

Francisco Bataller Martín*

Josep M^a Jordán Galduf**

¿ADÓNDE VA LA POLÍTICA COMERCIAL EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA?

Este artículo analiza la evolución de la política comercial de la Unión Europea y el cambio de orientación que está experimentando en la actualidad. El mayor énfasis que ahora pone la Unión Europea en sus acuerdos bilaterales pretende aprovechar el empuje de las economías emergentes y apuntalar las relaciones con sus principales socios. Dicho énfasis no puede distraerle de su compromiso histórico con el multilateralismo ni marginar del sistema comercial multilateral a los países en desarrollo.

Palabras clave: política comercial, acuerdos bilaterales, relaciones multilaterales, Unión Europea, OMC.
Clasificación JEL: F13, F15, F43, F53.

1. Introducción

La política comercial de la Unión Europea parece experimentar en los últimos años un cambio de orientación especialmente significativo. Ello se confirmó en el Consejo Europeo de febrero de 2013 que adoptó, entre otras, la siguiente conclusión en materia de política comercial: «aunque la UE mantiene su empeño en seguir desarrollando el sistema comercial multilateral, su atención inmediata se dirige al desarrollo de sus re-

laciones comerciales bilaterales» (Consejo Europeo, 2013). Este giro lo inició ya la Comisión Europea en 2006, en su Comunicación «Una Europa global: competir en el mundo» (Comisión Europea, 2006). En ella, en efecto, se postulaba que, más allá del multilateralismo, la UE debía esforzarse por promover una liberalización más amplia y rápida de los intercambios comerciales en el marco de unas relaciones bilaterales impulsadas por acuerdos de libre comercio.

Mientras tanto, en mayo de 2013, los 153 países miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC) elegían como nuevo director general al brasileño Roberto Carvalho de Azevêdo, asumiendo éste el gran reto de avanzar en la apertura comercial multilateral tratando de culminar la Agenda de Doha (nombre de la última ronda de negociaciones comerciales

* Dirección General de Desarrollo y Cooperación. Comisión Europea.

** Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Valencia.

Las opiniones expresadas son las de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de las instituciones en las que trabajan.

multilaterales) y evitar que aquella organización pierda su relevancia como árbitro del comercio internacional, dada la proliferación de acuerdos bilaterales, como los emprendidos por la UE, EE UU y otros países. ¿Hasta qué punto y en qué sentido se hallan contrapuestos hoy el bilateralismo y el multilateralismo en las relaciones comerciales internacionales de la Unión Europea?

El objeto de este artículo es analizar las razones que explican ese cambio reciente en la orientación de la política comercial de la Unión Europea, desde un enfoque que tradicionalmente ha puesto más énfasis en el multilateralismo y el regionalismo a otro que preconiza más el bilateralismo. ¿Se debe a un fracaso de los dos primeros o se debe a otros factores de carácter estratégico en el contexto actual de las relaciones internacionales? ¿Qué implicaciones pueden tener los cambios que hay en marcha?

Para contestar a estas y a otras preguntas, el artículo se organiza del siguiente modo. En el segundo apartado se expone de forma esquemática el modo en que se combinan las dimensiones multilateral y bilateral en la política comercial de la UE. En el tercer apartado se estudia la evolución que han seguido el comercio exterior y las relaciones bilaterales de la UE. En el cuarto apartado se analizan los factores que subyacen al cambio de orientación de la UE, con un mayor acento en el bilateralismo, y sus posibles implicaciones. En el quinto apartado se alude a tres casos específicos sobre las tensiones entre bilateralismo, regionalismo y multilateralismo. Finalmente, en el sexto apartado se extraen las conclusiones más importantes.

2. Las dimensiones multilateral y bilateral en la política comercial de la Unión Europea

La política comercial común ha sido, desde los inicios de la integración europea, una de las pocas competencias exclusivas de la Unión. El Tratado de Roma ya enumeró los objetivos de dicha política, que luego se han completado en los sucesivos Tratados de la UE: promover los valores e intereses europeos y

contribuir al desarrollo del comercio mundial mediante la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y a las inversiones extranjeras directas, así como apoyar el progreso de los países en desarrollo y la construcción de un sistema internacional basado en la cooperación multilateral y la buena gobernanza mundial.

Para el análisis de esta política comercial común es útil separarla en dos bloques: la política comercial autónoma y la política comercial convencional (Batailler y Jordán, 2013). La primera se refiere a las medidas adoptadas unilateralmente por la UE, mientras que la segunda alude a los compromisos adquiridos bilateral o multilateralmente por la Unión. Ambas han de respetar las obligaciones derivadas de la pertenencia a la OMC (sucesora del GATT, mecanismo de negociación multilateral establecido a poco de concluir la Segunda Guerra Mundial), especialmente la cláusula de «nación más favorecida» (NMF) con sus excepciones específicas.

De hecho, los compromisos multilaterales establecidos en el seno del GATT-OMC han marcado crecientemente las pautas de las políticas comerciales de la mayoría de los países desde mediados del Siglo XX y han influido de manera decisiva en la evolución del comercio internacional en las últimas décadas (Antuñano, Bacaria y Bonete, 2013). En el seno del GATT, se llevaron a cabo ocho rondas de negociación multilateral, la última de las cuales fue la Ronda Uruguay (1986-1994) que culminó con la creación de la OMC. Posteriormente, en el seno de esa nueva organización, se lanzó en 2001 una ronda adicional de negociación multilateral, la Ronda de Doha, que hasta ahora no se ha podido concluir.

La política comercial autónoma de la Unión Europea incluye las medidas arancelarias, las medidas de defensa comercial y su Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). La UE adoptó ya en los años sesenta un arancel aduanero común, que se calculó sobre la base de una media de los tipos vigentes de los aranceles nacionales de los seis países fundado-

res. Los restantes países que han ido adhiriéndose a la UE han tenido que adoptar (tras un período transitorio) las tarifas del Arancel Aduanero Común vigente en ese momento. El nivel de éste (que varía por productos) ha sido objeto de sucesivas reducciones a lo largo del tiempo como resultado de las negociaciones multilaterales del GATT.

El SPG supone la concesión de una exención o una reducción de los derechos arancelarios a los productos manufacturados y a determinados productos agrícolas procedentes de los países en desarrollo, en aplicación de la «cláusula de habilitación» del GATT-OMC (que permite otorgar preferencias comerciales a estos países como una excepción a la cláusula NMF). Se trata de un instrumento arancelario autónomo y complementario de la liberalización multilateral de la OMC, que forma parte, al mismo tiempo, de la política comercial común y de la política de cooperación al desarrollo de la UE; un mecanismo transitorio que se deja de aplicar cuando los países alcanzan un determinado nivel de desarrollo.

Las reformas recientes del SPG han vuelto de nuevo a encauzar su utilización por los países en desarrollo más vulnerables y necesitados, ya que los países que han tendido a beneficiarse más del mismo son aquéllos con mayor dinamismo y potencial económico, y por ello han ido quedando excluidos de dichas ventajas. Las preferencias varían en función de la sensibilidad de los productos, y hay además un mecanismo de graduación que comporta la posible eliminación de un determinado país de los beneficios totales o parciales del SPG. Igualmente, se excluyen de los beneficios del SPG a aquellos países que tengan un acuerdo de libre comercio con la UE.

Por otra parte, la política comercial convencional de la UE incluye los acuerdos firmados con terceros países (y regiones), la mayoría en vías de desarrollo. El abanico de acuerdos bilaterales de la UE es muy amplio, aunque con frecuencia no se trata de acuerdos exclusivamente (o prioritariamente) comerciales. Así, junto a los acuerdos de libre comercio, predominan

los acuerdos de cooperación y los de asociación que contemplan diversas formas de diálogo institucional, apoyo y estrechamiento de las relaciones mutuas.

La política comercial convencional ha sido y es utilizada para alcanzar amplios objetivos de política exterior por parte de la UE. Un primer objetivo ha sido y sigue siendo facilitar la adhesión de los nuevos Estados miembros. Un segundo objetivo ha sido y es vincular a la Unión con su entorno próximo (los países de la EFTA, de Europa Oriental y del Mediterráneo Meridional) con el fin de establecer un espacio de prosperidad y buena vecindad. Un tercer objetivo es aumentar las oportunidades de exportación de los países en desarrollo (como el Acuerdo de Cotonou con los países ACP: África, Caribe y Pacífico). Y un cuarto objetivo, al que la UE ha prestado una mayor atención en los últimos años, es lograr equilibrios estratégicos con países y grupos emergentes económicamente.

La naturaleza y grado de preferencia de las relaciones comerciales de la UE con países terceros (o regiones) varía según los lazos históricos y las prioridades geoestratégicas. De cualquier modo, el margen de preferencia ha ido perdiendo significación conforme ha avanzado la liberalización multilateral y conforme se extienden también progresivamente las áreas de libre comercio entre la UE y un mayor número países.

3. La evolución del comercio exterior y las relaciones bilaterales de la Unión Europea

El proceso de liberalización progresiva del comercio internacional llevado a cabo en las rondas de negociación multilateral del GATT en el pasado siglo permitieron una expansión formidable de los intercambios comerciales, y ello ha operado a su vez como un factor decisivo del crecimiento económico a escala mundial. La Unión Europea ha sido, junto a Estados Unidos, un actor principal de esas rondas de negociación multilateral y del proceso de liberalización comercial.

Como resultado de este proceso de negociación multilateral, así como de los numerosos acuerdos bi-

CUADRO 1

COMERCIO INTERIOR Y EXTERIOR
DE LA UE15 Y LA UE27
(% sobre el comercio total de la UE)

	UE15					UE27	
	1960	1970	1980	1990	2000	2000	2010
Importaciones							
Intra-UE.....	46,0	56,5	54,0	64,2	59,1	63,5	62,1
Extra-UE.....	54,0	43,5	46,0	35,8	40,9	36,5	37,9
Total.....	100,0						
Exportaciones							
Intra-UE.....	49,4	59,7	61,0	66,8	62,4	68,0	65,3
Extra-UE.....	50,6	40,3	39,0	33,2	37,6	32,0	34,7
Total.....	100,0						

FUENTE: Eurostat.

laterales suscritos con diferentes países y las concesiones otorgadas por la UE a través de su Sistema de Preferencias Generalizadas, la Unión Europea ha acompañado la liberalización de su comercio intracomunitario con una progresiva apertura comercial frente al exterior. Todo lo cual ha hecho de la UE uno de los bloques comerciales más abiertos del mundo.

La Unión Europea es así, a la vez, tanto la iniciativa de integración regional más importante que opera en el mundo, como también su principal entidad comercial. Las sucesivas ampliaciones de la UE y la profundización de su proceso de integración han implicado, sin duda, una intensificación del comercio intracomunitario. Aún así, el comercio exterior de la UE tiene un gran peso en su economía, de manera que sus niveles de producción y renta resultan tremendamente dependientes de las transacciones exteriores.

Efectivamente, como puede observarse en el Cuadro 1, en las últimas décadas ha ido aumentando la importancia relativa del comercio entre los Estados miembros en el comercio total de la UE. No obstante, el comercio con terceros países no ha cesado de crecer también en términos absolutos. En la década

CUADRO 2

IMPORTANCIA DEL COMERCIO EXTERIOR
DE LA UE, EE UU, JAPÓN Y CHINA EN EL
COMERCIO MUNDIAL
(% del total mundial)

	1960	1970	1980	1990	2000	2010
UE						
Importaciones.....	31,1	27,0	26,8	22,3	19,2	17,3
Exportaciones.....	29,3	25,1	21,4	20,9	18,5	16,0
EE UU						
Importaciones.....	18,0	19,3	17,6	20,6	24,1	16,7
Exportaciones.....	24,9	21,0	16,1	16,5	15,9	11,2
Japón						
Importaciones.....	4,6	8,5	9,7	9,4	7,3	5,8
Exportaciones.....	4,7	9,2	9,5	12,1	9,4	6,4
China						
Importaciones.....	-	-	0,5	0,8	4,0	11,1
Exportaciones.....	-	-	0,6	1,1	5,2	13,8

NOTA: El comercio intra-UE no está incluido en el cálculo de estos porcentajes, y la UE es hasta 2000 la UE15 y en 2010 la UE27.

FUENTE: Eurostat.

de los años sesenta del siglo pasado, con la eliminación de los aranceles y de otras barreras comerciales intracomunitarias, se produjo el mayor incremento relativo en el comercio interior de la UE. Dicho proceso se vio frenado en la década de los setenta como consecuencia del alza del precio del petróleo (que llevó a aumentar el valor de las importaciones extracomunitarias). En los años ochenta se intensificó de nuevo el avance del comercio interior de la UE con la ampliación hacia el Sur y el empujón que representó el programa del mercado único al final de la década. En los noventa, sin embargo, el proceso se estabilizó y se redujo incluso la importancia relativa del comercio entre los Estados miembros. Ahora bien, en la primera década del Siglo XXI este comercio se volvió a recuperar con el impulso de la adhesión de nuevos Estados a la Unión.

Simultáneamente, como muestra el Cuadro 2, la importancia de la UE en el contexto mundial se ha

CUADRO 3

ORIENTACIÓN EXTERIOR
DE LA UE15 Y LA UE27
(% del comercio con el exterior de la UE
sobre el PIB de la UE)

	UE15					UE27	
	1960	1970	1980	1990	2000	2000	2010
Importaciones	7,9	8,0	11,4	8,5	12,0	10,8	12,2
Exportaciones	6,1	6,9	8,6	7,6	11,0	9,3	11,2

FUENTE: Eurostat.

visto reducida en términos relativos (no absolutos) en las últimas décadas. Aún así, las importaciones y las exportaciones exteriores de la Unión todavía representan una alta proporción del total de las transacciones internacionales. Los porcentajes de participación se han reducido también en el caso de Estados Unidos y de Japón (cuyo peso es ya bastante menor). Gradualmente, estos tres grandes actores del escenario económico internacional están siendo acompañados por otros países emergentes, que han ido aumentando su peso relativo en el comercio mundial, entre los que destaca el caso de China, convertido ya en el tercer país más importante del mundo a este respecto.

Ahora bien, como refleja el Cuadro 3, lo más significativo desde el punto de vista de la apertura comercial es que la UE ha tendido a aumentar (en vez de a disminuir, como podría hacer pensar el aumento de su dimensión interior) su orientación internacional. Actualmente las importaciones del exterior representan algo más de un 12 por 100 del PIB de la Unión, y las exportaciones al exterior en torno a un 11 por 100. El incremento de estos porcentajes a lo largo del tiempo muestra que la integración europea no ha sido a costa de los flujos de comercio con otras áreas y países, indicando que los efectos de creación de comercio han excedido a los de desviación de comercio.

CUADRO 4

COMERCIO EXTERIOR DE LA UE25, 2005,
Y UE27, 2011, CON SUS PRINCIPALES
SOCIOS EN CADA CONTINENTE
(Cuota en % de cada país
en el comercio de la UE)

	Importaciones		Exportaciones	
	UE25 2005	UE27 2011	UE25 2005	UE27 2011
Europa				
Noruega	5,7	6,6	3,1	3,0
Suiza	5,6	6,4	7,7	7,9
Turquía.....	2,8	2,8	3,9	4,7
Rusia.....	9,3	11,8	5,3	7,1
África				
Argelia.....	1,8	1,6	1,0	1,1
Libia	1,7	0,6	0,3	0,1
Marruecos.....	0,8	0,5	1,1	1,0
Sudáfrica.....	1,4	1,1	1,7	1,7
América				
Estados Unidos...	13,7	10,9	23,5	17,0
Canadá	1,5	1,4	2,2	1,8
México.....	0,8	1,0	1,6	1,6
Brasil.....	2,0	2,2	1,5	2,3
Asia				
China.....	13,4	17,3	4,8	8,0
Japón	6,2	4,0	4,1	3,2
Corea del Sur.....	2,9	2,1	1,9	2,1
India	1,6	2,3	2,0	2,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

NOTA: El comercio intra-UE no está incluido en el cálculo de estos porcentajes.

FUENTE: Eurostat.

Dicho todo lo anterior, cabe ahora reseñar la forma en que han evolucionado las relaciones bilaterales de la UE con diferentes grupos de países, y en particular con sus socios comerciales más importantes (que en cada continente son los que aparecen en el Cuadro 4). De todos ellos, seis países (Estados Unidos, China, Rusia, Japón, Australia y Nueva Zelanda) representan para la UE el origen del 50 por 100 de sus importaciones industriales y el 17 por 100 de sus importaciones agrícolas; así como el destino del 40 por 100 de sus exportaciones industriales y el 35

por 100 de sus exportaciones agrícolas (Comisión Europea, 2010b).

Las relaciones con Estados Unidos, Japón y otros países industrializados no europeos

Junto con un pequeño número de otros países industrializados de menor entidad (como Canadá, Australia y Nueva Zelanda), Estados Unidos y Japón son prácticamente los únicos países cuya relación con la UE no está regida hasta ahora por tratamientos preferenciales, sino tan solo por la cláusula NMF. En otras palabras, los aranceles comunitarios frente a estos países son los más altos que la UE aplica en sus relaciones comerciales externas con los países pertenecientes a la OMC. En 2009, sin embargo, la UE y Canadá iniciaron un proceso de negociación para la firma de un acuerdo de libre comercio, que está previsto que concluya en 2013. Por otro lado, la Unión Europea y Estados Unidos han iniciado ese mismo año un proceso de negociación para la firma de un posible acuerdo de libre comercio. Y un proyecto similar ha sido lanzado también entre la UE y Japón en 2013.

La relación de la UE con Estados Unidos y Japón no está exenta de competencia mutua (y conflictos), pero también de complementariedad. Como muestra el Cuadro 4, ambos países son destacados socios comerciales de la UE, además de compartir con ellos décadas recientes de cooperación mutua y liderazgo en los foros económicos internacionales. La cuota de EE UU en las importaciones de la UE ha supuesto en torno a un 20 por 100 en las últimas décadas, aunque se ha reducido hasta un 10 por 100 más recientemente; y su cuota en las exportaciones de la UE se ha situado entre el 20 y el 25 por 100 en los últimos años. El peso relativo de Japón es mucho menor tanto en las importaciones como en las exportaciones de la UE, habiéndose producido un descenso en ambos casos en los últimos 20 años.

Sin duda, la UE y EE UU mantienen la que posiblemente sea la relación política y económica más impor-

tante del mundo. Su comunidad de intereses y su interdependencia quedaron reflejadas en la Declaración Transatlántica de 1990 que, por primera vez, institucionalizó un diálogo político y económico a nivel presidencial anual entre ambas partes. En 2007 se creó un Consejo Económico Transatlántico y se estableció un Acuerdo Económico Marco, fruto de ese proceso es la actual negociación para alcanzar un acuerdo comercial de libre cambio.

De igual manera, la UE y Japón suscribieron una declaración conjunta sobre sus relaciones bilaterales (Declaración de La Haya de 1991) que ha permitido definir las áreas prioritarias de cooperación e institucionalizar la celebración de cumbres presidenciales anuales (siendo un tema de gran interés mutuo la cooperación reglamentaria). Asimismo, otras cumbres o encuentros ministeriales de carácter bilateral se celebran regularmente con países industrializados no europeos (como Canadá, Australia, Nueva Zelanda, etcétera), aparte de las reuniones plurilaterales que suelen tener lugar en un contexto más amplio (G8, G20).

Los acuerdos con los países de la EFTA

Las especiales relaciones de la UE con los vecinos países de la EFTA han obedecido tanto a la prioridad de definir un espacio económico europeo como a exigencias de tipo estratégico. Tras ellas se halla la voluntad implícita por parte de la UE de una adhesión futura de esos países a la Unión. La primera ampliación de la UE supuso ya la adhesión de ciertos miembros de la EFTA (Reino Unido y Dinamarca) y, con ese motivo, se estableció progresivamente una zona de libre comercio para productos industriales con los restantes países de la EFTA. La realización posterior del Mercado Único llevó a dichos países a buscar fórmulas de participación en el mismo, que desembocaron en la creación del llamado Espacio Económico Europeo (EEE) en 1992.

Ese «mercado europeo ampliado» entró en vigor en 1994 en la UE y en todos los países de la EFTA ex-

cepto Suiza (que se autoexcluyó), e implicó que la UE completara la zona de libre comercio con ellos para productos manufacturados (y agrícolas transformados) con la eliminación de las barreras no arancelarias y la simplificación de las reglas de origen. A la vez, se avanzó en la liberalización del mercado agrícola y pesquero, y se añadió la libre circulación de personas, servicios y capitales. Dado que el 1 de enero de 1995 Suecia, Austria y Finlandia pasaron a integrarse en la UE, en la actualidad solo quedan en la EFTA cuatro países: Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza. Los tres primeros aparecen relacionados con la UE mediante el amplio acuerdo relativo al EEE (e Islandia, incluso, mediante unas negociaciones para su posible adhesión), mientras que Suiza lo está a través del previo acuerdo de área de libre comercio.

Como puede observarse en el Cuadro 4, esos países conforman una importante entidad comercial con y para la UE, siendo el origen y el destino de buena parte de sus intercambios exteriores. Tras Estados Unidos, la EFTA constituye el principal socio comercial de la UE en el mundo occidental, a lo que ha contribuido evidentemente la considerable liberalización de sus intercambios mutuos (que son, sobre todo, de carácter intraindustrial). En particular, destaca el gran aumento de la participación de dichos países en los intercambios de la UE a lo largo de los años ochenta. Ésta se reduce en los años noventa (a favor de ciertas economías emergentes y del Este de Europa), pero ha quedado estabilizada con posterioridad.

La política de preadhesión con los países balcánicos y Turquía

Tras los conflictos en los Balcanes Occidentales en la década de los noventa (con la desmembración de Yugoslavia), la pacificación progresiva de la zona llevó a una creciente aproximación de estos países a la UE. Uno de ellos, Eslovenia (que llegó a librarse prácticamente de episodios bélicos) accedió a la UE en 2004, y a los demás la Unión les ofreció una

perspectiva de posible adhesión de la que ya se ha beneficiado Croacia con su acceso a la UE en 2013. Asimismo, Macedonia ya es un país candidato a la adhesión, como también lo son Montenegro y Serbia, mientras que Albania, Bosnia Herzegovina y Kosovo son candidatos potenciales. Con todos estos países, así como con Turquía (país candidato desde 1999, pero cuya candidatura ha planteado y continua planteando importantes desafíos estratégicos), la relación es de particular intensidad, y busca, en el camino a su integración en la UE, la mayor aproximación posible de las normativas, políticas y condiciones socioeconómicas y políticas de estos países con las de la Unión. Con todos ellos la UE ha establecido acuerdos de libre comercio en años recientes.

La Política Europea de Vecindad

Según se indicaba más arriba, un primer objetivo de la política comercial convencional era y es preparar la adhesión de los nuevos Estados miembros, y un segundo objetivo consiste en desarrollar relaciones preferentes con los países vecinos para establecer un espacio de prosperidad y buena vecindad basado en valores comunes. Los países de la EFTA forman parte de ese entorno pero, al mismo tiempo, según se ha señalado, tienen la puerta abierta para su posible incorporación a la UE, y los países balcánicos y Turquía han adquirido, *de facto*, una condición semejante. Un carácter diferente, aunque especial, tiene la política de la Unión respecto a los países de su entorno próximo, cuya adhesión no se vislumbra.

Se trata de dos grupos de países: por un lado, los pertenecientes a la Europa Oriental; por otro lado, los pertenecientes al Mediterráneo Meridional y Oriental. En ambos casos, en respuesta al debate sobre las fronteras de Europa y el establecimiento de la UE27, hoy UE28, la Unión se ha propuesto fortalecer vínculos a través de la denominada Política Europea de Vecindad (PEV). Dicha política fue lanzada en el contexto de la quinta ampliación de la UE, con el fin de lograr que la

Unión ampliada, lejos de establecer nuevas líneas divisorias con los países vecinos, fuese capaz de extender sus beneficios hacia éstos, propiciando su desarrollo económico y consolidando su estabilidad y seguridad.

Dicha política ofrece una relación privilegiada a ambos grupos de países, al permitirles una participación intensa en la UE ampliada sobre la base de un compromiso en torno a unos valores comunes: democracia y derechos humanos, Estado de derecho, buena gobernanza y principios de una economía de mercado, y un desarrollo sostenible. Para lograrlo se articulan bilateralmente unos Planes de Acción que abarcan tres ámbitos claves: *i)* el diálogo político y de seguridad; *ii)* una política de desarrollo económico y social (que ofrece a dichos países la perspectiva de participar en el mercado interior y en diversos programas comunitarios); y *iii)* la cooperación en el ámbito de la justicia y los asuntos interiores.

Evidentemente, la Política Europea de Vecindad no se construye en el vacío. Sus cimientos se encuentran en las iniciativas establecidas anteriormente por la UE, tanto para la Europa Oriental como para el Mediterráneo Meridional y Oriental, las cuales se refieren brevemente a continuación.

La Europa Oriental

En esta zona, la PEV se dirigió originariamente a Rusia, Bielorrusia, Ucrania y Moldavia, y desde junio de 2004 incluye también a Armenia, Azerbaiyán y Georgia, mientras que Rusia ha optado por una relación especial al margen de la PEV. La relación con los vecinos orientales se había fundado desde la mitad de los años noventa en los acuerdos de Asociación y Cooperación con los países miembros (excepto Bielorrusia) de la denominada Comunidad de Estados Independientes (CEI) que sigue agrupando nominalmente a los países de la antigua Unión Soviética.

La relación de la Unión con los países de esta zona ha avanzado considerablemente en los últimos años y la PEV la ha impulsado mucho más con la aplica-

ción de Planes de Acción operativos en Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Moldavia y Ucrania. Con este último ya se ha concluido un acuerdo de libre comercio (pendiente de ratificación una vez se cumplan sus condiciones políticas). Negociaciones similares ya han concluido con Moldavia y progresan con Armenia y Georgia.

El Acuerdo de Asociación y de Cooperación con Rusia fue establecido en 1997 y renovado en 2008, y se funda en la prioridad estratégica de este país del que dependen en muy alto grado las importaciones de petróleo, gas y uranio de la UE. Como los demás acuerdos de este tipo, estipula la promoción internacional de la paz y la seguridad, y el apoyo de las normas democráticas y las libertades políticas y económicas. Su contenido abarca el diálogo político y económico (que contribuyó a facilitar el acceso de Rusia a la OMC en 2012), el comercio de bienes y servicios, la inversión empresarial y la cooperación financiera y técnica. Están establecidas asimismo unas cumbres presidenciales periódicas tendentes a intensificar su asociación estratégica.

Durante los años noventa la cuota de Rusia y los demás miembros del CEI en el comercio exterior de la UE se mantuvo prácticamente estancada (en contraste con la intensificación que se produjo de las relaciones comerciales entre la UE y los países de Europa Central y Oriental). Sin embargo, como refleja el Cuadro 4, en los últimos años se han reactivado los intercambios comerciales entre la UE y Rusia, con el consiguiente incremento de la cuota de este país en las importaciones y las exportaciones de la UE.

El Mediterráneo Meridional y Oriental

En este área, la Política Europea de Vecindad, puesta en marcha en 2004, se aplica a todos los países no miembros de la UE que participan en la estrategia de Asociación Euromediterránea (conocida también como Proceso de Barcelona, por haberse lanzado en esta ciudad en noviembre de 1995): Marruecos, Arge-

lia, Túnez, Egipto, Israel, la Autoridad Palestina, Jordania, Líbano y Siria. Desde sus comienzos, Turquía quedó excluida de la PEV dado que, aunque sigue participando políticamente en el Proceso de Barcelona, sus relaciones con la UE se inscriben en un marco de preadhesión. Y también se hallaba excluida por otras razones Libia, aunque está prevista su incorporación a las relaciones euromediterráneas tras los cambios políticos experimentados a partir de 2011.

La estrategia de Asociación Euromediterránea estableció un doble mecanismo, bilateral y regional, con los objetivos de crear una zona de paz y estabilidad, de prosperidad compartida, de diálogo cultural e intercambio humano. Sus ámbitos de actuación son tres: *i)* el político y de seguridad; *ii)* el económico y financiero; y *iii)* el social, cultural y humano. En el segundo ámbito, los medios articulados para alcanzar los objetivos propuestos han sido dos: a) la instauración progresiva de un área de libre comercio a partir de unos Acuerdos de Asociación entre la UE y cada uno de esos países; y b) el reforzamiento de la cooperación financiera.

La Política Europea de Vecindad incorporó un valor añadido a la estrategia de Asociación Euromediterránea al articular unos Planes de Acción operativos en la mayoría de los países de la región e introducir un nuevo instrumento financiero. Finalmente, la llamada Unión por el Mediterráneo ha tratado de aportar desde 2010 un nuevo impulso a la acción exterior de la UE en la región, varios de cuyos países están en un proceso de transición política y económica tras la llamada «Primavera Árabe» de 2011. En este contexto, en abril de 2013 la UE inició negociaciones con el fin de profundizar y completar el acuerdo de libre comercio con Marruecos, y muy pronto entablará unas negociaciones semejantes con Túnez, Egipto y Jordania.

En los años noventa las cuotas de participación de los países terceros mediterráneos en las importaciones y las exportaciones de la UE se redujeron ligeramente pero, como muestra el Cuadro 4, tales cuotas se estabilizan con posterioridad. En conjunto, dichos países representan hoy en torno al 4 por 100 de las

importaciones industriales de la UE y el 4,5 por 100 de sus importaciones agrícolas, y cerca del 6 por 100 de sus exportaciones industriales y el 8 por 100 de sus exportaciones agrícolas (Cuadro 5).

El Acuerdo de Asociación con los países de África, Caribe y Pacífico

Los países en desarrollo que históricamente han recibido el mejor trato por parte de la UE son los países del África Subsahariana, del Caribe y del Pacífico (los llamados países ACP), hoy signatarios con la Unión Europea del Acuerdo de Asociación de Cotonou. Este acuerdo fue el resultado de una evolución de las relaciones plasmada en los Convenios de Yaundé (1963 y 1969) y los Convenios de Lomé (1975, 1979, 1984 y 1989). El último Convenio de Lomé tuvo su vigencia entre 1990 y 2000 y alcanzó a 70 países.

Los resultados de los Convenios de Yaundé y de Lomé no ayudaron a su objetivo de incrementar y diversificar el comercio de los países ACP y potenciar su desarrollo. De hecho, la cuota de estos países en el conjunto de las importaciones y las exportaciones comunitarias fue cayendo sistemáticamente entre 1960 y 2000, hasta estabilizarse en unos niveles actuales cercanos al 4 por 100.

Con el fin de mejorar los resultados del Convenio de Lomé y a la vez obviar su no reciprocidad, que resultaba incompatible con las normas de la OMC, la UE suscribió en junio de 2000 el Acuerdo de Asociación de Cotonou (Benín). Este acuerdo, establecido con 78 países, tiene prevista una duración de 20 años y cifra entre sus principales objetivos la erradicación de la pobreza, la integración regional y en la economía global, y el fomento del diálogo político y económico (dando preeminencia a la prevención de conflictos, los derechos humanos y la democratización).

En el ámbito comercial, el Acuerdo de Cotonou pasa de unas relaciones basadas en el acceso preferencial unilateral a unos Acuerdos de Asociación Económica (EPA) con seis grupos de países ACP (asociaciones

regionales). Dichos acuerdos establecen la creación gradual de áreas de libre comercio entre la UE y tales grupos de países en bienes y otros capítulos (como servicios, inversiones y compras públicas). Empezadas en 2002, las negociaciones EPA han sido ratificadas con el CARIFORUM (los países del Caribe), con África Oriental y Meridional (Zimbabue, Mauricio, Madagascar y las Seychelles) y con el Pacífico (hasta ahora, solo Nueva Guinea Papua). Las negociaciones con la Comunidad Africana Oriental (ECA) y la Comunidad para el Desarrollo de África Meridional parecen haber entrado en su fase definitiva. En todo caso, a los 39 países ACP más pobres la UE les garantiza el libre acceso a su mercado a través del régimen «todo menos armas», y a los otros países ACP no tan pobres y que no hayan alcanzado acuerdos de asociación, la UE les aplica el SPG.

Al margen del Acuerdo de Cotonou, aunque participando de algunos de sus mecanismos políticos, se encuentra el Acuerdo de cooperación, comercio y desarrollo entre la UE y Sudáfrica (el 71º país que se adhirió al grupo ACP, aunque su situación económica es más avanzada que la del grupo, razón por la cual no se beneficia del Fondo Europeo de Desarrollo). Dicho acuerdo incluye la creación de un área de libre comercio (que entró en vigor el 1 de enero de 2000) y un diálogo político y económico que, como todos los acuerdos que establece actualmente la UE, incorpora el respeto de los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales.

Los países en desarrollo de Asia y América Latina

El resto de los países en desarrollo se encuentra en Asia y América Latina. Con ellos han existido hasta comienzos de este siglo acuerdos de cooperación (que carecían de paquetes financieros específicos) y acuerdos comerciales que no tenían carácter preferencial (y que convivían con el acceso que prácticamente todos ellos tenían al SPG). Ahora bien, en 2001 entró en vigor un Acuerdo de Asociación que incluía el establecimiento de un área de libre comercio entre la Unión

Europea y México, y en 2003 comenzó a aplicarse un acuerdo similar con Chile. Ante el fracaso de la negociación de un acuerdo semejante con la Comunidad Andina, la UE firmó en 2012 un acuerdo multipartes con Colombia y Perú (que incluye el libre comercio con ambos países). Asimismo, en 2012 la UE firmó un Acuerdo de Asociación con los países de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá). En Asia, existe un acuerdo de libre comercio con Corea del Sur en vigor desde 2011.

Los acuerdos bilaterales con estos países incluyen, como es de rigor, la liberalización en bienes, servicios, compras públicas, inversiones, propiedad intelectual, competencia, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, y solución de diferencias. En la actualidad la UE continúa negociando acuerdos de asociación semejantes con Mercosur. Las negociaciones para un acuerdo de libre comercio birregional con la Asociación de Naciones del Sudeste Africano (ASEAN) fueron congeladas hace unos años. En su lugar, la UE ha concluido un acuerdo de libre comercio con Singapur y negociaciones semejantes con Vietnam, Malasia y Tailandia. Con mayor lentitud, progresan las negociaciones con India para un acuerdo de libre comercio.

En cuanto a la evolución de los intercambios comerciales de la UE con América Latina y Asia, aunque América Latina ha visto reducir su cuota de participación en las importaciones y las exportaciones comunitarias en las últimas décadas, el proceso parece haberse estabilizado y remontado en los últimos años. En cambio, los países asiáticos han mejorado notablemente su peso relativo en el comercio exterior de la UE, como proveedores y como clientes; éste es sobre todo el caso de China, mientras que los otros países emergentes asiáticos han tendido a estabilizar ya su participación en el comercio exterior de la UE.

Política y económicamente en Asia destacan tres grupos de países. Por un lado, se encuentra China, con la que la UE apenas comerciaba hace 30 años y que hoy se ha convertido en uno de los principales exportadores a la misma; la relación con este país (miembro de

CUADRO 5
ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE LA UE HASTA 2010
 (% sobre el comercio total de la UE)

	Productos industriales		Productos agrícolas	
	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones
EFTA y Turquía.....	14,6	15,9	11,6	14,6
Países Balcánicos	0,9	2,2	1,5	3,7
Mediterráneo Sur y Este.....	4,0	5,9	4,5	7,9
Países ACP del Caribe	0,3	0,3	1,0	0,6
Chile, México y Sudáfrica.....	2,5	3,4	5,7	2,2
Total	22,3	27,7	24,3	29,0

FUENTE: Adaptado de Comisión Europea (2010b).

la OMC desde finales de 2001) es de gran importancia estratégica para la Unión, debido a su elevada población y a su potencial económico, pero también manifiesta fricciones bilaterales comerciales significativas. Por otro lado, se encuentra el Sur de Asia, con países como India, Bangladés y Pakistán, que a su gran tamaño unen (en los dos últimos casos) unas necesidades considerables de apoyo comercial y financiero, pese a su progreso científico e industrial en ciertos sectores; por el liderazgo internacional que gozan no son infrecuentes los enfrentamientos de la UE con estos países en las negociaciones comerciales internacionales. Aun así, la UE avanza en sus negociaciones con India en pos de un acuerdo de libre comercio. Finalmente, se encuentran los países emergentes del Sur y el Este de Asia, los protagonistas de uno de los mayores «milagros» económicos de las últimas décadas; su presencia como receptores de inversión extranjera ha aumentado notablemente, también su posición comercial como proveedores y clientes de la UE.

Las relaciones regionales de la UE con los países de Asia oriental y Meridional se encuadran especialmente en el proceso ASEM, que es un foro de diálogo político y económico que tiene por objeto facilitar las

relaciones e intercambios entre ambas partes. Aparte de las negociaciones en curso para el establecimiento de áreas de libre comercio con algunos países asiáticos, en la actualidad se está tratando de establecer un acuerdo marco en materia de inversiones con China. En cuanto a los países del Golfo, en el extremo occidental de Asia, las negociaciones, ya antiguas, con el fin de establecer un acuerdo de libre comercio birregional quedaron en suspenso en 2008.

Balance de los Acuerdos de Libre Comercio establecidos hasta 2010

En definitiva, la UE llevó a cabo hasta 2010 una política comercial que, aparte de querer fortalecer el multilateralismo, impulsó el regionalismo y el bilateralismo al servicio de otras políticas tales como la de preadhesión, vecindad y la de cooperación al desarrollo. Como resultado de estas actuaciones, se establecieron los Acuerdos de Libre Comercio que se recapitulan en el Cuadro 5.

Como se observa en dicho cuadro, el conjunto de los acuerdos de libre comercio establecidos por la UE hasta 2010 abarcaban entre el 20 por 100 y el 25 por

100 de sus importaciones industriales y agrícolas, y cerca del 30 por 100 de sus exportaciones industriales y agrícolas. Los países de la EFTA y Turquía constituyen ellos solos el origen de en torno al 15 por 100 de las importaciones industriales y agrícolas de la UE, y son el destino también de un porcentaje similar de las exportaciones industriales y agrícolas de la UE. En términos relativos les siguen en importancia comercial los países del Sur y Este del Mediterráneo, y a continuación el grupo de Chile, México y Sudáfrica.

4. El cambio de orientación en la política comercial de la Unión Europea y sus implicaciones

Hasta aquí, pues, se ha expuesto la forma en que ha evolucionado hasta el presente la política comercial de la Unión Europea, combinando, sobre todo, la dimensión multilateral y la regional con algunos retoques, más recientes, de bilateralismo. En efecto, en los últimos años se asiste a un nuevo planteamiento que, aunque sigue manifestando su interés por el multilateralismo, pone un mayor acento en extender y profundizar las relaciones bilaterales. ¿Qué factores explican este cambio de orientación de la política comercial de la UE? ¿Cuáles pueden ser sus implicaciones generales?

Según se ha indicado al principio de este artículo, la Comunicación de la Comisión, «Una Europa global: competir en el mundo», de 2006, marcó el inicio de ese cambio de orientación en la política comercial de la UE. Dicha Comunicación perseguía reforzar la competitividad europea y aprovechar las oportunidades derivadas de la apertura internacional. Con ello se trataba de poner a la política comercial de la UE más al servicio de los objetivos de crecimiento y empleo de la Estrategia de Lisboa, y al mismo tiempo responder a los desafíos de la globalización. La Comisión apostaba por aprovechar la apertura de los mercados en otras partes del mundo, y especialmente en los países emergentes. A tal fin, la política comercial había

de enfocarse no solo a la liberalización arancelaria, sino también a la reducción de las barreras no arancelarias, al acceso a recursos esenciales para las empresas europeas y a otras áreas tan importantes para el crecimiento como los derechos de propiedad intelectual, los servicios, las inversiones, la contratación pública y la competencia.

Con este objetivo se propugnaba que, sin dejar de mantener su compromiso a favor del multilateralismo, la UE avanzase en sus relaciones bilaterales mediante la negociación de acuerdos de libre comercio con socios estratégicos, en función del potencial de su mercado y su nivel de protección (arancelaria y no arancelaria) para las exportaciones europeas. Hasta entonces, según se ha expuesto en el apartado anterior, tales acuerdos habían sido instrumentales en las políticas europeas de preadhesión, vecindad y cooperación al desarrollo, y ahora la Comisión desvelaba más explícitamente que dichos acuerdos debían atender también a los intereses comerciales de las empresas europeas. Sobre esta base, la Comisión recomendaba avanzar en las relaciones bilaterales con los países de la ASEAN, Corea del Sur e India, además de con Mercosur, Rusia, el Consejo de Cooperación del Golfo y China (Comisión Europea, 2006).

La Estrategia de Lisboa para la dinamización de la economía europea tuvo en conjunto un alcance bastante limitado en lo que se refiere al estímulo al crecimiento y la creación de empleo, y a partir de 2010 fue reemplazada por la Estrategia Europa 2020 (Comisión Europea, 2010a). Una estrategia lanzada para reparar las debilidades estructurales de la UE (puestas de manifiesto en sus bajos niveles relativos de productividad, inversión en I+D y empleo), para superar con solidez la crisis actual y para afrontar los principales desafíos de la UE hacia el futuro (como son la competencia global, la presión sobre los recursos naturales y el envejecimiento demográfico). Y de nuevo aquí, a la política comercial de la UE se le daba una función instrumental para alcanzar los objetivos de dicha estrategia. Una función que la

Comisión expuso con detalle en su Comunicación: «Comercio, crecimiento y asuntos mundiales» (Comisión Europea, 2010b).

De acuerdo con esta Comunicación, una parte importante del crecimiento que Europa necesita generar puede proceder de sus relaciones con las economías emergentes. Estas economías han sabido aprovechar los beneficios generados por unos mercados mundiales abiertos y cada vez más integrados, y hoy representan una proporción muy elevada del comercio mundial. A la postre, la apertura del comercio ha sido un elemento clave de las estrategias de crecimiento y desarrollo que han tenido éxito, y la diversidad creciente de los países en desarrollo requiere una mayor diversificación en el diseño y la aplicación de los acuerdos de la UE (Comisión Europea, 2012).

Un objetivo clave de la Unión Europea lo sigue constituyendo, pues, actuar en la OMC, pero también bilateralmente, para asegurar un acceso de las empresas europeas a esos nuevos mercados, así como unas condiciones equitativas de competencia con respecto a los competidores exteriores. La Comisión recomienda, en consecuencia, avanzar en las negociaciones multilaterales y bilaterales que se hallan en curso y aplicar mejor los acuerdos existentes, centrándose en los obstáculos no arancelarios al comercio (reglamentarios, contratación pública, servicios, inversiones directas, derechos intelectuales y de propiedad). Además, propone establecer o reforzar diálogos estratégicos con interlocutores importantes para la UE.

Es una forma de afrontar los cambios que se están produciendo en la economía y en el comercio mundiales y que afectan de manera directa a la UE. En la actualidad la cadena de suministro de bienes y servicios se extiende por los diversos puntos del planeta, y dos tercios de las importaciones europeas consisten en suministros de empresas intermediarias, que potencian la capacidad productiva y exportadora de la UE (Comisión Europea, 2010b).

A la postre, la evolución económica reciente todavía ha servido para avanzar más en las propuestas de la

Comisión con vistas a impulsar los acuerdos bilaterales de la UE. Como se subraya más adelante con mayor detalle, uno de los elementos a considerar es la creciente dificultad que se ha manifestado para culminar con éxito la Ronda de Doha. En efecto, las pasadas Conferencias Ministeriales celebradas en Ginebra no pudieron lograr ningún avance al respecto, aunque la última Conferencia Ministerial, celebrada en Bali en diciembre de 2013, sí que ha alcanzado acuerdos más significativos para poder concluir a medio plazo la Ronda Doha.

La liberalización multilateral ha redundado hasta ahora en grandes beneficios tanto para la economía mundial como para la UE y, como asimismo se subraya más adelante, también se estima que serían muy elevados los beneficios económicos que se derivarían de la culminación de la Ronda Doha. Tales beneficios podrían llevar a un incremento anual del PIB mundial que oscilaría entre 70.000 y 200.000 millones de dólares, dependiendo del grado de liberalización que finalmente se alcanzase en los sectores agrícola, industrial y de servicios (Antuñano, Bacaria y Bonete, 2013). Entre estos potenciales beneficios destacan los relacionados con la mayor liberalización de los servicios y la mejor facilitación del comercio; una parte importante de los mismos redundaría, sin duda, de manera directa en la UE, dado su protagonismo en el comercio mundial de bienes y servicios.

Todo ello debería ser un incentivo para desbloquear los obstáculos que impiden el avance de las negociaciones multilaterales, pero esto se está mostrando por ahora difícil de lograr (aunque la última Conferencia Ministerial de Bali aporta mayores esperanzas al respecto). Y, mientras tanto, los diferentes países muestran un mayor interés por impulsar las relaciones bilaterales.

Aquí hemos de situar la conclusión del Consejo Europeo de febrero de 2013, mencionada al principio de este artículo, favorable a un impulso de las relaciones bilaterales de la UE, aunque sin abandonar por ello el interés por desatascar la Ronda multilateral de

CUADRO 6
ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE LA UE A PARTIR DE 2010^a
 (% sobre el comercio total de la UE)

	Productos industriales		Productos agrícolas	
	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones
Colombia y Perú.....	0,4	0,6	5,3	0,4
América Central.....	0,2	0,4	2,8	0,4
ASEAN*.....	5,4	4,6	9,8	4,2
Consejo de Cooperación del Golfo	2,0	5,3	0,3	5,1
Mercosur	1,5	2,5	20,9	1,5
Países ACP no caribeños	2,3	3,2	10,5	6,6
Canadá, Corea del Sur, India y otros ALC **....	10,0	9,1	7,2	8,0
Total	21,8	25,7	56,8	26,2

NOTAS: ^a Ya en marcha o en negociación avanzada. *Incluye Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam. **Tales como Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Libia, Moldavia, Siria y Ucrania.

FUENTE: Adaptado de Comisión Europea (2010b).

Doha. En su contribución a dicho Consejo, la Comisión indicaba que la UE puede ampliar su capacidad para beneficiarse del comercio mundial: para ello debe profundizar las relaciones con sus principales socios comerciales, lo que redundará en una mejora del crecimiento y el empleo en Europa (Comisión Europea, 2013).

La Comisión, en definitiva, se muestra favorable a proseguir en la línea ya iniciada desde mediados de la década anterior, y a dar pasos aún más ambiciosos en el establecimiento de relaciones comerciales bilaterales (aparte de acuerdos birregionales como los establecidos con países ACP y Centroamérica). Ello se ha manifestado en los acuerdos de libre comercio, ya referidos anteriormente, con Corea del Sur, Colombia y Perú, América Central, Ucrania, Moldavia, Nueva Guinea Papua y Singapur. Además, no se está muy lejos de finalizar las negociaciones con Canadá, y se han iniciado negociaciones con India, Tailandia, Vietnam y Malasia, así como, más recientemente, con Estados

Unidos, Japón y Marruecos. A su vez, se están explorando negociaciones con otros países emergentes.

Las implicaciones sistémicas que tiene todo este proceso son difíciles de determinar. Los acuerdos de libre comercio que se establecieron hasta 2010, tal como se ha señalado anteriormente, regulaban algo más del 25 por 100 del comercio exterior de la UE (Cuadro 5), y los acuerdos que se han establecido con posterioridad a esa fecha (y que se hallan operativos o en fase de negociación muy avanzada) regularán muy pronto otra cuarta parte al menos (Cuadro 6), con lo que se puede estimar que en los próximos años más de la mitad del comercio exterior de la UE estará regulado por acuerdos de libre comercio. Este porcentaje se incrementará aún mucho más si prosperan las negociaciones con EE UU y Japón.

Ello puede resultar positivo si los nuevos acuerdos con los países emergentes sirven para impulsar el crecimiento económico y la generación de empleo en la UE; en ese sentido, puede observarse el alto peso que

representan los países de la ASEAN y otros (como Corea del Sur e India) en el comercio exterior de la UE (Cuadro 6). En el lado negativo está el riesgo de que el impulso de estos acuerdos bilaterales derive en una cierta fragmentación de las relaciones internacionales y en un debilitamiento de la OMC como entorno negociador y de resolución de conflictos.

Por supuesto, la futura inclusión de Estados Unidos en el ámbito de las relaciones bilaterales de la Unión Europea supone un giro aún más drástico en la evolución de la política comercial europea, y la mayor preocupación es si esto tenderá a debilitar el sistema comercial multilateral. Parece claro que a ningún país le interesa quebrar las bases de funcionamiento de este sistema, y menos aún a grandes actores como la UE y Estados Unidos. De momento, ambos países están actuando con la convicción de que sus relaciones bilaterales serán compatibles con un orden multilateral global arbitrado por la OMC.

Los avances en la liberalización del comercio, que por ahora no se han podido lograr en la Ronda Doha, quizás resultarán más fáciles de alcanzar a través de los acuerdos bilaterales, pero circunscritos a los socios que los firmen. Aunque la Comisión Europea insiste en que los últimos son complementarios con aquélla, queda por dilucidar si ello será así o acabará por dañar o debilitar, de algún modo, la gobernanza del comercio a escala global. De ahí la importancia de observar una cierta cautela en los pasos que se vayan dando por los diferentes actores, en una u otra dirección, en el futuro inmediato.

5. Tres casos sobre las tensiones entre bilateralismo, regionalismo y multilateralismo

Estas tensiones confrontadas por la UE entre bilateralismo, regionalismo y multilateralismo, aludidas con anterioridad, se analizan en este apartado en relación a tres casos que nos sirven a guisa de ejemplo: *i)* las negociaciones con Mercosur y la Comunidad Andina; *ii)* las negociaciones de la Ronda de Doha, y *iii)* las nacientes negociaciones con Estados Unidos.

Las negociaciones comerciales con Mercosur y Comunidad Andina: regionalismo y bilateralismo

Desde el mismo momento en que quedó constituido Mercosur en 1991, la entonces Comunidad Europea manifestó su decidida voluntad de apoyo, que en sus primeros momentos aconteció en forma de transferencias de tecnología y conocimientos sobre la integración y de un claro estímulo político a ésta. El apoyo a la construcción regional continuó a partir de entonces y se manifestó en el Acuerdo de Cooperación entre ambos bloques suscrito en 1995 y en la decisión mutua, adoptada en ese momento, de concluir un Acuerdo de Asociación, cuyo elemento posiblemente más crucial era el establecimiento de un área de libre comercio birregional.

Tres factores explican la voluntad de la UE de establecer ese tipo de estrechas relaciones con una región que hasta diez años antes había sido muy marginal en las relaciones exteriores de la Unión, aunque comercialmente sus países se encontrasen más vinculados con Europa que con Estados Unidos. Por un lado, el interés político de la UE en Latinoamérica, de baja intensidad hasta la entrada de España y Portugal en la UE en 1986, pero que se había fortalecido enormemente desde entonces. Por otro, la vocación de la Unión Europea de fortalecer los procesos de integración económica entre otros países y la vocación de Mercosur de ver su identidad refrendada por un acuerdo birregional con el bloque económico de mayor entidad en el mundo. Finalmente, el despertar económico de Latinoamérica y el surgimiento de importantes oportunidades de inversión y comercio, en y con ella, tras la década perdida de los años ochenta y su descubrimiento de la importancia de la liberalización económica, que también se había acentuado en Europa con el establecimiento de su mercado único.

Los factores que llevaron a la Unión a querer establecer un acuerdo semejante con la Comunidad Andina no eran muy diferentes a los que llevaron a

las negociaciones con Mercosur y con la región centroamericana (éstas últimas, aunque lanzadas muy posteriormente, en 2007, concluidas exitosamente en mayo de 2010). El apoyo a la integración andina fue desde los años setenta uno de los pilares de la cooperación de la Unión Europea con sus países, lo cual no fue obstáculo para que las negociaciones de un acuerdo de asociación entre ambos fueran acordadas en 2004 y comenzadas en 2007, mucho después que las negociaciones con Mercosur. Como en el caso de estas últimas, el apoyo a la construcción regional había aparecido de manera recurrente en los documentos de estrategia regional de la Comisión Europea con la región e inspiraba el propio mandato de negociación para el establecimiento del área de libre comercio.

Que las negociaciones de la Unión Europea con la Comunidad Andina fracasaran se debe a dos razones principales. Por un lado, pese al voluntarismo del modelo andino de seguir las pautas del modelo europeo de integración (con visiones programáticas e instituciones paralelas a las de éste, entre otras semejanzas), la Comunidad Andina adoleció siempre de gran fragilidad institucional y de capacidad para aplicar las políticas comunitarias que establecía, y por tanto de aunar voluntades nacionales. Por otro, la negociación con la Unión Europea manifestó pronto la gran diferencia de intereses y planteamientos entre Colombia y Perú (los dos países más dinámicos de la región) por un lado y, por otro, Bolivia y Ecuador (con menor nivel de desarrollo y gobernantes más populistas). La lentitud y desavenencias de los cuatro países (Venezuela, aunque entonces todavía miembro de la Comunidad Andina, se había descolgado de las negociaciones) en alcanzar una postura negociadora común, llevó a la Unión Europea a insistir en un tratamiento homogéneo con la región, y a Colombia y Perú a impacientarse con la falta de resultados y a solicitar acuerdos bilaterales con la UE. Ésta aceptó el envite y, la negociación de esos acuerdos bilaterales no tardó mucho en conseguirse. Aunque no fue la solución políticamente bus-

cada y deseada por la UE, que veía el acuerdo como una manera de reforzar la institucionalidad andina, esos acuerdos permitían a la Unión Europea alcanzar los objetivos comerciales en su intento de fortalecer sus relaciones con la Comunidad Andina (los políticos se lograron en cierta manera con una declaración de cooperación política con dicha organización). Por otra parte, la Unión dejó abierta, no obstante, la posibilidad de concluir acuerdos similares con Ecuador y Bolivia cuando las condiciones fueran propicias.

Este fracaso de las negociaciones euroandinas ilustra dos cosas. En primer lugar, la vía de los acuerdos comerciales bilaterales alcanzados con Perú y Colombia se adoptó por la Unión Europea cuando la vía de un acuerdo birregional parecía agotada. Optar por el bilateralismo no fue en este caso una decisión premeditada por parte de la UE, sino una solución forzada por los acontecimientos, la mayoría fuera de su control. En segundo lugar, los acuerdos de libre comercio con Chile de 2003 (negociado cuando resultó evidente para la UE que no había forma de englobar dicho acuerdo con el que se negociase con Mercosur) y con México de 2002 (que permitía un acceso más fácil al mercado estadounidense) mostraron hace ya una década que la Unión Europea (que, al margen de negociaciones con países europeos próximos para su adhesión, durante décadas solo contemplaba la liberalización regional o multilateral) ha dejado de hacer ascos a los acuerdos bilaterales. Así que, pese al alto componente político de los acuerdos de asociación que la Unión Europea pretendía alcanzar con la Comunidad Andina, cuando este acuerdo no pudo lograrse, se buscó y logró salvar algunos de los beneficios importantes de aquella prevista asociación birregional, esto es, los logros comerciales, aunque fueran de índole bilateral.

Que las negociaciones con Mercosur no hayan corrido la misma suerte, al menos todavía (pese a voces que en distintas ocasiones se han alzado, especialmente en Brasil y en algunos entornos europeos, en pos de un acuerdo comercial bilateral con la UE), y aunque también haya habido importantes deficiencias institucionales y estructurales en Mercosur, que dificult-

tan un acuerdo birregional, se debe en parte al potencial económico y político de Mercosur, mucho mayor que el de la Comunidad Andina, para la Unión Europea y viceversa. Ello hace que los beneficios de la integración entre ambas regiones pesen considerablemente en los cálculos negociadores, y que la voluntad de concluir el acuerdo siga existiendo pese a que las negociaciones hace ya 18 años que comenzaron. Se debe también a la importancia estratégica que tiene para ambas regiones alcanzar dicho acuerdo, que de lograrse llevaría a una enorme área de libre comercio con gran peso global, a un fortalecimiento económico de ambas regiones, a una mayor preeminencia internacional, al regionalismo abierto que ambas preconizan, y constituiría, asimismo, una victoria geopolítica de ambas regiones frente a Estados Unidos y China. Se ha debido igualmente a la voluntad política de Brasil de rechazar, hasta ahora, la vía de la negociación bilateral, en el conocimiento de que hacerlo supondría, posiblemente, la sentencia de muerte para Mercosur.

Razones para abandonar la negociación no han faltado, y cerca de ello se estuvo durante un hiato de más de cinco años (entre 2014 y 2010) durante el cual las negociaciones quedaron suspendidas; no solo por las divergencias importantes en los capítulos agrícola (más protegido en Europa) y manufacturero (más protegido en Mercosur), sino también porque, con un proceso negociador tan extendido en el tiempo (casi dos décadas), las condiciones del entorno negociador son muy diferentes de aquéllas de cuando se comenzó. Y, sobre todo, porque el proceso negociador quedó ligado desde el comienzo con los resultados de la Ronda de Doha. Ambas partes dudaban de hacer concesiones en la ronda bilateral que les obligasen a extenderlas a la ronda multilateral y viceversa. Como un factor más, la falta de progreso en la Ronda de Doha conllevaba así la falta de progreso en las negociaciones birregionales.

En resumen, en contraste con la negociación andina, en la que las tensiones e intereses presentes eran, especialmente, bilaterales y regionales, en las negociaciones con Mercosur lo que sigue prevaleciendo

son los intereses y oportunidades regionales y su tensión con las preocupaciones multilaterales. Los resultados han sido, por ello, diferentes, y el bilateralismo aún no ha vencido en el segundo de ambos casos. Sin duda porque ambas partes esperan conseguir mejores resultados con la alternativa birregional.

Las negociaciones de la Ronda de Doha: multilateralismo marchito

Con la Ronda Uruguay concluida en 1994 se agotaron muchas de las oportunidades de obtener grandes beneficios en las negociaciones multilaterales de corte tradicional, esto es, las basadas en la disminución, sobre todo, de las barreras arancelarias, pues éstas habían bajado de manera muy considerable en la mayoría de los sectores de los países desarrollados, a excepción de la agricultura. No eran, por tanto, excesivas las concesiones que, aparte de en ese sector, podían hacer los países desarrollados.

Aun así, se cifraron grandes esperanzas en la anunciada Ronda de Doha, lanzada en 2001 y conocida, en sus inicios, y durante un largo tiempo, como la Ronda del Desarrollo o como la Agenda del Desarrollo de Doha, ya que su gran ambición inicial era la de incorporar a los países en desarrollo como verdaderos actores de las negociaciones multilaterales, para que hicieran concesiones y pudieran exigir otras en reciprocidad, y no siguieran siendo beneficiarios de las negociadas por otros.

Las esperanzas en la Ronda, reflejadas en cifras impresionantes (mencionadas anteriormente) en las que se cuantificaban los beneficios de una negociación exitosa, eran grandes en lo que se refiere a los países en desarrollo, muchos de los cuales esperaban concesiones en el sector agrícola, pero también en los países desarrollados que confiaban en el impacto favorable de una profundización en la negociación de servicios y en la introducción de nuevos temas, como las compras públicas, la facilitación del comercio, los temas relacionados con la competencia

y las inversiones, etcétera (la mayoría de los cuales fueron retirados de la agenda negociadora en 2004, disminuyendo así el interés de esos países en el éxito de la Ronda).

Pronto las esperanzas empezaron a desvanecerse y aunque las demandas sobre los nuevos temas fueron reduciéndose progresivamente y la Unión Europea llegó a adoptar compromisos inesperados unos años antes (como la oferta de eliminar las subvenciones a las exportaciones agrícolas), las negociaciones llevan prácticamente estancadas desde 2008. Sin duda porque la agenda negociadora acabó siendo excesivamente amplia y ambiciosa, pero asimismo por las grandes diferencias, prácticamente en todos los temas, entre los países industrializados y los países en desarrollo, así como la inflexibilidad negociadora de muchos participantes (Peter Mandelson, antiguo Comisario europeo habló de «fracaso colectivo»). No ayudó tampoco que el presidente de Estados Unidos perdiese en 2007 su capacidad de negociar en nombre del Congreso, ni que en 2008 dicho Congreso adoptase un nuevo programa de subvenciones agrícolas. Todos estos factores hicieron especialmente palpable la dificultad de encontrar acomodo, principalmente, a las demandas mutuas en áreas tradicionales de negociación: disminución de la protección a la agricultura por parte de los países desarrollados, aceptación de cláusulas de salvaguardia para proteger a los agricultores en países en desarrollo frente a importaciones masivas y repentinas, y disminución de la protección manufacturera por parte de los países en desarrollo.

Aunque la voluntad de dar mayor protagonismo negociador al grupo de los países en desarrollo no hubiese existido, éste habría tenido dicho protagonismo de todas maneras, pues entre los muchos cambios manifestados en la escena internacional durante los más de 15 años de negociaciones, uno ha tenido una importancia crucial: el crecimiento del poder negociador de los países emergentes (los más importantes de los cuales se han erigido en adalides de

los demás países en desarrollo, aunque sin incluirlos directamente en las negociaciones), debido al crecimiento de su poder económico y comercial, que les ha permitido frenar con mucha más facilidad que antes ciertas ambiciones de sus contrapartes en los países desarrollados.

Aunque los negociadores de la Ronda se niegan a admitirlo explícitamente, y repiten sus esperanzas en poder resolver los desacuerdos existentes, lo cierto es que las dudas proliferan sobre la capacidad del sistema internacional de retomar la Ronda con garantías de éxito. De ahí que la Unión se haya visto desgarrada entre su vocación multilateralista, su vocación de cooperar con los países en desarrollo y su vocación de articular maneras de reactivar la economía y empleo europeos. Y de ahí que, como se aborda en el subapartado siguiente, ante la situación de la Ronda de Doha, haya apostado por una arriesgada opción bilateral a la que se ha resistido durante años: un área de libre comercio con Estados Unidos.

Las nacientes negociaciones comerciales con Estados Unidos: bilateralismo regional frente a multilateralismo

Pese a todas las ventajas potenciales económicas (cifradas en casi 250.000 millones de euros anuales a repartir en proporciones semejantes entre EE UU y Europa), tecnológicas (la posibilidad de extender los estándares técnicos al resto del planeta) y políticas (la oportunidad de crear la mayor área de libertad económica y política jamás conocida, con la posibilidad de influir más aún que hasta ahora en la defensa de la democracia, los derechos humanos y la justicia social, valores consustanciales a la Unión Europea), los riesgos para el sistema multilateral de comercio de una asociación económica compleja entre la Unión Europea y Estados Unidos son igualmente altos.

Esto es algo que siempre ha comprendido la Comisión Europea para la cual una de las motivaciones

cruciales de haber ignorado durante décadas la insistente petición de ciertos sectores europeos y el deseo norteamericano de concluir un acuerdo de libre comercio entre la UE y EE UU era la señal negativa que daría a los demás socios internacionales sobre el compromiso del mundo industrial con los países en desarrollo, los cuales quedarían al margen de un acuerdo que cubriría más del 50 por 100 del PIB mundial. Señal negativa que se extendería a la relevancia del sistema multilateral representado por la OMC.

Unido a las dificultades que se encontrarán en la negociación entre Estados Unidos y Europa (desde los contratos públicos al apoyo a la agricultura, desde la excepción cultural a la seguridad alimentaria y el principio de precaución en los alimentos modificados genéticamente o tratados con hormonas, desde los temas de privacidad de datos a los de la protección de los consumidores), todo ello hace pensar que la Unión Europea no se habría embarcado en su negociación con Estados Unidos si no viviera sujeta actualmente a cuatro grupos de tensiones. En primer lugar, las resultantes de su ya larga y brutal crisis económica que reclama medidas urgentes que la alejen de ella y coloquen a la UE en una trayectoria de crecimiento y creación de empleo. En segundo lugar, el reconocimiento de su creciente pérdida de poder relativo en un mundo en el que las economías emergentes, y especialmente China, adquieren cada vez más peso. En tercer lugar, la preocupación de que solo un acuerdo de este tipo puede evitar dejarla aislada en el mundo occidental, en vista de los esfuerzos que Estados Unidos ya estaba llevando a cabo para establecer una alianza semejante con un significativo número de países latinoamericanos y asiáticos del Pacífico (además de Canadá, Australia y Nueva Zelanda), con la llamada Asociación Transpacífica (cuya negociación comenzó en diciembre de 2012). En cuarto lugar, y finalmente, su posible, aunque no confesado, convencimiento de que las negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha no llegarán a puerto en los próximos años, y de que tiempo habrá para multilateralizar la creciente red de acuerdos bilaterales.

La decisión adoptada por la Unión obedece, por tanto, a motivos que no son exclusivamente comerciales y tiene un alto contenido estratégico. Ahora bien, es dudoso que la Unión hubiera adoptado esta opción si la última de las presiones mencionadas no estuviera pesando seriamente en sus consideraciones. La ironía se encuentra por tanto en que si bien la iniciativa hacia Estados Unidos en parte se debe al aparente y posible fracaso de la Ronda de Doha, el éxito del acuerdo con Estados Unidos podría confirmar aquel fracaso y hacerlo definitivo; aunque no el de la OMC en sí misma, pues de ella se seguirá teniendo necesidad siempre como árbitro en la resolución de conflictos.

En resumen, el acuerdo con Estados Unidos, aunque sin duda buscará respetar las normas de la OMC, supone una apuesta por el bilateralismo ante la impotencia de la vía multilateral. En la tensión entre ambas opciones ha vencido aquel, apoyado por una serie de factores adicionales ajenos a la Ronda de Doha.

6. Conclusiones

La UE está llevando a cabo en los últimos años un cambio de orientación muy importante en su política comercial, desde un enfoque que tradicionalmente había puesto más énfasis en el multilateralismo y el regionalismo a otro que ahora impulsa en mayor medida el bilateralismo.

El multilateralismo es de vital interés para una UE que es el líder del comercio mundial, y el regionalismo ha obedecido a una estrategia tanto política como económica para facilitar la adhesión de los nuevos Estados miembros y para vincular a la Unión con sus áreas vecinas (al Este de Europa y al Sur del Mediterráneo). Pero también ha servido para buscar exportar la integración regional como modelo político (vehículo de paz y estabilidad) y económico (acceso a los mercados internacionales mediante el fortalecimiento de la competitividad regional), al tiempo que se aumentaban las

oportunidades de comercio con los países en desarrollo (particularmente en África y Latinoamérica).

Ahora el nuevo bilateralismo pretende aprovechar el empuje de las economías más dinámicas para impulsar el crecimiento y la creación de empleo en la UE; y también para lograr equilibrios estratégicos con sus socios económicos más importantes. Todo ello parece adecuado, siempre que el avance en el bilateralismo no sea a costa de debilitar el multilateralismo, que sigue siendo de vital interés para la UE y para el conjunto de la economía mundial.

Bilateralismo y multilateralismo no tienen que estar necesariamente en oposición, y no lo estarán mientras los acuerdos bilaterales respeten las reglas establecidas para un sistema comercial abierto a escala mundial. El impulso del bilateralismo se ha manifestado más recientemente a raíz del estancamiento de la Ronda Doha. El temor, sin embargo, es que el énfasis en el bilateralismo reste esfuerzos y energías para impulsar el multilateralismo.

Convendrá, por tanto, que la UE actúe con cautela para combinar adecuadamente en los próximos años el avance de su política comercial en los diferentes frentes: multilateral, regional y bilateral.

Referencias bibliográficas

[1] ANTUÑANO, I.; BACARIA, J. y BONETE, R. (2013): «Las instituciones internacionales y la UE», capítulo 16 del libro coordinado por J. M. Jordán y C. Tamarit *Economía de la UE*, Cívitas-Thomson, Pamplona .

[2] BATALLER, F. y JORDÁN, J. M. (2013): «La política comercial y de cooperación de la UE», capítulo 15 del libro coordinado por J. M. Jordán y C. Tamarit *Economía de la Unión Europea*, Thomson-Cívitas, Pamplona.

[3] COMISIÓN EUROPEA (2006): *Una Europa global: competir en el mundo*, COM (2006) 567 final, Bruselas.

[4] COMISIÓN EUROPEA (2010a): *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020, Bruselas.

[5] COMISIÓN EUROPEA (2010b): *Comercio, crecimiento y asuntos mundiales. La política comercial como elemento fundamental de la Estrategia 2020 de la UE*, COM (2010) 612/4, Bruselas.

[6] COMISIÓN EUROPEA (2012): *Comercio, crecimiento y desarrollo. Una política de comercio e inversión a medida para los países más necesitados*, COM (2012) 22 final, Bruselas.

[7] COMISIÓN EUROPEA (2013): *Comercio: una fuente clave de crecimiento y empleo para la UE*, Contribución de la Comisión al Consejo Europeo de los días 7 y 8 de febrero de 2013, Bruselas.

[8] CONSEJO EUROPEO (2013): *Conclusiones*, 8 de febrero de 2013, Bruselas.