

La Comunidad Económica Europea como Mercado de Productos Tropicales y América Latina

Por ALFONSO CORONA RENTERÍA

PRIMERA PARTE

LAS DISPOSICIONES DEL TRATADO DE ROMA QUE AFECTAN EL COMERCIO DE PRODUCTOS DE ORIGEN TROPICAL

La aparición en la esfera de las relaciones económicas internacionales de dos tipos de instituciones —zona de libre comercio y mercado común— tendientes a la ampliación y unificación de mercados en escala continental, como un requisito para el crecimiento económico de los países participantes, plantea en una forma novedosa el análisis de las corrientes comerciales que se realizan en el interior y hacia el exterior de esos grandes mercados.

Esto es así, en virtud de que las disposiciones e instrumentos de política económica y social que rigen en cada una de estas instituciones, así como las metas correspondientes, darán lugar, por una parte, a desviaciones del tráfico existente y, por la otra, a la creación de nuevas corrientes comerciales; lo cual, si bien redundará en beneficio de los países miembros de una u otra institución, puede perjudicar las economías de terceros países. Estas consecuencias se temen particularmente por lo que se refiere al futuro de las exportaciones de productos básicos y, como un reflejo de ello, al futuro de la demanda de importaciones de bienes de capital.

El caso que nos ocupa, quedó planteado por primera vez, al firmarse en Roma, el año de 1957, el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, mejor conocida bajo el nombre de Mercado Común Europeo, el cual contiene disposiciones que tienden a afectar la demanda europea de importaciones de productos primarios procedentes de América Latina y del Continente Africano.

La Comunidad Económica Europea puede influir de cuatro modos en la demanda futura de importaciones de productos tropicales en los países del área: a) por el efecto de la tarifa exterior común; b) por la aplicación de las disposiciones agrícolas especiales del Tratado de la Comunidad, sobre la organización de mercados; c) por las disposiciones referentes a las relaciones entre la Comunidad y los países y territorios de ultramar (en particular los países africanos), y d) por el efecto que la expansión y desarrollo económico de Europa ejerzan sobre la propensión a importar productos tropicales.

La tarifa exterior común.—La supresión de barreras aduaneras entre los Estados miembros acarrearía la aplicación simultánea y progresiva de una tarifa aduanera común para terceros países, de tal manera que al finalizar el período de transición, la unión aduanera posea una tarifa única con respecto al exterior. Por lo que se refiere al nivel de esa tarifa exterior, el GATT prevé que los derechos de aduana común en una unión aduanera no deben tener una incidencia general más elevada que los derechos en vigor en los países que constituyen la unión. Así, los derechos de la tarifa exterior común, se establecerían en principio al nivel de la media aritmética de los derechos aplicados entre los países miembros al 1o. de enero de 1957. Hay que señalar que la aplicación de esta regla puede conducir ocasionalmente a resultados incompatibles con las necesidades económicas propias de los países signatarios, ya que en la práctica los derechos comunes fijados para un cierto número de productos agrícolas y minerales, podrían ser superiores a dicha media aritmética.

El Tratado establece diversas disposiciones técnicas por lo que se refiere a ciertos productos cuyos derechos se hallaban suspendidos (lista A, productos industriales principalmente). Por otro lado, estaba previsto que para diversos grupos de productos el nivel de derechos se limitaría a un

CUADRO 1

Derechos del arancel común y derechos en vigor de los aranceles nacionales para ciertos productos

(Derechos ad valorem o equivalentes ad valorem, en porcentaje)

	Arancel exterior común	Benelux	Francia	Rep. Fed. de Alemania	Italia	Media de los derechos en vigor en enero de 1957
Café	16	0	20	26	10.4	14
Cacao	9	0	0	10	0	2.5
Té	35	10	30	52	50	35
Azúcar	80	57	0	0	105	40
Plátanos	20	15	20	0	36	15
Algodón	0	0	0	0	6	1.5

Nota: Con arreglo al párrafo 2 del artículo 19 del Tratado que instituye la Comunidad Económica Europea, los derechos del arancel aduanero común quedaron fijados al nivel de la media aritmética de los derechos aplicados por los Estados Miembros en 1o. de enero de 1957.

FUENTE: Estadísticas nacionales de comercio de los países del Mercado Común.

cierto porcentaje, teniendo en cuenta reglas especiales de cálculo tendientes a elevar la media. Por lo que toca a numerosos productos citados en la lista F¹ anexa al Tratado, la tarifa exterior se fijó teniendo en cuenta las necesidades económicas de los países signatarios. Por otra parte, la discusión sobre la influencia de la tarifa común correspondiente a la lista G² quedó cerrada al fijarse las tasas aplicables a ellos el 29 de febrero y el 2 de marzo de 1960. Estas tarifas instauran en su conjunto un proteccionismo relativamente moderado en comparación con el vigente en Estados Unidos, pero el grado de protección varía sensiblemente de un artículo a otro. Posteriormente se analizará la naturaleza de su incidencia sobre las ventas de los países exportadores de productos tropicales.

Las modalidades de aplicación de la tarifa aduanera común permiten cierta flexibilidad, a condición de que el ritmo sea estrictamente paralelo al de la desmovilización aduanera dentro del área. Para los derechos exteriores bastante próximos unos de otros, la tarifa común se aplicará al final del cuarto año; para los demás derechos, al finalizar la primera y la segunda etapa, los países miembros reducirán cada vez

¹ La lista F incluye ciertos productos tropicales como el plátano fresco, café verde, azúcar de caña, cacao en grano, en bruto o tostado, tabaco en bruto, algodón.

² La lista G comprende: cacao en masa o en panes, en pasta o en polvo; extractos o esencias de café, de té o de mate.

en un 30% la diferencia entre sus derechos actuales y los derechos previstos de la tarifa común. Una cláusula de excepción permite diferir la aplicación de la tarifa común en un límite del 5% del valor de las importaciones que provienen de terceros países. Por otra parte, podrán acordarse contingentes tarifarios bajo ciertas condiciones estrictas (por ejemplo un aprovisionamiento tradicional en el extranjero cuando no exista la posibilidad de una producción suficiente en el interior de la Comunidad y bajo reserva de que no se efectuará ninguna transferencia de actividad en detrimento de un país miembro) que permitirán al país interesado importar con aranceles reducidos o nulos en el límite de las cantidades fijadas por el contingente. Esta cláusula se aplica a los productos de la lista G.

Las disposiciones referentes a la organización de mercados agrícolas.—El alcance de las disposiciones relativas a los productos agrícolas incluidos en el Tratado de Roma (segunda parte, título II: "Agricultura", artículos 38 a 47) no aparece con la misma claridad que el de las disposiciones relativas al comercio de productos industriales. En efecto, si para estos últimos, lo esencial de los obstáculos al intercambio reside en los derechos de aduana y en las restricciones cuantitativas, no sucede lo mismo con el intercambio de productos agrícolas. A los derechos de aduana y a los contingentes se agregan múltiples restricciones que no son sino aspectos de las diversas formas de organización de los mercados agrícolas, que se hacen necesarias por la peculiar estructura social de la agricultura y las condiciones especiales de la producción.

En esas circunstancias, el problema de la liberación del intercambio y la unificación del mercado, no es simplemente comercial sino un verdadero problema de integración con sus aspectos sociales y políticos. La consecuencia es que el Mercado Común para los productos agrícolas —enumerados en la lista del anexo II³ del Tratado— contiene disposiciones particulares que completan o modifican las disposiciones generales del Tratado en el sentido de una política agrícola común que la fusión de los mercados debe realizar.

De acuerdo con el Artículo 39, esa política común tiene por objeto:

"Incrementar la productividad agrícola, asegurar un nivel de vida equitativo de la Comunidad agrícola, estabilizar los mercados, garantizar la seguridad de los aprovisionamientos y asegurar precios razonables en la distribución a los consumidores..."

La persecución simultánea de objetivos tan diversos se traduce, en el Tratado, en tres disposiciones esenciales:

- el mantenimiento de ciertas posibilidades de protección, principalmente por la cláusula de precios mínimos;
- el desarrollo del intercambio en el interior de la Comunidad, en particular por la conclusión de convenios a largo plazo;
- en fin, la organización de mercados y la orientación de la producción agrícola sobre una base europea.

La cláusula de precios mínimos significa que si como un resultado de importaciones excesivas, desciende el precio de los productos agrícolas en el mercado de un país, a un nivel inconveniente para su propia agricultura, a ese país le será permitido fijar un precio mínimo por debajo del cual toda importación quedará prohibida. Sólo los productos que provengan del extranjero a un precio superior podrán introducirse.

En esa forma, de acuerdo con el nivel de los precios mínimos, cada país podrá bloquear completamente la liberación del intercambio de productos agrícolas, lo cual es un resultado incompatible con el espíritu y objetivos del Tratado.

Para que un producto pueda beneficiarse de los convenios a largo plazo, es necesario que exista un excedente en el país exportador y que exista un déficit neto en la producción del país importador. Como de hecho esta disposición atañe sólo a productos básicos, trigo, azúcar y ocasionalmente la carne, y no concierne a los productos tropicales objeto del presente artículo, omitimos el examen de sus implicaciones. Todavía puede agregarse que todas esas disposiciones deben aplicarse evitando toda discriminación, pero hay que advertir que esta previsión sólo se refiere a los miembros del Mercado Común y no a los demás países.

Conviene señalar que cuando se elaboran sistemas complicados de ayuda a la agricultura, se hace muy difícil medir

³ La lista del anexo II de productos agrícolas, abarca todos los productos alimenticios y todas las bebidas, incluidos los de origen tropical como el café y el cacao, azúcar, tabaco, etc.

el grado de protección efectiva y, por lo tanto, saber si la incidencia general de las barreras que la Comunidad opone al comercio exterior de productos agrícolas, es en realidad más elevada que las que existían anteriormente en los territorios que la constituyen. Por otra parte, no hay que olvidar que muchos de los obstáculos que existían antes en los diferentes países europeos habían sido erigidos por razones de balanza de pagos y que, con la desaparición de tales dificultades, semejantes obstáculos no pueden ser por más tiempo un componente de la incidencia general de las medidas de protección agrícola más permanentes de la Comunidad en relación a los otros países. Por lo demás, es bien sabido que en los países industriales, unos cambios relativamente moderados en la protección agrícola originan modificaciones bastante profundas de las necesidades de importación de productos alimenticios.

La asociación de los países y territorios de ultramar a la Comunidad Económica Europea.—El Tratado de Roma prevé la inclusión en el Mercado Común, de importantes territorios no europeos, en su mayor parte de Africa, que mantienen lazos políticos y económicos con Francia y Bélgica (artículos 131 a 136, enumerados en el anexo IV del Tratado).

La fórmula de asociación reside por una parte en la realización de una política de inversiones en común y, por la otra, en el desarrollo de intercambios comerciales recíprocos entre los Estados de la Comunidad y los países y territorios de ultramar. Una convención anexa al Tratado precisa las modalidades de aplicación inmediata durante un primer período de cinco años. Antes de la expiración de esta convención, el Consejo de la Comunidad establecerá a partir de las realizaciones efectuadas, las modalidades previstas para un nuevo período.

El incremento del comercio entre los miembros de la Comunidad y los países y territorios de ultramar implica la doble eliminación progresiva de los derechos de aduana a la entrada de productos que provengan de uno u otro grupo de países, así como la eliminación de restricciones cuantitativas. Los países y territorios de ultramar, de acuerdo a sus necesidades económicas, podrán mantener o establecer una tarifa aduanera, ya sea con el objeto de proteger el desarrollo de una industria o con propósitos fiscales necesarios a sus presupuestos. Cuando el mantenimiento o la modificación de los aranceles lo requiera en ese sentido, la reducción progresiva de los aplicados se llevará hasta el nivel que corresponde a las importaciones que provienen del Estado miembro con el cual cada país o territorio de ultramar sostiene relaciones particulares. El objetivo buscado es que los Estados miembros de la Comunidad, al finalizar el período transitorio, no sufran un régimen discriminatorio. Por lo que se refiere a las restricciones cuantitativas, las reglas generales del Tratado se aplicarán bajo reserva de ciertos modos de cálculo.

CUADRO 2

Importaciones en los seis países de la Comunidad Económica Europea de productos de todas procedencias (A) o procedentes de los territorios asociados de ultramar (B) en 1956.

(En millones de dólares CIF)

		Benelux	Francia	Rep. Fed. de Alemania	Italia	Total
Café	A	113.3	170.7	198.3	75.8	558.1
	B	7.7	115.6	2.6	10.8	136.7
Cacao	A	55.7	33.9	71.5	15.4	176.5
	B	16.6	27.8	10.7	4.9	60.0
Té	A	14.1	2.7	9.9	2.1	28.8
	B	—	—	—	—	—
Azúcar	A	27.5	57.8	27.1	1.8	114.2
	B	0.1	0.2	—	—	0.3
Plátanos	A	13.7	70.5	40.3	10.6	135.1
	B	1.7	69.8	1.1	9.7	82.3
Algodón	A	132.4	231.4	240.8	151.6	756.2
	B	11.8	38.3	7.5	—	57.6

FUENTE: Estadísticas nacionales de comercio de los países del Mercado Común.

Por otro lado, la tarifa exterior común se ha fijado para los principales productos originarios de ultramar a un nivel tal que, sin afectar las corrientes tradicionales de intercambio (se han fijado contingentes tarifarios con derechos reducidos para ciertos productos, como plátano, café...) lo

productores locales puedan beneficiarse de un amplio mercado en Europa, con el objeto de facilitar el desarrollo económico y la elevación de los niveles de vida en los países productores de ultramar.

No obstante, todavía no se ve con claridad si lo esencial del comercio entre los Seis, por una parte, y los territorios asociados por otra, estará en definitiva exento de derechos de aduana y de otras reglamentaciones restrictivas. En todo caso, puede preverse que la asociación de los territorios de ultramar a la Comunidad dará lugar a una discriminación en contra de otros países de África o de otras partes del mundo, que se manifestará no sólo en los aranceles, sino también en los acuerdos o contratos a largo plazo o en los regímenes preferenciales en materia de inversiones. Disposiciones de esta índole intervendrán, concretamente, para canalizar las inversiones alemanas, holandesas e italianas hacia los territorios franceses y quizás, hacia los territorios belgas de África, sea cual fuere su status político actual.

ducción en el interior de la unión económica. Puede ocurrir también que, dadas las circunstancias especiales del caso, el aumento de las importaciones de productos no competidores, como resultado de una reducción preferencial de los derechos fiscales, no provoque un mejoramiento en la utilización de los medios de producción.

Conviene añadir que estos efectos de desviación de comercio sólo se manifestarán gradualmente, durante el período de aplicación de las disposiciones transitorias especiales del Tratado de Roma. Por ejemplo, el Benelux no percibe actualmente ningún derecho sobre el café. El Tratado le autoriza a importar, durante una parte del período de transición, un contingente libre de derechos que corresponde a un porcentaje decreciente de sus importaciones anteriores. Pero una vez terminado este período, sus importaciones estarán sometidas al arancel común del 16%. Italia, cuyo arancel sobre el café es inferior al arancel común, está también autorizada a importar temporalmente cierto contingente so-

CUADRO 3

Preferencias tarifarias en favor de productos tropicales originarios de países y territorios de ultramar a la importación en los Estados Miembros de la Comunidad Económica Europea

Productos	ALEMANIA		B E N E L U X				F R A N C I A				I T A L I A		GRAN BRETANA			
	1.1.1961	31.12.62	1.1.1961	31.12.62		1.1.61	31.12.62		1.1.61	31.12.62		Tarifa	Preferen-			
			CEE	Congo ex Belga	CEE	Congo ex Belga	CEE	Zona Franco	CEE	Zona Franco	CEE	Soma-lia	CEE	Soma-lia	Común al 1.1.70	cias en favor del Commonwealth
Plátanos	0	6 (1.4)	3	15	6	16.5	5	20	6	20	3.6	32.4	6	31.2	20	11
Café verde	0	0	0	0	4.8 (0.72)	4.8 (0.72)	3	18	4	18	13 ^c	30 ^a	4.8 ^b	16	2.5	
Cacao	0	2	0	0	2.7	3	3	3	3	0	0	3.7	0.6	9	1.1	
Algodón	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.2 ^b	0	0	
Cacahuato	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.8	0	0	0	10	

^a Lit/kg.

^b Incidencia media aproximada.

^c En la hipótesis de la reducción suplementaria eventual de 10% prevista por la decisión del 12.5.60 (artículo 1 & 2).

De acuerdo con un informe presentado por un grupo de expertos del GATT⁴ el problema de la discriminación por lo que respecta a los territorios de ultramar, es particularmente grave por dos razones: en primer lugar, tanto los países asociados y favorecidos (posesiones francesas y belgas de África) como los países excluidos de la Comunidad y que sufren una discriminación (países de América Latina, Ghana y otros países) son relativamente pobres y están situados en zonas tropicales; en segundo lugar, sus exportaciones consisten en gran parte en productos tropicales que no compiten con la producción de los Seis, industrialmente muy desarrollados. De ello se desprende que los derechos impuestos por estos últimos países a la importación de productos de origen tropical (tales como el café, el cacao, el plátano y el té) así como los derechos del arancel común que, en definitiva, gravarán estos productos, tienen en gran parte un carácter fiscal y no protector. (Desde el punto de vista de los territorios de ultramar así como de los países que no forman parte de la Comunidad, el arancel común aplicable a estos productos tropicales será evidentemente un arancel protector).

Así pues, la supresión de los aranceles a las importaciones procedentes de los territorios franceses y belgas —agrega el informe del GATT— en virtud del trato preferencial (véase cuadro 3), producirá más desviaciones de tráfico que nuevas corrientes comerciales, ya que el aumento de las importaciones⁵ de café, de cacao, de té y de plátanos procedentes de los territorios de ultramar en los seis países de la Comunidad no podrá desplazar una producción a precios elevados de esas mercancías en dichos países por la simple razón de que ninguno de ellos los produce, mientras que el aumento de las importaciones de productos alimenticios y otros productos competidores procedentes de las regiones favorecidas dará lugar, no sólo a una desviación de tráfico en perjuicio de las exportaciones de países ajenos a la Comunidad, sino también a la aparición de nuevas corrientes comerciales por un mejoramiento de la estructura de la pro-

metido a los derechos actuales. El Tratado contiene una disposición similar que permite a Alemania Occidental la importación temporal libre de derechos de un contingente de plátanos, producto actualmente exento, pero que la aplicación integral del arancel común gravará con un derecho del 20%.

En fin, es posible que el total de las importaciones de los productos de origen tropical en los Estados miembros termine por aumentar, según que el arancel exterior común que debe reemplazar a los aranceles de los Seis sea más o menos elevado, y según sean las reacciones de la demanda en los diversos países.

En la tercera parte del presente trabajo nos proponemos examinar si el aumento total de las importaciones de esos productos en los seis países participantes (aumento posible pero no seguro) tendría alguna probabilidad de compensar las desviaciones de tráfico, que favorecerán a los suministradores de la zona preferencial en detrimento de los países ajenos a la Comunidad, en la medida suficiente para provocar un aumento de las importaciones procedentes de estos últimos países. Aún cuando así sucediese, sin embargo, continuaría existiendo discriminación entre los diversos países tropicales y la producción en los países importadores no experimentarían ninguna de las mejoras que puede originar una utilización más racional de los medios de producción en el caso de las reducciones preferenciales de derechos fiscales.

Los elementos de estudio que habrán de considerarse en el examen propuesto arriba⁶ son: a) nivel del arancel común y reacción de la demanda (tanto en los países cuyo arancel nacional es más bajo que el arancel común, como en los países en que es más elevado), factores éstos determinantes para saber si, después del establecimiento del Mercado Común, la demanda global de importaciones de los Seis será más grande que la suma de sus demandas nacionales antes de la institución de la Comunidad; b) elasticidad de la oferta en los territorios asociados de ultramar, factor determinante para saber en qué proporción los países y territorios de ultramar, por una parte, y los productos exteriores, por otra, se beneficiarán de un aumento de la demanda global o sufrirán de una baja de dicha demanda.

⁴ GATT. *Las tendencias del comercio internacional*, Ginebra, 1958, p. 133.

⁵ En la segunda parte de este trabajo, veremos si en efecto se han incrementado las importaciones de ultramar.

⁶ Op. Cit. p. 134.