

# La política comercial de la Unión Europea: objetivos, instrumentos y estrategias\*

**GIOVANNI MOLANO CRUZ**

## **INTRODUCCIÓN**

La Unión Europea (UE) es uno de los actores económicos más importantes del mundo con una enorme capacidad para influir en la evolución y las orientaciones del orden internacional. Las exportaciones de la UE representan alrededor del 19% del total mundial –de las cuales el 80% son productos industriales–, mientras los Estados Unidos participan aproximadamente con el 18% y Japón

con un poco más del 9%. Hoy en día, la mitad de las importaciones comunitarias están libres de arancel y el resto se encuentran gravadas por un tipo que oscila entre el 5 y el 10%. Siendo la UE la primera potencia comercial del globo –en el intercambio de bienes y servicios– y el primer socio económico de un gran número de países, su régimen comercial está estrechamente vinculado con los avatares de la arena política internacional. En distintas ocasiones la UE ha apo-

GIOVANNI MOLANO CRUZ  
Sociólogo,  
profesor en la  
Facultad de  
Finanzas,  
Gobierno y  
Relaciones  
Internacionales  
Universidad  
Externado de  
Colombia.

(\*) El autor agradece los comentarios y precisiones de David Khoudur-Casterás y Gustavo Puyo a una primera versión de este texto, así como la amable y eficiente colaboración del personal de la Sala de Investigadores de la Biblioteca Luis Ángel Arango, en Santafé de Bogotá, donde fueron adelantadas varias de las pesquisas necesarias para la realización de este trabajo.

yado reformas democráticas por medio de la concesión de preferencias comerciales o bien ha impuesto sanciones comerciales como medio de presión en crisis internacionales. De hecho, desde sus orígenes la Unión Europea ha centrado en la Política Comercial Común (PCC) un eje específico de sus relaciones exteriores<sup>1</sup>.

La PCC es un complemento necesario del arancel externo común –establecido en 1968–, ya que sin ella los terceros países podrían utilizar los países comunitarios más abiertos para ganar los mercados de aquellos países que son más protegidos. Además, la unificación de las políticas nacionales relacionadas con tarifas, cuotas y convenios comerciales ha precisado, desde finales de los años cincuenta, que los Estados comunitarios pierdan parte de su autoridad soberana frente a terceros países. La PCC es, en consecuencia, un corolario de la creación de la unión económica y política europea. Cada avance en el proceso de integración significa una “comunitarización” progresiva del régimen comercial con claros efectos en las relaciones exteriores de la UE y las de sus Estados miembros. Así, por ejemplo, la adopción de la moneda única, la consolidación del mercado único entre los 15 países comunitarios y las perspectivas de una nueva ampliación con el ingreso de algunos países de Europa Central y Oriental son objetivos que pasan necesariamente por las orientaciones comerciales comunitarias<sup>2</sup>. No obstante, en comparación con otras políticas comunitarias, es relativamente escasa la bibliografía sobre la PCC.

Algunos analistas estudian la PCC únicamente desde un punto de vista técnico o comercial, lo que no refleja ni su naturaleza interna, como política comunitaria, ni la dinámica de su esfera internacional<sup>3</sup>. Otros autores, interesados por la política internacional de la UE, encuentran ciertamente en las relaciones comerciales extracomunitarias el sustento empírico o analítico de sus estudios. De acuerdo con Arrieta Munguía, frente a los pocos resultados e incoherencias de la Política Exterior y de Seguridad Común “la suscripción de acuerdos comerciales continúa presentándose en la Posguerra Fría como un instrumento principal de las relaciones internacionales de la UE”<sup>4</sup>. Mientras que Fazio Vengoa estudia las relaciones exteriores de la Europa comunitaria desde una perspectiva sistémica y según el grado de intensidad (sensibilidad) de los intercambios comerciales comunitarios con las diferentes regiones del mundo. Así, dado que la intensidad de los flujos comerciales revela “el carácter concéntrico del relacionamiento externo de la CEE/UE”, este autor establece la pirámide de preferencias internacionales de la integración europea<sup>5</sup>. Bajo esta perspectiva resulta relevante entonces determinar los vínculos entre la Política Comercial Común y las relaciones internacionales de la Unión Europea. Con este fin este artículo presenta inicialmente el ciclo institucional que permite poner en práctica la PCC para luego precisar el tipo de intereses históricos, políticos y estratégicos que orientan su realización en cada región del mundo.

- 
- (1) Wallace, H. et al. *Policy Making in the European Community*. Chichester: John Wiley and Sons, 1989, p. 261.
- (2) Véase: Comisión Europea. *Agenda 2000. Por una Europa más fuerte y más amplia*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1997.
- (3) Álvarez Gómez, J. *La política comercial del Mercado Común*. Madrid: MacGraw-Hill, 1992; OMC. *Examen de las políticas comerciales de la Unión Europea*. Ginebra: OMC, 1995. Otro estudio sobre distintos aspectos de la PCC se encuentra en la sección monográfica de *Información Comercial Española*, Nos. 744-745, Madrid, agosto-septiembre de 1995.
- (4) Arrieta Munguía, J. “El impacto de la Posguerra Fría en las relaciones internacionales de la Unión Europea, 1989-1996”. En: *Foro Internacional*. Vol. XXXVII No. 2, México, abril-junio de 1997.
- (5) Fazio Vengoa, Hugo. *La política internacional de la integración europea*. Bogotá: Siglo del Hombre-Iepri, 1998. Particularmente el tercer capítulo.

## CAMPO DE ACCIÓN Y OBJETIVOS

Si bien el establecimiento de un régimen comercial frente a terceros países es abordado por el Tratado de Roma, es el texto constitutivo de la Unión Europea el que otorga a la política comercial el calificativo de "común", haciendo de ella una política de competencia exclusiva de las instituciones comunitarias. De acuerdo con el Tratado de Maastricht, la PCC tiene como objetivos, además de favorecer la competitividad de las empresas comunitarias, contribuir al desarrollo armonioso del comercio mundial, a la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y a la reducción de las barreras arancelarias. Según el artículo 113 de este tratado, son competencias exclusivas de la UE las modificaciones arancelarias, los acuerdos comerciales, las medidas de liberalización, la política de exportación y las medidas de protección comercial. De igual manera, es de competencia exclusiva de la UE la negociación de los acuerdos comerciales y de asociación con terceros países e instituciones internacionales<sup>6</sup>. La competencia exclusiva de la UE en materia de política comercial significa que no se permite el ejercicio de actividades paralelas por parte de los Estados miembros. En otras palabras, en el caso de la PCC, la aplicación del principio de subsidiariedad exige la confirmación o bien el reforzamiento de la actividad comunitaria<sup>7</sup>.

Sin embargo, la realización de los objetivos de la PCC ha sido frecuentemente el origen de distintos problemas y tensiones doctrinales. Estas disputas son comprensibles a partir de las dos sensibilidades en materia comercial que caracterizan al conjunto de países comunitarios. De un lado, están el Reino Unido, Alemania, Holanda y Dinamarca que, siendo los principales y más ardientes

defensores del libre comercio y el multilateralismo, lideran el llamado grupo *liberal*. Estos países promueven una apertura total de los mercados presentándose como ejemplo mundial a seguir y prefieren las soluciones negociadas, en lugar de guerras comerciales, con los otros grandes polos de la economía mundial. De otro lado, se encuentran Francia, España, Italia, Grecia e Irlanda, señalados por la prensa anglosajona como el *Club Med* y cuyas posiciones en asuntos comerciales se apartan del dogmatismo libre-cambista. Este grupo de países pregona la apertura recíproca de mercados y no duda en crear conflictos comerciales para defender los intereses de sus empresas, además de ser fervientes partidarios de medidas proteccionistas si las circunstancias lo ameritan. Naturalmente, estas diferentes perspectivas económicas, acompañadas de los intereses comerciales propios de cada país y sector económico, inciden en la elaboración y aplicación de la PCC. No obstante, son las instituciones comunitarias las encargadas de definir y poner en marcha la Política Comercial Común.

La Comisión tiene como fundamento tanto la concepción como la propia negociación de los acuerdos comerciales. Esta institución, de carácter supranacional, puede recomendar al Consejo de ministros el inicio de las negociaciones con un país o región para luego, una vez otorgado el mandato por parte del Consejo, encargarse de la responsabilidad exclusiva de la negociación. Para ello la Comisión es asesorada por un comité -conocido como el "Comité del artículo 113"- que reúne los ministros y directores de comercio exterior de los Estados miembros. No obstante, la elaboración de la PCC dista mucho de tener un sentido unívoco o global. Si bien esta política fi-

<sup>(6)</sup> Véase: *L'Union Européenne. Les traités de Rome et de Maastricht. Textes comparés*. París: La Documentation Française, 1992.

<sup>(7)</sup> Steint, T. "El principio de subsidiariedad en el derecho de la Unión Europea". En: *Revista de Estudios Políticos*. No. 90, Madrid, octubre-diciembre de 1995.

gura bajo las competencias de una dirección general (DGI), siendo la Comisión un cuerpo colegiado, en el campo de acción de la PCC intervienen diferentes direcciones generales como, por ejemplo, la DGVI para la agricultura o la DGIII para la industria. Además, la organización de la Comisión divide las responsabilidades en materia de relaciones exteriores según áreas geográficas<sup>8</sup>. De hecho, en la práctica el Comité 113 está limitado a las relaciones con las instituciones internacionales, Estados Unidos y Japón.

Por su parte, el Consejo de ministros, representando los intereses de los Estados miembros y, en consecuencia, cumpliendo un papel esencialmente político, decide la iniciación de negociaciones con terceros países para concluir acuerdos comerciales, presenta a la Comisión las directivas para adelantar las negociaciones y concluye los convenios comerciales. No obstante, si bien corresponde al Consejo la adopción de las orientaciones de la PCC, esta institución puede atribuir a la Comisión competencias de ejecución en las normas que establezca. Las decisiones en materia comercial se originan, entonces, directamente en el Consejo o en la Comisión, por delegación del Consejo. En suma, mientras el Consejo establece las directrices generales de la PCC, la Comisión ejecuta esta política de acuerdo a los términos y las competencias que el Consejo le ha delegado. Para adoptar los dictámenes generales de la PCC y para concluir acuerdos comerciales bilaterales, la aprobación en el Consejo

debe ser de mayoría cualificada, mientras que los acuerdos internacionales exigen la unanimidad<sup>9</sup>. Los trabajos del Consejo son preparados semanalmente por los diferentes grupos que conforman el Comité de Representantes Permanentes (Coreper). Este comité, reuniendo los embajadores de los países miembros acreditados en Bruselas, tiene como función armonizar al máximo las diferentes posiciones e intereses de los Estados miembros antes de las reuniones del Consejo.

## APLICACIÓN E INSTRUMENTOS

La ejecución de la PCC revela tanto las dificultades para conciliar los intereses nacionales con las orientaciones comunitarias, como los desafíos para adelantar una acción exterior europea coherente. Mientras la Comisión pugna por defender cierta autonomía en materia comercial y desprenderse de la tutela de los Estados miembros, el Consejo se inclina por reducir el margen de maniobra de la Comisión. Las dificultades que surgieron en junio de 1999, pocos días antes de inaugurarse la primera Cumbre América Latina-Unión Europea en Río de Janeiro, para que el Consejo otorgara a la Comisión el mandato de iniciar negociaciones comerciales con Chile y Mercosur, constituyen un ejemplo típico de los profundos desacuerdos y extrañas alianzas que frecuentemente existen entre los Estados miembros, reunidos en el Consejo, y la ejecución de las orientaciones comerciales comunitarias por parte de la

<sup>(8)</sup> La Dirección General IB asume las relaciones exteriores con el Mediterráneo, Oriente Medio y Próximo, América Latina y parte de Asia y, en general, los asuntos relativos a la cooperación al desarrollo; la Dirección General I está encargada de las relaciones exteriores con América del Norte, Australia, Nueva Zelanda, Japón, China, Corea, Hong-Kong, Macao, Taiwan y, de manera general, la PCC y las relaciones con la OCDE y la OMC; mientras la Dirección General IA se ocupa de las relaciones con los países de Europa Central y Oriental, países de la ex URSS, Mongolia, Turquía, Chipre y Malta, además de otros países europeos; y la Dirección General VIII, atiende las relaciones con los países del África subsahariana, el Caribe y el Pacífico.

<sup>(9)</sup> El total de 87 votos en el Consejo son distribuidos así: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido, diez; España, ocho; Bélgica, Grecia, Holanda y Portugal, cinco; Austria y Suecia, cuatro; Dinamarca, Irlanda y Finlandia, tres; Luxemburgo, dos. Para poder conformar una mayoría cualificada son necesarios 62 votos, mientras que con 26 votos puede bloquearse una decisión.

Comisión<sup>10</sup>. Una explicación a este tipo de diferencias se encuentra en la fragmentación institucional del poder en la UE. Aunque el artículo 113 otorga a la UE la competencia exclusiva en política comercial, sin existir una clara definición de esta política, los Estados miembros se resisten por medio del Consejo a aceptar dicha competencia. Así, por ejemplo, en el momento de firmar las negociaciones de la Ronda Uruguay, donde participaba la Comisión europea, algunos países comunitarios defendieron sus propios intereses y tomaron distancia frente a las orientaciones comunitarias, argumentando que, según el artículo 113, la UE sólo tenía competencia en los intercambios de mercancías y por ello no podía negociar de manera exclusiva los nuevos temas incluidos en la Ronda Uruguay. La diferencia fue resuelta por el Tribunal de Justicia cuando precisó la exclusividad de la competencia de la Comisión en los acuerdos multilaterales relacionados con el comercio de mercancías, productos agrícolas y productos cubiertos por la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, por una parte<sup>11</sup>. Por la otra, según el dictamen del Tribunal, la Comisión también tiene competencia exclusiva en la prestación de servicios transfronterizos, así como en las medidas en contra del comercio de mercancías fraudulentas y aquéllas relacionadas con la protección de la propiedad intelectual. No obstante,

considerando que la firma del acuerdo constitutivo de la Organización Mundial de Comercio (OMC) entra en cuestiones que son competencia de los Estados miembros, el Tribunal de Justicia también ha señalado la necesidad de unidad en la representación internacional de la UE. Esto es, lograr siempre un consenso que, sin perjudicar una acción comunitaria, salvaguarde convenientemente los intereses de los Estados miembros en las competencias que les sean propias<sup>12</sup>.

De otro lado, al igual que otras políticas comunitarias, la aplicación y concepción de la PCC también constituye un objetivo definido de la acción de los lobbies. De acuerdo con la Comisión, existen alrededor 160 misiones diplomáticas de Estados y organizaciones internacionales acreditadas ante las instituciones europeas, y del total aproximado de tres mil grupos de interés establecidos en Bruselas—representando intereses no gubernamentales, nacionales, públicos, privados e internacionales—los sectores comercial e industrial conforman un poco más del 50%, mientras los sectores agrícola y alimentario el 25% y los servicios el 20%<sup>13</sup>. La constante influencia de los intereses organizados en la PCC no se explica, sin embargo, únicamente por motivos económicos o comerciales. De la misma forma que las tensiones entre el Consejo y la Comisión para la elaboración de las políticas comunitarias, el creciente acti-

<sup>(10)</sup> Una semana antes de la primera Cumbre eurolatinoamericana de Río de Janeiro, Francia apoyada por el Reino Unido mantenía su poder de veto en la Comisión frente al inicio de negociaciones comerciales con Chile y Mercosur. Véase, al respecto: "Le Mercosur attend de l'Europe une ouverture plus large de ses marchés". En: *Le Monde*. París, junio 29 de 1999; "La Unión Europea vence la resistencia francesa para abrir negociaciones con el Mercosur en el 2001". En: *El País*. Madrid, junio 22 de 1999; "Chirac y los subsidios agrícolas". En: *El Clarín*. Buenos Aires, julio 3 de 1999.

<sup>(11)</sup> Si bien cuando el Tribunal de Justicia precisa que los acuerdos internacionales sobre comercio de productos agrícolas pueden ser adoptados únicamente, con el artículo 113 está desvinculando la PCC de la Política Agrícola Común, esta última también tiene influencia en las relaciones externas de la UE. Véase: Molano Cruz, Giovanni. "Las contradicciones de las políticas comunitarias frente a América Latina". En: *Análisis Político*. No. 35, Iepri-UN, 1998.

<sup>(12)</sup> Véase: Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, *Dictamen 1/94*, Bruselas, 1994.

<sup>(13)</sup> Bind, F. "Eurolobbying: Acts, Strategies and Results". En: *ECP Working Sessions*. Madrid, abril de 1994; CE. *Un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés*. DOCE, No. C 63/2, 1993; CE. *Corps diplomatique accrédité auprès des Communautés européennes*, Luxemburgo, 1992.

vismo de los *lobbies* en Bruselas también es comprensible a partir del carácter híbrido de la UE. Sin ser un Estado federal ni un régimen internacional, la UE adopta decisiones de obligado cumplimiento tanto por los gobiernos nacionales como por las empresas y los particulares de los países miembros. Frente a esta autoridad para establecer asignaciones imperativas a la sociedad, por medio de políticas regulativas y distributivas, los partidos políticos hasta ahora han sido frágiles en el momento de balancear el poder de las instituciones comunitarias. En el mismo sentido, si bien el papel del Parlamento Europeo ya no es únicamente consultivo, su participación en la toma de decisiones aún no está consolidada<sup>14</sup>. Además, aunque las administraciones estatales conservan un peso importante en el seno del Consejo de ministros, desde la adopción del Acta Única Europea su poder de veto en las decisiones comunitarias es limitado<sup>15</sup>. Estas características del sistema político comunitario promueven no solamente el llamado "déficit democrático" de la UE, también incentivan la presencia organizada de los grupos de presión en Bruselas. De esta forma, las instituciones europeas se convierten en el centro de una densa red de actores públicos y privados, comunitarios y extracomunitarios, nacionales y transna-

cionales, que buscan constantemente influenciar y defender sus intereses tanto en la concepción como en la aplicación de las políticas comunitarias<sup>16</sup>.

Los instrumentos comerciales de la PCC son básicamente: aranceles, barreras no arancelarias, regímenes comerciales, medidas de fomento a la exportación y medidas de defensa comercial. En general la PCC está orientada por las normas de la OMC y por otros acuerdos multilaterales relacionados con el medio ambiente, pero con implicaciones comerciales<sup>17</sup>. Sin embargo, como en cualquier política comercial nacional, los mecanismos de la PCC también tienen una dimensión estratégica. Por una parte, al tiempo que buscan favorecer el crecimiento y la prosperidad económica de los países miembros de la UE, están dirigidos o bien en contra de sus dos principales competidores en la economía internacional<sup>18</sup>, o bien a favor de economías nacionales o regionales. Por otra parte, la totalidad de los actuales convenios relacionados con temas comerciales incluyen un componente político que explícitamente establece el compromiso recíproco de respeto de los valores democráticos, el pluripartidismo y los derechos humanos<sup>19</sup>.

Desde esta perspectiva no sobra señalar que, si bien en el proceso de integra-

<sup>(14)</sup> Ciertamente, en 1999, las investigaciones del Parlamento sobre la corrupción y los *pots-de-vin* en la Comisión, llevaron a que los 20 comisarios presididos por Jacques Santer presentaran su renuncia, marcando un nuevo rumbo en la historia de las instituciones europeas. Sin embargo, cabe señalar que la renuncia de la Comisión Santer no fue producto del voto de censura del Parlamento. Véase: López de La Torre, S. "La nueva Comisión Europea: ¿Fin del enfrentamiento institucional?". En: *Política Exterior*. Vol. XIII, No. 72 noviembre-diciembre de 1999.

<sup>(15)</sup> Martin Peres de Nanclares, J. "La flexibilidad en el Tratado de Amsterdam: especial referencia a la noción de cooperación reforzada". En: *Revista de Derecho Comunitario*. Vol. 3 No. 2, enero-junio de 1998.

<sup>(16)</sup> Acerca del *lobbying* en Bruselas véase, entre otros: "Cinquième colonne". En: *Le Monde Diplomatique*. Diciembre de 1997; "Les institutions européennes sous influence". En: *Le Monde Diplomatique*. Octubre de 1998.

<sup>(17)</sup> Pérez Ribes, M. "El GATT después de Marrakech: la nueva agenda de la política comercial". En: *Información Comercial Española*. No. 734, 1994.

<sup>(18)</sup> Véase: Featherstone, K. et al. *The United States and the European Union in the 90's. Partners in Transition*. Nueva York: St Martin Press. S.f. Particularmente el cuarto capítulo.

<sup>(19)</sup> Smith, K. *The Use of Political Conditionality in the EU's Relations With Third Countries: How Effective?* Florencia: European University Institute, 1997.

ción europea el papel de Estados Unidos ha sido determinante, los vínculos y la intensidad de los intercambios comerciales de la Europa comunitaria con ese país no se basan en ningún tipo de preferencia comercial. A finales de los años cincuenta fueron firmados ciertamente algunos acuerdos sectoriales con Estados Unidos, Canadá y Japón en temas tan variados como el uso pacífico de la energía nuclear, la pesca, la educación y la cooperación aduanera, pero sin preferencias comerciales. Únicamente con Canadá se firmó, en 1976, un acuerdo comercial que hoy continúa en vigor pero en este caso tampoco existen preferencias. A comienzos de los años noventa la Comisión y el Parlamento europeo lanzaron la idea de crear una zona de libre comercio Unión Europea - Estados Unidos, sin embargo, hasta la fecha este país no ha manifestado su aceptación o rechazo de la propuesta comunitaria. La UE ha establecido, no obstante, mecanismos informales de diálogo con Estados Unidos y Canadá (1990) y Japón (1991), con el fin de evitar confrontaciones de carácter económico y político. Estos encuentros han permitido tanto la discusión de temas sensibles en el comercio transatlántico (aeronáutica, cuestiones agrícolas, audiovisuales), como la concreción de acuerdos sectoriales no preferenciales en materia de educación, telecomunicaciones, cooperación aduanera y armonización de normas técnicas<sup>20</sup>. En general, con los otros polos de la economía mundial los instrumentos de la PCC se aplican de manera convencional, esto es, según los convenios internacionales de carácter multilateral. A diferencia de los acuerdos firmados por la UE, bilaterales y multilaterales, que suponen ciertas preferencias en la aplicación de los instrumentos comerciales. Sin ser homogéneos en términos de posibilidades de intercambios con

el mercado europeo, estos acuerdos conforman una jerarquía comercial que va desde los países europeos no comunitarios, pasando por la cuenca del Mediterráneo y África, hasta América Latina y Asia.

## EL ESPACIO ECONÓMICO EUROPEO

Ubicados en el primer lugar del orden comunitario de privilegios comerciales se encuentran los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), con la cual la Europa comunitaria siempre ha mantenido estrechas relaciones. En 1960 con el doble objetivo de prevenir una discriminación económica por parte de la recién creada Comunidad Económica Europea (CEE) y formar un bloque comercial que negociara en conjunto con los seis países comunitarios, Austria, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza crearon la AELC. Pero, si bien esta zona de libre comercio surgió como una reacción frente a la CEE, con el paso de los años la mayoría de sus miembros pasaron a integrar el proyecto comunitario.

En 1961 el Reino Unido postuló su candidatura a la CEE, seguido por Noruega y Dinamarca, mientras que Austria, Suecia y Suiza buscaron establecer acuerdos de asociación con la CEE<sup>21</sup>. Sin embargo, en 1963 Francia manifestó su negativa de apoyar la entrada del Reino Unido a la CEE y con ello las intenciones de adhesión del conjunto de países de la AELC fueron suspendidas durante los años sesenta. Pero a finales de esa década los países comunitarios acordaron que era conveniente ampliar y profundizar la integración europea y, en consecuencia, en 1970, comenzaron las negociaciones para la adhesión de Dinamarca, Gran Bretaña, Irlanda y Noruega, mientras que Islandia se hacía miembro de la AELC.

<sup>(20)</sup> Laurence, R. "EU and US Near a Deal on Standards Certification". En: *The Journal of Commerce*. Vol. 30, enero de 1997.

<sup>(21)</sup> Norberg, S. et al. *The European Economic Area. A Commentary on the EEA Agreement*. Estocolmo: Fritzes, 1993, p. 43 y ss.

Tres años después, Dinamarca, Gran Bretaña e Irlanda se integraron al proyecto comunitario, pero un referéndum, con resultados negativos, impidió a Noruega convertirse en miembro de la CEE. Entretanto la CEE firmó acuerdos de libre comercio con los demás países miembros de la AELC –Austria, Finlandia, Islandia, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza–, estableciendo con cada uno de ellos un comité mixto con el fin de poner en práctica los compromisos adquiridos. Se creó entonces una zona de libre comercio europea *sui generis* entre la CEE y cada uno de los países miembros de la AELC, sin aranceles de aduana para ninguno de los dos bloques y sin una política comercial común. En otras palabras, se conservaron los controles fronterizos, limitando los intercambios a las mercancías originadas en la CEE o en cualquier país de la AELC y haciendo una distinción entre los productos industriales y los productos agrícolas y pesqueros<sup>22</sup>.

En la década siguiente, las iniciativas de cooperación económica entre los dos bloques comerciales se intensificaron, pues, en general, los países de Europa Occidental tomaron cada vez más conciencia de la necesidad de fortalecer sus niveles de competitividad en relación tanto con los Estados Unidos y Japón como con los nuevos países industrializados. Bajo este contexto, en 1984 se reunieron en Luxemburgo, a nivel ministerial, los países miembros de la AELC y de la CEE, además del Presidente de la Comisión Europea, para establecer las pautas iniciales de un área económica europea. Allí se acordó mantener una acción conjunta en las relaciones con terceros países y en los foros multilaterales, se eliminaron completamente las barreras arancelarias para los productos industriales y se inició una cooperación económica más allá de los acuerdos bilaterales de libre comercio por medio de la eliminación de ba-

rreras técnicas, la armonización de normas arancelarias y la simplificación de las reglas de origen. En el desarrollo de estos objetivos fue particularmente importante la adopción, por parte de la Comunidad Europea, del Libro Blanco sobre la consolidación del mercado único y la decisión de sus países miembros de adoptar el Acta Única Europea.

Más adelante, en 1986, mientras España y Portugal ingresaban a la Comunidad Económica Europea, la AELC y la CEE acordaron incrementar la cooperación económica de acuerdo con el desarrollo del mercado único comunitario<sup>23</sup>. No obstante, al finalizar los años ochenta, la interpenetración económica entre los dos bloques, el alto porcentaje de las inversiones extranjeras directas, las estructuras económicas comparables, así como sus intereses comunes frente a los grandes polos de la economía mundial, llevaron a la Comunidad Europea (CE) a profundizar sus relaciones con la AELC. En enero de 1989, durante un discurso en el Parlamento Europeo, el Presidente de la Comisión Jacques Delors presentó la iniciativa de llevar a la práctica la creación de un Espacio Económico Europeo, por medio de una nueva forma de asociación con los Estados miembros de la AELC, que fuera más estructurada en el plano institucional y considerara los órganos comunitarios de decisión política y gestión. En concreto “la iniciativa Delors” buscó intensificar las relaciones de cooperación entre los dos bloques más allá de los aspectos económicos, cubriendo aspectos sociales, financieros y culturales. Frente a la creación del mercado único y las posibilidades de marginación de los intercambios comunitarios, los países de la AELC acogieron positivamente la propuesta de concretar un nuevo acuerdo con la CE. Así, pues, a partir del 1° de enero de 1989 la Comunidad empezó a considerar a los países de la AELC

(22) Bourgeois, J. “La Comunidad Europea, la Asociación de Libre Comercio y el Espacio Económico Europeo”. En: *Foro Internacional*. Vol. XXXII No. 2, México, abril-junio de 1993.

(23) Norberg, S. et al. *Ob. cit.*, p. 51.



como un grupo único, es decir, las relaciones comerciales se adelantaron como si la Comunidad Europea hubiese concluido un solo acuerdo y hubiese establecido una zona de libre comercio con el conjunto de la AELC<sup>24</sup>.

En 1991 Liechtenstein ingresó a la AELC y al año siguiente fue firmado el acuerdo que dio origen al Espacio Económico Europeo (EEE), entre Austria, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia, Suiza y el Principado de Liechtenstein, la UE y cada uno de sus Estados miembros. El principio rector del EEE lo constituyen las "preferencias simétricas", es decir, la igualdad de condiciones entre las partes. Pero, aunque este acuerdo extiende el concepto de libre circulación de mercancías a las personas, los servicios y el capital, desde el punto de vista comunitario el EEE no confiere ningún derecho de codecisión a los países no comunitarios. Estas razones, además de ciertos problemas económicos y políticos de los países miembros de la AELC, llevaron a que Suecia, Finlandia, Suiza y Noruega, siguiendo el ejemplo de Austria, optaran por presentar su solicitud de adhesión a la Europa comunitaria<sup>25</sup>. Sin embargo, sólo Austria, Finlandia y Suecia ingresaron en 1995 a la UE, mientras que el pueblo noruego rechazó en 1994 el ingreso de su país a la UE y el referéndum suizo de 1992 no ratificó la participación de la Comunidad Helvética al EEE<sup>26</sup>. Hoy el Espacio Económico Europeo, cubriendo los quince países de la UE, Islandia, Liechtenstein y Noruega, se extiende desde Lisboa hasta Helsinki y desde Reykjavik hasta Atenas. De esta forma, las instituciones comunitarias se convierten en el centro de gravedad del mercado económico más poderoso del mundo. No

obstante, si bien el EEE es mucho más que una zona de libre comercio –pues su mercado se basa en la libertad de movimiento de bienes, servicios, capitales y personas– su acuerdo constitutivo no supone ni una unión aduanera, ni un mercado común.

## EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL

Al finalizar los años ochenta los países europeos del bloque socialista se encontraban situados en el punto más bajo de la jerarquía de preferencias comerciales otorgadas por la UE. El acceso al mercado de los productos procedentes de los países de Europa Central y Oriental (PECO) estaba sometido a derechos arancelarios y restricciones cuantitativas a la importación de forma discriminada. Sin embargo, en la medida en que evolucionó la situación política de estos países, la UE inició un proceso de normalización en sus relaciones con la región que ha llevado a los PECO a ser objeto de ventajas y mecanismos comerciales particulares. La rapidez y la dimensión del desmoronamiento del bloque comunista colocó en efecto a la UE en la obligación de reevaluar sus relaciones con los PECO. Pues, por una parte, siendo el tránsito del comunismo al capitalismo extremadamente incierto, estos países podrían constituirse en la causa y la ocasión de nuevos conflictos. Por otra parte, crear nuevas perspectivas políticas y económicas hacia el Este significaba la oportunidad histórica de unificar el continente. De hecho, la influencia de los acontecimientos en Europa del Este aceleró las propuestas de unión política concretadas en el Tratado de Maastricht<sup>27</sup>. A partir de simples relaciones diplomáticas llegó a establecerse

<sup>(24)</sup> Schwok, R. "L'AELE face à la Communauté Européenne: un risque de satellisation". En: *Revue d'Integration européenne*. Vol. 1 No. 13, 1989.

<sup>(25)</sup> Paul, L. "L'elargissement de la Communauté aux pays de l'AELE". En: *Politique Etrangère*. No. 58, París, 1993.

<sup>(26)</sup> Granell, F. "La adhesión de Austria, Finlandia y Suecia a la Unión Europea". En: *Comercio Exterior*. México, julio de 1995.

<sup>(27)</sup> De La Serre, F. *L'Union Européenne: ouverture à l'Est ?* París: PUF, 1994.

entonces una relación de asociación entre las dos mitades del continente europeo. Relaciones que se presentan desde sus orígenes como una "caja de herramientas" con múltiples elementos concebidos para responder paulatinamente a necesidades precisas de comercio y cooperación<sup>28</sup>.

Entre 1988 y 1991, la UE firmó los primeros acuerdos bilaterales con Hungría (1988), Polonia (1989), Checoslovaquia (1990) y Rumania (1991), con base en tres artículos de la Carta constitutiva de la UE: el artículo 113, sobre la PCC, el artículo 235 o "cláusula evolutiva" que otorga a las instituciones comunitarias poderes específicos de acción en ocasiones particulares que favorezcan la realización de los objetivos comunitarios, y el artículo 237 relativo a la integración de nuevos miembros. De acuerdo con estas orientaciones normativas se creó un conjunto de instrumentos y disposiciones en materia comercial que, otorgando a los PECO algunas preferencias comerciales para el acceso de sus productos al mercado comunitario, consideraba las particularidades propias de cada país con el fin de fortalecer ciertos sectores específicos de sus economías. Sin bien las únicas limitaciones al intercambio de productos estaban relacionadas con el carbón y el acero, estos acuerdos contenían una cláusula concerniente a la supresión progresiva, por parte de la UE, de las restricciones cuantitativas que aplicaba a los países del Este. De esta forma, los mecanismos de cooperación comercial se constituían en un elemento de la política comunitaria para favorecer la transición del comunismo al capitalismo en Europa Central y Oriental<sup>29</sup>.

Bajo este contexto, el 26 de septiembre de 1989 la Comisión presentó su plan de acción hacia los PECO: el programa

"Polonia-Hungría: asistencia a la restauración económica" (PHARE), el cual fue ampliado progresivamente a la República Checa, Eslovaquia, Rumania, Bulgaria, Albania y los tres Estados bálticos. Además de la promoción de las inversiones por medio de *joint-ventures* y el apoyo a los procesos de privatización, la competencia más significativa de este programa fue acordada al desarrollo de los intercambios comerciales, la ayuda a la formación y el otorgamiento de préstamos comerciales. Con estos fines dos tipos de medidas comerciales fueron establecidas. Por una parte, la eliminación escalonada de las restricciones cuantitativas existentes que iba más allá de lo previsto en los propios acuerdos de comercio y cooperación. Por la otra, la aplicación del Sistema General de Preferencias a Polonia y Hungría en 1990 y Checoslovaquia y Bulgaria un año después. También se creó el programa Tempus (Trans European Mobility Program Students) como un medio de asociación de los establecimientos universitarios de Europa del Este con aquéllos del lado occidental y se abrió toda una gama de préstamos compatibles con los acuerdos de las organizaciones financieras multilaterales<sup>30</sup>.

No obstante, los primeros acuerdos fueron rápidamente superados para dar paso a una nueva serie de acuerdos sustentados por mecanismos financieros particulares. Los PECO pueden obtener préstamos del Banco Europeo de Inversiones, pero la asistencia financiera se hace principalmente por medio del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD). Creado en mayo de 1990 según el modelo del Banco Mundial, este banco entró rápidamente a ejercer sus funciones en abril de 1992 con unos objetivos más bien inéditos en el campo de la cooperación económica in-

(28) Goybet, C. "Aide à l'Est: les douze en première ligne". En: *Revue du Marché Commun*. No. 348, 1991.

(29) Lequesne, C. "Les accords de commerce et coopération". En: *Les Relations Communauté Européenne-Europe de l'Est*. París: Economica, 1992.

(30) Slim, A. "L'aide de la CEE aux PECO: modalités et contraintes". En: *Le courrier de pays de l'Est*. No. 378, París, 1993.

ternacional. De acuerdo con sus estatutos, los objetivos del Banco son: contribuir al progreso y la reconstrucción económica de los países de Europa Central y Oriental que se comprometen a respetar y poner en marcha los principios de la democracia pluralista y la economía de mercado, además de favorecer la transición de sus economías hacia economías de mercado por medio de la promoción de la iniciativa privada y el espíritu de empresa. De esta forma el BERD se convierte en la única institución financiera multilateral cuyo acuerdo constitutivo expone claramente condiciones políticas a los posibles beneficiarios de sus recursos<sup>31</sup>.

La segunda fase del proceso de liberalización comercial comunitario frente a los PECO se inició, por lo tanto, después de que estos países hubieran liberalizado amplia y unilateralmente sus intercambios comerciales. De esta forma, una serie de acuerdos de asociación fueron firmados primero con Hungría, Polonia y Checoslovaquia (1991) y más adelante con Rumania y Bulgaria (1993)<sup>32</sup>. Estos acuerdos, también conocidos como Acuerdos Europeos, tienen como objetivo la creación de una zona de libre comercio. Para ello, la abolición progresiva de las barreras arancelarias y no arancelarias se ha hecho de manera asimétrica conservando ciertos regímenes comerciales –particularmente sobre productos agrícolas– así como cláusulas de salvaguardia y medidas *antidumping* conforme a las disposiciones de la OMC. Sin embargo, sus protocolos establecen plazos y modalidades de reducciones arancelarias para que todos los productos provenientes de los PECO entren a la UE en régimen de exención arancelaria. Incluso los preámbulos de los Acuerdos Euro-

peos hacen referencia explícita a la integración de los PECO en la Unión Europea. Las relaciones comerciales con los PECO no crean en realidad un mercado único, en el sentido de la libre circulación de bienes, servicios y capitales. Pero los acuerdos apuntan a la instauración progresiva de una zona de libre comercio y contienen disposiciones relativas a la cooperación financiera, cultural, política, en materia de competencia, de circulación de trabajadores y pagos de capital. Todo con el fin de allanar el camino para la integración de los PECO en la Unión Europea, aunque no se especifican plazos ni modalidades<sup>33</sup>.

Con base en el esquema de sus relaciones con Europa Central y Oriental, la UE también ha firmado acuerdos comerciales con los países de la antigua Unión Soviética. En esta ocasión, además de los intereses comunitarios por apoyar el proceso de transición hacia una economía de mercado en el resquebrajado bloque socialista, también jugó un papel importante el clima de inestabilidad en la ex Unión Soviética. En efecto, en diciembre de 1990, cuando aún existía la URSS, el Consejo Europeo celebrado en Roma lanzó la propuesta de crear, en conjunto con las autoridades soviéticas, “un gran acuerdo” que respondiera a ese clima general de inestabilidad y superara el primer acuerdo de comercio y cooperación firmado en 1989. Esta decisión fue el antecedente inmediato de la serie de acuerdos de asociación y cooperación económica que desde 1994 se han firmado con los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). En general, dichos acuerdos se orientan por el tratamiento de la nación más favorecida, sin embargo, en el caso de los cuatro países “europeos” de la CEI–Rusia, Ucrania,

<sup>(31)</sup> Saunier, P. et al., “La banque européenne pour la reconstruction et le développement”. En: *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*. No. 354.

<sup>(32)</sup> Como consecuencia de la división de Checoslovaquia, el 4 de octubre de 1993 volvieron a negociarse, por separado, acuerdos con la República Checa y con la República Eslovaca.

<sup>(33)</sup> Lucron, C. “Contentue et portée des accords entre la Communauté et l’Hongrie, la Pologne et la Tch’coslovaquie”. En: *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*. No. 357, 1992.

Bielorrusia y Moldavia– los acuerdos comprenden la posibilidad de abrir negociaciones con el objeto de establecer una zona de libre comercio pero sin una fecha fija y sin considerar su integración a la UE<sup>34</sup>.

#### **LOS PAÍSES DE LA CUENCA DEL MEDITERRÁNEO**

Estos países, por su proximidad geográfica e histórica con el desarrollo de la Europa comunitaria, siempre se han beneficiado del apoyo y el comercio comunitario bajo diferentes formas. En general, si bien existen restricciones comunitarias para los llamados productos agrícolas sensibles provenientes de los países mediterráneos, desde los años sesenta estos países disfrutaban de un sistema de relaciones privilegiadas que permite una reducción de derechos de aduana para una amplia gama de productos. Durante esa década la Comunidad Económica Europea negoció acuerdos con Argelia, Marruecos y Túnez para crear zonas aduaneras preferenciales. Mientras con Turquía (1963), Israel (1964), Malta (1970) y Chipre (1972) se establecieron relaciones bilaterales de libre cambio, como una primera etapa en la búsqueda de una unión aduanera y en 1976 la CEE inició una serie de negociaciones con Jordania, Líbano, Siria y Egipto.

Durante los años sesenta, los acuerdos favorecían principalmente las exportaciones de productos agrícolas que podían entrar al mercado comunitario exonerados de derechos de aduana, pero respetando siempre los productos protegidos por el régimen agrícola europeo. Más adelante, bajo las consecuencias internacionales del choque petrolero de 1973, la Europa comunitaria configuró una política que, con el horizonte de

mantener relaciones cordiales con los países mediterráneos ricos en yacimientos de gas y petróleo, llevó a la firma de nuevos acuerdos de comercio y cooperación desde una perspectiva regional<sup>35</sup>. Así, además de los temas comerciales negociados durante los años sesenta, los nuevos acuerdos de la década de los setenta incluyeron los productos manufacturados y profundizaron la cooperación técnica y financiera y los aspectos sociales relativos a los inmigrantes. A mediados de los años ochenta, la entrada de los países ibéricos a la CEE condujo a la firma de los llamados “acuerdos de ampliación”, manteniendo las preferencias arancelarias para ciertos productos provenientes del sur del Mediterráneo. Sin embargo, los hechos no lograron superar las buenas intenciones expresadas en los diferentes acuerdos de cooperación bilateral firmados en aquel entonces. Por ello, durante los primeros años noventa, la nueva política de Europa frente a su flanco sur fue renovada, inspirándose ampliamente en un programa de cooperación descentralizado esbozado en Bruselas. Desde entonces la dinámica mediterránea se orienta, de un lado, por los fracasos pasados y las experiencias de cooperación bilateral y, del otro, por medio del estímulo a los actores locales del desarrollo. Todo con el fin de evitar los circuitos de distribución del Estado central<sup>36</sup>. Así, pues, los asuntos de cooperación comercial con la región mediterránea están acompañados de programas conjuntos de educación, problemas urbanos, mejoramiento de las competencias técnicas y periodísticas y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

Por medio del apoyo a los esfuerzos de reformas socioeconómicas, que favorezcan el crecimiento económico y el ple-

<sup>(34)</sup> Sodupe, K. “Las políticas de ayuda de la Unión Europea hacia los Nuevos Estados Independientes”. En: *Foro Internacional*. Vol. XXXVI, No. 4, México, octubre-diciembre de 1996.

<sup>(35)</sup> Callies de Salies, B. “Europe-Maghreb: de la coopération au partenariat”. En: *Défense Nationale*. No. 50, 1994.

<sup>(36)</sup> Schimid, D. “Les programmes MED”. En: *Monde arabe Maghreb-Mashrek*. Julio-septiembre de 1996.

no empleo en la región, la UE busca principalmente disminuir los flujos migratorios y promover la paz y la estabilidad en el área<sup>37</sup>. De esta forma, mientras los primeros acuerdos de comercio y cooperación de los años setenta estaban relacionados con los intereses europeos por asegurarse recursos energéticos, en las décadas siguientes los intercambios comerciales fueron vinculados con los problemas de migración y la percepción de riesgo que los países comunitarios tienen en general de sus vecinos mediterráneos, particularmente frente al conflicto árabe-israelí y el fundamentalismo religioso. Turquía, que en 1965 había acordado con la CEE establecer una unión aduanera, solicitó en 1987 su ingreso a la Comunidad Europea pero diez años después la unión aduanera estaba inconclusa y la adhesión siempre ha sido cuestionada por el veto manifiesto de algunos estados miembros, motivado por el conflicto turco con las minorías kurdas y los chipriotas de origen griego. Con otros países musulmanes, Marruecos y Túnez, que a finales de los ochenta habían expresado su interés por integrar el proyecto comunitario, la UE acordó a mediados de los noventa crear zonas de libre comercio pero a cambio de su renuncia a cualquier solicitud de adhesión. Entretanto con Israel se estableció un nuevo acuerdo que, con base en la zona de libre comercio creada en 1975, profundizó las ventajas comerciales comunitarias y se proyectó como un instrumento de negociación en la solución del conflicto en Oriente Medio<sup>38</sup>.

De esta forma, durante la Conferencia de Barcelona (1995) la UE y sus doce socios del Mediterráneo, motivados por el deseo conjunto de "definir un espacio común de paz y estabilidad", adoptaron una declaración en la cual decidieron

crear un marco multilateral en sus relaciones. En este sentido, las relaciones mediterráneas fueron proyectadas a partir de un diálogo político reforzado y regular, una valorización creciente de la dimensión social, cultural y humana y el desarrollo de la cooperación económica y financiera, destinada particularmente a apoyar la creación gradual de una zona de libre comercio a partir de 2010, con base en una distinción entre los intercambios de productos agrícolas e industriales. Si bien ciertos productos manufacturados de los países mediterráneos ya tenían un libre acceso al mercado europeo, en Barcelona también fue previsto un compromiso recíproco de apertura en el sector industrial. Pero cualquier discusión sobre un acuerdo en torno a la disminución de las barreras aduaneras relacionadas con los productos agrícolas fue aplazada hasta el 2001. Mientras tanto los países mediterráneos han obtenido ciertamente concesiones comerciales en relación con el acceso de frutas y legumbres al mercado único europeo. Sin embargo, en este caso la zona de libre comercio únicamente concierne los intercambios de bienes y capitales y no los servicios o la circulación de personas<sup>39</sup>.

#### **LOS PAÍSES ASOCIADOS DE ÁFRICA, EL CARIBE Y EL PACÍFICO**

Las primeras ventajas comerciales otorgadas por la Comunidad Económica Europea estuvieron dirigidas a algunos países del África subsahariana, el Caribe y el Pacífico (ACP), pero las nuevas condiciones internacionales de los años noventa llevaron a la UE a replantear sus privilegios comerciales frente a los ACP. El legado imperial de la segunda posguerra contribuyó en efecto a la elaboración de la

<sup>(37)</sup> CCE, *Renforcement de la politique méditerranéenne de l'UE*. Marzo de 1995.

<sup>(38)</sup> Marguerat, T. *Migration et développement en Méditerranée. Le cas du Maghreb*. Ginebra: Memoire de Diplôme, IUHEI, 1997.

<sup>(39)</sup> Misser, F. "Barcelone: jeter les bases d'une communauté de destin". En: *Demain le Monde*. No. 11, 1995.

noción de "asociación" entre la CEE y los ACP<sup>40</sup>. El mantenimiento de vínculos privilegiados con las ex colonias estuvo desde un comienzo en el centro del debate y de la legislación comunitaria. De hecho, todos los países fundadores presentaron como fundamental para la futura integración europea conservar las relaciones con sus colonias y ex colonias. Sin embargo, fue Francia quien terminó por establecer el principio de asociación a la CEE, condicionando su adhesión al Tratado de Roma a la adopción formal de dicho principio. Con base en estos argumentos y desde aquella época, los artículos 131 a 136 del Tratado consagran la asociación a la CEE de los países y territorios de ultramar que mantienen relaciones especiales con sus países miembros. Se acordó entonces que las relaciones de la CEE con los países asociados deberían favorecer tanto los intercambios comerciales, como la cooperación para el desarrollo. Así, pues, la CEE creó de manera unilateral normas relativas al comercio y una zona de libre comercio con los ACP.

Ahora bien, luego de la firma del Tratado de Roma, los países comunitarios se vieron confrontados a la onda de descolonización que tocó al continente africano y al Sudeste Asiático. Bajo este contexto, la independencia de varios territorios durante los años sesenta sólo podía traducirse como un cambio en la naturaleza de sus relaciones con la CEE, puesto que los nuevos Estados soberanos ya no estaban vinculados al Tratado de Roma<sup>41</sup>. El *impasse* de la nueva relación

se superó, entonces, en 1963 en la capital de Camerún con la primera convención entre 18 Estados africanos y las instituciones comunitarias. Esta convención, que estructuró las bases de todos los acuerdos euroafricanos que seguirían, contenía acuerdos comerciales preferenciales –particularmente sobre el acceso de productos primarios al mercado comunitario– y un marco para la transferencia de asistencia técnica y financiera. En la primera convención, que estipuló la creación de las actuales instituciones mixtas a nivel ministerial y parlamentario, como en la segunda, que fue firmada en Yaunde (1969), los dos conjuntos de países negociaron en bloque. En otras palabras, con el proceso de descolonización la asociación entre la Europa comunitaria y los países ACP pasó de una asociación otorgada, es decir, involuntaria y acordada unilateralmente, a una asociación voluntaria y negociada.

En 1975, dos años después de la adhesión de Inglaterra, Dinamarca e Irlanda, las instituciones europeas firmaron una nueva convención con los ACP en la capital de Togo, incluyendo nuevos países de Asia y el África anglófona y ampliando los instrumentos de comercio pero siempre relacionándolos con el desarrollo de los ACP<sup>42</sup>. Los lazos contractuales establecidos por la Convención de Lome engloban una cooperación comercial, financiera y técnica y un sistema de compensación de pérdidas de exportación. Con relación a las convenciones de asociación precedentes, ésta introdujo tres importantes innovaciones: 1) la renun-

<sup>(40)</sup> En el momento en que fue firmado el Tratado de Roma, con excepción de Alemania y Luxemburgo, todos los países fundadores de la Comunidad Económica Europea tenían vínculos coloniales. Francia tenía colonias en África, Asia, el Caribe y el Pacífico; Bélgica mantenía una presencia colonial en el Congo y tenía un mandato sobre Rwanda-Burundi; Holanda también tenía dependencias alrededor del mundo e Italia disfrutaba de un mandato sobre Somalia.

<sup>(41)</sup> GLAER T, "Coopératio CEE-ACP: perspectives historiques". En: *Courrier CEE-ACP*. No. 120, marzo-abril de 1990.

<sup>(42)</sup> El artículo 131 del Tratado de la Unión Europea, sobre la asociación de los países y territorios de ultramar, estipula que "Los Estados miembros convienen en asociar a la Comunidad los países y territorios no europeos que mantienen relaciones especiales con Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Países Bajos y Reino Unido". Véase: *L'Union Européenne. Les traités de Rome et Maastricht. Textes comparés, Ob. cit.*

cia por parte de la CEE, al principio de reciprocidad de las ventajas comerciales o preferencias inversas, en sus intercambios con los ACP; 2) el reforzamiento del marco institucional de las convenciones de Yaundé; y 3) el establecimiento de sistemas de estabilización de ingresos a la exportación para productos agrícolas y mineros y un protocolo sobre el azúcar que compromete a las instituciones comunitarias a la compra mínima de una cantidad determinada con un precio garantizado.

Al finalizar los años setenta, entre los firmantes de la Segunda Convención de Lome se contaban un total de 57 Estados ACP, mientras que en Lome III (1985) este número llegaría a 66 y en Lome IV (1989) serían 71 los países ACP asociados a la Comunidad Europea. En esta última convención las disposiciones concernientes al comercio y los productos primarios fueron mejoradas, una vez más, con el fin de asegurar mejores condiciones de acceso para una amplia gama de productos ACP –carne bovina, azúcar, ron, banano, sorgo, arroz, melaza, fresas, tomates y cítricos– y así contribuir a su desarrollo y crecimiento económico<sup>43</sup>. Sin embargo, con el inicio de la década de los noventa el interés comunitario por el desarrollo y el mantenimiento de los privilegios comerciales con los ACP también comenzó a disminuir. Pues, si bien después de cuarenta años los acuerdos de asociación han permitido ciertas mejoras en la calidad de vida y los servicios de salud y educación, el crecimiento económico y el desarrollo de los ACP “aún no despegan” y, particularmente, los paí-

ses del África subsahariana tienden más bien hacia “la marginalización”<sup>44</sup>. Frente a esta situación la Comisión Europea publicó el *Libro Verde* sobre las relaciones UE-ACP y lanzó las bases de las negociaciones de la nueva convención que, a partir de marzo de este año, remplazará por diez años Lome IV. Los dispositivos económicos y las ventajas comerciales para los ACP están, en consecuencia, reformándose con base en una relación que, manteniendo los objetivos de cooperación al desarrollo por medio del intercambio comercial, se encuentre más acorde con la normatividad de la OMC y las tendencias del orden internacional de la Posguerra Fría<sup>45</sup>. Es decir que, con el inicio de este nuevo siglo, los beneficios comerciales otorgados a los países ACP deben desaparecer. No obstante, de acuerdo con las instituciones comunitarias, los nuevos vínculos que actualmente se tejen con los países ACP son el fruto de una “elección política” en donde la creación de un “espacio de solidaridad UE-ACP” hace parte de la “identidad europea”<sup>46</sup>.

## LOS PAÍSES NO ASOCIADOS DE AMÉRICA LATINA Y ASIA

Desde la firma del Tratado de Roma hasta la creación de la Unión Europea, América Latina y Asia han mantenido relaciones económicas y comerciales con el proyecto comunitario. Estas dos regiones están ausentes del Tratado de Roma, sin embargo, ello no significó que la recién creada Comunidad Económica Europea se aislara completamente de los países asiáticos y latinoamericanos. Puesto que fue

<sup>(43)</sup> Véase: “La Convention de Lomé: diagnostic, méthodes d’évaluation et perspectives”. En: *Cahiers du GEMDEV*. No. 25, París, junio de 1997.

<sup>(44)</sup> Collier, P. et al., “L’avenir de Lomé: que peut l’Europe pour la croissance de l’Afrique?” En: *Politique Etrangère*. No. 1, París, 1997.

<sup>(45)</sup> Cosgrove, C. et al. “The Unique Relationship: The European Community and the ACP”. En: Demon, J. *The External Relations of the European Community. The International Response to 1992*. Londres: St. Martin’s Press, 1992. “Les préférences commerciales de l’UE en faveur des États ACP. Impact et options”. En: *Infoki Lomé ECDPM*. Junio de 1997.

<sup>(46)</sup> Véase: Comisión Europea. *Libro Verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP frente al siglo XXI*. Bruselas, 1996. Particularmente la introducción.

gracias a los artículos 113 –sobre la PCC– y 235 –o “cláusula evolutiva”– de ese tratado que se establecieron los primeros acuerdos con algunos países de América Latina y Asia.

Durante los años cincuenta y sesenta la Europa comunitaria mantuvo en el subcontinente latinoamericano una presencia económica importante, particularmente en el sector comercial<sup>47</sup>. Pero estos factores no despertaron mayor interés en los europeos por establecer vínculos comerciales con la región latinoamericana. Al contrario, a pesar de que gran parte de las tradiciones políticas latinoamericanas se habían inspirado en los modelos europeos, la CEE consideró con escepticismo la región. Durante la misma época, algunos Estados comunitarios se resistieron a abandonar por completo sus ex colonias en el continente asiático. Así, mientras Holanda normalizaba paulatinamente sus relaciones con Indonesia, Francia, no obstante su derrota en Indochina, fue cuidadosa de mantener vínculos con los países del área. Incluso la participación económica de la Alemania Federal en el Sudeste Asiático fue tan importante como la política italiana a nivel multi y bilateral<sup>48</sup>. Pero en este caso el reciente pasado colonial no fue suficiente para institucionalizar las relaciones con el continente asiático. De hecho, durante la década de los sesenta tanto en Asia como en América Latina, la Comunidad Económica Europea cedió el paso al avance de los Estados Unidos.

Pero con los años setenta comienza a tejerse una política comunitaria hacia las dos regiones. Por una parte, la entrada de Reino Unido a la CEE impulsa la presencia de las instituciones comunitarias en Asia y, por la otra, en 1971 entra en vigor el SGP comunitario que concede

tratamiento arancelario preferencial a la importación de productos provenientes del conjunto de los llamados países en desarrollo. Bajo este contexto las instituciones comunitarias establecieron entonces los primeros acuerdos comerciales que, sin otorgar ningún tipo de ventaja comercial diferente al SGP, buscaban diversificar los intercambios con Argentina (1971), Brasil (1973), Uruguay (1973) y México (1975), del lado latinoamericano, y con la India (1973), Sri Lanka (1975), Bangladesh (1976) y China (1978). Incluso se iniciaron relaciones multilaterales con la firma de acuerdos de cooperación y comercio con el Mercado Común Centroamericano (1978), el Pacto Andino (1980) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (1980). Pero es en 1976 cuando la Europa comunitaria establece el primer programa global de cooperación financiera y técnica con los países de Asia y América Latina. Desde entonces los Estados de las dos regiones son denominados “países en desarrollo no asociados” pues, a diferencia de los países ACP y aquéllos de la cuenca del Mediterráneo, las relaciones con los países latinoamericanos y asiáticos no se adelantan sobre una base contractual<sup>49</sup>. No obstante, de la misma forma que en el caso de los países mediterráneos, la creación de un programa comunitario de cooperación con los países de Asia y América Latina estuvo motivada por la coyuntura internacional de la década de los setenta. A comienzos de esta década y frente a la crisis económica mundial, la Europa comunitaria inició en efecto una política de cooperación al desarrollo con los países del Mediterráneo, Asia y América Latina que tenía como fines tanto preservar y extender los mercados, las inversiones y los productos europeos, como garantizar fuentes alternativas de

<sup>(47)</sup> Drekonja, G. “América Latina y las comunidades europeas: ¿Política comercial o política exterior?”. En: *Revista de Integración*. Buenos Aires: Intal, 1974.

<sup>(48)</sup> Mols, M. “Comunidad Europea-ASEAN: ¿Un modelo de cooperación interregional?”. En: *Estudios Internacionales*. Vol. 23, No. 92, Santiago de Chile, octubre-diciembre, 1990. Sadli, M., “L’ASEAN et l’Europe”. En: *Revue du Marché Commun*. No. 312, 1987.

<sup>(49)</sup> Grilli, E. *The European Community and Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.



aprovisionamiento en materias primas, minerales y combustibles. En otras palabras, se admitía que el crecimiento económico europeo estaba directamente relacionado con el desarrollo del llamado Tercer Mundo<sup>50</sup>.

Más adelante, en los años ochenta, el programa de cooperación con Asia y América Latina fue convertido en reglamento comunitario mientras que la entrada de España y Portugal a la CEE favorecía el interés europeo por los países latinoamericanos<sup>51</sup>. Sin embargo, es en 1992 cuando las relaciones comunitarias con Asia y América Latina adquieren un matiz cualitativamente diferente. En este año fue adoptado el actual reglamento relativo a la "ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en desarrollo de América Latina y Asia". Desde entonces las relaciones comunitarias con estas dos regiones incluyen desde cumbres de alto nivel político, pasando por programas de ayuda al desarrollo, educación, protección del medio ambiente y lucha contra la pobreza y el tráfico de drogas ilícitas, hasta acuerdos de cooperación económica y comercial<sup>52</sup>. El aspecto novedoso es la cooperación económica, la cual con base en el fomento del comercio y las inversiones, tiene su origen en la percepción europea de estas dos regiones como "zonas económicamente emergentes". Así, pues, las relaciones económicas y comerciales de la Europa comunitaria

con América Latina y Asia adquieren una dimensión estratégica frente a Japón y Estados Unidos<sup>53</sup>. En este sentido, la táctica comercial de la UE frente a los países latinoamericanos y asiáticos combina el SGP con actividades de cooperación económica, pero según los distintos niveles de desarrollo de cada país o región.

La UE adelanta en estas dos regiones diferentes programas de cooperación económica teniendo como objetivos mejorar el potencial científico y tecnológico, favorecer el entorno social y cultural, fomentar la actividad empresarial y facilitar el comercio y la inversión. La promoción de las inversiones se lleva a cabo, de manera general, por medio del programa denominado *European Community Investment Partners* y del Banco Europeo de Inversiones, pero para los países de América Latina existe el programa particular AL-Invest. Ahora bien, mientras en el continente asiático las relaciones comerciales están orientadas exclusivamente por el principio de la nación más favorecida, en el subcontinente latinoamericano la UE ha firmado acuerdos de cooperación con el Mercosur (1995), Chile (1996) y México (1997) con el fin de crear zonas de libre comercio que, en cada caso, respeten los productos comunitarios denominados sensibles<sup>54</sup>. Las negociaciones con México concluyeron recientemente con el establecimiento de la zona de libre comercio, mientras que con

<sup>(50)</sup> Mureau, A-M. *L'Europe communautaire dans la négociation Nord-Sud. Ambitions, intérêts et réalités*, París-Ginebra: PUF-IUHEI, 1984, p. 98 y ss.

<sup>(51)</sup> En 1989, gracias a la actividad diplomática española, República Dominicana y Haití entraron al grupo de países ACP, disfrutando de ventajas comerciales en sus exportaciones hacia el mercado europeo. Sin embargo, tanto los países comunitarios como los miembros del grupo ACP expresaron su voluntad de no crear un precedente para el resto de países latinoamericanos.

<sup>(52)</sup> Véase: Comisión Europea. *Reglamento 443/92 del Consejo del 25 de febrero de 1992 relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en desarrollo de América Latina y Asia*. 1992.

<sup>(53)</sup> CEE. *Hacia una estrategia para Asia*. Bruselas: COM, Vol. 94, No. 314, 1994; CEE, *Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas de asociación 1996-2000*. Bruselas: COM, Vol. 95, 1995; Molano Cruz, Giovanni. "La Cumbre eurolatinoamericana de Río de Janeiro: ¿Nostalgias coloniales o cooperación internacionales?". En: *Colombia Internacional*. No. 47, CEI-Uniandes, Bogotá, octubre-diciembre de 1999. Mols, M. *Ob. cit.* Sadli, M. *Ob. cit.*

<sup>(54)</sup> Marín, M. "La Política Comercial Común y las nuevas zonas emergentes: América Latina y Asia". En: *Información Comercial Española*. Nos. 744-745, agosto-septiembre de 1995.

el Mercosur y Chile se acordó, después de fuertes tensiones en el interior del Consejo de Ministros, que las negociaciones sobre reducción arancelaria se iniciaran a partir de julio de 2001.

El SGP comunitario contiene una cláusula social y una cláusula medioambiental que conceden beneficios adicionales a los países que respeten, según el caso, las normas de la Organización Internacional del Trabajo o bien las normas internacionales sobre maderas tropicales. De esta forma la UE busca fomentar el comercio de los países menos desarrollados de América Latina y Asia, mientras que frente a las economías nacionales más desarrolladas en cada región tiende a mantener unas relaciones económicas y comerciales bajo la dinámica de la cooperación y el interés mutuo. No obstante, China, India y Brasil son los países que mejor han utilizado las ventajas comerciales otorgadas por el SGP. Pero desde una perspectiva regional son los países del Sur y el Sudeste Asiático los principales beneficiarios del SGP europeo, ocupando seis de los diez primeros lugares. Del lado latinoamericano son los países andinos y centroamericanos los que más utilizan este sistema en sus exportaciones hacia el mercado comunitario. Así, aunque el SGP no es exclusivo para América Latina y Asia, sí representa la única ventaja comercial para la mayoría de sus países. Por ello se considera que las dos regiones comparten el último lugar en la escala de preferencias comerciales de la Unión Europea.

### CONCLUSIONES

La Política Comercial Común, sin ser estática, responde en la práctica a una ló-

gica doble. Por obvias razones, frente a los otros epicentros del orden económico internacional, la PCC tiene una orientación básicamente convencional, es decir, de acuerdo con la normatividad de la Organización Mundial del Comercio. Mientras que frente al resto del mundo la PCC contiene una discrecionalidad que no es comprensible exclusivamente desde una óptica económica. La aplicación discrecional de la PCC no sólo concierne a las diferentes dimensiones de la estrategia comercial internacional de la UE, también está íntimamente relacionada con sus objetivos de favorecer la cooperación internacional, consolidar la identidad política comunitaria y fortalecer la seguridad de la integración europea. De esta forma la PCC contribuye a reforzar la presencia de la Unión Europea en zonas lejanas (América Latina y Asia), definir su estrategia regional en las zonas geográficas más próximas a su influencia (África y el Mediterráneo) y consolidar la capacidad de las instituciones comunitarias como epicentro de la gran Europa (EEE-PECO). Así, la discrecionalidad en la aplicación de los instrumentos comerciales de la PCC también responde a los objetivos comunitarios de cooperación al desarrollo (países ACP, del Mediterráneo, Asia y América Latina) y a los intereses políticos y de seguridad que contiene la ampliación de la Unión Europea (PECO-EEE, cuenca del Mediterráneo). La PCC no sólo coadyuva entonces a la defensa y difusión de valores políticos, sino que también está estrechamente vinculada con las otras dos políticas comunitarias orientadas hacia el exterior, la Política de Cooperación al Desarrollo (PCD)<sup>55</sup> y la Política Exterior y de Seguridad Común

---

<sup>(55)</sup> Los objetivos de la Política de Cooperación al Desarrollo son, según el artículo 130U del Tratado de Maastricht: desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente de los más desfavorecidos; inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial; desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales; y respeto de los compromisos y objetivos que la Unión y sus Estados miembros han acordado en la ONU y en otras organizaciones internacionales competentes. Véase: *L'Union Européenne. Les traites de Rome et de Maastricht. Textes comparés. Ob. cit.*

(PESC)<sup>56</sup>. Sin embargo, a pesar de que las tres políticas están orientadas por el mismo marco institucional, la PCD es regida por el principio de subsidiariedad, la PESC es de carácter intergubernamental y la PCC es de competencia exclusiva de las instituciones comunitarias.

Ahora bien, aunque la PCC responde a los principios mundiales de comercio y no obstante su carácter supranacional, en su definición también son determinantes las tensiones y alianzas entre los intereses de los Estados miembros. Pues, la exigencia de tomar decisiones en materia comercial, por parte de las instituciones comunitarias, se realiza con base en mayorías cualificadas y por medio de un número suficiente de votos. Así, entonces, la Política Comercial Común establece las disposiciones de procedimiento relativas al comercio exterior, pero no define de un modo taxativo cuáles deben ser los socios externos de cada país comunitario. En este sentido, la PCC contribuye tanto a consolidar la influencia exterior de la Unión Europea como a proyectar y defender los intereses de los Estados miembros. No obstante, este proceso está lejos de ser armonioso o libre de contradicciones. Siendo la Unión Europea un régimen pluralista, las tensiones doctrinales y el conflicto entre intereses comunitarios y nacionales son fenómenos naturales. Al igual que en otras políticas comunitarias, en la PCC cualquier decisión implica arbitrajes en los cuales es imposible satisfacer los objetivos de

todas las políticas gubernamentales y todos los intereses en juego. Difícilmente se puede esperar, entonces, un predominio de intereses –de los Estados miembros o de las instituciones comunitarias– o bien una síntesis armónica entre ellos<sup>57</sup>. Por lo demás, si bien en los últimos años el régimen comercial europeo ha estado marcado por una creciente liberalización en contra de un relativo proteccionismo<sup>58</sup>, no es menos cierto que en la adopción de una “posición común”, en cualquier campo de la arena internacional, las negociaciones entre los 15 Estados miembros son determinantes<sup>59</sup>.

La práctica de la Política Comercial Común está integrada entonces al conjunto de intereses, desafíos y proyección de valores políticos de la Unión Europea en el contexto global. Pero esta integración no debe entenderse mecánicamente como una dilución de la política internacional europea en la Política Comercial Común, sino más bien como la articulación del componente comercial en el más amplio contexto de las relaciones exteriores comunitarias. La PCC implica, como hemos visto, una jerarquía de preferencias comerciales que no sólo está atravesada por intereses nacionales y políticos y por acciones de grupos de presión, sino que también contiene diferentes lógicas y relaciones –que van más allá de los supuestos comerciales– con cada país o región del mundo. Existe una jerarquía de preferencias comerciales, pero ella no refleja necesariamente una jerar-

<sup>(56)</sup> De acuerdo con el Título V del Tratado de Maastricht, los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común son: defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión; fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros en todas sus formas; mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París; fomento de la cooperación internacional; desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. *Ídem*.

<sup>(57)</sup> Cfr. Fazio Vangoa, Hugo. *Ob. cit.*, p. 248.

<sup>(58)</sup> Hanson, B. “What Happened to Fortress Europe?: External Trade Policy Liberalization in the European Union”. En: *International Organization*. Vol. 52, No. 1, 1998.

<sup>(59)</sup> Jupille, J. “The European Union and International Outcomes”. En: *International Organization*. Vol. 53, No. 2, 1999.

quía comunitaria de relaciones internacionales. Ciertamente en 1990 la Comisión Europea, explicando el "creciente rôle de la Comunidad Europea en el mundo" dividió los intereses comunitarios según el siguiente orden de zonas geopolíticas: Estados Unidos y Japón, Europa Central y Oriental, los países de la AELC, los países no miembros del Mediterráneo, países ACP y América Latina y Asia<sup>60</sup>. Sin embargo, es evidente, que los criterios de esta clasificación en "círculos concéntricos" fueron determinados por los hechos coyunturales del fin del enfrentamiento Este-Oeste, y que la definición de los mismos es variable y relativa<sup>61</sup>. Por ejemplo, Estados Unidos, sin formar parte de la pirámide europea de preferencias comerciales, es un actor de primer orden en la política exterior comunitaria y su principal socio comercial. En el mismo sentido cabe anotar que si bien América Latina ha sido históricamente una región lejana a los intereses comunitarios y no obstante ocupar una posición marginal en la jerarquía comunitaria de preferencias comerciales, en las relaciones transatlánticas (UE-EEUU) la región adquiere nuevos contenidos estratégicos, políticos y comerciales.

En otras palabras, las relaciones comerciales favorecen la comprensión de las relaciones exteriores de la Unión Europea, pero no explican la lógica y las

múltiples dimensiones de su acción en el contexto internacional. Dar por supuesta la condición de actor internacional de la Unión Europea, en cuanto primera potencia comercial y centro de una red de acuerdos de comercio y cooperación con el resto del mundo, no es suficiente para establecer un marco explicativo del ciclo de creación de la política exterior comunitaria. La cuestión de la política internacional de la Unión Europea no se limita entonces al conocimiento de sus relaciones exteriores o a la posición privilegiada de la integración europea en el sistema mundial, también exige una mayor comprensión del contexto en donde se elaboran las políticas comunitarias orientadas hacia el exterior. Desde esta perspectiva una definición operativa de la política exterior de la Unión Europea puede construirse entonces a partir de las interacciones y relaciones, bajo el marco institucional europeo, entre la Política Comercial Común, la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política de Cooperación al Desarrollo. Por consiguiente, la perspectiva de análisis de la política exterior de la Unión Europea estaría dada por el proceso de toma de decisiones que permite la formulación de los objetivos y la definición de intereses, variables e instrumentos de estas tres políticas comunitarias, frente a cada región del mundo.

<sup>(60)</sup> CE, *Programa de la Comisión para los 90, Suplemento 1/90*. Luxemburgo, OOEPC, 1990, p. 4.

<sup>(61)</sup> Véase: Arrieta Munguía, J. *Ob. cit.*



Sin título