ha considerado interesante transcribir a continuación algunos párrafos extraídos de un documento publicado por el Instituto Colombiano de Comercio Exterior sobre el efecto de las preferencias generalizadas en el comercio exterior de Colombia.

"Colombia exportó a la CEE en 1972 productos por un valor de 195.2 millones de dólares, de los cuales 165.8 millones (86.1%) correspondieron a café, banano, tabaco y algodón";

"A través del sistema de preferencias se exportaron cerca de 60 productos por la suma de 8.1 millones (4,2%). Sin embargo... esto no quiere decir que todas las exportaciones de estos 60 productos se realizaron a través de SGP. Cerca de 7.7 millones se hicieron sin recibir el beneficio de la tarifa preferencial, especialmente por las siguientes razones:

1) De acuerdo con los reglamentos del esquema de preferencias de la CEE, un país en desarrollo beneficiario de las preferencias no podía exportar más del 30% del contingente fijado para los cueros y pieles de bovinos en 1972. En el mes de junio de 1972, las exportaciones colombianas de este producto alcanzaron este límite y por esta razón a partir de julio nuestras exportaciones a la CEE de pieles y cueros de bovinos se hicieron por fuera del SGP.

2) A pesar de toda la publicidad e información que Colombia ha suministrado a los industriales y exportadores colombianos sobre el SGP desde 1971, todavía no se utiliza plenamente este sistema. En muchos casos el certificado de origen necesario para exportar a través del SGP lo solicita el exportador colombiano cuando se lo exige el importador de sus productos. Además se realizan exportaciones en volúmenes muy pequeños y en forma esporádica, de tal manera que las preferencias arancelarias no les representan mayor utilidad a los exportadores;

Igualmente se observa... que algunos productos aparecen con un valor de exportaciones a través del SGP, que es superior al de las exportaciones totales. Ello se debe a que en los primeros meses de 1972 se expidieron muchos certificados de origen a posteriori, es decir, para exportaciones que ya se habían realizado en 1971, de acuerdo con el plazo que dio la CEE para tal fin";

"Colombia no ha podido beneficiarse plenamente del SGP principalmente por dos razones:

a) Sus exportaciones están compuestas en más del 80% por productos agropecuarios no elaborados, los cuales están excluidos en el SGP.

b) Estados Unidos, nuestro principal mercado de exportación no ha puesto en vigor su esquema de preferencias";

"El SGP hasta el momento no ha servido para generar nuevas corrientes de comercio";

"Si bien aumentaron en 1972 los volúmenes de exportación de varios productos comprendidos en el SGP no podemos afirmar que este aumento se debió solamente al SGP, debido a que fueron productos con gran demanda en el mercado internacional y que gozan de estímulos a las exportaciones en el país";

"El SGP permitió que se establecieran contactos directos entre exportadores colombianos e importadores de los países que ofrecen las preferencias, debido a la obligación de expedir certificados de origen para los productos exportados a través de este sistema preferencial";

"Si bien durante 1972 se registró un considerable incremento en los ingresos de exportación de Colombia, es muy difícil determinar la existencia de una relación de causa a efecto entre el SGP y este aumento de los ingresos de exportación, por las siguientes razones:

a) El café, nuestro principal producto de exportación, y que no está comprendido en SGP, alcanzó en 1972 los mayores precios en los últimos 15 años.

b) Productos como la carne, el algodón, los cueros curtidos de bovinos y las esmeraldas, algunos incluidos en el SGP y otros no, gozaron de gran demanda en el mercado internacional.

c) Está en vigencia el Plan Cuatrienal de Exportaciones" (43).

UN BALANCE

El sistema de preferencias generalizadas de la Comunidad Económica Europea es sin duda una

(43) Ver: Instituto Colombiano de Comercio Exterior, "Breve análisis de las exportaciones colombianas realizadas a través de los esquemas de preferencias de la CEE, del Reino Unido y del Japón", marzo 27 de 1973.

muestra positiva de cooperación internacional, una muestra de que los países industrializados están progresivamente tomando conciencia de unos problemas mundiales cuya gravedad y magnitud antes no se conocían. Es tal vez una concepción más adecuada de la ayuda al desarrollo.

Representa, en primer lugar, una mejora de la situación, un avance. Es innegable que el sistema puede generar una cierta cantidad de recursos adicionales, estimular hasta cierto punto las exportaciones y la inversión, sobre todo aquella que no requiere un volumen significativo de capital fijo.

En segundo lugar, puede servir para abrir los ojos a los exportadores de los países en vía de desarrollo sobre la posibilidad de vender en los mercados europeos, y a los importadores europeos sobre la posibilidad de comprar en esos países. Permitirá seguramente que compradores y vendedores se conozcan más y mejor, que se investiguen nuevos mercados, que se creen canales comerciales más eficientes.

En tercer lugar, la Comunidad ha venido mejorando poco a poco el sistema y ha ofrecido mejorarlo aún más.

En cuarto lugar, no implica reciprocidad.

¿Pero cuál es su alcance? ¿Puede servir de verdadero estímulo al desarrollo?

Recuerde un poco el lector lo que hemos visto en páginas anteriores. Recuerde el número de países frente a los cuales el sistema no otorga o no otorgará margen preferencial (o frente a los cuales ese margen es o será menor); que la mayor parte de esos países gozan o gozarán de mayores privilegios, de preferencias superiores y discriminatorias. Ya tenemos una idea de los volúmenes comerciales que involucrarán el ensanchamiento de la Comunidad, los acuerdos con los países de la AELC, los acuerdos mediterráneos, la política con los países africanos. Todos ellos procesos sin limitación en el tiempo en cuanto al fruto de sus realizaciones.

¿Pero el sistema mismo?

El sector agrícola, fuente vital de recursos, primer motor de la industrialización, no está prácticamente cubierto por el esquema; no hay creación adicional de recursos en el sector de materias primas; el gran volumen comercial está excluido.

La oferta del sector industrial está delimitada por cantidades de restricciones y problemas, unos mayores que otros, pero todos indiscutiblemente relevantes: tanto el paraíso como el infierno están plagados de detalles.

¿Es generosa esa oferta? Tal vez haya quienes piensan que sí, pues la Comunidad sacrifica voluntariamente recursos. Tal vez haya quienes piensen,

por el contrario, en las proféticas palabras de Indira Ghandi: "la cuestión que se plantea a los países avanzados no es la de si pueden ayudar a los países en desarrollo, sino la de si pueden permitirse el lujo de no hacerlo..." (44).

Y tal vez el paciente lector que ha llegado hasta estas páginas coincida con el autor en la opinión de que la oferta de preferencias no constituye un aporte significativo al desarrollo de los países beneficiarios.

Pero si de los triunfos y fracasos del sistema se sacan lecciones que lleven a una cooperación verdaderamente eficiente y generosa, el sistema habrá dado sus mejores frutos.

A N E X O V

PAISES INDEPENDIENTES BENEFICIARIOS DEL SISTEMA DE PREFERENCIAS DE LA CEE

Países	Relaciones especiales con la CEE
Afganistán	
Algeria	Próximo acuerdo
Alto Volta	EAMA
Arabia Saudita	
Argentina	Acuerdo no preferencial
Bahamas	Asociable Commonwealth
Bahrein	
Benzla Desh	
Barbados	Asociable Commonwealth
Bhutan	
Birmania	
Bolivia	
Botswana	Asociable Commonwealth
Brasil	Acuerdo no preferencial en negociación
Burma	
Burundi	EAMA
Cambodia	
Camerún	EAMA
Chile	
Chipre	Acuerdo de asociación
Colombia	
Congo (RP)	EAMA
Corea del Sur	
Costa Rica	
Costa de Marfil	EAMA *
Cuba	
Dahomey	EAMA
El Salvador	
Emiratos Arabes Unidos	
Ecuador	
Egipto	Acuerdo preferencial
Etiopía	Posibilidad de asociación (45)
Fiji	Asociable Commonwealth
Filipinas	
Gabón	EAMA
Gambia	Asociable Commonwealth
Ghana	Asociable Commonwealth
Guatemala	
Guinea	Posibilidad de asociación (46)
Guinea Ecuatorial	Posibilidad de asociación (45)
Guyana	Asociable Commonwealth
Haití	

(44) Discurso inaugural de la Segunda UNCTAD, 19 de febrero de 1968.

(45) Marco Declaración de Intención, 1963.

(46) Marco IV Parte Tratado de Roma.

Honduras	
India	Posible acuerdo comercial (47)
Indonesia	
Irak	Acuerdo comercial
Irán	
Jamaica	Asociable Commonwealth
Jordania	
Kenia	Convención Arusha
Kuwait	
Laos	
Lesotho	Asociable Commonwealth
Líbano	Acuerdo preferencial
Liberia	Posibilidad de asociación (45)
Libia	
Madagascar	EAMA
Malasia	Posible acuerdo comercial (47)
Lalavi	Asociable Commonwealth
Maldivas	
Mali	EAMA
Marruecos	Acuerdo asociación
Mauricio, Islas	EAMA
Mauritania	EAMA
México	
Nauru	
Nepal	
Nicaragua	
Niger	EAMA
Nigeria (RF)	Asociable Commonwealth
Omán	
Pakistán	Posible acuerdo comercial
Panamá	
Paraguay	
Perú	
Qatar	Acuerdo preferencial
República Centrafricana	EAMA
República Dominicana	
República Khmer	
Rumania	
Rwanda	EAMA
Samoa Occidental	Asociable Commonwealth
Senegal	EAMA
Sierra Leona	Asociable Commonwealth
Singapur	Posible acuerdo comercial (47)
Somalia	EAMA
Sudán	Posibilidad de asociación (45)
Sri Lanka	
Swaziland	Asociable Commonwealth
Siria	
Tanzania	Convención Arusha
Tchad	EAMA
Tailandia	
Togo	EAMA
Tonga	Asociable Commonwealth
Trinidad y Tobago	Asociable Commonwealth
Túnez	Acuerdo de asociación
Uganda	Convención Arusha
Uruguay	Acuerdo no preferencial
Venezuela	
Viet-Nam del Sur	

Yemen	
Yemen del Sur	
Yugoslavia	Acuerdo no preferencial
Zaire (RD)	EAMA
Zambia	Asociable Commonwealth

(47) Marco ensanchamiento CEE.

A N E X O V I

TERRITORIOS Y PAISES DEPENDIENTES BENEFICIARIOS DEL SISTEMA DE PREFERENCIAS DE LA CEE

Territorios de Afars e Issas
 Angola, incluida Cabinda
 Antillas Holandesas
 Islas Bermudas
 Bruneo
 Islas y dependencias Caimans
 Islas de Cabo Verde
 Archipiélago de Comores
 Islas Cook
 Islas Malvinas y dependencias
 Gibraltar
 Guinea Portuguesa
 Honduras Británica
 Hong Kong
 Islas del Pacífico administradas por los EE.UU. o bajo tutela de estos últimos.
 Indias Occidentales
 Macao
 Mozambique
 Nueva Caledonia y dependencias
 Nueva Guinea (Australiana) y Papuasía
 Oceania Británica (Territorios dependientes del Alto Comisariado del Pacífico Occidental)
 Papuasía (ver Nueva Guinea Australiana)
 Polinesia Francesa
 Islas del Príncipe y Santo Tomé
 Islas Wallis y Futuna
 Saint Pierre y Miquelón
 Isla de Santa Helena (incluyendo Ascensión, Diego Alvarez ou Gough, Tristán da Cunha)
 Seychelles (incluyendo Islas Almirantes)
 Sikkim
 Surinam
 Tierras Australes y Antárticas Francesas
 Territorios Británicos del Océano Indico (Islas Chagos, Islas Desroches)
 Territorios dependientes de Nueva Zelandia (Islas Nioué, Islas Tokelau)
 Territorios Españoles en Africa
 Timor Portugués
 Islas Turcas y Caiques
 Islas Vírgenes de los EE.UU. (Islas Ste-Croix, St. Thomas, St. John, etc.).