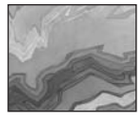
El papel de la política comercial en la revisión de la Agenda de Lisboa

Secretaría General de Comercio Exterior

Introducción

El proyecto de construcción europeo se ha ido forjando por una serie de hitos que han permitido darle el impulso y la renovación necesarios para afrontar retos de especial trascendencia. Este patrón evolutivo de acción-reacción comienza a ser especialmente visible a comienzos de los años ochenta cuando, a pesar de los más de veinte años de existencia de la Comunidad, la creación de un verdadero mercado interior estaba todavía lejos de alcanzarse. Entonces, las barreras proteccionistas, especialmente las de naturaleza no arancelaria, lejos de disminuir habían aumentado de forma significativa como consecuencia de la crisis de los años setenta. Ello motivó que la Comisión Europea, como institución garante de los intereses comunitarios, publicara su *Libro Blanco sobre la realización del Mercado Interior* para proponer las medidas legislativas, casi trescientas, que habrían de adoptarse para crear un gran espacio sin fronteras en el que estuvieran garantizadas las cuatro libertades fundamentales en un contexto de respeto de los principios básicos de la libre competencia. Este texto inspiró la puesta en marcha del más ambicioso de todos los programas de incentivos desde el lado de la oferta jamás lanzado hasta la fecha para eliminar las rigideces y obstáculos que, en los años ochenta, estaban lastrando de manera preocupante el crecimiento del que era el proyecto de integración más avanzado y ambicioso jamás concebido.

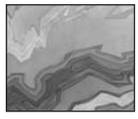
Más de una década después de la aprobación del texto legal que inspiró el Libro Blanco, el Acta Única Europea, y de nuevo ante la preocupante constatación de que la economía europea estaba experimentando una peligrosa inversión de las tendencias con relación a la de su referente tradicional, Estados Unidos, se lanzaría la que se vino a denominar *Agenda de Lisboa*. De nuevo, y tal y como sucediera con el Libro Blanco, el acento se ponía en las políticas de oferta, para afrontar las importantes limitaciones de los mercados comunitarios. Efectivamente, acordada en el Consejo Europeo celebrado en marzo de 2000 en la capital portuguesa, la Agenda se fijó como objetivo estratégico que la Unión Europea se convirtiera para el año 2010 en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible y con un énfasis claro en la cohesión social. Para ello, se acordó como imprescindible favorecer la sociedad de la información, las políticas de investigación y desarrollo, así como las reformas estructurales impulsoras de la competitividad y la innovación en Europa. En la primavera del año 2004, el Consejo Europeo añadió un factor externo a la Estrategia de Lisboa, cuando se señaló que, aumentando globalmente la apertura externa y mejorando las relaciones eco-



nómicas dinámicas entre los socios comerciales, se favorecería las perspectivas de crecimiento. La apertura externa se identificaba, así, como motor de crecimiento, empleo y productividad, incrementando la competitividad, reduciendo las barreras de entrada y aumentando los incentivos para la innovación.

El propósito de las líneas que siguen es analizar esta dimensión externa de la Estrategia de Lisboa, que en última instancia descansa en la creencia de la positiva interrelación entre crecimiento económico y comercio internacional.

Encaje de la política comercial en la Agenda de Lisboa



EN PORTADA

Ya se ha señalado que la Agenda de Lisboa acordada en el Consejo Europeo de marzo de 2000 fijó como objetivo estratégico que la Unión Europea se convirtiera para el año 2010 en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo. Para ello, se diseñó un plan de actuación sustentado en tres pilares: preparar el paso a una economía y una sociedad basadas en el conocimiento; modernizar el modelo social europeo por medio de la educación y la lucha contra la exclusión social; y mantener el índice de crecimiento económico mediante la aplicación de un conjunto de políticas macroeconómicas. El Consejo Europeo invitó además a la Comisión a preparar, antes de cada Consejo de primavera, un informe anual de síntesis en el que habría de reflejar los progresos realizados hasta la fecha.

Sobre la base de este marco habilitante acordado en Lisboa, en el Consejo Europeo de Primavera de marzo de 2004 se reiteraría la validez de los objetivos y el proceso de la Estrategia, si bien se advirtió que el cumplimiento de sus objetivos en la fecha inicialmente prevista obligaba a acelerar de forma importante el ritmo de la reforma. Por esta razón, en ese mismo Consejo se instaría a la Comisión a que estableciera un grupo de alto nivel que llevara a cabo una evaluación independiente de la Agenda y enumerara las medidas que, consideradas conjuntamente, formarían un sólido plan de actuación para la consecución de los objetivos y metas de Lisboa.

El Grupo, presidido por el antiguo Primer Ministro de Países Bajos Wim Kok, presentó en noviembre de 2004 el documento *«Enfrentando el desafío. La estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo»*, más conocido como Informe KOK, y cuyas principales conclusiones se pueden resumir como sigue:

— La Estrategia de Lisboa seguía siendo plenamente válida para la Unión Europea. A pesar de los retrasos acumulados era aún posible, pero sobre todo urgente, seguir aspirando a los objetivos ambiciosos que plantea.

— No obstante lo anterior, la Estrategia tal y como había sido inicialmente concebida adolecía de una serie de limitaciones, siendo quizá la de mayor calado la de su excesiva ambición. Al abarcar muchos ámbitos de actuación no se centra en ninguno de ellos, lo que a su vez alimenta el problema de la indefinición de responsabilidades. Ante este diagnóstico de limitaciones, el Informe señalaba como solución al problema la necesidad de establecer un guión claro para convertir Europa en una economía única, competitiva, dinámica y basada en el conocimiento, para lo que a su vez se invitaba a poner el acento únicamente en dos objetivos: el crecimiento y el empleo.

— El Informe recomendaba, finalmente, que se adoptaran acciones concertadas en una serie de campos prioritarios como los de la sociedad del conocimien-

to, el mercado interior, el entorno empresarial, el mercado de trabajo y el desarrollo sostenible.

En definitiva, propone el Informe Kok simplificar la estrategia inicialmente diseñada señalando que la promoción del crecimiento y del empleo se constituye en el gran reto del proyecto europeo para el que, por otra parte, no sólo se necesita un claro liderazgo político y compromiso de los gobiernos, sino también la participación de los actores sociales y de la ciudadanía.

El Consejo Europeo de Bruselas de noviembre de 2004 recibió el Informe Kok y lanzó el proceso de revisión a mitad de camino de la Estrategia de Lisboa, que concluyó con ocasión del Consejo Europeo de Primavera de marzo de 2005.

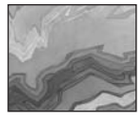
Revisión en la que, a su vez, ha jugado un papel de primer orden el llamado *Informe de Síntesis* de la Comisión, una Comunicación preparada por el Presidente Barroso de acuerdo con el Vicepresidente Verheugen, y a la que acompaña un *Plan de Acción* en el que se incorporan no sólo el programa de Lisboa, sino también las recomendaciones de acción para los Estados miembros y que habrían de incluir en sus programas nacionales de Lisboa.

Así las cosas, los elementos más novedosos de estos documentos son, por un lado, la concentración de la Estrategia en dos grandes objetivos, crecimiento y empleo, por ser las dos condiciones previas y necesarias para asegurar el conjunto de los componentes de Lisboa. Y por otro, la definición bajo estos dos grandes objetivos de tres grandes áreas en las que habría que concentrar todos los esfuerzos, y que son hacer de Europa un espacio atractivo; potenciar el conocimiento y la innovación para el crecimiento; y trabajar por un mayor y mejor empleo.

Pues bien, a partir de esta presentación de los hechos cabe preguntarse acerca de cuál es el encaje de la política comercial comunitaria en este esquema de prioridades y acciones.

La dimensión externa de la Agenda de Lisboa queda recogida de forma expresa cuando se identifica como área central de actuación el aseguramiento de unos mercados abiertos y competitivos, no sólo dentro de las fronteras de Europa sino también fuera de ellas. En este sentido, el propio Comisario de Comercio de la UE, Peter Mandelson, ha señalado en reiteradas ocasiones que la Unión Europea debe utilizar su política comercial para hacer de Europa un bloque más competitivo abriendo sus mercados domésticos y extranjeros y ayudando a las industrias a competir más agresivamente en el mercado internacional**.**

Antes de abordar el estudio de las medidas identificadas desde la vertiente comercial para contribuir al éxito de la Agenda de Lisboa, parece pertinente establecer siquiera brevemente los vínculos que subyacen a la relación entre el comercio internacional y el crecimiento económico, que en última instancia explican esa dimensión internacional.

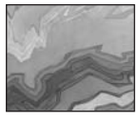


Relación entre comercio y crecimiento económico

El estudio de la relación que cabe establecer entre el comercio internacional y el crecimiento económico ha ocupado un lugar central desde el mismo inicio del nacimiento de la Economía como disciplina con rasgos de Ciencia. Fue Adam Smith quien hace ya más de doscientos años, a la hora de destacar los dos hitos más importantes que a su juicio había vivido la humanidad, señalara el descubrimiento de América y el del paso a las

Indias Orientales por el Cabo de Buena Esperanza. Entendía que las dinámicas generadas como consecuencia de estas dos ampliaciones de mercado habrían de ser más importantes que las derivadas de cualquier innovación propiciada por la Revolución Industrial.

Sin ánimo de exhaustividad, el comercio internacional estimula el crecimiento a través, entre otros, de los siguientes canales. En primer lugar, contribuye a una mejor asignación de los recursos económicos por el aprovechamiento de las ventajas comparativas. El comercio internacional, a través de esas ventajas, determina qué sectores o productos son los que se expanden en cada país y cuáles se contraen, ayudando a que la eficiencia de la economía en su conjunto aumente. Contribuye también a una difusión del conocimiento y de la tecnología. En este sentido, la literatura reciente muestra que las principales fuentes de las variaciones tecnológicas que producen mejoras de la productividad en los países de la OCDE no son nacionales, sino que se localizan en el extranjero. Por último, la apertura de mercados estimula la competencia empresarial, al dar cabida a agentes extranjeros que, con nuevos métodos de producción, incentivan a los empresarios nacionales a innovar para no perder posiciones en sus, hasta entonces, mercados cautivos.



EN PORTADA

Los canales señalados en modo alguno agotan las interrelaciones que cabe establecer entre comercio y crecimiento, pero ofrecen una primera aproximación teórica a las razones que pueden esgrimirse para justificar la dimensión externa de la Agenda de Lisboa. Desde una perspectiva más cercana al quehacer diario de las autoridades comerciales, encontramos otros argumentos que han sido invocados con ese mismo propósito y que se convierten de facto en una guía de acción para los países que se declaran comprometidos con el crecimiento y el empleo.

En primer lugar, la importancia de contar con unos procedimientos arancelarios ágiles que faciliten el comercio internacional de mercancías. Un sistema de procedimientos sobrecargado afecta tanto a exportadores como importadores de forma negativa. El reconocimiento de este problema llevó a la Agencia Nacional Sueca de Comercio a estimar los costes de estos procedimientos, concluyendo que suponen en la actualidad entre el 2,5 y el 10 por 100 del valor del producto.

Es por lo anterior por lo que los beneficios que cabe esperar de una mejora en la facilitación de comercio incluirían:

— El incremento de los flujos de comercio de bienes y servicios.

— El incremento de la competencia y una mayor productividad, sobre la base de la argumentación antes expuesta.

— El fortalecimiento de la eficiencia en el sector público y privado.

— La mejora en el clima de negocios y de la inversión extranjera.

— Una mayor participación de las pequeñas y medianas empresas en el comercio internacional.

En segundo lugar, tal y como señala el Informe Kok, la Agenda de Lisboa no puede realizarse completamente en un contexto en el que los servicios no estén liberalizados. Hay que recordar en este sentido que la liberalización de los servicios, y básicamente los de ramas de especial importancia como los financieros, las telecomunicaciones y los servicios de transportes, comporta una serie de efectos desbordamiento consecuencia de su papel como inputs fundamentales para la producción de bienes y otros servicios. Por lo tanto, se reconoce que los esfuerzos para estimular el sector servicios a través de la liberalización

externa son cruciales para algunas de las áreas prioritarias de la Agenda de Lisboa.

En tercer lugar se precisa reforzar los derechos de propiedad intelectual. Recordemos que la Estrategia de Lisboa tiene como uno de sus objetivos promover tanto la creación como la difusión científica y tecnológica, para lo cual la protección de los derechos de propiedad intelectual se antoja componente esencial. Además, desde una perspectiva externa, el reforzamiento de esos derechos en terceros países es clave para que las industrias europeas se mantengan competitivas en el exterior y se garanticen unas rentas de monopolio sobre sus inversiones en investigación y desarrollo que permitan su recuperación. Así, cabe establecer un vínculo entre la protección de los derechos de propiedad intelectual y la consecución del objetivo de la Agenda de Lisboa de aumentar el gasto en investigación y desarrollo hasta el 3 por 100 del PIB, para favorecer la transición hacia esa economía demandada basada en el conocimiento y la información.

Hechas estas precisiones acerca de cómo influye el comercio y las cuestiones directamente relacionadas con él sobre los objetivos de Lisboa, vamos a continuación a presentar las medidas concretas de política comercial identificadas por la Comisión.

Medidas comerciales de la Agenda de Lisboa revisada

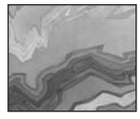
Ya se ha señalado que la Agenda de Lisboa revisada a la luz del Informe Kok identifica como una de las áreas centrales de actuación para conseguir una Europa más atractiva para la inversión y el empleo el aseguramiento de unos mercados abiertos y competitivos, no sólo dentro de las fronteras de Europa sino también fuera de ellas.

Son varias las medidas que con ese objetivo se proponen. De entre ellas, destacamos la conclusión exitosa de la actual Ronda de negociación en el seno de la Organización Mundial de Comercio; la firma de nuevos acuerdos de libre comercio; y la convergencia reguladora a escala internacional.

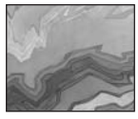
En relación con la negociación comercial multilateral, el Informe de Síntesis de la Comisión señala que la Unión Europea está trabajando intensamente y así continuará haciéndolo en el futuro, para el éxito de la actual Ronda de Doha. Parece pertinente recordar en estas líneas que ese resultado aportaría aproximadamente 2,8 billones de dólares a la renta mundial entre los años 2005 y 2015, con un impacto especialmente importante para los países en vías de desarrollo por cuanto se estima que 320 millones de personas saldrían de la pobreza en el año 2015.

Esa actuación en el plano multilateral debe ser reforzada en el ámbito bilateral con la firma de nuevos acuerdos de libre comercio por parte de la Unión Europea. De los que en estos momentos se están negociando, uno cobra especial importancia: el de MERCOSUR. El Informe de Síntesis es consciente de la importancia de este bloque comercial y así lo reconoce cuando, de forma expresa, lo señala como unos de los acuerdos prioritarios para la Unión Europea. Ese interés obedece, no sólo a la importancia de los flujos comerciales existentes sino también, y fundamentalmente, al propósito de equilibrar tanto el peso económico e institucional de los Estados Unidos en la región, como la creciente presencia comercial de los países asiáticos.

En cuanto al impacto que se le supone a estas medidas comerciales sobre el



crecimiento y el empleo, indicadores últimos del grado de cumplimiento de la Agenda de Lisboa, se produce por diferentes canales. En primer lugar, por la apertura de mercados y la mejora del acceso a los mismos para los productos y servicios de la UE, a través de reducciones significativas de las barreras, tanto arancelarias como no arancelarias. En segundo lugar, nuevas y mejores reglas y disciplinas comerciales, especialmente en relación con la facilitación del comercio, los instrumentos de defensa comercial y las medidas no arancelarias, no pueden sino redundar de forma positiva en los intercambios de comercio y, por ende, en los objetivos de Lisboa. Lo mismo cabe señalar una mayor predictibilidad, simplificación y transparencia de las medidas de terceros países que afectan a las exportaciones de la UE. Por último, es posible señalar el efecto positivo de una clarificación y extensión de las Indicaciones Geográficas, en la dirección de aumentar los productos de la Unión protegidos por esas indicaciones, así como de la creación de reglas que aseguren las condiciones comerciales en las que las empresas europeas actúan.



EN PORTADA

Junto a la importancia de las negociaciones comerciales multilaterales y regionales, la Comisión señala en su Comunicación la conveniencia de impulsar una convergencia reguladora y administrativa a nivel internacional. Asegurar una convergencia lo mayor posible en ese campo, en particular en las relaciones comerciales transatlánticas con los socios principales de la UE, así como con los mercados emergentes de Asia y con los países de mayor cercanía, fundamentalmente de la cuenca mediterránea, comporta el potencial de significativas reducciones de costes y aumentos de productividad que justifican por sí solos que la Comisión haya recogido su deseo expreso de avanzar de manera activa en la consecución de este objetivo.

Conclusiones

Hemos podido comprobar a lo largo de estas líneas la pertinencia de la inclusión de una dimensión internacional en la Agenda de Lisboa. La Comisión se ha fijado como objetivo aprovechar los beneficios que la apertura al comercio y a la inversión internacional comportan para el crecimiento económico. En última instancia, lo que está en juego no es únicamente la consecución de los objetivos de Lisboa, sino cuestiones que trascienden a lo puramente económico y que están directamente relacionadas con las señas de identidad de nuestro continente, entre ellas, la defensa del modelo social europeo.