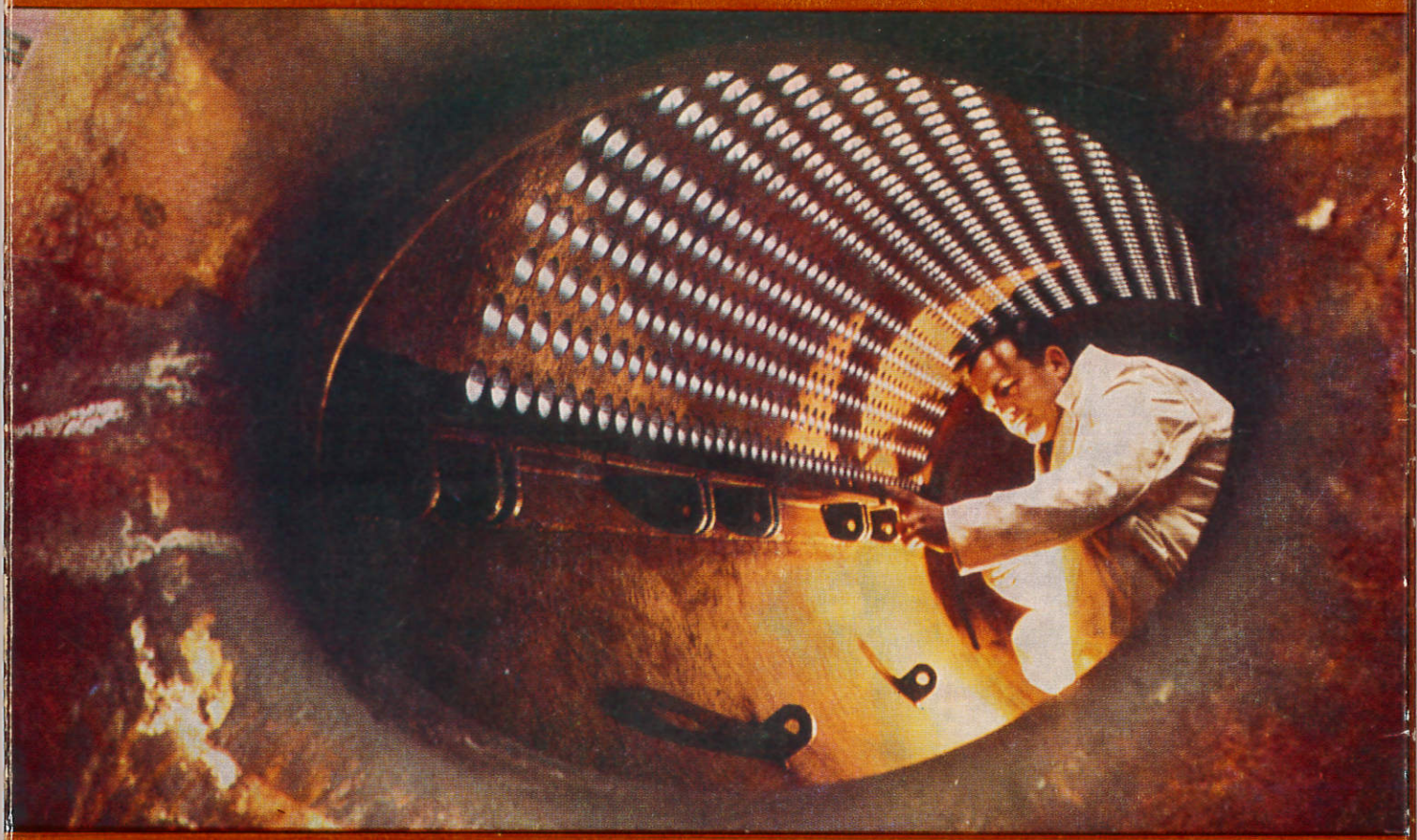
LA INDUSTRIA Y LA C.E.E.

nº 1



LOS ACUERDOS PREFERENCIALES DE LA COMUNIDAD Y LA INDUSTRIA ESPAÑOLA

El 28 de julio de 1977, España presentó al Consejo de las Comunidades Europeas la demanda de adhesión de su país a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), a la Comunidad Económica de Europa (CEE) y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA).

Resulta claro que la desfavorable coyuntura internacional y los problemas derivados de la ampliación de la CEE, exigirán un gran esfuerzo de adaptación en nuestro país, cuya base debe ser el estudio serio y profundo de los múltiples aspectos implicados en el proceso de la integración. En este sentido, el Ministerio de Industria a través de su Servicio de Publicaciones ha considerado oportuno dar a la luz una gran parte de los estudios que se están realizando, en la actualidad, en una nueva colección denominada «La Industria y la CEE». Esta colección se inaugura con un tema de tanta importancia como «Los acuerdos preferenciales de la Comunidad y la industria española».

El estudio analiza las consecuencias que se derivarán para la industria española, de la asunción de los regímenes preferenciales en vigor entre la Comunidad y ciertos terceros países o grupos de países. El estudio consta de tres capítulos.

En el primero, dedicado a los conceptos más generales, tras encajar el tema de los regímenes preferenciales dentro de la problemática global de la construcción comunitaria, se analiza el panorama de conjunto de las relaciones comerciales de la Comunidad con el mundo exterior. En el segundo capítulo se procede a un examen analítico y crítico de los regímenes preferenciales actualmente en vigor entre la Comunidad de los Nueve y los países de la EFTA, los países de la cuenca del Mediterráneo y por último los países de la Convención de Lomé, concluyendo con un análisis acerca del sistema comunitario de preferencias generalizadas.

Termina el estudio con un análisis, en su capítulo III, del impacto sobre la industria española a que previsiblemente dará lugar la aceptación por nuestro país, de los regímenes preferenciales de la Comunidad.

Por último, debemos destacar la fuerte conexión entre los temas tratados en este primer volumen, y algunos de los de próxima aparición, sobre todo en materias referidas a las libertades de circulación de mercancías, trabajadores y capitales, prestación de servicios y libertad de establecimiento, como consecuencia de la adhesión a las Comunidades Europeas.

250.-

LA INDUSTRIA Y LA C. E. E.

MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGIA

LOS ACUERDOS PREFERENCIALES DE LA COMUNIDAD Y LA INDUSTRIA ESPAÑOLA

SERVICIO DE PUBLICACIONES

Estudio realizado para el Ministerio de Industria y Energía, por la Escuela de Organización Industrial, bajo la dirección de Antonio Alonso.

Edita: Servicio de Publicaciones: Doctor Fleming, 7 - Madrid-16

I.S.B.N. 84-7474-064-9

Depósito Legal: M-24987-1979

Imprime: Imprenta IDEAL - Chile, 27 - Teléfono 259 57 55 - Madrid-16

INDICE

Páginas

INTRODUCCION

Un país, al adherirse a las Comunidades Europeas, debe asumir todas las obligaciones que los Estados Miembros de la Comunidad han contraído en virtud de los Tratados constitutivos de las tres Comunidades y las evoluciones que posteriormente han tenido lugar a lo largo del proceso de construcción del Mercado Común. El país candidato ha de asumir también todos los compromisos que la Comunidad haya tomado frente a terceros países. Todo ese conjunto de obligaciones y compromisos, en parte plasmado en textos legales, internos o convencionales, es lo que se ha dado en llamar el *acquis communautaire.*

En la Conferencia en la «cumbre» de La Haya de diciembre de 1969, los Seis (1) sentaron el principio de que los cuatro países entonces candidatos a la adhesión (2) habían de asumir, tal cual, el *acquis communautaire.* Sobre tal base se llevó a cabo la primera ampliación, y así ocurrirá con la segunda. Es de notar que, cuando tenga lugar ésta, tal *acquis* previsiblemente se habrá enriquecido con relación a su contenido en el momento de producirse la primera ampliación de manera notable en ciertos aspectos, como, por ejemplo, el monetario.

El *acquis communautaire* consta de tres grandes capítulos; a saber:

— La realización de las cuatro libertades fundamentales de circulación de mercancías, de trabajadores, de capitales y de establecimiento y prestación de servicios.

---

(1) República Federal de Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo.

(2) Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega. Tras un referéndum en 1975, Noruega renunció a integrarse.

— Las políticas económicas comunes y la armonización de otras políticas económicas.
— La cooperación política o armonización iniciada a partir de 1972, fuera del ámbito estrictamente jurídico de las competencias comunitarias, de determinados aspectos de la política exterior de los Estados Miembros.

Asumir el *acquis communautaire* en su aspecto de cooperación política significará para España, por ejemplo, adherirse a la Declaración llevada a cabo por los Gobiernos de los Nueve, en noviembre de 1973, es decir, al poco de estallar la crisis del petróleo, sobre la situación política en Oriente Medio. Ello dará lugar a los consiguientes replanteamientos de nuestra política exterior frente a los países árabes e Israel.

Pero el núcleo del *acquis communautaire* es, naturalmente, económico. En otro estudio, elaborado simultáneamente a éste para el Ministerio de Industria y Energía, se analiza en detalle lo que implicará para España la aplicación de esos mecanismos clave en el proceso de integración que son las cuatro libertades fundamentales, así como la de alguna política común indispensable para la materialización de esas cuatro libertades, como es, por ejemplo, la política comercial común.

Formando parte de esa política comercial común, o si se quiere como materia estrechamente conectada con ella o derivada de ella, aparece la relativa a los regímenes preferenciales en vigor entre la Comunidad y ciertos terceros países o grupos de terceros países. Esos regímenes preferenciales, o mejor las consecuencias que derivarán para la industria española de la asunción por nuestro país de tales regímenes al producirse nuestra adhesión a las Comunidades, constituyen la materia propia de este estudio.

El estudio consta de tres capítulos.

En el primer capítulo, dedicado a los conceptos más generales, tras encajar el tema de los regímenes preferenciales dentro de la problemática global de la construcción comunitaria:

a) Se analiza el panorama de conjunto de las relaciones comerciales de la Comunidad con el mundo exterior.
b) Se clasifican los regímenes comerciales de la Comunidad con terceros países con arreglo al grado de «preferencialidad» que revisten.
c) Se enumera la amplia serie de regímenes de este tipo actualmente en vigor.

Posteriormente se estudian en detalle las modalidades con arreglo a las cuales los Tres asumieron los regímenes preferenciales que había establecido la Comunidad de Seis y, en base a este precedente y a tomas de posición comunitarias que recientemente se han producido, se formulan unas previsiones acerca de cuáles podrían ser las modalidades de asunción por España de esos regímenes preferenciales al producirse nuestra adhesión a las Comunidades Europeas.

En el segundo capítulo se procede a un examen analítico y crítico de los regímenes preferenciales actualmente en vigor entre la Comunidad de Nueve y:

a) Los países de la EFTA.
b) Los países de la cuenca del Mediterráneo.
c) Los países de la Convención de Lomé.

Concluye este segundo capítulo con un análisis similar acerca del sistema comunitario de preferencias generalizadas. Quedan fuera del marco de este estudio los Acuerdos preferenciales, así como los Acuerdos técnicos o los referidos a sectores concretos, como por ejemplo pueden ser los Acuerdos sobre textiles. Tales Acuerdos, en efecto, nada tienen que ver con la materia del presente estudio.

De los análisis recogidos a lo largo del estudio se van extrayendo, en diversos lugares del mismo, unas conclusiones acerca del impacto que previsiblemente ejercerá sobre nuestra industria la asunción por España de todos esos regímenes preferenciales.

Es de notar, finalmente, que en este trabajo no se desarrollan en profundidad materias analizadas a fondo en el otro estudio de carácter más general, al que antes se hacía alusión. Se recomienda, por tanto, como orden más recomendable para proceder a la lectura de uno y otro, comenzar por la del estudio titulado «Análisis de la problemática de base que plantea a la industria española la futura aplicación de las libertades de circulación de mercancías, trabajadores y capitales, y la libertad de establecimiento y prestación de servicios como consecuencia de la adhesión a las Comunidades Europeas».

CAPITULO PRIMERO

Los regímenes preferenciales y su significación dentro del conjunto de la construcción comunitaria

1.1. LOS REGIMENES PREFERENCIALES COMO PARTE INTEGRANTE DE LA CONSTRUCCION COMUNITARIA

La Comunidad es esencialmente una unión aduanera que tiende hacia la unión económica y que lleva consigo, por lo demás, un objetivo implícito de unificación política.

Pero, hoy por hoy, no ha realizado plenamente sus objetivos sino en lo tocante a la constitución de la unión aduanera. Adhesión a la Comunidad equivale, por tanto, a entrar a formar parte de una unión aduanera. Unión aduanera que, por lo demás, conviene advertir que responde más bien al concepto, derivado de aquél por los neoliberales de la segunda posguerra, de mercado común, que implica añadir a los planteamientos clásicos de la unión aduanera el elemento de la libre circulación de los factores de producción.

Como es bien sabido, los elementos esenciales de una unión aduanera son dos; a saber:

— eliminación de obstáculos arancelarios y contingentarios a la libre circulación de mercancías entre los territorios de los Estados Miembros; y
— aplicación de una política comercial común en lo relativo a los intercambios comerciales entre la unión aduanera y el mundo exterior a ella.

La expresión política comercial común se utiliza en el párrafo precedente en el sentido de régimen común aplicado en los intercambios comerciales con cualesquiera países o áreas distintas de la Comunidad. Con arreglo a esa acepción amplia, la noción de política comercial engloba tanto el Arancel Común como los regímenes preferenciales aplicados en los intercambios entre la Comunidad y ciertos países o grupos de países terceros, o como los regímenes comerciales aplicables *erga omnes* de liberalización o no de la importación y de aplicación de medidas de defensa comercial.

Pero parece más adecuado atenerse a una acepción más estricta del concepto de política comercial común con arreglo a la cual sólo cubriría los regímenes comerciales de aplicación *erga omnes.* Así, distinguiríamos entre:

— régimen de general aplicación a los intercambios comerciales entre la Comunidad y los países terceros, que constituiría el contenido de la política comercial común en sentido estricto, englobando dentro del mismo el Arancel Común y los regímenes de liberalización o contingentación de las importaciones y las medidas de defensa comercial frente a envíos desde terceros países efectuados en condiciones irregulares; y
— regímenes especiales aplicados en los intercambios entre la Comunidad y los países terceros con los que ésta ha pactado Acuerdos especiales, preferenciales o no, o a los que ha otorgado unilateralmente regímenes también especiales, como lo es, por ejemplo, el de las preferencias generalizadas.

Todo Estado Miembro de la Comunidad ha de renunciar a practicar una política comercial nacional en aquellos ámbitos que han sido comunitarizados, es decir, que han pasado a ser de la competencia de las instituciones comunitarias. Así ocurre con todo lo relativo a la importación, tanto en lo tocante al régimen general o de aplicación *erga omnes* como a los regímenes preferenciales aplicados a los intercambios entre la Comunidad y determinados países terceros o grupos de países terceros.

Estos regímenes preferenciales, que aquí nos ocupan, son ya tan numerosos que al llamado régimen general se le debía calificar actualmente más bien como «régimen de base». Esto es, como punto de partida, del que derivan los regímenes preferenciales, que vienen a ser excepciones totales o parciales a la aplicación de los instrumentos del régimen general o «de base», entre los cuales instrumentos el esencial

es el Arancel Común. No es exagerada la afirmación de que el régimen *erga omnes* ha dejado de ser el régimen general, puesto que los derechos a la importación del Arancel Común hoy en día, en el sector industrial, sólo se aplican a las importaciones originarias de los países de comercio de Estado (con algunas excepciones) o de las grandes potencias industriales de áreas no europeas. Los regímenes preferenciales, por el contrario, los aplica la Comunidad frente a más de un centenar de países.

La proliferación de regímenes preferenciales convenidos o unilateralmente otorgados por la Comunidad es consecuencia de la intensa acción comunitaria en el campo de las relaciones económicas internacionales, esto es, de lo que pudiéramos llamar la «política exterior» de la Comunidad.

A continuación se traza un panorama de cómo ha evolucionado esa «política exterior» de la Comunidad, «política exterior» entre comillas porque, aunque siempre inspirada por motivaciones políticas, su contenido es estrictamente comercial.

Un examen, siquiera sea sucinto, de esas relaciones exteriores comerciales de la Comunidad permite explicarse el porqué de esa abundantísima red de regímenes preferenciales en vigor entre los Nueve y terceros países o grupos de terceros países.

1.2. EL ESTABLECIMIENTO POR LA COMUNIDAD DE SU RED DE REGIMENES PREFERENCIALES

El sistema, o mejor dicho, la red de Acuerdos de contenido comercial y regímenes preferenciales unilateralmente otorgados, que la Comunidad ha establecido en sus veinte años de funcionamiento, tiene una base geográfica muy amplia, pues cubre los intercambios de la Comunidad con más de un centenar de países. En cuanto a su objetivo, es triple:

1) Integrar en la esfera de influencia de la Comunidad a una zona adyacente y estratégicamente vital para ella, como lo es la cuenca del Mediterráneo. Tal cosa se ha hecho a base de concluir Acuerdos que inicialmente respondían de forma bastante clara al modelo de zona de librecambio, tal como lo configura el Artículo XXIV del GATT. Pero posteriormente se ha derivado hacia

un tipo de Acuerdo que no es sino un instrumento de influencia político-económica, con abandono de la idea esencial en el concepto de librecambio de suprimir en ambos sentidos los obstáculos a los intercambios comerciales.

2) Compensar a los países de la EFTA que permanecieron en ésta cuando la abandonaron el Reino Unido y Dinamarca, constituyendo con ellos un gran área por donde circulan libremente los productos industriales, en base a una aplicación rigurosa del concepto de zona de librecambio, tal como aparece recogido en el Artículo XXIV del GATT.

3) Ayudar a los países en vías de desarrollo, cosa que no se ha hecho con arreglo a una concepción de conjunto, sino más bien respondiendo caso por caso a estímulos exteriores, como lo fueron ciertas presiones de las grandes potencias (en particular de los Estados Unidos) o determinadas modificaciones de las relaciones de poder en el seno de organizaciones internacionales a escala mundial. No es de extrañar, en función de estos planteamientos, que a veces estas relaciones «se le fuesen de la mano» a la Comunidad, en lo que concierne al alcance de las obligaciones comerciales que asumía frente a terceros, por ejemplo en el GATT.

La creación de esa red de relaciones preferenciales se inició prácticamente con el nacimiento mismo de la Comunidad.

En efecto, en el decenio de 1950 los Estados Unidos estaban interesados, por razones político-estratégicas de «alta política», en estimular una unión progresiva entre sus aliados de Europa occidental, y así apoyaron, en consecuencia, la creación de la Comunidad Económica Europea. Esta se ajustaba a lo dispuesto en el Artículo XXIV del GATT, pues era una perfecta unión aduanera. Poco después los Estados Unidos, condicionados por su anterior actitud frente al proyecto comunitario, hubieron de aceptar la creación de la Zona Europea de Librecambio, o EFTA, que también satisfacía lo dispuesto en el Artículo XXIV. La EFTA se configuraba como una zona de librecambio y nacía, por iniciativa del Reino Unido, como bloque económico constituido por éste con los demás países de Europa Occidental que por una u otra razón no estaban dispuestos a aceptar el Tratado de Roma, con todo lo que implicaba de transferencia de poderes de los Gobiernos nacionales a una autoridad supranacional.

La creación de la CEE fue, pues, un asunto perfectamente en regla

con los principios que inspiraban las relaciones económicas internacionales de la posguerra. Sin embargo, no podría afirmarse otro tanto de la evolución que vino luego, especialmente del establecimiento por la Comunidad de una inmensa red de Acuerdos comerciales preferenciales, de los cuales algunos más bien pueden ser calificados de discriminatorios. La asociación de la Comunidad con un amplio conjunto de países en desarrollo sobre la base de Acuerdos preferenciales, junto con la conclusión de un conjunto de Acuerdos de zona de librecambio entre la Comunidad ampliada y los países restantes de la EFTA, a los que vino a añadirse un sistema de preferencias arancelarias para todos los países en desarrollo, ha configurado una red de regímenes preferenciales complicado en extremo y que provoca forzosamente interminables roces y conflictos.

El primer grupo de regímenes preferenciales surgió con la negociación de la Convención de Yaundé, firmada el 20 de julio de 1963 por la CEE con dieciocho ex colonias de Francia y Bélgica del continente africano. Esta Convención fue renovada el 29 de julio de 1969, pero un año antes, el 26 de julio de 1968, la CEE había firmado la Convención de Arusha con tres ex colonias de un país no miembro, el Reino Unido, renovándose esta última Convención el 24 de septiembre de 1969. Paralelamente a estos Acuerdos fueron firmados otros Acuerdos preferenciales con varios países del Mediterráneo (España, Malta, Israel y algunos países del Norte de Africa), que se añadían a los Acuerdos de asociación, y por supuesto también preferenciales, con Grecia y Turquía.

El segundo grupo de Acuerdos preferenciales es el constituido por los siete Acuerdos que constituyen otras tantas zonas de librecambio con los países que permanecieron en la EFTA, tras la salida de ésta del Reino Unido y de Dinamarca. Se buscaba con tales Acuerdos evitar que se establecieran entre estos dos países y los que siguieron en la EFTA barreras comerciales que ésta había hecho desaparecer. De hecho, tales Acuerdos dieron lugar a que se creara un ámbito constituido por dieciséis países de Europa Occidental por donde circulan los productos industriales sin tropezar con obstáculos arancelarios o contingentarios. La Comunidad, que era ya la Comunidad de Nueve, firmó los Acuerdos de zona de librecambio el 22 de julio de 1972 con Islandia, Portugal, Suecia y Suiza. Los tres últimos de ellos entraron en vigor el primero de enero de 1973, mientras que el de Islandia lo hizo el 1 de abril de 1973, fecha en que se amplió efectivamente la Comunidad para dar cabida a sus tres nuevos Miembros. El 14 de mayo de 1973 se firmó el

Acuerdo de zona de librecambio con Noruega, cuya población había decidido por referéndum popular no adherirse a la CEE. Dicho Acuerdo con Noruega entró en vigor el 1 de julio de 1973, y el 5 de octubre del mismo año se firmó otro Acuerdo del mismo tipo con Finlandia, país asociado a la EFTA, entrando en vigor el primero de enero de 1974. El único país mediterráneo que participaba en esta serie de Acuerdos era Portugal.

El tercer grupo de regímenes preferenciales aplicados en los intercambios entre la Comunidad y los países terceros corresponde al sistema comunitario de preferencias generalizadas, puesto en marcha en 1971 y actualmente aplicado a más de 110 países, es decir, a todos los países del mundo, salvo a los más desarrollados de Europa Occidental, a los de comercio de Estado (de entre éstos sólo se aplica a Rumania y Yugoslavia) y a las grandes potencias industriales no europeas. Este sistema preferencial, que se analiza en detalle más adelante, en gran medida no ha respondido a las esperanzas en él depositadas por los países beneficiarios.

Estos tres grandes grupos de regímenes específicos aplicados en los intercambios comerciales de la Comunidad los hemos calificado de preferenciales. Conviene, por tanto, examinar con cierto detalle qué se entiende por régimen preferencial y cuáles son los distintos tipos de preferencias comerciales. A esta materia se dedica el epígrafe que sigue.

1.3. TIPOLOGIA DE LOS REGIMENES PREFERENCIALES

Por política comercial nacional debe entenderse el conjunto de medidas tomadas por un Gobierno con vistas a modificar las corrientes de intercambio naturales entre residentes y no residentes, considerando a tales efectos como corrientes «naturales» aquellas que prevalecerían en un régimen de libre comercio. Por tanto, toda política comercial implica una discriminación, por así decirlo, que el Estado importador introduce entre los productos originarios del extranjero y los de origen nacional.

Esa discriminación entre el producto local y el importado es algo por todos aceptado como un hecho natural. Sin embargo, lo que ya no es aceptado, salvo en circunstancias excepcionales, es que el país importador establezca además discriminaciones o diferencias de trato en-

tre los productos importados según sean originarios de uno u otro país tercero. Así, desde mediados del siglo pasado se otorgan habitualmente los países occidentales la llamada cláusula de nación más favorecida, con la que se trata de poner a los países extranjeros en un pie de igualdad por lo que se refiere a sus exportaciones hacia el país que ha otorgado a aquéllos tal cláusula. La cláusula en cuestión quedó incorporada en el GATT en su Artículo I, párrafo 1, con lo que cada Parte del GATT ha de aplicarla frente a todas las restantes.

Pero las excepciones a esta cláusula son muy numerosas. En efecto, todo Acuerdo comercial que reserve ventajas exclusivas a ciertos países y no a otros, frecuentemente porque persigue una integración de tipo económico o comercial a través de la creación de una unión aduanera o zona de librecambio, constituye una excepción a la cláusula arriba mencionada. En otras ocasiones la discriminación entre terceros no se debe a que a algunos de ellos se aplique un régimen preferencial como consecuencia de un desarme dirigido a crear zonas de librecambio o uniones aduaneras, sino que más bien se trata de favorecer a ciertos países con vistas a compensar en cierto modo las desventajas que éstos experimentan a escala internacional, por ejemplo, dado su bajo grado de desarrollo o su desfavorable situación geográfica. En tal caso la discriminación o preferencia juega un papel equilibrador, tal y como lo haría una subvención a países de áreas desfavorecidas a escala nacional.

Con arreglo a estos dos grandes objetivos que se pueden perseguir al instaurar regímenes preferenciales, objetivos ambos admitidos por el GATT bajo ciertas condiciones como justificativos de excepciones a la cláusula de nación más favorecida de su Artículo I, se pueden clasificar los regímenes preferenciales según persigan una u otra finalidad.

Dentro de los regímenes preferenciales, enderezados a dar paso a procesos de integración económica o comercial, cabe distinguir, según el grado de integración que busquen, y yendo de las formas de integración menos intensas hacia las más intensas (y, en consecuencia, de menores a mayores niveles de discriminación frente a terceros), los siguientes:

A) *El Acuerdo preferencial,* que es un acuerdo firmado entre dos Partes (pudiendo estar constituida cada una de ellas por un grupo de países) que se conceden recíprocamente reducciones arancelarias parciales, sin que estas reducciones se apliquen al resto del mundo. Tales reducciones no tienen necesariamente que

ser lineales, es decir, que el margen preferencial puede estar diversificado por productos. Estos Acuerdos también dan lugar frecuentemente a preferencias en relación con los contingentes a la importación. Es un ejemplo típico de esta categoría de Acuerdos el de 1970, actualmente en vigor entre España y la Comunidad Económica Europea.

B) *La zona de librecambio,* que es un espacio integrado por un grupo de países que suprimen todas las barreras arancelarias y contingentarias a la libre circulación de productos industriales originarios de cualquiera de ellos, pero conservando cada Estado Miembro sus propios derechos de aduana o contingentes frente a las importaciones originarias de terceros países. Pueden, por consiguiente, seguir aplicando su propia política comercial en relación a terceros países, y, de hecho, así lo hacen.

C) *La unión aduanera,* que implica, además de la supresión de los obstáculos a los intercambios en el interior de la unión, la unificación de los Aranceles y regímenes comerciales de liberalización o contingentación frente a las importaciones de todos los productos procedentes del resto del mundo. Han de aplicar, por tanto, un Arancel común frente a terceros y también han de ser comunes las condiciones de tipo preferencial que eventualmente puedan ser aplicadas a los intercambios entre la unión aduanera y determinados países terceros o grupos de países terceros. Una derivación reciente del concepto de unión aduanera es la noción de mercado común, surgida en la segunda posguera con la corriente de pensamiento económico llamada neoliberal. El mercado común es una unión aduanera enriquecida con la libertad de circulación de factores de producción.

Del segundo tipo de regímenes preferenciales a que inicialmente nos referíamos, esto es, los que tienen por finalidad favorecer a países poco desarrollados, ayudando sus exportaciones a base de ventajas arancelarias otorgadas por los países importadores, tenemos numerosos ejemplos entre los Acuerdos concluidos por la Comunidad con países del Tercer Mundo. El caso extremo es el del sistema de las preferencias generalizadas, esto es, preferencias otorgadas unilateralmente por ciertos países o grupos de países desarrollados, entre otros por la Comunidad, a los países en vías de desarrollo, sin que de aquéllos esperen nada a cambio. En general se oponen las preferencias generalizadas a las preferencias especiales, incorporadas en Acuerdos de la

Comunidad con ciertos países terceros, como son los países árabes mediterráneos o los de la Convención de Lomé.

Es de notar que las preferencias generalizadas no se convienen en un Acuerdo entre las Partes interesadas, sino que son ofrecidas mediante simple declaración unilateral del país que las concede, sin que ello dé lugar a compromiso jurídico ni contractual ninguno por parte de éste, por lo que son esencialmente revocables. Por otro lado, las preferencias generalizadas son preferencias «de sentido único», es decir, que los países beneficiarios no otorgan a cambio de ellas ventajas comerciales a los países que se las conceden, según se ha hecho ya notar más arriba.

1.4. RELACION DE LOS REGIMENES PREFERENCIALES EN VIGOR ENTRE LA COMUNIDAD Y PAISES TERCEROS

El número de regímenes preferenciales en vigor entre la Comunidad y países terceros es muy amplio, y de tipos muy variados, algunos de los cuales responden a la tipología descrita en el epígrafe 1.3, mientras que otros son figuras híbridas. Hay, en efecto, entre ellos Acuerdos de zona de librecambio, Acuerdos que tienen como objetivo final el establecimiento de una unión aduanera, Acuerdos preferenciales que no establecen un objetivo claro de unión aduanera ni de zona de librecambio, Acuerdos llamados de zona de librecambio que en realidad sólo contienen ventajas en favor de la Parte menos desarrollada, e incluso un régimen preferencial otorgado unilateralmente por la Comunidad.

El número de estos regímenes preferenciales es tan amplio que, aunque a muchos de ellos ya se ha aludido anteriormente en el epígrafe 1.2, y por otra parte serán todos examinados en detalle en el capítulo II, parece oportuno comenzar por elaborar una lista de ellos a modo de orientación inicial y punto de referencia. Se ha completado tal lista, que a continuación se inserta, con una relación (que aparece en su apartado G) de los Acuerdos comerciales no preferenciales concluidos por la Comunidad de carácter general, es decir, no sectoriales.

A) **Acuerdos que instituyen zonas de librecambio con Estados Miembros de la EFTA.**

— Acuerdo con *Austria* de zona de librecambio (publicado en el

JOCE n.° L 300 de 1972; entró en vigor el primero de enero de 1973).

— Acuerdo con *Finlandia* de zona de librecambio (publicado en el *JOCE* n.° L 328 de 1973; entró en vigor el primero de enero de 1974).

— Acuerdo con *Islandia* de zona de librecambio (publicado en el *JOCE* n.° L 301 de 1972; entró en vigor el 1 de abril de 1973).

— Acuerdo con *Noruega* de zona de librecambio (publicado en el *JOCE* n.° L 171 de 1973; entró en vigor el 1 de julio de 1973).

— Acuerdo con *Portugal* de zona de librecambio (publicado en el *JOCE* n.° L 301 de 1972; entró en vigor el primero de enero de 1973), posteriormente complementado con un Protocolo adicional (publicado en el *JOCE* n.° L 266 de 1976).

— Acuerdo con *Suecia* de zona de librecambio (publicado en el *JOCE* n.° L 300 de 1972; entró en vigor el primero de enero de 1973).

— Acuerdo con *Suiza* de zona de librecambio (publicado en el *JOCE* n.° L 300 de 1972; entró en vigor el primero de enero de 1973).

B) **Acuerdos de asociación, que establecen o prevén el establecimiento de uniones aduaneras, en vigor entre las Comunidades Europeas y países europeos mediterráneos.**

— Acuerdo de asociación con *Chipre,* en el que se prevé el establecimiento de una unión aduanera a lo largo de una segunda etapa que comenzará el primero de enero de 1980 (publicado en el *JOCE* n.° L 133 de 1973; entró en vigor el 1 de junio de 1973).

— Acuerdo de asociación con *Grecia,* por el que se establece una unión aduanera con vistas a la adhesión (publicado en el *JOCE* número 26 de 1963; había entrado en vigor el 1 de noviembre de 1962).

— Acuerdo de asociación con *Malta,* en el que se prevé el establecimiento de una unión aduanera a lo largo de una segunda etapa que comenzará el primero de enero de 1981 (publicado en el *JOCE* n.° L 61 de 1971; entró en vigor el 1 de abril de 1971).

— Acuerdo de asociación con *Turquía,* por el que se establece una unión aduanera con vistas a la adhesión (publicado en el *JOCE* número 217 de 1964; entró en vigor el 1 de diciembre de 1964).

C) **Otros Acuerdos preferenciales en vigor con países europeos mediterráneos.**

— Acuerdo preferencial con *España* (publicado en el *JOCE* n.° L 182 de 1970; entró en vigor el 1 de octubre de 1970).

D) **Acuerdos en vigor con países árabes mediterráneos, en los que se otorga franquicia arancelaria en favor de las exportaciones industriales de aquéllos hacia la Comunidad.**

— Acuerdo con *Argelia* puesto en vigor a través de un Acuerdo interino (este último publicado en el *JOCE* n.° L 141 de 1976).
— Acuerdo con *Jordania* puesto en vigor a través de un Acuerdo interino (este último publicado en el *JOCE* n.° L 126 de 1977).
— Acuerdo con *Líbano* puesto en vigor a través de un Acuerdo interino (este último publicado en el *JOCE* n.° L 133 de 1977).
— Acuerdo con *Marruecos* puesto en vigor a través de un Acuerdo interino (este último publicado en el *JOCE* n.° L 141 de 1976).
— Acuerdo con la *República Arabe de Egipto* puesto en vigor a través de un Acuerdo interino (publicado en el *JOCE* n.° L 126 de 1976).
— Acuerdo con *Siria* puesto en vigor a través de un Acuerdo interino (este último publicado en el *JOCE* n.° L 126 de 1977).
— Acuerdo con *Túnez* puesto en vigor a través de un Acuerdo interino (este último publicado en el *JOCE* n.° L 141 de 1976).

E) **Acuerdos en vigor con otros países mediterráneos no europeos.**

— Acuerdo con *Israel,* que prevé el establecimiento de una zona de librecambio (publicado en el *JOCE* n.° L 136 de 1975; entró en vigor el 1 de julio de 1975).

F) **Convención con los países de Africa, del Caribe y del Pacífico (Convención de Lomé).**

— Acuerdo global en vigor entre las Comunidades y el medio centenar de los llamados *Países de Africa, del Caribe y del Pacífico,* para cuyas exportaciones hacia el mercado comunitario se otorga un régimen de franquicia (publicado en el *JOCE* n.° L 25 de 1976; entró en vigor el 1 de abril de 1976).

G) **Acuerdos comerciales no preferenciales.**

— Acuerdo con *Argentina* (publicado en el *JOCE* n.º L 249 de 1971; entró en vigor el primero de enero de 1972).
— Acuerdo con *Bangladesh* (publicado en el *JOCE* n.º L 319 de 1976; entró en vigor el 1 de diciembre de 1976).
— Acuerdo con *Brasil* (publicado en el *JOCE* n.º L 102 de 1974; entró en vigor el 1 de agosto de 1974).
— Acuerdo con *Canadá* (publicado en el *JOCE* n.º L 260 de 1976; entró en vigor el 1 de octubre de 1976).
— Acuerdo con *China* (publicado en el *JOCE* n.º L 123 de 11 de mayo de 1978; había sido firmado el 3 de abril de 1978).
— Acuerdo con *India* (publicado en el *JOCE* n.º L 82 de 1974; entró en vigor el 1 de abril de 1974).
— Acuerdo con *Méjico* (publicado en el *JOCE* n.º L 247 de 1975; entró en vigor el 1 de noviembre de 1975).
— Acuerdo con *Pakistán* (publicado en el *JOCE* n.º L 168 de 1976; entró en vigor el 1 de julio de 1976).
— Acuerdo con *Sri Lanka* (publicado en el *JOCE* n.º L 247 de 1975; entró en vigor el 1 de diciembre de 1975).
— Acuerdo con *Uruguay* (publicado en el *JOCE* n.º L 333 de 1973; entró en vigor el 1 de agosto de 1974).
— Acuerdo con *Yugoslavia* (publicado en el *JOCE* n.º L 224 de 1973; entró en vigor el 1 de septiembre de 1973).

1.5. EL PRECEDENTE DE LA ASUNCION POR LOS TRES DE LOS REGIMENES PREFERENCIALES ESTABLECIDOS POR LA COMUNIDAD ORIGINARIA

Hemos visto cómo la adhesión de España a la Comunidad significará, entre otras muchas e importantes cosas, la aplicación de todos los regímenes actualmente en vigor entre la Comunidad y el mundo exterior a los intercambios de mercancías entre España y los terceros países. Un sector importante de ese complejo de normas es el constituido por los regímenes preferenciales que la Comunidad ha convenido con o ha otorgado a terceros, regímenes acerca de cuyos planteamientos generales hemos procedido a realizar un análisis que hemos concluido

con la transcripción de una lista de los mismos. Pues bien, todos esos regímenes habrán de ser asumidos por España como consecuencia de la adhesión a la Comunidad.

Evidentemente que todo ello ocasionará un impacto de primera magnitud sobre la industria española, impacto que habrá que medir cuidadosamente para adoptar en tiempo útil las oportunas precauciones. Y para medirlo lo primero que habrá que empezar por prever es el ritmo y demás condiciones con arreglo a las cuales España habrá de asumir esos regímenes actualmente en vigor entre la Comunidad y terceros países o grupos de terceros países.

Porque esa asunción se hará progresivamente, a lo largo de un período de transición, con arreglo a ritmos y otras condiciones que se fijan a través de la negociación. Lo que es evidente es que cada nuevo Estado Miembro, al término del período de transición de su adhesión, ha de estar aplicando el régimen comunitario a los intercambios con el exterior, régimen que implica la instauración de un Arancel común, una absoluta uniformidad en cuanto al régimen *erga omnes* aplicado frente a las importaciones originarias de la generalidad de los países terceros y, lo que aquí más nos importa, una uniformidad también absoluta en la aplicación de regímenes preferenciales.

El principio de que al fin del período de transición se ha de aplicar un régimen comercial común frente a cada país tercero o grupo de países terceros quedó claramente establecido tanto en el Tratado de Roma como en el Acta de adhesión.

Así, en el artículo 23, párrafo 3, del Tratado de Roma se dispone que «el Arancel común se aplicará íntegramente antes del término del período de transición», y en su artículo 113, párrafo 1, se lee que «al término del período de transición la política comercial se basará en principios uniformes, sobre todo en lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la conclusión de Acuerdos arancelarios y comerciales, la uniformidad de las medidas de liberalización, la política de exportación, así como las medidas de defensa comercial...».

De igual manera, el Acta relativa a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los Tratados, citada en adelante como Acta de adhesión, dispone en su artículo 39, párrafo 1, *in fine,* que «los nuevos Estados Miembros aplicarán íntegramente el Arancel aduanero común... a partir del 1 de julio de 1977», esto es, de la fecha en que concluía el período de transición. Por otra parte, de los artículos 4.°, 5.° y 108 a 119 del Acta de adhesión, así como del Protocolo número 23 anejo a la misma, resulta que los nuevos Estados Miembros habían de asumir los re-

gímenes preferenciales aplicados a diversos países terceros o grupos de países terceros antes de que finalizara el período de transición.

Resulta, por consiguiente, confirmado, tanto a través del Tratado de Roma como del precedente que nos ofrece el Acta de adhesión, que todo Estado Miembro de la Comunidad debe adoptar, a más tardar el finalizar el correspondiente período transitorio, todos los mecanismos que integran la política comercial comunitaria, y entre ellos los regímenes preferenciales practicados en los intercambios con ciertos países terceros. Por tanto, el tema que hay que analizar a fondo es el de cómo se instrumenta, a lo largo del período de transición, la asunción por un Estado Miembro de esa política comercial común. Ello es trascendental, pues del ritmo y condiciones de tal asunción depende en gran medida el impacto que vaya a originar sobre nuestra industria la aplicación de esos regímenes preferenciales.

Con vistas a averiguar cuál puede ser el planteamiento en ese plano de nuestro futuro período de transición, es evidente que lo que nos interesa primordialmente no es el proceso de reemplazamiento de las políticas comerciales nacionales de los Seis por una política comercial común durante el período de transición de la Comunidad originaria. Lo que nos interesa en mayor medida es examinar cómo un nuevo Estado Miembro, que se adhiere a la Comunidad ya constituida, ha de reemplazar su preexistente política comercial nacional por la política comercial común, ya que ésta es precisamente la situación en la que nos vamos a ver a medio plazo. Y, puesto que el único precedente del que hasta ahora se dispone es el de la primera ampliación de la Comunidad, examinamos a continuación cómo se llevó a cabo la asunción por los Tres, es decir, por los países que en aquella ocasión se adhirieron a la Comunidad, de los diferentes mecanismos de la política comercial común. Sobre la base de ese precedente, y sobre la que nos proporcionan ciertas tomas de posición de los comunitarios acerca de la futura adhesión de España, podremos lanzarnos en el epígrafe siguiente a intentar establecer ciertas hipótesis acerca de cómo podría instrumentarse nuestro período de transición en lo relativo a los regímenes preferenciales actualmente en vigor entre la Comunidad y países terceros.

El tema de la asunción por el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda de los regímenes preferenciales aplicados a intercambios de la Comunidad de Seis con el mundo exterior aparecía regulado en el Acta de adhesión en los artículos 4.º, 5.º y 108, así como en el Protocolo número 23. Por otra parte, en los artículos 109 y siguientes se precisaba la situación en que quedarían, a estos efectos del mantenimiento de vínculos

preferenciales con los Nueve, los países del Tercer Mundo ex colonias de alguno de estos últimos.

El artículo 4.º del Acta de adhesión sienta en su párrafo 1 el principio de base de la asunción por los nuevos Estados Miembros de las relaciones contractuales anteriormente establecidas por la Comunidad originaria en el plano internacional. Así, dispone dicho párrafo 1 del artículo 4.º que «los Acuerdos o Convenios concluidos por una de las Comunidades con uno o varios países terceros, con una organización internacional o con un nacional de un país tercero, obligarán a los nuevos Estados Miembros en las condiciones previstas en los Tratados originarios y en la presente Acta». De los tres tipos de Acuerdos a que se hace referencia en el párrafo transcrito, evidentemente los que tienen auténtico impacto comercial son los Acuerdos preferenciales con países o grupos de países terceros, que son además aquellos sobre los que específicamente versa este estudio y, por tanto, será a éstos a los que nos referiremos aquí a continuación.

Los Acuerdos preferenciales en vigor entre la Comunidad originaria y países terceros al producirse la primera ampliación eran los Acuerdos con ciertos países de la cuenca del Mediterráneo (España, Grecia, Israel, Malta, Marruecos, Túnez y Turquía), la Convención de Yaundé, concluida el 29 de julio de 1969, con los países ex colonias de alguno de los Seis, y la Convención de Arusha, concluida el 24 de septiembre del mismo año, con Kenya, Uganda y Tanzania.

Respecto de estos dos últimos Acuerdos, se establecía una fórmula en los artículos 109 y siguientes a través de la cual se trataba de resolver también la situación futura de los países del Commonwealth que venían disfrutando de preferencias en el mercado del Reino Unido. Así, disponían dichos preceptos que, hasta el 31 de enero de 1975, los tres nuevos Estados Miembros seguirían aplicando a los productos de los países de las Convenciones de Yaundé y de Arusha el mismo régimen de que les venían haciendo objeto antes de la adhesión, mientras que a las exportaciones de los países del Commonwealth se seguirían aplicando, también hasta el 31 de enero de 1975, los regímenes que cada Estado Miembro les aplicaba en el momento de la adhesión. La fecha de 31 de enero de 1975 era aquella en que expiraban las Convenciones de Yaundé y Arusha. Se trataba, por tanto, de un régimen transitorio de *statu quo* destinado a ser reemplazado por un nuevo Acuerdo en el que participarían, de un lado, los Nueve, y de otro, todos los países en vías de desarrollo ex colonias de aquéllos. Tal nuevo acuerdo entró en vigor

con cierto retraso sobre el calendario previsto el 1 de abril de 1976, con el nombre de Convención de Lomé.

Respecto de los Acuerdos preferenciales en vigor entre la Comunidad originaria y países de la cuenca del Mediterráneo no cabía una solución tan simple, sino que era preciso adaptarlos uno a uno a la nueva situación creada por la ampliación de la Comunidad.

Así, el párrafo 1 del artículo 108 disponía que «los nuevos Estados Miembros aplicarán, a partir de la adhesión, las disposiciones de los Acuerdos contemplados en el párrafo 3 (acuerdos con Chipre —que por cierto aún no estaba en vigor y que sería posteriormente firmado el 9 de diciembre de 1972—, España, Grecia, Israel, Malta, Marruecos, Túnez y Turquía), teniendo en cuenta las medidas transitorias y las adaptaciones que puedan aparecer como necesarias y que constituirán el objeto de Protocolos que serán concluidos con los países terceros cocontratantes y que serán anejados a estos Acuerdos». El párrafo 2 del mismo artículo precisaba que «estas medidas transitorias, que tendrán en cuenta las medidas correspondientes adoptadas en el interior de la Comunidad, y cuya duración no podrán sobrepasar, tenderán a asegurar la aplicación progresiva por la Comunidad de un régimen único en sus relaciones con los países terceros cocontratantes, así como la identidad de derechos y obligaciones de los Estados Miembros».

Tras múltiples discusiones con ciertos países cocontratantes, en particular con España e Israel, acerca de si las adaptaciones a que se refiere el artículo 108 deberían ser sólo «técnicas» o también «comerciales», se fueron concluyendo los Protocolos previstos, que en realidad constituían simples adaptaciones técnicas de las cláusulas de los Acuerdos en vigor a la nueva situación de hecho creada por la ampliación de la Comunidad. Posteriormente fueron firmados con algunos de los países cocontratantes nuevos Acuerdos, en los que ya aparecían los Nueve del lado comunitario, negociados con Israel, Marruecos y Túnez.

En la generalidad de los Protocolos en cuestión se recogía el criterio de la aplicación por los nuevos Estados Miembros al país cocontratante, desde la entrada en vigor de aquéllos, del mismo régimen preferencial de que le venían haciendo objeto los Seis. El país cocontratante, por su parte, aplicaría escalonadamente a los Tres las preferencias que eventualmente hubiera otorgado a la Comunidad originaria.

En lo tocante al régimen comunitario de preferencias generalizadas, el Protocolo número 23 del Acta de adhesión disponía, con ciertas excepciones en favor de Irlanda en relación a un número muy reducido

de productos, que los nuevos Estados Miembros quedaban autorizados a diferir su aplicación hasta el primero de enero de 1974. Es decir, que todos ellos las debían poner íntegramente en vigor desde pocos meses a partir de la adhesión.

Este análisis del único precedente hasta ahora disponible de asunción por nuevos Estados Miembros de la regímenes preferenciales aplicados por la Comunidad nos permite intentar a continuación, como ya habíamos señalado anteriormente, y teniendo también en cuenta ciertos puntos de vista de los comunitarios específicamente referidos a la futura segunda ampliación, formular unas hipótesis acerca de cómo se podría llevar previsiblemente a cabo la asunción por España de los regímenes preferenciales en vigor entre la Comunidad y terceros países.

1.6. HIPOTESIS ACERCA DE LAS POSIBLES MODALIDADES DE ASUNCION POR ESPAÑA DE LOS REGIMENES PREFERENCIALES EN VIGOR ENTRE LA COMUNIDAD Y PAISES TERCEROS

Acerca de este punto, de tan singular trascendencia en nuestro futuro proceso de adhesión, como ya sabemos los comunitarios defenderán dos criterios de base de aplicación inevitablemente rigurosa:

— que España ha de asumir todos los regímenes preferenciales que en el momento de nuestra adhesión se apliquen a intercambios comerciales de la Comunidad con terceros; y
— que esa asunción por España se ha de haber realizado, a más tardar, al término del período de transición.

Dentro de los límites marcados por esos dos principios, cuyo mantenimiento defenderán los comunitarios con rigor, puesto que de lo contrario se atentaría contra la esencia misma de la unión aduanera, existe un margen de acción en lo relativo al calendario de la asunción por España de esos regímenes preferenciales, siempre que se lleve a cabo dentro de los límites en el tiempo marcados por el período de transición.

Esa asunción, que normalmente lleva a la aplicación frente a los países beneficiarios de una franquicia arancelaria para los productos industriales originarios de los mismos, sería efectuada de forma escalonada, separándonos en este punto, en consideración a las graves dificultades que para nosotros derivarán de la aplicación de esos regímenes prefe-

renciales, del precedente de la primera ampliación. Sería defendible una fórmula con arreglo a la cual llegáramos a aplicar el régimen de franquicia arancelaria que las Comunidades practican frente a todos esos países en base a un calendario único que coincidiera aproximadamente con el de nuestro desarme arancelario en favor de la Comunidad.

Los derechos de base serían diferentes en cuanto a su nivel. En efecto, en unos casos sería un desarme a partir de los derechos ya reducidos efectivamente aplicados (caso del desarme en favor de los países de la EFTA). En otros casos se trataría de rebajas desde los derechos *erga omnes,* en el supuesto de que se apliquen en esta materia, como es de esperar, medidas de transición.

Es un tema éste de la asunción por España de regímenes preferenciales que convendría estudiar, en profundidad y caso por caso, para ir perfilando fórmulas viables y convenientes a nuestros intereses, con el fin de presentarlas en el momento oportuno en la mesa de negociaciones.

Los planteamientos más arriba sugeridos, que no tienen más base que la de la pura deducción lógica, coinciden en cierta medida con los retenidos por los comunitarios en diversos documentos relativos a la segunda ampliación, si bien es de notar que se está produciendo una cierta «escalada» en cuanto a las pretensiones de los comunitarios acerca del ritmo con arreglo al cual sugieren que asumamos los regímenes preferenciales a aplicar en los intercambios comerciales con países terceros.

Así, por ejemplo, en documentos secretos referidos a los tres actuales países candidatos, que recogen los resultados de la labor realizada por el «Grupo de trabajo» comunitario, y sobre cuya base, en lo tocante a España, fue elaborado a nivel más político el «fresco», se proponía:

— que entre los principales elementos a incluir en la primera de las dos etapas en que entonces se pensaba para el período transitorio figuraran la realización de la libre circulación de mercancías y la «reprise» de la política comercial común;
— que en cuanto a las medidas de transición para la adopción por los nuevos Estados Miembros de los regímenes preferenciales en vigor entre los Nueve y terceros países, se aplicara un criterio de progresividad «de tal forma que sus etapas coincidan con las del desarme arancelario interno, aunque sólo sea para evitar dificultades en la libre circulación de mercancías derivadas de la necesidad de certificar y controlar los diversos orígenes»; en vir-

tud de las mismas razones, la alineación sobre el Arancel común se haría paralelamente al desarme arancelario interno.

En cambio, posteriormente, en el «Avis» de la Comisión sobre la petición de adhesión de España, aprobado por aquélla el 29 de noviembre de este año, se lee en el punto número 54, correspondiente a las «Conclusiones», lo siguiente: «Il importera donc, au cours de cette période de transition, de procéder au désarmement tarifaire entre l'Espagne et la Communauté, à l'alignement du tarif espagnol sur le TDC, à la reprise par l'Espagne de la politique agricole commune et *des engagements extérieurs de la Communauté* dans des délais aussi courts que possible.» Claro que en el punto número 64 del mismo documento, también incluido entre las «Conclusiones», se puede leer que «... les mesures transitoires devraient se situer à l'intérieur d'une période de 10 ans», y que «la durée de chacune des dispositions transitoires sera fixée en négotiation». Ello significa que nuestros negociadores pueden intentar que la asunción por España de los regímenes preferenciales se efectúe con arreglo a un calendario que se extienda durante el plazo más amplio posible, dentro de ese período de transición de una duración máxima prevista, en principio, de diez años. Por supuesto que, como más arriba se indicaba, haciendo referencia a un documento anterior de la Comisión, el calendario de la «reprise» de los regímenes preferenciales, debido a razones técnicas, no puede ir tampoco más allá del que se aplique a nuestro desarme arancelario en favor de los restantes Estados Miembros.

El «Avis» de la Comisión contiene también, en la parte relativa a las «Relaciones Exteriores», que comprende los puntos números 126 a 135, una serie de consideraciones en las que ya se desciende de los principios generales a los individualmente referidos a cada uno de los grupos de regímenes preferenciales en vigor entre la Comunidad y terceros países.

Así, en los puntos números 128 y siguientes se hace hincapié en que la adhesión de España dará lugar a que se dificulte el acceso al mercado comunitario de ciertos productos típicos de la exportación hacia éste de países de la cuenca del Mediterráneo ligados por vínculos preferenciales a la Comunidad. El tono con que se aborda esta cuestión en el «Avis» refuerza la impresión, que ya flota desde hace tiempo en los ambientes comunitarios, de que se tratará de compensar de alguna forma a esos países.

Es de prever, por tanto, que la segunda ampliación dé lugar a una

intensificación de la cooperación con ellos. En efecto, como es bien sabido, la Comunidad se ha encontrado, en esta fase de crisis económica, con que había ido demasiado lejos en sus concesiones comerciales a los países en vías de desarrollo, y ahora trata de recoger velas en tal sentido, con la intención de reemplazar en lo posible concesiones comerciales por sistemas de cooperación.

Previsiblemente ello dé lugar a que alguno de los regímenes preferenciales en favor del Tercer Mundo que España haya de asumir no sean tan generosos como los que actualmente está aplicando la Comunidad. Ello aparece particularmente claro respecto del sistema de preferencias generalizadas, a propósito del cual se dice en el punto número 133 del «Avis» que, con motivo de la segunda ampliación de la Comunidad, «... le SPG risque de voir son développement ralenti». Y se añade a continuación: «... dans le secteur industriel, le problème des surcapacités de production de la Communauté dans certains secteurs pourra provoquer des difficultés pour les exportations de ces pays (textiles, chaussures, acier, pétrochimie).»

En cambio, respecto del régimen aplicado a los países de Africa, del Caribe y del Pacífico (los ACP, es decir, los de la Convención de Lomé) se afirma que la segunda ampliación no creará dificultades, lo que sin duda significa que ese régimen preferencial será íntegramente mantenido.

En cuanto al régimen aplicable a los intercambios con los países de la EFTA se dice, en el punto número 135, a propósito del Acuerdo ya negociado por nosotros con estos países, que «l'Espagne devra dénoncer cet accord dès son adhésion et devra reprendre les accords que la Communauté a conclus avec les pays de l'AELE, moyennant les adaptations nécessaires». La forma de la asunción por España de esos Acuerdos entre la CEE y los países de la EFTA está clara, tanto por razón del precedente que aporta la primera ampliación como por los compromisos pactados a través de las negociaciones que recientemente hemos concluido con la EFTA: se habrá de hacer el desarme arancelario mutuo a partir de los derechos efectivamente aplicados y al mismo ritmo que el desarme entre España y la CEE, quizá con la excepción de la aplicación por Portugal de un calendario de desarme más lento.

Finalmente, es de esperar que la adhesión de España a la Comunidad suscite un mayor interés de ésta por Latinoamérica, al igual que la adhesión del Reino Unido llevó a que los comunitarios practicaran una política comercial, más activa hacia el Africa anglófona, el Sudeste asiático, el Caribe y, en general, las áreas que habían estado ligadas

por vínculos especiales a Gran Bretaña. De hecho, el ámbito comunitario es el único donde, por definición, sólo puede actuar España como portavoz del grupo de países de habla castellana, puesto que ningún otro puede acceder a la condición de Estado Miembro de la Comunidad. Respecto de los países latinoamericanos se dice en el punto número 134 del «Avis», en términos bastante asépticos, que «en ce qui concerne les relations avec les pays en voie de développement non associés, les rapports avec les pays d'Amérique latine pourraient connaître un certain développement».

En resumen, cabe afirmar:

1. Que la adhesión de España a la Comunidad dará lugar a que asumamos todos los regímenes preferenciales para entonces en vigor entre la Comunidad y terceros países.
2. Que esa asunción se habrá de haber efectuado, a más tardar, al término del período de transición, con arreglo a calendarios o plazos que probablemente variarán según los regímenes preferenciales de que se trate. Los comunitarios tratarán de reducirlos al mínimo, siguiendo el precedente de la primera ampliación, pero técnicamente es viable aplicar calendarios paralelos a los de nuestro desarme en favor de la comunidad, por lo que dentro de esas limitaciones todo depende de los resultados de las negociaciones.
3. Que ciertos regímenes preferenciales actualmente en vigor serán modificados en alguna medida como consecuencia de la segunda ampliación, siendo probable que tales modificaciones afecten fundamentalmente al sistema comunitario de preferencias generalizadas. Ahí hay, por tanto, materia de negociación.
4. Que la entrada de España en la Comunidad debe dar lugar al establecimiento de regímenes preferenciales entre ésta y Latinoamérica. Esta es también materia que podría ser «prenegociada» en el curso de las negociaciones de adhesión, al modo como lo hizo con el Reino Unido, perfilando así el paso del régimen de la Convención de Yaundé al de la Convención de Lomé.
5. Que la única «reprise» de un régimen preferencial que está claro cómo se habrá de efectuar es el de los Acuerdos actualmente en vigor entre la Comunidad y los países de la EFTA. El desarme entre España y estos países será paralelo al desarme entre España y el resto de la Comunidad.

CAPITULO SEGUNDO

Análisis de los regímenes preferenciales actualmente en vigor entre la Comunidad y los países terceros

2.1. ANALISIS DEL REGIMEN DE ZONAS DE LIBRECAMBIO EN VIGOR ENTRE LA COMUNIDAD Y LOS PAISES DE LA EFTA

La EFTA hasta 1973

Los Estados Unidos, al subordinar la puesta en marcha del Plan Marshall a la creación de una organización a través de la cual los europeos administraran en común los recursos aportados por dicho Plan, empujaron de hecho a que fuera creada la OECE (Organización Europea de Cooperación Económica). Esta organización, de corte atlántico, fue instituida en 1948.

Poco después, desde principios de los años cincuenta, surgió dentro de ella una famosa polémica en la que se enfrentaron los seis futuros miembros de la CEE con otros once países europeos occidentales, llamados en aquel entonces «the outer eleven». Los primeros intentaban establecer una unión aduanera que debía llevar tarde o temprano a la unión económica y monetaria, mientras que los segundos, encabezados por el Reino Unido, se inclinaban por la creación de una gran zona de librecambio en Europa occidental.

Las razones de los «outer eleven» eran diversas. Para el Reino Unido se trataba de preservar las relaciones privilegiadas que mantenía con los países de la Commonwealth. Para Suiza, Austria y Suecia existía una cierta incompatibilidad entre su estatuto de neutralidad política y

la entrada en un bloque que se dirigía hacia una unión económica, pero que podía, según ellos, llevar más tarde a la unión política. Hay que recordar aquí, a este respecto, que inicialmente la Unión Soviética se oponía de forma violenta a la creación de la Comunidad Económica Europea, que consideraba como una especie de alianza militar llamada a reforzar a la OTAN. Tal oposición fue interpretada por Austria y Finlandia, correctamente, como un veto a su entrada en la CEE.

Otro motivo de reticencia para Suiza y los países nórdicos era que estos países tenían un Arancel de tasa media muy reducida. La perspectiva de tener que adoptar en caso de adhesión un Arancel Común de un nivel de protección mucho más elevado no les parecía que pudiera estar en la línea de sus intereses, dada su pequeña talla económica y dado el peso global y la diversificación de su comercio exterior. Por otra parte, esos cuatro países se preguntaban, con bastante razón, si les podría convenir entrar en un sistema regional considerado por ellos como «rígido». Más en concreto, los suizos pensaban que estaban fuertemente «integrados» en la economía mundial y no les añadía nada el asociarse a un grupo a escala regional. Consideraban, por otra parte, que un abandono incluso parcial de soberanía en materias económicas suponía para un pequeño Estado federal riesgos más serios que para los grandes países, dado que no podían contar siquiera con una unidad de lengua o de cultura.

Por otro lado, para esos tres países neutrales es muy importante que su neutralidad aparezca como creíble para las grandes potencias. A tal fin, estos países siempre han intentado mantener una política de «defensa económica» en materia de agricultura. La división regional de actividades agrícolas implicaría a ojos de los «neutrales», que son todos países industrializados, la desaparición de bastantes producciones agrícolas, lo cual restaría inevitablemente credibilidad a su propósito de mantener una política de neutralidad.

Aparte de los países mencionados (Reino Unido y los cuatro neutrales, es decir, Austria, Finlandia, Suiza y Suecia), formaban parte de los «once» tres países del Mediterráneo (Grecia, Portugal y Turquía) y otros tres nórdicos (Dinamarca, Islandia y Noruega), todos ellos unidos por estrechos y viejos vínculos marítimo-comerciales a la Gran Bretaña. Es de señalar, por lo demás, por lo que respecta a los tres países mediterráneos en cuestión, que éstos se autoexcluían de todo proyecto de integración, dado su bajo grado de desarrollo.

La perspectiva de creación de la CEE hizo reaccionar a los Once, que, encabezados por el Reino Unido, propusieron en la OECE, en 1956,

crear una gran zona de libre comercio que incluyese como un Miembro más a los Seis. Tal proyecto fue totalmente descartado en diciembre de 1958, tras largas y difíciles negociaciones que dieron lugar a tensiones muy serias con los ya para entonces Miembros de la CEE, pues lo veían como una maniobra del Reino Unido para debilitar y disolver la Comunidad Económica Europea, recientemente creada, en un «océano librecambista».

La respuesta de los siete países más interesados en tal solución (Reino Unido, Austria, Dinamarca, Noruega, Suiza, Suecia y Portugal) no se hizo esperar: en junio de 1959 empezaron a negociar la creación de una zona de librecambio que cubriría los intercambios de productos industriales entre ellos. Y en enero de 1960 se firmó la Convención de Estocolmo, que entró en vigor el 15 de abril de 1960, y con la que pretendían crear una plataforma con vistas a negociar ulteriormente desde una posición de fuerza un Acuerdo global con la CEE. Sin embargo, a corto plazo se trataba simplemente de desmantelar aranceles entre los Miembros de la Zona, llamada Asociación Europea de Librecambio o, en inglés, EFTA (European Free Trade Association). Se complementaba la Convención con ciertos Acuerdos complementarios que cubrían ciertos productos agrícolas de interés para Dinamarca y Portugal. Y para este último país se preveía un ritmo de desarme industrial mucho más lento que para los demás países, en consideración a su menor grado de desarrollo económico.

Conviene, por lo demás, señalar como otras características importantes de la EFTA las consistentes en que:

1) los Países Miembros quedaban libres de adherir a otras asociaciones regionales, sin por ello deber abandonar la EFTA;
2) los Países Miembros no establecían una política comercial común, por lo cual no estaban obligados a actuar como un bloque en negociaciones multilaterales tales como las que se celebran dentro del marco del GATT, ni frente a los países terceros individualmente considerados;
3) las reglas de origen eran muy liberales, puesto que se admitía que una importante proporción del valor añadido en los productos importados de otros Miembros pudiera proceder de países terceros ajenos a la Zona de librecambio, atribuyéndoles, no obstante, el origen EFTA.

La primera ampliación de la Comunidad y los problemas que planteaba a los Estados neutrales de la Europa Occidental

Como se dijo antes, la EFTA fue creada a principios de los años sesenta como «reacción» o «respuesta» a la constitución de la CEE, luego de que los futuros Miembros de la EFTA perdiesen toda esperanza de llegar a crear una zona de librecambio con la Comunidad. Siguieron luego una serie de peripecias bien conocidas.

En 1961, la Gran Bretaña daba un giro de 180 grados al presentar su candidatura para la adhesión a la CEE. Enfrentados con este dilema, ciertos países neutrales estimaron que lo mejor para ellos era pedir la asociación a la Comunidad, sobre la base del artículo 238 del Tratado de Roma, al modo del Acuerdo firmado por Grecia con la CEE poco antes. Pero en enero de 1963 la petición inglesa fue categóricamente rechazada por el presidente De Gaulle, lo que hizo disminuir la inquietud que la demanda inglesa de adhesión a la CEE había hecho cundir entre los Estados Miembros de la EFTA. Por aquellas fechas la Comunidad defendía una doctrina rígida en relación con los Acuerdos de asociación, según la cual el artículo 238 del Tratado de Roma debía ser aplicado únicamente a países que, tarde o temprano, se integrarían en la CEE, como por ejemplo Grecia. Tal no era el caso de los cuatro neutrales.

En 1966 el Gobierno de Harold Wilson vuelve a pedir la adhesión, sin hallar eco positivo en la CEE. Hay que subrayar aquí que el Reino Unido intentaba aún en aquella época ser acogido en la Comunidad bajo un régimen de favor. Sin embargo, como se confirmaba tres años más tarde por los jefes de Estado o de Gobierno de los Seis reunidos en la Conferencia en la «cumbre» de La Haya, en diciembre de 1969, uno de los principios de base para aceptar toda candidatura nueva es que el candidato acepte el «acquis communautaire», lo que, entre otras muchas cosas, implica aceptar la política agrícola común, la política de ayuda a ciertos países en vías de desarrollo o el Arancel Común.

Unicamente cuando Londres optó por asumir ese «acquis communautaire», sin introducir en él modificación alguna que no fuera de puro detalle, fue posible iniciar las negociaciones de adhesión. Por lo demás, cuando la Conferencia de La Haya dio luz verde a la iniciación de las mismas fue sobre la base de que Gran Bretaña aceptara tal condicionamiento.

Se trataba de un suceso de tal magnitud para los demás Estados Miembros de la EFTA que se puede afirmar que, a partir de ese momen-

to, la diplomacia de éstos estuvo absolutamente dominada por el objetivo de defender sus intereses, ante el cambio que suponía la entrada del Reino Unido en la CEE, y de evitar el quedar olvidados por ésta.

Incluso Irlanda, que no era Estado Miembro de la EFTA, se vio prácticamente obligada a pedir también la adhesión a la CEE, alineándose con la decisión previa del Reino Unido, pues las relaciones comerciales con este país, con el que tenía constituida una zona de librecambio bilateral, eran vitales para la economía irlandesa.

En cuanto a Dinamarca y Noruega, se puede decir que la importancia del mercado inglés para ambos países fue también determinante en la toma de decisiones, en el sentido de solicitar la adhesión a la CEE. El mercado británico era para ambos países particularmente importante en los ámbitos agrícola y de la pesca, dos sectores para los que los mercados no habían sido abiertos más que simbólicamente por los Acuerdos de la EFTA.

Por lo que respecta a los neutrales, en Suecia hubo muchas dudas en cuanto a si convenía adherirse o no a la Comunidad. Suecia estaba dispuesta a alinear sus derechos «erga omnes» sobre el Arancel Común, mostrando así su interés por unirse a la unión aduanera establecida por los Seis. Sin embargo, el argumento de mantener a toda costa la neutralidad dominó una vez más. Austria y Finlandia (país este último no Miembro de la EFTA, sino simplemente asociado a ella, en evitación de tensiones con Moscú que pudieran llegar a ser excesivas) no podían ni siquiera prever en el futuro ser Miembros de la CEE, debido precisamente al veto soviético. En Suiza, los argumentos desarrollados en los años cincuenta seguían siendo válidos.

Sin embargo, conviene decir que para aquel entonces el dilema era mucho menos acuciante de lo que había sido unos años antes. En efecto, los Seis habían admitido en la Conferencia en la «cumbre» de La Haya que sería absurdo que barreras comerciales que, en virtud de la Convención de Estocolmo, ya habían sido desmanteladas entre los candidatos a la adhesión (Reino Unido, Dinamarca, Noruega) y otros Miembros de la EFTA originaria fueran reestablecidas como consecuencia de la entrada de los primeros en la CEE. Se puede afirmar que esta toma de posición en buena medida se debió a presiones ejercidas por la diplomacia inglesa durante toda la década de los sesenta. En efecto, el Gobierno británico había insistido sobre el hecho de que su entrada en la CEE debía ir de par con la búsqueda de soluciones «adecuadas» para los Miembros de la EFTA que no quisieran adherirse. Y se hizo admitir a la CEE también el principio de que los Tratados de adhesión de los

cuatro candidatos y los Acuerdos de asociación de los restantes Miembros de la EFTA con la CEE (esa era la solución propuesta por los Siete) debían ser puestos en aplicación en la misma fecha.

Si los Siete renunciaron a que aquellos que quedaran en la EFTA concluyeran un Acuerdo conjunto con la CEE fue debido a la firme oposición de un acuerdo de librecomercio entre, de una parte, la CEE, y de otra, la «mini-EFTA» (es decir, lo que quedaría de la EFTA una vez que el Reino Unido, Dinamarca y Noruega hubieran salido de ella), llevara a que una Comunidad ampliada y aún no bien reestructurada naufragara en un «océano librecambista, anónimo y sin carácter». El compromiso al que se llegó en definitiva consistió en ofrecer individualmente a cada uno de los países de la EFTA no candidatos a la adhesión la posibilidad de concluir un Acuerdo bilateral de zona de librecambio, que no sería calificado de Acuerdo de asociación, con la CEE ampliada. Se puede decir, pues, que a los países no candidatos no les había servido de mucho el haber pertenecido colectivamente a la EFTA. Sin embargo, también cabe afirmar que, a pesar de todo, la EFTA fue un «mal menor» para pequeños países periféricos de Europa Occidental que, de otra manera, se hubiesen encontrado en posición de negociación muy desequilibrada frente a un gigante comercial de la talla de la CEE.

Contenido de los Acuerdos entre la Comunidad y los países de la EFTA

Las negociaciones con los países de la EFTA fueron conducidas paralelamente a las negociaciones para la adhesión de los cuatro candidatos, y eso desde mediados de 1970. En enero de 1972 se firmaban los Tratados de adhesión de los cuatro candidatos (Reino Unido, Dinamarca, Irlanda y Noruega), mientras que los Acuerdos de zona de librecambio con los países no candidatos Miembros de la EFTA se firmaron más tarde, el 23 de julio de 1972. Estos últimos países eran seis: Austria, Finlandia, Islandia, Portugal, Suecia y Suiza. Nótese que del lado comunitario concluía tales Acuerdos con los países que permanecían en el EFTA una Comunidad que ya era la Comunidad de Nueve. De Nueve, y no de Diez, porque, finalmente, Noruega no se había adherido a ella. En efecto, después de haberse firmado la adhesión de Noruega a la CEE, los resultados del referéndum celebrado a este propósito en Noruega fueron negativos, de manera que la ratificación del Tratado de adhesión por el Parlamento noruego no pudo tener lugar. La solución a esta situación consistió en ofrecer a Noruega concluir con la Comunidad un Acuerdo de zona de librecambio, según el modelo jurídico aplicado a otros

países de la EFTA y bajo las mismas condiciones, Acuerdo que tras ser rápidamente negociado se firmó en mayo de 1973 y entró en vigor el 1 de julio del mismo año, es decir, con sólo un retraso de unos meses respecto de la puesta en aplicación de los otros Acuerdos del mismo tipo concluidos entre la Comunidad y los demás países de la EFTA. Por tanto, finalmente fueron siete los países que permanecieron en la EFTA y siete también, por tanto, los Acuerdos de zona de librecambio concluidos entre éstos y la Comunidad de Nueve.

El contenido de tales Acuerdos puede ser expuesto conjuntamente, puesto que son muy similares entre sí. Lo esencial en ellos es el desarme arancelario para el sector industrial entre las partes, que se llevaría a cabo con arreglo al mismo calendario que el desarme entre los Seis y los Tres. Unicamente se introducían elementos diferenciales en los Acuerdos con Islandia y Portugal, para permitir a estos países desarmar más lentamente, atendiendo a su menor nivel de desarrollo industrial.

El desarme arancelario de la Comunidad y el de los EFTA distintos de Islandia y Portugal concluiría, por tanto, el 1 de julio de 1977, es decir, en la misma fecha en que terminaba el período de transición de la adhesión de los Tres.

Se efectuó tal desarme, como regla general, a base de cinco reducciones del 20 por 100, en fechas de 1 de abril de 1973, 1 de enero de 1974, 1 de enero de 1975, 1 de enero de 1976 y 1 de julio de 1977. El calendario de desarme arancelario de Islandia se extendía hasta 1980, y el de Portugal, que no era lineal, hasta la fecha final común del desarme de 1977 para unos productos, hasta 1980 para otros y hasta 1985 para los restantes. Por su parte, la Comunidad ampliaba el calendario de eliminación de sus derechos de aduana a la importación hasta 1980 para algunos productos metálicos (ferroaleaciones, cinc, aluminio, cromo, manganeso, molibdeno, titanio, tungsteno, etc.) y hasta 1984 para diversos productos del sector del papel.

Es de notar que, frente a las importaciones de ciertos productos considerados sensibles por la Comunidad, se disponía que ésta aplicaría durante varios años un sistema llamado de «plafonds». Se llamó así a una especie de contingentes arancelarios. En efecto, las importaciones de esos productos entrarían cada año en la Comunidad, hasta alcanzar el nivel establecido por el correspondiente «plafond», disfrutando de rebaja arancelaria, pero a partir de ese momento y durante el resto del ejercicio la Comunidad podría aplicarles los derechos «erga omnes».

Las restricciones cuantitativas serían suprimidas desde la entrada

en vigor de los Acuerdos y las medidas de efecto equivalente a más tardar el primero de enero de 1975. No obstante, se establecían una serie de excepciones temporales a esa norma de eliminación inmediata de las restricciones cuantitativas.

Para toda una serie de productos agrícolas transformados se establece en estos Acuerdos un sistema orientado a evitar distorsiones en la competencia, derivadas de diferencias entre los precios practicados en el país importador y en el país exportador para las materias primas a partir de las cuales se obtienen esos productos. En vista de ello se desarmaron los derechos a la importación o las partes de éstos que protegían la actividad industrial transformadora, pero en cambio se mantuvieron unos elementos móviles destinados a compensar esas eventuales diferencias entre los precios de las materias primas agrícolas en el país importador y en el país exportador.

Los Acuerdos en cuestión incluyen, por otra parte, ciertas concesiones agrícolas, debido a la insistencia de Francia. Ello favorece fundamentalmente a este país y a algún otro de la Comunidad, así como a Portugal. Por ejemplo, Suiza hubo de hacer concesiones para ciertos vinos, frutas, hortalizas y flores.

Finalmente, es de señalar que estos Acuerdos contienen una llamada cláusula «evolutiva», según la cual las partes se comprometen a contemplar en el futuro una ampliación de sus relaciones a ámbitos distintos del puramente comercial, que es el ámbito cubierto por los actuales Acuerdos.

Estos Acuerdos tienen por base jurídica el artículo 113 del Tratado de Roma y no el artículo 238. Por tanto, y según ya se indicó más arriba, no se trata de Acuerdos de asociación, como se pretendió por parte de los países de la EFTA en la década de los sesenta. Aunque son Acuerdos bilaterales individualmente concluidos entre la Comunidad de Nueve y los siete países que han permanecido en la EFTA, de hecho han conducido a que se cree un espacio que abarca a los dieciséis países comercialmente más importantes —a excepción de España— de Europa Occidental. Se ha constituido con ello, por tanto, un gran mercado a través del cual circulan los productos industriales sin hallar ningún obstáculo arancelario ni contingentario.

No debemos dejar de señalar que incluso al concluir unos Acuerdos como éstos, que en realidad tienen un contenido puramente arancelario, los países neutrales se esforzaron en que no perdiera a causa de ellos su neutralidad ni siquiera un ápice de credibilidad. Y así, en efecto, para que quedara clara la posibilidad de que en caso de guerra podrían

romper o interrumpir sus relaciones jurídicas con un bloque comprometido políticamente, como es la CEE, se prevé en todos los Acuerdos que, doce meses después de la denuncia por una de las partes, el Acuerdo cesa de producir efectos. Nótese que una cláusula del mismo estilo no existe en el Tratado de Roma, respecto del que, al menos teóricamente, no hay posibilidad de retirada.

Juicio crítico acerca de los Acuerdos en vigor entre la Comunidad y los países de la EFTA

Los Acuerdos de la Comunidad ampliada con los países de la EFTA son vitales para éstos, que ya se sabe el interés con que los persiguieron. Y han servido, ciertamente, para constituir un amplio espacio, constituido por dieciséis territorios nacionales por donde circulan prácticamente sin obstáculos los productos industriales.

No obstante, la operación no se ha llevado a cabo ni mucho menos en los términos más convenientes para los países que han permanecido en la EFTA.

En efecto, en primer lugar, no consiguieron negociar en bloque un solo Acuerdo de zona de librecambio CEE-EFTA. Lo que se ha constituido en un haz de zonas de librecambio, interconectadas entre sí, pero donde cada país de la EFTA se halla frente a frente con la gran potencia económica y comercial que es la Comunidad. Por más que los EFTA actúen concertadamente entre sí con relación a la Comunidad, y se consulten antes de que se reúna la Comisión Mixta creada para vigilar la ejecución de cada Acuerdo en vigor entre un país de la EFTA y la CEE, aquéllos no dejan de ser víctimas de una relación de fuerzas sumamente desequilibrada.

Por otra parte, tras todas estas transformaciones, los países de la EFTA se han encontrado con que se han restablecido ciertas barreras, que había hecho desaparecer la Convención de Estocolmo, a sus intercambios comerciales con el Reino Unido y Dinamarca. Así ha ocurrido, por ejemplo, en relación con ciertos productos agrícolas transformados. Y también con determinados productos industriales sensibles para la Comunidad, como lo son los del sector del papel, con relación a los cuales Gran Bretaña y Dinamarca han tenido que restablecer, si bien temporalmente, barreras arancelarias frente a los envíos de origen EFTA.

Pero quizá las mayores trabas que, como consecuencia de la ampliación de la Comunidad a Nueve, y a pesar de los Acuerdos de ésta con los países de la EFTA, han surgido en los intercambios entre los anti-

guos y los actuales EFTA han sido las derivadas de modificaciones en las reglas de origen, cuestión ésta muy importante tratándose de países cuyas industrias están fuertemente interpenetradas.

Las reglas de origen recogidas en los Acuerdos entre la CEE y los países de la EFTA son similares a las contenidas en otros Acuerdos de la Comunidad con terceros países, siendo de notar que se permite dentro de ciertas limitaciones determinadas posibilidades de acumulación de orígenes de los diferentes países de la EFTA. Pero, dejando aparte esa flexibilización de las normas de origen, que desde luego tiene su importancia, lo cierto es que en general es el criterio de la «transformación suficiente» el que prevalece.

Es decir, que para que un producto sea considerado originario de una de las partes en el Acuerdo debe haber experimentado una transformación tal, a partir del «input» importado de países terceros, que el «output» corresponda a otra posición arancelaria. Este criterio también había sido retenido, entre otros, en la Convención de Estocolmo, pero, de hecho, según análisis realizados por la Secretaría de la EFTA, de los Acuerdos concluidos con la Comunidad de Nueve resultaba un sistema de reglas de origen bastante más restrictivo que el que prevalecía anteriormente en el interior de la EFTA. Aparte de que ello ya de por sí suponía un paso atrás para los países de la EFTA, dos hechos suplementarios agravaron la situación:

— por un lado, la mini-EFTA se vio de hecho en la necesidad, para simplificar los procedimientos de aplicación, de adoptar también para sus intercambios interiores el sistema de reglas de origen recogido en sus Acuerdos con la CEE, aboliendo por tanto el régimen más liberal introducido por la Convención de Estocolmo;
— en la EFTA, aparte del criterio de «transformación suficiente», se preveían otras posibilidades a las que el industrial se podía acoger para lograr que se atribuyera a un producto el origen de su propio país; una de ellas consistía en que, si la transformación se operaba sobre los «inputs» indicados en una llamada «Basic Material List», bastaba con añadir en un país de la EFTA un 50 por 100 del valor final del producto para que éste adquiriera el origen del país en cuestión; era un criterio muy liberal que la Comunidad se negó a que fuera recogido en sus Acuerdos con los siete países que permanecieron en la EFTA.

Otras dificultades que han surgido para los países de la EFTA no son achacables a tal o cual enfoque de los Acuerdos concluidos por ellos

con la CEE, sino que derivan de la circunstancia que está a la base de todo, esto es, del hecho de que el Reino Unido y Dinamarca se hayan adherido a la Comunidad. En efecto, como consecuencia de ello, los países de la EFTA han visto reducida muy sensiblemente la parte de su comercio exterior que realizan dentro de la organización, pasando a efectuar lo esencial del mismo con la Comunidad. Esa situación es menos aguda entre los Miembros nórdicos de la EFTA, que por razón de las estrechas vinculaciones comerciales que siempre han mantenido entre sí siguen haciendo dentro de la zona de librecambio aproximadamente un 20 por 100 de su comercio exterior. En cambio, de las importaciones totales en Suiza o en Austria ni siquiera un 10 por 100 es de origen EFTA y representa menos de un 15 por 100 de su exportación total la parte de ésta que se dirige a otros países de la Organización.

A fin de cuentas hay un hecho obvio e indiscutible, y es que la EFTA al convertirse en mini-EFTA necesariamente había de perder parte de su dinamismo y había de ver reducido su peso específico dentro del mundo de los intercambios internacionales. Pero si esto, que era inevitable, ha ocurrido así, también hay que reconocer que la mini-EFTA ha sabido conservar una considerable vitalidad por más que actúe a una escala más reducida. Prueba de que esa vitalidad existe es la tendencia que muestra a seguir extendiendo su «clientela», como lo ha probado la negociación del Acuerdo con España, rubricado el pasado 7 de diciembre.

2.2. ANALISIS DE LOS ACUERDOS EN VIGOR ENTRE LA COMUNIDAD Y PAISES DE LA CUENCA DEL MEDITERRANEO

Los vínculos preferenciales establecidos por la Comunidad originaria

En los primeros años de la Comunidad sólo aparecía como viable un camino para establecer relaciones preferenciales con ésta, y era el de asociarse a ella.

La asociación aparecía definida de forma un tanto ambigua en el artículo 238 del Tratado de Roma: «La Comunidad podrá concluir con un tercer Estado, una unión de Estados o una organización internacional Acuerdos que instituyan una asociación caracterizada por derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares.» Y añade dicho artículo: «Tales Acuerdos se concluirán por el Consejo por unanimidad y previa consulta a la Asamblea.» Sobre la base

de este artículo fue concluido rápidamente un primer Acuerdo de asociación entre Grecia y la CEE, que se firmó en 1961.

Poco después, el Parlamento Europeo examinó y aprobó el Informe Birkelbach, de 15 de enero de 1962, que lleva el nombre del presidente del grupo encargado de su redacción, y en aquella época también presidente del Grupo Socialista del Parlamento. Se pretendía con él delimitar en lo posible el contenido tan ambiguo del artículo 238. Con vistas a ello, en ese Informe se trata de definir las condiciones económicas y políticas que deben reunir los candidatos a la asociación con la CEE. A tales efectos se señala que ese modo de relación con la Comunidad lleva consigo, al igual que la adhesión, «una significación política». Y poco más añade el Informe, que respecto de este punto no logró salir de la ambigüedad del artículo 238.

No obstante, los debates que tuvieron lugar a propósito del mismo en los meses y años siguientes hacen pensar que la doctrina de la CEE a este respecto podría quedar definida en los siguientes términos: sólo pueden aspirar a la asociación los países europeos que cuenten con instituciones políticas similares a las de los países de la CEE, aunque tratándose de países no europeos, que también pueden asociarse a la CEE, este criterio sería exigido con menos rigor, ya que para los primeros la asociación sería como una especie de paso previo a la adhesión. No importa, en cambio, que el nivel de desarrollo económico del candidato a la asociación sea inferior al de los países de la Comunidad. El Acuerdo de Asociación entre Turquía y la CEE, firmado poco después de ser redactado el Informe Birkelbach, en 1963, respondía a estos planteamientos. En definitiva, para los países europeos, la asociación constituiría «una fórmula atenuada, parcial y provisional» previa a la adhesión o, como entonces se dijo en lenguaje coloquial, una «antesala de la adhesión», e iría mucho más lejos que los Acuerdos comerciales clásicos en cuanto a su contenido comercial, pues instituiría relaciones preferenciales. Debía, por consiguiente, utilizarse con prudencia.

Durante el primer semestre de 1967, una serie de acontecimientos dieron lugar a que la Comunidad reorientara sus planteamientos en materia de vínculos preferenciales a establecer con países terceros. En primer lugar, el golpe de Estado llevado a cabo en Grecia el 21 de abril de 1967 incitó a la Comunidad a plantearse la cuestión de la conveniencia o no de mantener la asociación con ese país, asociación que se había decidido quizá un poco a la ligera. Aparecía evidente que, ante candidatos inmersos en un medio incierto o inestable, se requería una mayor prudencia. Un segundo suceso importante, la Guerra de los Seis Días,

que tuvo lugar en junio del mismo año, no hizo sino confirmar el diagnóstico comunitario e incitar aún más a una actitud de espera y de prudencia. Y así, si bien el 7 de junio de 1967 la Comisión recomendaba al Consejo de Ministros la asociación con Israel, pronto se pasó del lado comunitario a actitudes más prudentes.

Se inició entonces una búsqueda de fórmulas que, siendo eficaces desde el punto de vista comercial, comprometieran políticamente menos que la asociación. Pronto se observó que un instrumento muy adecuado podía ser el artículo 113, que constituye el precepto de base a aplicar, tras el final del período de transición entre los Seis, en materia de política comercial común. El párrafo 1 de dicho artículo dispone: «Al término del período transitorio, la política comercial común se basará en principios uniformes, sobre todo en lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la conclusión de Acuerdos arancelarios y comerciales...» Políticamente neutro, este artículo no va más allá del plano de la política comercial de la CEE. Un elemento que refleja el carácter estrictamente comercial y no político de la fórmula es que la Comisión es quien negocia, según dice, «in fine», el párrafo 3 de ese artículo 113: «La Comisión dirigirá dichas negociaciones en consulta con un Comité especial designado por el Consejo para que le asista en dicha tarea, y dentro del marco de las Directivas que el Consejo puede dirigirle.» Por lo demás, ni siquiera precisa ese artículo 113 el carácter que deben tener las relaciones comerciales que se establezcan sobre la base del mismo. Tales relaciones podían ser, por tanto, preferenciales, al igual que las establecidas a través de un Acuerdo de asociación.

El nuevo rumbo adoptado por la Comunidad quedó claramente reflejado en una opinión consultiva dirigida por la Comisión al Consejo, en la que se afirma que los países del sur de Europa, cuya adhesión a la Comunidad no se podía contemplar de inmediato debido a su bajo nivel de desarrollo económico, deberían poder establecer con la CEE «amplias relaciones preferenciales» con miras a estimular su desarrollo. Estas relaciones sólo deberían, sin embargo, adoptar la forma de asociación en el caso de los países que dispusieran de «instituciones libres».

Ello implicaba, en otras palabras, que podía contemplarse la posibilidad de concluir Acuerdos preferenciales sin necesidad de recurrir a la asociación. Además, esos Acuerdos podrían constituir instrumentos adecuados para resolver la amplia problemática comercial planteada en relación con países como España o Israel. En efecto, desde un punto de vista estrictamente comercial, los Acuerdos preferenciales podían

tener exactamente el mismo contenido que los Acuerdos de asociación.

Esta fórmula nueva de los Acuerdos preferenciales permitió llegar en relación con el caso de Israel, bloqueado por iniciativa de Francia, que después de la Guerra de los Seis Días no deseaba que se estableciese ninguna relación preferencial entre la CEE y aquel país, a un compromiso. En la situación de incertidumbre en que se encontraba el Oriente Medio no se podía pensar por el momento en Acuerdos de asociación. Para no herir susceptibilidades era, además, necesario mantener un prudente equilibrio entre los beligerantes. En consecuencia, la CEE quedaba abierta a toda petición de los países árabes mediterráneos para establecer Acuerdos preferenciales como los que negociaría con Israel y con los países del Mogreb. Los resultados no se hicieron esperar, pues inmediatamente tomaron la iniciativa de solicitar Acuerdos de ese tipo tres países árabes: Egipto, el Líbano y Jordania. En los medios comunitarios produjo preocupación la perspectiva de un posible aluvión de Acuerdos preferenciales a negociar. Esta fase no produjo entre los comunitarios una euforia como la que trajo consigo la negociación con Grecia o la negociación con Turquía, sino más bien serias preocupaciones.

No cabe la menor duda de que la proliferación de los Acuerdos preferenciales se debió en gran parte a que el proceso se le escapó de las manos a su principal protagonista. A fines de 1970, la Comunidad había firmado o se encontraba negociando una serie de Acuerdos que no tenían nada en común, salvo su carácter preferencial. Es cierto que ciertas coincidencias históricas y esfuerzos por realizar un equilibrio habían provocado la agrupación de ciertos casos, de modo que se había adquirido la costumbre de tratarlos conjuntamente. Pero en todo caso resulta evidente que esos agrupamientos no respondían a una política preconcebida.

En efecto, lo que había ocurrido era que desde comienzos de los años sesenta se habían considerado los casos griego y turco como relacionados entre sí por razones políticas, así como los casos marroquí y tunecino, y que luego, tras la Guerra de los Seis Días, quedó interconectado el «dossier Israel» con los de los países árabes mediterráneos, situación a la que se vino a añadir una cierta interdependencia entre los casos español e israelí. Esto tuvo un carácter más fortuito, ya que se trataba de países situados en marcos históricos, geográficos e ideológicos totalmente distintos, y fue el curioso resultado de una cierta «neutralización de antagonismos». En efecto, Francia protegía a sus amigos españoles, mientras que Holanda patrocinaba a los israelíes, y cada

uno de esos países condicionaba los progresos en cada negociación a que se avanzara en la otra.

De estos planteamientos resultaron una serie de Acuerdos concluidos por la Comunidad hasta 1970, esto es, por la Comunidad originaria, y que constituyen el fruto importante, por más que desde diversos ángulos se preste a críticas, de la primera fase de la política mediterránea de la Comunidad. Tales Acuerdos son los siguientes:

— Tres Acuerdos de asociación, concluidos con países europeos cuya adhesión a la Comunidad se prevé a más o menos largo plazo y que, por tanto, prevén la constitución de uniones aduaneras. Son los Acuerdos con Malta, Grecia y Turquía, firmados respectivamente en 1970, 1961 y 1963, todos los cuales continúan hoy en día en vigor.
— Dos Acuerdos preferenciales, con España e Israel, firmados ambos el 30 de junio de 1970, y de los cuales el segundo ha sido reemplazado por el Acuerdo actualmente en vigor de 1975.
— Dos Acuerdos de asociación, que instauraban regímenes preferenciales tendentes a la constitución de zonas de librecambio, firmados en 1969 con Marruecos y Túnez y hoy en día reemplazados por los Acuerdos de cooperación de 1976, más un Acuerdo no preferencial firmado en 1965 con Líbano, que fue reemplazado en 1972 por un Acuerdo preferencial, a su vez abrogado por el también preferencial actualmente en vigor de 1977. Al mismo tiempo que el Acuerdo preferencial con Líbano de 1972, fue firmado otro también preferencial con Egipto.
— Un Acuerdo no preferencial con Yugoslavia, firmado en 1970 y luego reemplazado por el Acuerdo en vigor de 1973, que tampoco es preferencial.

Finalmente, en 1972 la Comunidad firmó un Acuerdo de asociación con Chipre semejante al Acuerdo de 1970 con Malta y que se sitúa ya en el filo entre las dos fases de la política mediterránea.

La llamada política global mediterránea

Al comienzo de la década de los años setenta las relaciones de la Comunidad con los países de la cuenca del Mediterráneo entraron en una nueva fase. Ello fue debido en parte a que la ampliación obligó a replantear tales relaciones y en parte a que, con arreglo a una técnica muy clásica de los comunitarios, éstos trataron de buscar a través de

una «fuite en avant» soluciones a las dificultades que les habían creado las insuficiencias de su anterior acción en la zona mediterránea.

La situación de confusión a que ésta había conducido llevó a que se comentara hacia fines de 1970, desde medios próximos a las Instituciones comunitarias, que la Comunidad estaba configurando un «mosaico» de Acuerdos con los países de la cuenca del Mediterráneo. Aquella expresión, que hizo fortuna porque reflejaba un estado de espíritu ya generalizado, era fina, pero intensamente crítica, pues equivalía a poner de relieve la ambigüedad y carencia de estructuras claras de la acción comunitaria sobre esa zona. El Parlamento Europeo reaccionó, encargando, a través de una resolución, a la Comisión y al Consejo que definieran antes de que finalizara el año 1971 los objetivos y los instrumentos de una «política global» de la CEE en la cuenca mediterránea.

Desde un punto de vista estrictamente político, Italia y Francia fueron los dos países que antes comprendieron la necesidad y las consecuencias de un planteamiento de este tipo. Ello no resulta, por otro lado, sorprendente. Al ser ellos mismos países ribereños del Mediterráneo, la creciente presencia naval soviética en ese mar se había convertido en un motivo de preocupación fundamental para sus dirigentes.

Por otro lado, durante 1971 se desarrolló, por iniciativa de esos dos países, la tesis de la responsabilidad y el interés especial de la CEE en la región del Mediterráneo. El argumento era sencillo: la Comunidad es ribereña del Mediterráneo, región que constituye su «hinterland» natural y, además, debe representar el contrapeso de la ampliación, ya por entonces prevista, hacia el Norte.

Desde el punto de vista económico, una serie de razones hacían igualmente recomendable ese planteamiento conjunto que debería aportar la política mediteránea. En efecto, por un lado, Italia y Francia habían de reaccionar ante la posibilidad de una invasión del mercado comunitario por productos agrícolas procedentes de otros países de la cuenca del Mediterráneo. Por otro lado, la adhesión del Reino Unido iba a provocar cambios profundos en las relaciones comerciales entre los países mediterráneos y los de la Comunidad ampliada. Finalmente, la nueva política económica anunciada por la Administración Nixon en 1971 contemplaba la celebración de importantes negociaciones comerciales para 1973. Antes de esa fecha, la Comunidad debía poner orden en sus asuntos internos con el fin de poder presentar una posición coherente ante los demás participantes en esas negociaciones comerciales, especialmente ante los Estados Unidos. Se trataría de poner de manifiesto en tal negociación que, desde el punto de vista económico, estaba jus-

tificada la creación de una red coordinada de Acuerdos preferenciales entre la Comunidad y los países de la cuenca del Mediterráneo.

A partir de 1972 las peticiones de los países mediterráneos se hicieron más insistentes. Solicitaban que se ampliase el contenido de los Acuerdos preferenciales anteriormente concluidos por la Comunidad con ellos, con el fin de compensar los efectos perjudiciales que tendría para sus exportaciones de productos agrarios la aplicación de la política agrícola común por los tres nuevos Estados Miembros de la CEE.

Y en mayo de 1972 surgió la sorpresa: el señor Schumann, ministro francés de Asuntos Exteriores, preguntaba a sus colegas de los restantes Estados Miembros, reunidos en el Consejo, si no sería posible ofrecer, al menos a España e Israel, la misma fórmula de librecambio que había aplicado la Comunidad al caso portugués. A partir de ese momento las cosas se precipitaron. En junio no se trataba ya de un proyecto de zonas de librecambio para los productos industriales entre la CEE y los dos países citados, sino entre la CEE y cada uno de los países mediterráneos.

La Comisión recibió entonces el encargo de elaborar un esquema concreto de «política global mediterránea». Lo presentó al Consejo en septiembre de 1972, estructurado en base a las siguientes ideas:

— como base del planteamiento global se aludía a las relaciones de vecindad que explican los múltiples vínculos existentes entre la CEE y los países mediterráneos, a sus intereses recíprocos en las esferas del suministro de energía y de mano de obra, al papel de los países mediterráneos en cuanto puente entre la CEE y los países africanos «que desean acercarse a la Comunidad», etcétera;
— la reciprocidad debería constituir un elemento fundamental de los Acuerdos, que por otra parte contendrían «volets» de cooperación en materia de movimiento de capitales, de ayuda financiera y técnica, de tecnología, de empleo y de protección del medio ambiente;
— se establecía una triple distinción entre los países no europeos, que no pueden adherirse a la CEE; los países con posibilidades de adherirse a ella en el futuro, a condición de satisfacer ciertos requisitos económicos y políticos; y los países europeos que entrarían en la Comunidad en su día en aplicación de los Acuerdos vigentes, caso este último de Grecia y Turquía, que quedaban excluidos del planteamiento global;

— las preferencias inversas que los países mediterráneos concediesen a la CEE se modularían en función del nivel de desarrollo de cada uno de ellos;
— el desarme arancelario de la CEE para los productos industriales sería total en 1977; para los productos agrícolas se trataría de mejorar las concesiones ya en vigor y de prever nuevas concesiones, de forma que entre unas y otras comprendiesen un 80 por 100 del total de las exportaciones agrícolas de cada país mediterráneo hacia los Nueve.

Este esquema de la Comisión aportaba dos argumentos de peso para facilitar la aprobación por el GATT de los Acuerdos preferenciales que fueran concluidos dentro del marco de la política global mediterránea, a saber:

— los Acuerdos cubrirían lo fundamental de los intercambios, debido a la inclusión de un «volet» relativo a los productos agrícolas;
— irían más allá que un simple Acuerdo preferencial, puesto que la parte relativa a la «cooperación» o ayuda al desarrollo desempeñaría una función importante.

El Consejo de Ministros comenzó a debatir el proyecto de la Comisión en noviembre de 1972. Pero, al poco tiempo, esos debates suscitaron algunas dudas sobre las intenciones de la CEE. En efecto, si el Consejo empezó por afirmar que la parte de las exportaciones agrícolas cubierta por los futuros nuevos Acuerdos sería «considerable, aunque no superior al 80 por 100 del total», más tarde pasó a manejar la idea de que sería simplemente «sustancial» y condicionada a la aplicación de numerosas medidas de salvaguardia. Ello era debido a que Francia e Italia se aferraban más que nunca a sus posturas proteccionistas en materia agrícola, sobre todo en lo que respecta al vino, y a las frutas y hortalizas. Por otro lado, la cooperación financiera sólo se extendería a algunos países, en principio a los del Mogreb y a Malta. En cuanto a la cooperación con España e Israel, se preveía simplemente que se «explorarían» las posibilidades de desarrollarla en las esferas de la tecnología, de la mano de obra y de la protección del medio ambiente.

Pero donde los debates del Consejo presentaron dimensiones inenarrables fue en relación con las «preferencias inversas» que habrían de otorgar los países mediterráneos a la Comunidad, conduciendo a un punto muerto del que no se saldría hasta 1975.

Ocurrió que se había invitado a los tres futuros Estados Miembros a los debates sobre el proyecto de la Comisión, ocasión que el Reino Unido aprovechó para plantear, apoyado por Dinamarca, la cuestión de las preferencias inversas. Con arreglo al punto de vista británico debía distinguirse entre los países europeos, futuros posibles miembros, por tanto, de la CEE (España, Chipre, Grecia, Malta, Portugal y Turquía) y el resto. A este último grupo, integrado por países árabes de las costas Sur y Este del Mediterráneo con un nivel muy bajo de desarrollo, no debería exigírsele el otorgamiento de preferencias inversas en favor de la CEE.

Para no enfrentarse abiertamente con el principio de la reciprocidad, defendido por Francia, los ingleses aceptaban que se pidiesen contraprestaciones a todos los distintos países mediterráneos, pero con tal de que esas contraprestaciones fueran, para algunos de ellos, de carácter no arancelario. Con arreglo a la filosofía de Francia y de la Comisión, la reciprocidad era necesaria para dar mayor crédito a la intención de la Comunidad de ofrecer su cooperación sin imponer al mismo tiempo una dependencia y para que el GATT pudiera aprobar los Acuerdos, que se presentarían como constitutivos de zonas de librecambio. Por lo demás, afirmaban Francia y la Comisión, las preferencias inversas de los países más pobres de la cuenca mediterránea serían más teóricas que reales y, además, se les permitiría utilizar los instrumentos adecuados para proteger sus industrias nacientes.

A comienzos de 1973 se empezaron a ejercer intensas presiones por parte de los Estados Unidos sobre ciertos países miembros de la CEE para tratar de hacerles aceptar las tesis inglesas. Como consecuencia de ello, por primera vez los países que defendían el proyecto de la Comisión quedaron en minoría, ya que ciertos Estados Miembros, como la República Federal de Alemania y los Países Bajos, pasaron a apoyar la petición británica de que no se solicitasen preferencias inversas de los países árabes del Sur y del Este del Mediterráneo.

Ante esta situación, los partidarios de la reciprocidad cedieron en su postura, haciendo una propuesta inusitada: para demostrar que con las preferencias inversas no trataban de perjudicar a nadie y que la constitución de zonas de librecambio en modo alguno conducirían a que la cuenca mediterránea se convirtiera en un coto exclusivo de la CEE, no tendrían inconveniente en que los países mediterráneos concedieran a su vez preferencias inversas a otros países. La propuesta era utópica, pues significaba, por ejemplo, que Egipto o Argelia pudieran extender las preferencias inversas a los Estados Unidos y, lo que era

peor, incitaría a la proliferación de unos Acuerdos preferenciales difícilmente conciliables con las reglas del GATT. No es sorprendente que todos los países partidarios de la otra alternativa rechazasen de plano esa propuesta.

Por otro lado, los británicos señalaron en relación a España e Israel que debía tratarse el caso de estos dos países separadamente de los demás, propuesta que constituía, como es lógico, un paso importante hacia la desagregación del «planteamiento global». Aunque Francia trataba de oponerse a ello, ya que en su opinión los países árabes no verían con buenos ojos que no se tratara su caso y el de Israel con arreglo a criterios similares, no pudo evitar que en la Comunidad se fuera abriendo paso paulatinamente una solución que consistía en el examen de cada caso por separado.

Otro factor que contribuyó poderosamente a la desagregación del planteamiento global inicial fue el proceso de adaptación de los Acuerdos en vigor a la nueva situación creada por la ampliación de la Comunidad. Ocurría, en efecto, que tales Acuerdos, concluidos por la Comunidad originaria, había que adaptarlos con arreglo a lo previsto en el artículo 108 del Acta de adhesión para que fueran aplicados a las relaciones comerciales entre cada país cocontratante y el conjunto de la Comunidad de Nueve. Pero ocurría que cada caso era diferente, lo que dio lugar a que también lo fuera la reacción de la parte no comunitaria. Así, por ejemplo, se negociaron con cierta facilidad los Protocolos adicionales de adaptación de los Acuerdos con los países del Mogreb, mientras que se plantearon problemas más serios en relación con Israel y, sobre todo, con España, cuyas exportaciones a los Tres se veían mucho más seriamente afectadas por la ampliación de la Comunidad.

Por lo demás, estas negociaciones para la adaptación de los Acuerdos en vigor a la nueva situación creada por la ampliación de la Comunidad pusieron de relieve lo difícil que iba a ser llevar a la práctica el proyecto de creación de zonas de librecambio, dado que Francia e Italia seguían mostrando una considerable incapacidad de arbitrar fórmulas que hicieran posibles las amplias concesiones agrícolas sucesivas para compensar a España e Israel el sacrificio que se les pedía al sugerir una libre circulación de productos industriales.

Esta circunstancia, unida a la tendencia cada vez más clara a no pedir preferencias inversas a los países árabes mediterráneos, condujo a pensar que habría que abandonar, en relación con estos últimos países, los planteamientos fundamentalmente comerciales para incidir sobre todo en un enfoque de cooperación. Tal tendencia se vio reforzada

por el estallido de la guerra de Yom Kippur, en octubre de 1973, y la subsiguiente crisis del petróleo, que hizo más imprescindibles que nunca el intentar montar una cooperación eficaz con los países árabes.

Así, cuando encajados los primeros efectos de la crisis del petróleo la Comunidad ampliada pudo empezar efectivamente a negociar los nuevos Acuerdos con los países de la cuenca del Mediterráneo, ya más que de una política global montada sobre la idea inicial de la constitución de zonas de librecambio se trataba de un esquema de Acuerdos, escasamente interconectados entre sí y que respondían esencialmente a unos planteamientos de cooperación.

El primer Acuerdo se firmó el 11 de mayo de 1975 con Israel. Sería el único orientado hacia la constitución de una zona de librecambio clásica con desarme total en ambos sentidos, pues el otro Acuerdo de este tipo que se había tratado de concluir, esto es, el de España, nunca llegó a ser firmado.

A continuación la Comunidad firmó, en abril de 1976, sendos Acuerdos de cooperación con Argelia, Marruecos y Túnez, a los que siguieron en 1977 otros similares firmados con Egipto, Líbano, Jordania y Siria. Los siete Acuerdos concluidos con países árabes mediterráneos eran Acuerdos de cooperación, por los que se montaban en efecto cooperaciones en diversos planos y a través de los cuales, por otra parte, la Comunidad otorgaba amplias concesiones comerciales (desarme total para los productos industriales y ventajas agrícolas de cierta envergadura), sin obtener a cambio ninguna preferencia inversa.

Por lo demás, el Acuerdo con Malta de 1970 y al más reciente firmado con Chipre en 1972 se les complementaría con Protocolos a través de los cuales la Comunidad otorgaba a esos países nuevas concesiones, tanto en el plano comercial como en el de la cooperación, evitando así el que pudieran quedar desfavorecidos respecto de los demás países mediterráneos que habían concluido más recientemente Acuerdos con la Comunidad.

Con Yugoslavia se abrirían posteriormente negociaciones, aún no concluidas, con vistas a firmar un Acuerdo preferencial.

En cuanto a los Acuerdos con España, Grecia y Turquía, sin haber sido introducidos en estos nuevos planteamientos de la política mediterránea de la Comunidad, fueron adaptados a la nueva situación creada por la adhesión de los Tres a través de Protocolos adicionales, que únicamente aportaban «adaptaciones técnicas». La última de esas adaptaciones, que sólo tuvo efectos a partir del 1 de julio de 1977, es decir,

de la misma fecha en que concluía el período de transición de la adhesión de los Tres, fue la del Acuerdo España-CEE.

Por consiguiente, a través de toda la evolución más arriba analizada, la red de relaciones preferenciales en vigor entre la Comunidad y los países de la cuenca del Mediterráneo ha quedado configurada en la actualidad sobre la base de los siguientes Acuerdos:

— Cuatro Acuerdos de asociación con países europeos con vocación de adhesión: Chipre, Grecia, Malta y Turquía. Todos ellos se orientan hacia la creación de uniones aduaneras con la CEE y fueron firmados por la Comunidad originaria (en 1972, 1961, 1970 y 1963, respectivamente), siendo más tarde adaptados a través de Protocolos adicionales en función de la ampliación de aquélla.
— Un Acuerdo de zona de librecambio firmado en 1975 por la Comunidad ampliada con Israel, y un Acuerdo preferencial firmado con España en 1970 por la Comunidad originaria y posteriormente adaptado tras la ampliación de ésta.
— Siete Acuerdos de cooperación concluidos ya por la Comunidad ampliada, en 1976, con los países del Mogreb (Argelia, Marruecos y Túnez) y en 1977 con los países del Machrek (Egipto, Jordania y Siria) y el Líbano.
— Un Acuerdo de zona de librecambio con Portugal, firmado en 1976 por la Comunidad ampliada y encuadrado dentro del grupo de Acuerdos concluidos entre ésta y los países de la EFTA.
— Finalmente, la Comunidad está negociando un Acuerdo preferencial con Yugoslavia llamado a reemplazar el Acuerdo no preferencial de 1973 actualmente en vigor.

A continuación analizamos brevemente el contenido de estos Acuerdos, salvo el del Acuerdo CEE-Portugal, al que ya nos referimos en el epígrafe 2.1, y el de los Acuerdos con España y Grecia, por cuanto establecen regímenes preferenciales que evidentemente no figuran entre los que España habrá de asumir al adherirse a la Comunidad.

Posteriormente formularemos ciertas hipótesis acerca de la futura evolución de la política mediterránea de la Comunidad.

Acuerdos de asociación en vigor entre la Comunidad y diversos países europeos mediterráneos

Excluido el Acuerdo de asociación con Grecia, que no es materia de este estudio, porque el régimen preferencial a que da lugar no habrá de

ser asumido por España, se trata de los Acuerdos de asociación con Chipre, Malta y Turquía.

El Acuerdo CEE-Malta, firmado el 12 de diciembre de 1970, entró en vigor el 1 de abril de 1971, mientras que el de Chipre, firmado el 9 de diciembre de 1972, entró en vigor el 1 de junio de 1973. Se trata de dos Acuerdos muy similares entre sí. Cada uno de ellos consta de dos etapas, las primeras de las cuales serían, en principio, de cuatro años en el caso de Chipre y de cinco en el de Malta. De hecho ha sido prorrogada la duración inicialmente prevista para ambas primeras etapas, de tal forma que, con arreglo a las disposiciones más recientemente negociadas entre las partes, la primera etapa del Acuerdo con Chipre concluirá el 31 de diciembre de 1979 y la primera etapa del Acuerdo con Malta el 31 de diciembre de 1980. Tanto el Acuerdo con Malta como el Acuerdo con Chipre, al ser Acuerdos de asociación, están basados en el artículo 238.

Durante las primeras etapas de ambos Acuerdos las partes se otorgan rebajas arancelarias para los productos industriales, mucho más amplias, como es lógico, del lado comunitario. Por lo demás, tanto Chipre como Malta son países beneficiarios del sistema comunitario de preferencias generalizadas. En todo caso, el tema es de escasa relevancia para nosotros, dada la insignificancia del comercio exterior de estos dos países.

En ambos Acuerdos se prevé una segunda etapa que será, en principio, de cinco años y que conducirá a un desarme total entre las partes y a una alineación de los Aranceles de Chipre y Malta sobre el Arancel común, quedando así instituidas sendas uniones aduaneras al término de esas segundas etapas. Durante la primera, en cambio, estos Acuerdos no pasan de ser unos simples Acuerdos preferenciales, según hemos visto.

El Acuerdo con Chipre no precisó de adaptaciones con motivo de la ampliación de la Comunidad, pues, al haber sido negociado cuando la ampliación de la Comunidad a Nueve era algo ya prácticamente hecho, se le añadió en el momento de la firma un Protocolo que regulaba su aplicación a las relaciones entre Chipre y los Tres. Posteriormente, el 15 de septiembre de 1977 se firmaron un Protocolo adicional al Acuerdo CEE-Chipre de 1972 y un Protocolo financiero. Por el primero de ellos se procedía a la prórroga de la primera etapa más arriba aludida, hasta el 31 de diciembre de 1979; se llevaban las rebajas arancelarias de la Comunidad para productos industriales chipriotas hasta un 100 por 100 y se preveía una amplia cooperación entre las partes. Finalmente, el 1

de mayo de este año fueron firmados un Protocolo adicional y un Protocolo agrícola por el que se conceden muy amplias ventajas a los productos agrícolas chipriotas. Estos dos últimos Protocolos entraron en vigor el 1 de julio del presente año.

El Acuerdo CEE-Malta de 1970 fue adaptado a la nueva situación creada por la ampliación de la Comunidad a través de un Protocolo firmado el 4 de marzo de 1976, que además ponía en marcha un proceso de cooperación entre las partes y contenía nuevas concesiones agrícolas en favor de Malta. Al mismo tiempo fue firmado un Protocolo financiero. Posteriormente se firmó, el 27 de octubre de 1977, un Protocolo adicional al Acuerdo por el que la Comunidad llevaba hasta el 100 por 100 sus rebajas arancelarias en favor de los productos industriales malteses y se prorrogaba la primera etapa hasta la fecha más arriba mencionada de 31 de diciembre de 1980.

El Acuerdo de asociación con Turquía, basado también en el artículo 238, fue firmado el 12 de septiembre de 1963 y entró en vigor el 1 de diciembre de 1964. Fue estructurado en base a tres etapas:

— *Una «fase preparatoria»*, de 1965 a 1972, durante la cual la Comunidad apoyó, mediante ayudas financieras, así como mediante concesiones comerciales consistentes en lo industrial en un desarme total, salvo para ciertos productos petrolíferos y textiles, los esfuerzos de Turquía orientados a fortalecer su aparato económico con vistas a que pudiera iniciar su propio proceso de desarme en favor de la Comunidad.

— *Una «fase transitoria»*, que comenzó el 1 de enero de 1973, y a lo largo de la cual se intenta realizar la unión aduanera, mediante un desarme de los obstáculos a la importación de Turquía en un plazo de doce o de veintidós años, según productos, y una alineación de su Arancel sobre el Arancel Común que, por cierto, aún no ha sido iniciada. Actualmente las rebajas arancelarias aplicadas por Turquía en favor de los envíos originarios de la Comunidad son del 30 por 100 para los productos del primer grupo y del 15 por 100 para los del segundo. Los calendarios del desarme y de la alineación sobre el Arancel Común a efectuar por Turquía fueron precisados a través de un Protocolo adicional firmado el 23 de noviembre de 1970. Posteriormente, a través de otro Protocolo adicional firmado el 27 de octubre de 1977, se autorizó a Turquía a retrasar las rebajas arancelarias previstas para 1977 y 1978. Y muy recientemente, a primeros de octubre del presente

año, el Gobierno turco, ante la situación alarmante de la economía de su país, ha solicitado de la Comunidad una congelación durante cinco años de las obligaciones en materia de desarme y de alineación sobre el Arancel Común que derivan del Protocolo de 1970.

— *Una «fase definitiva»*, que abrirá la posibilidad de la adhesión de Turquía a la Comunidad, prevista en el artículo 28 del Acuerdo de 1963.

Un Protocolo complementario, firmado el 30 de junio de 1973, adaptó el Acuerdo de asociación de 1963 a la nueva situación creada por la ampliación de la Comunidad. Este Protocolo no ha sido ratificado por Turquía, debido a las situaciones de tirantez que con frecuencia han conocido durante estos últimos años sus relaciones con la Comunidad. Pero las disposiciones de contenido económico del Protocolo habían sido puestas en vigor a través de un Acuerdo provisional firmado en la misma fecha que aquél. Por otra parte, el 12 de mayo de 1977 se firmó un Protocolo financiero adicional al Acuerdo con Turquía, que cubre el período que va hasta el 31 de octubre de 1981 y que sigue a dos anteriores Protocolos del mismo tipo.

Recientemente se ha decidido abrir nuevas negociaciones para precisar y retocar el régimen aplicable a los intercambios comerciales entre las partes.

Es de notar que el Acuerdo con Turquía, al igual que el Acuerdo con Grecia, no se consideran englobados dentro de la llamada política mediterránea de la Comunidad.

El Acuerdo en vigor entre la Comunidad e Israel

La Comunidad e Israel firmaron el 29 de junio de 1970 un primer Acuerdo preferencial que dio lugar en el sector industrial a rebajas arancelarias del lado comunitario del 50 por 100, salvo para ciertos productos que quedaron en excepción, y a reducciones por parte de Israel del 10, 15, 25 y 30 por 100, según productos.

El Acuerdo de 1970 fue reemplazado por el nuevo Acuerdo, que fue firmado el 11 de mayo de 1975 y entró en vigor el 1 de julio de 1975, siendo el actualmente aplicable. Es de duración indeterminada y tiene por objetivo la realización progresiva de una zona de librecambio, a través de un período transitorio que finalizará el 1 de enero de 1985. No se trata de un Acuerdo de asociación, sino que está jurídicamente basado en el artículo 113. Viene complementado por un Protocolo adi-

cional sobre la cooperación industrial, técnica y financiera firmado el 8 de febrero de 1977, también de duración indeterminada, salvo en la parte financiera, que sólo cubre el período que va hasta octubre de 1981.

Los derechos de base de los que se parte para efectuar las reducciones arancelarias del lado comunitario son, para la Comunidad de Seis, los derechos efectivamente aplicados a Israel el 1 de enero de 1974 (en general, equivalente a un 50 por 100 de los del Arancel Común, tras las rebajas efectuadas en aplicación del Acuerdo de 1970) y, para el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, los derechos aplicados por éstos frente a Israel el 1 de enero de 1972, es decir, los de los Aranceles de estos países antes de iniciar su alineación sobre el Arancel Común. Para los productos industriales y los procedentes de la transformación de primeras materias agrícolas, todo derecho de aduana, toda tasa de efecto equivalente y toda restricción cuantitativa a la importación debía ser abolida por la Comunidad el 1 de julio de 1977. Las rebajas arancelarias del lado comunitario se aplicarían dentro del marco de una especie de contingentes arancelarios (llamados «plafonds»), que deben desaparecer definitivamente el 31 de diciembre de 1979, y que afectan a ciertos productos «sensibles» para los Nueve, como por ejemplo los derivados del bromo, el aluminio, los productos petrolíferos refinados, ciertos textiles, el ácido cítrico, los fosfatos o los artículos de viaje de cuero. Cuando, en el curso de un año natural, las importaciones originarias de Israel de alguno de esos productos alcanzan el límite marcado por el correspondiente «plafond», la Comunidad puede aplicarles hasta el final de dicho año el derecho pleno inscrito en el Arancel común. Tal sistema es una adaptación directa del aplicado en el esquema de preferencias generalizadas de la Comunidad y posteriormente en los Acuerdos de la CEE con los países de la EFTA. En cuanto a los productos agrícolas transformados, si los «inputs» son productos objeto de la política agrícola común, se aplican los «derechos móviles» destinados a compensar la diferencia entre las cotizaciones de dichos productos en el mercado comunitario y en el mercado mundial. Por lo demás, a estas eliminaciones de obstáculos arancelarios por parte de la Comunidad se superpone el régimen del sistema comunitario de preferencias generalizadas, del que Israel es país beneficiario.

Por lo que a las importaciones en Israel de productos industriales originarios de la Comunidad se refiere, el desarme arancelario se efectúa para productos que suponen aproximadamente un 40 por 100 del

total de dichas importaciones con arreglo a un «calendario lento», que es el siguiente:

Calendario	% de reducción
1 julio 1977	5
1 julio 1978	20
1 julio 1979	30
1 enero 1981	50
1 enero 1983	80
1 enero 1985	100

A productos que cubren el restante 60 por 100 de las importaciones en Israel de productos industriales originarios de la Comunidad se les aplica otro calendario de desarme más rápido, que es el siguiente:

Calendario	% de reducción
1 julio 1975	30
1 enero 1976	40
1 julio 1977	60
1 enero 1979	80
1 enero 1980	100

Es de notar, por lo que toca al primer calendario, que éste puede ser prolongado hasta el 1 de enero de 1989, mediante acuerdo de ambas partes, y que, en la última reunión de la Comisión Mixta CEE-Israel, este país ha formulado ya una petición de extensión de dicho calendario de desarme hasta 1987. También se contempla la posibilidad de que Israel aumente ciertos derechos hasta un 20 por 100, posibilidad que puede ejercitar hasta fines de 1983, con aprobación previa de la Comisión Mixta. Esta última cláusula, llamada a proteger nuevas industrias, no puede ser aplicada más que a productos que supongan como máximo un 10 por 100 del valor total importado de la Comunidad. En cuanto a las restricciones cuantitativas, se dispone la eliminación por Israel desde la entrada en vigor del Acuerdo, salvo en lo que respecta a ciertos productos en excepción, enumerados en un Anejo.

Por lo que a cooperación se refiere, se trata de facilitar la transferencia de tecnología a Israel, promover cooperaciones entre industrias

de las dos partes, facilitar inversiones en Israel, permitir a este país participar en proyectos de cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad y terceros países, etc. El Protocolo financiero implica la concesión de ayuda financiera a Israel por parte de la CEE.

Finalmente, conviene señalar que este Acuerdo contiene una «cláusula evolutiva» semejante a las de los Acuerdos de la Comunidad con los países de la EFTA. En realidad, el Acuerdo CEE-Israel, el único de los concluidos por la Comunidad ampliada con un país industrializado dentro del marco mediterráneo, tiene más puntos de contacto con los Acuerdos de la CEE de Nueve con países de la EFTA que con los que ésta ha negociado con otros países de la cuenca del Mediterráneo. Lo que tiene de común con estos últimos el Acuerdo en vigor CEE-Israel no es otra cosa que el Protocolo adicional de cooperación y el Protocolo financiero.

Se ha consagrado una cierta extensión de este estudio al Acuerdo CEE-Israel por cuanto establece el único régimen preferencial concedido por la Comunidad a un país fuertemente industrializado de la cuenca del Mediterráneo que España habrá de asumir como consecuencia de la adhesión. Y, por tanto, el que puede abrirnos mayores posibilidades y plantearnos más serios problemas cuando nos convirtamos en Estado Miembro.

Los Acuerdos en vigor entre la Comunidad y los países árabes mediterráneos

Como ya se ha indicado más arriba, la Comunidad originaria habría firmado en 1969 Acuerdos de asociación con Marruecos y Túnez. A través de ellos se instauraban regímenes preferenciales tendentes a la constitución de sendas zonas de librecambio. Con Argelia no se llegó a concluir ningún acuerdo en aquella ocasión, pero de hecho los productos argelinos disfrutaban de un régimen prácticamente de franquicia en Francia, así como de ventajas de alcance variable en algunos otros Estados Miembros, situación que derivaba de la circunstancia de que Argelia era aún Departamento francés cuando se firmó el Tratado de Roma. Líbano había firmado en 1965, según también hemos indicado antes, un Acuerdo comercial no preferencial con la Comunidad que posteriormente fue reemplazado por otro ya preferencial firmado en 1972, el mismo día en que se firmaba otro Acuerdo del mismo tipo con Egipto.

Todos estos Acuerdos han sido reemplazados por unos llamados

Acuerdos de cooperación, que son los que están actualmente en vigor, negociados por la Comunidad ya ampliada dentro del marco de la llamada política global mediterránea. Con tal ocasión se firmaron por primera vez, además, Acuerdos entre la Comunidad y Argelia, Jordania y Siria.

Los Acuerdos con los países del Mogreb fueron firmados en abril de 1976, el día 25 con Túnez, el 26 con Argelia y el 27 con Marruecos. Los tres Acuerdos con los países del Machrek (Egipto, Jordania y Siria) se firmaron en un solo día, el 18 de enero de 1977, y el del Líbano, el 3 de mayo, también de 1977.

En las mismas fechas fueron firmados unos llamados Acuerdos interinos, que entraron inmediatamente en vigor y que ponían en aplicación las cláusulas comerciales contenidas en los siete mencionados Acuerdos de cooperación, a la espera de que éstos pudieran entrar en vigor tras ser objeto de todas las necesarias ratificaciones parlamentarias. Los Acuerdos interinos hubieron de ser prorrogados, al retrasarse las ratificaciones, hasta que ocurridas éstas el Consejo de las Comunidades ha podido adoptar, con fecha del pasado 26 de septiembre, los Reglamentos necesarios para la puesta en vigor, con fecha de 1 de noviembre de este año, de estos siete Acuerdos de cooperación.

Los siete Acuerdos son prácticamente idénticos entre sí, por lo que pueden ser analizados conjuntamente.

A diferencia de los Acuerdos con Marruecos y Túnez de 1969, no son Acuerdos de asociación ni tienen como objetivo la constitución de zonas de librecambio entre las partes. Son unos Acuerdos llamados oficialmente de cooperación (y también, en el argot comunitario, «Acuerdos globales»), de duración ilimitada, y cuyo contenido se refiere fundamentalmente al otorgamiento de ventajas comerciales preferenciales por parte de la Comunidad y a la creación de un marco para una cooperación entre las partes en el campo industrial, técnico, social y financiero.

La cooperación financiera no consiste en otra cosa que en la concesión por la Comunidad de una ayuda financiera a través de créditos en condiciones especiales y de donaciones a fondo perdido del Banco Europeo de Inversiones. Es de notar que, en el caso de Argelia y Túnez, la cooperación se extiende al campo de la energía, tratando de asegurar suministros y de desarrollar planes conjuntos de investigación.

La Comunidad concede a todos estos países un régimen de franquicia para los productos industriales, limitado en el caso de determinados productos originarios de algunos de estos países (petrolíferos refina-

dos, manufacturas de corcho, tejidos e hilados de algodón, abonos fosfatados) mediante la aplicación de «plafonds» del tipo de los previstos en el sistema comunitario de preferencias generalizadas o en los Acuerdos entre la CEE y los países de la EFTA. Por otra parte, la Comunidad otorga ventajas considerables para los productos agrícolas originarios de los países cocontratantes. El régimen preferencial contenido en estos Acuerdos se superpone al del sistema comunitario de preferencias generalizadas, del que son beneficiarios todos estos países.

Por su parte, los países árabes mediterráneos no otorgan preferencias inversas a los Nueve. Unicamente les conceden la cláusula de nación más favorecida, pero previendo incluso la posibilidad de reforzar su protección arancelaria y contingentaria para atender las necesidades de su industrialización. En consecuencia, aquellos de estos países que habían otorgado a la Comunidad alguna ventaja preferencial, a través de los anteriores Acuerdos, han procedido de hecho a retirársela.

El Acuerdo CEE-Yugoslavia y su renegociación

Entre la Comunidad y Yugoslavia está actualmente en vigor un Acuerdo no preferencial firmado el 26 de junio de 1973, que en realidad es el resultado de ciertas mejoras aportadas a un Acuerdo similar de 1970. El plazo de vigencia del Acuerdo de 1973 expiraba el 31 de agosto del año actual, pero se procedió a reconducirlo tácitamente.

Mientras tanto, las partes están negociando un nuevo Acuerdo que, a diferencia de los anteriores, será preferencial, novedad importante en el ámbito de las relaciones de la Comunidad con los países de Europa Oriental y que supone ignorar no pocos «tabúes». Al parecer, la Comunidad va a proceder, en virtud de dicho futuro Acuerdo, a un desarme total en favor de las exportaciones industriales yugoslavas, si bien aplicando «plafonds» (al modo de los del Acuerdo CEE-Israel o de los Acuerdos con los países de la EFTA) a ciertos productos sensibles. El Acuerdo tendría como objetivo último la constitución de una zona de librecambio entre las partes.

De hecho, muchos productos industriales yugoslavos están entrando ya en la Comunidad en régimen de «cuasi-franquicia», puesto que tanto este país como Rumania han sido incluidos entre los beneficiarios de las preferencias generalizadas, si bien tal régimen se aplica, en el caso de estos dos países, a un número relativamente reducido de productos.

El futuro previsible de la política mediterránea de la Comunidad

Se puede asegurar que si la ampliación de la Comunidad a Nueve dio lugar a que se entrara en una segunda fase de la política mediterránea, con la ampliación de la actual Comunidad hacia el Sur la política mediterránea habrá de sufrir una nueva transformación.

De los análisis que preceden se extrae la conclusión de que la política mediterránea de la Comunidad, que comenzó por basarse en planteamientos preferenciales en ambos sentidos, ha ido evolucionando en el sentido de tender paulatinamente hacia una política de cooperación. Tal tendencia se verá acentuada en un futuro próximo en virtud de dos motivos. El primero es que, al convertirse en Estados Miembros tres países mediterráneos, forzosamente será más difícil asegurar un mercado en la Comunidad a los restantes países de la zona para los productos típicos de ésta. El segundo motivo, de orden más general, es el de que ante las dificultades derivadas de la crisis económica la Comunidad tenderá a recortar en lo posible los generosos regímenes preferenciales otorgados a países en vías de desarrollo en épocas de mayor prosperidad. Tal cuestión ha sido ya tocada «supra» en el epígrafe 1.6, refiriéndola en concreto entre otros casos al de los países mediterráneos.

No cabe duda acerca de que los países de la cuenca del Mediterráneo que no se conviertan en Estados Miembros, por no ser europeos o por cualquier otro motivo, pedirán una revisión de sus respectivos Acuerdos tan pronto como se produzca la nueva ampliación. Y que en tal ocasión tenderán a obtener todos los mecanismos —por ejemplo, estabilización de ingresos por exportación de materias primas o soluciones al problema del endeudamiento de los países en vías de desarrollo— que se hayan puesto en marcha a través de cualesquiera Acuerdos o negociaciones entre la Comunidad y terceros países, sea el Diálogo Norte-Sur, el Diálogo Euro-Arabe, las Convenciones con los ACP, etc. Lo que no cabe esperar, en virtud de muy sólidas razones (véase el epígrafe 2.3), es que por su parte los países mediterráneos que actualmente no aplican preferencias inversas en favor de la Comunidad vayan a hacerlo en el futuro. En efecto, nada permite prever que puedan volver al plano de los planteamientos preferenciales.

Estas perspectivas acerca de la posible evolución futura de la política mediterránea de la Comunidad debe constituir motivo de reflexión para nosotros. Vamos, y no sólo en el plano de las relaciones con estos

países, hacia una situación en la que habremos de abrir nuestras fronteras, eliminando lo esencial de la protección frente a la importación a los productos industriales de la mayor parte de los Estados terceros, sin que éstos nos vayan a otorgar prácticamente nunca preferencias comerciales a nosotros. Las ventajas que podemos obtener de ellos serán las que sepamos conseguir a través de una cooperación industrial de alto bordo. Ello supone un cambio de mentalidad y de estrategia frente a los mercados exteriores, que ya se ha producido en muchas firmas comunitarias. De que también se produzca, de forma operativa y eficaz, en firmas o agrupaciones de firmas españolas dependerá en buena medida el futuro de nuestra industria.

2.3. ANALISIS DE LA CONVENCION DE LOMÉ

Los antecedentes del régimen de Lomé: las dos Convenciones de Yaundé

La Convención de Lomé constituye la fase actual del largo proceso de las relaciones entre la CEE y un grupo de países en vías de desarrollo, la mayor parte de los cuales son ex colonias de Estados Miembros de la Comunidad. Las relaciones preferenciales que la CEE mantiene con este grupo de países son consecuencia del deseo de las antiguas metrópolis de compensar, en el momento en que éstas entraban a formar parte del Mercado Común, a aquellos países del Tercer Mundo con quienes hasta entonces habían mantenido relaciones económicas privilegiadas de orden bilateral. La única compensación posible era la de transformar esos vínculos preferenciales bilaterales en relaciones privilegiadas con la CEE en cuanto grupo.

En el momento de la firma del Tratado de Roma, la mayor parte de estos países estaban aún sometidos a la dominación colonial, algunos por parte de Italia, Bélgica u Holanda, y un número más elevado por parte de Francia. Este último fue el país que más insistió para que se tuvieran en cuenta los intereses de aquellos países. Y, efectivamente, consiguió que el Acta final del Tratado de Roma contuviera unas Declaraciones de intención en el sentido de «proponer ... negociaciones encaminadas a la conclusión de Convenios de asociación económica a la Comunidad».

En un primer período, hasta 1963, las relaciones entre la Comunidad y esos países estuvieron regidas por una Convención de 25 de marzo

de 1957, concluida entre los Seis. Durante esos años, la CEE instituyó el primer Fondo Europeo de Desarrollo, dotado inicialmente con 580 millones de unidades de cuenta y destinado a canalizar la ayuda económica comunitaria hacia sus asociados.

Pero ya hacia finales de 1962 la mayoría de los asociados africanos de la CEE habían accedido a la independencia, por lo que estaba en su mano decidir, en cuanto países soberanos, qué tipo de asociación deseaban con la CEE, si es que optaban por mantener alguna. Y, en efecto, dieciocho de esos países aceptaron mantener su condición de asociados y firmaron el 20 de julio de 1963 la primera Convención de Yaundé, en esta ciudad, capital del Camerún. La Convención se preveía que estuviera en vigor durante cinco años a partir del 1 de enero de 1964. Del lado no comunitario la habían firmado Alto Volta, Burundi, Camerún, Congo, Costa de Marfil, Chad, Dahomey, Gabón, Madagascar, Mali, Mauritania, Níger, República Centroafricana, Ruanda, Senegal, Somalia, Togo y Zaire.

En la Convención se establecía una relación comercial preferencial entre la CEE, por un lado, y por el otro, cada uno de esos dieciocho nuevos Estados soberanos, a los que se conocería en adelante con las siglas de EAMA, siglas que corresponden al nombre de Estados Africanos y Malgache Asociados. Las preferencias comerciales en cuestión debían constituir el primer paso que llevara a la creación de zonas de librecambio entre la CEE y cada uno de esos países, planteamiento que facilitaba el que la Convención recibiera el beneplácito del GATT.

La CEE se comprometía a ir eliminando las barreras a la importación de productos manufacturados originarios de los EAMA paralelamente a la puesta en práctica del desarme arancelario intracomunitario, aceptaba la entrada en franquicia de algunos productos tropicales de sus asociados africanos y declaraba que tendría en cuenta los intereses de estos últimos en relación a los productos tropicales que entraban en conflicto con la política agrícola común de la CEE. Por su parte, los EAMA ponían en marcha un cierto proceso de desarme en favor de la Comunidad.

Para países que se encontraban en fases de desarrollo muy atrasadas, sin apenas sector industrial alguno, la situación que así se planteaba no era muy halagüeña, sobre todo si se la comparaba con las ventajas de que disfrutaban anteriormente, en tanto que colonias, en sus respectivas metrópolis, especialmente en Francia. En vista de ello se añadió a la Convención un elemento de compensación financiera, ins-

trumentada a través del Fondo Europeo de Desarrollo, cuya dotación se elevó a 730 millones de unidades de cuenta.

Este tratamiento preferencial otorgado por la CEE a las ex colonias de sus Estados Miembros suscitó las críticas de ciertos sectores de dentro y fuera de la Comunidad, que lo calificaban de «neocolonialista». Para salir al paso de esas críticas, la CEE hizo pública en 1963 una declaración de principios por la que abría la posibilidad de asociarse con ella, en la misma línea de la Convención de Yaundé, a cualquier país con «estructura económica y producción similares» que lo solicitara. Esta posibilidad, más teórica que práctica, debido a la postura adoptada por Francia y los propios EAMA respecto a su materialización, sólo llevó a la incorporación de la Isla Mauricio a la Convención de Yaundé, por un lado, y a la firma de la Convención de Arusha, por el otro. Esta última Convención establecía relaciones comerciales de carácter preferencial, sin el complemento de una ayuda financiera, entre la Comunidad y los países de la llamada Comunidad del Africa Oriental, de la que formaban parte Uganda, Kenya y Tanzania. La firma de la Convención de Arusha tuvo lugar el 24 de septiembre de 1969, y entró en vigor en 1971, año también de la incorporación de la Isla Mauricio a los EAMA, previéndose su vigencia hasta 1975.

Pero antes había expirado la primera Convención de Yaundé y se había firmado la segunda, el 29 de julio de 1969, tras intensas negociaciones. Esta segunda Convención de Yaundé reproducía los rasgos fundamentales de la primera y se inspiraba, por tanto, en el concepto de zona de librecambio. También preveía una asistencia financiera a instrumentar a través del Fondo Europeo de Desarrollo, que como es sabido otorga donaciones, al contrario que el Banco Europeo de Inversiones, que desde 1964 estaba concediendo préstamos en condiciones normales a los EAMA. Por otra parte, esta segunda Convención de Yaundé aportaba la novedad de una ayuda para la promoción del comercio y de una ayuda excepcional para cubrir déficit inesperados en las balanzas de pagos de los asociados como consecuencia de eventuales disminuciones de sus ingresos por exportaciones.

La segunda Convención de Yaundé debía expirar, al mismo tiempo que la Convención de Arusha, el 31 de enero de 1975, pero antes se produjo, el 22 de enero de 1972, la adhesión del Reino Unido a la CEE, lo que no podía por menos que dar lugar a una reestructuración profunda de estos regímenes de Yaundé y Arusha.

Los nuevos planteamientos a que dio lugar la adhesión del Reino Unido

Con la entrada del Reino Unido en la CEE se reprodujo una situación similar a la que se había planteado en el momento de constituirse la Comunidad. Gran Bretaña mantenía relaciones comerciales privilegiadas con una serie de países y territorios del Commonwealth a quienes había otorgado regímenes preferenciales. La aplicación por parte del Reino Unido de las normas comunitarias, especialmente de las referentes al Arancel Común y a la política agrícola, ocasionaría unos perjuicios importantes a los países de su esfera de influencia. Por esta razón, y a instancias del Gobierno de Londres, se planteó la necesidad de «compensar» de alguna forma a dichos países.

Esta necesidad se reconoció a través del Protocolo número 22 anejo al Acta de adhesión, en el que se avanzaban diversas fórmulas con vistas al establecimiento de regímenes preferenciales entre la Comunidad y los países en vías de desarrollo del Commonwealth. Por lo demás, según se ha indicado ya en el epígrafe 1.5, se establecía en los artículos 109 y siguientes del Acta de adhesión un régimen transitorio de «statu quo», en el sentido de que los Tres seguirían aplicando a las exportaciones de los EAMA, de los países de la Convención de Arusha y de los países del Commonwealth el mismo régimen de que les hacían objeto antes de la adhesión, y eso hasta el 31 de enero de 1975, es decir, hasta la fecha en que caducaban la segunda Convención de Yaundé y la de Arusha. La intención era la de que una y otra fueran reemplazadas entonces por una nueva Convención en la que participaran también los países en vías de desarrollo del Commonwealth.

Estas perspectivas no dejaban de causar cierta inquietud entre los EAMA, que veían que habrían de compartir en el mercado comunitario las preferencias en favor de los productos típicos de su exportación con un elevado número de otros países de estructuras productivas similares. Aparte de que el régimen preferencial que inicialmente se les otorgó a través de la primera Convención de Yaundé había perdido en buena medida operatividad al concluir posteriormente la Comunidad Acuerdos preferenciales con una serie de países mediterráneos y al haber puesto en marcha el sistema comunitario de preferencias generalizadas.

La consecuencia de todo ello fue que cuando el 28 de febrero de 1975 se firmó el nuevo Acuerdo por el que se regían las relaciones de la CEE

con los EAMA, los países de la ya caducada Convención de Arusha y los países del Commonwealth, es decir, la Convención de Lomé, las concesiones comerciales ya no podían ser el eje de las relaciones privilegiadas de la CEE con esos países. No obstante, y como es lógico, se mantuvieron las concesiones comerciales, pero a éstas se añadieron otros elementos de perspectivas más amplias, situados en la línea de la cooperación.

Los países que firmaron con la Comunidad la Convención de Lomé fueron cuarenta y seis, a saber: los diecinueve EAMA (los dieciocho que firmaron la primera Convención de Yaundé, más Isla Mauricio, posteriormente adherida a ella), veintiún países del Commonwealth en vías de desarrollo que la Comunidad había considerado como «asociables», más seis países africanos que optaron por acogerse a la Declaración de la CEE de 1963 más arriba mencionada. Estos seis últimos países eran Etiopía, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Liberia y Sudán. En cuanto a los veintiún países del Commonwealth se repartían entre doce de Africa (Botswana, Gambia, Ghana, Lesotho, Malawi, Nigeria, Sierra Leona, Swazilandia, Zambia y los tres firmantes de la Convención de Arusha, es decir, Kenya, Uganda y Tanzania), seis del Caribe (Barbados, Guayana, Jamaica, Bahamas, Granada y Trinidad y Tobago) y tres del Pacífico (Fidji, Samoa Occidental y Tonga). En adelante se conocería a estos países con el nombre de Países ACP (Países de Africa, del Caribe y del Pacífico).

Posteriormente tres países se unirían a aquéllos, en el curso del año 1976, tras haberse hecho independientes, a saber: Surinam, las Seychelles y las Comores. Otros cuatro lo han hecho a lo largo del presente año de 1978: Cabo Verde, Jibuti, Paupasia-Nueva Guinea y Santo Tomé y Príncipe. Con ello son ya cincuenta y tres países ACP y están a punto de adherirse las Islas Salomón, Tuvalu y Dominique, con lo que el número de los ACP se elevaría a cincuenta y seis.

El contenido de la Convención de Lomé

La Convención de Lomé, puesta en vigor el 1 de abril de 1976 para un período de cuatro años, puesto que caduca el 30 de marzo de 1980, fue calificada por los países signatarios de Acuerdo de cooperación. En dicha cooperación se distinguen tres planos: el comercial, el de la cooperación financiera y técnica y el de la cooperación industrial. En realidad, se trata de un Acuerdo que contiene un «volet» de concesiones preferenciales, que corresponde a la llamada cooperación comercial,

y otro de «cooperación», que comprendería la cooperación financiera y técnica y la industrial.

En cuanto a la parte comercial, que fue puesta en vigor anticipadamente el 1 de julio de 1975, lo esencial es que la Comunidad concede a todos los productos industriales y a la mayor parte de los productos agrícolas originarios de los ACP un régimen de franquicia total, con supresión de derechos de aduana a la importación y de tasas de efecto equivalente, así como de las restricciones cuantitativas a la importación y de medidas de efecto equivalente. Ese régimen de franquicia alcanza a más de un 99 por 100 de las exportaciones totales de los ACP hacia los Nueve. Los productos restantes, que son algunos de los productos agrícolas sometidos a organizaciones comunes de mercado, se benefician de reducciones parciales de los derechos de aduana y de las presacciones. Este régimen se superpone al sistema comunitario de preferencias generalizadas, del que son beneficiarios todos los ACP. Del conjunto de estas concesiones comerciales resulta el régimen más generoso que jamás haya otorgado la Comunidad a terceros países.

En cambio, los ACP no concedieron preferencias inversas a la Comunidad, sino que únicamente le otorgaron la cláusula de nación más favorecida y se comprometieron a no discriminar entre los Nueve. Esa no concesión de preferencias inversas fue en parte debida a la actitud de terceras potencias, como se comenta en detalle más abajo, y significaba de hecho que los EAMA retiraban preferencias que anteriormente habían otorgado a los Seis en las Convenciones de Yaundé.

Si la Comunidad fue generosa con los ACP en materia de concesiones comerciales, también lo fue en lo relativo a las normas de origen, hasta el punto de aumentar con ello la operatividad, al menos potencial, de esas concesiones comerciales.

La estructura de las reglas de origen es la misma que en cualquier otro Acuerdo preferencial entre la Comunidad y países terceros. Así, en el Protocolo número 1 anejo a la Convención de Lomé se establecen unos requisitos que deben cumplir los productos para que sean considerados «originarios» y, por tanto, objeto de trato preferencial. Y esos requisitos, según la práctica habitual de la CEE en esta materia, se apoyan fundamentalmente en el criterio de la «transformación suficiente», es decir, de aquella que implica un cambio de partida arancelaria. También como de costumbre, se introducen dos excepciones a ese principio de base, a saber: en una lista A se enumeran las transformaciones que no confieren la categoría de producto originario aun cuando haya cambio de partida arancelaria, y en una lista B se indican las transforma-

ciones que confieren la condición de originario al producto, aunque no haya dado lugar a cambio de partida.

Pero ocurre que, aunque iguales en su estructura, estas normas de origen son en su contenido real bastante más ventajosas que las que aplica la CEE a los demás países a que otorga preferencias, siendo éste uno de los logros más importantes que consiguieron los ACP en las negociaciones que condujeron a la firma de la Convención de Lomé.

Son más ventajosas por dos motivos fundamentales. El primero, que se permite la acumulación de todos los orígenes de los signatarios de la Convención, esto es, del origen comunitario y de los orígenes de todos los países ACP, para determinar si un producto es originario de uno de éstos y, por tanto, puede disfrutar a su importación en la Comunidad de las preferencias otorgadas por ésta a los ACP. El segundo motivo por el que estas normas de origen resultan más ventajosas que otras, aun participando de la misma estructura, es que son menos rigurosos los criterios aplicados en cuanto al «contenido nacional» preciso para alcanzar el origen.

Un ejemplo permite explicar con claridad esta segunda idea. En efecto, por ejemplo, en el sistema comunitario de preferencias generalizadas las normas de origen establecen, con respecto al chocolate y otros preparados alimenticios que contengan cacao, que para que obtengan el origen no debe utilizarse sacarosa no originaria del país y que el valor del cacao en grano, la pasta de cacao, la manteca de cacao y el polvo de cacao importados no debe superar el 40 por 100 del valor del producto obtenido. En cambio, con arreglo a las normas de la Convención de Lomé se puede utilizar azúcar no originario hasta un 30 por 100 del valor del producto obtenido y, además, se puede utilizar cacao en grano, pasta de cacao, manteca de cacao y polvo de cacao no originarios.

Finalmente, con relación a lo que en la Convención de Lomé es calificado de cooperación comercial, es preciso hablar del mecanismo más interesante contenido en dicha Convención, el STABEX, que por cierto tiene como precedente un sistema similar, aunque menos operativo de las Convenciones de Yaundé. A través del STABEX se trata de estabilizar los ingresos de los ACP derivados de la exportación de una serie de materias primas y productos alimenticios tropicales. A tales efectos el STABEX, operando con una masa de 375 millones de unidades de cuenta procedentes del Fondo Europeo de Desarrollo, otorga préstamos sin interés a reintegrar cuando se cumplen ciertas condiciones relativas al incremento de los ingresos derivados de las exportaciones, o bien concede subvenciones a fondo perdido a los países más pobres del grupo

ACP. Esas ayudas, bajo una u otra forma, tienen por finalidad remediar pérdidas en los ingresos derivados de la exportación que pueden ser debidas a descensos en las cotizaciones o bien a calamidades naturales.

En cuanto a la llamada cooperación financiera y técnica no es otra cosa que una ayuda financiera que, para el período de aplicación de la Convención de Lomé, asciende a un total de cerca de 3.500 millones de unidades de cuenta, de los cuales la mayor parte proceden del Fondo Europeo de Desarrollo (en forma de subvenciones, créditos en condiciones especiales, aportación al STABEX, etc.) y el resto del Banco Europeo de Inversiones (en forma de préstamos normales). Se ha tratado de programar debidamente entre los Nueve, de un lado, y los ACP, de otro, la distribución de esta ayuda por sectores y entre los diferentes países ACP, así como de coordinar tal ayuda comunitaria con los programas de ayuda bilateral de los Estados Miembros. Es aún pronto para poder valorar cuáles son los resultados de esta considerable ayuda financiera puesta en marcha por la Convención de Lomé.

Finalmente, la cooperación industrial busca desarrollar, y en ciertos casos diversificar, la producción industrial de los ACP, a base de intercambios de información, realización de estudios, desarrollo de la investigación y la tecnología, y, sobre todo, mediante la creación de unos organismos destinados a promover una cooperación directa entre operadores económicos comunitarios y de los ACP con vistas al desarrollo de las inversiones de aquéllos en estos países.

Los organismos en cuestión, que están funcionando desde finales de 1976, son un «Comité de Cooperación industrial» y un «Centro para el Desarrollo industrial». El primero es un órgano oficial y paritario encargado de vigilar la aplicación de la parte de la Convención de Lomé relativa a la cooperación industrial. En cuanto al segundo, es una entidad estrictamente operacional encargada de llevar a cabo intercambios de información y de organizar contactos entre operadores económicos de ambas partes, así como de realizar estudios sobre las posibilidades industriales en los ACP y sobre las perspectivas de comercialización en el mercado comunitario. Al parecer, le han sido consultados muy numerosos proyectos para industriales europeos.

Juicio crítico acerca del régimen de Lomé y noticia acerca del comienzo de la renegociación del mismo

La Convención de Lomé instauró un régimen que, por diversas razones, merece un análisis crítico realizado con cierto detalle. La primera

de esas razones es que aborda los problemas económicos de fondo actualmente planteados en las relaciones entre países industrializados y países en vías de desarrollo. La segunda es que, al tratar de aportar soluciones a tales problemas, lo hace desde unas perspectivas muy reveladoras de la evolución que en los últimos años ha tenido lugar en las relaciones entre países industrializados y no industrializados, de tal forma que un análisis de la Convención de Lomé nos permite intuir hacia dónde pueden evolucionar las relaciones entre esos dos grupos de países.

Aquí tocaremos a este propósito dos temas que parecen ser clave, a saber: el de la concesión o no de preferencias inversas y el de la posibilidad de que los países en vías de desarrollo, o al menos ciertos grupos de ellos, alcancen un ideal de «autonomía colectiva» («collective self-reliance») que recientemente se han propuesto. Para concluir, examinaremos las perspectivas de la renegociación recientemente iniciada de la Convención de Lomé.

La cuestión de la posible reciprocidad o concesión por los países de Lomé de preferencias inversas a la Comunidad, que fue uno de los caballos de batalla en la negociación de la Convención, se inscribe en un contexto internacional más amplio.

Como vimos anteriormente, las relaciones de la CEE con los EAMA se habían basado en el principio de la reciprocidad. Pero los Estados Unidos habían visto siempre con muy malos ojos la concesión por otros países de preferencias recíprocas a la CEE, ya que ello suponía una discriminación contra las exportaciones estadounidenses hacia tales países. De ahí las presiones constantes del Gobierno de los Estados Unidos sobre la CEE, presiones que encontraban una de sus formas de manifestación en el GATT, con ocasión de la homologación por este último de los Acuerdos y Convenios concluidos por la Comunidad.

Es cierto que la primera Convención de Yaundé no encontró todavía demasiados problemas para su aprobación en el GATT. Pero, sin embargo, a la hora de examinar en el GATT la Convención de Arusha, los Estados Unidos se mostraron mucho más reticentes y, a pesar de que la CEE consiguiera finalmente su conformidad, se reservaron el derecho de volver a plantear en cualquier momento el tema.

Y así, durante las negocicaciones que condujeron a la firma de la Convención de Lomé, los Estados Unidos no desaprovecharon ninguna ocasión de hacer saber a los Nueve que no estaban dispuestos a aceptar un acuerdo en que los países ACP concedieran a la Comunidad preferencias inversas. En esto coincidían con una parte de los propios países ACP, esto es, con los países del Commonwealth, que no veían la

razón de conceder ellos mismos unas preferencias que nunca habían otorgado en cuanto miembros del Commonwealth, y máxime cuando la propia CEE concedía preferencias no recíprocas a los países beneficiarios de su esquema de preferencias generalizadas.

La Comunidad hubiera deseado al menos una concesión de preferencias recíprocas más aparente que real para satisfacer las reglas del GATT en la materia y para no crear precedentes para otras negociaciones como las que habría de llevar a cabo con los países mediterráneos, pero se veía sometida a una doble presión: la de los países ACP anglófonos, que se oponían radicalmente a la concesión de preferencias inversas y que lograron convencer a los EAMA, constituyendo todos ellos un solo bloque y, en segundo lugar, la de los Estados Unidos.

Washington contaba con dos armas principales: la amenaza de su oposición en el GATT y la selección de los futuros beneficiarios de su sistema de preferencias generalizadas, que no había entrado aún en vigor y del que hicieron saber que quedarían excluidos los países en desarrollo que concedieran preferencias inversas a países desarrollados. Así lo estipulaba la Ley norteamericana sobre reforma comercial *(«Trade Reform Act»)*, promulgada en vísperas de la iniciación de la Ronda de Tokyo en el seno del GATT. En cuanto a los países ACP, habían hecho de la no reciprocidad uno de sus temas clave, bajo el liderazgo de Nigeria. Ante tales presiones, la Comunidad se vio obligada finalmente a ceder en este punto, admitiendo que no hubiera reciprocidad por parte de los ACP y que éstos simplemente le otorgaran la cláusula de nación más favorecida.

Con ello las autoridades norteamericanas quedaron satisfechas y se comprometieron, en entrevistas mantenidas con representantes de la CEE en el verano y otoño de 1974, a apoyar a la CEE en el GATT. No obstante, los Estados Unidos hicieron saber claramente a la CEE que su aceptación del régimen que se estaba negociando quedaba limitada a la zona en él prevista y que no aceptarían una ampliación de la misma, llegándose a mencionar en esas conversaciones, según parece, a título de ejemplo de países a los que no podría extenderse tal régimen, Haití e Irán.

Esto pone una vez más de relieve la operatividad de la política de esferas de influencia que mantienen las grandes potencias, y es de especial interés para España en lo que respecta a Latinoamérica. En efecto, es evidente que la adhesión de España a la Comunidad debería dar lugar a que ésta practicase una activa política comercial en Latinoamérica, como se ha hecho notar «supra» (véase el epígrafe 1.6). Pero para

ello supone un considerable obstáculo la circunstancia de que tal zona constituye en buena medida un coto cerrado de influencia norteamericana al que los Estados Unidos no estarían dispuestos a renunciar fácilmente. Más aún: las cifras de inversión extranjera en esa región muestran también el gran interés que por los países latinoamericanos siente la República Federal de Alemania, país que, no lo olvidemos, no vio nunca con demasiado agrado la discriminación en favor de la Comunidad por parte de los EAMA, defendida fundamentalmente por Francia. No hay que olvidar que Alemania, a diferencia de Francia, no ha tenido nunca un gran imperio colonial, y que ése es también el caso de los Estados Unidos. No es de extrañar, teniendo en cuenta estos planteamientos, que la Comisión se haya mostrado tan parca, en su reciente «Avis» sobre la petición de adhesión de España, acerca de la repercusión que tal adhesión pueda ejercer en el plano de las relaciones entre la Comunidad y los países de América Latina.

El segundo gran tema que nos hemos propuesto tocar aquí a propósito de la Convención de Lomé, esto es, el de la «autonomía colectiva», inspiró toda la negociación de los ACP con la Comunidad y está en la base de muchas de las fórmulas recogidas en dicha Convención, incluso de las más técnicas, como es por ejemplo la relativa a las reglas de origen.

Hay que tener en cuenta que, al ser los ACP países muy poco desarrollados y exportadores casi exclusivamente de materias primas y productos agrícolas, el trato acumulativo del origen les facilita la exportación de productos industriales. En efecto, las exigencias respecto al valor a añadir en el país exportador son menores, al admitirse también para el cómputo de tal valor el añadido en cualquier otro país ACP.

Lo interesante de esta fórmula es que con ella se aporta a través de la Convención de Lomé algo diferente a los mecanismos en favor de países en vías de desarrollo hasta ahora normalmente utilizados y que consistían en otorgarles franquicias para facilitar el acceso de sus productos a los grandes mercados. La necesidad de contar con un mercado para fomentar la industrialización había sido, en efecto, el argumento básico que había llevado al Grupo de los 77 y a la UNCTAD a pedir, y obtener, la concesión del sistema generalizado de preferencias. Pero, en el caso de países como los ACP, pobres en su gran mayoría y de tamaño (en términos económicos y también, frecuentemente, de población) reducido, contar con un acceso en franquicia a un gran mercado no es lo más importante. Son más decisivos, con vistas a promover su industrialización y desarrollo, otros factores, como por ejemplo el

desarrollo de la tecnología, la integración vertical de industrias para alcanzar series de producción suficientemente amplias, etc.

De hecho, actualmente se tiende a hacer mayor hincapié en estos factores, tras el predominio en años posteriores a la segunda guerra mundial de la idea de la necesidad de capital como factor fundamental del desarrollo y posteriormente, en los años sesenta, de la importancia del mercado interior, en el caso de las políticas de sustitución de importación, y exterior, en el de la industrialización basada en la exportación. De hecho, goza cada vez de mayor aceptación entre los países en desarrollo la idea de que la integración entre ellos mismos constituye la clave para lograr la industrialización del Tercer Mundo, idea que se ha concretado en el concepto de la «autonomía colectiva» *(«collective self-reliance»)*.

Este planteamiento, por otra parte, puede permitir salir al paso de las tesis de quienes afirmaban que las relaciones entre el mundo industrializado y el mundo en desarrollo estaban montadas sobre esquemas de tipo colonialista y de dominación del segundo por el primero. En esta óptica se inscribían las críticas formuladas contra la Comunidad cuando estaban vigentes las Convenciones de Yaundé. Se acusaba, en efecto, a la CEE de tratar de mantener relaciones de tipo neocolonial con sus antiguas colonias al establecer lazos con cada una de ellas, y no con todos los países en cuanto grupo, haciendo de esta forma a esos países totalmente dependientes de tal relación y privándoles del que posiblemente fuera el único medio para combatir el subdesarrollo, esto es, de la unión entre ellos.

La generalización que se había producido de estas tesis explica el espíritu tercermundista y de unión que mostraron los países ACP, especialmente los anglófonos, en las negociaciones para la Convención de Lomé. Sometida a la presión de esos países, la CEE accedió finalmente a fórmulas como la que daba lugar a considerarlos como un grupo a la hora de definir el origen de las mercancías con derecho a trato preferencial. Es de notar, sin embargo, volviendo por un momento a esta cuestión de la acumulación de orígenes de los ACP, que no parece que tal acumulación pueda servir de mucho a países que carecen de una estructura industrial desarrollada, que comercian poco entre ellos y que exportan principalmente productos agrícolas y materias primas poco o nada elaboradas. En esas condiciones, las posibilidades de integración vertical de la industria de los países ACP son poco menos que insignificantes, así como su capacidad de poner en práctica el ideal tercermundista de la autonomía colectiva. No es éste, por el contrario, el caso

de las agrupaciones regionales, a las que se reconoce el trato acumulativo en el contexto del sistema comunitario de preferencias generalizadas. Tanto la ASEAN como el Grupo Andino y, aunque en menor medida, el Mercado Común Centroamericano son agrupaciones que tratan de realizar una cierta planificación conjunta (el concepto latinoamericano de «industrias de integración») y cuyos productos pueden en muchos casos disfrutar de preferencias, por haber obtenido la condición de originarios, precisamente porque se les aplican criterios acumulativos. (Puede consultarse a este respecto el artículo de Havelock Brewster titulado «Industrial integration systems», en la publicación *Current problems of economic integration. Agricultural and industrial cooperation between developing countries*, editada por las Naciones Unidas en Nueva York en 1971.)

La situación de los ACP es muy distinta. La integración por encima de sus fronteras de actividades industriales por ahora no es factible, por lo que la posibilidad de acumular orígenes no parece que pueda aportarles beneficios inmediatos. En efecto, lo primero que tendrán que hacer esos países es un esfuerzo para estimular su comercio recíproco y explotar sus complementariedades en la transformación de sus materias primas, si es que no desean seguir dependiendo de importaciones originarias de la Comunidad para alimentar sus estructuras productivas. Porque, como es sabido, la acumulación de orígenes se produce siempre entre el comunitario y el del país que ha obtenido de la CEE ventajas preferenciales. Ello es un arma de dos filos, ya que, puesto que los materiales o componentes importados de la CEE satisfacen también los requisitos en materia de origen de las mercancías utilizadas para fabricar el producto final exportado, puede haber una tendencia, y de hecho la hay, a practicar la integración industrial entre cada país ACP y la Comunidad, en lugar de hacerlo entre países signatarios de la Convención de Lomé.

A todo esto se han abierto negociaciones para la renovación de la Convención de Lomé, que como es sabido expira el 1 de marzo de 1980. Tales negociaciones, con arreglo a lo estipulado en la Convención actualmente en vigor, se abrieron a nivel ministerial el pasado 24 de julio.

La Comunidad las ha abordado con el deseo de que la nueva Convención de Lomé no constituya un cambio fundamental en relación con el régimen establecido por la primera, sino más bien una consolidación del mismo. Y, así, las novedades que propone son, por ejemplo, la adopción obligatoria de un método de consultas mutuas respecto de los productos de sectores sensibles, la inclusión en el texto de la Convención

de una referencia explícita a los derechos humanos, o la inserción de ciertas disposiciones encaminadas a facilitar la inversión privada comunitaria en los países ACP.

Pero estos últimos ya han hecho saber, por boca del Presidente de su Consejo de Ministros, el jamaicano P. J. Patterson, que tuvo una actuación destacada durante la negociación de la primera Convención, que su deseo, por el contrario, es el de que se aporten reformas importantes al sistema, aunque manteniendo lo fundamental del mismo. Rechazan de plano toda alusión a los derechos humanos como una interferencia en los asuntos internos de los ACP y afirman que no tienen la intención de conceder privilegios especiales a los inversionistas comunitarios. Por otro lado, proponen una larga serie de mejoras en las esferas del tratamiento aplicado a sus exportaciones hacia la Comunidad, del funcionamiento del STABEX, de la cooperación técnica y financiera y de la cooperación industrial.

Mientras tanto, acaban de aparecer las cifras de intercambios comerciales totales entre la Comunidad y los ACP correspondientes a la primera mitad de 1978, que por primera vez arrojan un saldo favorable a la Comunidad. Ello es debido, fundamentalmente, a una disminución del valor de los envíos de los asociados africanos hacia el mercado comunitario con relación a igual período de 1977.

Estas cifras no dejan de reforzar la posición negociadora de los ACP. Y los comunitarios no ocultan su preocupación ante las dificultades que estiman que va a comportar la labor de aproximar las dos posiciones negociadoras de partida y, sobre todo, ante las ventajas que los ACP puedan arrancarles a través de tal proceso.

2.4. ANALISIS DEL SISTEMA COMUNITARIO DE PREFERENCIAS GENERALIZADAS

La implantación del sistema de preferencias generalizadas

El origen del sistema de preferencias generalizadas se remonta al segundo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), celebrado en Nueva Delhi en 1968.

Los países en vías de desarrollo alegaban que la división internacional del trabajo, en los términos en que se hallaba planteada, tendía

a perpetuar la condición de los países en desarrollo de exportadores de materias primas y la de los países desarrollados de transformadores de esas materias primeras. Argumentaban, por otra parte, que ese planteamiento venía consolidado por la circunstancia de que los países industrializados oponían barreras arancelarias elevadas frente a las importaciones de productos industriales de los países en vías de desarrollo para cuya obtención estos últimos poseían ventajas comparativas, con lo que se contradecía la lógica misma de la división internacional del trabajo y del libre comercio que siempre habían propugnado los países desarrollados. La situación se veía agravada, a su juicio, por la circunstancia de que estos últimos aplicaban barreras arancelarias particularmente elevadas frente a los productos más transformados, en especial frente a aquellos que incorporaban mayor cantidad de mano de obra.

La solidez innegable de esta argumentación, junto con la presión política y moral ejercida en bloque por los países en vías de desarrollo, dio lugar a que el sistema de preferencias generalizadas fuera aprobado en 1970 a través de un acuerdo adoptado dentro del marco de la UNCTAD. Para ello se obtuvo una autorización del GATT válida para diez años, esto es, hasta 1981, momento a partir del cual debe replantearse de nuevo todo el tema. Tal autorización fue instrumentada en forma de derogación al artículo XXV, párrafo 5, del GATT, lo cual significa que ningún país desarrollado puede pedir a otros compensaciones por haber otorgado estos últimos las preferencias generalizadas a países en vías de desarrollo.

El sistema de preferencias generalizadas fue puesto en aplicación con arreglo a esquemas diferentes entre sí, en cuanto a la mecánica de aplicación, por las grandes potencias industriales. Quien primero lo puso en marcha fue la CEE, que lo hizo en 1971. Actualmente en Europa lo aplican la Comunidad y los países de la EFTA, a excepción de Islandia y Portugal. Fuera del ámbito europeo occidental lo aplican Estados Unidos, Japón, Australia y Nueva Zelanda. También han puesto en marcha esquemas similares ciertos países de Europa Oriental.

Como se sabe, se trata de unas preferencias arancelarias:

— *generalizadas*, puesto que son aplicadas por todas las grandes potencias industriales;
— *no discriminatorias*, ya que benefician a todos los países en vías de desarrollo;
— *autónomas*, porque no derivan de acuerdos entre los países que

las conceden y los países beneficiarios, sino que son otorgadas unilateral y temporalmente por aquéllos, siendo renovables; y

— *no recíprocas,* por cuanto no dan lugar a concesión alguna, por parte de los países beneficiarios de estas preferencias, a quienes se las otorgan.

El esquema comunitario de preferencias generalizadas

La Comunidad puso en vigor su sistema de preferencias generalizadas el 1 de julio de 1971. Las aplica a todos los países, salvo los más desarrollados de Europa Occidental (todos los de la zona, salvo Chipre, Malta y Turquía), los de Europa Oriental (en esta última zona es excepcionalmente de aplicación, para determinados productos, a Yugoslavia y Rumania), Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia, Nueva Zelanda, China y Sudáfrica. En total, los beneficiarios son actualmente 115 países independientes y 27 territorios o grupos de territorios.

La Comunidad ha instrumentalizado las preferencias generalizadas bajo la forma de franquicia arancelaria a aplicar a los productos industriales (entendiendo por tales los de los Capítulos 25 a 99 de la Nomenclatura de Bruselas, a excepción de las materias primas y de los metales cuya transformación no rebase la fase del lingote), a los productos agrícolas transformados y a ciertos productos agrícolas. Los productos en cuestión han de ser, por supuesto, originarios (deben ir acompañados del correspondiente certificado de origen) de los países beneficiarios. La franquicia se aplica para cada producto dentro del marco de unos contingentes arancelarios (llamados «plafonds» o «butoirs», según las modalidades concretas con arreglo a las cuales operan), cuyos niveles son fijados normalmente en función de las importaciones en la Comunidad del producto en cuestión originarias de los países beneficiarios durante un año de referencia, incrementando tales niveles en una cantidad suplementaria equivalente a un 5 por 100 de las importaciones en los Nueve del producto en cuestión originarias de los países desarrollados durante el mismo año de referencia. Ese año, por ejemplo, ha sido el de 1975 para el cálculo de los contingentes arancelarios de 1978. Se aplican excepcionalmente normas más restrictivas al fijar los contingentes arancelarios para ciertos productos sensibles.

En el curso de cada año, cuando las importaciones de un producto originario de los países beneficiarios alcanza el límite del contingente arancelario, se empiezan a aplicar (o existe la posibilidad de empezar a aplicar, según las diferentes modalidades de estos mecanismos) los

derechos de aduana a la importación plenos o «erga omnes» hasta concluir dicho año. Cuando se trata de productos sensibles para la Comunidad (sólo trece no textiles, treinta textiles, más tres siderúrgicos, en 1978) las importaciones efectuadas en franquicia se reparten en forma de cuotas entre los Estados Miembros, reparto que tiene una importancia que no es preciso ponderar aquí. Por otra parte, se limita la proporción del contingente arancelario que pueden cubrir los países beneficiarios más competitivos y, a veces, se excluye absolutamente de la aplicación de las preferencias a productos originarios de ciertos países beneficiarios más desarrollados. En cambio, a los menos desarrollados de entre ellos se les hace objeto de un trato excepcional, en cuanto a las modalidades con arreglo a las cuales operan esos mecanismos limitativos que suponen los contingentes arancelarios.

La Comunidad introduce de año en año retoques en el sistema que en alguna ocasión lo hacen más restrictivo, como ha ocurrido en relación con productos de sensibilidad aguda para la industria comunitaria, del tipo de los textiles, pero que normalmente dan lugar a sucesivas mejoras del sistema en favor de los países beneficiarios. Tales mejoras han consistido, por ejemplo, en flexibilizaciones en el funcionamiento de los distintos tipos de contingentes arancelarios que actúan como mecanismos de salvaguardia y en la reducción del número de productos sensibles. También ha ido introduciendo mejoras la Comunidad en lo tocante a los productos cubiertos por el sistema y a las reglas de origen aplicables.

En lo que respecta al número de productos incluidos en el sistema comunitario de preferencias generalizadas se ha dado un paso importante en 1978, al añadir toda una serie de productos agrícolas, llegando a un total de 305 mercancías de este sector.

En 1975, año en el que, tras la firma de la Convención de Lomé, también se introdujeron considerables mejoras en el sistema, consistentes, por ejemplo, en la inclusión de nuevos productos, la Comunidad procedió igualmente a una modificación muy positiva en relación con las reglas de origen. En su estructura fundamental tales normas son las mismas que las establecidas en los diversos Acuerdos preferenciales concluidos por la Comunidad con terceros países, es decir, que giran alrededor del concepto de «transformación sustancial o suficiente». Pues bien, a partir de 1975 se aplica dentro del esquema comunitario de preferencias generalizadas un criterio de acumulación total, similar al establecido en la Convención de Lomé, para los orígenes comunitario y de los países de la ASEAN (Indonesia, Filipinas, Malasia, Singapur y

Thailandia), por un lado; de la del Pacto Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), por otro lado, y del Mercado Común Centroamericano (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), por otro.

Respecto del esquema comunitario de preferencias generalizadas para 1979, cuando se escriben estas líneas, a mediados de diciembre, aún no existe sino un proyecto que la Comisión elevó al Consejo el pasado mes de octubre, y que no aporta ni mejoras ni cambios que no sean de detalle respecto del de 1978, esto es, respecto de aquel en el que se ha basado nuestra anterior descripción del sistema.

Los Estados Miembros están procediendo actualmente a los habituales «marchandages» entre ellos a propósito de los niveles de los distintos contingentes arancelarios y al reparto, en los casos en que procede por tratarse de productos sensibles, de dichos contingentes entre los Nueve. Es un ejercicio al que nuestros representantes se habrán de dedicar cada año cuando seamos Estado Miembro, puesto que lo que resulte de tales repartos incidirá muy directamente sobre los intereses de nuestra industria. Y este año el tema se ha complicado como consecuencia de que, al tener que calcular esos contingentes arancelarios y el reparto de ellos entre los Nueve en la nueva «unidad de cuenta europea», ocurre que aumenta muy sensiblemente la parte, en volumen físico, correspondiente a los Estados Miembros de moneda devaluada.

Según el proyecto de esquema de la Comisión para 1979, que toma como año de referencia para el cálculo de contingentes arancelarios el de 1976, la cifra teórica total de importaciones cubiertas por las preferencias generalizadas sería superior en un 15 por 100 a la de 1978. Por otra parte, es de notar que en el proyecto en cuestión se trata de mejorar la posición relativa de los beneficiarios menos desarrollados respecto de los más desarrollados. Estas son las mejoras que ha sugerido la Comisión para 1979. No pueden ser, evidentemente, más modestas y, además, habrá que ver si el contenido del proyecto no es aún recortado al aprobarlo los Estados Miembros.

A pesar de todas las mejoras que, como hemos visto más arriba, la Comunidad ha ido introduciendo, el sistema sigue presentando dificultades para los beneficiarios. Prueba de ello es que normalmente sólo es utilizado cada año alrededor de un 70 por 100 de la cifra teórica total de importaciones en la Comunidad que, con arreglo a los productos incluidos y a los contingentes arancelarios para ellos fijados, cabe realizar en régimen de franquicia con cargo al sistema de preferencias generalizadas. Esa cifra teórica total para este año de 1978 ha sido calcu-

lada en unos 6.400 millones de unidades de cuenta (la unidad de cuenta, en las fechas en que se redacta el presente estudio, equivale aproximadamente a unas 95 pesetas).

Ese nivel reducido de utilización parece ser debido a una insuficiente información en los países beneficiarios acerca de la mecánica del sistema y a las dificultades inherentes a la formalización de los certificados de origen. La complejidad de los mecanismos administrativos que han de ser utilizados, en función de la normativa comunitaria aplicable, es tal que la Comunidad ha tenido que poner en marcha seminarios y ha tenido que publicar «guías prácticas» para informar acerca de ello a los funcionarios y operadores económicos de los países beneficiarios. Tal acción parece haber tenido hasta ahora una eficacia limitada.

Juicio crítico acerca del sistema comunitario de preferencias generalizadas

El esquema de preferencias generalizadas de la Comunidad se inserta en los esfuerzos de los Nueve por remodelar sus relaciones comerciales con los países en vías de desarrollo, con vistas a adaptarlas a una nueva situación en la que estos últimos cobran fuerza en el plano internacional y muestran una sensibilidad agudizada por lograr industrializarse progresivamente. Supuso la puesta en aplicación de las preferencias generalizadas, sin duda alguna, un cambio importante en las relaciones comerciales internacionales, hasta entonces basadas en el respeto de la cláusula de nación más favorecida y en el principio de la reciprocidad de las concesiones. Por otra parte, la introducción por la Comunidad de su esquema de preferencias generalizadas ha repercutido profundamente en los restantes sistemas de relaciones preferenciales aplicables a los intercambios entre los Nueve y otros grupos de países en vías de desarrollo.

En efecto, si la Convención de Lomé y los Acuerdos con los países árabes mediterráneos no dieron lugar a preferencias inversas en favor de la Comunidad, ello en gran medida es debido a que pocos años antes se había abierto una nueva vía, la de las concesiones unilaterales en favor de los países en vías de desarrollo, a través del sistema de preferencias generalizadas. Es fácil imaginar que, si este último no hubiera existido, las presiones de los Estados Unidos y de los ACP y países árabes mediterráneos en contra de las preferencias inversas habrían sido menos eficaces.

A pesar de que aportara tan considerables cambios y ventajas nada

despreciables para los países beneficiarios, el sistema de preferencias generalizadas no ha dejado de ser objeto de críticas. Aquí nos referiremos a las que han sido precisamente dirigidas contra el esquema comunitario.

En primer lugar, se ha dicho que la aplicación por la Comunidad de las preferencias generalizadas no ha incrementado sensiblemente las exportaciones hacia ésta de los productos cubiertos por las preferencias generalizadas y originarios de los países beneficiarios. Ello es cierto, como también lo es que la pobreza de los resultados en parte es debida a las complicaciones administrativas del sistema y a los mecanismos de salvaguardia que suponen los contingentes arancelarios en sus diversas modalidades. Pero no por eso deja de ser también verdad que el que los envíos de los países beneficiarios hacia los Nueve de productos objeto de preferencias generalizadas no hayan aumentado de forma considerable es, en buena medida, consecuencia de otras causas, como por ejemplo de la escasa dinámica exportadora de esos países. Lo que ocurre, a fin de cuentas, es que existen unos problemas de fondo que sólo a largo plazo pueden ser resueltos. Es de esperar que la aplicación de las preferencias generalizadas contribuya a ello.

Lo cierto es que el esquema comunitario de preferencias generalizadas encierra mayores virtualidades de lo que a primera vista puede parecer. A título de ejemplo cabe comentar, a este respecto, la cuestión de la exclusión del esquema comunitario de las materias primas industriales y de los metales no transformados más allá de la fase del lingote.

Normalmente se interpreta que esta exclusión perjudica a los países beneficiarios del esquema comunitario de preferencias generalizadas, tanto en sentido absoluto, por cuanto el esquema no cubre los mencionados productos, como en sentido relativo, al disfrutar los ACP y los países árabes mediterráneos de franquicia arancelaria para los mismos.

Pues bien, a poco que se profundice en el tema se comprenderá que tal exclusión, aparte de no ser muy trascendente por cuanto los derechos del Arancel Común para esos productos son nulos o muy bajos, va en el sentido del objetivo último del sistema de preferencias generalizadas, que no es otro que el de promover la industrialización de los países beneficiarios. No es difícil probarlo, cosa que se intenta a continuación.

Como es bien sabido, la estructura de los Aranceles de los países o grupos de países industrializados, y entre otros del Arancel Común, se caracteriza por establecer derechos nulos o muy reducidos para las

materias primas, relativamente altos para las semimanufacturas y aún más elevados para los productos manufacturados finales, siendo particularmente fuertes para las semimanufacturas o manufacturas que llevan incorporado mucho factor trabajo no especializado.

Pues bien, al aplicar las preferencias generalizadas a las semimanufacturas y manufacturas, pero no a las materias primas y metales originarios de los países en vías de desarrollo, ocurre que estos últimos resultan particularmente beneficiados. Así se comprueba al examinar cuáles son, en términos de protecciones efectivas, las consecuencias de tales planteamientos (véase, acerca del tema de las protecciones efectivas, el punto 3 del epígrafe 2.2.1.4 del estudio titulado *Análisis de la problemática de base que plantea a la industria española la futura aplicación de las libertades de circulación de mercancías, trabajadores y capitales, y la libertad de establecimiento y prestación de servicios, como consecuencia de la adhesión a las Comunidades Europeas).*

En efecto, ocurre que si se importa en franquicia en la Comunidad una semimanufactura o manufactura cuyos «inputs», en cambio, están gravados por derechos de aduana, aunque sean bajos, la protección efectiva de los productores comunitarios resulta ser negativa. Los que disfrutan realmente de una protección efectiva son los productores del país beneficiario de las preferencias generalizadas, que evidentemente obtienen en esas condiciones un mayor valor añadido que los de los Nueve. Por tanto, la exclusión de las materias primas y metales del esquema comunitario de preferencias generalizadas no perjudica a los países beneficiarios de las preferencias y, además, esa exclusión da lugar a que las ventajas preferenciales de que éstos disfrutan para los productos transformados tengan un valor mayor de lo que normalmente se piensa.

La condición de país beneficiario del esquema comunitario de preferencias generalizadas se superpone, frecuentemente, a la de país que disfruta en el mercado comunitario de un régimen preferencial establecido por vía convencional. Este es el caso de los ACP, de los países árabes mediterráneos, de Malta, de Chipre, de Turquía y de Israel. Resulta evidente que a estos países de poco o nada les sirve el ser beneficiarios de las preferencias generalizadas, puesto que de ellas deriva un régimen preferencial menos eficaz y operativo que el establecido a través de sus respectivos Acuerdos.

Llevaremos a cabo, para concluir, una comparación entre unos y otros regímenes, lo cual es útil a efectos de valorar justamente el esquema comunitario de preferencias generalizadas y, sobre todo, para poder perfilar cuál es la posición competitiva actual y potencial en el mercado

comunitario de los países beneficiarios de las preferencias generalizadas, en relación con aquellos que disfrutan en él de regímenes preferenciales establecidos por vía convencional.

De tal comparación resulta que conviene destacar los puntos siguientes:

— Los Acuerdos preferenciales suponen una mayor cobertura por productos no sólo en el sector agrícola, sino también en el industrial.
— Los regímenes preferenciales de los Acuerdos tienen, dado su origen convencional, una mayor estabilidad que las preferencias generalizadas, las cuales, por el contrario, al ser otorgadas de forma unilateral, son esencialmente revocables.
— Uno de los motivos por el que, al menos teóricamente, las preferencias generalizadas pueden ser revocadas en relación con un país concreto es el de que este país se convierta en desarrollado. En cambio, el régimen preferencial establecido en un Acuerdo no caduca por dicho motivo.
— Los mecanismos de salvaguardia introducidos a través de un Acuerdo no pueden ser modificados sin el consentimiento de todas las partes en el mismo, mientras que en el caso del esquema comunitario de preferencias generalizadas los Nueve deciden cada año acerca de los niveles de los contingentes arancelarios, paso de productos de uno a otro de los regímenes con arreglo a los cuales operan tales contingentes, etc.
— La aplicación de las preferencias generalizadas dentro de los límites de contingentes arancelarios da lugar a incertidumbres acerca de si cada envío disfrutará de franquicia arancelaria o, por el contrario, será gravado con los derechos a la importación aplicables «erga omnes». Ello conduce a que el importador comunitario, que normalmente está en posición de fuerza respecto de quien exporta productos industriales semitransformados o transformados desde un país del Tercer Mundo, calcule por precaución el precio a pagar partiendo de la hipótesis de que habrá de abonar los derechos inscritos en el Arancel Común. En definitiva, ese planteamiento conduce a que, si se aplica franquicia, beneficie al importador y no al exportador, por cuanto aquél suele trasladar a éste, a través de reducciones en el precio que le paga, los gravámenes a la importación.
— Todas esas incertidumbres, inherentes al sistema de preferencias

generalizadas, implican que el inversor potencial en un país beneficiario de ellas haya de introducir en sus cálculos el elemento de una prima de riesgo.

Para concluir este epígrafe acerca del esquema comunitario de preferencias generalizadas, lógicamente se deberían formular unas hipótesis acerca del futuro del mismo y de su encaje dentro de la evolución previsible de la acción de la Comunidad hacia el Tercer Mundo. Pero no se procede a ello, por cuanto resultaría reiterativo el hacerlo, ya que tales cuestiones han sido abordadas, respectivamente, en los epígrafes 1.6 y 2.3 del presente estudio.

CAPITULO TERCERO

Análisis del impacto sobre la industria española a que previsiblemente dará lugar la asunción por España de los regímenes preferenciales en vigor entre la Comunidad y los países terceros

3.1. INTRODUCCION

3.1.1. En el epígrafe 1.6 del presente estudio se han avanzado una serie de hipótesis acerca de cómo se puede desarrollar previsiblemente la asunción por España de los regímenes preferenciales en vigor entre la Comunidad y los países terceros. En el mismo epígrafe se recogían los juicios comunitarios, contenidos en el «Dictamen sobre la petición de adhesión de España», aprobado por la Comisión el 29 de noviembre de 1978, sobre cuáles pueden ser las repercusiones sobre tales regímenes de la adhesión de España.

3.1.2. Por otra parte, se han tocado temas similares en otro estudio, elaborado para el Ministerio de Industria y Energía simultáneamente a éste, bajo el título de «Análisis de la problemática de base que plantea a la industria española la futura aplicación de las libertades de circulación de mercancías, trabajadores y capitales, y la libertad de establecimiento y prestación de servicios, como consecuencia de la adhesión a las Comunidades Europeas». Es precisamente en el epígrafe 2.3.3 del citado estudio donde se abordan estas cuestiones.

3.1.3. No obstante, y aun tratándose de un trabajo de orden general, parece oportuno hacer al final del presente estudio unas consideraciones acerca del impacto que sobre nuestra industria puede ocasionar la asunción por España de los regímenes preferenciales que la Comunidad hasta ahora ha convenido o ha otorgado unilateralmente. Se tratará de huir, al formular estas consideraciones, de aspectos de detalle. Estos sólo se tocarán incidentalmente o a título de ejemplo. Se procurará, por el contrario, facilitar elementos de reflexión de alcance más general, con vistas a enriquecer el instrumental a utilizar por los diferentes servicios del Ministerio de Industria y Energía para analizar la problemática que pueda afectar a productos concretos.

3.2. PAISES MEDITERRANEOS

3.2.1. Parece indudable que, como ya han hecho notar los comunitarios (véase el epígrafe 1.6 del presente estudio), el mayor impacto que la adhesión de España ocasionará en esta materia será sobre los *regímenes preferenciales existentes entre la Comunidad y diversos países mediterráneos.* Por otra parte, ninguna otra asunción de los actuales regímenes preferenciales de la Comunidad originará mayor impacto sobre nuestro comercio exterior.

3.2.2. En efecto, entre esos países se encuentran importantes mercados potenciales para nosotros, como lo son Israel o Yugoslavia (países que han otorgado preferencias inversas a la CEE), por su capacidad adquisitiva, o los países del Mogreb, por su proximidad geográfica y tradicionales vinculaciones (a veces conflictivas) con nosotros. Varios de estos países, los países árabes mediterráneos en general, son ya actualmente importadores de cierta consideración de productos industriales españoles, entre los que se cuentan los siderúrgicos, el cemento, maquinarias diversas y vehículos de motor, entre otros.

3.2.3. También es considerable la exportación actual hacia España de esos países, que nos envían sobre todo crudos de petróleo, gas natural, fosfatos y algodón sin cardar. Pero, además, cuando en el futuro las mercancías de los países árabes mediterráneos, y sobre todo de Yugoslavia e Israel, entren en España en régimen de franquicia, puede incrementarse sensiblemente esa exportación hacia nuestro mer-

cado. Exportación que además puede tener un futuro insospechado en función de la industrialización progresiva que en tales países está teniendo lugar. Téngase en cuenta que, en cuanto se establecieran relaciones diplomáticas con Israel o se desbloqueara la entrada en España de textiles, esas corrientes exportadoras desde el Mediterráneo hacia España crecerán sensiblemente. Esa industrialización paulatina de diversos países mediterráneos es de suponer que inducirá igualmente un incremento de sus envíos de productos industriales sobre los mercados de los Nueve, donde habría que pensar que algunas de nuestras ventas, como por ejemplo las de productos textiles, no podrán soportar durante mucho tiempo la competencia creciente de productos de países con bajos salarios.

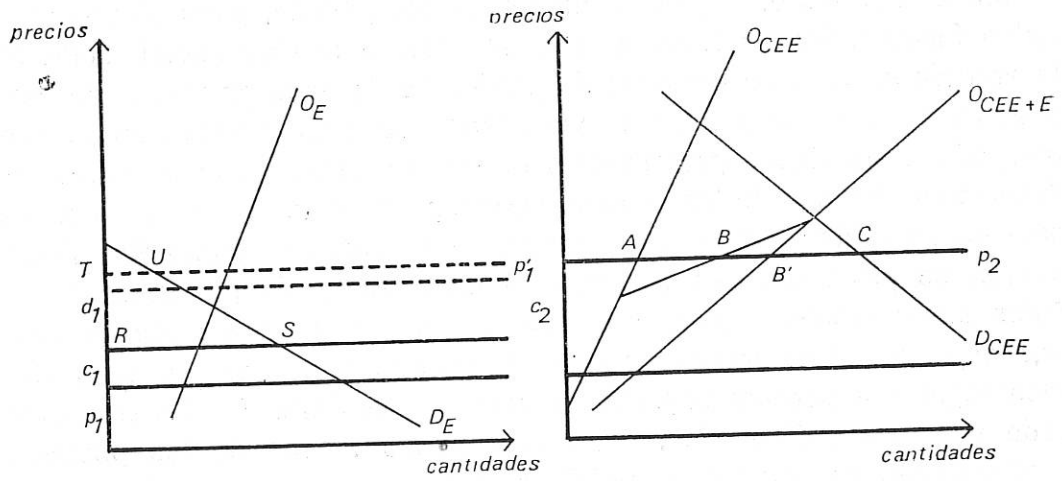
3.2.4. Por tanto, el planteamiento es complicado, pues ofrece múltiples facetas. Por un lado, nuestra adhesión a la Comunidad facilitará la entrada en nuestro mercado de productos de esos países. A su vez, nuestra exportación a ellos se verá facilitada, unas veces porque han otorgado a los Nueve preferencias inversas y otras veces a través de desarrollar el juego de las cooperaciones, punto éste al que hasta ahora aquí no se había aludido, pero que es de importancia primordial. Finalmente, se producirán en el mercado comunitario de productos españoles sustituciones a plazo más largo, que deben convertirse en ventaja española si el proceso puede controlarse utilizando una más alta tecnología que permita exportar al resto de la Comunidad mercancías cada vez más sofisticadas. Estas reflexiones acerca de las posibles sustituciones se podrían ejemplificar recurriendo al caso más notorio del sector textil, donde es evidentemente necesario que nos especialicemos en productos en que los países de bajos salarios no puedan competir con nosotros.

3.3. PENETRACION DE PRODUCTOS INDUSTRIALES

3.3.1. En cuanto a la posible penetración en el mercado español de los productos industriales originarios de otros países mediterráneos a partir de cuando disfruten de franquicia, conviene hacer algunas reflexiones con el fin de situar el tema dentro de sus límites reales. En principio podría pensarse que la incidencia real de la aplicación de ese régimen de franquicia podría ser muy fuerte. Pero si se procede

a un análisis teórico del tema, como el que se lleva a cabo a continuación, se llega a la conclusión que las consecuencias de ello no tienen por qué ser tan negativas e incluso pueden llegar a ser positivas para la industria española.

3.3.2. El razonamiento se llevará a cabo en dos etapas. En la primera se analizará la situación existente en un momento inmediatamente anterior a la asunción por España de los regímenes preferenciales en vigor entre la Comunidad y los países mediterráneos, una vez llevada ya a cabo la adhesión. En el gráfico de la izquierda vienen representadas las curvas de oferta y demanda nacionales de España (O_E y D_E) de un producto determinado, como puede ser un producto de cuero. El precio f. o. b. del producto



originario de un país mediterráneo, por ejemplo Marruecos, viene indicado por el nivel p_1. España no importa el producto de Marruecos, ya que si se añade a p_1 el coste de transporte (c_1) de Marruecos a España más los derechos arancelarios españoles (d_1), el precio de venta en el mercado español sería prohibitivo (nivel p'_1).

3.3.3. En el gráfico de la derecha se representan las curvas de oferta y demanda de la Comunidad actual. La distancia c_2 representa el coste del transporte por unidad de producto desde Marruecos a los mercados comunitarios, lógicamente superior a c_1. Supongamos para simplificar que los costes de transporte de España a la Comunidad sean insignificantes, hipótesis que no afecta a la validez general del argumento, y que nuestros productos no paguen derechos de aduana por

haberse efectuado ya la adhesión, aunque sin haberse hecho aún la asunción de regímenes preferenciales, según indicábamos más arriba. Sumemos ahora horizontalmente las cantidades ofrecidas por los productores comunitarios y por los exportadores españoles para cada precio, lo que nos da la curva-suma O_{CEE+E}. Dadas las hipótesis, el precio local en la Comunidad viene dado por el precio c. i. f. de Marruecos, p_2. Por tanto, en la situación descrita, España exporta a la Comunidad la cantidad AB y el resto de las importaciones comunitarias (cantidad BC) son originarias de Marruecos.

3.3.4. Pasando a la segunda etapa, supóngase que España asume los regímenes preferenciales de la Comunidad y aplica, por tanto, franquicia arancelaria a los productos de cuero procedentes de Marruecos. Se llegaría con ello a la situación de que, dado que España ha eliminado su derecho arancelario d_1, la demanda española puede abastecerse enteramente con los productos importados de Marruecos a un precio inferior al anterior. El nuevo precio será igual al precio c. i. f. del producto marroquí en España, es decir, $p_1 + c_1$. De esta forma, toda la oferta nacional española podría exportarse a la Comunidad, donde el precio seguirá siendo el mismo que antes. Por tanto, en el gráfico de la parte inferior se ha desplazado la curva de oferta conjunta de la Comunidad y España hacia la derecha, reflejándose así el aumento de las exportaciones españolas. En la nueva situación, Marruecos podría seguir exportando a la Comunidad una cantidad (B'C) inferior a la precedente (BC), pero en cambio ahora exporta también a España la cantidad RS.

3.3.5. Obsérvese que no tiene por qué haber disminución neta de las exportaciones marroquíes. De hecho deben incluso aumentar. Por lo demás, del lado español, el efecto es doble: en primer lugar, las exportaciones de España aumentan sin que disminuya la producción, de forma que, con arreglo a este esquema teórico, no se producen efectos desfavorables para los productores españoles. En segundo lugar, el consumidor español se beneficia de la circunstancia de que puede pagar un precio inferior por el producto. Esta situación de equilibrio en los dos mercados se basa en la hipótesis de que las exportaciones totales de Marruecos no han variado. Pero, de hecho, las exportaciones marroquíes aumentan, debido a que la disminución de sus exportaciones al resto de la Comunidad (que es igual al aumento de las exportaciones españolas al resto de la Comunidad, si el precio en el mercado

comunitario no varía) es inferior al incremento de las exportaciones marroquíes a España. En efecto, RS es forzosamente mayor que TU, dado que la curva de demanda española tiene inclinación negativa. Normalmente, ello podría inducir un aumento de los precios marroquíes, lo cual implicaría a su vez un aumento del precio en el mercado comunitario.

3.3.6. La consecuencia, tal vez inesperada a simple vista, es que las exportaciones españolas y, lo que es más importante aún, la producción española aumentarán siempre y cuando queden por sustituir importaciones originarias de Marruecos. En todo caso, una de las conclusiones fundamentales del análisis es que *hay creación interna y externa de comercio.*

3.3.7. Naturalmente, convendría analizar en cada caso concreto las características de los productos y de los mercados sobre la base del esquema teórico expuesto, para darle un contenido operativo empírico y poder aproximarse así a una cuantificación de los posibles resultados. Un programa de investigación en esta línea debería comprender para cada producto por separado un análisis de elasticidades-precio de demanda y de oferta en España y en la Comunidad, así como de niveles de derechos de aduana, costes de transporte, producción y consumo nacional, reparto del mercado comunitario entre sus distintos proveedores y corrientes de intercambios entre España y los demás países.

3.4. EFTA

3.4.1. En orden de importancia en cuanto a la problemática que nos plantea la futura asunción de los regímenes preferenciales en vigor entre la CEE y países terceros, viene en segundo lugar el caso de la EFTA, con cuyos países España intercambia más de un 6 por 100 de sus exportaciones totales y casi un 8 por 100 de las importaciones totales, excluidas las de productos petrolíferos. Un tercio de las exportaciones españolas hacia la EFTA se dirigen hacia Portugal, que mantiene un déficit comercial importante con España.

3.4.2. El Acuerdo España-CEE de 1970 dio lugar a sensibles des-

viaciones de comercio en relación con la EFTA, cuyos productos no disfrutaron en el mercado español de las considerables concesiones otorgadas a los originarios de la CEE. Estas desviaciones de comercio, sea cual sea su volumen absoluto, han resultado sumamente costosas para la industria española, ya que ciertas fuentes de suministros más baratas, situadas en países de la EFTA, se han visto desplazadas en favor de productores comunitarios relativamente menos eficientes en términos mundiales.

3.4.3. Lo habitual, cuando se otorgan preferencias comerciales, es que se produzcan ciertas desviaciones parciales de los intercambios. Pero en el caso que aquí nos ocupa esas desviaciones han podido llegar a ser totales cuando se hayan dado los supuestos que, desde la perspectiva de un análisis teórico, a continuación se indican. En efecto, existían una serie de productos que la CEE no podía exportar a España antes de serles concedidas las rebajas arancelarias contenidas en el Acuerdo del 70. Eran los productos comunitarios cuyo precio de exportación era superior al precio mundial en una cierta proporción γ, que calculamos a continuación:

Sea T = Nivel en porcentaje del derecho «ad valorem» aplicable «erga omnes» a la importación de un determinado producto en España.

R = Nivel en porcentaje de la rebaja otorgada a la CEE (siendo $R < 1$).

D = Nivel en porcentaje del derecho preferencial aplicable a la CEE.

p = Precio del producto en el mercado mundial.

γ = Nivel diferencial en porcentaje del precio comunitario.

La condición necesaria y suficiente para que se produzca una desviación total del comercio es que

[I] $$\sigma < t - \omega$$

donde:

σ = Diferencia constante en valor absoluto entre el precio de exportación de la CEE y el precio mundial (siendo $\sigma > 0$).

t = Nivel del derecho a la importación «erga omnes», en valor absoluto.

ω = Nivel del derecho preferencial aplicado al producto comunitario, en valor absoluto.

Por consiguiente:

$$\sigma = p\gamma$$
$$t = pT$$

El nivel en porcentaje del derecho preferencial D es

[II] $$D = (1 - R)T$$

Por tanto:

[III] $$\omega = Dp\,(1 + \gamma) = pT\,(1 - R) \cdot (1 + \gamma)$$

La condición [I] puede ser expresada, por consiguiente, en la siguiente forma:

[IV] $$p\gamma < pT - pT\,(1 - R) \cdot (1 + \gamma)$$

De donde, operando, se obtiene:

$$\gamma < T - T\,(1 - R) - \gamma\,[(1 - R)T]$$
$$\gamma + \gamma\,[(1 - R)T] < TR$$
$$\gamma\,[1 + (1 - R)T] < TR$$
$$> 0$$

[V] $$\gamma < \frac{TR}{1 + (1 - R)T}$$

3.4.4. Si, por ejemplo, el nivel T del derecho «ad valorem» aplicable «erga omnes» a la importación en España de un producto de la lista C, con rebaja por tanto del 25 por 100, es del 40 por 100, resultará que la Comunidad puede, como consecuencia de la aplicación de esa reducción arancelaria, ya no sólo exportar a España, sino incluso eliminar a sus competidores extranjeros en el mercado español, con tal de que el precio comunitario de exportación no sobrepase en más de un 7,6 por 100 el nivel del precio mundial. Suponiendo que, en una serie de productos para los que son particularmente competitivos, el precio de exportación de los países de la EFTA se situara al nivel del precio mundial, la CEE los habría desplazado a pesar de ello del mercado español con tal de que se diera el anterior supuesto. Dicho supuesto, que es cuantificable a nivel teórico a través de las fórmulas más arriba indicadas, se ha producido en la realidad en no pocos casos,

como por ejemplo, entre muchos otros, en los de los colorantes y ciertos medicamentos de origen suizo.

3.4.5. Desde la perspectiva de las importaciones en España de productos originarios de la EFTA, la consecuencia más importante del Acuerdo rubricado el 9 de diciembre de 1978 debe ser precisamente la desaparición de esas desviaciones de comercio, como consecuencia de la extensión a los Países Miembros de la EFTA de las concesiones que habíamos otorgado a los de la CEE a través del Acuerdo del 70. Por consiguiente, en lo que toca a las corrientes comerciales de productos originarios de la EFTA hacia España, los efectos del Acuerdo España-EFTA serán importantes. Por el contrario, será más modesto el impacto que dicho Acuerdo pueda ejercer sobre nuestras exportaciones hacia los países de la EFTA, que son normalmente desarrollados con la única excepción de Portugal, que ofrece en cambio la ventaja de la contigüidad geográfica.

3.4.6. Pero aun cuando ello permitiría imaginar en principio unas posibilidades de fuertes incrementos de las exportaciones hacia tales mercados, se dan por otro lado circunstancias que atenúan esa primera impresión optimista. En efecto, se trata, siempre con la excepción de Portugal, de países con estructuras productivas sumamente especializadas, que a menudo importan la totalidad del volumen que consumen de toda una serie de mercancías, aplicando en consecuencia frente a ellas derechos de aduana muy bajos que no persiguen ningún efecto protector, sino únicamente finalidades fiscales. Evidentemente el desarme a que procedan no tiene, al menos respecto de esos productos que no producen, efecto alguno, ni arancelario ni a través de los precios. Por no recurrir sino a un ejemplo, podríamos pensar en el caso de los automóviles en Suiza. En ausencia de cualquier producción local, la demanda de importaciones coincide con la demanda total del producto. Si existiera una producción de automóviles en Suiza, la elasticidad-precio de la demanda de importaciones vendría afectada positivamente por la mayor o menor elasticidad de la oferta local. Pero, al no haber producción suiza, no puede verse favorecida nuestra exportación de automóviles en función del juego de las elasticidades-precio, ni por lo demás van a variar nuestros precios de oferta de automóviles en ese mercado, ya que al carecer prácticamente de protección arancelaria el desarme parcial a que dé lugar el Acuerdo España-EFTA será en este caso puramente formal.

3.5. LIBRECAMBIO CEE - EFTA

3.5.1. Pasemos ahora al análisis del impacto de la futura asunción por España del régimen de librecambio en vigor entre la CEE y la EFTA. Este segundo impacto, por supuesto, ha de ser calificado considerando las variaciones que puede suponer la introducción del régimen de librecambio a partir no de la situación actual, sino de aquella a la que para entonces haya dado lugar la aplicación del Acuerdo España-EFTA. Es muy probable que, puesto que los derechos de base del desarme parcial de los países de la EFTA en favor de España serán los que resulten de la Ronda Tokyo, esos países nos apliquen como consecuencia de ese desarme parcial unos derechos medios que, exceptuando a Portugal, sean del orden de un 1,5 por 100. Las desviaciones respecto de esa media serán escasas y, además, es probable que ese nivel medio de protección arancelaria se vea aún reducido en virtud de la extensión de sus resultados a los intercambios entre España y los países de la EFTA como consecuencia de la cláusula dinámica incluida en el Acuerdo rubricado con estos últimos.

3.5.2. Por tanto, el desarme de los derechos residuales que los EFTA habrán de realizar en favor nuestro el día que nos adhiramos a la Comunidad, eliminándolos al mismo ritmo a que ésta desarme en favor nuestro, no tendrá apenas efectos sobre nuestros intercambios. Unicamente los tendrá, y muy importantes, el desarme total que entonces efecúe Portugal, desarme que tendrá considerable trascendencia tratándose de un país contiguo. Por lo demás, es posible que ese desarme lo lleve a cabo Portugal para entonces no como país de la EFTA, sino en tanto que Estado Miembro de la Comunidad. Por el contrario, el desarme total que España habrá de efectuar en favor de la EFTA, cuando nos adhiramos a la Comunidad, ocasionará impactos de considerable importancia sobre nuestros intercambios comerciales del lado de la importación.

3.5.3. En efecto, tras la extensión a la EFTA de las preferencias arancelarias actualmente aplicadas a los Nueve y aun partiendo de la hipótesis de que España se comprometa a un desarme medio del 20 por 100 en el Tokyo Round, los derechos medios a la importación frente a los países de la EFTA estarían aún situados al nivel bastante elevado

de aproximadamente un 9 por 100. Podría verse reducido ese nivel medio en dos o tres puntos como consecuencia de la extensión de sus resultados a los países de la EFTA en función de la llamada cláusula dinámica, pero aun en tal supuesto España seguiría aplicando niveles de protección considerables frente a la EFTA. Por consiguiente, España, al asumir el régimen de librecambio CEE-EFTA, habrá de desarmar en favor de ésta derechos de entre un 6 y un 9 por 100 en término medio. Por otra parte, las desviaciones respecto de esa media serán considerables y muy numerosas. Desde luego que ese desarme previsiblemente se hará a lo largo de un período amplio, pues lógicamente habrá de aplicársele el mismo calendario que al desarme en favor de la Comunidad. Ello lo hará más fácil, aparte de que hay que pensar que, para la mayor parte de los productos, al efectuar ya un desarme total en favor de los comunitarios, poco puede añadir el desarme en favor de los países de la EFTA.

3.5.4. No obstante, al llevar a cabo un análisis sectorial se concluye que la aplicación de la franquicia arancelaria en favor de ciertos productos de la EFTA creará muy graves dificultades a los correspondientes sectores industriales españoles. El ejemplo típico es el de los aceros especiales o el del sector del papel, productos en los que varios países de la EFTA son tan competitivos que incluso la Comunidad hubo de aplicar calendarios excepcionalmente largos de desarme frente a ellos, cosa que es de esperar que también España pueda hacer al adherirse a la CEE. El tema es de la mayor importancia, dada la gran sensibilidad de ese sector español y la muy elevada protección efectiva que encubren los derechos nominales, ya de por sí elevados, que se aplican a la importación de los productos terminados de ese sector del papel.

3.6. ACP

3.6.1. Finalmente, por lo que respecta al régimen aplicable a los ACP y al esquema comunitario de preferencias generalizadas, cabe pensar que, aunque formalmente sean muy generosos, sus impactos respectivos sobre nuestros intercambios comerciales quizá no resultarán muy intensos, debido a la escasa potencialidad exportadora de los ACP y a las limitaciones del régimen aplicado a las mercancías

originarias de los países beneficiarios de las preferencias generalizadas.

El problema se planteará en relación con unas pocas mercancías en las que los ACP son muy competitivos y que para nosotros resultan sensibles, así como con respecto a los envíos de ciertos países beneficiarios del esquema comunitario de preferencias generalizadas que cuentan con sectores industriales agresivos.

Habrá que confiar en que el esquema comunitario de preferencias generalizadas sea retocado, a partir de cuando España lo haya de aplicar, para tener en cuenta nuestros intereses a la hora de establecer listas de productos sensibles, niveles de los distintos tipos de contingentes arancelarios y, cuando se establezcan cuotas dentro de esos contingentes, nivel de las que nos correspondan a nosotros. Toda precaución será, en efecto, poca frente a esa serie de países que en la Comunidad se benefician de las preferencias generalizadas y que son francamente competitivos en ciertos sectores industriales o incluso ya casi en la generalidad de éstos. El problema se agudiza cuando, en lugar de tratarse de países geográficamente alejados, como Brasil o Méjico, se trata de países próximos, como puede ser el caso de Yugoslavia.

Este último país suele alcanzar cada año los correspondientes topes, respecto de las cantidades que puede exportar a la CEE beneficiándose de preferencias generalizadas, para una amplia serie de mercancías. Cabe citar entre ellas ciertos fertilizantes, productos de cinc, neumáticos, calzado, refractarios, tubos de hierro o acero, tubos de cobre, lingote de aluminio, máquinas de coser, bicicletas, acumuladores y pilas eléctricas, muebles, etc. Es de esperar que el Acuerdo preferencial en vías de negociación entre la CEE y Yugoslavia ordene en buena medida la importación en aquélla originaria de ésta, pues en otro caso nos plantearía serios problemas la aplicación del sistema de preferencias generalizadas en favor de este país.

También nos los puede plantear la aplicación de las preferencias generalizadas a otra serie de países beneficiarios, pero hay que pensar que se tratará fundamentalmente de problemas referidos a determinados productos de ciertos orígenes. Es decir, de una serie de posibles «agujeros» que habría que localizar, identificándolos cuidadosamente, con el fin de poner remedio a tiempo, sea a través de eventuales retoques del esquema comunitario de preferencias generalizadas como los más arriba sugeridos, sea a base de reestructuraciones de nuestros correspondientes sectores productivos.

En relación con los ACP, las dificultades que pueden crear sus

productos en nuestro mercado probablemente sean aún más limitadas, tanto en cuanto a productos como a orígenes, a pesar de que el régimen preferencial que se les aplica sea, como vimos en el capítulo anterior, más generoso.

Habrá que proceder igualmente ahí a localizar los puntos débiles. Pero cabe afirmar que, frente a los ACP, las obligaciones más onerosas que para nosotros derivarán de la asunción del régimen que la Comunidad les aplica no serán de carácter comercial, sino de orden financiero, dado el considerable nivel de los compromisos que en ese plano adquirieron los Nueve a través de la Convención de Lomé, actualmente en vigor, compromisos que previsiblemente se harán aún más gravosos como consecuencia de la renegociación que de dicha Convención se está llevando a cabo.

BIBLIOGRAFIA

Se inserta a continuación una lista de cuarenta títulos, cuidadosamente seleccionados, sobre materias abordadas en este estudio. Corresponden dichos títulos a libros, artículos de revistas, documentos oficiales y comunicaciones a reuniones internacionales de carácter científico. Toda esta documentación figura entre la utilizada para la realización del presente estudio.

Se cita en primer lugar el nombre del autor y a continuación el título, la ciudad donde tiene su sede la editorial, el nombre de ésta y la fecha de publicación. En el caso de obras colectivas se indica el nombre de alguno de los autores o del editor, y, si se trata de trabajos de una institución, figura en primer lugar el título de la obra y luego el nombre de la institución que la ha producido. Al citar artículos, tras el nombre del autor se indican el título del trabajo, el lugar de publicación de la revista, el nombre de ésta, el año y número en que se publicó el artículo citado y, finalmente, las páginas en que aparece contenido dicho artículo.

Para materias relativas a la Comunidad, que desbordan el tema de sus relaciones exteriores, se pueden consultar los repertorios bibliográficos contenidos en los Anejos números 1 y 2 al estudio titulado *Análisis de la problemática de base que plantea a la industria española la futura aplicación de las libertades de circulación de mercancías, trabajadores y capitales, y la libertad de establecimiento y prestación de servicios, como consecuencia de la adhesión a las Comunidades Europeas.*

1. ALONSO, A.; BARCIA, C.: *El Acuerdo España-Mercado Común.* Madrid. Asociación para el Progreso de la Dirección. 1970.

2. ALONSO, A.: «La empresa española ante el Mercado Común». *El Europeo*, núm. 672, pp. I-III y XX. 1976.
3. ANANIADES, L. C.: *L'association aux Communautés européennes.* Paris. Pichon et Durand-Auzias. 1967.
4. BAILEY, R.: *The European Community in the World.* London. Hutchinson. 1973.
5. *Bâtir l'AELE.* Génève. Sécrétariat de l'AELE. 1968.
6. BLUMENTHAL, W.: «A World of Preferences». *Foreign Affairs*, volumen XLVIII, pp. 549-560. 1970.
7. BOURRINET, J.: *La coopération économique euro-africaine.* Paris. PUF. 1976.
8. COFFEY, P.: *The external Economic Relations of the EEC.* London. The Macmillan Press Ltd. 1976.
9. COHEN, Y.: *Israel and the European Communities.* (Folleto impreso sin fecha ni pie de imprenta.)
10. *Current problems of economic integration. Agricultural and industrial cooperation between developing countries.* New York. United Nations Organisation. 1971.
11. CHAPIN, J. Y.: *Les relations entre la CEE et les pays du bassin méditerranéen.* Bruxelles. Informations Méditerranéennes. 1974.
12. *Europe and the World. The external relations of the Common Market.* Ed. by K. J. Twitchett. London. Europa Publications. 1976.
13. GROSSER, A., e. a.: *Les politiques extérieures européennes dans la crise.* Paris. Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. 1976.
14. HENIG, S.: *External Relations of the European Community: Associations and Trade Agreements.* London. Chatham House. 1971.
15. KIM, C. O.: *La Communauté Economique Européenne dans les relations internationales.* Bruxelles. Presses Universitaires de Bruxelles. 1971.
16. KRAMER, H. R.: *External Relations of an enlarged European Community.* (Documento presentado en el John F. Kennedy Institute Colloquium, celebrado en Tilburg del 25 al 28 de octubre de 1978. Ejemplar policopiado.)
17. *La Communauté et les pays méditerranéens.* Bruxelles. Institut d'Etudes Européennes de l'Université Libre de Bruxelles. 1970.
18. *L'association à la Communauté Economique Européenne.* Bruxelles. Institut d'Etudes Européennes de l'Université Libre de Bruxelles. 1970.

19. *L'Association Européenne de Libre-échange. Structures, règles et fonctionnement.* Génève. Sécrétariat de l'AELE. 1976.
20. LEVI, M.: «La CEE et les pays de la Méditerranée». *Politique Etrangère,* núm. 6, pp. 801-820. 1972.
21. MUSTO, S. A.: *Spanien und die Europäische Gemeinschaften.* Bonn. Europa Union Verlag. 1977.
22. PESCATORE, P.: «External Relations of the European Communities». *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International,* tome CIII, pp. 1-242. 1962.
23. PETIT-LAURENT, Ph.: *Les fondements politiques des engagements de la Communauté européenne en Méditerranée.* Paris. PUF. 1976.
24. «Rapport fait au nom de la Commission Politique sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté». *Document de Séance du Parlement Européen,* número 122, 61-62, 15 de enero de 1962.
25. «Rapport sur la politique commerciale de la Communauté dans le bassin méditerranéen». *Document de Séance du Parlement Européen,* núm. 246, 70-71, 1 de febrero de 1971.
26. RAUX, J.: *Les relations extérieures de la Communauté Economique Européenne.* Paris. Cujas. 1966.
27. *Réflexions d'ensemble relatives aux problèmes de l'élargissement.* Luxembourg. Supplément núm. 1/78 au *Bulletin des Communautés Européennes.* Office des Publications Officielles des Communautés Européennes. 1978.
28. SIOTIS, J.: «L'Europe communautaire et la Méditerranée: les cheminements tortueux d'un "grand dessein"». *Etudes Internationales,* núm. 1. 1978.
29. STERN, R. M., a. o.: *Price Elasticities in International Trade.* London. The Macmillan Press Ltd. 1976.
30. TAMAMES, R.: *Cuatro problemas de la economía española.* Madrid. Península. 1965.
31. *The Lomé Convention and a New International Economic Order.* Ed. by F. A. M. Alting von Geusau. Leyden. Sijthoff. 1977.
32. TOVIAS, A.: *Tariff preferences in mediterranean diplomacy.* London. The Macmillan Press Ltd. 1977.
33. TOVIAS, A.: *Théorie et pratique des Accords commerciaux préférentiels. Application au régime des échanges entre l'Espagne et la CEE.* Bern. Lang. 1974.
34. TSOUKALIS, L.: «The EEC and the Mediterranean: Is "Global" Policy a Misnomer?». *International Affairs,* vol. LIII, pp. 422-438. 1977.

35. TULLOCH, P.: *The politics of preferences. EEC policy making and the generalized systems of preferences.* London. Croom Helm. 1975.
36. VERLOREN VAN THEMAAT, J. P.; EMMERIJ, L. J.: *The European Community and the Third World: Some Economic Effects of the Enlargement with Spain, Greece and Portugal.* (Documento presentado a la Conferencia General de la EADI, European Association of Development Research and Training Institutes, celebrada en Milán del 19 al 23 de septiembre de 1978. Ejemplar policopiado.)
37. VIGNES, D.: *L'association des Etats africains et malgache à la CEE.* Paris. Colin. 1970.
38. WALL, D.: *The European Community's Lomé Convention: «STABEX» and the Third World Aspirations.* London. Trade Policy Research Center. 1976. (Ejemplar policopiado.)
39. WALLACE, W.; HERREMAN, I.: *A Community of Twelve? The Impact of Further Enlargement of the European Communities.* Bruges. De Tempel. 1978.
40. WEINTRAUB, S.: *Trade Preferences for Less Developed Countries.* New York. Praeger. 1976.

COLECCION
«LA INDUSTRIA Y LA CEE»

Volúmenes publicados

1 — Los acuerdos preferenciales de la Comunidad y la industria española.

En preparación

2 — Repercusión en la industria española de las libertades de circulación de mercancías, trabajadores y capital en el ámbito de la CEE.

3 — La industria de bienes de equipo frente a la CEE.

4 — Impacto en el sector textil, de la integración de España en la Comunidad.

5 — Impacto en el sector del automóvil, de la integración de España en la Comunidad.

SERVICIO DE PUBLICACIONES
MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGIA