Luis Carderera Soler

LA POLÍTICA COMERCIAL, COMPONENTE BÁSICO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

En los últimos 20 años, desde el ingreso de España en la CEE, la política comercial de nuestro país ha sufrido cambios sustanciales tanto en sus procedimientos, como en sus objetivos, derivados de la adopción de la Política Comercial Común, que supuso el esfuerzo de apertura comercial al exterior más importante de los emprendidos por la economía española. En este artículo se analiza detalladamente este proceso, así como las principales consecuencias e implicaciones del mismo.

Palabras clave: *liberalización de los intercambios, política comercial común, acuerdos comerciales, España, UE, OMC.*
Clasificación JEL: *F13, O52.*

1. La Unión Europea: el gran reto de nuestra política comercial

Sin lugar a dudas, la decisión de política comercial más importante de nuestra reciente historia, ha sido el ingreso de España en la Comunidad Europea en 1986. La transformación de la sociedad española como consecuencia de dicha apuesta es incuestionable, no sólo en términos de desarrollo económico y bienestar, sino también respecto a nuestro papel en la política internacional.

Por ello, no debe extrañar que lo que en teoría era una negociación comercial, pues se trataba de entrar en una integración económica, fundamentada en la unión aduanera de sus Estados miembros, en realidad fuera una opción de política exterior que iba a revolucionar todo nuestro entorno económico y político. Por dicho motivo, la negociación fue pilotada desde Presidencia del Gobierno y desarrollada por el Ministerio de Asuntos Exteriores, que tuvo que organizar en la Secretaría de Estado para Asuntos Europeos un equipo negociador de carácter interdisciplinar e intergubernamental.

Una vez dentro de las instituciones europeas, la gestión de la política comercial, como cualquier otra política común, forma parte de lo que llamaríamos vida ordinaria dentro de la Unión. Se dirige por la Secretaría de Estado de Comercio, igual que la política agrícola común se desarrolla por el Ministerio de Agricultura y la de transportes desde el departamento competente.

Hay una salvedad importante: no hay un Consejo de Ministros de Comercio, aunque sí hay Consejo de Transportes y de Agricultura. Las negociaciones comerciales de la UE se deciden en el Consejo de Ministros de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. El origen

fundamentalmente económico y comercial de la Comunidad Europea hace que sus relaciones externas sean fundamentalmente comerciales y constituyen aún hoy en día el grueso de su acción exterior. Hasta 1986, con el Acta Única Europea, no se introduce la cooperación política en el Tratado y es necesario llegar al Tratado de Maastricht en 1992 para que aparezca una Política Exterior y de Seguridad Común, cuyo desarrollo evoluciona con lentitud y con un alcance aún poco visible o efectivo y sin desprenderse de un carácter intergubernamental. En síntesis, aún hoy la política comercial es el componente clásico de la acción exterior comunitaria. Esto explica que a veces se presenten situaciones de conflicto entre intereses puramente comerciales y otras valoraciones políticas.

Comprender el entorno de la Política Comercial Común

Hay tres elementos que configuran ese entorno:

— Se trata de una política común.

— En un marco internacional reglado de carácter multilateral.

— Dentro de una Unión Aduanera entre los Estados de la Comunidad.

Una política común

El Tratado de Roma, que creó la Comunidad Económica Europea, buscaba el establecimiento de un mercado común que en su aspecto externo se caracterizaba por la adopción de un Arancel Común y una Política Comercial Común. La construcción europea se fundamenta en medios y políticas para alcanzar un objetivo y en el origen todo se basa en tres políticas comunes: la agrícola, la de transportes y la comercial. Una política común implica una cesión de soberanía nacional en favor de una instancia superior. La competencia reside en las instituciones de la Comunidad o, como se dice ahora, en la vía comunitaria, para diferenciarla de la cooperación intergubernamental. Por tanto, la política comercial se decide y gestiona en Bruselas. Como recoge, con carácter todavía más específico, el proyecto de Constitución Europea, es una competencia exclusiva.

La política comercial se fundamenta en una serie de principios uniformes sobre la fijación del arancel, los regímenes de importación y exportación, y la negociación de acuerdos comerciales. Esta enumeración no es limitativa y el Tribunal de Justicia siempre ha interpretado de modo amplio el marco competencial de la política comercial. Asimismo, la sentencia AETR y otras posteriores han reforzado la competencia internacional de la Comunidad en materia de negociaciones comerciales. Según esta doctrina, cuando la Comunidad es competente para legislar en el ámbito interno, adquiere también la competencia para negociar acuerdos internacionales.

El carácter monolítico de la competencia comunitaria en materia de política comercial se ha visto alterado por la ampliación de la agenda del comercio internacional a nuevos campos como el comercio de servicios, la inversión y la propiedad intelectual.

Cuando en 1994 se inició el proceso para la firma del acuerdo de Marrakech, creando la Organización Mundial del Comercio, la Comisión propuso que, por incidir en el ámbito de una política común, la decisión debería ser exclusivamente comunitaria. El Consejo consideró que en este caso existían competencias compartidas entre la Comunidad y sus Estados miembros, por lo que la decisión de concluir debía ser conjunta. Ante la falta de acuerdo hubo que recurrir al Tribunal de Justicia, que en su dictamen 1/1994, concluyó que en el marco del acuerdo de la OMC subsistían determinadas competencias nacionales, especialmente en materia de comercio de servicios, por lo que los Estados miembros también eran competentes para la firma.

No obstante, el Tribunal introdujo una precisión importante, y es la del deber de cooperación entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias para la adopción de acuerdos que afecten a las competencias de ambas partes. Esta obligación de cooperación se deriva de la exigencia de una unidad de representación de la Comunidad, y se impone claramente en el caso de los

acuerdos anejos de la OMC, entre los cuales existe un vínculo indisociable como consecuencia del mecanismo de retorsiones cruzadas.

¿Estamos, entonces, ante una renacionalización de la política comercial? La respuesta es negativa no sólo por el carácter indisociable de las materias en negociación, sino por la práctica seguida en estas negociaciones, donde la adopción de resultados se hace bajo la fórmula de compromiso único.

Tampoco a los Estados miembros de la Unión les interesa perder la unidad de acción, que refuerza su capacidad negociadora como miembros de la Comunidad, por lo que, aceptada la complejidad de la situación, ha habido que buscar soluciones prácticas al problema.

En primer lugar, las sucesivas modificaciones de los tratados han procurado, con evidentes reticencias de muchos Estados miembros, ampliar el ámbito aplicación del artículo 133, para acomodarlo al marco ampliado de las negociaciones comerciales en la OMC. Hasta ahora, los pasos dados en Amsterdam y Niza han sido tímidos. De hecho, el Tratado de Niza introdujo una cláusula de extensión a las negociaciones internacionales en materia de servicios que, por su complejidad y debilidad jurídica, ha resultado inaplicable. El proyecto de Constitución Europea iba más adelante y por primera vez introducía, con ciertas salvedades, la competencia en materia de negociaciones internacionales sobre comercio de servicios e inversiones directas.

En todo caso, el carácter evolutivo de la agenda internacional y la propia dinámica negociadora hacen imposible pensar en una solución exclusivamente jurídica.

En consecuencia, han sido orientaciones de carácter práctico las que han tenido que colmar estas lagunas, apostando por la unidad de acción, con un negociador y portavoz único que es la Comisión. Al mismo tiempo, ha habido que reforzar los mecanismos de coordinación y transparencia, que si ya eran obligados en la gestión de la política comercial común clásica, como es el comercio de mercancías, son aún más de rigor en el marco de negociaciones que pueden afectar a competencias compartidas.

En algunos casos de Acuerdos Mixtos, que tienen que ser adoptados conjuntamente por el Consejo y todos los Estados miembros, se ha recurrido a la fórmula de anticipar la entrada en vigor de la parte comercial exclusivamente comunitaria, por decisión del Consejo, a reserva de la ratificación por los Estados miembros de todos los elementos de un acuerdo de asociación.

Ha quedado, sin embargo, un efecto jurídico importante, como es la necesaria unanimidad en la asunción de los compromisos negociados en el marco de la OMC, cuando éstos no se refieran exclusivamente al comercio de mercancías, donde la competencia es exclusiva de la Comunidad y las decisiones se adoptan por mayoría cualificada.

En un marco internacional reglado de carácter multilateral

Aunque el GATT ha sido la referencia del comercio internacional en los últimos 50 años, su carácter de acuerdo entre partes y no de organización internacional, y la ausencia de un mecanismo eficaz para la salvaguardia de derechos entre las partes, había ido minando su credibilidad. Por otro lado, el componente de reglas del comercio internacional, que es elemento básico para un comercio leal, como contrapartida a los esfuerzos que demanda la liberalización de los intercambios, no estaba claramente anclado en la agenda del GATT y sólo empieza a adquirir relevancia a partir de la Ronda Tokio.

La creación de la Organización Mundial del Comercio en 1995 ha dado una gran solidez a la dimensión multilateral y reglada del comercio internacional. La arquitectura del sistema se basa en dos principios, la transparencia y la no discriminación. Este último se manifiesta, a su vez, en las cláusulas de trato nacional y de nación más favorecida.

La OMC cumple dos funciones esenciales, la de foro de negociación comercial permanente y la de administrador de unas disciplinas del comercio pactadas. Todo ello en el marco del equilibrio de derechos y concesio-

nes que facilita el carácter universal de las concesiones a través de la cláusula de nación más favorecida.

El componente reglas adquiere también una relevancia especial para la empresa, que aspira a desarrollar su actividad en un entorno de reglas transparentes, estables y que causen la menor distorsión a la libertad de comercio. Estos mismos principios inspiran los distintos acuerdos de la OMC en materia de obstáculos técnicos al comercio, licencias de importación y barreras fitosanitarias. La nueva dimensión sobre facilitación del comercio contribuirá también a este objetivo.

Finalmente, la OMC dispone de un mecanismo de solución de diferencias que, en última instancia, prevé la imposición de retorsiones comerciales y que, por lo tanto, garantiza el respeto de los derechos adquiridos.

Dentro de una unión aduanera entre los Estados miembros

El acuerdo de la Comunidad Económica Europea perseguía la eliminación de los obstáculos al comercio entre los Estados miembros y la adopción de un arancel común y de una política comercial común.

El primer objetivo es una decisión soberana entre Estados que optan por crear un mercado común, eliminando las barreras al comercio entre ellos. El segundo objetivo es un cambio en el elemento central de la Política Comercial Común europea. Consecuencia fundamental es que el comercio entre los Estados de la Unión deja de ser comercio exterior, al desarrollarse en un mercado interior y, por lo tanto, ya no es un componente de la Política Comercial Común, sino que entra dentro de las disciplinas que rigen en el mercado interior.

El camino no fue fácil, pues si la unión aduanera se implanta en julio de 1968, 18 meses antes de lo previsto, el verdadero mercado interior, con la supresión de fronteras físicas, no llega hasta enero de 1993, con la entrada oficial del mercado único europeo, definido como un gran mercado único sin fronteras, en el que está garantizada la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales. Un largo proceso precedido además por un gran esfuerzo de aproximación de legislaciones, mediante un ejercicio de unificación, armonización y de reconocimiento mutuo.

En su momento, la Unión Aduanera supuso para España una decisión con importantes consecuencias en nuestra política comercial. Por un lado, se eliminaban los obstáculos al comercio con nuestros principales clientes y suministradores pero, por otro lado, asumíamos un régimen de importación frente a terceros mucho más abierto sin apenas restricciones cuantitativas y con un arancel frente a terceros muy inferior al aplicado por España.

Se trató del esfuerzo de apertura comercial al exterior más importante de los emprendidos por la economía española. No es de extrañar que la coincidencia de nuestra entrada en la Comunidad, con el lanzamiento de la Ronda Uruguay en el marco del GATT, en 1986, nos cogiese a la defensiva. No obstante, la economía española ha sabido también digerir este proceso, en parte por el plazo de diez años que fue necesario para concluir esta negociación y también porque el esfuerzo liberalizador fue de menor identidad, pese a los indudables avances de la Ronda Paraguay, para el sistema multilateral.

Como ya se ha dicho, el mercado interior escapa al marco de la Política Comercial Común. Sin embargo, tiene dos efectos importantes. El primero, de carácter primordialmente técnico, es la imposibilidad de aplicar cláusulas de salvaguardia de carácter nacional, admitidas en el desaparecido artículo 115, por impracticables al quedar suprimidos los controles en frontera en el comercio entre Estados miembros.

El segundo es de mayor alcance. Los países desarrollan el grueso de su comercio en un marco sin barreras. En el caso de España, el 70 por 100 de las ventas exteriores y el 65 por 100 de las compras se desarrollan dentro de la Comunidad. Ello introduce una deriva librecambista en las relaciones comerciales internacionales, donde la dimensión proteccionista es muchas veces reemplazada por el interés en el libre acceso a mercados terceros. En la pugna entre intereses defensivos y

ofensivos, suelen primar los últimos. Frente a las acusaciones de «fortaleza europea» con las que se criticó desde fuera el proceso hacia el mercado interior, los hechos han demostrado una mayor apertura al comercio internacional y, sobre todo, un mejor acceso a los distintos mercados europeos, como consecuencia de la libertad de circulación de mercancías en el mercado interior.

En conclusión, la política comercial europea ha supuesto la cesión de la soberanía de los Estados a las instituciones comunitarias. Al haber un arancel y un régimen de importación y exportación común, sólo cabe una negociación comercial única, desarrollada por quien tiene atribuida la competencia para adoptar dichas reglas. No hay posibilidad de que los Estados miembros dispongan de una política comercial propia. La labor de las Administraciones nacionales reside ahora en orientar y definir esa política comercial común, a través de los propios mecanismos comunitarios de gestión y decisión.

2. Las orientaciones de la política comercial

Tradicionalmente se ha venido clasificando a las políticas comerciales entre convencionales, esto es en el marco contractual de la OMC, con aplicación de la cláusula de nación más favorecida, y preferenciales donde, por oposición a la primera, las concesiones no se extienden a todos.

Sin embargo, a efectos de medir el juego de intereses entre la política exterior y la comercial, resulta más clara la distinción entre política comercial multilateral y bilateral. Hay que hacer la salvedad de que la política bilateral puede desarrollarse en condiciones convencionales, como es el caso con Estados Unidos y puede tener una vertiente preferencial, como sucede en los acuerdos regionales, que se manifiestan en zonas de libre comercio o uniones aduaneras.

La dimensión multilateral

La creación de la Organización Mundial del Comercio ha establecido un marco de actuación que difícilmente puede ignorar una potencia con importantes intereses económicos y políticos en el comercio internacional. Lógicamente la estrategia multilateral es la apuesta prioritaria de la UE, convencida de que es la mejor opción para favorecer un desarrollo universal de los intercambios, mediante un foro de negociación permanente y en un marco de reglas estables, transparentes y pactadas.

Frente a las críticas habituales de los antisistema, la OMC ofrece un marco de igualdad reflejado en los principios de nación más favorecida y trato nacional. Además, el proceso de decisión es democrático, pues la práctica del consenso es la regla en estas negociaciones y el resurgir de grupos organizados de países en desarrollo, como lo muestra la aparición del G-20 en la Ministerial de Cancún, hace hoy poco creíble la crítica de que es un marco que sólo beneficia a los países ricos.

Tampoco, frente a algunas críticas de la sociedad civil, limita el poder de reglamentación en la defensa de intereses nacionales concretos como pueden ser la salud, la educación o el medio ambiente. El juego de concesiones es voluntario y, en última instancia, existen opciones a favor de excepciones o compensaciones.

El mecanismo de trato especial y diferenciado, es una peculiaridad del sistema multilateral de comercio que no existe en muchos acuerdos internaciones. Permite tomar en consideración los intereses y debilidades de los países en desarrollo que obtienen concesiones preferenciales y la posibilidad de excepciones o plazos transitorios para la aplicación de determinadas reglas. Aunque el objetivo final es un sistema de reglas iguales para todos, existe una clara estrategia para lograr la integración paulatina de los países menos avanzados en el sistema.

El sistema permite a su vez asegurar las concesiones obtenidas en la negociación mediante la consolidación de las mismas y, en última instancia, los derechos adquiridos queden protegidos por un sistema de solución de diferencias, que cuenta con el arma de las sanciones comerciales.

Por último, la OMC es una organización con vocación universal, cuenta con 148 miembros y 30 países candi-

datos. Su carácter universal y las peculiaridades del sistema favorecen la adopción de acuerdos en los que todos obtengan algún beneficio. La comisión, que tiene que negociar en nombre de 25 Estados, con intereses que pueden ser dispares, considera que aquí es más fácil lograr el equilibrio de concesiones que generar el acuerdo de los Estados miembros en el Consejo.

En conclusión, la Organización Mundial de Comercio se constituye en el primer referente de la política comercial común. El enfoque multilateral sigue siendo la prioridad con una clara apuesta a favor de la Agenda de Doha para el desarrollo, necesitada de un buen empuje en la Conferencia Ministerial de Hong Kong en diciembre de 2005.

La dimensión bilateral

Tratándose de la primera potencia comercial, resultaría ingenuo pensar que la Comunidad iba a despreciar su capacidad para la negociación bilateral. La dimensión política exterior se hace más evidente en este marco, ya que muchas decisiones obedecen a prioridades geopolíticas, o a estratégias de desarrollo y no sólo a puros intereses comerciales.

Este ejercicio bilateral puede tomar la forma de acuerdos convencionales o preferenciales y acuerdos de alcance regional, con la singularidad de que cada vez más se busca un marco más extenso que el simple comercio de mercancías.

La nueva fórmula de los Acuerdos de Asociación introduce una dimensión ampliada, pues aunque el núcleo central lo constituye el componente de libre comercio de mercancías, dentro del marco del artículo XXIV del GATT, incluyen también servicios, inversiones, compras públicas e incluso la cooperación en materia de regulación. La instauración de reuniones ministeriales anuales o de comisiones mixtas sirve, además, para introducir el diálogo político en la agenda.

Otras opciones menos ambiciosas en el marco comercial son las de los acuerdos de cooperación y partenariado. En todos ellos subyace el deseo de contar con un foro bilateral para debatir cuestiones ligadas al comercio y la inversión y a la cooperación en sectores concretos.

Con los países desarrollados se mantiene un enfoque convencional, si bien el diálogo se articula con distintos mecanismos previstos en Agendas o Declaraciones de Cooperación Económica. La última novedad es la de los acuerdos para el fomento del comercio y la inversión, como el que se ha empezado a negociar con Canadá. En todo caso, se trata de mecanismos de cooperación comercial que no implican concesiones preferenciales.

La opción multilateral no ha impedido un regionalismo activo a través de la figura de los Acuerdos de Asociación. En algunos casos se han firmado con países aislados, aunque la preferencia comunitaria es el acercamiento a otras integraciones regionales. Se entiende que la negociación por bloques facilita los resultados. Además, la UE considera que la expectativa de acuerdos de contenido político y económico sirve de aliciente para que la otra parte profundice en su propio proceso de integración, y de ese modo se favorece su desarrollo económico.

En síntesis, la política bilateral de la Comunidad puede adoptar un carácter preferencial o convencional.

El carácter preferencial sigue un esquema claro de prioridades:

— En el marco de la proximidad geográfica.

— Dentro de sus preferencias históricas de ayuda al desarrollo.

— Con la consideración de otras prioridades geográficas.

La proximidad geográfica

Lógicamente, la Comunidad ha buscado una relación especial con sus vecinos europeos, en muchos casos como paso previo a la integración de esos países en la Unión.

El primer precedente lo constituyó el acuerdo comercial preferencial suscrito por España con la Comunidad en 1970. Mediante la concesión de ventajas comercia-

les recíprocas, con un calendario asimétrico, se buscaba preparar a nuestro país para hacer frente a una hipotética integración que en ningún caso sería automática.

A principios de los noventa la fórmula de los Acuerdos Europeos con el establecimiento de zonas de libre comercio, fueron la antesala de la entrada en la Comunidad de los últimos diez Estados miembros. En este caso se incluyen ya mecanismos para facilitar la asunción del acervo comunitario y programas financieros y de asistencia técnica.

En la actualidad el referente es la nueva Política Europea de Vecindad lanzada en el 2002, que pretende establecer un marco que favorezca la integración y el desarrollo del comercio con los países limítrofes sin un objetivo claro de integración.

Las preferencias históricas de ayuda al desarrollo

Los seis países fundadores de la Comunidad establecieron desde el inicio un marco preferencial para sus antiguas colonias en África, Caribe y Pacífico (ACP). Además de mecanismos de carácter financiero, se estableció, mediante el Convenio de Lomé un acuerdo de libre comercio asimétrico, en el que la Comunidad abriría su mercado sin exigir concesiones de los países ACP. Con motivo del panel del plátano y como efecto secundario importante, la OMC determinó que el carácter asimétrico del acuerdo no le daba la cobertura legal dentro del artículo XXIV del GATT al exigirse la reciprocidad en las concesiones. Como primera medida la Comunidad tuvo que obtener una excepción en la OMC. Posteriormente ha tenido que fundar una nueva estrategia basada en acuerdos de libre comercio entre la Comunidad y distintas zonas de integración regional entre grupos de dichos países.

El año 2000 se firmó el nuevo acuerdo de partenariado con los ACP o Convenio de Cotonou, con una duración de 20 años y en el marco del cual se aspira a concluir, en el año 2008, los distintos acuerdos de libre comercio programados. En el año 2005 ha tenido lugar la primera revisión quinquenal prevista en el acuerdo.

La política de cooperación al desarrollo

Aquí la comunidad ha utilizado el instrumento comercial conocido como Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), por el que se conceden ventajas arancelarias a países en desarrollo, sin tener que extenderlos a terceros.

El régimen SPG se aprueba por decenios y contiene la lista de países y mercancías beneficiarias. El sistema ha ido evolucionando con mecanismos como la graduación, que permite excluir de los beneficios a ciertos países y a ciertos sectores en función de su nivel de desarrollo y de penetración en el mercado comunitario. El nuevo esquema para el decenio 2006-2015, aprobado en junio del 2005, establece un régimen general y un régimen SPG *plus,* que ofrece concesiones más generosas a un grupo de países que no superen un determinado nivel de desarrollo y que se comprometan al cumplimiento de una serie de Convenciones Internacionales relativas a derechos humanos, buen gobierno, medio ambiente, lucha contra las drogas y derechos laborales básicos.

El otro elemento esencial de la política de cooperación al desarrollo, incluido en el Reglamento del SPG es la denominada iniciativa «Todo menos las armas» conocida por sus siglas inglesas EBA *(Everything but arms).* Consiste en la eliminación de aranceles y contingentes para la importación de todos los productos, menos las armas, originarios del grupo de Países Menos Adelantados (PMA) según la clasificación de Naciones Unidas.

La relación Transatlántica

Las relaciones con Estados Unidos han sido siempre una prioridad de la Comunidad y de ahí la búsqueda permanente de modelos para reforzarlas. La Presidencia española de 1995 lanzó la Iniciativa Transatlántica, con el fin de crear un marco amplio y pluridisciplinar que permitiera atender las relaciones económicas con Estados Unidos en toda su dimensión. Hay que reconocer que la idea ha fructificado en diversos mecanismos

como el Diálogo Empresarial Transatlántico, la Agenda Económica Positiva o la nueva Agenda Transatlántica.

La importancia de la relación económica entre las dos orillas del Atlántico ha sido ampliamente documentada, es creciente y se desarrolla a diario sin necesidad de grandes titulares, que lógicamente sólo aparecen cuando surgen los problemas. Baste como ejemplo los distintos pleitos que ambas partes sustancian en la OMC y que sin embargo no cubren más que una parte menor de las relaciones comerciales.

Habría que desmitificar el hecho de que en un marco de derechos y obligaciones las partes diriman sus discrepancias civilizadamente. La opción de retorsiones autorizada por la OMC es siempre mejor que la imposición de medidas unilaterales. El primer interesado en que esto siga así es la Unión Europea, ya que Estados Unidos tiene una capacidad de reacción más inmediata y sería impensable que la Unión Europea impusiera sanciones fuera de la OMC.

Hay dos aspectos que dificultan las relaciones económicas:

- El primero es la tendencia unilateral y extraterritorial de muchas leyes americanas, dictadas con anterioridad a la OMC, por un Congreso al que le cuesta renunciar a su soberanía legislativa, como consecuencia de sus obligaciones en el marco del acuerdo de la OMC. La propia dinámica del mecanismo de solución de diferencias de la OMC, está logrando que el Congreso americano rectifique alguna de sus decisiones.
- El segundo elemento es la diferente concepción y naturaleza del marco regulador entre ambos lados del Atlántico. En Europa, a través del Mercado Único, se han primado esquemas de certificación única, y reconocimiento de conformidad emitido por el propio fabricante. Baste recordar las directivas de tercera generación y otras derivadas como la sentencia Cassis-Dijon. En el lado opuesto, Estados Unidos cuenta con una red de agencias federales, competentes en la regulación, la certificación y el control. Todas ellas celosas de sus competencias argumentan que, dado que su responsabilidad civil es inexcusable, no pueden ceder el reconocimiento o certificación a instituciones ajenas a ellas y más de terceros países. Esta diferencia de filosofía reguladora es la que aún hoy en día dificulta la eliminación de muchas barreras.

De cara al futuro, la relación en el terreno económico y comercial entre Estados Unidos y la Unión Europea debería apoyarse en los siguientes pilares:

a) *Aprovechar el marco institucional existente.*

La Iniciativa Transatlántica de 1995 generó un marco institucional suficiente (Cumbres, Grupos Alto Nivel, Diálogo Empresarial y Diálogo Regulador...). Es posible que con el paso del tiempo algunos de estos foros hayan perdido empuje, pero ello no quiere decir que no puedan seguir siendo útiles. Quizá el décimo aniversario de la declaración podría ser una excusa para reavivar su actuación. No parece necesario estar inventando permanentemente marcos institucionales nuevos que, por otro lado, poco podrán diferir en cuanto a contenido y alcance del actual.

b) *Fundar una relación específica y privilegiada, pero no preferencial.*

No hay ninguna dificultad en reconocer que Estados Unidos y la Unión Europea se necesitan y que por ello, deben mantener una relación de privilegio. Pero ambos deben ratificar su apuesta por el marco multilateral. Las dos partes no pueden caer en el error del bilateralismo. En términos comerciales esto equivale a huir de cualquier iniciativa que implique una zona de libre comercio, que por fuerza será preferencial, contraria a la opción OMC e innecesaria, ya que los obstáculos al comercio entre ambas orillas no derivan tanto de problemas de acceso al mercado (en general ambas partes son mercados abiertos), sino en problemas regulatorios, que no va a resolver un acuerdo de libre comercio.

c) *Construir desde la dimensión comunitaria.*

Aunque sólo sea por criterios de dimensión, es evidente que frente a Estados Unidos, en el terreno económico sólo cabe construir a nivel comunitario, sin que ello implique olvidar otros intereses culturales, políticos, etcétera, que puedan tener los Estados miembros. La ex-

periencia muestra que ha sido más fácil construir desde la vía comunitaria que desde la vía intergubernamental.

d) *Participación del sector privado.*

La base de acción económica y comercial compete a los empresarios, que además conocen y sufren de primera mano los verdaderos obstáculos de la relación comercial. El diálogo empresarial trasatlántico fue una gran idea y nació con gran ímpetu por parte del sector privado, que supo identificar una serie de deberes para sus respectivas Administraciones. Desgraciadamente, la incapacidad de estas últimas de resolver los problemas que se les planteaban, ha desanimado a la clase empresarial que cada vez participa con menos entusiasmo en estos ejercicios. Sigue siendo la asignatura pendiente de la Agenda Transatlántica y de algún modo habría que resolver la confrontación entre dos filosofías reguladoras.

e) *Disponer de un sistema de alerta previa.*

La mayoría de los conflictos comerciales podrían resolverse mediante información y en su caso negociación. Un mecanismo de *early warning* sería oportuno y de hecho ha existido en el pasado, sin dar mucho fruto, lo que hace pensar que sería necesaria una mejor definición del modelo.

f) *Institucionalizar la coordinación a nivel multilateral.*

En muchas circunstancias, Estados Unidos y la Unión Europea muestran su confrontación y dirimen sus diferencias en Organizaciones Multilaterales, como la OMC y la OCDE. Es evidente que en algunos casos y en un entorno de negociación este tipo de incidentes suele producirse. Hasta hora el marco transatlántico se ha fijado mucho en la relación bilateral, pero poco en la coordinación multilateral, cuando existen ejemplos de que éste es un campo con grandes posibilidades de actuación. Sin la coordinación y consenso entre Lamy y Zoellick no habría sido posible relanzar la Agenda de Doha. Muchas veces la sensación de estar enfrentados difumina la capacidad de orientación y liderazgo, que ambas partes podrían ejercer en el terreno multilateral.

Con Canadá se ha seguido un modelo parecido, fundamentado en el Acuerdo Marco de Cooperación Económica y Comercial de 1976, por el que se creó un Comité de Cooperación que se reúne anualmente. La Declaración Trasatlántica de 1990 crea el marco para las Cumbres UE-Canadá y las reuniones ministeriales. El Plan de Acción y Declaración política de 1996, pretende situar a las relaciones UE-Canadá en un marco parecido al existente con Estados Unidos.

En el Cumbre de Ottawa en 2002, se adoptó el compromiso de negociar un acuerdo mejorado y avanzado sobre comercio e inversiones, que pretende ir más allá de los acuerdos comerciales tradicionales, aunque dentro de los compromisos del sistema multilateral de comercio. La negociación de este acuerdo, iniciada el año 2005, abre un nuevo modelo de acuerdos en el campo comercial, que va a poner a prueba la capacidad de la Comunidad para negociar en un marco de competencias compartidas y de cuyo éxito o fracaso puede depender el futuro de planteamientos más ambiciosos en el terreno de las relaciones bilaterales. Canadá, por su lado, apuesta fuertemente por este acuerdo como vía para escapar a la excesiva dependencia económica de Estados Unidos.

La dimensión euromediterránea

Las relaciones con los países mediterráneos tienen una dimensión estratégica para la Comunidad. De ahí la idea de una gran familia de acuerdos bilaterales de la UE con ocho de estos países (Túnez, Marruecos, Jordania, Egipto, Líbano, Argel, Israel y Autoridad Palestina) con el objetivo de una Zona de libre Comercio Euromediterránea hacia el año 2010. La estrategia se fundamenta en el denominado proceso de Barcelona, otra iniciativa española que celebra ahora su décimo aniversario. La dimensión comercial de estos amplios acuerdos de Asociación incluye la eliminación de los obstáculos al comercio de mercancías y una liberalización progresiva del Comercio agrícola mediante concesiones recíprocas. También está prevista una liberalización del comercio de servicios, in-

cluido el derecho de establecimiento. Como aspecto fundamental del proceso están los acuerdos de libre comercio entre los propios países mediterráneos, animando a un proceso de integración regional Sur-Sur, como elemento de referencia frente a la UE, en la futura Área de Libre Comercio Euromediterránea.

La dimensión latinoamericana

Latinoamérica apenas existía para la política comercial europea, que la incluía en el grupo de los demás países. Si hoy es una prioridad de la política exterior comunitaria se debe básicamente a los esfuerzos desplegados por España desde su ingreso en la Comunidad. La primera indicación fueron los acuerdos de cooperación denominados de tercera generación, con los que el Comisario Marín intentó buscar, aunque fuera tímidamente, una dimensión específica para Latinoamérica, sin entrar en un planteamiento regional puro.

El protagonismo adquirido por la zona se refleja en la instauración de cumbres Unión Europea Latinoamérica dotadas recientemente de una secretaría permanente. Estas cumbres son la instancia política más alta y desde ellas se está amparando un interesante proceso de integración regional.

Como excepción a la apuesta general de la Comunidad de buscar un acercamiento a través de integraciones regionales, la Comunidad ha firmado Acuerdos de Asociación con Chile y México. En el caso de Chile, por haber elegido este país la vía de los acuerdos de libre comercio con sus principales socios comerciales. Hay que destacar que es el primer acuerdo de la UE que incluye la dimensión inversión en su ámbito de aplicación.

La firma de un acuerdo con México venía forzada por el acuerdo NAFTA, suscrito por dicho país con Estados Unidos y Canadá, que había provocado una importante pérdida de cuota de mercado para las exportaciones europeas. Para México era también interesante no depender exclusivamente de sus poderosos vecinos del Norte. Ambos acuerdos funcionan según lo previsto y aportan a estos dos países el valor añadido de disponer de un foro de diálogo con la UE que excede de lo meramente económico y comercial.

La segunda apuesta importante de la UE fue la de abrir en 1999 negociaciones con MERCOSUR con el objetivo de llegar a un acuerdo de Asociación. La idea de que el proceso de integración del MERCOSUR era el más avanzado y el indudable interés comercial del proyecto para ambas partes, hizo concebir esperanzas de concluir la negociación el año 2004. Desgraciadamente, el proceso ha quedado estancado por falta de ambición en las ofertas de ambas partes y la proximidad de la Conferencia de la OMC en Hong Kong irá dejando en segundo plano esta negociación, al menos hasta el año 2006.

La Cumbre UE-Latinoamérica del 2002 decidió iniciar negociaciones para alcanzar acuerdos de Diálogo Político y Cooperación con Centroamérica y la Comunidad Andina de Naciones. En la cumbre de Guadalajara en 2004 se fijó como objetivo a largo plazo la consecución de acuerdos de libre comercio entre la UE y el mercado común centroamericano y la Comunidad Andina de Naciones. No es un proceso automático, como hubieran deseado los latinoamericanos, ya que se establece una fase previa de análisis sobre el progreso de esos núcleos de integración regional y su capacidad de llegar a acuerdos de asociación con la UE. No obstante, si todo evoluciona favorablemente, la cumbre UE-Latinoamérica, a celebrar en Viena el año 2006, debería dar el visto bueno para el inicio de esas negociaciones.

La necesidad de encontrar un marco para Asia

La importancia económica de varios países asiáticos, así como el carácter emergente de varios de ellos en el campo del comercio internacional, ha interesado siempre a la UE, aunque la crisis asiática de los años noventa paralizó varias iniciativas.

No obstante, cuando Estados Unidos lanzó el proyecto APEC, con el objetivo de crear una zona de libre comercio entre las dos orillas del Pacífico para el 2020, la Comunidad se planteó seriamente encontrar una alter-

nativa similar. De ahí nació en 1996 la ASEM (Asia-Europa *Meeting).* No se trataba de un foro de negociación comercial, pues de hecho la propia integración del ASEAN estaba todavía en sus inicios.

El ASEM pretende crear un marco de diálogo y cooperación sobre medidas para facilitar el comercio y la inversión, utilizando la fórmula de reuniones ministeriales y de altos funcionarios expertos en Comercio e Inversiones. Fruto de estos trabajos son los planes para facilitación del Comercio y las inversiones. En el año 2004 se acordó un plan de acción entre la comunidad y los Ministros del ASEAN para el establecimiento de una Iniciativa Comercial Transregional entre la Comunidad y el ASEAN. El programa de trabajo es amplio, pues pretende ocuparse de barreras técnicas al comercio, obstáculos fitosanitarios, facilitación y promoción del comercio y la inversión, cuestiones medioambientales, protección de la propiedad intelectual y turismo.

Por su encuadre dentro de los países más desarrollados Japón ha merecido fórmulas específicas. Quizá el elemento más novedoso ha sido el diálogo sobre desregularización, lanzado en 1994, mediante el cual ambas partes analizan los obstáculos a sus exportaciones e identifican las disposiciones reglamentarias que los producen. En 2001 se lanzó un Plan de Acción UE-Japón. Por su carácter anecdótico se pueden citar asimismo determinadas actuaciones de promoción comercial financiadas por la Comisión, incluyendo la participación de empresas de varios países europeos en ferias en Japón, dentro de un pabellón comunitario.

3. La política comercial y la globalización

Tradicionalmente las negociaciones comerciales escapaban a la atención del ciudadano medio. Al tratarse de negociaciones entre Estados, llevadas por las administraciones nacionales, su interés mediático era modesto y sólo tenía lugar en el momento de la conclusión.

La globalización, por el interés que suscita por sus amplios efectos de difícil evaluación, ha puesto en primera línea de fuego al comercio internacional, que en ocasiones aparece como el principal sospechoso de este temido fenómeno. Si la despreocupación por la agenda de la política comercial era ilógica, su papel de responsable de todos los males incontrolados de esa globalización es injusto.

El fenómeno de la globalización se produce por la confluencia de una serie de causas, que van desde la especialización en las técnicas de producción, la internacionalización de las empresas, la mayor libertad de comercio, la mejora en los sistemas de transporte, hasta los más recientes avances en la comunicación gracias a las nuevas tecnologías de la información. Es un proceso de progreso, en cierta medida autónomo y que junto a temores evidentes se convierte también en un factor de desarrollo y bienestar.

La política comercial no ha traído la globalización, si acaso ha favorecido el desarrollo de los intercambios, al apostar por el libre comercio en el convencimiento que el comercio contribuye al desarrollo y al bienestar de los pueblos. Principios que recogía ya el viejo tratado de la Comunidad Económica Europea de 1957 cuando en su artículo 2 se fijaba el establecimiento de un mercado común para, entre otros fines, promover un desarrollo armónico de sus actividades económicas y un aumento del nivel de vida de sus ciudadanos.

No obstante, es evidente que para muchas organizaciones no gubernamentales que canalizan en parte las inquietudes de la sociedad civil, la OMC es la culpable y el enemigo a batir. El fenómeno se ha desbordado de tal modo que resulta difícil pensar en una Conferencia Ministerial donde los Estados participantes puedan concluir sus negociaciones en un marco de serenidad. Basta recordar los penosos ejemplos de Seattle y Cancún. Parecería que el derecho a la libertad de expresión estuviera reñido con el de los gobiernos para negociar.

Frente a esta corriente de opinión, es necesario explicar que la política comercial y la OMC, como referente del sistema multilateral de comercio, no son más que un elemento más en manos de los gobiernos para controlar y orientar el proceso de globalización.

Probablemente el éxito de la OMC en su corta vida, reforzada por la poderosa arma de las represalias comerciales, que incorpora su sistema de solución de diferencias, ha sido culpable del excesivo interés mediático y de la atribución de responsabilidades que le son ajenas.

La OMC se constituye como un referente para el comercio internacional, pero no puede convertirse en el gendarme mundial de todos los acuerdos internacionales de diversa índole que no se cumplen. En el foro de Davos del año 2001, los cuatro últimos Directores Generales del GATT presentaron un documento sobre el futuro del sistema multilateral de comercio, advirtiendo sobre el desconocimiento de sus fines y funciones. Prevenían contra la tentación de convertir a la OMC en un árbol de navidad en el que colgar cualquier y toda buena causa que pueda alcanzarse mediante el ejercicio del poder comercial. Al mismo tiempo advertían que la ampliación de los tentáculos del sistema multilateral de comercio producía inquietud en la sociedad civil.

De ahí la contradicción en que incurren algunas organizaciones no gubernamentales, cuando por un lado rechazan el sistema y por otro lado reclaman a la OMC una mayor protección del medio ambiente, los derechos sociales o los servicios públicos. Se olvida que la OMC no aspira a ser el gestor único de la globalización, ya que no tiene competencia ni conocimientos sobre muchas materias que cuentan con otros foros y organismos responsables.

El comercio internacional puede y debe ser compatible con la protección de otros intereses distintos de la libertad de comercio, pero actuando cada organización desde su ámbito de conocimiento y responsabilidad. Un desarrollo del comercio en un marco de reglas siempre será mejor que una globalización descontrolada, pero una sobrecarga del sistema sólo traerá desconfianza y fracaso.

Por ello, conviene entender en sus justos términos el contenido de lo que se denomina nueva agenda del comercio internacional, en la que entran en consideración nuevas variables como el medio ambiente, la inversión, la competencia y los derechos laborales. Existe una clara relación entre el comercio y cada uno de estos elementos, pero la fórmula no reside en tomar la competencia exclusiva, sino en establecer los puentes de unión con cada una de estas disciplinas y las organizaciones internacionales responsables. Son elementos que figuran en la nueva agenda, pero que necesitarán un largo período de maduración para encontrar fórmulas de convivencia entre todos que las hagan asumibles. Algo que hoy día no es posible por el rechazo de muchos países y la posición, no siempre coherente, de algunas organizaciones no gubernamentales.

Mientras tanto, y si no se inventa algo mejor, tendremos que seguir apoyándonos en el viejo GATT y la nueva OMC para gestionar y ordenar el comercio internacional.

4. Reflexión final

En los últimos 20 años, desde nuestro ingreso en la Comunidad Económica Europea, nuestra política comercial ha experimentado un cambio sustancial en los procedimientos y en los objetivos.

En el aspecto procedimental destacamos la pérdida de independencia para fijar las claves de la política comercial. Al ser una política común, se gestiona mediante mecanismos de decisión comunitaria y se decide en la instancia comunitaria del Consejo de la Unión. Para el procedimiento de votación rige la mayoría cualificada, por lo que no existe capacidad de veto, aunque, como hemos comentado al principio, la ampliación de la agenda comercial y la coexistencia de competencias nacionales y comunitarias, en el marco de la OMC, implica la necesidad del consenso de todos en la mayoría de los casos de negociaciones globales. De ahí la necesidad de entrar en alianzas, búsquedas de consensos o de minorías de bloqueo, lo que impone un fuerte grado de disciplina en la elección de prioridades.

En este sentido, la Administración española tuvo que subirse en marcha en un proceso de decisión y hacer

valer sus intereses comerciales en las distintas instancias del Consejo.

La identificación de intereses nacionales se convierte en un elemento fundamental, máxime con la ampliación de los campos de actuación de la OMC, lo que generó ciertas dificultades de coordinación, ya que si bien el régimen de comercio de mercancías estaba claramente atribuido a un Ministerio determinado, los nuevos temas y, en especial, los referidos al comercio de servicios, incidían en áreas de actuación de otros Departamentos.

Al mismo tiempo, en carácter global de la conclusión de las negociaciones en la OMC, bajo la fórmula del compromiso único, implicaba la necesidad de una dirección unitaria de la negociación. Por todo ello, el Decreto 295/1995, de 24 de febrero, creó la Comisión Interministerial para las negociaciones en la OMC, con el fin de coordinar las posiciones de los distintos Ministerios implicados.

También resulta imprescindible conocer y arbitrar sobre los distintos intereses de los sectores productivos. La Secretaría General de Comercio Exterior ha recurrido a la figura de las Asociaciones de Exportadores, que tienen reconocido el carácter de entidades colaboradoras de la Administración, y a la constitución de Comisiones Sectoriales de Comercio Exterior, que por un lado permiten a la Administración informar a los operadores económicos del desarrollo de las negociaciones comerciales y a los sectores trasladar a su administración sus intereses concretos.

En cuanto a los objetivos, es claro que estamos en un enfoque que prioriza lo multilateral y donde los intereses ofensivos adquieren un rango similar o superior a los intereses defensivos. Como ya hemos comentado, nuestro ingreso en la Comunidad supuso abrir el mercado a la competencia exterior no sólo por la eliminación de los obstáculos a nuestros principales suministradores dentro del mercado interior, sino por la adopción frente a terceros de un régimen de comercio menos proteccionista y en el marco de una política comercial abierta. No es de extrañar que la coincidencia de nuestro ingreso en la Comunidad con el lanzamiento de la Ronda Uruguay en 1986, planteara quebraderos de cabeza ante lo que suponía un nuevo esfuerzo de liberalización. Afortunadamente la negociación se alargó más de lo previsto y España, dentro de la UE, pudo suscribir cómodamente en 1994 el Acuerdo de Marrakech, por el que se creaba la Organización Mundial de Comercio.

También la política comercial europea ha sufrido importantes cambios en cuanto a sus procedimientos y prioridades en el marco comunitario.

En lo procedimental porque la Comisión por un lado y los Estados miembros por otro han tenido que pasar de un marco claramente exclusivo a otro de competencias compartidas, que exigen mayor coordinación y transparencia y más generosidad en la defensa del interés comunitario frente a la tentación del veto.

La mayor cobertura que brinda la OMC para la negociación de todos los temas relacionados con el comercio, reforzado por un sistema de solución de diferencias muy eficaz, promueve temores y aspiraciones, a menudo de signo contrario, en nuestra sociedad civil. La Comisión y los Estados miembros han tenido que ser sensibles a estas preocupaciones.

No se le puede negar la capacidad, y a veces exceso de celo, de que ha hecho gala la Comisión para introducir en el mundo de las negociaciones comerciales valores como el medio ambiente, el buen gobierno o los derechos laborales básicos. El riesgo es la sobrecarga del sistema frente a las escasas posibilidades de avanzar en unos temas que requerirán su correspondiente período de maduración.