

LA POLÍTICA ECONÓMICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA:
MIRANDO HACIA EL FUTURO

(Informe ejecutivo)

**Contribución al Diálogo sobre Comercio Regional del Banco Interamericano de
Desarrollo (22-23 de mayo de 2001)**

Fecha de terminación del artículo: 9 de abril de 2001

Ramón Torrent

**Director del Observatorio de la Globalización
(Universidad de Barcelona-Parque Científico de Barcelona)**

ÍNDICE

PARTE I: INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO GENERAL

1.-Una política vinculada a su contexto institucional

1.1.- Introducción

1.2.- Algunos ejemplos prácticos

1.3.- El impacto del contexto institucional

1.4.- El impacto del proceso interno de toma de decisiones

1.5.- Consecuencias positivas y negativas de la creciente importancia del Consejo Europeo

2.- El contenido de la política comercial de la Unión Europea: una visión general

3.- La política comercial de la Unión Europea en relación con América Latina y el Caribe

PARTE II: EL FUTURO INMEDIATO

4.- La ampliación de la Unión Europea

5.- Nuevas orientaciones en la política comercial

5.1.- Revisión crítica de las relaciones bilaterales y reconocimiento de la importancia renovada del sistema multilateral

5.2.- Revisión crítica de los efectos de los acuerdos comerciales bilaterales: la liberalización frente a la regulación por medio de acuerdos

5.3.- Un análisis más detallado de las repercusiones de la política comercial en el desarrollo económico

6.- Consecuencias de la reciente crisis agrícola

7.- La política de la Unión Europea con respecto a la Organización Mundial del Comercio

8.- El proceso hacia el Área de Libre Comercio de las Américas y las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe

PARTE III: ALGUNAS ESTRATEGIAS PARA EL FUTURO

9.- Conclusiones

APÉNDICE

PARTE I: INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO GENERAL

1.-Una política vinculada a su contexto institucional

1.1.- Introducción

Es imposible entender la política exterior de la Unión Europea (UE) en materia económica sin tener una idea clara de su estructura institucional.

La Unión Europea no constituye, ni en el ámbito político ni en el económico, una sola entidad¹, sino un conglomerado de dieciséis entidades distintas. Por un lado se encuentra la Comunidad Europea (a no confundir con la Comisión Europea, que es solamente una de sus instituciones), que continúa existiendo y que no ha sido sustituida por la UE. Por otro lado, los quince estados miembro. En aquellos aspectos en los que goza de competencia exclusiva (y en los cuales los estados miembro han perdido la suya), la UE fija una única línea de actuación. En las áreas en las que los estados miembro ejercen su influencia, aún se mantienen quince políticas nacionales diferentes y escasamente coordinadas. Esta es la razón por la que la UE no es miembro ni de la Organización Mundial del Comercio (OMC) ni firmante del acuerdo con los estados del Mercosur, a pesar de que la Comunidad Europea y los quince estados miembro sí lo sean. Por lo tanto, si queremos seguir usando el término “Unión Europea” en el ámbito de las relaciones económicas, deberíamos interpretarlo como “la-Comunidad-Europea-y-los-quince-estados-miembro-actuando-de-manera-conjunta.”, a pesar de que la Comunidad Europea y sus estados miembro no actúan siempre de manera conjunta.

La Comunidad Europea tiene competencia exclusiva en tres áreas principales: el comercio, la política monetaria² (aunque tres de sus miembros – el Reino Unido, Suecia y Dinamarca-continúan manteniendo su competencia y aún no pertenecen a la Unión Monetaria Europea), y aquellos aspectos en los que la legislación interna comunitaria y las obligaciones externas se solapan, como es el caso de las normativas que han sido armonizadas por la Comunidad³.

¹ Empleando la terminología de P. Defraigne, jefe del gabinete del comisario Lamy, la UE es una “coalición emergente” (intervención en el Simposio “Les défis de la globalisation”, Lovaina-la-Nueva, 5 de marzo de 2001), con políticas que van desde la ausencia total de coordinación hasta una completa unificación.

² De acuerdo con el Tratado de la Comunidad Europea, la definición de los aspectos internos de la política monetaria (incluyendo el establecimiento de tipos de interés) corresponde al Banco Central Europeo (BCE). La política de tipo de cambio es competencia del Consejo, integrado por representantes de los respectivos gobiernos, como veremos más adelante. Pero el Consejo aún no ha definido una política de ese tipo ni diseñado un mecanismo adecuado para presentar ante la comunidad internacional una postura común en lo referente a política cambiaria, de modo que es el BCE quien subsidiariamente suele asumir ese papel. No debemos olvidar este fracaso institucional al analizar los resultados extremadamente negativos obtenidos por el euro en el ámbito internacional.

³ En el Apéndice se detallan los cambios introducidos por el Tratado de Niza.

En lo referente a las inversiones extranjeras, la Comunidad carece tanto de una política como de un entramado legal común, aunque sus miembros siguen firmando y en ocasiones aprobando definitivamente acuerdos bilaterales con terceros países en materia de inversión. No hay líneas de actuación consensuadas en el campo de los servicios audiovisuales, en el que continúan existiendo diferencias muy importantes entre los quince sistemas legales nacionales, ni tampoco para las relaciones financieras con el exterior. Como resultado, un estado miembro puede participar activamente, a título individual, en una operación de crédito organizada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), mientras que otro puede estar en desacuerdo y tratar de bloquearla.

En la mayoría de las áreas en las que los estados miembro siguen ejerciendo su influencia se puede lograr cierto grado de coordinación entre las políticas nacionales. Esta posibilidad se ha visto reforzada en la práctica tanto por el concepto de “Unión Europea” como por el establecimiento de mecanismos específicos para facilitar una acción conjunta de los estados (aun cuando dichos mecanismos son más fácilmente aplicables en los ámbitos “clásicos” de la diplomacia y de la cooperación judicial y policial que en el terreno económico). Las probabilidades de éxito de esta vía también dependen del contexto: son mayores en el seno de la OMC, en la FAO, o en relaciones “horizontales” con terceros países, que en otros contextos como el del FMI o la OCDE.

1.2.- Algunos ejemplos prácticos

A continuación se citan algunos ejemplos prácticos de los conceptos mencionados hasta ahora:

- La famosa legislación sobre los plátanos condenada por la OMC fue adoptada por el Consejo. Alemania, Holanda y Bélgica votaron en contra. El Consejo aprobó una serie de acuerdos resultantes de las negociaciones sobre el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), tras la inclusión de Austria, Finlandia y Suecia en la Comunidad. Grecia, Italia y España votaron en contra de dichos acuerdos. Ambos acuerdos fueron sometidos a votación por mayoría cualificada en el Consejo.
- Francia y Portugal podrían haber bloqueado la aprobación definitiva de los acuerdos de la Ronda Uruguay si, en el caso de Francia, el acuerdo previo de Blair House en materia agrícola no se hubiese modificado; o si Portugal no hubiese recibido una subvención financiera interna para “compensar” los perjuicios causados por el acuerdo sobre los textiles. Esto sucedió así porque esos acuerdos constituían una “empresa común” que no sólo concernía a las competencias de la Comunidad (en el comercio agrícola o en el sector textil), sino también a las de los estados miembro (en materia de servicios o de propiedad intelectual). Como consecuencia, los acuerdos tenían que ser aprobados no sólo por la Comunidad, sino también por cada uno de sus miembros de manera individual.
- En general, los acuerdos comerciales son aprobados por la Comunidad por mayoría cualificada en el Consejo. Los acuerdos “horizontales” que se refieran a asuntos de la competencia de los estados también deben ser aprobados (o rechazados) por cada uno

de ellos⁴. Esto nos lleva a preguntarnos a quién beneficia la idea de la “empresa común” que parece presidir las negociaciones en curso entre Mercosur y sus cuatro estados miembro, por un lado, y la Comunidad Europea y sus quince integrantes, por otro. La respuesta es obvia: beneficia a los miembros de la UE que podrían ser derrotados en una decisión sobre la liberalización del comercio.

1.3.- El impacto del contexto institucional

El contexto institucional descrito en las líneas anteriores ha dado lugar a dos características fundamentales de la política exterior de la UE en materia de economía.

La primera es la ausencia sistemática de ciertos temas, especialmente los referidos a instituciones financieras internacionales y sus líneas de actuación. El problema es sobre todo político, como se demuestra si establecemos una comparación con EE.UU. Es verdad que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) no incluye cláusulas aplicables a esta cuestión. Sin embargo, EE.UU. dispone de todas maneras de una política que puede aplicar si uno de los firmantes del acuerdo se ve afectado por una crisis financiera grave. La UE (la Comunidad Europea más los estados miembro) ha carecido de una política de ese tipo cuando uno de los socios ha atravesado problemas financieros en su acuerdo con Mercosur: se han aplicado quince políticas nacionales distintas, definidas y puestas en práctica fuera de la estructura de la Unión. Este rasgo determinante hace muy difícil, si no imposible, que la Unión reaccione con eficiencia ante la realidad que describiremos más adelante: la evolución de los flujos de intercambios comerciales parece depender más de las condiciones económicas generales y de que haya suficiente liquidez internacional, con la posibilidad que ésta ofrezca de financiar déficit por cuenta corriente, que de una pequeña reducción de los aranceles.

La segunda característica es la tendencia a otorgar un papel privilegiado a la OMC como principal tribuna para debatir cualquier tema económico y social, con el riesgo de implosión que esta tendencia puede acarrear. En la OMC, el peso relativo de la Comunidad y de los estados miembro favorece a la Comunidad, en especial al papel de sus instituciones, y particularmente al de la Comisión. Es la misma lógica que ha dado lugar a la tendencia histórica de tratar todos los aspectos de la realidad económica y social como “relacionados con el comercio”, y no como “interdependientes”.

1.4.- El impacto del proceso interno de toma de decisiones

⁴ Uno de los muchos malentendidos que existen acerca de la Comunidad Europea es la opinión de que la norma de votación por mayoría cualificada en el Consejo es una “formalidad”, ya que los estados miembro mantienen una especie de “poder de veto”. Esta tesis es completamente errónea, como se ha demostrado en la polémica cuestión de los plátanos, entre muchas otras. A veces se defiende esta tesis argumentando que, en la práctica, la mayor parte de las decisiones del Consejo (incluso cuando se aplica la votación por mayoría cualificada) se adoptan sin ningún voto en contra. Los que así razonan no se dan cuenta de que la votación por mayoría cualificada es un método muy poderoso para influir en favor de la unanimidad. Los gobiernos que van a ser derrotados en la votación tratan de obtener “algo” (a menudo simplemente una forma de “salvar las apariencias”) a cambio de su voto favorable. Se sigue así el dicho español “de lo perdido saca lo que puedas”, una filosofía que explica por qué el sistema de votación por mayoría cualificada tiende a favorecer la unanimidad.

Tanto en los casos en los que la Comunidad hace uso de sus competencias, como cuando los estados miembro coordinan su acción dentro de la estructura de la Unión en campos en los que aún conservan ciertas competencias, se da una clara división del trabajo entre la Comisión y el Consejo (formado por representantes de los estados miembro de categoría ministerial – o por funcionarios pertenecientes a las docenas o incluso cientos de grupos de trabajo que integran el Consejo).

La Comisión monopoliza las iniciativas, ya que es el único órgano que puede proponer la adopción de legislaciones. El Consejo decide y, normalmente, atribuye la competencia de ejecución a la Comisión. Esta potestad se somete, a su vez, al control de comisiones compuestas por representantes de los quince gobiernos. En el caso de negociaciones internacionales, el “toma y daca” entre la Comisión y el Consejo se acentúa. La Comisión propone el inicio de las negociaciones y el Consejo aprueba o desaprueba y emite un mandato de negociación. La Comisión negocia y da el visto bueno al acuerdo resultante, y lo reenvía al Consejo para que éste lo firme y le de la aprobación definitiva. El Parlamento Europeo interviene en el proceso -en distinta medida, dependiendo de los casos- entre los dos actos del Consejo: la firma del acuerdo y su aprobación definitiva.

Para un pagano, este mecanismo resulta extremadamente engorroso, pero la experiencia ha demostrado que ayuda a “engrasar” la maquinaria política y que produce buenos resultados, como lo atestiguan los logros conseguidos. La Comunidad posee una red de acuerdos en todo el mundo prácticamente sin parangón. Sin embargo, esta productividad en términos de cantidad de acuerdos a veces pone en peligro la calidad del contenido. Hay seis áreas que muestran carencias (o riesgo de sufrirlas) motivadas por estos métodos. Estos problemas, aunque también presentes en el ámbito de la legislación interna, son evidentes en el contexto de las relaciones exteriores.

- 1.- A través de su monopolio en materia de iniciativas, la Comisión ejerce un fuerte control en la agenda de la Comunidad Europea lo que hace prácticamente imposible que los terceros países planteen temas de debate en los que la Comisión no esté interesada.
- 2.- Cuando los asuntos suscitan una especial controversia, este mecanismo suele favorecer el aligeramiento del contenido de la propuesta de la Comisión, con el fin de lograr el visto bueno del Consejo. Esta tendencia es aún más exacerbada en la política económica exterior, un área en la que, por razones diplomáticas, a un estado miembro le puede costar trabajo oponerse a una iniciativa de la Comisión. Es mucho más fácil avanzar hacia un acuerdo que se puede presentar como “un nuevo paso adelante en nuestras relaciones”, aunque carezca de contenido.
- 3.- Este método facilita la transformación de actos puramente políticos en actos legales que adoptan la forma de acuerdos internacionales vacíos de contenido.
- 4.- Durante los primeros 25 años de existencia de la Comunidad, este procedimiento ha motivado la negociación y aprobación definitiva de acuerdos internacionales con el mero fin de consolidar la personalidad jurídica internacional de la Comunidad y fortalecer su presencia y visibilidad internacionales, como se dice en la jerga de Bruselas. También está relacionada con este aspecto la creación de delegaciones de la Comisión con el estatus formal de Embajadas⁵.

⁵ Estas debilidades se han puesto especialmente de manifiesto, como se verá en una sección posterior de este artículo, en las relaciones con América Latina.

- 5.- El mecanismo resulta conservador por naturaleza, pues cualquier cambio de política es mucho más difícil que cuando los gobiernos y las mayorías parlamentarias cambian dentro de los sistemas nacionales. Un cambio de política exige tanto la aprobación de la Comisión para proponerlo, como la mayoría necesaria de los gobiernos representados en el Consejo para aprobarlo.
- 6.- Como resultado de los cinco puntos débiles mencionados, es más fácil “reaccionar” ante un cambio externo que ya sigue su propia dinámica que anticiparse a los acontecimientos.

1.5.- Consecuencias positivas y negativas de la creciente importancia del Consejo Europeo

El Consejo Europeo (integrado por los Jefes de Gobierno de los 15 estados miembro más el presidente de la Comisión Europea) es un órgano radicalmente distinto del Consejo de la Unión Europea (o, *tout court*, del Consejo), que constituye, junto con la Comisión y, en menor medida, el Parlamento Europeo, un elemento esencial en el día a día de la organización. El principal objetivo del Consejo es sugerir líneas de actuación políticas y promover las actividades de la Unión (Comunidad + estados miembro), a través de una reunión semestral –dos en estos momentos⁶. En el pasado, era el Consejo quien ejercía esta función, y la Comisión y el Consejo traducían dichas orientaciones en políticas y legislaciones concretas. Últimamente, el Consejo se ha convertido en el centro de toma de decisiones para las resoluciones más importantes y conflictivas. No es el objetivo de este artículo debatir si esta evolución es o no funcional (los especialistas de América Latina son perfectamente conscientes de que la “diplomacia presidencial” tiene sus límites). Sin embargo, hay que destacar que en la actualidad es difícil imaginarse una intervención de la Unión Europea sin participación del Consejo Europeo. Esta realidad tiene repercusiones obvias en lo que se refiere a las relaciones con América Latina y el Caribe.

2.- El contenido de la política comercial de la Unión Europea: una visión general

El contenido de la política comercial de la Unión Europea en el pasado reciente se puede analizar desde dos perspectivas: su orientación sectorial y su relación con el enfoque bilateral/multilateral.

Una comparación entre la UE y EE.UU. nos permite comprender la primera perspectiva. Tras la Ronda Uruguay, EE.UU. ha tomado medidas claramente definidas dentro del esquema multilateral/plurilateral. Entre estas medidas destacan el Acuerdo sobre Tecnología de la Información para reducir los derechos aduaneros que gravan los materiales electrónicos, los debates sobre el comercio electrónico, los acuerdos bilaterales “de cielos abiertos”⁷, y la presión para reforzar los derechos de propiedad intelectual. La Unión Europea no ha adoptado medidas comparables y, en este sentido, se encuentra retrasada con respecto a EE.UU. Su papel ha sido más activo en las “negociaciones pendientes” en el seno de la OMC relativas a los servicios financieros y a las

⁶ Mientras que cada año se contabilizan literalmente miles de reuniones del Consejo y sus grupos de trabajo.

⁷ En Europa, estos acuerdos han sido aprobados definitivamente por estados miembro a título individual, y no por la Comunidad Europea.

telecomunicaciones, pero también en este caso ha sido EE.UU., una vez más, quien ha marcado el calendario y las orientaciones generales.

La comparación revela que la política comercial de la UE se caracteriza más por su proteccionismo en sectores como el agrícola (también en los textiles o el acero) que por su potencial ofensivo. Este rasgo está profundamente influenciado por el contexto institucional analizado en el apartado anterior. La Comunidad Europea tiene una política agrícola bien definida, pues no debemos olvidar que se creó en calidad de –y sigue siendo– una Unión Aduanera con una Política Agrícola Común (PAC), pero carece de una política industrial. No es de extrañar que la política comercial se vea más afectada por esta PAC que por una inexistente política sectorial industrial.

No se han producido contradicciones importantes entre las relaciones bilaterales y multilaterales dentro del enfoque sectorial. En la mayoría de los casos, los acuerdos bilaterales se han diseñado para evitar que sectores “delicados” se vieran afectados, más que para cambiar modelos comerciales o incrementar el volumen del comercio.

Desde el segundo punto de vista, la Comunidad (sola o junto a sus miembros) ha sido extremadamente activa en la negociación de acuerdos bilaterales. Si bien el contenido sectorial ha sido más o menos compatible con los compromisos multilaterales, no hay duda de que la proliferación de acuerdos bilaterales con socios de todo el mundo contradice el tenor de las declaraciones públicas que resaltaban la consolidación del enfoque multilateral. Este factor ayuda a explicar la reacción que se comentará en la sección 5 de este artículo.

3.- La política comercial de la Unión Europea en relación con América Latina y el Caribe

Como es bien sabido, la política comercial de la UE en relación con América Latina y el Caribe ha seguido dos líneas completamente distintas.

Las relaciones con la mayoría de los países caribeños han imitado el modelo de los sucesivos “Convenios ACP” (suscritos con países de África, el Caribe y el Pacífico), que consisten en una liberalización asimétrica con cláusulas específicas referidas a los plátanos, el azúcar y la carne de vacuno.

Las relaciones con los países latinoamericanos han sido reguladas por sucesivas oleadas de acuerdos. Muchos trabajos comparan distintas “generaciones” de acuerdos. En este artículo destacamos, como rasgo común a todos ellos, su carencia de contenido y de compromisos económicos concretos⁸.

Esta característica también se da en el caso de los acuerdos con Mercosur y sus cuatro estados miembro, y con Chile. Cuando empezaron las negociaciones en 1994, la UE no tenía una estrategia definida ni intención alguna de modificar realmente su política. Se

⁸ Este hecho justificaría la crítica dirigida a expertos y funcionarios a ambos lados del Atlántico por su triunfalismo al presentar cada uno de los acuerdos como “un nuevo paso decisivo en las relaciones...”. Como casi siempre, el exceso de retórica política sólo genera frustración.

trataba sólo de una idea personal del comisario Marín que se debatió y se aprobó en la Comisión. El Consejo no la aprobó hasta 1995, una vez despojada de todo contenido económico.⁹ Al menos el acuerdo fortaleció el entramado institucional construido al integrar a la Comunidad –como en el acuerdo con la Comunidad Andina, tal como había propuesto la Comisión- y también a sus estados miembro.

En esencia, las relaciones bilaterales de la UE con América Latina carecen prácticamente de sentido. El único contenido presente en dichos acuerdos se puede encontrar en las acciones unilaterales de la Comunidad, tanto en el ámbito de la cooperación (aunque en esta zona geográfica concreta el presupuesto de la Comunidad Europea para el desarrollo es mucho menor que el de sus estados) como en el del comercio, especialmente en el contexto del Esquema de Preferencias Generalizado (*Generalized System of Preferences* o *GSP*). Sin embargo, una vez más, el régimen específico para los países andinos y centroamericanos se adoptó siguiendo una iniciativa de EE.UU.

Los recientes cambios en las relaciones entre la UE y México constituyen una excepción. El acuerdo marco firmado en 1997 entre México, la Comunidad Europea y los estados miembro era bastante similar a los firmados en 1995 y 1996 con Mercosur y sus cuatro integrantes y con Chile, especialmente en lo que se refiere a la ausencia de contenido económico. Pero mientras los dos últimos acuerdos tendrán que “dotarse de contenido” a través de acuerdos separados, el acuerdo con México le permitió al Consejo Conjunto realizar esa función. Ese hecho supuso una diferencia de procedimiento que sugería una disposición mucho más favorable por parte europea para avanzar hacia una liberalización recíproca. En asuntos de competencia exclusiva de la Comunidad Europea (en especial el comercio de mercancías), esa liberalización que conduce a un Área de Libre Comercio se ha hecho realidad gracias a la acción del Consejo Conjunto en marzo de 2000¹⁰. Una segunda decisión, ya negociada, consiste en completar el efecto de la primera en áreas en las que los estados miembro mantienen su influencia, como en el caso del sector servicios, principalmente. Su contenido, sin embargo, es mucho menos ambicioso y no va mucho más allá de lo ya pactado en el contexto del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS).

El éxito de las negociaciones con México se puede explicar por una combinación de tres factores: la actitud agresiva y la profesionalidad de los negociadores mexicanos, la fuerte presión ejercida por los representantes españoles en el Consejo desde el principio de la negociación del acuerdo marco, y, de manera especial, la ausencia de puntos conflictivos en la agenda para las relaciones comerciales bilaterales.

PARTE II: EL FUTURO INMEDIATO

4.- La ampliación de la Unión Europea

⁹ *Vid supra*, sección 1.4.2.

¹⁰ Un análisis del contenido económico puede leerse en R. Bouzas y H. Stoltz “Building a trade and investment ‘hub’: Mexico and preferential trade negotiations. A report on Nafta, FTAA and the Mexico – EU FTA” (ejemplar mimeografiado).

La ampliación de la UE ejemplifica dos de las características ya mencionadas en relación con su política y el proceso de toma de decisiones: una actitud de reacción ante los acontecimientos externos -en lugar de una estrategia anticipatoria para modificarlos a voluntad-, y el papel cada vez más importante del Consejo Europeo.

A finales de la década de los ochenta, nace el Espacio Económico Europeo (EEE) como una iniciativa del presidente de la Comisión Delors encaminada a crear una “sala de espera” para los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC/EFTA), es decir, los posibles candidatos a la ampliación. El objetivo era evitar una expansión demasiado apresurada que obstaculizaría el proceso de “profundización”, sobre todo debido a las perspectivas sobre la unión económica y monetaria. En realidad, el EEE tuvo el efecto contrario: aceleró la inclusión de Suecia, Finlandia y Austria (y de Noruega, a pesar de que sus ciudadanos, mediante un referéndum, acabaron por rechazar su entrada).

Un fenómeno similar ocurrió con los “acuerdos europeos” negociados con los países del centro y este de Europa en la primera mitad de los años noventa. Al contrario de lo que suele pensarse, estos acuerdos no son de “pre-adhesión”. Cuando el proceso de ampliación empiece de verdad se tendrá que utilizar un nuevo mecanismo de integración. La ampliación surgió como una idea estratégica tras la caída del muro de Berlín y se consideraba en un principio como una “trampa” diseñada por el gobierno conservador británico para retrasar el proceso de formación de la Unión e incluso fragmentarla. Con la caótica desintegración del imperio soviético y sus dramáticas consecuencias en Europa, esta idea acabó aceptándose por falta de alternativas, más que como resultado de una estrategia colectiva meditada.

En lo que se refiere a la toma de decisiones, el proceso de ampliación ha avanzado únicamente gracias a las decisiones del Consejo Europeo, con la aceptación gradual de un calendario. En principio, las negociaciones para la primera ronda deberán haber concluido a finales de 2002 como muy tarde. Sin embargo, las negociaciones aún sufren retraso. Aunque los resultados finales estén decididos de antemano (la completa aceptación y aplicación del acervo comunitario o *acquis*, es decir, de toda la legislación existente en el ámbito de la Unión), las negociaciones aún no han entrado en la fase decisiva de los períodos de transición destinados no sólo a los nuevos miembros para que apliquen el acervo comunitario, sino también para que los ya miembros se lo apliquen a los nuevos (por ejemplo en la libre circulación de trabajadores a través de las fronteras)¹¹.

La ampliación también genera una considerable incertidumbre con respecto a la situación presupuestaria de la Unión. Hasta el momento, las consecuencias económicas se han analizado de forma que parezca que pueden cuadrar en el sistema presupuestario actual. Sin embargo, nadie cree que esto pueda ser verdad.

El proceso conducente a la Unión Monetaria también fue iniciado y guiado por el Consejo Europeo sobre la base de una estrategia de fechas predeterminadas en las que cualquier pausa se descartaba por considerarse una grave crisis. Sin este precedente, se plantean

¹¹ Y, por el momento, apenas se ha atendido a sus efectos indirectos a través de las negociaciones sobre el artículo XXIV del GATT, conversaciones que con toda probabilidad seguirán a la ampliación.

serias dudas sobre la capacidad de la Unión de ampliarse satisfactoriamente. Sin embargo, no debemos olvidar que el calendario para la Unión Monetaria era muy estricto y se estipulaba en un tratado ratificado por todos los estados miembro. El proceso de ampliación es mucho menos preciso y sólo se ha recogido en declaraciones políticas.

En cualquier caso, el proceso de ampliación implica la aceptación del acervo comunitario, especialmente con un calendario tan apretado. De esta manera, se fomenta el inmovilismo, en lugar de favorecer los cambios de política. En principio, su papel consistirá en promover la continuidad de las relaciones con América Latina y el Caribe, sobre todo porque es probable que el Consejo Europeo tenga que dedicarse cada vez más a resolver el embrollo de la ampliación, con lo que cada vez tendrá menos tiempo y capacidad para redefinir la política comercial o las relaciones bilaterales con terceros países.

5.- Nuevas orientaciones en la política comercial

La Comisión Europea está llevando a cabo un análisis en profundidad de su política económica exterior. Sus efectos potenciales son importantes si tenemos en cuenta el monopolio de la Comisión en materia de iniciativas del que hablábamos antes. Sin embargo, aún no está claro cuál será el resultado de las discusiones internas o cómo reaccionará el Consejo¹². El debate se centra en tres grandes temas: a) el bilateralismo frente al multilateralismo; b) la liberalización frente a la regulación por medio de acuerdos; c) la relevancia cada vez mayor del desarrollo.

5.1.- Revisión crítica de las relaciones bilaterales y reconocimiento de la importancia renovada del sistema multilateral

La compleja maquinaria institucional de la Unión y la ausencia de un único órgano de gobierno siempre han dificultado la coherencia entre las distintas políticas aplicadas (ya fuesen políticas comunitarias, o políticas estatales coordinadas). El riesgo de incongruencia aumenta cuando se ven implicados servicios administrativos (en la Comisión, en el Consejo y en los estados miembro), y estos se diversifican cada vez más. El poder de la Comisión para emprender iniciativas se diluye al dividirse entre distintos comisarios. En los años noventa, este riesgo se hizo realidad, y se vio agravado por la división de responsabilidades entre tres comisarios¹³ en el área de las relaciones económicas exteriores, dos de cuyos comisarios se ocupaban exclusivamente de las relaciones bilaterales.

Entre 1995 y 1996, durante el debate sobre el mandato de negociación para un acuerdo de libre comercio con Sudáfrica, Francia encabezó una oleada de protestas contra esta situación.¹⁴ Sus representantes no se preocupaban particularmente por el contenido de los muchos acuerdos bilaterales (aunque se señaló que la política agrícola seguía una lógica diferente en cada caso, de forma que resultaba complicado justificar de manera coherente la conformidad con las normas del GATT). La principal crítica se dirigió a la actitud de

¹² La mejor manera de conocer este debate interno es mediante algunos de los discursos y declaraciones más recientes del comisario Lamy. Véase el sitio web de la Dirección General de Comercio de la Comisión.

¹³ Más un cuarto para las relaciones exteriores de carácter “político”.

¹⁴ No es casualidad que, al renovarse la Comisión, Francia insistiese tanto en adjudicar las responsabilidades comerciales a Pascal Lamy, objetivo que acabó consiguiendo.

“prometer” acuerdos bilaterales a cualquier tercer país. El objetivo era restaurar la confianza en la importancia del sistema multilateral.

La creación de la OMC y su mecanismo reforzado para la resolución de conflictos que se empleó en la “guerra de los plátanos” también contribuyó a esta reacción. La contradicción entre bilateralismo y multilateralismo dejó de ser una hipótesis para convertirse en un peligro real.

No hay duda de que la Comisión, con el comisario Lamy a la cabeza, es mucho más cauta en el ámbito de las relaciones bilaterales y se toma mucho más en serio la primacía del sistema multilateral. A este respecto, se han producido tres acontecimientos importantes: a) el abandono oficial de cualquier idea de un área de libre comercio entre la UE y Estados Unidos; b) la decisión (no adoptada formalmente pero efectiva) de introducir una moratoria en la apertura de nuevas negociaciones de acuerdos bilaterales; c) el hecho de que las negociaciones comerciales con Mercosur, por ejemplo, sean la responsabilidad de un funcionario de la Dirección General de Comercio en vez de un funcionario de los servicios “geográficos”, como sucedía siempre en el pasado.

5.2.- Revisión crítica de los efectos de los acuerdos comerciales bilaterales: la liberalización frente a la regulación por medio de acuerdos

Los acuerdos comerciales bilaterales pueden ser sometidos a un análisis crítico no sólo por su posible incompatibilidad (legal y/o política) con el sistema multilateral, sino también porque su eficacia para promover el comercio es discutible. En los últimos dos años, los servicios de la Comisión han estudiado este aspecto y llegado a la conclusión de que han sido ineficaces, como se expone con claridad en la explicación oficial de la UE del nuevo Convenio ACP. La única excepción parecen ser los acuerdos “europeos” con los países del centro y el este de Europa. Pero estos acuerdos no constituyen un criterio válido para medir el éxito: dados los profundos cambios geopolíticos, económicos y en materia de regulación experimentados por estos países, el comercio con la Unión sólo podía mejorar (prescindiendo del hecho de que estos acuerdos van mucho más allá de la liberalización del comercio).

Estos resultados han reforzado los argumentos a favor de una actitud mucho más prudente en las relaciones bilaterales y han estimulado la aparición de un nuevo enfoque del posible contenido de estas relaciones: dar más importancia a las normas comunes que a la liberalización del mercado.

Este enfoque no es nuevo. En el sistema multilateral, los nuevos acuerdos de la OMC alcanzados durante la Ronda Uruguay (y el acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio –TRIPS- en particular) ya eran acuerdos de carácter fundamentalmente regulador. Dentro del sistema bilateral, las relaciones con los países industrializados como EE.UU. o Australia ya siguieron esa dirección, si dejamos a un lado las ideas sin demasiado fundamento del comisario Brittan y de algunos servicios de la Comisión que intentaron impulsar el proyecto de un Área de Libre Comercio trasatlántica entre la UE y Estados Unidos: se trata de acuerdos sobre

normativa y, en particular, del reconocimiento mutuo de certificados de conformidad con esa normativa.

Este enfoque podría generalizarse en el futuro y vincularse a iniciativas para la promoción del comercio. Las posibilidades que puede ofrecer no están claras pero a América Latina y a los países caribeños les podría interesar explorarlas.

5.3.- Análisis más detallado de las repercusiones de la política comercial en el desarrollo económico

En el pasado, la política de desarrollo era tarea de un departamento independiente de los servicios especializados de la Comisión y de las administraciones nacionales. Su influencia en la política comercial se limitaba a la definición y puesta en práctica del Esquema de Preferencias Generalizado (*Generalized System of Preferences* o *GSP*). Para hacernos una idea, habría sido casi cómico imaginarse al comisario Brittan hablando sobre desarrollo. También en este aspecto se han producido cambios significativos en los últimos dos años, especialmente en los círculos más íntimos del comisario Lamy y en los servicios que controla.

Desde este punto de vista, la reciente decisión unilateral de liberalizar las importaciones de los países menos desarrollados es muy importante, con independencia de que tienda a “redistribuir” preferencias preexistentes en el sistema del Convenio ACP o pueda crear obstáculos adicionales para las exportaciones de otros países en desarrollo. Sería un error político no interpretar esta decisión (y los esfuerzos de la Comisión para sacarla adelante) como una prueba del papel prioritario adquirido por los objetivos de desarrollo en la definición de la política comercial.

6.- Consecuencias de la reciente crisis agrícola

La “Agenda 2000” y las conclusiones extraídas en materia de política agrícola por el Consejo Europeo celebrado en Berlín en 1999 parecieron crear un marco relativamente claro para la aplicación de la Política Agrícola Común (PAC). La reciente crisis de las “vacas locas” y la epidemia de fiebre aftosa han modificado sustancialmente esta situación por cuatro motivos principales: a) una percepción pública mucho más aguda de que “algo falla” en la PAC; b) una modificación importante en las condiciones de producción (descenso del número de cabezas de ganado) y comercialización (alteraciones de las pautas de consumo); c) la aparición de nuevos gastos presupuestarios; d) un cambio en la postura internacional de la Comunidad, considerada en cierta medida como parcialmente responsable de estas crisis de salud pública.

Es demasiado pronto para predecir las consecuencias de estos cambios. Es interesante señalar que la regulación comunitaria en materia pesquera se rige por las mismas cláusulas que el sector agrario. La política parece seguir la línea de una reducción drástica de las capturas y de las embarcaciones. Es posible que la situación actual suscite un debate en el que se cuestionen ciertos aspectos estructurales de la PAC. Otro dato interesante es que el nuevo ministro alemán de agricultura pertenece al Partido Verde.

Todavía más difícil resulta predecir cómo evolucionará la perspectiva de terceros países. Podrían surgir reacciones “defensivas” basadas en argumentos simplistas del tipo “si tenemos dos facturas más que pagar, no podemos *pagar* la liberalización del comercio agrícola” (facturas que muy probablemente serán el producto del coste excesivo de la ampliación más los costes resultantes de las medidas adoptadas para luchar contra la crisis sanitaria actual). Esta posibilidad permitiría cierta respuesta activa contraria por parte de terceros países, que expresarían claramente, ante las más altas instancias, que no tienen por qué ser ellos quienes soporten el coste de los problemas internos de la Unión.

7.- La política de la Unión Europea con respecto a la Organización Mundial del Comercio

La política de la UE en relación con la OMC y la próxima ronda de conversaciones fue establecida por el Consejo en sus Conclusiones del 25 de octubre de 1999. Su contenido es bien conocido. La Comunidad y los estados miembro están a favor de una amplia agenda de la OMC orientada hacia la consecución de cuatro objetivos principales: a) el fortalecimiento del sistema basado en las normas de la OMC; b) la promoción de una mayor liberalización del comercio; c) una mejor integración en el sistema multilateral de los países en desarrollo; y d) abordar la interacción entre el comercio y los temas y políticas vinculados a él.

En lo que se refiere a algunos puntos específicos:

- en la agricultura, la Unión continúa defendiendo su posición de exportador clave de alimentos que debe adoptar un papel activo en la expansión del comercio mundial y al mismo tiempo promover el papel multifuncional de la agricultura;
- en el ámbito de los servicios, las negociaciones deberían ser exhaustivas y conducir a un paquete de medidas más amplio y profundo que muestre el compromiso de todos los miembros de la OMC a favor de la apertura de los mercados y el tratamiento nacional. Al mismo tiempo, sin embargo, debe asegurar que la Comunidad y sus miembros conserven la posibilidad de definir y poner en práctica sus políticas culturales y audiovisuales para preservar su diversidad cultural.
- en materia de comercio e inversión, la OMC debería emprender negociaciones para establecer un sistema regulatorio multilateral para las inversiones internacionales, con especial atención a la inversión extranjera directa (IED), en detrimento de los movimientos de capitales a corto plazo.

Esta declaración de política no se ha actualizado. Un documento de sesión de los servicios de la Comisión de diciembre de 2000, de carácter interno pero con amplia difusión y preparado para ser debatido en el comité correspondiente del Consejo, señala posibles adaptaciones, en especial para responder a los intereses y necesidades de los países en vías de desarrollo. En el documento se expresa una profunda preocupación por el riesgo real de que la OMC pase a ser un órgano esclerótico e irrelevante. O, lo que es todavía peor, que se convierta en un obstáculo para la acción nacional legítima en las áreas relacionadas con el comercio, a menos que comiencen pronto las negociaciones comerciales y sobre regulación. Sin embargo, en este momento nadie sugiere cambios sustanciales en las líneas de actuación.

8.- El proceso hacia el Área de Libre Comercio de las Américas y las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe

La postura de la UE ante el proceso de creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) podría definirse como de “compás de espera”. En vista de esta situación, se pueden dar dos posibilidades:

- Si el proceso se estanca, es muy probable que lo mismo suceda con las relaciones de la UE con América Latina y el Caribe, a menos que la OMC se declare en profunda crisis y se adopte un enfoque completamente nuevo de las relaciones económicas exteriores (una medida improbable, además de extremadamente peligrosa).
- Pero incluso si el proceso del ALCA continúa avanzando y resulta ser un éxito, no puede garantizarse que esto reactive las relaciones de la UE con América Latina y el Caribe. Todo podría seguir más o menos igual, bien porque los problemas bilaterales sean demasiado difíciles de resolver y/o porque la idea de “América para los americanos” acabe por imponerse (siempre y cuando la idea de “Europa para los europeos” también se acepte)¹⁵.

PARTE III: ALGUNAS ESTRATEGIAS PARA EL FUTURO

9.- Conclusiones

Aunque es posible observar ciertos indicios de cambio en la política económica exterior de la UE, éstos podrían ser insuficientes para modificarla sustancialmente tanto en el marco multilateral como en el bilateral. El riesgo de que el statu quo permanezca inalterado es alto, y se ve agravado por la ineficiencia del sistema institucional de la Unión, así como por los problemas internos y externos que podrían absorber la capacidad ejecutiva del Consejo Europeo.

Podría resultar útil examinar algunas de las ideas estratégicas sobre el contenido de las relaciones de la UE con América Latina y el Caribe, especialmente ante la perspectiva de la Cumbre de mayo de 2002, para así evitar una mera repetición de retórica política en las Conclusiones de la Cumbre. A continuación se citan algunas de las cuestiones principales.

- 1.- ¿Cuál debería ser el principal objetivo estratégico de la política económica exterior en los próximos años? *Una mayor liberalización* o “*las tres ces*”: *Conclusión* de las medidas, tanto en el contenido (qué hacer con los movimientos de capital, como veremos a continuación) como en cuestiones geográficas (resolver de una vez por todas la entrada de China en la OMC y su adecuada inserción en la economía global); *consolidación* (de la liberalización conseguida hasta ahora; del sistema multilateral y de la OMC; de los procesos de integración regional ya puestos en marcha); *coherencia* (entre distintas políticas; entre organizaciones internacionales; entre niveles de regulación y diseño de políticas. Si contemplamos, por un lado, el rápido progreso de

¹⁵ No es éste el lugar adecuado para analizar las peligrosísimas implicaciones de este enfoque ni su falta de realismo. La idea es que la UE se convertiría en una potencia económica mundial del calibre de Estados Unidos, que domina la economía en la actualidad y con probabilidad la seguirá dominando, posiblemente junto con China y Asia oriental, durante los próximos 20 o 30 años.

la liberalización en los últimos quince años (multilateral, bilateral y unilateralmente, como resultado de las transformaciones en China y en el centro y este de Europa) y, por otro, el riesgo (y en parte la realidad) de inestabilidad económica global, los argumentos a favor de la segunda respuesta parecen poderosos. El hecho de que las “tres ces” sean bastante ambiguas y puedan prestarse a interpretaciones diferentes es en realidad un punto a su favor que las hace más aceptables y útiles. No hay duda de que marcan un rumbo que no es ni la obsesión por conseguir un mayor grado de liberalización ni la inercia de dejar las cosas como están.

- 2.- ¿Cuál debería ser la lógica y el objetivo de las relaciones bilaterales como las de UE con América Latina? ¿Prolongar un debate estéril sobre la liberalización bilateral del comercio o encontrar aspectos de mutuo interés en materia de política, tanto interna como externa, y fijar metas comunes con el fin de crear un marco político y regulador para la globalización? Quizá sea más fácil y fructífero ponerse de acuerdo en los problemas relacionados con el sistema multilateral en conjunto que en los problemas bilaterales. Y también puede ser más sencillo y provechoso fortalecer la integración regional que ya está en marcha en América Latina, en lugar de aspirar a algún tipo de integración transatlántica.
- 3.- ¿Qué debería hacerse con respecto al marco de regulación para el movimiento de capitales? Debemos preguntarnos si tiene sentido intentar atraer hacia la OMC inversiones extranjeras directas (IED), como pretende la UE, haciendo caso omiso de lo que puede crear (o de hecho crea) una profunda inestabilidad en la economía global: la volatilidad de los movimientos de capital a corto y medio plazo que no están vinculados a las IED. ¿No sería mejor enfrentarse a la realidad de que la estabilidad y expansión del comercio internacional depende más de la existencia de liquidez internacional y de medios suficientes y estables para financiar déficit por cuenta corriente que de la reducción gradual de los aranceles? ¿No le convendría más a la UE, en vez de insistir constantemente en traer IED a la OMC, analizar cómo y por qué sus estados miembro violan las cláusulas de los acuerdos bilaterales firmados con terceros países¹⁶? ¿No sería más recomendable reconocer que de alguna manera el sistema multilateral está “cojo” (o que tiene “dos patas de palo”) en lo que se refiere a los movimientos de capital, en lugar de tratar de introducirlo por la puerta trasera de la Organización Mundial del Comercio?
- 4.- ¿Qué se debería hacer con la agricultura? Por un lado, ¿es aceptable que la UE apueste *simultáneamente* (y *de manera intermitente en su argumentación*) por la carta de la multifuncionalidad y por la carta de la gran potencia exportadora que debe continuar participando en la posible expansión del comercio internacional de productos agrícolas? Por otro lado, ¿tiene sentido que algo tan necesario para la estabilización de la economía y de la política mundial como la entrada de China en la OMC se ponga en peligro sólo por motivos de política agrícola?
- 5.- ¿Qué se puede hacer con la relación entre el comercio, la inversión y temas “nuevos” como el medio ambiente y la normativa social y laboral? Aunque es probable que los países industrializados se equivoquen, además de perder el tiempo, al insistir en

¹⁶ La siguiente idea basta para ilustrar este punto: ¿por qué la Comunidad y sus estados miembro tienen tanto cuidado en evitar ciertos compromisos referentes al trato nacional en foros multilaterales mientras que no introducen ninguna excepción a este respecto en tratados bilaterales? Marina Solé, del Observatorio de la Globalización, está escribiendo un artículo sobre esta cuestión.

plantear esas cuestiones (o introducirlas en un sentido más amplio y profundo) en la OMC, ¿no es una postura igualmente errónea el negarse a discutir las en ningún otro foro? ¿No debería lanzarse una iniciativa *seria* para debatir estos temas *fuera* de la OMC?

APÉNDICE

El Tratado de Niza, firmado recientemente y cuya ratificación está prevista para 2001 y 2002, modifica el artículo 133 (antiguo artículo 113) del Tratado de la Comunidad Europea, que establece el reparto de competencias entre la Comunidad Europea y los estados miembro en materia comercio y áreas afines. Las nuevas cláusulas difieren de las debatidas en reuniones preparatorias y se improvisaron de madrugada tras tres días consecutivos, con sus correspondientes noches, de reuniones del Consejo Europeo. No es sorprendente, por tanto, que la redacción resultase tan pesada, repetitiva, confusa (por no decir contradictoria) y, en cualquier caso, tan difícil de interpretar y de aplicar.

La idea general parece consistir en la extensión de la competencia exclusiva de la Comunidad a todas las áreas cubiertas por la OMC, pero los estados seguirían pesando más en las inversiones extranjeras fuera de los sectores de servicios, así como en materia audiovisual, y no perderían totalmente su capacidad de aprobar acuerdos bilaterales. Además, se ha introducido en algunos casos un requisito de unanimidad para las decisiones del Consejo, mientras que en el pasado se aplicaba el sistema de votación por mayoría cualificada a las acciones de la Comunidad, en virtud del art. 133, antiguo art.113 del Tratado de la Comunidad Europea.