

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1524
4 de mayo de 1995

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**LA POLITICA COMERCIAL DE LA UNION EUROPEA: ENTRE
LA POLITICA DE COMPETENCIA ESTRATEGICA GLOBAL
Y LA POLITICA EXTERNA DE SEGURIDAD */**

*/ Este documento fue preparado por el señor Andrea Stocchiero, en su calidad de experto del ICEPS (Instituto para la Cooperación Económica Internacional y el Desarrollo) y de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL, y fue financiado con fondos del Gobierno de Italia, en el marco del Proyecto ITA/91/S85, "Mejoramiento de la capacidad de gestión de los servicios exteriores de América Latina".

Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las del ICEPS y de la CEPAL. Este documento será presentado al Seminario sobre "Los servicios exteriores latinoamericanos y el desarrollo del comercio entre América Latina y la Unión Europea", organizado por la Secretaría de la CEPAL y el ICEPS, a realizarse en Roma, Italia, los días 12 y 13 de junio de 1995.

95-5-473

INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION	1
RESUMEN EJECUTIVO	2
I. CARACTERISTICAS Y NUEVAS TENDENCIAS DEL INTERCAMBIO COMERCIAL ENTRE LA UNION EUROPEA Y AMERICA LATINA	14
A. LA INTERPRETACION EUROPEA DE LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES	14
B. LA UNION EUROPEA EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL DE LAS RELACIONES ECONOMICAS	15
C. LA UE EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES DINAMICOS: ESTRUCTURA GEOGRAFICA Y SECTORIAL	17
D. LA IMPORTANCIA DE AMERICA LATINA EN LAS RELACIONES ECONOMICAS DE LA UE	22
E. NUEVAS TENDENCIAS EN EL INTERCAMBIO DE AMERICA LATINA CON LA UE	23
II. LOS CAMBIOS DE LA POLITICA COMERCIAL DE LA UNION EUROPEA DESPUES DEL EXITO DE LA RONDA URUGUAY	27
A. SINTESIS DE LA POLITICA COMERCIAL DE LA UE ANTES DE LA RONDA URUGUAY	27
1. El Arancel Aduanero Común	27
2. Los regímenes arancelarios preferenciales	28
3. Las Barreras No Arancelarias	28
4. La política comercial agrícola	29
5. La política comercial textil y de las confecciones	29
6. La política comercial sobre los productos siderúrgicos	30
7. El impacto de las BNAs europeas sobre el comercio latinoamericano ..	30
B. LOS RESULTADOS DE LA RONDA URUGUAY Y LOS EFECTOS SOBRE LA POLITICA COMERCIAL DE LA UE	31
C. EL ACUERDO SOBRE AGRICULTURA Y LA REFORMA DE LA POLITICA AGRICOLA COMUN	44

III.	LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS DE LA UE	47
A.	BALANCE DEL SGP DE LA UE	47
B.	LAS CRITICAS AL SGP	51
C.	EL NUEVO SGP	55
D.	AREAS DE DESARROLLO DEL DIALOGO SOBRE EL SGP	59
IV.	EL DESARROLLO DEL MERCADO UNICO EUROPEO Y LAS BARRERAS IMPLICITAS AL COMERCIO	63
A.	LOS PRINCIPIOS BASICOS Y LOS EFECTOS DEL MERCADO UNICO SOBRE EL COMERCIO LATINOAMERICANO	63
B.	PUESTA EN MARCHA Y DESARROLLO DEL MERCADO UNICO: EL CRECIMIENTO DE LAS BARRERAS IMPLICITAS	67
1.	La eliminación de las barreras nacionales al comercio (ex artículo 115)	69
2.	La remoción, uniformidad y simplificación de los procedimientos aduaneros	71
3.	La armonización de las normas y estándares técnicos, y los requisitos de certificación de calidad de los productos	72
4.	La aplicación de los "sellos verdes" a nivel comunitario	75
5.	La apertura de las licitaciones públicas nacionales	79
V.	LA REGIONALIZACION DE EUROPA Y LA POLITICA EXTERNA DE SEGURIDAD	81
A.	LOS EFECTOS DE LA INTEGRACION REGIONAL EUROPEA SOBRE EL COMERCIO	81
B.	LA PIRAMIDE DE LOS PRIVILEGIOS	83
C.	LA CRECIENTE REGIONALIZACION DE LA UE	88
1.	El Espacio Económico Europeo y los nuevos Estados miembros	88
2.	Las relaciones con los países de Europa Central y Oriental y la Comunidad de Estados Independientes	89
3.	Las nuevas relaciones con el Mediterráneo del Sur	93
4.	La crisis de Africa y de la Convención de Lomé	95

D.	LA POLITICA EXTERNA DE SEGURIDAD EUROPEA: UN NUEVO PELIGRO DE MARGINACION PARA AMERICA LATINA	95
VI.	LA NUEVA POLITICA ESTRATEGICA DE COMPETENCIA GLOBAL DE LA UE	99
A.	LA LOGICA DE LA COMPETENCIA ESTRATEGICA GLOBAL DE LA UE	100
B.	LOS CAMBIOS QUE DETERMINAN LA ADOPCION DE UNA NUEVA POLITICA ESTRATEGICA DE COMPETENCIA GLOBAL	101
C.	EL CONCEPTO DE COMPETENCIA GLOBAL	103
D.	DE LA COMPLEJIDAD DEL CONCEPTO DE COMPETENCIA GLOBAL A LA INTERACCION DE LAS POLITICAS	104
	1. El diseño estructurado de las políticas en el Libro Blanco	104
	2. La política industrial y comercial	105
	3. La nueva política de competencia industrial	106
E.	EL NUEVO ROL DE LA POLITICA COMERCIAL DE LA UE	107
F.	LAS PREFERENCIAS GEOGRAFICAS DE LA POLITICA DE COMPETENCIA INDUSTRIAL	111
G.	AMBIGÜEDADES E INCOHERENCIAS DE LA POLITICA ESTRATEGICA DE COMPETENCIA GLOBAL DE LA UE	112
H.	LA CRITICA A LA LOGICA DE LA COMPETENCIA GLOBAL	114
	BIBLIOGRAFIA	117

PRESENTACION

En el presente estudio se analizan desde una perspectiva europea las políticas y las relaciones comerciales de la Unión Europea (UE) con América Latina.

El objetivo del documento es proporcionar un conocimiento actualizado de la política comercial europea y de sus tendencias. Se pretende así suministrar a los servicios exteriores latinoamericanos una herramienta útil tanto a nivel informativo como de negociación ante la UE, a fin de salvaguardar los intereses de sus países y participar en la creación del bienestar general por medio del intercambio.

Después de una presentación de la situación del intercambio entre la UE y América Latina, interpretada sobre la base de la visión predominante en Europa (Capítulo I), se analizan los efectos de los resultados de la Ronda Uruguay sobre la política comercial y agrícola comunitaria (Capítulo II) y el nuevo Sistema Generalizado de Preferencias que regulará parte de las exportaciones latinoamericanas hacia la UE (Capítulo III).

Considerando el enfoque sobre la política de promoción de las exportaciones hacia Europa del documento latinoamericano presentado a este Seminario, en éste se comentan las barreras que existen para el acceso al Mercado Único y sus efectos en el intercambio (Capítulo IV). También se aborda la evolución reciente de las relaciones de la UE con dos áreas cercanas como son los países de Europa del Este y los del Mediterráneo, que pueden poner en entredicho la penetración de los bienes latinoamericanos en el mercado comunitario (Capítulo V). Se destacan igualmente las oportunidades y actitudes europeas que América Latina puede aprovechar para estar más presente en el viejo continente.

Finalmente, se indican los peligros de las recientes orientaciones estratégico-competitivas y neo-mercantilistas que caracterizan a las políticas de la UE y, en general, del sistema internacional (Capítulo VI) y la necesidad de incentivar un diálogo multilateral, liberal y cooperativo.

El tema central del estudio es una evaluación crítica de la política comercial de la UE, en un contexto amplio que toma en consideración tanto la creciente competencia global como los elementos básicos para la seguridad del sistema político y social europeo. En efecto, a la necesidad de participar en la carrera de la competencia global entre los polos de la Tríada, adoptando una política comercial/industrial estratégica relativamente abierta y multilateral, basada en los principios del "free and fair trade", se agrega la exigencia de utilizar la política comercial en sentido discriminatorio, para intentar de reducir los desequilibrios económicos y sociales con las áreas fronterizas y de fomentar la seguridad política y social.

Por lo tanto, la política comercial de la UE puede considerarse en el centro de las fuerzas que impelen hacia la adopción de una política de competencia estratégica global y otras que lo hacen hacia su utilización en el marco de la política externa de seguridad. De allí se origina el título del documento.

RESUMEN EJECUTIVO

1. Introducción (Capítulo I)

El comercio entre la Unión Europea (UE) y América Latina está caracterizado por la presencia de relaciones asimétricas estructurales -la UE constituye un mercado importante para las exportaciones latinoamericanas, mientras que América Latina está reduciendo su participación relativa en las importaciones comunitarias-, y relativamente tradicionales en su composición sectorial -los productos básicos representan el 77% de las exportaciones latinoamericanas hacia la UE, mientras que América Latina importa de ésta última principalmente productos manufactureros.

En los últimos años se asiste a un mayor dinamismo de las exportaciones europeas hacia América Latina y a un estancamiento de las importaciones, como resultado de factores cíclicos coyunturales -crisis económica y devaluaciones en Europa contra crecimiento y sobrevaluación de los tipos de cambio en América Latina-. Por consiguiente, la balanza comercial presenta un superávit para la UE de alrededor de 1.6 billones de ecus en 1993. Se destaca asimismo un cambio incipiente en la estructura de las relaciones comerciales, puesto que se registra un crecimiento progresivo de las exportaciones de manufacturas latinoamericanas de industrias nuevas hacia el mercado europeo. Dicho fenómeno podría indicar un camino latinoamericano hacia una mayor integración y especialización intra-sectorial para algunos productos en el mercado de la UE. Finalmente, considerando su creciente importancia estratégica en el escenario mundial, la UE está promoviendo nuevas relaciones institucionales con el Mercosur -creación de una Asociación inter-regional como preámbulo del establecimiento de una zona de libre intercambio- y con México -a raíz de su adhesión al NAFTA-.

2. La diplomacia y las negociaciones de las reglas multilaterales del intercambio con la UE

a) El proteccionismo europeo y la Ronda Uruguay - (Capítulo II)

Las tres décadas de estancamiento de las relaciones comerciales es causa de la falta de una oferta manufacturera exportable por parte latinoamericana y del proteccionismo generado por la política comercial europea. En efecto, la UE ha implementado una política comercial con evidentes características discriminatorias; a la concesión de diferentes tratamientos arancelarios preferenciales a distintas áreas geográficas, se suma la utilización de numerosas Barreras No Arancelarias (BNAs), principalmente en los sectores agrícola, textil y vestuario y siderúrgico. América Latina ha sido afectada considerablemente en sus exportaciones de productos en los cuales posee elevadas ventajas comparativas -a saber, productos agrícolas no tropicales- por las BNAs previstas en la Política Agrícola Común (PAC); productos agrícolas tropicales -frutas, en particular banano-, por la preferencia europea otorgada a los países de África, Caribe y Pacífico (ACP); productos textiles y confecciones, por las BNAs previstas en los acuerdos bilaterales del

Acuerdo Multifibras y, por último, productos siderúrgicos, por las BNAs originadas por la política comunitaria en materia de acero y carbón.

A este respecto, se recomienda a los diplomáticos latinoamericanos intensificar tanto la tarea de concientización dirigida a las autoridades europeas sobre los efectos negativos de las barreras comerciales, como la de negociación en materia de reducción del proteccionismo europeo. En este sentido, la conclusión de la Ronda Uruguay puede acarrear efectos positivos para las exportaciones latinoamericanas hacia la UE. A pesar de las dificultades experimentadas durante esta Ronda, para América Latina resulta prioritario una participación activa en las negociaciones multilaterales en el marco GATT/OMC (Organización Mundial del Comercio).

Del análisis de los efectos de la Ronda Uruguay, se puede concluir que, no obstante la reducción arancelaria garantizada por la UE, se mantienen de tarifas elevadas, mayores de 15%, para grupos de productos de sectores básicos en los cuales América Latina tiene ventajas comparativas. Sin embargo, los países latinoamericanos que se están especializando en la producción de manufacturas podrían beneficiarse considerablemente del efecto general de creación de intercambio hacia la UE (estimado en 924 millones de dólares).

En lo que concierne a las BNAs, hasta el momento es difícil la evaluación de las consecuencias del acuerdo alcanzado en la Ronda sobre su mayor regulación. En particular, aunque no será posible utilizar las medidas del área gris -restricciones voluntarias de las exportaciones-, se continuarán aplicando medidas selectivas de defensa comercial (antidumping y antisubsidios).

En relación a los nuevos temas discutidos en la Ronda, la liberalización del comercio textil y del vestuario tendrá efectos positivos en el mediano-largo plazo, y la preferencia de la UE por el sistema de presencia comercial -como modalidad de oferta de los servicios- limita las posibilidades latinoamericanas de aumentar sus exportaciones de servicios.

b) El Capítulo de la agricultura - (Capítulo II)

La inclusión de los productos agrícolas en las negociaciones de la Ronda Uruguay, los compromisos relativos a la arancelización de las BNAs y la reducción de los subsidios, representan un progreso significativo para el proceso de liberalización del comercio internacional. Sin embargo, la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo) estima que es improbable, especialmente en el corto plazo, que tales resultados produzcan grandes oportunidades de acceso a los mercados. La arancelización de las BNAs, por ejemplo, en algunos casos comportará la fijación de aranceles superiores a 100%.

Asimismo, aunque la reforma de la PAC prevé la reducción de los precios internos en la UE, y en consecuencia de las BNAs a las importaciones, se continua otorgando una preferencia a los productos agrícolas comunitarios. A lo anterior se suma que no obstante la reducción de los excedentes agrícolas, seguirán manteniéndose stocks importantes que podrán utilizarse para abastecer mercados estratégicos, tales como la ex-Unión Soviética, países ACP y del Mediterráneo

en el corto plazo y, en el mediano-largo plazo, nuevos mercados en crecimiento de Asia. Cabe señalar que la disponibilidad de stocks alimentarios, además de permitir el control económico de los mercados, constituye un instrumento importante de "leverage político" en las relaciones internacionales.

Finalmente, la reciente admisión a la UE de algunos países nórdicos y Austria puede reforzar el lobby agrícola y las presiones para paralizar la liberalización.

Por consiguiente, hasta que la UE no ponga en discusión los principios básicos de la PAC, el mercado común agrícola continuará siendo autosuficiente, relativamente protegido y con pocas oportunidades para el incremento de las exportaciones latinoamericanas, especialmente en relación a productos básicos para la alimentación: cereales, carnes y lácteos.

Sin embargo, el fortalecimiento de la política de competencia y del Mercado Unico pueden contrarrestar las medidas proteccionistas y estimular una mayor liberalización del intercambio agrícola. Además, la integración prevista de los países de Europa del Este con la UE comportaría un costo de extensión de la PAC insostenible para el presupuesto comunitario. Se puede prever en consecuencia, la implementación de una política que regule y privilegie las exportaciones agrícolas de los países del Este hacia la UE, en relación a las de los terceros países, compatible con una PAC relativamente menos proteccionista y, en el largo plazo, la revisión de la PAC y una mayor liberalización con efectos positivos también para las exportaciones latinoamericanas.

En conclusión, la diplomacia latinoamericana debería presionar para una efectiva aplicación de la política de competencia también en el sector agrícola. Además, tendría que considerar favorablemente la apertura de la UE hacia los países de Europa del Este, dado que obliga la Comunidad a efectuar una revisión liberal de la PAC.

c) Las nuevas cláusulas del comercio internacional - (Capítulos II y VI)

En el marco de las negociaciones en materia de comercio, la diplomacia latinoamericana debería prestar una particular atención al contenido de la cláusula relativa a la reciprocidad, que implica por parte de la UE y Estados Unidos principalmente, la implementación de medidas antidumping y anti-subsidios contra el "unfair trade". El "síndrome del gigante disminuido" (Bhagwati, 1992a), las dificultades de inserción en los mercados de algunos países asiáticos dinámicos, y su competitividad creciente, llevan a los Estados Unidos y a la UE a insistir sobre la necesidad de establecer un "playing field" común. A fin de "nivelar el campo de juego del comercio internacional" para que todas las naciones participen en condiciones paritarias, los conceptos de comercio leal y de reciprocidad han sido ampliados no sólo a los subsidios y a las medidas de dumping, sino también a las políticas de competencia internas, a las ayudas estatales para las industrias estratégicas, a los derechos económicos y sociales de los trabajadores. A este respecto, se señala que en el marco de las negociaciones realizadas en la "Structural Impediment Initiative" entre los Estados Unidos y Japón han sido incluidos 240 rubros de obstáculos estructurales al comercio leal.

Las presiones de los países industrializados para lograr el objetivo de un comercio leal no toman en consideración el problema del desarrollo en los PVD. En efecto, "el tratamiento equitativo de las desigualdades no es un principio de justicia y por lo tanto, una norma general uniforme es una norma injusta. A fin de evitar la parcialidad, las normas deben ser universales -es decir, no contener referencias a casos particulares-, no pueden ser uniformes, y deberían tomar en cuenta las distintas características y circunstancias en los diferentes países" (Streeten, 1989, pág. 1356). En este orden de ideas, se cita también la observación de Bhagwati: "Siguiendo por este camino poco inteligente sobre el comercio, exponemos a todo el sistema del intercambio mundial. Si todo se limita a un problema de comercio leal, el resultado probable (...) será un comercio administrado por lobbies y en base a las políticas exteriores". (Bhagwati, 1992). En consecuencia, la aplicación de cláusulas de comercio leal implica un comportamiento estratégico entre los países y la determinación de reglas bilaterales no liberales de gestión del comercio.

Por lo tanto, resulta fundamental la existencia de una diplomacia capaz tanto de defender y apoyar los principios multilaterales establecidos en el GATT, a saber la libertad de comercio y el tratamiento diferenciado para los PVD, como de adaptarlos y desarrollarlos tomando como base los cambios que están ocurriendo a nivel mundial.

Otras cláusulas importantes que incluyen los temas social, medio ambiental y de la política de competencia, se analizarán durante las negociaciones que tendrán lugar en organismos como la OMC, la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y la UNCTAD.

En relación a la posibilidad de adoptar medidas contra el peligro de una competencia desleal mediante la utilización del "dumping social", la UE considera que la utilización de medidas comerciales defensivas no representa un instrumento apropiado para estimular el progreso social de los PVD. La Comisión de la UE apoya las negociaciones multilaterales y las normas establecidas por los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sin embargo, a causa de las presiones internas dirigidas a salvaguardar el progreso social alcanzado en Europa, se prevé el fortalecimiento de las medidas de vigilancia y se ha incluido la cláusula social en el nuevo Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

Asimismo, la Comisión apoya los esfuerzos para lograr la definición y la aplicación efectiva de criterios para proteger el medio ambiente y al mismo tiempo cumplir con los principios fundamentales del GATT, en particular el que concierne a la no discriminación. No obstante lo anterior, cabe señalar que en el nuevo SGP la UE ha introducido una cláusula medio ambiental que está en sintonía con las normas establecidas por la Organización Internacional de la Madera Tropical (OIMT) dirigidas a controlar el comercio de ciertos tipos de madera tropical.

A la diplomacia latinoamericana le compete contrarrestar las posibles presiones de organizaciones internas de la UE -empresariales, sindicales, de opinión- dirigidas a aumentar los obstáculos unilaterales al libre comercio. Idealmente, los servicios exteriores deberían difundir una información correcta sobre las condiciones laborales y medio ambientales en América Latina e identificar condicionalidades y compromisos recíprocos, instrumentos positivos y cooperativos.

Otra cláusula en la cual la diplomacia latinoamericana puede colaborar con la europea, concierne la relación entre política comercial y política de competencia. La UE está presionando para el establecimiento, a nivel multilateral, de reglas anti-trust para salvaguardar la competencia. En efecto, la multiplicación de las alianzas estratégicas y la formación de nuevos oligopolios globales pueden provocar la formación de carteles y posiciones de dominio a nivel mundial. Es importante no sólo disminuir la protección pública de los oligopolios y monopolios nacionales, sino también eliminar las estructuras y los comportamientos del sector privado que representen barreras al comercio.

d) El nuevo Sistema Generalizado de Preferencias - (Capítulo III)

Aunque la Ronda Uruguay haya erosionado el nivel de las preferencias otorgadas a través del SGP, la UE ha propuesto un nuevo esquema relativo a los bienes industriales para el período 1995-1997 -otro esquema será presentado en 1995 para los productos agrícolas y el pescado-, que exhibe características novedosas. Según la UE, el nuevo esquema tiene principalmente dos prioridades: en primer lugar, es un instrumento dirigido a estimular el desarrollo de los países menos desarrollados y, por lo tanto, se debe excluir los países que ya son competitivos. En segundo lugar, representa un mecanismo de apoyo para un concepto amplio de desarrollo que integre el progreso social y el medio ambiente.

Respecto al pasado, el nuevo esquema presenta beneficios al simplificar las preferencias y eliminar los límites cuantitativos. Se han renovado además los esquemas especiales para los países andinos -agregando a Venezuela, excluyendo su sector pesquero- y centroamericanos.

Sin embargo, la duración, aumentada a tres años, resulta aún insuficiente para garantizar estabilidad a los exportadores en lo que concierne a sus programas de inversión. El aspecto más negativo tiene que ver con la prórroga de la aplicación de las cláusulas de salvaguardia y de las medidas antidumping y anti-subsidios. Se señala además que los orígenes de los productos no se pueden acumular a nivel latinoamericano o con los países comunitarios. Un índice de desarrollo y especialización sectorial de las exportaciones será utilizado a fin de discriminar a algunos países/productos, en el marco de las preferencias relativas a la entrada al mercado comunitario ("graduación de las preferencias"). Brasil, Argentina, Chile y México serán afectados por la exclusión en sectores importantes, como acero, abonos, materiales de transporte, cuero y pieles. Finalmente, han sido introducidas las cláusulas sociales y medio ambientales que prevén la concesión de mayores preferencias para los productos de los países que cumplen con las normas establecidas por parte de la OIT y la OIMT.

La diplomacia latinoamericana, además de continuar presionando a la UE para lograr un ulterior mejoramiento del SGP en sus aspectos tradicionales -aumento de la duración, reducción de las BNAs, acumulación de los orígenes de los productos, revisión de los índices de graduación-, podría explorar las posibilidades en materia de diálogo sobre nuevas áreas de particular interés. En primer lugar, una iniciativa podría ser la vinculación del cumplimiento de las nuevas cláusulas sociales y ambientales a mayores compromisos de la UE en cuanto a reducción de las BNAs y realización de nuevos programas de cooperación industrial y

tecnológica, para mejorar tanto las condiciones y la productividad del trabajo como los procesos de producción sostenibles. Esta negociación cumpliría con el principio de la reciprocidad de las condicionalidades propuesto en algunos estudios del OCDE. En segundo lugar, el SGP podría ampliarse al área de los servicios, por ejemplo a través de la concesión de preferencias y mediante la reducción de impuestos a la repatriación de los ingresos de los trabajadores residentes en el exterior. En tercer lugar, si se consideran las nuevas formas de producción integradas a través de las redes de empresas, el objetivo de favorecer el desarrollo industrial debería perseguirse complementando y relacionando el instrumento del SGP con otros instrumentos más efectivos como son los de cooperación industrial y tecnológica, la asistencia técnica al marketing, los incentivos para la integración en las redes internacionales de producción y comercialización. En cuarto lugar, a fin de evitar que la creciente regionalización europea marginalice a América Latina, es prioritario lograr que paralelamente a la ampliación de la UE se cumpla una expansión de la cobertura de los productos latinoamericanos bajo el SGP y una reducción progresiva tanto arancelaria como de las BNAs.

3. La diplomacia y los problemas de acceso al Mercado Unico - **(Capítulo IV)**

Debido a la baja elasticidad-ingreso de la demanda europea por bienes primarios latinoamericanos y al aumento de la competitividad europea a nivel mundial, los estudios sobre los efectos del MU para el comercio con América Latina señalan que la creación de tal mercado comportará ventajas marginales o consecuencias adversas. Se prevé que serán especialmente las economías de reciente industrialización, que tienen las mayores especializaciones intra-industriales en el comercio con la UE, las que se beneficiarán con el crecimiento esperado del MU. No obstante lo anterior, cabe señalar que la apertura del MU podría generar ventajas para algunas subregiones latinoamericanas, como el Mercosur, ya que en el futuro probablemente se establecerá una zona de libre intercambio con la UE.

Se observa que la creación del Mercado Unico tendría una característica "ofensiva", con el objeto de impulsar la industria europea y desarrollar su competitividad a nivel global. Los principios básicos para alcanzar este objetivo son la competencia en un mercado más amplio y el libre intercambio. Sin embargo, la realización del Mercado Unico puede acarrear la adopción de políticas comerciales "defensivas" para proteger las industrias y regiones europeas afectadas por los efectos centralizadores del proceso de liberalización económica.

En este sentido, la tarea fundamental para la diplomacia latinoamericana consiste en mantener una atenta observación, para intervenir cuando el MU implemente acciones defensivas de los intereses de algunas industrias o regiones europeas, y por lo tanto discriminatorias para el comercio latinoamericano. Se trataría así de apoyar la implementación de la política de competencia y de liberalización de los intercambios hacia el exterior. Como lo expresa el GATT/OMC, la creación de un mercado regional puede ser compatible con un sistema de comercio multilateral y liberal.

En particular, la diplomacia latinoamericana debería prestar especial atención a la puesta en práctica del programa estratégico de la UE denominado "Valorizar al máximo el Mercado Interior", que pretende completar, manejar y verificar el desarrollo del MU. En efecto, existen nuevas medidas que la UE está adoptando para realizar completamente el MU, que pueden representar barreras implícitas para las exportaciones latinoamericanas; es decir, mecanismos que no están diseñados específicamente para la defensa de la producción europea, pero que sin embargo significan obstáculos significativos para las exportaciones latinoamericanas. Se trata principalmente de estándares de producción, etiquetado y empaque, procedimientos de certificación de calidad y marcas, normas de seguridad y protección del consumidor y reglamentaciones medio ambientales, fitosanitarias y veterinarias.

Antes de comentar las nuevas barreras implícitas, cabe señalar que la UE ha eliminado las restantes restricciones nacionales (ex Artículo 115 del Tratado de Roma), sin imponer nuevas y mayores restricciones a nivel comunitario. Por el contrario, permanecen las barreras comunitarias para los productos agrícolas, previstas en la PAC y que resultan también de las relaciones privilegiadas con áreas geográficas limítrofes y con los países ACP. El caso típico es el del banano, que ha provocado la división de los países latinoamericanos en relación a la oferta de gestión del comercio de este producto por parte de la UE.

En el marco del MU, la UE prevé el reconocimiento recíproco o la armonización de las normas y estándares técnicos, y de los requisitos de certificación y calidad de los productos, que en base a su política industrial a fin de estimular la competencia, deberían tener niveles más altos que los nacionales. El aumento de la importancia de los estándares y requisitos de calidad es parte de un proceso de incremento de la competencia industrial a nivel mundial. Comporta la fijación de barreras estructurales a la entrada en los mercados más sofisticados, dado que implica gastos elevados para la adopción de nuevas tecnologías y sistemas organizativos complejos. Aunque la aplicación de dichos estándares es voluntaria, los exportadores latinoamericanos pueden verse obligados a obtener las certificaciones corriendo el peligro de perder cuotas de mercado. En este sentido, la imposición de niveles más altos de normas y certificaciones de calidad puede tener efectos discriminatorios hacia las empresas latinoamericanas que no cuentan con recursos para elevar su capacidad de competencia cualitativa. Por consiguiente, es importante que la diplomacia latinoamericana plantee a la UE nuevos proyectos de cooperación industrial, de servicios de certificación, y de transferencia de tecnología, dirigidos a apoyar los esfuerzos de las empresas latinoamericanas para mejorar su sistemas productivos y comerciales.

Por otra parte, es importante destacar que los nuevos estándares podrían ser utilizados no solo para fines competitivos, sino también para objetivos proteccionistas, dado que son las empresas europeas de los distintos sectores las que generalmente deciden sobre sus selección y adopción. Algunos oligopolios o sectores industriales podrían requerir la adopción de normas técnicas para evitar la competencia por parte de exportadores de terceros países. Es el caso del sector agrícola y pecuario europeo, en el cual las normas fitosanitarias y veterinarias generan una serie de obstáculos para las exportaciones latinoamericanas. Sin embargo, si la armonización de dichas normas está acompañada por una efectiva política de competencia al interior del MU, no deberían manifestarse comportamientos proteccionistas. Por consiguiente, la diplomacia

latinoamericana debería solicitar tanto una mayor transparencia e información sobre la justificación científica y económica de los requisitos técnicos, como la implementación de una efectiva política de competencia, a fin de evitar el establecimiento de estándares industriales proteccionistas.

Asimismo, en lo que concierne al nuevo campo de los "sellos verdes", la diplomacia latinoamericana tendría que estar alerta para que los criterios establecidos en los programas europeos no tengan efectos discriminatorios y de disminución de la capacidad competitiva de los exportadores latinoamericanos. Se trata, en particular, de participar en los debates de los Foros de Consulta que deberían constituirse ante cada institución competente de los estados miembros de la UE para determinar los criterios de los sellos verdes. Otra tarea importante consiste en participar en las negociaciones multilaterales para la definición de los principios del "eco-labelling", para facilitar el mutuo reconocimiento internacional. Se requiere, además, tanto el desarrollo de esquemas de sellos verdes en los mismos países latinoamericanos, a fin de establecer acuerdos de recíproco reconocimiento con la UE, como la implementación -especialmente en los países latinoamericanos menos desarrollados- de programas de asistencia técnica para la formación de técnicos, la creación y la coordinación de instituciones locales capaces de certificar la calidad de los productos. Finalmente, la diplomacia latinoamericana debería fortalecer sus contactos con las organizaciones autónomas de consumidores y con las asociaciones y movimientos verdes europeos. El objeto de ello sería difundir informaciones correctas sobre los problemas del medio ambiente en América Latina y contrarrestar los efectos negativos de las campañas publicitarias distorsionadas y de boicoteo.

No obstante el compromiso de la UE respecto de la apertura de las licitaciones públicas a las empresas exteriores, los elevados estándares técnicos requeridos, las preferencias ocultas nacionales y las peculiaridades de cada mercado de los estados miembros, dificultan una participación efectiva por parte de las empresas latinoamericanas. Sin embargo, la diplomacia y los servicios externos técnicos latinoamericanos podrían apoyar a las empresas que desean formar parte de los consorcios de oferta y fortalecer sus relaciones con las redes de intercambio de informaciones como BRE, BC-NET y Eurocentros empresariales que operan en Europa y en la región.

4. La diplomacia y la política externa de seguridad de la UE - (Capítulo V)

Además de consolidar su Mercado Unico y la unión política, la UE está cumpliendo con la meta de ampliarse. Recientemente, Austria, Finlandia y Suecia, han adherido a la UE y en el futuro está prevista la integración de algunos países de Europa del Este y del Mediterráneo. La regionalización europea tiene efectos comerciales positivos para sus miembros y de desviación comercial en lo que concierne los terceros países. Sin embargo, estudios recientes disminuyen y relativizan el impacto de la integración regional sobre el comercio, a condición de que, sobre la base de un enfoque de regionalismo abierto, la UE adopte políticas comerciales liberales.

Por otra parte, el alcanzar una mayor integración política (Tratado de Maastricht) con los problemas relativos a la distribución de las pérdidas y ganancias entre los estados miembros y el condicionamiento de los políticos europeos a los intereses industriales y a los de su electorado, dificultan la adopción de una política de comercio liberal. A lo anterior se suma que las crisis políticas, sociales y económicas en los países limítrofes -en Europa del Este y el Mediterráneo-, puedan llevar a la UE a utilizar la política comercial como instrumento de la política externa de seguridad. En efecto, a las recientes dificultades económicas y sociales en Europa se agregan las crisis en las áreas limítrofes, agudizando en particular los problemas de seguridad social. Asimismo, la guerra en la ex-Yugoslavia y en Chechenia, el terrorismo de los integralistas islámicos y la dificultades en el proceso de paz del Medio Oriente, constituyen problemas de seguridad humana y política que Europa debe afrontar.

La prioridad política europea concerniente a la seguridad sienta las bases para que la UE implemente una política externa común dirigida a estabilizar e integrar las áreas limítrofes. En este sentido, se destaca la necesidad de consolidar una "política de proximidad". Ello implica un aumento de los privilegios comerciales y financieros que la UE otorga a los socios cercanos. Se subraya, además, que tanto Europa del Este como los países de la cuenca del Mediterráneo representan para la UE socios comerciales más importantes que América Latina. Por consiguiente, la UE está adoptando nuevas estrategias de integración con las áreas limítrofes, que prevén una utilización discriminatoria de la política comercial, mediante el establecimiento de nuevas zonas de libre intercambio -con los países de Europa Oriental y Estados Bálticos, y con Marruecos, Túnez e Israel- y de acuerdos privilegiados de administración del comercio de productos agrícolas.

Lo anterior implica un nuevo peligro de marginalización para América Latina del circuito comercial de la UE, que afectaría particularmente a los productos básicos y manufactureros elaborados con tecnologías simples e intensivas en mano de obra. Se trata de bienes respecto de los cuales existe una competencia en el corto plazo con Europa del Este, Comunidad de los Estados Independientes, Mediterráneo y países ACP.

Sin embargo, es preciso destacar que algunos estudios demuestran que la concesión de privilegios comerciales no representa un factor decisivo para un aumento efectivo del intercambio, especialmente respecto de los productos manufactureros de más alto valor agregado, para los cuales es necesario desarrollar ventajas competitivas a nivel del sistema industrial y comercial. Si esto se cumple, el acceso al mercado europeo para los productos manufactureros más elaborados se facilitaría, aunque en competencia con las economías de reciente industrialización, con la posibilidad de elevar el comercio y las especializaciones intra-industriales. Además, se reitera el hecho que, en el largo plazo, la ampliación de la UE a los países de Europa del Este determinaría la crisis de la Política Agrícola Común y, en consecuencia, un enfoque más liberal para el intercambio agrícola.

En este marco, la diplomacia latinoamericana tendría que presionar para que la UE no utilice los instrumentos comerciales para el logro de objetivos políticos de seguridad. Basándose en el enfoque del regionalismo abierto, se debería solicitar una apertura multilateral y no

discriminatoria del mercado europeo. Y, por otra parte, proponer comportamientos estratégicos latinoamericanos a fin de atraer el interés europeo. En este sentido, es evidente que la decisión mexicana de adherir al NAFTA llevó a la UE a aumentar sus ofertas de cooperación hacia este país. Además, la definición de una eventual estrategia latinoamericana en relación a la UE correspondería a las nuevas motivaciones estratégicas económicas europeas que se analizan a continuación.

5. La diplomacia latinoamericana y la nueva política estratégica de competencia global de la UE - (Capítulo VI)

La Comisión de las CE publicó recientemente una nueva comunicación para la adopción de "una política de competencia industrial para la UE", basada en las reflexiones que contiene el Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo. Estas reflexiones están dirigidas a diseñar un conjunto coherente de políticas económicas orientadas a mantener y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos europeos. Se definen los contenidos que deben tener la política macroeconómica, el Mercado Unico, la creación de una Moneda Unica, la cohesión social y geográfica, la sostenibilidad del medio ambiente. En este marco, un rol importante lo desempeña la interacción entre la política industrial y tecnológica, política del Mercado Unico y la de competencia y comercial. Estas políticas representan el núcleo de lo que se puede definir como la nueva política estratégica de competencia global de la UE y, por lo tanto, son fundamentales para la definición de las acciones europeas hacia América Latina.

La política de competencia industrial propuesta por la Comisión adopta un enfoque estratégico global. Compara la posición europea en relación a la de los competidores mundiales y, sobre la base de la evaluación de los puntos de fuerza y debilidad, recomienda la implementación de acciones "ofensivas y defensivas" por parte de los agentes públicos y privados, dirigidas a favorecer el aumento de las capacidades tecnológicas de las empresas y sistemas productivos europeos. Finalmente se identifican socios geográficos privilegiados en el marco de una globalización económica creciente.

En el Libro Blanco, con el título "Hacia la competitividad global", la Comisión establece que "deberán lograrse cuatro objetivos principales en el marco de un esfuerzo conjunto de la industria y de los poderes públicos, destinado a garantizar que la competitividad industrial de la Comunidad produzca el más alto nivel de empleo posible:

- i) facilitar la inserción de las empresas europeas en el nuevo contexto competitivo globalizado e interdependiente;
- ii) explotar las ventajas competitivas relacionadas con la desmaterialización de la economía;
- iii) promover un desarrollo sostenible de la industria;

iv) reducir la brecha existente entre el ritmo evolutivo de la oferta y el de la demanda" ..., es decir, explotar eficientemente los recursos humanos liberados por el cambio tecnológico, mediante la creación de nuevos mercados (Comisión de las CE, 1993, pág. 62).

En particular, se ha creado una red de colaboración entre poderes públicos e industrias para diseñar la sociedad de la información y realizar grandes proyectos de redes europeas para el transporte y la energía.

En este marco, la política comercial asume características más "ofensivas", dirigidas a conquistar el acceso a mercados importantes, a través de la creación de zonas de libre intercambio con socios estratégicos, de la cooperación industrial y de nuevos instrumentos como las acciones de evaluación de las actividades industriales. Por otra parte, se prevé una utilización más eficaz y selectiva de los instrumentos de defensa comercial contra los comportamientos desleales, y la definición de una política de anti-trust multilateral para eliminar las estructuras y los comportamientos del sector privado que representen barreras al comercio.

Sustentada en las nuevas motivaciones de la política estratégica de competencia global y en el objetivo de penetrar en mercados con altas tasas de crecimiento esperado, la Comisión ha propuesto nuevas acciones hacia socios no tradicionales: Asia y América Latina. La confrontación estratégica mundial incita a la UE a alcanzar una posición más importante en los mercados más dinámicos de dichas regiones. Por consiguiente, a las motivaciones políticas y sociales de seguridad, se agregan las económicas para la concesión de preferencias y la realización de nuevos programas de cooperación industrial con socios importantes, como el Mercosur. En efecto, se recuerda que la Comisión ha propuesto la realización de un Acuerdo marco interregional de cooperación comercial y económica con el Mercosur, que en el largo plazo considera la creación de una zona de libre intercambio. Asimismo, cabe destacar que la razón estratégica del diálogo que la UE ha propuesto a México es evitar que su adhesión al NAFTA se traduzca en acciones de discriminación para con el comercio europeo.

Por otra parte, se señala que, a causa de estas acciones europeas, se podría identificar una pirámide de privilegios de la política comercial comunitaria a nivel latinoamericano. En efecto, las nuevas motivaciones estratégicas europeas promueven al Mercosur y México a un estadio de preferencia más elevado, siguen los países del Pacto Andino y del MCCA con el Super-SGP, y, por último, los restantes países latinoamericanos.

En lo que concierne la adopción de la nueva política estratégica de competencia global por parte de la UE, es importante subrayar los peligros que esta comporta. En efecto, la retórica dirigida al logro de un nivel elevado de competencia y el enfoque estratégico acarrearán políticas distorsionadas y amenazan el sistema económico mundial. Las políticas industriales pueden favorecer industrias que, en realidad, no son estratégicas y la obsesión de la competencia determina una percepción conflictiva de las relaciones internacionales. Además, si un país no logra un elevado nivel de competitividad, "el diagnóstico sugiere que es mejor cerrar las fronteras que dejar a las empresas extranjeras la conquista de los sectores con alto valor agregado" (Krugman, 1994, pág. 42). Por consiguiente, se adoptan medidas unilaterales de defensa comercial

para contrarrestar las prácticas definidas como desleales y se apoyan las industrias estratégicas con programas de inversiones y ayudas públicas para cubrir los gastos de I&D. En realidad, dichas medidas tienen fines proteccionistas y neo-mercantilistas.

Por lo tanto, aunque la nueva política estratégica de competencia global de la UE constituye una novedad interesante para los mercados dinámicos de América Latina, porque refleja la voluntad europea de estimular las relaciones económicas con nuevos acuerdos y acciones de cooperación industrial, trae consigo el peligro de recurrir más reiteradamente a medidas de defensa comercial cuando las relaciones se vuelven conflictivas.

Finalmente, se señalan otros dos peligros que pueden surgir en las nuevas relaciones que la UE está estableciendo con América Latina, basadas en motivaciones estratégicas: en primer lugar, se corre el peligro de marginalizar a los países latinoamericanos con menor desarrollo relativo; en segundo lugar, la creación de zonas de libre intercambio podría ser compatible con los regímenes externos proteccionistas de los países miembros. Los dos fenómenos están relacionados. En efecto, la falta de un enfoque multilateral y liberal premia a los socios más importantes, en detrimento de los poco atractivos: quien participa en las zonas de libre intercambio podría discriminar a los que no participan. Por lo tanto, subsiste la necesidad de establecer reglas multilaterales y liberales que garanticen la apertura "erga omnes". Según Bhagwati, a fin de reducir los peligros del nuevo regionalismo versus el multilateralismo, las reglas del GATT/OMC deberían excluir la posibilidad de crear zonas de libre intercambio. Se podrían constituir solamente Uniones Aduaneras abiertas al exterior, es decir fijando aranceles comunes hacia los terceros países menores de los existentes con anterioridad en las distintas naciones miembros (Bhagwati, 1992a). Por consiguiente, se vuelve de vital importancia el tema de las relaciones que deberían establecerse entre los países latinoamericanos que logran una posición de socios privilegiados con la UE, con los que quedan afuera. Desde un punto de vista multilateral, está claro que la UE, los países del Mercosur y México deberían comprometerse a garantizar un libre acceso a sus mercados para los terceros países latinoamericanos.

En conclusión, la crítica a la obsesión de la competencia permite destacar el papel fundamental de la diplomacia latinoamericana no sólo para resolver los conflictos económicos bilaterales, sino para lograr un consenso en las instituciones multilaterales (OMC) sobre las nuevas normas que regularán el comercio internacional y los aspectos relacionados -inversiones, propiedad intelectual, política de competencia-, a fin de reducir el riesgo del recurso a medidas de defensa comercial y de establecimiento de relaciones privilegiadas y discriminatorias con los socios más importantes.

I. CARACTERISTICAS Y NUEVAS TENDENCIAS DEL INTERCAMBIO COMERCIAL ENTRE LA UNION EUROPEA Y AMERICA LATINA

A. LA INTERPRETACION EUROPEA DE LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES

Desde la mitad de los años ochenta, se está asistiendo a la aceleración del proceso de integración europea y a la liberalización de las economías a nivel mundial. En este marco, la Unión Europea (UE) ha comenzado a adoptar una visión más estratégica de sus relaciones económicas con los terceros países. En efecto, tanto con la realización del Mercado Unico (MU) -desde 1993- como recientemente con la adopción de una nueva política llamada de "crecimiento, competencia y empleo", los documentos oficiales de la UE enfatizan la comparación de la fuerza competitiva europea con la de los Estados Unidos, Japón y los países de reciente industrialización. Se analizan, además, las ventajas y desventajas, especialmente en relación al crecimiento de los nuevos sectores económicos estratégicos de alta tecnología y a las dinámicas futuras de las demandas sectoriales.

El Libro Blanco de la Comisión de las Comunidades Europeas, titulado "Crecimiento, Competencia, Empleo", identifica como una de las causas principales del desempleo estructural la inserción europea no óptima en la nueva división internacional del trabajo. Se insiste en que se han descuidado los mercados del futuro, atándose demasiado a la explotación de las rentas adquiridas en los sectores tradicionales. Por otra parte, se destaca que "los nuevos países que se industrializan nos hacen competencia, también en nuestros propios mercados, con costos que desafían cada acción de competencia por parte nuestra" (Comisión de las CEs, 1993, pág. 11).

Esta interpretación competitiva y estratégica de las relaciones económicas internacionales se enmarca en una aceptación del papel del libre intercambio a nivel mundial, que sin embargo debe incluir como regla básica el principio de la competencia leal: "free and fair trade". Es así como en el último Libro Blanco se subraya la importancia vital de que la UE sea un mercado abierto, pero teniendo al mismo tiempo, garantías de acceso recíproco a todos los demás mercados. En este marco, la UE se compromete a aumentar las inversiones y la transferencia de conocimientos, a abrir aún más sus mercados y a incrementar la cooperación industrial hacia los países del Este y del Sur. Adoptando este enfoque liberal de los intercambios, se confía en que el juego sea positivo para todos los participantes. "Si los países del Este y del Sur logran conducir políticas razonables de ajuste y modernización, podrán obtener todas las posibles ventajas por nuestra acción, y estos beneficios retornarán a nosotros en forma de nuevos mercados y en consecuencia de creación de trabajo". (Comisión de las CEs, 1993, pág. 13).

En realidad, como se verá más adelante, la apertura de la UE está sujeta a factores complejos de carácter económico, social y político, que condicionan fuertemente la adopción de

la doctrina librecambista. A este respecto, cabe señalar que la visión estratégica de la UE no es estrictamente coherente con el principio del libre intercambio -que considera positivas también las acciones unilaterales de liberalización-. De allí la importancia que la UE concede al concepto de un libre intercambio leal y a la búsqueda de un "playing field" común y paritario, en el cual el criterio de la reciprocidad adquiere mayor importancia. ¿Cómo se debe interpretar este concepto?. ¿En cuáles campos y con cuáles limitaciones?. Surge en consecuencia el problema del alcance de los términos leal y equívoco, con respecto a las relaciones existentes entre comercio y servicios, inversiones, propiedad intelectual, medio ambiente, aspectos sociales; que en efecto han representado los nuevos temas fundamentales de la Ronda Uruguay. En términos generales, se trata de investigar sobre las complejas interrelaciones entre la política comercial y la política industrial y tecnológica -por ejemplo en relación a las subvenciones para la investigación y el desarrollo tecnológico, creación de parques tecnológicos, ...-, política social -subvenciones a las regiones atrasadas, protección de la seguridad social-, política del medio ambiente -protección del medio ambiente, "eco-label", "eco-audit", ...-, política cultural -protección de las diferentes culturas-. En este ámbito, son evidentes las grandes dificultades existentes para la definición de reglas multilaterales.

B. LA UNION EUROPEA EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL DE LAS RELACIONES ECONOMICAS

Con el objeto de presentar la posición de la UE en el escenario internacional de las relaciones económicas, se trae a colación uno de los últimos análisis sobre su competitividad, realizado por la Comisión en el documento oficial "Una política de competencia industrial para la Unión Europea" (Comisión de las CEs, 1994).

1. Desde 1980 hasta 1992, la participación de la UE en las exportaciones mundiales de productos manufacturados ha disminuido del 29% al 24%. Sin embargo, ésta sigue siendo superior a la de los Estados Unidos y del Japón -alrededor de 17% cada uno en 1992-.
2. El déficit comercial de la UE con los Estados Unidos se ha reducido significativamente en los primeros años de la década de los noventa -2 billones de ecus en 1993-, mientras que el déficit con el Japón alcanzó A 25 billones de ecus en 1993.
3. Durante el proceso de integración de la UE se ha producido un fenómeno de sustitución de los intercambios con el resto del mundo, por aquellos entre los estados miembros -se ha estimado que en 1994 los intercambios intra-UE representan el 13% del PIB contra un 9% del PIB de intercambios extra-UE-.
4. Al interior de la balanza comercial de la UE la contribución del intercambio de bienes es negativa -déficit de 27 billones de ecus en 1991-, mientras que la contribución del intercambio de servicios es positiva, pero decreciente -superávit de 27 billones de ecus en 1985 y de 10 billones en 1991-.

5. A nivel mundial, Asia constituye la región principal de intercambios, sigue América del Norte, la UE -comercio extra-UE- y América Latina. En términos de crecimiento del intercambio, se subraya el elevado y constante incremento en volumen del comercio del continente asiático, especialmente de los países de reciente industrialización -aumento del 7.3% anual de las importaciones y del 8.9% de las exportaciones durante el período 1980-1992-. La importancia del mercado de América del Norte sigue siendo significativa, y recientemente las importaciones latinoamericanas han registrado una dinámica creciente.

6. Entre los principales socios comerciales de la UE, se mencionan aquellos con las tasas de crecimiento más elevadas entre 1980 y 1992, a saber Hong Kong, Corea del Sur, China, Taiwan, Singapur y Malasia.^{1/} Cabe señalar que en términos relativos, la UE tiene menores relaciones económicas -en intercambio comercial e inversiones extranjeras- con los países asiáticos de reciente industrialización respecto a las que tienen los Estados Unidos y el Japón.

7. La UE ha participado, junto con los Estados Unidos y Japón, en el rápido crecimiento de las inversiones extranjeras directas, especialmente a partir de 1985. El stock de inversiones extranjeras en la UE se duplicó entre 1987 y 1991, mientras que a nivel mundial han aumentado en 50%. En valor las IDE realizadas en la UE alcanzaron 195 billones de ecus, en 1991, y las efectuadas por la UE en el mundo, a 297 billones de ecus. Según el patrón prevaleciente durante los años ochenta, las IDE de la UE hacia el exterior se han concentrado principalmente en las economías de los otros dos polos de la Tríada (Estados Unidos y Japón), en segundo lugar en los mercados regionales, como el de Europa del Este, y en países con los cuales se han establecido relaciones tradicionales, como Brasil (Stocchiero, 1994).

Según la Comisión, la explicación del establecimiento de dichas relaciones económicas reside en factores coyunturales y estructurales. Se señalan las diferencias de desarrollo cíclico de las economías, en particular entre UE y Estados Unidos, la variación de los tipos de cambio -devaluación del dólar y recientemente de algunas divisas europeas a raíz de la interrupción del Sistema Monetario Europeo-; y a nivel estructural, los cambios de la productividad del trabajo y del sistema industrial.

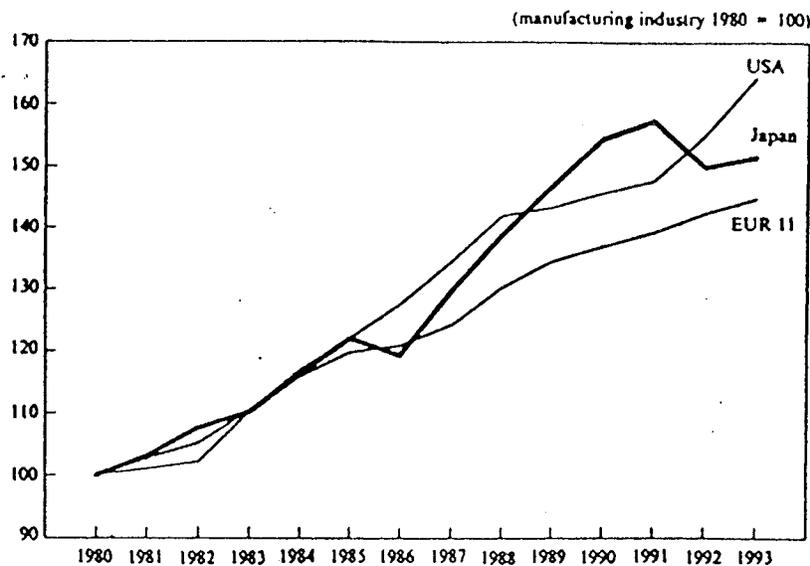
Entre los factores principales que explican la menor competitividad europea en relación a la de los otros dos integrantes de la Tríada, la Comisión indica que, no obstante el costo del trabajo haya aumentado más lentamente en la UE, la productividad aparente del trabajo en la

^{1/} En 1993, en términos absolutos, los países asiáticos de reciente industrialización ocupan las siguientes posiciones en la clasificación de los principales socios comerciales de la UE: Taiwan 11, Hong-Kong 12, Korea del Sur 16, Singapur 18, Tailandia 25 y Malasia 26; mientras que los países latinoamericanos: Brasil 19, México 31, Argentina 34, Chile 42, Venezuela 46, Colombia 48.

industria manufacturera ha crecido más en los Estados Unidos y Japón ^{2/} (gráfico 1). Se señala también que la industria europea está menos presente en los mercados de alta tecnología y con elevado potencial de crecimiento (Comisión de las CEs, 1994, pág. 16).

Gráfico 1

Productividad aparente del trabajo en la industria manufacturera
(Valor agregado bruto en precios constantes por trabajador)



Fuente: Servicios de la Comisión (provisionales para 1993 - EUR 11 excluye Grecia).

**C. LA UE EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES DINAMICOS:
ESTRUCTURA GEOGRAFICA Y SECTORIAL**

El análisis de la especialización geográfica del comercio de la UE en lo relativo a la industria manufacturera es importante a fin de conocer si la UE está participando de las ventajas de los mercados internacionales más dinámicos, a saber los de las economías asiáticas de reciente

^{2/} Estudios recientes muestran que Alemania, que concentra alrededor del 36% de las exportaciones extra-UE de productos manufacturados, tiene un nivel de productividad, en términos de valor agregado por hora trabajada, inferior en 20% respecto al de Estados Unidos. Además, en sectores como los de maquinaria básica y metálica, ingeniería eléctrica y equipos de transporte, la productividad de Japón es mucho más elevada que la alemana y 15% más alta que la de los Estados Unidos (European Economy, 1994).

industrialización (ERIs) y también las latinoamericanas, que presentan "tasas de crecimiento esperado que superan el 3% en el mediano plazo" (European Economy, 1994, pág. 123).

El Cuadro 1 presenta la distribución geográfica de las exportaciones de manufacturas de los países miembros de la UE y de la Tríada, en 1992.

La UE, en relación a Estados Unidos y Japón, muestra una mayor orientación de su comercio hacia los países EFTA -algunos de ellos forman parte de la UE- y los países de África, el Caribe y Pacífico (ACP), y menor hacia las ERIs asiáticas y los países latinoamericanos. Por el contrario, los Estados Unidos están fuertemente orientados hacia los países latinoamericanos, el Japón y la UE. Finalmente, el Japón resulta más inclinado hacia las ERIs asiáticas, China y también la UE.

A nivel de cada país miembro, se destaca la mayor orientación del Reino Unido, Italia, Alemania, Francia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo hacia las ERIs asiáticas y China. En lo que respecta a América Latina, los países europeos especializados en la exportación de bienes manufacturados son España e Italia.

En consecuencia, se señala que la UE no está obteniendo ventajas en los mercados internacionales más dinámicos. En efecto, sólo 12.5% de sus exportaciones manufactureras se dirigen hacia Japón, ERIs y China, contra un 22.3% de las estadounidenses y un 24.8% del Japón.

Con el objeto de profundizar el análisis de la distribución geográfica, se toman en consideración los cambios estructurales en los modelos de producción y de demanda. Para esto, se identifican tres categorías de sectores manufactureros, según el criterio del crecimiento de la demanda.

- a) Sectores con fuerte demanda: la demanda internacional tiene un crecimiento más veloz que el de la actividad económica general -química, farmacéutica, productos para el procesamiento de datos y para la oficina, instrumentos ópticos y de precisión, bienes eléctricos-.
- b) Sectores con demanda moderada: el incremento de la demanda se asemeja a las tasas de crecimiento promedio de la actividad general -maquinaria, equipos de transporte, alimentos, bebidas y tabaco, papel y productos de prensa, productos plásticos y de caucho-.
- c) Sectores con demanda débil: la demanda internacional presenta bajas tasas de crecimiento -metales de hierro y otros, minerales no metálicos, productos metálicos, textiles, cuero y calzado, otros productos manufactureros-.

Cuadro 1

**DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS DE LA
UNION EUROPEA, ESTADOS UNIDOS, JAPON Y LA TRIADA
1992**

	Comu- nidad Europea a/	AELI	Estados Unidos y Canadá	Japón	NICs	China	América Latina	A.C.P.	Resto del Mundo	Mundo
Participación en el mundo (%)										
Bélgica/Luxemburgo	--	24.7	17.2	4.0	6.5	1.0	2.8	4.0	39.8	100.0
Dinamarca	--	54.2	11.4	2.9	5.0	0.7	2.6	3.2	20.1	100.0
Alemania	--	33.7	15.6	4.8	5.6	1.9	4.4	1.6	32.4	100.0
Grecia	--	15.0	13.4	3.0	2.5	0.6	2.7	4.2	58.8	100.0
España	--	11.1	15.5	2.1	3.9	1.3	12.0	5.7	48.5	100.0
Francia	--	17.0	20.0	4.7	6.2	1.7	4.9	7.4	38.1	100.0
Irlanda	--	23.3	39.1	11.9	4.2	0.2	2.5	2.3	16.5	100.0
Italia	--	19.4	18.5	4.7	7.3	1.9	6.3	2.5	39.4	100.0
Países Bajos	--	25.6	19.2	3.3	6.9	1.2	3.7	4.1	35.9	100.0
Portugal	--	37.6	17.4	2.7	2.0	0.5	1.9	23.8	14.2	100.0
Reino Unido	--	16.0	29.0	4.8	9.4	0.9	2.7	4.5	32.3	100.0
Comunidad Europea a/	--	25.0	19.0	4.5	6.4	1.6	4.6	3.8	35.1	100.0
Estados Unidos	23.8	2.4	21.0	9.6	11.1	1.6	16.1	1.7	12.8	100.0
Japón	18.4	2.5	30.4	--	21.3	3.5	4.2	1.4	18.3	100.0
Triada	12.5	11.8	22.7	4.9	11.9	2.1	8.1	2.5	23.5	100.0
Indíces de especialización b/										
Bélgica/Luxemburgo	--	98.8	90.4	88.4	100.8	64.7	59.8	106.4	113.6	
Dinamarca	--	216.6	60.0	64.3	77.1	44.2	57.5	83.8	57.2	
Alemania	--	134.5	82.0	105.6	87.2	122.7	94.6	42.9	92.6	
Grecia	--	59.9	70.5	64.9	38.3	37.0	57.8	111.1	167.6	
España	--	44.4	81.4	45.0	61.3	80.4	259.8	151.6	138.3	
Francia	--	67.9	105.4	104.0	96.4	110.6	105.5	195.0	108.7	
Irlanda	--	93.2	205.7	262.7	65.3	12.0	54.1	60.1	47.1	
Italia	--	77.6	97.1	103.2	113.4	122.9	135.7	67.2	112.4	
Países Bajos	--	102.5	100.9	72.9	107.0	77.7	81.0	110.0	102.4	
Portugal	--	150.2	91.5	59.4	30.9	29.4	40.9	632.2	40.5	
Reino Unido	--	63.9	152.6	105.8	147.1	58.8	64.2	120.2	92.2	
Unión Europea	--	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Comunidad Europea a/	--	211.6	83.8	92.2	54.0	74.3	56.8	152.4	149.2	
Estados Unidos c/	190.7	20.5	92.4	194.5	93.3	76.6	197.8	69.2	54.3	
Japón	147.8	20.9	134.2	--	179.4	167.8	51.1	55.1	77.8	
Triada	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

Fuente: COMEXT, Commission services.

a/ Para la Comunidad Europea, solamente exportaciones extra-comunitarias.

b/ Los índices de especialización se obtienen dividiendo la participación de la Comunidad Europea, Estados Unidos y Japón por sus respectivos elementos en la línea Triada, y la participación de cada Estado Miembro por sus respectivos elementos de la línea Comunidad Europea.

c/ Las exportaciones de Estados Unidos al área de Estados Unidos y Canadá, sólo incluye exportaciones a Canadá.

Es importante hacer explícitas estas categorías dado que implican diferentes contenidos de valor agregado y de efectos difusivos en la economía. Los sectores con fuerte demanda tienen un alto contenido tecnológico, son proveedores especializados o básicamente científicos y pagan salarios elevados. Por el contrario, los sectores con demanda débil tienen un bajo contenido tecnológico, intensidad de trabajo y de recursos y salarios medio-bajos. En Europa, el crecimiento anual promedio del valor agregado en la década 1980-1991 ha sido mayor del 3.5% para los sectores con fuerte demanda, entre 1 y 3.5% para los sectores con demanda moderada y menos del 1% para los sectores con demanda débil (European Economy, 1994, pág. 125).

El Cuadro 2 diferencia las exportaciones manufactureras en 1992 a nivel geográfico y por categorías de sectores.

A nivel mundial, la UE presenta la menor especialización en los sectores con demanda fuerte y moderada, en relación a los otros dos miembros de la Tríada. No obstante lo anterior, se destaca la buena especialización en las exportaciones de los sectores con fuerte demanda hacia América Latina, y en particular hacia los países ACP. La especialización europea en los sectores con demanda moderada se concentra en China y las ERIs, mientras que en los sectores con demanda débil es bastante generalizada, a excepción de China y América Latina.

Japón presenta una especialización significativa en las exportaciones con fuerte demanda hacia los países más dinámicos: ERIs asiáticos, China y los mercados europeos y estadounidense. Los Estados Unidos están especializados en el comercio de los sectores con fuerte demanda hacia Europa y en los sectores a demanda moderada a nivel mundial.

En suma, "una serie de desequilibrios entre las capacidades industriales de la UE y sus posiciones relativas en ciertos mercados con fuerte crecimiento existe:

- en términos geográficos: presencia creciente en los mercados periféricos y en los mercados de países con los cuales la UE tiene una tradición de cooperación; presencia insuficiente en los mercados asiáticos, situación que arriesga aumentar los desequilibrios;

- en términos de productos: las mejores posiciones comunitarias se encuentran frecuentemente en los mercados estables o con crecimiento lento, y parece ausente en los mercados con demanda rápida" (Comisión de las CEs, 1994, pág. 22).

Estas consideraciones representan la base de conocimiento sobre la cual la Comisión está construyendo su política estratégica de competencia y de crecimiento industrial, que involucra, como se verá, algunas áreas latinoamericanas.

Cuadro 2

**DISTRIBUCION SECTORIAL DE LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS DE LA
UNION EUROPEA, ESTADOS UNIDOS, JAPON Y DE LA TRIADA
1992**

	Sectores de demanda intensa				Sectores de demanda moderada				Sectores de demanda débil			
	Comu- nidad Europea	Estados Unidos	Japón	Triada	Comu- nidad Europea	Estados Unidos	Japón	Triada	Comu- nidad Europea	Estados Unidos	Japón	Triada
Participación en los mercados (%)												
Mundo <u>a/</u>	23.4	29.0	33.6	26.1	46.6	52.8	52.2	48.7	30.1	18.3	14.2	25.2
Comunidad Europea	21.2 <u>b/</u>	32.1	39.0	23.4	46.4 <u>b/</u>	54.8	53.1	47.6	32.4 <u>b/</u>	13.1	8.0	29.0
AELI	23.4	32.2	27.8	24.2	42.3	57.5	62.6	44.4	34.3	10.3	9.6	31.5
EE.UU. y Canadá	26.3	23.7	31.6	27.5	52.2	55.1	59.7	55.8	21.5	21.3	8.7	16.7
Japón	31.7	30.4	--	30.9	42.2	46.4	--	44.8	26.0	23.2	--	24.3
NICs	30.5	36.8	42.9	38.4	43.6	46.0	35.9	40.5	25.9	17.3	21.3	21.2
China	23.4	20.0	28.9	25.1	62.0	61.4	39.3	51.6	14.6	18.6	31.8	23.3
América Latina	30.2	29.3	24.7	28.9	52.1	46.8	67.5	50.9	17.8	23.9	7.9	20.2
A.C.P.	22.1	20.5	7.4	19.5	53.7	45.6	82.1	56.3	24.2	33.9	10.5	24.2
Resto del mundo	28.1	25.8	26.6	27.4	46.5	62.2	53.2	50.3	25.5	12.0	20.2	22.2
Índice de especialización												
Mundo <u>a/</u>	89.5	110.8	128.6	100	95.7	108.4	107.2	100	119.3	72.6	56.4	100
Comunidad Europea	90.6 <u>b/</u>	137.4	166.7	100	97.4 <u>b/</u>	115.1	111.4	100	111.8 <u>b/</u>	45.1	27.4	100
AELI	96.8	133.1	115.0	100	95.4	129.6	141.0	100	109.0	32.8	30.6	100
EE.UU. y Canadá	95.6	86.1	115.1	100	93.5	98.6	106.9	100	128.9	127.5	52.0	100
Japón	102.6	98.4	--	100	94.3	103.6	--	100	107.2	95.5	--	100
NICs	79.4	95.7	111.6	100	107.7	113.6	88.7	100	122.5	81.7	100.5	100
China	93.4	79.6	115.4	100	120.1	118.9	76.1	100	62.6	80.0	136.5	100
América Latina	104.4	101.6	85.4	100	102.3	91.9	132.5	100	88.0	118.1	38.9	100
A.C.P.	113.4	105.2	37.8	100	95.3	80.9	145.8	100	100.1	140.2	43.4	100
Resto del mundo	102.4	94.1	97.0	100	92.3	123.6	105.8	100	114.5	53.8	90.7	100

Fuente: COMEXT, Commission services.

a/ Incluye exportaciones intra-Comunidad Europea.

b/ Exportaciones intra-Comunidad Europea.

Nota: Total manufacturas = 100 en cada país/área. Por ejemplo, Europa exporta al mundo 23.4% en el sector de demanda intensa, 46.6% en el de demanda moderada y 30.1% en el de demanda débil. Las cifras de este cuadro se obtienen dividiendo cada elemento en la primera parte del cuadro, por su correspondiente elemento en la columna Triada.

D. LA IMPORTANCIA DE AMERICA LATINA EN LAS RELACIONES ECONOMICAS DE LA UE

El comercio UE-AL está caracterizado estructuralmente por relaciones asimétricas y relativamente tradicionales en la composición sectorial. Desde los años sesenta a 1990, las exportaciones de la UE hacia AL, en relación al total de las exportaciones extra-UE, han caído del 6% al 3.4%, mientras que las importaciones disminuyeron de 9% al 5.2%.^{3/} Por otra parte, no obstante los Estados Unidos hayan superado la UE como principal mercado para AL desde 1975, las exportaciones hacia la UE continúan representando casi un cuarto de las exportaciones totales latinoamericanas (24% en 1990), y un quinto de las importaciones (19% en 1990) (Izam, 1993). Por lo tanto, "la UE constituye un mercado de importancia vital para las exportaciones de los países latinoamericanos y del Caribe, ... mientras que, durante la década de 1980, América Latina perdió importancia en las importaciones comunitarias respecto del resto del mundo" (CEPAL, 1992, pág. 3 y 4).

En lo que concierne a la composición del intercambio, los productos básicos representaron el 77% de las exportaciones latinoamericanas hacia la UE en 1990, (mientras que eran 95%, en 1970). Se destaca la pérdida considerable de importancia de los productos agrícolas, que de 61% de las exportaciones totales latinoamericanas hacia la UE en 1970, han reducido su cuota a 42%, en 1990. Este fenómeno deja de manifiesto claramente "los problemas de acceso al mercado de la UE, derivados principalmente, aunque no de manera exclusiva, de la aplicación de la Política Agrícola Común" (Izam, 1993, pág. 154). Finalmente se señala que en 1990 las exportaciones de manufacturas latinoamericanas representan el 35% de las totales dirigidas hacia los Estados Unidos y el 23% de las cuyo destino final fue la UE. Además, durante las últimas décadas "la UE ha perdido importancia como mercado en el total de las exportaciones de manufacturas latinoamericanas, su participación cayó de 17% a 14% entre 1970 y 1990" (Izam, 1993, pág. 154).

En lo que respecta a la distribución del intercambio entre cada uno de los países latinoamericanos y los miembros de la UE, es evidente la concentración del comercio entre los principales mercados nacionales: Brasil, Argentina, México y Chile, por parte latinoamericana -suman alrededor de las tres cuartas partes de las exportaciones hacia la UE-, y Alemania, Francia, Italia y España por parte de la UE -alrededor del 70% de las importaciones desde América Latina-. La concentración de las relaciones económicas es aún más contundente si se consideran los flujos de IED: sólo Brasil obtuvo en 1990, casi el 70% de las IED europeas (CEPAL, 1992, pág. 4 y 5).

^{3/} Tradicionalmente esta situación en las relaciones económicas entre UE y AL ha sido imputada a "tres factores principales: la escasa capacidad de los productores latinoamericanos para penetrar en los mercados internacionales, las políticas proteccionistas de la UE y las relaciones institucionales no satisfactorias entre las dos regiones" (Secchi, 1993, pág. 784).

En un marco mundial se observa que los países del Cono Sur y de América Central tienen mayores relaciones comerciales con Europa, mientras que México y el Pacto Andino las tienen con los Estados Unidos. Por otra parte, se recuerda que otras regiones tienen importantes vínculos comerciales con Europa: Europa del Este, Medio Oriente y Africa (Bonturi y Montague, 1992). Es interesante notar, en consecuencia, que existe no sólo un bloque regional de Europa con las áreas cercanas, sino también la posibilidad potencial de un aumento de las relaciones "diagonales", especialmente con el Cono Sur.

E. NUEVAS TENDENCIAS EN EL INTERCAMBIO DE AMERICA LATINA CON LA UE

Recientemente se han manifestado cambios interesantes en la estructura de las exportaciones latinoamericanas y, en general, en las relaciones políticas y económicas con la UE. Lo anterior podría acarrear, en términos relativos, un cambio de tendencia en la asimetría estructural del comercio entre las dos partes.

En primer lugar, los datos recopilados y analizados por la CEPAL -y expuestos en el Cuadro 3, indican el paso de una estructura tradicional de los intercambios internacionales inter-sectoriales a una estructura relativamente más intra-sectorial, especialmente en el caso de las relaciones entre AL y Estados Unidos. De acuerdo a este análisis, "el conjunto de las exportaciones de la región muestra un claro sesgo industrializador hacia América Latina, con privilegio de las industrias nuevas; un sesgo primario y de semimanufacturas en las exportaciones hacia Japón y Europa, si bien con mayor espacio para industrias nuevas en el mercado europeo. Estados Unidos, entre los grandes mercados industrializados, es el que abre mayor espacio para las exportaciones de industrias nuevas" (CEPAL, 1994, pág. 83).

Asimismo otro estudio (Bonturi y Montague, 1992) destaca que, en el marco del cambio de la estructura de las exportaciones latinoamericanas, se puede observar un rápido crecimiento de las exportaciones manufactureras latinoamericanas, no sólo de las tradicionales, sino también de algunos productos con alta intensidad tecnológica y de capital humano (procedentes particularmente de Brasil, México, pero también de nuevos exportadores emergentes como Chile,

Perú y Trinidad-Tobago).^{4/} En lo que respecta al comercio intra-industrial ^{5/} para las doce ^{6/} principales exportaciones manufactureras latinoamericanas, durante el período 1979-1989, en términos de media no ponderada, "los índices muestran que los países del Cono Sur y del Pacto Andino son los que tienen el crecimiento más elevado del comercio intra-industrial con Europa" (Bonturi y Montague, 1992, pág. 37).

En segundo lugar, en los últimos años los intercambios comerciales con América Latina han adquirido una cierta importancia para Europa. Como enfatiza el Grupo de Rio, la apertura latinoamericana ha convertido a la región en uno de los mercados más dinámicos para las exportaciones de la UE. "Entre 1990 y 1992, mientras que el comercio intra-comunitario aumentó en un 6% y con el resto del mundo en menos de 4%, las exportaciones de la UE hacia América latina aumentaron un 33%. En contraste con esta situación, las exportaciones latinoamericanas hacia la UE se han estancado" (Grupo de Rio, 1993, pág. 9).

En este marco, son particularmente importantes para la UE las relaciones con el Mercosur. La UE representa el principal socio comercial para el Mercosur -28% de las exportaciones más las importaciones-, obteniendo un superávit de 46 billones de dólares durante el período 1985-1992. Además, "a partir de 1990 la Comunidad Europea ha aumentado considerablemente sus exportaciones hacia el Mercosur -más de 40% entre 1992 y 1993-. Este mercado regional se presenta como el más dinámico para las exportaciones europeas" (Comisión de las CEs, 1994a, pág. 7). De allí la reciente propuesta de la Comisión, que se refiere a la realización de un nuevo acuerdo marco interregional de cooperación comercial y económica con el Mercosur, en vista de la creación a largo plazo, de una Asociación interregional, que implica la instauración de una Zona de Libre Intercambio entre las dos partes.

^{4/} Por otra parte, cabe recordar que América Latina continúa teniendo las ventajas comparativas más elevadas, en relación a otras regiones, en productos con alta intensidad de recursos naturales y de trabajo no calificado (en particular en los productos de cuero, calzado, y manufacturas de abonos). Por el contrario, América Latina posee las menores ventajas comparativas en los productos con alta intensidad tecnológica y de capital humano. Sin embargo, en los últimos años en dichos productos la región ha aumentado su capacidad productiva, principalmente en los productos explosivos, hierro y acero y de equipos de transporte (Bonturi y Montague, 1992).

^{5/} El análisis del comercio intra-industrial es importante dado que revela la globalización de las actividades manufactureras, la presencia del comercio intra-firma y de implícitos flujos de IED o la existencia de las Nuevas Formas de Internacionalización, y por lo tanto, la interdependencia entre las regiones (Bonturi y Montague, 1992).

^{6/} Estas son: equipos de transporte, máquinas no eléctricas, hierro y acero, productos químicos orgánicos, fibras y tejidos, textiles y productos relacionados, máquinas eléctricas, calzado, manufacturas de minerales no metálicos, cuero y manufacturas de cuero, confecciones, materiales plásticos y celulosa regenerada, papel.

Cuadro 3

**AMERICA LATINA (12 PAISES) a/: COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES
SEGUN DESTINO, 1970-1974 Y 1992
(En porcentajes)**

	Estados Unidos		Japón		América Latina y el Caribe		Comunidad Europea y Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI)		Total	
	1970-74	1992	1970-74	1992	1970-74	1992	1970-74	1992	1970-74	1992
A. Productos primarios	47.7	39.9	65.0	48.5	52.6	25.4	60.8	44.0	54.7	36.4
1. Productos agrícolas	25.3	14.3	39.5	17.6	11.6	9.6	48.2	26.3	30.3	16.2
2. Productos mineros	5.9	0.9	25.3	19.5	0.9	1.5	6.2	6.7	5.4	4.2
3. Productos energéticos	16.4	24.7	2.2	11.4	40.1	14.3	6.4	10.9	18.9	16.0
B. Productos industrializados	51.9	59.2	32.8	50.2	47.2	74.3	38.8	55.1	44.9	62.5
1. Semimanufacturas	38.4	21.8	27.1	37.4	22.2	24.2	31.9	34.6	32.0	28.2
1.1 Basadas en recursos agrícolas y con uso intensivo de mano de obra	6.7	5.1	3.1	8.0	6.9	7.7	14.1	17.6	8.7	10.2
1.2 Basadas en recursos agrícolas y con uso intensivo de capital	7.4	1.7	7.2	6.8	3.1	3.6	2.7	4.9	5.7	4.0
1.3 Basadas en recursos mineros	4.5	5.9	15.9	22.4	5.7	7.2	13.2	10.7	8.0	8.6
1.4 Basadas en recursos energéticos	20.8	9.1	0.9	0.2	6.5	5.7	1.9	1.5	9.6	5.4
2. Bienes manufacturados	13.5	37.4	5.7	12.7	25.0	50.1	6.8	20.5	12.9	34.3
2.1 Industrias tradicionales	5.4	8.4	2.3	1.3	4.5	8.3	3.8	6.2	4.5	7.2
2.2 Industrias de insumos básicos	1.8	4.6	1.3	6.0	4.7	10.9	0.8	3.9	2.0	7.6
2.3 Industrias nuevas con uso intensivo de mano de obra	4.2	11.3	1.7	4.3	8.7	13.3	1.1	6.1	3.8	9.4
a) contenido tecnológico bajo	0.5	1.3	0.1	2.4	1.6	2.1	0.2	0.6	0.6	1.3
b) contenido tecnológico medio	1.8	5.9	0.2	0.4	4.2	6.9	0.4	4.1	1.7	5.0
c) contenido tecnológico alto	2.0	4.1	1.4	1.5	2.9	4.3	0.4	1.4	1.5	3.1
2.4 Industrias nuevas con uso intensivo de capital	2.2	13.0	0.4	1.1	7.1	17.6	1.1	4.3	2.7	10.2
a) contenido tecnológico bajo	0.3	0.5	0.0	0.4	0.6	1.1	0.0	0.2	0.3	0.5
b) contenido tecnológico medio	1.4	10.8	0.3	0.5	5.0	14.8	0.6	3.1	1.8	8.4
c) contenido tecnológico alto	0.4	1.7	0.1	0.1	1.4	1.7	0.5	1.1	0.6	1.3
Otros	0.4	0.9	2.2	1.3	0.2	0.3	0.4	1.0	0.4	1.1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

a/ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

En tercer lugar, se destaca el hecho que nuevos factores estratégicos están modificando el marco de referencia para la UE. En efecto, la entrada de México en el NAFTA ha tenido como efecto la inmediata activación, por parte de la UE, de un nuevo proyecto de cooperación económica denominado "Programa plurianual de encuentros empresariales". También ha significado el comienzo de un diálogo político cuyo objetivo es garantizar un mayor libre comercio entre la región europea y el NAFTA.

En conclusión, el incremento relativo de las capacidades latinoamericanas de exportación de nuevos productos manufacturados, la creciente dinámica de sus mercados, especialmente del Mercosur, y el aumento de la importancia estratégica de un país como México, son factores que llaman la atención y que se integran en la política estratégica de la UE descrita anteriormente. Por lo tanto, las iniciativas positivas latinoamericanas encuentran respuesta en un nuevo interés europeo. Es así como el cambio estructural relativo en la capacidad productiva latinoamericana y en sus decisiones estratégicas, el desarrollo de mercados sub-regionales y de nuevos acuerdos como el NAFTA, han tenido un efecto positivo sobre las relaciones con la UE.

II. LOS CAMBIOS DE LA POLITICA COMERCIAL DE LA UNION EUROPEA DESPUES DEL EXITO DE LA RONDA URUGUAY

A. SINTESIS DE LA POLITICA COMERCIAL DE LA UE ANTES DE LA RONDA URUGUAY

El Tratado de Maastricht ha modificado parcialmente los artículos relativos a la política comercial común del Tratado de Roma, confirmando que "la unión aduanera pretende contribuir al desarrollo armonioso del comercio mundial, a la progresiva abolición de las restricciones sobre el comercio internacional y a la reducción de las barreras". (Artículo 110, Tratado de Maastricht).

Sin embargo, antes del éxito de la Ronda Uruguay, la UE implementaba una política comercial con evidentes características discriminatorias, debido a la concesión de diferentes tratamientos arancelarios preferenciales a distintas áreas geográficas (de allí la denominación de la pirámide de los privilegios (véase el Capítulo V), y de la utilización de numerosas Barreras No Arancelarias (BNAs), principalmente en los sectores agrícola, textil y vestuario y siderúrgico. Las siguientes síntesis muestran dichos instrumentos y sus impactos sobre el comercio latinoamericano.

En efecto, América Latina ha sido afectada considerablemente en lo que se refiere a sus exportaciones de productos en los cuales posee elevadas ventajas comparativas. Los productos agrícolas no tropicales -cereales, carne, lácteos-, por las BNAs previstas en la Política Agrícola Común (PAC). Los productos agrícolas tropicales -frutas, en particular el banano-, por la preferencia europea otorgada a los países de Africa, Caribe y Pacífico (ACP); los productos textiles y confecciones, por las BNAs previstas en los acuerdos bilaterales del Acuerdo Multifibras. Los productos siderúrgicos, por las BNAs originadas por la política comunitaria en materia de acero y carbón.

1. El Arancel Aduanero Común

El primer instrumento del régimen de la política comercial de la UE está constituido por el Arancel Aduanero Común, que se aplica según el principio no discriminatorio de la Nación Más Favorecida (NMF). La Comisión Europea representa a la UE en las negociaciones bilaterales y multilaterales. Todas las importaciones están sujetas a aranceles o a franquicias basadas en su clasificación en el Arancelario Armonizado, que contempla 9500 líneas arancelarias.^{7/} La gran mayoría de los aranceles son ad valorem. Antes de la Ronda Uruguay, el arancel promedio ponderado sobre las importaciones de la UE era de 5.7% y el no ponderado de 6.5%. Los

^{7/} Existen algunos países latinoamericanos que, dada la concentración de sus exportaciones hacia la UE en bienes petrolíferos y minerales, gozan en gran medida de la franquicia: 66.1% de las exportaciones de Venezuela, 63% de Chile, 53.8% de México (European Economy, 1993a).

aranceles sobre los productos industriales son más bajos y distribuidos de modo más equitativo, en relación a los fijados sobre los productos agrícolas.

2. Los regímenes arancelarios preferenciales

Por otra parte, la UE concede un tratamiento arancelario preferencial a los países del Espacio Económico Europeo (EEE), a los países de Europa Central y Oriental (PECO) y del Mediterráneo del Sur, a través de Acuerdos de Asociación y Cooperación; a los PVD, mediante el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), y a los países de Africa, Caribe y Pacífico (ACP), mediante la Convención de Lomé.

3. Las Barreras No Arancelarias

Las Barreras No Arancelarias contemplan diversos instrumentos que se aplican a nivel nacional -en medida cada vez menor-, a nivel comunitario y sobre los sectores sensibles, principalmente el agrícola, textil y siderúrgico.

Las BNAs a nivel nacional -en particular limitaciones cuantitativas- eran fundamentadas en el artículo 115 del Tratado de Roma y están en vías de eliminación a raíz de la realización del Mercado Unico Europeo. En consecuencia, su importancia es cada vez más reducida.^{8/} (véase el Capítulo IV).

Las BNA a nivel comunitario, comprenden:

- las acciones de salvaguardia que pueden acarrear restricciones cuantitativas y acuerdos voluntarios de restricción de las exportaciones, y que son aplicadas principalmente a los productos textiles, siderúrgicos, maquinarias, electrónica de consumo y automóviles;^{9/}

- las acciones antidumping y anti-subsidio que pueden causar mediante una investigación -normalmente de un año- la aplicación de derechos compensatorios en forma provisional -máximo por cuatro o seis meses en algunos casos- o definitiva -por un plazo máximo de cinco años-, o a compromisos de los exportadores en relación a los precios. Desde 1980 hasta 1990, el Consejo de la UE ha tomado 900 decisiones de aplicación de derechos. Los sectores más protegidos por medio de dichas acciones son el siderúrgico, el químico y el calzado ... "Entre 1980 y 1988, cinco países latinoamericanos fueron objeto de investigaciones para la imposición de medidas

^{8/} Se recuerda que las BNAs nacionales eran significativas en el sector industrial, en el cual "afectaban a alrededor del 20% de los productos sometidos a BNA en la CEE, y se aplicaban principalmente en el sector textil a países que no tienen acuerdos bilaterales con la Comunidad" (CEPAL, 1992a, pág. 8).

^{9/} El techo del daño sobre el sector sensible, para solicitar la aplicación de las medidas de salvaguardia, es normalmente más elevado que en los casos de anti-dumping (European Economy, 1993a, pág. 196).

antidumping y compensatorias por parte de la CEE: Brasil (en 17 casos), México (5), Venezuela (4), Argentina (3) y la República Dominicana (1)" (CEPAL, 1992a, pág. 7).

4. La política comercial agrícola

La política comercial agrícola depende, en buena parte, de la Política Agrícola Común (PAC). Los instrumentos comerciales están dirigidos a apoyar el precio de sustentación interno mediante derechos ad valorem, gravámenes variables (derechos específicos), un sistema de precios mínimos, tasas compensatorias y subsidios a las exportaciones.^{10/} Otras BNA son las de control de la cantidad: contingentes de temporada, restricciones cuantitativas, restricciones voluntarias a la exportaciones. Asimismo se prevén cuotas arancelarias y preferencias arancelarias para productos exportados por los países del EEE, de ACP, del Mediterráneo y en el marco del SGP. Bajo cada Organización de Mercado Común se requieren licencias y certificados de importación y exportación para algunos productos o para fijar previamente los gravámenes o los reembolsos.

Los productos más afectados por la política comercial agrícola son los de clima templado: frutas y productos de horticultura, vino, carne y pescado; los productos tropicales -el caso del banano-,^{11/} y alimentos.^{12/}

En suma, 55% de las importaciones agrícolas de la UE están en franquicia, el 34% están sujetas a derechos y a combinaciones de derechos, gravámenes y tasas compensatorias, y el 11% está sujeta a tasas compensatorias.

5. La política comercial textil y de las confecciones

La política comercial textil y de las confecciones se aplica a través de acuerdos bilaterales con aquellos países que han firmado el Acuerdo Multifibras -entre los cuales están Argentina, Brasil, Perú y Uruguay-, y mediante los acuerdos de asociación y cooperación con países del Mediterráneo y PECO. Los acuerdos prevén restricciones a las exportaciones por categorías de productos. La UE determina los límites cuantitativos a cada uno de los Estados miembros, pero

^{10/} El sistema de reembolso a las exportaciones concierne a los cereales, frutas y vegetales, arroz, azúcar, tabaco, carne de vacuno y ternero, cerdo, pollo y vino, y los productos transformados de cereales, arroz, leche, huevos y azúcar (European Economy, 1993a, pág. 199).

^{11/} "Las exportaciones de banano de América Central, Panamá y América del Sur a Francia y Gran Bretaña están sometidas a límites cuantitativos a fin de reservar un acceso preferencial a las exportaciones de los países del Caribe y de Africa, y cuyo consumo se ve limitado por elevados impuestos en Italia". (CEPAL, 1992a, pág. 5).

^{12/} "Las BNAs aplicadas por la Comunidad en el sector de los alimentos afectan a la tercera parte de los productos y a la cuarta parte del valor de las exportaciones latinoamericanas del sector en ese mercado" (CEPAL, 1992a, pág. 5).

existen también algunos casos para los cuales estos últimos establecen dichos límites. Otros acuerdos de cooperación administrativa tienen por objeto evitar perturbaciones del comercio recíproco, y prevén medidas de salvaguardia.^{13/}

En suma, según un análisis de la CEPAL, "las restricciones del Acuerdo Multifibras afectan a la mayor parte de las exportaciones latinoamericanas de productos textiles y de prendas de vestir a la CEE: el 79% y el 46% respectivamente. Además se exigen licencias de concesión automática para importar algunos de esos productos. Un 20% del valor de las importaciones de hilados y tejidos es también objeto de medidas antidumping y derechos compensatorios" (CEPAL, 1992a, pág. 7).

6. La política comercial sobre los productos siderúrgicos

La Comunidad Europea para el Carbón y el Acero ha afectado el comercio de productos siderúrgicos mediante la imposición de medidas de vigilancia, precios de referencia, limitaciones voluntarias de las exportaciones y acuerdos bilaterales para la importación. "Estas restricciones hacen que las barreras definidas de forma estricta -comprenden las restricciones cuantitativas, gravámenes variables, precios mínimos, vigilancia de precios y limitación voluntaria del precio a las exportaciones- afecten a un 40% del total de los productos siderúrgicos latinoamericanos exportados a la Comunidad y a un 56% del valor de esas exportaciones" (CEPAL, 1992a, pág. 7).

7. El impacto de las BNAs europeas sobre el comercio latinoamericano

Según el análisis de la CEPAL, "en conjunto se aplican restricciones cuantitativas al 14% de las corrientes comerciales procedentes de América Latina, lo que afecta al 17% del valor de las exportaciones. Si se agregan todas las barreras no arancelarias agrupadas según la definición estricta, el porcentaje del número de productos latinoamericanos afectados es 16%, y el porcentaje del valor del comercio afectado, 19%. Estos porcentajes ascienden al 22% en ambos casos cuando se definen las BNA de forma amplia (categoría estricta más concesión automática de licencias, vigilancia de las importaciones, medidas antidumping, medidas compensatorias, depósitos previos a la importación y ciertas medidas pararancelarias)" (CEPAL, 1992a, pág. 8).

En cuanto a la distribución por países latinoamericanos exportadores, las BNA de la UE afectan a más del 40% de las exportaciones de México -en particular petróleo- y Uruguay -alimentos y textiles-, más del 20% de las de Ecuador -alimentos y prenda de vestir-, Argentina -alimentos- y Costa Rica, más del 10% de Honduras y Guatemala -banano-, Brasil -en varios sectores: alimentos, productos siderúrgicos, textiles y vestido, calzado-, Chile -alimentos- y Perú -textiles y vestido-. Los países menos afectados son Bolivia, El Salvador y Nicaragua.

^{13/} Acuerdos de este tipo han sido firmados por Colombia, Guatemala, Haití y México (CEPAL, 1992a, pág. 7).

B. LOS RESULTADOS DE LA RONDA URUGUAY Y LOS EFECTOS SOBRE LA POLITICA COMERCIAL DE LA UE

Durante las difíciles negociaciones de la Ronda, la UE adquirió a nivel internacional una imagen política negativa, siendo acusada de tener una actitud proteccionista y de ser causante principal de la postergación de los plazos de la Ronda. Como lo destaca críticamente Bernard Cassen en el artículo "Le GATT contre l'Europe - L'épreuve de la guerre commerciale", publicado en Le Monde Diplomatique, "por un lado se encuentran los estadounidenses, campeones de la libre circulación de las ideas, de los bienes y servicios, en una palabra definitivamente modernos y patrocinadores del bienestar del consumidor planetario; por otro lado los franceses, atados a los privilegios arcaicos: exportaciones agrícolas subvencionadas por los contribuyentes europeos y cuotas audiovisuales que impiden a los cinéfilos y a los telespectadores ejercer su libre elección a favor de Walt Disney, Steven Spielberg o Woody Allen, aventajando las películas hexagonales o vulgares o esotéricas" (Cassen, 1993).

En efecto, al interior de la misma UE se han confrontado actitudes distintas. Por un lado, el Reino Unido y los Países Bajos, favorables a una mayor apertura de la UE. Por otro, Francia,^{14/} que aboga por la defensa de los intereses comerciales, del nivel de vida amenazado por la competencia global y de la diversidad cultural de Europa. En consecuencia, "la Comunidad Europea ofrece una imagen consternante de un gigante económico que se comporta como un enano político" (Cassen, 1993).

La UE ha tenido que afrontar la iniciativa política y las presiones de Estados Unidos y de grupos de países como el de Cairns. Las debilidades internas le han impedido de "hablar con una sola voz". Sin embargo, los resultados de la Ronda representan compromisos entre las partes, que, como se verá más adelante, han permitido a la UE otorgar un mayor acceso a su mercado, manteniendo su política de preferencia comunitaria en la agricultura y excluyendo sectores como el de los audiovisuales. Más aún, recientemente, parece que se ha producido una transformación hacia una nueva política de competencia estratégica de la UE más activa que en el pasado, en busca de "partners" estratégicos con los cuales establecer acuerdos de cooperación económica e industrial y nuevas zonas de libre intercambio.

No obstante las críticas, la conclusión de la Ronda Uruguay ha representado un paso importante en pro de la liberalización de los intercambios mundiales, un progreso fundamental hacia un nuevo enfoque más complejo e integrado de las problemáticas del comercio -inclusión de los temas de los servicios, inversiones relacionadas al comercio, derechos de propiedad intelectual vinculados al comercio-, y hacia un nueva gestión de estos fenómenos mediante la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que substituye al GATT. El éxito de

^{14/} La parte francesa criticaba la visión ideológica neoliberal y enfatizaba una visión realista sobre los conflictos de intereses comerciales existentes a nivel mundial entre los mayores países. En particular, "Los Estados Unidos están determinados a utilizar sus capacidades de exportación en todos los sectores para aumentar su crecimiento y la creación de empleo" (Cassen, 1993).

la Ronda Uruguay contrasta con la tendencia al deterioro de las relaciones internacionales, al peligro de la creación de bloques regionales relativamente cerrados y a la adopción de medidas comerciales unilaterales agresivas, como la estadounidense de la Super 301. El sistema multilateral de comercio se ha reforzado en medida importante principalmente en lo que respecta la inclusión de los temas agrícolas y del Acuerdo Multifibras y el establecimiento de reglas más transparentes en relación al recurso de las BNAs. Antes de presentar los efectos de la Ronda sobre la política comercial de la UE, se resumen los principales resultados obtenidos en las diversas áreas de negociaciones.

Síntesis sobre los resultados de la Ronda Uruguay

1. Los resultados de la Ronda en lo que concierne el tema de los aranceles, incluyen: la completa eliminación de aranceles en once sectores -farmacéutico, equipos médicos, acero, cerveza, muebles, equipos agrícolas, licores, madera, papel y juguetes-; una reducción del 38% del arancel promedio ponderado sobre los productos industriales; un notable aumento de las consolidaciones arancelarias 15/ -del 78% al 97% de las líneas arancelarias de los países desarrollados en materia de productos industriales-; una armonización que determina mayores aranceles sujetos sucesivamente a fuertes reducciones. En suma, el arancel promedio ponderado de los países desarrollados ha disminuido del 6.4% a 4%, y alrededor de 40% de sus importaciones serán en franquicia.
2. Por la primera vez los productos agrícolas de clima templado han sido incluidos en las negociaciones del GATT. En el acuerdo sobre la agricultura, el compromiso acerca del acceso a los mercados prevé la conversión en aranceles de todas las BNAs que afectan las exportaciones, la consolidación de dichos aranceles y su sucesiva reducción, de alrededor de 36%, en un plazo de seis años en relación a los niveles del período 1986-1988. Las actuales oportunidades de acceso deben ser mantenidas, así como las cuotas arancelarias que garantizan un acceso mínimo con aranceles reducidos. Está prevista la disminución progresiva en seis años de los subsidios domésticos a los productores agrícolas (-20%) y a las exportaciones (-21% en volumen de las exportaciones afectadas y -36% en promedio de los montos de los subsidios). Para los PVD, las reducciones arancelarias y de los subsidios es de alrededor de dos terceras partes de las de los países industrializados, por un período de 10 años. Acuerdos particulares conciernen a la ayuda alimentaria a los países más pobres y a los importadores netos de alimentos (exención de los compromisos de liberalización).
3. En el sector textil y de vestuario se ha concedido una derogación especial a la cláusula de no discriminación en el marco del Acuerdo Multifibras, a cambio del compromiso de aplazar dicho Acuerdo durante 10 años y de integrar los productos del sector en el GATT. El proceso de integración prevé la eliminación de las restricciones actuales previstas en los acuerdos bilaterales cubiertos por el Multifibras hasta el año 2005, y un aumento de los contingentes para

15/ Es decir vinculadas al compromiso de no aumentar los aranceles sin la adopción de medidas de compensación para los socios comerciales.

los productos que estarán sometidos a restricciones durante el período transitorio. El mismo proceso comprende también las restricciones que no hacen parte de los acuerdos bilaterales Multifibras. Un mecanismo de salvaguardia transicional con duración de 10 años permitirá la introducción de nuevas limitaciones selectivas en los casos de graves daños para las industrias domésticas.

4. La Ronda Uruguay ha restringido el recurso a las BNAs a través de una disciplina más estricta, aclarando las definiciones y las posibilidades de utilización según los principios del GATT:

- las limitaciones voluntarias a las exportaciones y las otras medidas de la "zona gris"^{16/} deben ser aplazadas y eliminadas;

- han sido establecidos procedimientos nacionales más transparentes -por ejemplo, criterios para determinar la injuria- para la aplicación de las medidas de salvaguardia, y el aplazamiento de estas últimas según un programa temporal fijo, y un techo a las salvaguardias contra los PVD;

- han sido definidos los subsidios y se ha establecido cuales son prohibidos, cuales son recurribles, dado que tienen efectos negativos sobre los exportadores -están sujetos a investigación y corrección las subvenciones mayores a un 5% ad-valorem del valor del producto-, y cuales pueden ser aplicados -las subvenciones no recurribles son aquellas para la investigación y el desarrollo tecnológico, para las regiones menos favorecidas, para la protección del medio ambiente-. Se han identificado normas claras para el recurso a medidas compensatorias contra los subsidios, a fin de proteger las industrias domésticas amenazadas por importaciones subsidiadas;

- a través de la definición de los procedimientos de "Determinación del Dumping" y de "Determinación de la injuria", se han vuelto más transparentes las investigaciones de antidumping, garantizando el interés de los países sujetos a dicha medida. Por otra parte, una nueva norma prevé el inmediato término de las investigaciones cuando el margen del dumping sea mínimo o el volumen de las importaciones con dumping o el daño resulten sin importancia. Otra cláusula impone que la medida antidumping termine después de un plazo de cinco años.

5. En la nueva temática de las medidas sobre las inversiones relacionadas con el comercio (MIRC) el acuerdo confirma la aplicación de las medidas existentes -tratamiento nacional de los impuestos domésticos y de las reglamentaciones-, y la eliminación general de las restricciones cuantitativas. Se especifican las medidas prohibidas, como las relacionadas con los requerimientos de contenido local y las que tienen efectos sobre la balanza comercial. Está prevista la

^{16/} Estas comprenden las limitaciones voluntarias a las exportaciones, los acuerdos de ordenamiento del mercado, sistemas de precios básicos, acuerdos entre industrias, sistemas discriminatorios de importaciones, vigilancias antes de las importaciones. En la UE dichas medidas han afectado los productos siderúrgicos, calzado, herramientas, automóviles, productos electrónicos, equipos eléctricos y electrónicos para la vivienda, textiles, otros productos.

eliminación progresiva de estas medidas: dos años de plazo para los países industrializados, cinco para los PVD y siete para los más pobres.

6. El acuerdo sobre los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (DPIRC) prevé la aplicación de los principios de la cláusula NMF, del tratamiento nacional y de la regulación de las disputas a nivel multilateral, como también en el área de la protección de la propiedad intelectual. Normas específicas y estándares mínimos de protección han sido establecidos sobre las diversas formas de propiedad intelectual: derechos de autor -protegidos por 50 años-, copyright, marcas, diseños y modelos industriales, patentes -está prevista la protección en toda las áreas tecnológicas por un período de 20 años-, diseño de circuitos integrados, indicaciones geográficas y la información no divulgada. El período de transición para aplicar las normas del acuerdo es de un año para los países desarrollados, cinco años para los PVD y once años para los países más pobres. Si la aplicación del acuerdo comporta una extensión de patentes a una tecnología anteriormente no protegida, está previsto un período de gracia adicional de cinco años.

7. El nuevo Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) presenta los principios generales que deben regular el comercio de servicios, como la cláusula NMF y la transparencia. Asimismo, se define el comercio de servicios como las ofertas de servicios a través de: a) el movimiento transfronterizo -no existe movimiento de factores -capital y trabajo-; b) movimiento de los consumidores -consumo en el extranjero-; c) la presencia comercial -que prevé el derecho del establecimiento para las empresas-; d) movimiento de personas naturales -traslado de profesionales-. Sin embargo, el compromiso para garantizar el acceso al mercado y el tratamiento nacional está limitado por lo que establecen cada uno de los estados en sus Programas de Compromisos. Numerosos compromisos prevén la vinculación a los existentes niveles de acceso al mercado, impidiendo una sucesiva reducción. Además, no han sido concluidas algunas negociaciones sobre sectores particulares, como: audiovisuales, transporte marítimo, algunos servicios de negocios y financieros.

8. Finalmente, la Ronda Uruguay estableció la creación de la OMC, una institución que estimulará la liberalización del comercio en todas sus áreas.

En los últimos años, se han efectuados numerosos estudios sobre el efecto del Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre el comercio, las inversiones y el ingreso a nivel mundial y para los distintos grupos de países. Las limitaciones comunes a casi todos estos análisis son las de no calcular el efecto de los compromisos sobre las BNAs, enfatizar en menor medida la liberalización en los sectores manufactureros y de los servicios, asumir condiciones de competencia perfecta en los mercados,^{17/} no tomar en cuenta los flujos de capitales. Dichas limitaciones han provocado una subestimación de los efectos positivos de la Ronda Uruguay (IMF, 1994, pág. 85). No obstante lo anterior, los estudios pronostican un aumento del ingreso

^{17/} En mercados con competencia imperfecta y economías de escala, la liberalización produciría mayores ganancias (IMF, 1994, pág. 85).

real global que varía de 212 a 274 billones de dólares, en valores de 1992. La UE ganaría más que todos, de 61 a 98 billones de dólares; el Japón de 27 a 42 billones de dólares, y los Estados Unidos de 28 a 67 billones de dólares.

Los PVD, en su conjunto, aumentarían el ingreso real en 78 billones de dólares. En particular, Brasil tendría un aumento del PIB de 0.3%, México, un efecto neutral (0%) y otros países latinoamericanos, un aumento de 0.6% (Goldin, Knudsen y van de Mensbrugge, 1993) (véase el cuadro 4). En general, los PVD importadores netos de alimentos deberían sufrir un aumento de los precios internacionales, a causa de la reducción de los subsidios agrícolas de los países desarrollados, mientras que otros podrían verse afectados por una erosión de sus preferencias comerciales.

Los datos suministrados por la UNCTAD en su documento "A preliminary analysis of the results of the Uruguay Round and their effects on the trading prospects of developing countries" (UNCTAD, 1994), constituyen un elemento importante para el análisis de los efectos de la Ronda Uruguay sobre el comercio entre UE y América Latina. El Cuadro 5, realizado por la UNCTAD, permite una comparación de las coberturas arancelarias de la UE respecto a las de Estados Unidos, Japón y Canadá. La cobertura arancelaria está distribuida por grupos de productos, permitiendo la identificación de las oportunidades comerciales que se presentan en el paso de la situación pre-Ronda a la siguiente para los PVD y América Latina.

La cobertura en franquicia para las importaciones de la UE respecto de los productos agrícolas no tropicales permanece prácticamente a niveles pre-Ronda -de 47% a 49% de las importaciones procedentes de los PVD-. Sigue siendo elevado -28%- el porcentaje de las importaciones con aranceles superiores al 15%. Por el contrario, las importaciones en franquicia de productos agrícolas tropicales procedentes de los PVD aumentan a 54% respecto a 10% pre-Ronda. Sin embargo, el 30% continúa pagando aranceles superiores al 15%. La cobertura arancelaria para los productos de recursos naturales importados por la UE cambia poco. Un 20% de importaciones permanece con aranceles superiores al 15%, principalmente para los productos de la pesca. La liberalización del comercio con la UE es relativa también en el sector textil y vestuario: la franquicia no está prevista y las importaciones con aranceles de 10 a 15% disminuyen de 80% pre-Ronda, a 69%. En el sector cuero y calzado, la cobertura arancelaria de las importaciones de la UE mejora relativamente: el 24% de las importaciones obtienen una reducción arancelaria de niveles superiores a 20% a niveles comprendidos entre 15-20%. Finalmente, también mejora en términos relativos la cobertura arancelaria para las importaciones de otros productos industriales, con el aumento de las importaciones en franquicia -de 50 a 57%- y la reducción, de 10 a 5%, de las importaciones con aranceles superiores a 10%.

Cuadro 4
ESTIMACIONES DE LOS EFECTOS SOBRE EL INGRESO REAL DE LA RONDA URUGUAY:
DIFERENTES ESTUDIOS
 (En dólares de 1992 y porcentajes del PIB)

Estudios y supuestos	Países industrializados	Países en vías de desarrollo	Países en transición	Mundo
Secretaría del GATT a/ La liberalización del comercio se basó en las ofertas de acceso al mercado al 19 de noviembre de 1993; liberalización de tarifa equivalentes de cuotas del Convenio Multifibras; rebajas del 20% en los equivalentes arancelarios de los subsidios a la producción agrícola; y rebajas del 36% en los equivalentes arancelarios de las medidas agrícolas fronterizas. Incluye ganancias de la acumulación inducida de capital. Las ganancias se midieron hasta el año 2005, expresadas en dólares de 1992.	Unión Europea \$98 mil millones América del Norte \$67 mil millones	---	---	\$ 230 mil millones
Goldin, Knudsen, y van der Mensbrugge b/ Se ha reducido en un 30% los equivalentes arancelarios y subsidios sobre los insumos de los productos agrícolas, asimismo, se ha reducido en un 30%, basado en el subsidio equivalente del productor y consumidor, los aranceles de importación a los productos no agrícolas. Incluye ganancias de la acumulación inducida de capital. Las ganancias se midieron para el año 2002, expresadas en dólares de 1992 y como porcentaje del PIB.	Australia y Nueva Zelanda 0.1% Canadá 0.2% Unión Europea 1.4% Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI) 1.4% Japón 0.9% Estados Unidos 0.2%	\$78 mil millones Africa Nigeria -0.4% Sudáfrica 0.6% Otros (Africa) -0.2% Asia China 2.5% India 0.5% Indonesia -0.7% Ingreso bajo Asia 0.6% Ingreso alto Asia 2.6% Medio Oriente Región del Golfo 0.5% Magreb -0.5% Otros (Medio Oriente) -0.4% Hemisferio Occidental Brasil 0.3% México 0.0% Otros (América Latina) 0.6%	Europa 0.1% Ex-Unión Soviética 0.1%	\$213 mil millones
Nguyen, Perroni, y Wigle c/ Se redujo en 30% todos los subsidios equivalentes al productor en la agricultura, se redujo un 40% todas las medidas fronterizas a las regiones de ingresos superiores y un 20% a las regiones de ingresos inferiores. El Acuerdo Multifibras fue totalmente eliminado para los textiles y vestuarios. Se redujo un 30% los aranceles en las manufacturas y un 40% en las barreras no arancelarias (BNAs) y más aún en los productos de alta tecnología y de productos básicos intermedios. Se redujo un 40% en los aranceles equivalentes de BNAs en los servicios. Las ganancias están expresadas en dólares y como porcentaje del PIB.	\$139 mil millones Australia y Nueva Zelanda \$2.4 mil millones (1.1%) Canadá \$3.7 mil millones (0.9%) Unión Europea \$61.3 mil millones (1.8%) Otros Europa Occidental \$8.1 mil millones (2.1%) Japón \$27.0 mil millones (2.0%) Estados Unidos \$36.4 mil millones (0.8%)	\$36 mil millones	\$37.4 mil millones (0.9% incluye China)	\$212.1 mil millones (1.1%)
Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) d/ Se redujo un 36% los aranceles y ad valorem equivalentes de BNAs en las manufacturas, productos agrícolas y otros productos importados. Se utilizó el arancel a nivel de líneas tarifarias para la información de los aranceles y las BNAs. Las ganancias se midieron para el año 2002, y están expresadas en dólares de 1992 y como porcentaje del PIB.	\$185 mil millones Australia y Nueva Zelanda \$1.9 mil millones (0.6%) Canadá \$6.6 mil millones (1.2%) Unión Europea \$71.3 mil millones (1.7%) AELI \$38.4 mil millones (6.0%) Japón \$42.0 mil millones (1.8%) Estados Unidos \$27.6 mil millones (0.4%)	---	---	\$274.1 mil millones

a/ Secretaría del GATT, *An analysis of the proposed Uruguay Round Agreement, with particular emphasis on aspects of interest to developing countries*, MTN.TNC/W/W/122 (Ginebra, 29 de noviembre de 1993).

b/ Ian Goldin, Odin Knudsen, y Dominique van der Mensbrugge, *Trade liberalization: global economic implications* (Paris: OCDE Centro de Desarrollo; Washington: Banco Mundial, 1993). Este libro se refiere principalmente a estudio del Banco Mundial-OCDE.

c/ T.Nguyen, C.Perroni, y R.Wigle, *An evaluation of the draft final act of the Uruguay Round*, Economic Journal, Vol.103 (noviembre 1993) pp.1540-49. El total para los países industrializados es la suma de cifras para los países mostrados. El total para los países en desarrollo se calcula como un residuo.

d/ OCDE, *Assessing the effects of the Uruguay Round, trade policy issues 2* (Paris, 1993). El total para los países industrializados es la suma de cifras para los países mostrados.

Cuadro 5

COBERTURA ARANCELARIA PRE Y POST RONDA URUGUAY SOBRE LAS IMPORTACIONES DE LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS EN 1988
(Porcentajes de importaciones totales)

Mercados	Importaciones de todas las fuentes				Importaciones de los países en vías de desarrollo											
	Total (millones de dólares)		Arancel NMF promedio		Importaciones en franquicia		Arancel > 10%		10% - 14.9%		15% - 19.9%		Arancel > 20%			
	Pre R.U.	Post R.U.	Pre R.U.	Post R.U.	Pre R.U.	Post R.U.	Pre R.U.	Post R.U.	Pre R.U.	Post R.U.	Pre R.U.	Post R.U.	Pre R.U.	Post R.U.		
Productos agrícolas (no tropicales)																
Productos agrícolas tropicales																
Canadá	1 182	74	68	74	84	87	7	2	5	2	2	2	0	0		
Unión Europea	15 305	12	12	50	10	54	42	33	9	3	3	3	19	11		
Japón	4 120	39	39	41	51	52	36	30	2	1	2	22	31	31		
Estados Unidos	7 081	58	58	73	62	77	5	4	2	3	3	3	7	0		
Canadá	1 654	12	12	13	41	44	45	3	22	1	1	20	3	3		
Unión Europea	7 802	35	35	57	57	68	12	0	12	0	0	0	0	0		
Japón	5 352	62	62	78	60	73	24	4	7	4	4	12	0	0		
Estados Unidos	8 360	18	18	53	31	71	2	0	1	0	1	0	0	0		
Canadá	5 388	55	55	55	61	62	19	0	19	0	0	0	0	0		
Unión Europea	41 321	54	54	58	48	51	27	31	7	10	10	10	12	10		
Japón	32 714	35	35	57	29	45	13	2	7	1	6	6	0	0		
Estados Unidos	30 113	60	60	67	44	51	3	3	3	3	0	0	0	0		
Productos basados en recursos naturales																
Textiles y vestuarios																
Canadá	4 015	2	2	3	1	1	98	88	11	17	5	70	82	0		
Unión Europea	26 794	0	0	0	0	0	80	69	80	69	0	0	0	0		
Japón	10 190	3	3	4	2	2	75	35	55	32	20	0	0	0		
Estados Unidos	28 780	0	0	3	0	1	75	71	7	7	27	37	42	27		
Calzado y cuero																
Canadá	933	1	1	3	0	0	99	78	21	14	0	0	63	78		
Unión Europea	5 088	10	10	11	8	8	24	24	0	0	0	0	24	24		
Japón	1 472	10	10	14	10	13	84	28	57	2	1	1	1	26		
Estados Unidos	9 525	1	1	7	1	6	42	41	36	35	0	0	0	6		
Otros productos industriales																
Canadá	86 626	23	40	40	29	54	31	3	26	2	4	4	1	1		
Unión Europea	295 474	28	45	45	50	57	10	5	9	5	1	1	0	0		
Japón	110 072	29	66	66	9	44	4	3	3	2	0	0	0	2		
Estados Unidos	350 222	11	38	38	6	32	3	2	2	1	0	0	1	0		
Todos los sectores (excluidos los hidrocarburos)																
Canadá	104 607	23	38	38	26	43	45	20	23	5	4	4	15	18		
Unión Europea	379 671	24	40	40	36	36	33	26	17	3	3	3	5	8		
Japón	159 599	36	62	62	25	48	22	11	12	6	6	5	5	4		
Estados Unidos	413 065	15	40	40	12	37	18	15	5	4	5	5	6	8		

Fuente: UNCTAD, Trade Control Measures Information System.

En el Cuadro 6 se destaca la reducción de los aranceles promedios ponderados. En total, la reducción del arancel de la UE es de 29.8% y se advierte que esta disminución relativa a los PVD es inferior a la de todas las fuentes (38.2%).

En lo que concierne a los productos agrícolas no tropicales, el arancel de la UE se ha reducido en 28.4%. Sin embargo continúa siendo el más elevado (16.8%) comparado con el de los de Estados Unidos, Japón y Canadá, y tampoco varía tomando en cuenta el SGP (16.6%). Disminuyen al 10% los aranceles de la UE en los sectores de los productos agrícolas tropicales -reducción de 42.6%- y textil y prendas de vestir -reducción de 15%-. En los productos agrícolas tropicales, la UE y Japón son los que mantienen mayores aranceles en relación a los de los otros países, en particular para las legumbres, arroz, tabaco, avellanas y frutas. Lo mismo ocurre con los productos lácteos, carne, cereales, vegetales; productos de la pesca, en el sector de los productos de recursos naturales; y algunos productos químicos (UNCTAD, 1994, pág. 24). Por el contrario, el nuevo arancel promedio de la UE es menor al de los otros países industrializados en el sector del cuero y calzado (7.8%); mientras que el arancel sobre los productos industriales ha alcanzado niveles mínimos (2%).

Como está implícito en el Cuadro 6, un efecto importante de la reducción arancelaria provocada por la Ronda Uruguay lo constituye la erosión de las preferencias arancelarias otorgadas por la UE a través de los distintos acuerdos y el SPG. En razón de la pérdida de importancia de los aranceles, resultan cada vez más determinantes otros factores, como por ejemplo: las normas de origen, su cúmulo regional y la posibilidad de comprender en el origen el contenido procedente del país otorgante; medidas de derogación y tolerancia sobre barreras no tarifarias -como está previsto en la Convención de Lomé-, o medidas de salvaguardia y negociación de disputas. En el Capítulo III se analizará la magnitud de la erosión de las preferencias otorgadas por el SPG europeo.

Finamente, respecto a los aranceles promedios ponderados por niveles de elaboración de los productos (escalonamiento arancelario), la UNCTAD hace notar que no obstante el progreso en la reducción arancelaria de la UE, los aranceles ponderados permanecen elevados para la producción de tabaco (31.7%), legumbres (64.3%), frutas tropicales (16.8%) y pescado (15%).

Del análisis de las coberturas arancelarias y de la reducción de los aranceles promedios ponderados, y tomando en cuenta la composición sectorial del intercambio de América Latina con la UE (véase el Capítulo I), se puede concluir que, no obstante la reducción arancelaria garantizada por la Ronda Uruguay, se observa la permanencia de aranceles elevados -superiores al 15%- para importantes grupos de productos de sectores en los cuales América Latina tiene ventajas comparativas; como productos agrícolas tropicales y no tropicales, recursos naturales, cuero y calzado. Asimismo, los aranceles promedios ponderados de la UE después de la Ronda sobre los productos agrícolas son lo más elevados en relación a los de los otros países industrializados.

Cuadro 6

REDUCCION DE LOS ARANCELES PROMEDIOS PONDERADOS ^{a/} PARA LAS IMPORTACIONES DE LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS EN 1988
(En porcentajes)

Mercados	Importaciones de todas las fuentes				Importaciones de los países en vías de desarrollo				Reducción (%)		
	Valor (millones de dólares)		Arancel NMF promedio		Reducción (%)		Arancel NMF/SGP b/ promedio				
	Pre R.U.	Post R.U.	Pre R.U.	Post R.U.	Pre R.U.	Post R.U.	Pre R.U.	Post R.U.			
Productos agrícolas (no tropicales)											
Canadá	4 548,1	12,5	7,8	38,0	520,7	7,6	4,9	34,9	5,5	3,8	31,3
Unión Europea	29 204,8	21,9	14,9	32,2	12 119,8	23,5	16,8	28,4	22,8	16,6	27,3
Japón	20 978,1	41,3	31,8	23,0	3 731,6	19,5	14,9	23,4	18,2	14,5	20,5
Estados Unidos	15 086,1	6,9	5,3	24,1	4 489,0	9,1	7,0	23,5	6,0	4,9	19,2
Canadá	1 181,5	2,2	1,2	43,5	664,4	1,2	0,6	45,5	0,6	0,3	47,7
Unión Europea	15 305,0	17,8	10,5	41,0	13 391,4	17,4	10,0	42,6	15,2	9,4	37,9
Japón	4 119,9	16,1	11,2	30,6	2 311,0	17,4	10,9	37,2	9,9	8,4	15,6
Estados Unidos	7 081,0	2,4	1,4	40,0	6 200,3	2,1	1,2	41,1	1,5	0,8	42,8
Productos agrícolas tropicales											
Canadá	1 654,3	10,1	5,9	41,4	331,0	7,2	3,6	50,1	4,7	3,5	25,5
Unión Europea	7 801,6	4,0	1,9	52,3	4 633,1	3,0	1,5	48,6	0,0	0,0	--
Japón	5 351,9	3,8	1,6	59,1	3 918,5	4,5	1,9	57,1	3,0	1,5	48,7
Estados Unidos	8 360,5	3,4	1,9	46,3	4 146,4	3,2	1,4	55,4	0,9	0,7	17,9
Productos tropicales no agrícolas											
Canadá	5 387,9	3,3	1,8	45,4	738,0	3,3	1,9	41,8	2,4	1,7	29,2
Unión Europea	41 320,7	4,2	3,3	21,8	11 932,8	6,0	4,8	18,9	3,4	3,2	6,7
Japón	32 713,7	3,0	1,7	44,1	13 055,9	3,8	2,2	43,1	2,3	1,6	29,8
Estados Unidos	30 113,3	1,5	1,1	27,0	9 398,7	2,6	2,0	22,5	0,6	0,5	13,8
Productos basados en recursos naturales											
Canadá	4 015,1	20,8	13,9	33,2	1 655,4	22,1	15,6	29,6	21,4	15,4	28,1
Unión Europea	26 793,5	11,3	9,4	17,4	16 569,4	11,9	10,1	14,9	0,0	0,0	--
Japón	10 190,2	11,5	5,3	32,6	5 334,3	11,7	7,9	32,3	5,2	5,0	3,5
Estados Unidos	28 779,7	17,1	14,9	12,5	20 076,2	18,7	16,9	9,9	18,5	16,7	9,7
Textiles y vestuario											
Canadá	932,8	17,9	12,8	28,5	416,5	19,8	15,0	24,3	18,3	14,5	20,8
Unión Europea	5 087,7	8,6	7,3	14,9	3 582,8	9,1	7,8	14,7	0,2	0,1	26,9
Japón	1 471,9	14,8	13,0	12,4	1 007,3	13,3	11,5	13,3	8,4	7,5	10,2
Estados Unidos	9 524,7	9,7	9,1	5,9	6 789,3	9,6	9,1	5,2	9,2	8,9	2,9
Calzado y cuero											
Canadá	86 626,0	7,2	3,7	48,2	6 450,1	6,8	3,1	54,9	4,0	2,7	33,1
Unión Europea	295 474,1	4,7	2,5	47,4	72 385,2	3,5	2,0	41,7	0,3	0,2	44,6
Japón	110 071,7	3,3	1,5	55,8	47 828,1	3,9	2,3	40,9	2,8	1,9	31,3
Estados Unidos	350 222,4	3,8	2,3	41,9	109 945,7	3,3	1,7	48,5	1,5	0,8	42,9
Otros productos industriales											
Canadá	104 607,4	8,0	4,4	45,3	10 162,1	12,4	7,4	40,5	7,5	5,3	29,3
Unión Europea	379 670,7	7,5	4,6	38,2	106 626,1	9,8	6,9	29,8	5,1	3,3	30,3
Japón	159 399,4	9,3	6,2	33,3	53 674,5	7,4	4,7	36,5	4,5	3,4	22,6
Estados Unidos	413 064,6	5,1	3,4	32,7	132 937,1	7,6	5,5	28,3	4,7	3,8	18,8
Todos los sectores (excluidos los hidrocarburos)											

Fuente: UNCTAD, Trade Control Measures Information System.

^{a/} Incluye las importaciones en franquicia.^{b/} Arancel NMF o SGP, según cual es el más bajo aplicable a las importaciones de los PVD.

La UNCTAD, utilizando un modelo de simulación,^{18/} ha calculado el aumento de las importaciones de los países industrializados a causa de los menores aranceles (Cuadro 7). Las importaciones totales de la UE aumentarían en 8.9 billones de dólares respecto del nivel que tenían en 1988, que es el año de referencia del modelo. En términos relativos, este aumento es comparable al de los Estados Unidos y Japón (4.3% y 4.9%). En lo que respecta a las exportaciones de los PVD hacia la UE, estas crecerían en 1.5 billones de dólares, lo que significa una tasa de crecimiento del 2.2%, solamente superior a la del Japón (1.4%).

Este último resultado representa un efecto de creación de comercio de alrededor de 1.8 billones de dólares, menos un efecto de diversión del comercio -a causa de una reducción de las preferencias arancelarias para algunos PVD- de alrededor de 314 millones de dólares, que constituye el valor más significativo respecto a los de los otros países industrializados. Como se destacará en el Capítulo V, estas cifras son muestra clara de la importancia de la política de concesión de privilegios de la UE.

La mayor creación de intercambio de los PVD hacia la UE ocurriría en el sector de otros productos industriales (924 millones de dólares), le sigue el sector de los productos agrícolas tropicales (277 millones de dólares), los productos agrícolas no tropicales (266 millones de dólares) y textiles (213 millones de dólares). Las mayores desviaciones comerciales corresponderían al sector de otros productos industriales (279 millones de dólares) y de los productos agrícolas tropicales (38 millones de dólares).

Probablemente los países que ganarían menos y serían afectados por situaciones de desviación de comercio son los más pobres y los de Africa Subsahariana. En efecto, sus niveles modestos de industrialización no les permite explotar el efecto de creación de comercio en el sector de otros productos industriales. Por otra parte, la reducción de las preferencias arancelarias en el caso de los países ACP (Convención de Lomé) podría causar una desviación del comercio, principalmente en el sector de los productos agrícolas tropicales. En este sentido, es lógica la presión ejercida por los países ACP a fin de obtener una mayor libertad de acceso de sus productos al mercado de la UE (el caso del banano).

Es importante señalar que los países latinoamericanos que se están especializando en la producción de bienes manufactureros pueden beneficiarse de un aumento de sus exportaciones hacia la UE. En este sentido, se destaca la importancia de la tendencia al crecimiento de las exportaciones de las nuevas industrias manufactureras latinoamericanas hacia la UE y de la concentración relativa del comercio entre la Comunidad y el Mercosur. El efecto de creación del intercambio en el sector de los otros productos industriales puede tener un impacto positivo sobre dicha tendencia. Por el contrario, las economías más tradicionales en la composición del comercio se verían afectadas en razón de la permanencia de barreras arancelarias para la exportación de

^{18/} El impacto de la liberalización arancelaria debería ser mayor, especialmente en el largo plazo, considerando que: el modelo de simulación no toma en cuenta el efecto de los cambios en las BNAs; los cálculos están basados sobre cifras de 1988; los mercados considerados son solamente los de la UE, Estados Unidos, Japón y Canadá; no se evaluaron los efectos dinámicos (UNCTAD, 1994, pág. 28).

productos agrícolas no tropicales -cereales, carnes y lácteos- (Sáez, 1994, pág. 24), algunos productos tropicales, y pescado.

En lo que concierne a las BNAs, no existen cálculos o evaluaciones cuantitativas sobre el efecto de los resultados de la Ronda. Sin embargo, se destaca la importancia del Acuerdo sobre las Salvaguardias, que prohíbe las medidas de la "zona gris". En consecuencia, se reducen las posibilidades para la UE -y para los otros países- de recurrir a medidas selectivas de protección. Además, con las nuevas reglas sobre las BNAs y con la creación de la OMC debería aumentar la transparencia y eficacia del sistema multilateral en la negociación de las disputas comerciales.

En relación al sector textil y vestuario, el aplazamiento de las restricciones del Acuerdo Multifibras (AM) por 10 años y la integración de los productos en el GATT, se aplicarán en cuatro etapas: en 1995 se integrarán no menos de 16% de las importaciones totales -calculadas en 1990- de los productos especificados en el acuerdo; en 1998, el 17%; en 2002, el 18% y en 2005, el 49%. Paralelamente se deberán aumentar las tasas de crecimiento de los productos cubiertos por las cuotas de los acuerdos bilaterales en el marco AM, de 16%, 25% y 27%, en las primeras tres etapas respectivamente -y también en una cuarta etapa, para los países que tienen una pequeña cuota en los mercados exteriores -1.2% o menos-. Dicho incremento de las cuotas de entrada representa un mejoramiento en el acceso a los mercados, especialmente para los países pequeños y medianos exportadores. Otros acuerdos especiales conciernen a los países más pobres, los que no son miembros del AM, los productores de algodón, lana y el comercio de productos elaborados en el exterior.

Sin embargo, "si se toma en cuenta que la selección de los productos por integrar en el GATT se decide unilateralmente por parte de los importadores, y que numerosas líneas arancelarias restringidas no son parte del AM, permitiendo su integración al GATT por parte de los importadores lo más tarde posible, los PVD exportadores no deben esperar una fuerte liberalización de los intercambios en el breve plazo" (UNCTAD, 1994, pág. 33). Esta conclusión se refuerza si se considera que los países importadores pueden utilizar medidas de salvaguardia selectivas hacia miembros y no miembros del MFA, durante el período de transición de 10 años.

El acuerdo sobre el acceso a los mercados para los servicios establece un mecanismo para la reducción progresiva de las restricciones y, más simplemente, representa un primer paso de aclaración de los términos de las negociaciones para alcanzar nuevos acuerdos futuros. Cada país ha presentado un compromiso específico con listas de exenciones NMF, cobertura sectorial, grados de limitación al acceso, tratamientos nacionales y cobertura según las modalidades de oferta de los servicios. Naturalmente, los países desarrollados, que producen una amplia gama de servicios han presentados compromisos más estructurados que los de los PVD.

Los compromisos ofrecen moratorias sobre las restricciones para diversos sectores que, sin embargo, incluyen importantes limitaciones -por ejemplo sobre categorías, nacionalidad, residencia de las personas que prestan los servicios-. No obstante lo anterior, la consolidación del status quo puede garantizar una seguridad de acceso que permitirá un aumento del comercio y de las inversiones en los servicios.

Cuadro 7

EFECTOS COMERCIALES DE LA REDUCCION ARANCELARIA DE LA RONDA URUGUAY

	Mundo		Países en vías de desarrollo			
	Efectos totales		Efectos totales		Creación comercio	Desviación comercio
	Valor	%	Valor	%	Valor	Valor
Agricultura no tropical						
Canadá	45,2	5.1	16,7	9.8	7,8	8,9
Unión Europea	702,2	5.6	264,7	5.0	266,5	-1,8
Japón	705,4	5.9	63,4	2.7	74,5	-11,1
Estados Unidos	157,9	1.6	34,4	1.0	41,9	-7,5
TOTAL	1 610,7	4.6	379,2	3.4	390,7	-11,5
Agricultura tropical						
Canadá	3,1	2.1	1,2	1.9	0,9	0,3
Unión Europea	343,5	5.0	239,2	44.0	277,8	-38,7
Japón	70,6	2.8	19,3	1.7	22,2	-3,0
Estados Unidos	26,8	1.4	16,2	1.1	18,7	-2,5
TOTAL	444,0	3.9	275,9	3.4	319,6	-43,9
Productos tropicales no agrícolas						
Canadá	94,4	16.7	22,1	12.2	20,1	2,0
Unión Europea	283,5	7.7	98,7	5.2	93,9	4,8
Japón	137,1	6.8	74,0	4.7	83,7	-9,7
Estados Unidos	292,5	5.1	128,4	4.6	136,8	-8,5
TOTAL	807,5	6.7	323,2	5.0	334,5	-11,4
Productos basados en recursos naturales						
Canadá	19,5	3.3	9,8	3.8	6,9	3,0
Unión Europea	158,5	1.7	43,1	0.9	49,2	-6,1
Japón	387,8	1.8	53,3	0.6	107,4	-54,1
Estados Unidos	76,5	0.9	28,3	0.5	32,2	-4,0
TOTAL	642,3	1.6	134,5	0.7	195,7	-61,2
Textiles						
Canadá	358,5	14.2	218,9	15.4	210,5	8,4
Unión Europea	358,7	1.7	218,3	1.4	213,2	5,1
Japón	131,4	1.33	-27,6	-0.5	12,1	-39,8
Estados Unidos	1 385,6	5.3	905,1	5.0	910,7	-5,6
TOTAL	2 234,2	3.7	1 314,7	3.2	1 346,5	-31,9
Calzado y cuero						
Canadá	131,9	17.0	54,7	133.7	55,3	-0,6
Unión Europea	90,6	2.3	70,9	2.2	69,4	1,5
Japón	59,9	4.5	31,6	3.5	33,7	-2,2
Estados Unidos	162,9	1.8	86,7	1.3	89,7	-3,0
TOTAL	445,3	3.0	243,9	2.2	248,1	-4,3
Otros productos industriales						
Canadá	1 550,6	8.5	334,6	8.0	284,4	50,2
Unión Europea	7 056,8	4.8	645,1	1.8	924,8	-279,8
Japón	3 889,7	5.0	791,6	1.8	950,8	-159,2
Estados Unidos	10 291,0	4.0	3 131,8	3.1	3 251,7	-119,8
TOTAL	22 788,1	4.6	4 903,1	2.7	5 411,7	-508,6
Todos los rubros excluidos los hidrocarburos						
Canadá	2 205,2	8.8	658,8	9.8	586,4	72,4
Unión Europea	8 934,9	4.5	1 565,5	2.2	1 880,1	-314,5
Japón	4 922,9	4.9	569,5	1.4	848,5	-279,0
Estados Unidos	12 395,3	4.3	4 330,8	3.9	4 481,6	-150,8
TOTAL	28 458,3	4.6	7 124,6	3.1	7 796,6	-671,9

Fuente: UNCTAD, Trade Control Measures Information System.

Respecto a las modalidades de oferta de los servicios, la UE no se ha comprometido en materia de comercio transfronterizo en algunos subsectores de los servicios de negocios, dado que prefiere el sistema de la presencia comercial. Además, a causa de las preocupaciones que está generando el fenómeno de la inmigración, la UE no otorga el movimiento temporal de proveedores de servicios (personas naturales) para diversas categorías de personas ^{19/} y requiere la nacionalidad o la residencia, lo que limita notablemente el acceso. La preferencia de la UE por la presencia comercial no corresponde a las posibilidades de muchos PVD, y, por lo tanto, introduce una discriminación evidente. Por otra parte, la vinculación del tema del comercio de servicios mediante el movimiento de personas naturales con el problema de política social de la inmigración es particularmente sentido en la UE y representa un problema de difícil solución. No obstante lo anterior, la UE permite el acceso a los canales distributivos y a las redes de informaciones, lo que no hacen ni Estados Unidos ni Canadá.

Se recuerda, finalmente, que algunos sectores han sido excluidos de los compromisos. Por ejemplo, los audiovisuales por la UE; los servicios marítimos, por Estados Unidos, y algunos servicios específicos de negocios y financieros, por Japón. Actualmente, las negociaciones continúan en los sectores de los servicios financieros, marítimos y de las telecomunicaciones.

El acuerdo sobre las MIRC limita las posibilidades de "manejar" las inversiones extranjeras por parte de los PVD. Dicha liberalización, que favorece los flujos de inversiones internacionales y los comportamientos estratégicos de las empresas transnacionales, no ha sido acompañada por compromisos en el campo de la política de competencia. En consecuencia, "la posibilidades de negociación de los PVD se han reducido frente a los inversionistas transnacionales; lo que puede tener impactos negativos sobre las estrategias comerciales y de desarrollo de los PVD" (UNCTAD, 1994, pág. 41).

Por otra parte, se señala que la UE tiene una actitud crítica en relación a la liberalización indiscriminada, a causa de la posible formación de oligopolios y carteles mundiales. Se destaca en consecuencia la necesidad de diseñar una política de competencia con reglas multilaterales anti-trust y contra los comportamientos desleales de entidades no sólo públicas sino también privadas.

El acuerdo sobre los DPIRC limita las posibilidades de imitar las innovaciones tecnológicas por parte de los PVD. Se recuerda que un mecanismo como el de la ingeniería al revés ("reverse engineering") ha desempeñado un papel importante en lo relativo a la transferencia de tecnología en las economías de reciente industrialización. Por otra parte, se ha subrayado que la protección de los derechos de propiedad intelectual debería favorecer las IED, las diversas modalidades de transferencia tecnológica y estimular las actividades de innovación local. Un efecto positivo efectivo del acuerdo es el de evitar las represalias unilaterales por supuestos

^{19/} Las categorías de personas que pueden acceder son los gerentes, especialistas y ejecutivos de empresas que tienen una presencia comercial al exterior (transferencias intrafirmas y visitantes de negocios).

"incumplimientos" de los acuerdos internacionales, en cuanto los reclamos serán sometidos al sistema de solución de controversias multilaterales (Sáez, 1994, pág. 46 y 47).

Finalmente se señala que han sido identificados por parte de la UE los nuevos temas que deberá enfatizar la OMC: las relaciones entre comercio y políticas de competencia, medio ambiente y "dumping social". Aunque la UE comparte el enfoque de la OCDE en relación a dichos temas, son evidentes las presiones domésticas dirigidas hacia la protección de la seguridad social y medio ambiental europea. Un primer efecto de estas preocupaciones es la inclusión de las cláusulas sociales y medio ambientales en el nuevo SGP ofrecido por la Comisión (Capítulo III).

C. EL ACUERDO SOBRE AGRICULTURA Y LA REFORMA DE LA POLITICA AGRICOLA COMUN

Entre los resultados de la Ronda Uruguay, el relacionado a la arancelización de las BNAs para los productos agrícolas representa probablemente el éxito más sobresaliente. Se recuerda que la UE ha mantenido una fuerte resistencia para otorgar concesiones en materia de liberalización. El gobierno francés en particular, ha puesto notables obstáculos a las negociaciones, con el objetivo de proteger a sus agricultores y su balanza comercial agrícola.^{20/}

En el ámbito del acuerdo de la Ronda, la UE ha indicado que aplicará las nuevas cuotas arancelarias a la carne, productos lácteos, azúcar, legumbres, cítricos, banano, maíz y productos de trigo, que dividirá en cuotas de acceso corrientes y cuotas de acceso mínimas. Las cuotas corrientes son bilaterales para la carne de vacuno y ovina, los productos lácteos y el azúcar. Se destaca que la arancelización de las BNAs comportará, en algunos casos, la fijación de aranceles superiores a 100%. Adicionalmente, la UE se ha comprometido a reducir tanto las ayudas internas a la agricultura de 81.5 billones de dólares a 67.7 billones de dólares, en el año 2000 -respecto a los 27 billones del Japón y a 19.1 billones de Estados Unidos-, como los subsidios a las exportaciones, que inicialmente aumentarán y desde 1997 disminuirán.

En síntesis, la UNCTAD subraya que, no obstante la falta de evaluaciones cuantitativas, "es improbable que las reducciones otorgadas por los mayores países industrializados produzcan grandes oportunidades de acceso a los mercados para los productos agrícolas, especialmente en el corto plazo" (UNCTAD, 1994, pág. 33).

La conclusión sobre el efecto del acuerdo agrícola de la Ronda está confirmado por un breve análisis de la reforma de la PAC, realizada por la UE en 1992. Se recuerda que los objetivos de la PAC, son: el incremento de la productividad agrícola, garantizar un nivel de vida equitativo a la comunidad agrícola, estabilizar los mercados, garantizar el abastecimiento doméstico y que los productos lleguen a los consumidores a precios razonables.

^{20/} Francia es el cuarto exportador de productos agrícolas en el mundo.

La reforma de la PAC prevé el paso de un sistema de sustentación al ingreso de los agricultores a través del mecanismo de los precios, a un sistema directo de sustentación al ingreso mediante compensaciones y premios. Dicho cambio permitirá la disminución de los precios, aproximándolos a los internacionales, y un mejor control sobre la producción, a fin de reducir tanto el costo de la PAC para los consumidores europeos,^{21/} como los excedentes agrícolas. Cabe resaltar que el acuerdo de la Ronda Uruguay refuerza el cambio introducido por la reforma y que la arancelización será calculada sobre la base de precios de sustentación menores a los existentes antes de la reforma.

El efecto de la disminución de los precios ^{22/} sobre los ingresos agrícolas está recompensado por compensaciones -calculadas por hectárea de tierra-, a condición de que los agricultores no exploten ciertos porcentajes de tierras cultivables. Los productos agrícolas afectados -disminución del precio de 29% en tres años- son los cereales, semillas oleaginosas y cultivos proteínicos. La reducción del precio de la carne bovina es del 15%. Las nuevas regulaciones no se aplican a los pequeños agricultores -menos de 20 hectáreas en relación al promedio comunitario-. Los premios otorgados a los agricultores son para la reducción de: las tierras cultivables, las producciones de leche y derivados, la densidad de animales por ha. Un esquema más drástico de cuotas máximas a la producción se impone a los productos lácteos. Se establecen otras ayudas para acciones de protección del medio ambiente, el mejoramiento de la relación entre actividad agrícola y conservación de la naturaleza, apoyar la cesación del trabajo de los viejos agricultores -programa de pre-jubilación-, dando a las tierras otras utilidades como la forestación y el tiempo libre.

Todas estas medidas, reforzadas por el acuerdo de la Ronda Uruguay, harán que en los próximos años la reforma de la PAC conlleve a menores gastos para los consumidores, aunque a un mayor costo para el presupuesto comunitario, al menos en el corto plazo, y, principalmente, para los presupuestos de los estados miembros. En efecto, por ejemplo, el gobierno francés ya ha previsto otorgar a sus agricultores más de 500 millones de dólares en compensaciones luego de la conclusión del acuerdo de "Blair House" y, en consecuencia, de la Ronda Uruguay (The Economist, 11 diciembre 1993). Además, los representantes de los estados miembros han decidido conceder compensaciones suplementarias a los agricultores franceses, si el acuerdo del GATT causara una reducción de la producción y una no explotación de tierras cultivables mayor de la prevista por la reforma de la PAC (The Economist, 18 diciembre 1993).

^{21/} En 1990 las transferencias pagadas por los consumidores de la UE a causa del sistema de sustentación de los precios, fueron las más elevadas del mundo: alrededor de 85 billones de dólares, en relación a 54 billones de los japoneses y a los 28 billones de los estadounidenses. Por otra parte, las transferencias fiscales fueron de 49 billones de dólares, contra los 15 billones de Japón y 47 billones de Estados Unidos (datos OCDE).

^{22/} La reducción de los precios "objetivo" y de los de intervención prevista para los cereales, es la siguiente: precios "objetivos" 130 ecu/ton. en 1993/94, 120 ecu/ton. en 1994/95, 110 ecu/ton. en 1995/96; precios de intervención 117 ecu/ton. en 1993/94, 108 ecu/ton. en 1994/95, 100 ecu/ton. en 1995/96 (Comisión de las CEs, 1993a).

En lo relativo a los efectos de la reforma hacia el exterior, la protección de las exportaciones extra-comunitarias está garantizada a través de la fijación de precios mínimos a la importación, que implican un margen preferencial comunitario -de alrededor de 40% para los cereales-. Por lo tanto, no obstante la reducción de los precios internos y la arancelización de las BNAs por efecto de la Ronda Uruguay, continuará existiendo una preferencia comunitaria 23/ que limitará, si bien en medida menor que en pasado, el acceso al mercado. Asimismo, la disminución de los subsidios a las exportaciones comportará una reducción de los excedentes, como fue previsto en el acuerdo de la Ronda, pero continuarán manteniéndose stocks importantes que podrán ser utilizados para proveer mercados deficitarios estratégicos, como los de la ex Unión Soviética -en el corto plazo-, del Mediterráneo del Sur y de los países ACP y, en general, para explotar mercados en crecimiento 24/ como los asiáticos. La disponibilidad de stocks alimentarios puede constituir un instrumento de "leverage político" importante en las relaciones internacionales. "La dimensión político-internacional de los temas agrícolas está destinada a perdurar por varios años, debido a la importancia cada vez mayor que los equilibrios agroalimentarios tendrán para la estabilidad de varias regiones de Africa, Asia meridional y, en perspectiva, América Latina" (Di Girolamo, 1992).

Por consiguiente, hasta que la UE no ponga en discusión los principios básicos de la PAC, el mercado común agrícola continuará siendo autosuficiente, relativamente protegido y con pocas oportunidades de incremento de las exportaciones latinoamericanas, especialmente en relación a los productos básicos para la alimentación: cereales, carnes y lácteos.

Esta conclusión adquiere aún más fuerza si se toma en cuenta que los nuevos países miembros nórdicos de la UE, y también Austria, conceden mucha importancia a la protección de sus sectores agrícola y del pescado. En los acuerdos de ingreso a la UE, los gobiernos de los nuevos miembros han mantenido una considerable libertad respecto de la posibilidad de aplicar medidas de sustentación de los ingresos agrícolas, cuyos costos deben recaer sobre los presupuestos nacionales y en menor medida sobre el de la Comunidad (The Economist, 20 agosto 1994). Estos acuerdos indican cómo al interior de la misma Unión se corre el peligro de crear casos de competencia subsidiada a causa de un proceso de renacionalización de las políticas de protección agrícola.

Las tendencias dirigidas a proteger los mercados agrícolas europeos y nacionales para fines internos -fuertes lobbies de los agricultores- y externos, continuarán jugando un papel de primer plano en Europa. Dichas tendencias acarrear no sólo un debilitamiento del comercio internacional, sino también del mismo mercado único europeo. Por otra parte, el fortalecimiento de la política de competencia y del mercado único puede contrarrestar los fines proteccionistas y fomentar una mayor liberalización del intercambio agrícola.

23/ Los principios confirmados por la reciente reforma son el del mercado único para los productos agrícolas, la preferencia comunitaria, la responsabilidad y la solidaridad financiera de la Comunidad.

24/ La siguiente afirmación de Bernard Cassen demuestra el conflicto existente entre los mayores exportadores mundiales para garantizarse el acceso a los mercados del futuro: "los Estados Unidos, que producen el 20% de los cereales mundiales y controlan el 44% del mercado, quieren reservarse la mayor parte del crecimiento previsto de la demanda de los países del Maghreb, del Medio Oriente y de Asia, y en consecuencia despedazar la PAC" (Cassen, 1993).

III. LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS DE LA UE

El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) es el único instrumento de política comercial de la UE que favorece el intercambio de bienes con América Latina (Véanse los cuadros de síntesis de la política comercial de la UE en el Capítulo II). Después del acuerdo de la Ronda Uruguay, la UE ha modificado su SGP, mejorando algunos aspectos e introduciendo algunas novedades relacionadas con los nuevos temas del comercio internacional, a saber cláusulas concernientes el medio ambiente y la temática social.

Como ya se mencionó, el éxito de la Ronda Uruguay -eliminación de aranceles en once sectores y la reducción en otros sectores industriales- ha determinado una erosión de los beneficios otorgados a los PVD a través del SGP.

El Cuadro 8 ilustra la erosión de las preferencias otorgadas por cada uno de los SGP de los mayores países industrializados. En términos globales, la erosión menor de los beneficios corresponde al SGP de la UE -32.3% en promedio ponderado-, lo que implica un menor compromiso en la reducción arancelaria respecto del resto de países. Esta erosión relativa se debe principalmente a la permanencia del margen preferencial en los sectores textiles, cuero y calzado, mientras que la erosión mayor se ha concentrado en los productos agrícolas tropicales.

No obstante el efecto de la erosión, el SGP puede continuar desempeñándose un rol importante para incentivar las exportaciones de los PVD. En efecto, la arancelización prevista de las BNAs que afectan el comercio agrícola, lo que determinará aranceles de más de 100% y la permanencia de altos aranceles para algunos sectores, demuestran la necesidad de un esquema suplementario como es el del SGP. Por otra parte, a fin de augmentar la eficacia del esquema se hace indispensable realizar mejoramientos en las normas de origen, medidas de salvaguardia, derogación de las BNAs y transparencia en los procedimientos de suspensión de los beneficios.

A. BALANCE DEL SGP DE LA UE

El objetivo del SGP es favorecer el desarrollo industrial de los PVD a través de la concesión de aranceles preferenciales a las manufacturas y a algunos productos agrícolas importados por los países industrializados. En particular, se intenta estimular la diversificación productiva y la integración en el comercio mundial. Los principios del SGP son su generalización, la no discriminación y la no reciprocidad. Sin embargo, como se verá más adelante, la implementación de dichos principios está sujeta a notables limitaciones.

Cuadro 8

EROSION DE LOS MARGENES DEL BENEFICIO DEL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS (SGP)
(En porcentajes)

Productos	Canadá					Unión Europea				
	Márgenes preferenciales		Pérdida de margen	Erosión	Erosión	Márgenes preferenciales		Pérdida de margen	Erosión	Erosión
	Pre R.U.	Post R.U.				Pre R.U.	Post R.U.			
Todos los productos del SGP	5.61	1.46	4.15	74.0	74.0	7.37	4.29	3.08	41.8	41.8
Agricultura no tropical	5.03	0.91	4.12	81.9	81.9	8.42	5.70	2.72	32.3	32.3
Agricultura tropical	12.81	6.27	6.54	51.1	51.1	8.36	4.17	4.19	50.1	50.1
Productos tropicales no agrícolas	19.42	10.71	8.71	44.9	44.9	6.02	1.89	4.13	68.6	68.6
Productos basados en recursos naturales	6.83	3.37	3.46	50.7	50.7	8.03	2.82	5.21	64.9	64.9
Textiles	5.70	3.22	2.48	43.5	43.5	4.27	1.11	3.16	74.0	74.0
Calzado y cuero manufacturado	4.54	0.62	3.92	86.3	86.3	5.92	2.61	3.31	55.9	55.9
Otros productos industriales	4.28	0.19	4.09	95.6	95.6	6.92	3.56	3.36	48.6	48.6
	4.17	0.96	3.21	77.0	77.0	6.95	4.62	2.33	33.5	33.5
	3.82	0.79	3.03	79.3	79.3	8.30	5.38	2.92	35.2	35.2
	7.01	1.45	5.56	79.3	79.3	10.57	8.24	2.33	22.0	22.0
	7.48	2.14	5.34	71.4	71.4	11.94	10.15	1.79	15.0	15.0
	6.36	3.41	2.95	46.4	46.4	9.59	8.00	1.59	16.6	16.6
	5.39	1.82	3.57	66.2	66.2	10.36	8.86	1.50	14.5	14.5
	5.29	1.24	4.05	76.6	76.6	6.39	3.11	3.28	51.3	51.3
	4.78	0.68	4.10	85.8	85.8	7.44	4.30	3.14	42.2	42.2
Productos	Japón					Estados Unidos				
	Márgenes preferenciales		Pérdida de margen	Erosión	Erosión	Márgenes preferenciales		Pérdida de margen	Erosión	Erosión
	Pre R.U.	Post R.U.				Pre R.U.	Post R.U.			
Todos los productos del SGP	6.73	2.68	4.05	60.2	60.2	5.33	2.80	2.53	47.5	47.5
Agricultura no tropical	6.73	2.61	4.12	61.2	61.2	4.87	2.44	2.43	49.9	49.9
Agricultura tropical	19.62	8.73	10.89	55.5	55.5	7.30	4.46	2.84	38.9	38.9
Productos tropicales no agrícolas	15.77	5.59	10.18	64.6	64.6	7.41	5.04	2.37	32.0	32.0
Productos basados en recursos naturales	7.36	2.29	5.07	68.9	68.9	8.18	4.89	3.29	40.2	40.2
Textiles	21.18	7.23	13.95	65.9	65.9	7.17	4.71	2.46	34.3	34.3
Calzado y cuero manufacturado	6.84	1.94	4.90	71.6	71.6	4.88	1.90	2.98	61.1	61.1
Otros productos industriales	6.53	1.77	4.76	72.9	72.9	3.97	1.17	2.80	70.5	70.5
	6.38	2.91	3.47	54.4	54.4	4.39	2.96	1.43	32.6	32.6
	4.25	1.58	2.67	62.8	62.8	4.25	3.19	1.06	24.9	24.9
	8.10	3.99	4.11	50.7	50.7	5.82	2.28	3.54	60.8	60.8
	7.98	3.59	4.39	55.0	55.0	4.84	3.21	1.63	33.7	33.7
	15.18	8.75	6.43	42.2	42.2	4.33	2.48	1.85	42.7	42.7
	9.07	7.38	1.69	18.6	18.6	4.13	2.11	2.02	48.9	48.9
	5.23	1.59	3.64	69.6	69.6	5.19	2.60	2.59	49.9	49.9
	5.70	1.97	3.73	65.4	65.4	4.85	2.27	2.58	53.2	53.2

Fuente: UNCTAD.

De acuerdo a un balance de los resultados del anterior SGP de la UE en relación a los objetivos establecidos, se pueden destacar algunos elementos. El SGP de la UE representa uno de los tres mayores esquemas existentes. Junto con los de Estados Unidos y Japón, en 1992 representaron el 90% de las importaciones totales de los países miembros del OCDE que otorgan preferencias. Las exportaciones de los PVD que se han beneficiado efectivamente del SGP de la UE han aumentado notablemente en los últimos años 25/ (véase el cuadro 9), pero relativamente menos en los productos de los sectores sensibles, a los cuales se han aplicado límites máximos y límites flexibles (los llamados plafonds) 26/ a las preferencias arancelarias otorgadas.

La UE ha adoptado una política de diferenciación país/sector para graduar, o mejor reducir, la concesión de las preferencias a los países que han aumentado su competitividad, en particular en los sectores sensibles, transfiriendo los beneficios a los PVD que más lo necesitan. "La frecuencia de las reimposiciones de los aranceles normales a los productos sometidos a límites flexibles (plafond) ha aumentado de 76 rubros en 1986 a 172 en 1992, mientras que los contingentes impuestos sobre algunos productos industriales han crecido de 91 en 1981 a 116 en 1986 y a 189 en 1993" (Comisión de las CEs, 1994b, pág. 4).

Como resultado de esta política se han reducido las preferencias otorgadas a los países más competitivos, como Hong Kong y Corea del Sur y han aumentado las concedidas a países como China, Tailandia, Indonesia y Malasia.

Los países asiáticos 27/ siguen siendo los más beneficiados por el SGP de la UE -70% de los beneficios totales en 1992-. Sólo China ha alcanzado el 20% de los beneficios totales. Por el contrario, no obstante la cobertura sea la más amplia y no existan límites al intercambio, los países más pobres son los que utilizan relativamente menos el SGP.

En lo que respecta a América Latina, los beneficios efectivos obtenidos a través el SGP de la UE representaron alrededor de 19% de sus exportaciones en 1991, y son aproximadamente iguales a los obtenidos con el SGP de Japón y superiores a los otorgados por el SGP estadounidense (véase el cuadro 10).

25/ La cobertura efectiva de la preferencia generalizada respecto a las importaciones sometidas a aranceles (tasas de utilización) ha crecido de 29.2%, en 1981, a 35.6%, en 1992.

26/ Los límites máximos con techos fijados a la concesión de las preferencias; cuando son superados se aplican automáticamente los aranceles NMF; los límites supletorios y flexibles no son automáticos, son los Estados miembros o la Comisión quienes pueden pedir la aplicación de los límites y por lo tanto de los aranceles NMF (Comisión de las CEs, 1993b, pág. 3).

27/ La UE señala que la elevada participación de Asia en el SGP refleja su creciente capacidad industrial: las tasas anuales de crecimiento de la producción manufacturera de Asia, durante los años ochenta, han sido de 8.5%, contra 3.6% de América Latina (Comisión de las CEs, 1994b, pág. 4).

Cuadro 9

IMPORTACIONES DE LA UNION EUROPEA PROCEDENTES DE LOS PAISES BENEFICIARIOS DEL SGP
(Millones de ECU)

Años	Importaciones totales	Importaciones bajo NMF	Eligibles al SGP	Beneficiarias efectivamente del SGP
1981	99 675,0	27 575,5	21 470,8	8 063,1
1986	80 917,2	46 108,9	31 574,5	11 289,1
1990	112 494,2	69 064,0	49 147,2	21 403,9
1991	127 856,9	83 847,8	63 485,4	30 081,3
1992	115 130,2	77 057,7	60 488,5	27 485,1

Fuente: Comisión de las CEs, 1994 b.

Cuadro 10

IMPACTO DEL SGP - 1991

País/región otorgante	(1)		(2)		(3) %	
	Países en desarrollo	Países de América Latina	Países en desarrollo	Países de América Latina	Países en desarrollo	Países de América Latina
Estados Unidos	96	59	13.7	7.6	14.2	12.9
Unión Europea	157	32	30.2	6.2	19.2	19.4
Japón	111	9	12.1	1.8	10.9	20.0
TOTAL	364	100	56.0	15.6	15.4	15.6

Fuente: UNCTAD, Junta de Comercio y Desarrollo.

En el Cuadro 11 se presenta una lista de los mayores países beneficiarios del SGP, entre los cuales se encuentran Brasil, México, Argentina y Venezuela. Como se puede observar en la última columna, la aplicación del SGP representa un ahorro arancelario que, en el caso de Brasil, alcanza 317 millones de dólares.

Cabe señalar que en 1990 la UE concedió bajo el SGP, un régimen de preferencias especiales para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú -concesión de franquicias arancelarias para una lista especial de productos agrícolas y exención de los límites-, para apoyar la lucha contra el narcotráfico. Asimismo, en 1991 los países del Mercado Común Centroamericano y Panamá obtuvieron un régimen especial como estímulo al proceso de democratización y de reformas económicas. Un estudio ^{28/} realizado por el Institute of Development Studies, de la Universidad de Sussex (Reino Unido) ha analizado los efectos del régimen especial sobre las relaciones comerciales de Colombia y Ecuador con la UE. Las conclusiones indican que el impacto ha sido positivo (aumento de las exportaciones), pero con efectos de desviación de comercio con respecto a otros socios europeos. La breve duración de las preferencias (cuatro años) no permite la materialización de inversiones para aumentar la capacidad exportadora. Los efectos positivos han sido mayores para Colombia, gracias a la introducción de reformas dirigidas a la apertura de la economía nacional.^{29/} Finalmente, la utilización efectiva de las preferencias depende en gran parte de la aplicación de medidas fitosanitarias, normas técnicas y normas de origen, lo que supone una mayor cooperación comercial (European Economy, 1993a, pág. 70).

B. LAS CRITICAS AL SGP

Del análisis sobre el SGP de la UE se desprende que el impacto es menor para el comercio latinoamericano que para el que se mantiene con Asia Oriental. La causa fundamental es la escasa correspondencia de la estructura de las exportaciones latinoamericanas con la lista de los productos incluidos en el SGP. Sin embargo, la evolución actual de la base productiva latinoamericana (véase el Capítulo I y CEPAL, 1994, pág. 78-85) podría provocar un cambio en la estructura de las exportaciones, coherente con una mayor utilización del SGP de la UE, si estos nuevos productos no hacen parte de sectores sensibles.

^{28/} "Study of the effects of the special tariff preferences extended to Colombia and Ecuador", Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex, citado en European Economy, 1993.

^{29/} Por el contrario, en Ecuador "los exportadores deben obtener entre 85 y 101 documentos y entre 232 y 254 firmas de 10/15 instituciones, según los productos afectados; un proceso que necesita entre 125-138 horas de trabajo", (European Economy, 1993a, pág. 70).

Cuadro 11

**IMPORTACIONES BAJO EL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS (SGP) DE LA UNION EUROPEA
POR GRUPOS DE PRODUCTOS Y BENEFICIARIOS, Y AHORRO ARANCELARIO, EN 1991**

(En millones de dólares y porcentajes)

Exportador	Importaciones				Tarifa promedia NMF a/	Impuestos ahorrados por SGP b/
	Total	Gravables	Bajo SGP	Preferenciales		
Total productos	134 621	86 293	53 000	25 276	--	--
Agrícolas	25 178	15 839	6 896	5 087	--	--
Industriales	112 586	70 454	46 104	20 189	9.0	6 306
Importaciones industriales						
China	16 965	16 112	12 195	5 457	9.3	1 502
Hong-Kong	7 703	7 242	2 914	547	10.0	723
Singapur	6 276	5 992	5 166	1 331	7.8	464
Tailandia	4 263	3 818	3 190	1 467	9.6	368
Malasia	4 677	3 559	3 122	944	10.3	365
India	5 008	3 990	3 452	2 098	9.0	358
Indonesia	3 299	2 990	2 606	1 297	11.2	335
Brasil	6 908	4 220	3 158	1 780	7.5	317
Pakistán	1 788	1 692	1 627	861	10.2	172
Arabia Saudita	13 637	2 402	1 543	917	6.2	150
Filipinas	1 343	1 280	1 128	367	10.6	135
México	3 434	1 492	1 351	726	6.8	102
Jamahiriyá Árabe Libia	9 991	1 645	1 026	596	5.3	87
Sri Lanka	557	429	401	91	11.9	51
Argentina	1 031	615	481	329	7.1	43
Venezuela	1 936	684	439	307	5.2	36
SUB-TOTAL	88 816	58 162	43 799	19 115	9.0	5 208

Fuente: UNCTAD.

a/ Tarifa promedia NMF basada en importaciones gravables según clasificación a 8 dígitos.

b/ Valor hipotético de los aranceles "ahorrados" si todas las importaciones fuesen admitidas libre de impuestos.

El Grupo de Río propone una "cobertura virtualmente universal, con inclusión generalizada de los productos agrícolas o sea de los rubros de exportación más importantes" (Grupo de Río, 1993). Asimismo, el Compromiso de Cartagena 30/ recomienda la inclusión en los SGP de los productos con interés efectivo y potencial para las exportaciones de los PVD.31/ Además, el Grupo de Río observa que las preferencias del SGP son también limitadas para los productos con significativo valor agregado a causa de barreras en los sectores sensibles. Entre los productos excluidos se encuentran los agrícolas, en particular los de clima templado y los de los sectores industriales sensibles, como textiles y confecciones, calzado, cuero, acero, productos electrónicos y químicos: "La cobertura real es inferior a la formal" (Grupo de Río, 1993, pág. 14). Por lo tanto, se han formulado algunas críticas al SGP de la UE para estimular su mejoramiento y una mayor participación por parte de América Latina en sus beneficios.

En síntesis las críticas conciernen a:

- La falta de garantías sobre la postergación de los beneficios a causa de la fijación anual del SGP. El Grupo de Río propone una duración indefinida.

- La incertidumbre causada por la posibilidad que se le da a los Estados miembros de la UE de solicitar la imposición de los aranceles NMF sobre los límites fijados -límites flexibles - plafond- a las preferencias del SGP. Se propone la abolición del sistema de los límites flexibles.

- La inaceptabilidad de la utilización del criterio del ingreso para graduar el SGP. Se propone considerar otros criterios, como por ejemplo el grado de apertura de América Latina.32/

- La falta de un proceso administrativo transparente, ausencia de consultas y concertaciones y la posibilidad de invocación de la cláusula de salvaguardia -que preve el

30/ El Acuerdo de Cartagena indica numerosos cambios que se podrían adoptar en los SGP: cobertura general de los productos; minimización de las limitaciones y restricciones a las importaciones preferenciales; simplificación y armonización de las normas de origen; reducción y eliminación de las BNAs que afectan los beneficios del SGP; medidas concesionales a los países más pobres.

31/ Se recuerda, en efecto, que el valor total de las importaciones de los productos excluidos en los tres mayores SGP era de 140 billones de dólares en 1992, es decir dos veces el valor del comercio que se beneficia efectivamente de los esquemas (UNCTAD, 1994a, pág. 15).

32/ Es necesario lograr un consenso sobre los criterios de graduación concordados multilateralmente. "En principio los criterios deberían basarse sobre consideraciones estrictamente comerciales y económicas, y no sobre cuestiones no comerciales". Los criterios deberían tomar en cuenta el grado de diversificación de los productos exportados y la posición del país como proveedor respecto al mercado mundial, y no de acuerdo al mercado de cada país que otorga el SGP (UNCTAD, 1994a, pág. 21 y 22). Davenport subraya también la necesidad de considerar los criterios en un cierto lapso de tiempo a fin de excluir el impacto de factores temporáneos sobre la graduación (Davenport, 1994).

restablecimiento de los aranceles NMF- por parte de cualquier Estado miembro. Se propone la institución de un proceso transparente para informar a los productores afectados y permitirles así presentar sus argumentos.^{33/}

- La excesiva capacidad de respuesta al argumento de la vulnerabilidad económica al interior de la UE, que influye negativamente sobre la concesión o el mantenimiento de las preferencias. Se propone que exista la misma atención para los perjuicios ocasionados a los productores latinoamericanos.^{34/}

- En cuanto a los contingentes arancelarios, se proponen formas alternativas de aplicación.^{35/}

- La complejidad de las cuotas y cantidades en los sectores textil y confecciones. Se propone la simplificación de su manejo.

- La pérdida de credibilidad del beneficio a causa de la imposición de recargos arancelarios o BNAs. Se propone la limitación estricta de los recargos y BNAs.^{36/}

- La falta de flexibilidad de las normas de origen, que no permiten mayores y mejores utilizaciones del SGP. Se propone el criterio de valor agregado y la posibilidad de establecer un

^{33/} El mejoramiento de los mecanismos de información, consultaciones y creación de consenso permitiría una mayor eficacia de la implementación de los esquemas, una mayor transparencia y equidad (UNCTAD, 1994a, pág. 22).

^{34/} En particular Davenport subraya la necesidad que los países que se ven afectados por la competencia de los exportadores bajo el SGP, demuestren el daño que efectivamente sufren sus industrias. Se instauraría en este sentido un procedimiento de salvaguardia, en el cual la obligación de la prueba es a cargo de los países donantes (Davenport, 1994, pág. 32).

^{35/} Estas son: el establecimiento generalizado de contingentes arancelarios con desgravación parcial por encima del respectivo límite; la agregación a nivel subregional dentro de la UE; la fijación de contingentes que no sean tan bajos como para constituir un incentivo irrisorio. Se recuerda que los límites a las preferencias se fijan para salvaguardar el interés de los productores domésticos, para reducir las preferencias a los exportadores que han alcanzado una competitividad internacional y que por lo tanto no necesitan del SGP, y en consecuencia para garantizar una distribución más equitativa de los beneficios. La UNCTAD subraya que en la aplicación de los SGP no ha sido clara la distinción entre las motivaciones, y que en particular, en el caso del SGP de la UE, la reducción de los beneficios a los países más competitivos no se ha traducido en un aumento de las exportaciones de los países menos adelantados (UNCTAD, 1994a, pág. 18).

^{36/} Este problema representa una de las mayores limitaciones al funcionamiento del SGP. Davenport propone que los países que otorgan las preferencias deberían eximir las importaciones cubiertas por el SGP de la imposición de BNAs, también en el caso que sea prevista su reducción progresiva en seguida a acuerdos multilaterales (Davenport, 1994, pág. 35).

cúmulo bilateral (cúmulo comunitario o del país otorgante) y un cúmulo subregional -como el concedido a los países andinos- y regional.^{37/}

- La falta de transparencia estadística. Se propone la consolidación de las estadísticas del SGP con el sistema EUROSTAT-COMEXT.

- La condicionalidad del SGP al cumplimiento de determinadas prioridades relacionadas con los ámbitos ecológico, social y político. Se propone la exclusión de estas condicionalidades.

C. EL NUEVO SGP

La UE ha definido una nueva política para el SGP, vinculada a la evaluación de los cambios ocurridos en el escenario internacional. En primer lugar, según la Comisión, no obstante que el éxito de la Ronda Uruguay tenga como efecto una erosión de los beneficios otorgados por el SGP, la efectiva aplicación de los resultados de la Ronda y la permanencia de algunos obstáculos arancelarios justifica la redefinición y continuación del SGP. Por otra parte, se señala la complementariedad que dicho sistema debe tener respecto al GATT-OMC: el SGP "debe complementar la liberalización multilateral de los intercambios y no sustituirla" (Comisión de las CEs, 1994b, pág. 2).

En segundo lugar, en el marco de la globalización de las economías la reproposición del SGP es beneficiosa para aquellos países más pobres que corren el peligro de verse aún más marginados del comercio mundial. La Comisión destaca que "algunos PVD -¿pero merecen aún este nombre?- han logrado la conexión de sus economías a las redes del comercio internacional y de la producción globalizada." (Comisión de las CEs, 1994b, pág. 1). De allí la exigencia de dirigir el instrumento del SGP hacia los PVD "reales" y de implementar una graduación de los beneficios.

En tercer lugar, la UE considera el SGP, dentro de su política exterior, como estrictamente vinculado a la política de cooperación al desarrollo. En el Tratado de Maastricht, el artículo 130 U establece los objetivos prioritarios de la política de cooperación al desarrollo económico y social sostenible y la inserción armoniosa y progresiva de los PVD en la economía mundial. Se refuerza así la idea de utilizar el SGP para fines del desarrollo económico, contemplando también los aspectos sociales y medio ambientales.

^{37/} Se señala que el proceso de globalización (comercio intra-industrial, ensamblajes off-shore, relocalización, sistemas regionales de producción) conlleva a una profunda revisión de las normas de origen y que la UNCTAD se ha comprometido a formular propuestas para la armonización de las normas en la Revisión política del SGP que se realizará en 1995 (UNCTAD a, 1994). Davenport propone la construcción de un sistema nuevo y uniforme de origen armonizado, liberalizado y simplificado (Davenport, 1994, pág. 34).

En consecuencia, la UE ha identificado dos prioridades que deberá cumplir el SGP durante el período 1995-2004:

"- el SGP es un instrumento dirigido al desarrollo y por lo tanto debe involucrar principalmente a los países que tienen mayores necesidades, es decir los más pobres;

- el SGP debe apoyar un concepto amplio de desarrollo que integre el progreso social y el medio ambiente, y que se base sobre estrategias económicas coherentes, incluyendo los programas de ajuste definidos por las Instituciones de Bretton Woods" (Comisión de las CEs, 1994b, pág. 2).

A finales de 1994, la UE adoptó un nuevo SGP para algunos productos industriales durante el período 1995-1997, que presenta características novedosas (Comisión de las CEs, 1994c). Por otra parte, la Comisión presentará en 1995 una nueva reglamentación del SGP para los productos agrícolas, pescado y productos agrícolas procesados, que se aplicará en los años 1996-1997, en razón de las medidas de arancelización previstas por la Ronda Uruguay.

Los siguientes puntos describen las principales características del nuevo SGP europeo:

1. La UE aplica el principio de neutralidad global, según el cual el nuevo SGP no puede producir una liberalización mayor de la garantizada por la Ronda Uruguay o recuperarla. Por otra parte están previstos regímenes especiales de incentivación de acuerdo a los objetivos establecidos por la cooperación al desarrollo de la UE, los cuales representan una oferta suplementaria en relación a la neutralidad global.

2. El SGP tendrá una duración de tres años.

3. Se han simplificado los contingentes arancelarios. Los límites en volumen han sido sustituidos por una graduación de los aranceles preferenciales según tres listas de productos:

- a los productos sensibles -algunos químicos, abonos, materias plásticas, pieles y cueros, textiles y confecciones, cerámicas y sus productos, vidrio y sus productos, metales, productos eléctricos, equipos de transporte, relojes - Anexo 1 de la reglamentación- se aplica un arancel preferencial de 80% del arancel NMF;

- a los productos semi-sensibles -metales, algunos químicos, maletas y bolsas, otros productos de la cerámica, herramientas, motores, productos eléctricos, herramientas, herramientas para la navegación - Anexo 1 de la reglamentación- se aplica un arancel preferencial del 40%;

- a los productos no sensibles se aplica la franquicia total.

4. A los países menos avanzados y a los países comprometidos en la lucha contra la droga se aplica la franquicia total. Para los países andinos más Venezuela se mantendrá el régimen especial, aunque está previsto un control mediante la evaluación y el diálogo sobre los efectos

de las acciones tomadas contra el narcotráfico. La Comisión puede suspender los beneficios cuando los progresos en la lucha a la droga sean juzgados insuficientes.^{38/}

En lo que se refiere a los productos agrícolas y de la pesca y los agrícolas transformados, para los países andinos y de América Central se renuevan los reglamentos existentes para 1995, en espera del nuevo SGP agrícola y de su extensión a Venezuela en 1996, con excepción de la pesca para este último.

5. La suspensión del SGP prevé el retiro temporal de las preferencias, totalmente o parcialmente, en los siguientes casos:

- fraude y falta de cooperación administrativa;
- acciones comerciales desleales (discriminación de la UE);
- práctica de cualquiera forma de esclavitud;
- exportación de productos manufacturados en las cárceles;
- controles insuficientes sobre el tráfico de droga y reciclaje de dinero;
- incumplimiento de los compromisos contraídos en la Ronda Uruguay.

La aplicación de la suspensión no es automática. Se establece un procedimiento más transparente de audiciones, encuestas e informaciones a los países interesados, mediante avisos en el Diario Oficial de las CEs. La decisión de suspensión la toma el Comité de gestión del SGP. La suspensión temporal tiene duración de un año y es prorrogable si no se demuestra que desaparecieron los elementos que la originaron.

Continúa la previsión de una cláusula de salvaguardia, que está basada en un criterio de daño o amenaza de daño grave y que implementa el restablecimiento de los aranceles NMF en cualquier momento a solicitud de un Estado miembro o por iniciativa de la Comisión. Se debe realizar una investigación y los países involucrados son informados de las medidas antes de sus aplicación efectiva. Asimismo, continúan teniendo efecto las cláusulas de salvaguardia previstas por la PAC y la política comercial.

Finalmente, los beneficios del SGP no pueden ser otorgados a los países/sectores afectados por medidas antidumping y anti-subsidios.

^{38/} La Comisión presentará al Comité de gestión del SGP (compuesto por los representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión) un informe anual sobre los progresos en la lucha contra la droga. La suspensión de los beneficios se realiza después de haber consultado al país en cuestión.

6. La graduación de las preferencias sirve para transferir los beneficios del SGP de los países relativamente más desarrollados a los países pobres, para algunos sectores sensibles,^{39/} y se realiza a través de un mecanismo sector/país basado sobre el criterio de la especialización relativa ponderada al nivel de desarrollo.^{40/}

En el caso de los países con ingreso por habitante superior a 6000 dólares -países de Asia Oriental y Medio Oriente- y para los sectores sensibles involucrados, el beneficio de los aranceles preferenciales alcanza el 100% en 1995, y se reduce a 50% en 1996 y a cero en 1997. Los países con ingreso por habitante inferior a 6000 dólares -otros países de Asia Oriental, países de la ex-Unión Soviética y algunos países latinoamericanos- se benefician con el 100% de las preferencias en 1995 y 1996, y con el 50% en 1997. En particular, la graduación tiene efecto sobre algunos países latinoamericanos/sectores como Argentina -cuero y pieles-, Brasil -cuero y pieles - papel -calzados - productos de acero - material de transporte- Chile -abonos- y México -productos de acero-. Para todos los países y los sectores sometidos a la graduación, las preferencias serán completamente suspendidas en 1998 a fin de respetar el principio de la neutralidad global.

Por otra parte, a partir de 1996 se aplicará un mecanismo de solidaridad que excluye un país/sector del arancel preferencial, independientemente del nivel de desarrollo, cuando sus exportaciones hacia la UE superan el 25% de las exportaciones de todos los países beneficiarios para el mismo sector y productos.^{41/} Finalmente, la graduación no puede otorgar a los países un nivel de acceso preferencial más favorable del aplicado en 1993.

7. Con respecto a la política de cooperación al desarrollo de la UE, están previstos regímenes especiales de incentivación que tienen como objetivo promover el progreso social y la protección del medio ambiente. Su aplicación comenzará a regir en 1997, a menos que a través de las negociaciones informales en el ámbito OCDE, UNCTAD y la OMC, se establezca una anticipación. La cláusula social se refiere a la aplicación y al respeto de las normas de las

^{39/} Los sectores involucrados son: minerales, productos químicos, abonos, materias plásticas y caucho, cuero y pieles y sus trabajos, madera, papel, textil y confecciones, calzado, vidrio y cerámica, bisutería y metales preciosos, productos de acero, metales comunes, electromecánica, electrónica de consumo, automóviles, materiales de transporte, óptica y relojería, mercancías y productos varios.

^{40/} El criterio de ponderación del nivel de desarrollo se cuantifica con un índice de desarrollo que se compara el ingreso por habitante y el valor de las exportaciones de un país X con los de la UE. El índice de especialización es el resultado de la relación entre las importaciones en un sector determinado procedente de un país X respecto al total importado por aquel sector de la UE, y dicho total respecto a las importaciones totales comunitarias. La combinación de los dos índices permite identificar los países/sectores a los cuales aplicar la graduación de las preferencias.

^{41/} El mecanismo de solidaridad se aplica a Chile en el sector de los abonos y a Brasil para los sectores del papel y del material de transporte.

Convenciones de la OIT.^{42/} La cláusula del medio ambiente se relaciona con la adopción de las normas de la Organización Internacional de la Madera Tropical sobre la explotación, sustentable de los bosques, y se aplica a los productos de madera tropical.^{43/} La Comisión prevé una extensión de la cláusula cuando se fijarán nuevas Convenciones internacionales sobre otros aspectos medio ambientales.

Los regímenes especiales prevén un margen preferencial suplementario de 20% -30% en caso de acumulación de las dos cláusulas- en relación al régimen normal. Los países que deseen beneficiarse deben presentar una solicitud fundada y una declaración sobre el respeto de las normas internacionales. Los regímenes funcionarán basados en un sistema de certificación de la conformidad de los productos exportados a las normas internacionales. El control sobre la autenticidad de la certificación se efectuará mediante la cooperación administrativa. Finalmente se señala que la Comisión propondrá para el nuevo SGP del 1998 una cláusula sobre propiedad intelectual.

D. AREAS DE DESARROLLO DEL DIALOGO SOBRE EL SGP

Se puede presentar una breve comparación de las características del nuevo SGP de la UE en relación a las críticas y sugerencias propuestas por el Grupo de Río. Naturalmente los resultados son contradictorios. El nuevo régimen preferencial ha mejorado notablemente con la simplificación de la modulación de las preferencias y, especialmente, con la eliminación de los límites cuantitativos. Además, se han renovado los esquemas especiales para los países andinos y los centroamericanos. Sin embargo, la duración, aumentada en tres años, resulta aún insuficiente para garantizar estabilidad a los exportadores para sus programas de inversión. La transparencia de los procedimientos para la suspensión de los beneficios del SGP ha aumentado, aunque se señala el hecho que después de un año deben ser los países involucrados quienes aporten las pruebas a la Comisión para evitar la prórroga de la suspensión temporal. El aspecto más negativo es el relativo a la prórroga de la aplicación de las cláusulas de salvaguardia y de las medidas antidumping y anti-subsidios. Asimismo, no ha sido tomada en cuenta la posibilidad de considerar los orígenes, por lo que la situación continúa sin variaciones.

La graduación no es arbitraria sino que tiene como base un índice de desarrollo y especialización sectorial de las exportaciones. Sin embargo, la fórmula del índice toma en consideración el nivel de especialización solamente en relación al mercado de la UE y no del mercado mundial, como ha sido sugerido por el UNCTAD, en un momento preciso y no respecto

^{42/} En particular, se trata de las Convenciones N°s. 87 y 98 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al trabajo.

^{43/} En el anexo VI del Reglamento del SGP se indican los productos contemplados. Se hace referencia, por ejemplo, al palissandro brasileño y a la madera rosa femenina (Comisión de las CEs, 1994c).

a un período de tiempo. Tampoco considera el grado de apertura de los mercados latinoamericanos, como lo propuso el Grupo de Río. Por lo tanto, algunos países latinoamericanos como -Brasil, Argentina, Chile y México- se ven afectados por la graduación en sectores importantes como productos de acero, materiales de transporte, cuero y pieles.

En contradicción con las sugerencias del Grupo de Río, la UE ha adoptado, a partir de 1997, las cláusulas de tipo social y medio ambiental. Asimismo, para 1998 se prevé la aplicación de una cláusula sobre la propiedad intelectual. La UE comienza así a aplicar un "SGP verde", otorgando preferencias adicionales a los bienes producidos respetando el medio ambiente -madera tropical-, y pide el respeto de los derechos sindicales y protección para la infancia. La referencia de las cláusulas a las normas establecidas a nivel multilateral por parte de la OIT y de la OIMT constituye un factor positivo, al igual que el diálogo previsto con los PVD, por realizarse en 1995 y 1996 en el ámbito OCDE, OMC y UNCTAD. Sin embargo, las cláusulas no prevén acciones suplementarias como las de "acelerar la inclusión de los productos agrícolas de clima templado y la reducción de sus aranceles a cero, o una mayor liberalización del comercio de textiles y prenda de vestir" (UNCTAD, 1994a, pág. 23), o las limitaciones de las cláusulas de salvaguardia y de las medidas antidumping.

De la comparación de las características del nuevo SGP de la UE con las críticas del Grupo de Río surgen numerosas ineficiencias -normas de origen, duración del esquema, obligación de la prueba, graduación-, lo que requiere una profundización del diálogo para intentar mejorar el esquema. Un paso importante podría ser vincular el cumplimiento de las cláusulas sociales y ambientales a compromisos suplementarios de la UE respecto de la reducción de las BNAs y la realización de nuevos programas de cooperación industrial y tecnológica para mejorar tanto las condiciones y la productividad del trabajo como los procesos de producción sustentable en las industrias latinoamericanas. En efecto, la posibilidad para los PVD de compatibilizar el desarrollo del sistema productivo con el progreso social y la sustentabilidad medio ambiental, depende también del acceso a los mercados de los países desarrollados. Lo anterior permite un aumento de los ingresos y de las inversiones en nuevas tecnologías y sistemas de calidad. Por otra parte, sería importante conocer el nuevo SGP de la UE respecto de los productos agrícolas, de la pesca y transformados, para evaluar la ampliación de la cobertura y las preferencias otorgadas.

Cabe señalar que los países latinoamericanos deberían continuar en su intento de abrir el diálogo en relación a nuevas áreas del comercio. En efecto, paralelamente a la Ronda Uruguay han sido formuladas una serie de propuestas que tienen que ver con la ampliación del SGP al área de los servicios y de las inversiones extranjeras directas. Un estudio encargado por la UNCTAD (Davenport, 1994) indica algunas hipótesis sobre las posibilidades de estimular las exportaciones de servicios y las entradas de ingresos de factores (capital y trabajo) de los PVD, tanto a través de la concesión de preferencias, como mediante la reducción de impuestos sobre la repatriación de los ingresos de los trabajadores residentes en el exterior y sobre los insumos para las subsidiarias y filiales de los PVD en los países más industrializados. Asimismo, se auspicia la apertura de los mercados de servicios en los países más industrializados para un acceso de los PVD en sectores no cubiertos por el GATT -como el transporte aéreo y naval-. Finalmente, se recomiendan tratamientos especiales preferenciales en el campo de las licitaciones de los

gobiernos de los países más industrializados, incluyendo sectores de servicios como el de la construcción, por ejemplo a través de la posibilidad de participar a las licitaciones públicas que tengan un valor bajo de contrato, siendo así más accesibles a las empresas de los PVD.

Mediante la concesión de preferencias, el SGP favorece las inversiones en sectores importantes de exportación. Sin embargo, considerando la importancia creciente de los flujos de IED en la creación de sistemas integrados de producción a nivel regional y mundial, se señala la necesidad de plantear medidas homogéneas para favorecer las IED en los PVD, como por ejemplo incentivos fiscales, incluyendo la posibilidad de que las empresas efectúen depreciaciones especiales de las inversiones en los PVD; asistencia técnica para promover las inversiones en los PVD -consultoría, formación-; asistencia técnica para el comercio -financiación y garantías a las exportaciones, actividades de promoción del comercio-. Sería importante, además, que los PVD desistan de la carrera competitiva por atraer IED a través de medidas fiscales y otros incentivos que crean distorsiones en la distribución de las inversiones. En este sentido, se requiere una observación estricta de las indicaciones del Banco Mundial sobre las IED (Davenport, 1994, pág. 38).

La misma UE señala que el viejo SGP puede tener solamente una eficacia limitada cuando se toman en consideración las características principales de la globalización económica. Actualmente, las barreras arancelarias representan un obstáculo menor para los intercambios mundiales. La nueva barrera la constituye la exclusión de un país o de una industria de las nuevas formas de producción integradas regionalmente o a nivel mundial. "El comercio se efectúa en parte a través de redes de empresas o grandes transnacionales y mediante la utilización creciente de servicios avanzados de marketing, finanzas, telecomunicaciones y transporte" (Comisión de las CE, 1994b, pág. 1). Las barreras al comercio son cada vez más estructurales. En consecuencia, el objetivo de favorecer el desarrollo industrial debería perseguirse complementando y vinculando el instrumento del SGP con otros instrumentos más efectivos, como son los de cooperación industrial y tecnológica, de asistencia técnica al marketing, de estímulos para la integración en las redes internacionales de producción y comercialización.

Finalmente, más allá de las características de la globalización que conllevan a la búsqueda de un nuevo enfoque para el SGP, la regionalización creciente, particularmente importante en el caso europeo, impone un fortalecimiento del esquema de las preferencias. La realización de nuevos acuerdos de asociación entre la UE y los países limítrofes implica la concesión de preferencias, aunque recíprocas, que provocan una erosión suplementaria del SGP. Los PVD que no forman parte de los países privilegiados por la UE, se ven marginados, obteniendo los beneficios menores del SGP. Esta situación, llamada pirámide de los privilegios, se aplica claramente a América Latina que, beneficiándose del SGP, recibe menos beneficios en relación con los países que gozan de acuerdos preferenciales, a saber los del Espacio Económico Europeo, los PECO y los países del Mediterráneo del Sur (véase el Capítulo V).

A fin de evitar esta marginación resulta prioritario para América Latina efectuar una acción decidida de lobby, con el objeto de lograr que con la regionalización progresiva de la UE se cumpla una expansión paralela de la cobertura de sus productos bajo el SGP y una reducción progresiva tanto arancelaria como de las BNAs (UNCTAD, 1994a, pág. 12).

IV. EL DESARROLLO DEL MERCADO UNICO EUROPEO Y LAS BARRERAS IMPLICITAS AL COMERCIO

A. LOS PRINCIPIOS BASICOS Y LOS EFECTOS DEL MERCADO UNICO SOBRE EL COMERCIO LATINOAMERICANO

A finales de 1992 se completó oficialmente el programa de establecimiento del Mercado Unico Europeo. Su objetivo es crear un mercado amplio, abierto y competitivo, en el cual las empresas puedan gozar de mayores economías de escala y aumentar su competitividad. La liberalización del comercio es uno de los elementos principales del programa del Mercado Unico (MU), lo que es coherente con el objetivo de crear un mercado abierto y competitivo. Sin embargo, es importante subrayar que la escogencia de la política del MU no se ha basado solamente sobre la adopción de los principios de libre competencia e intercambio, sino también, y principalmente, sobre el examen de la posición relativa de las industrias europeas de alta tecnología y con fuerte demanda, en el marco de la carrera mundial por el liderazgo competitivo.

Comparando, en 1985, la productividad de los mayores países europeos, Estados Unidos y Japón en los distintos sectores con demanda fuerte, media o débil (véase la definición en el Capítulo I), el atraso europeo era evidente, especialmente en los sectores de alta tecnología y con fuerte demanda. De allí la necesidad de realizar el MU para incrementar las economías de escala, la especialización, la eficiencia y la productividad de la industria europea y alcanzar así ventajas competitivas en el mercado global. Como se vio anteriormente, el mismo ejercicio ha sido realizado recientemente por la Comisión a fin de lanzar una política de competencia de la UE (Capítulo I).

En consecuencia, se podría afirmar que la adopción de los principios del libre intercambio y de la libre competencia son en realidad instrumentales al objetivo básico de impulsar la industria europea y desarrollar su competitividad a nivel global en relación a los competidores estadounidenses y japoneses. La creación del MU se inserta en este marco, así como la reciente propuesta de una política de competencia de la UE. En este sentido, es evidente la característica "ofensiva" de la política del MU y de allí la escasa atención que la UE ha dedicado a los efectos del MU sobre los PVD.

Por otra parte, la posibilidad que el MU se convierta en una "fortaleza europea" es motivo de preocupación a nivel mundial. En efecto, la creación del MU constituye una liberalización efectiva de los intercambios a nivel regional, mientras que puede tener efectos discriminatorios en relación al resto del mundo. En este sentido, la consolidación del MU puede acarrear la adopción de políticas comerciales proteccionistas para fines "defensivos". Las dificultades existentes para realizar los ajustes en los sectores sensibles -siderúrgico, agrícola y alimentario, textil y de vestuario-, a causa de los costos sociales, especialmente en las regiones de la UE

menos desarrolladas,^{44/} pueden llevar a la adopción de BNAs que limiten la apertura a la competencia internacional. En efecto, las medidas proteccionistas pueden ser complementarias a la implementación de las políticas estructurales, los llamados Fondos Estructurales, de ayuda a las regiones comunitarias menos desarrolladas, que están amenazadas por los efectos centralizadores a causa del proceso de liberalización en el interior del MU.

Más aún, la reciente crisis europea -con el aumento dramático del desempleo- ha tenido repercusiones en términos de nuevas críticas al objetivo de la competencia global, a la creciente internacionalización económica, y a la transferencia de la producción a los PVD. "Durante la década pasada, la competencia tecnológica se ha traducido en una competencia en materia de supresión de empleos y de disminución de los niveles de vida. (...) las ganancias de productividad y la racionalización económica deberían distribuirse en todos los electores y no solamente a los accionistas y a los gerentes; si las ganancias de productividad empobrecen a los obreros y reducen los niveles de vida de las clases populares, se corre el riesgo de producir una terrible protesta política" (Pfaff, 1993). En consecuencia, subsisten problemas internos en la UE causados por el MU, que pueden llevar a la utilización de medidas selectivas de protección, especialmente las no arancelarias.

En síntesis, los efectos de la creación del MU sobre los intercambios comerciales y flujos de inversiones internacionales pueden ser resumidos en los siguientes puntos:

1. Creación del intercambio: el aumento del crecimiento del PIB europeo ^{45/} determina un aumento de las importaciones, en particular de los productos con una fuerte elasticidad demanda/ingreso (efecto ingreso); las importaciones aumentan cuando el arancel común es más bajo que los anteriormente aplicados en cada país miembro (efecto estático de creación).
2. Desviación del intercambio: el aumento de la productividad y de la competitividad de las empresas europeas provoca una reducción de las exportaciones de los competidores en el mercado europeo y mundial (efecto dinámico de sustitución); las importaciones comunitarias disminuyen cuando el arancel común es más alto que los aplicados anteriormente en cada país miembro (efecto estático de desviación).
3. Variación en los términos de intercambio: aumento de los términos para los socios que obtienen un aumento del precio para sus exportaciones a causa del incremento de la demanda europea, y una disminución del precio de las importaciones procedentes de la UE a causa de la

^{44/} "Un estudio reciente de la CE señala que los rubros que se verán más afectados en Grecia y Portugal son los textiles y los tejidos de punto, la industria alimenticia y los productos metálicos" (Izam, 1993).

^{45/} De acuerdo al Informe Cecchini, se espera que la creación del MU genere un incremento de 4.5% del PIB, la creación de 1.8 millones de nuevos empleos y una reducción de 6.1% de los precios al consumidor. Estos beneficios se producirían por una sola vez y se obtendrían en el mediano plazo.

transferencia del incremento de la productividad europea en la reducción de los precios (Secchi, 1993).

4. Ajustes internos en los sectores sensibles: la creación del MU implica ajustes que pueden causar un aumento de la utilización de las BNAs.
5. Armonización de normas técnicas y de calidad de los productos: por una parte, la eliminación de las diferentes normas nacionales intra-comunitarias favorecen las exportaciones de los terceros países y, por otra, el establecimiento de normas comunitarias substitutivas de las nacionales a un nivel superior dificulta el acceso exterior.
6. Eliminación o reducción de obstáculos fiscales: la eliminación de los obstáculos fiscales en las fronteras nacionales y la reducción prevista del Impuesto al Valor Agregado a nivel comunitario para los productos básicos, debería favorecer las exportaciones de los terceros países y especialmente las latinoamericanas (Grabendorff, 1992).
7. Desviación de las IED: la creación del MU puede desviar los flujos de IED de los Estados miembros de destinaciones externas a internas a la Comunidad. Asimismo se atraerían flujos de IED externos, que de otra forma habrían tenido distintas direcciones.^{46/}

En síntesis, "la mayoría de los estudios sobre los primeros estadios de la integración Europea han concluido que la creación de intercambios supera la diversión comercial, facilitada en parte por el progreso en la liberalización global" (IMF, 1994a, pág. 99). Sin embargo, los efectos de la consolidación del MU son diferentes según las distintas estructuras de los flujos comerciales que las áreas geográficas externas tienen con la UE.

La evaluación de estos efectos sobre el intercambio de la UE con América Latina la han efectuado distintos estudios. Por ejemplo, en lo concerniente el efecto de creación de intercambio, el Fondo Monetario Internacional estimó que el establecimiento del MU habría comportado un crecimiento del PIB latinoamericano de 0.1% anual, comparado con un 0.4% para los países asiáticos (Page, 1990). Otro estudio previó tasas de crecimiento de 1.53% a 2.05%, para las importaciones de la UE provenientes de América Latina, lo que equivale a 3.5-4.5 billones de dólares (en valores de 1987) (Bagella, 1989).

Sin embargo, la crisis económica que se ha verificado en los últimos años en Europa no ha permitido la materialización de los beneficios originados por el MU. Por el contrario, la confrontación del ciclo económico negativo de la UE con el ciclo positivo de América Latina, ha producido un estancamiento de las importaciones de la UE y un aumento de las latinoamericanas. Es así como la balanza comercial europea ha pasado de un déficit de 10.2 billones de ecus, en 1990, a un superávit de 1.6 billones, en 1993. Además de los efectos

^{46/} Desde 1985/86, año de comienzo del "proyecto 1992", han crecido considerablemente las IED de Estados Unidos y Japón hacia la UE, y las operaciones de adquisición y fusiones al interior de la Comunidad.

cíclicos, es importante señalar que "América Latina podría beneficiarse con el aumento de las importaciones de la Comunidad si su estructura de exportaciones correspondiera a las necesidades reales de este mercado y si éstas pudieran competir en términos de precios y calidad tanto con el resto del mundo como con una producción europea más eficiente" (CEPAL, 1991, pág. 47).

A este respecto existen opiniones no muy divergentes. Considerando la estructura comercial de América Latina, el MU comporta efectos adversos o marginalmente positivos. "En conclusión, todo indicaría que las consecuencias del MU en el comercio de América Latina serán, al menos en el corto y mediano plazo, adversas. Y no sólo en lo que tiene relación con el territorio comunitario, sino también respecto al resto del mundo, porque la CE también mejorará su posición competitiva en los mercados internacionales, incluyendo el latino-americano" (Izam, 1993, pág. 160). "Del análisis de la estructura de los flujos comerciales entre la UE y América Latina resulta que la creación del MU comportará ventajas marginales para esta última" (Secchi, 1993). Sin embargo, es preciso destacar que las conclusiones anteriores sobre el impacto del MU mezclan consideraciones que abarcan la política comercial y las relaciones privilegiadas de la UE con algunas áreas limítrofes. Según un balance general, "las relaciones comerciales entre América Latina y Europa no sufrirán modificaciones drásticas por la realización del MU, debido a que los aspectos más problemáticos, es decir la PAC y los privilegios garantizados a otros PVD, no están directamente influenciados por el "proyecto 1992" (Durán, 1992).

La mayoría de las exportaciones son bienes básicos que tienen una baja elasticidad de demanda respecto al ingreso y que deben afrontar las barreras de la PAC -productos agrícolas, carne y lácteos- y de otras BNAs -productos siderúrgicos-, aunque menores que en el pasado a raíz del éxito de la Ronda Uruguay. Las exportaciones de petróleo serán afectadas considerablemente por la definición de la Carta Europea de la Energía, que prevé un aumento en el abastecimiento de las repúblicas de la ex-URSS y probablemente también de los países productores del Mediterráneo. Las exportaciones de bienes manufactureros podrían tener un aumento más considerable -mayor elasticidad de la demanda respecto al ingreso y a los precios-, especialmente las de los sectores tradicionales.^{47/} No obstante lo anterior, se debe tomar en cuenta la persistencia de barreras en el sector textil y del vestuario, a pesar del éxito de la Ronda Uruguay. Estas barreras podrían endurecerse para proteger las industrias de las regiones europeas menos desarrolladas. Asimismo, el aumento previsto de la productividad europea constituye un motivo de mayor competencia para las manufacturas latinoamericanas en el MU y a nivel mundial. A esto último se agrega la fuerte competencia de otros países -especialmente los asiáticos- y las mayores preferencias comerciales otorgadas por la UE a áreas geográficas limítrofes: Europa del Este y Mediterráneo. Serán las ERIs que tienen las mayores especializaciones intra-industriales en el comercio con la UE las que podrán beneficiarse del crecimiento esperado del MU. Sus exportaciones manufactureras pueden aumentar a tasas

^{47/} Los beneficios de la integración para la fuerza competitiva industrial son menores en los sectores tradicionales, en particular en las industrias con alta intensidad de trabajo y de capital físico maduro, y de escasa calidad, mientras que son mayores en los sectores con producciones con alta intensidad de habilidades y de I&D, donde se pueden explotar grandes economías de escala (UNCTAD, 1993, pág. 24).

superiores a los niveles justificados por las pasadas elasticidades-ingreso y precio. En el campo de los servicios, la liberalización del MU producirá un aumento de la competitividad de las empresas europeas y el establecimiento de estándares técnicos de alta calidad que dificultarán el acceso de los servicios latinoamericanos. El Cuadro 12 ilustra los efectos de la creación del MU sobre el comercio latinoamericano.

En conclusión, la creación del MU representa un desafío y una oportunidad para América Latina. Un desafío, dado que las empresas latinoamericanas están llamadas a reforzar el cambio estructural de sus sistemas productivos y a desarrollar sus competitividades para acceder al MU. Una oportunidad, porque existe la posibilidad de impulsar nuevas relaciones económicas entre el MU y los nuevos mercados sub-regionales latinoamericanos (como el Mercosur).

B. PUESTA EN MARCHA Y DESARROLLO DEL MERCADO UNICO: EL CRECIMIENTO DE LAS BARRERAS IMPLICITAS

Aunque la creación del Mercado Unico ya se haya llevado a cabo, la UE continúa la tarea de liberalizar el mercado europeo. En efecto, "la creación del MU no es un capítulo cerrado, su puesta en marcha y su funcionamiento eficiente siguen siendo una prioridad" (Comisión de las CE, 1993c). En consecuencia, la UE ha establecido un programa estratégico "Valorizar al máximo el Mercado Interior" el cual está dirigido a completar, manejar, y verificar el desarrollo futuro del mercado interno europeo.

Las acciones de la Comisión para completar el MU son necesarias, dado que aún no han sido adoptadas algunas medidas establecidas por el Libro Blanco de 1985, concernientes al programa de creación del MU: la legislación de las sociedades, la imposición fiscal y la propiedad intelectual e industrial. A su vez, el manejo del MU es necesario para garantizar la conformidad y la transparencia en la transposición de las normas comunitarias en las legislaciones nacionales,^{48/} y para asegurar una elevada calidad y uniformidad en la implementación de las normas comunes a través de una cooperación administrativa más estricta. Las acciones para el desarrollo futuro del MU consideran medidas para garantizar la transparencia y la adopción "proporcional" de nuevas iniciativas legislativas de la Comisión, la comunicación e información, el perfeccionamiento del contexto operativo de las empresas -perfeccionamiento de las normativas técnicas, de la evaluación de la conformidad y calidad de los productos-. Otras áreas importantes para el desarrollo del MU son las relativas a su interacción con la política de la competencia, de protección del medio ambiente y de realización de las redes transeuropeas de transporte y

^{48/} "En la fecha fatídica de 31 de diciembre de 1992, de las 282 medidas previstas inicialmente por la Comisión para la realización del MU, 18 solamente debían aún ser aprobadas; sin embargo, las disposiciones comunitarias no se habían traducido en normas nacionales sino para el 72% de ellas" (Secchi, 1993, pág. 789).

UN RESUMEN DEL IMPACTO DEL MERCADO UNICO SOBRE AMERICA LATINA

Factores principales	Productos tropicales y bebidas					Productos de clima templado				
	Café	Banano	Cacao	Tabaco	Fruitas tropicales flores y pescado	Cereales	Carne	Soya	Azúcar	
Crecimiento del ingreso	Moderadamente positivo	Positivo	Positivo		Fuertemente positivo		Moderadamente positivo	Moderadamente positivo		
Efectos precio	Positivo		Positivo	Negativo						
Cambios en la demanda	Depende de la calidad		Posible, depende de la preferencia del consumidor por el cacao africano							
Integración vertical de la producción de la UE/aumento de las economías de escala	Potencialmente negativo									
Estándares técnicos y de seguridad			Depende de los estándares del chocolate	Negativo	Potencialmente negativo		Potencialmente negativo			
Remoción de cuotas bilaterales/acuerdos preferenciales		Positivo, excepto para islas del Caribe								

El impacto del Mercado Unico está influenciado positivamente en forma moderada por los cambios de la PAC y los resultados de la Ronda Uruguay

Factores principales	Productos minerales				Productos manufactureros			Inversiones extranjeras directas	Servicios Transportes, telecomunicaciones, servicios financieros
	Minerales	Metales y minerales procesados	Petróleo	Textiles, vestuario y cuero	Otros				
Crecimiento del ingreso		Moderadamente positivo	Moderadamente positivo	Positivo	Fuertemente positivo				
Cambio en la demanda	Moderadamente negativo								
Aumento de la competitividad de la UE y medidas de liberalización del mercado	Moderadamente negativo	Moderadamente positivo	Negativo					Negativo	
Integración vertical de la producción de la UE/aumento de las economías de escala							Potencialmente negativo		
Estándares técnicos y de seguridad					Negativo			Negativo	
Regulaciones medio ambiente		Positivo	Negativo					Negativo	
Remoción de cuotas nacionales/acuerdos bilaterales preferenciales			Negativo	Incierto	Incierto			Negativo	

Fuente: IRELA y cambios del autor.

Nota: El cuadro indica sólo los efectos más significativos. Los efectos indirectos o débiles han sido excluidos por motivos de claridad. Los efectos de precio derivan de los cambios en la TVA.

telemáticas. Finalmente, está prevista la liberalización y desreglamentación de los sectores de servicios -finanzas, seguros, transporte, telecomunicaciones-, que generarán nuevas oportunidades de comercio.

La creación del programa estratégico demuestra que la realización del MU se presenta como un proceso gradual, y que es necesario seguir su realización para evaluar los efectos sobre el intercambio con el exterior. En efecto, además de la eliminación de las barreras nacionales al intercambio, existen nuevas medidas que la UE está adoptando para el desarrollo del MU, que pueden representar barreras implícitas a las exportaciones, es decir "mecanismos que no están diseñados específicamente para la defensa de la producción europea, pero que sin embargo significan obstáculos importantes para las exportaciones latinoamericanas" (Grupo de Río, 1993, pág. 37). Se trata principalmente de estándares de producción, etiquetado y empaque, procedimientos de certificación de calidad y marcas, normas de seguridad y protección del consumidor y reglamentaciones ambientales, fitosanitarias y veterinarias. La preocupación es que "la armonización de estas disposiciones se haga en función de las legislaciones nacionales más estrictas, lo que implicará en el corto plazo mayores dificultades para el acceso de ciertos productos latinoamericanos al mercado" (Izam, 1993, pág. 158).

En lo que respecta a las relaciones entre el Mercado Unico y "una política exterior dinámica y abierta", está prevista:

- la eliminación de las barreras nacionales al comercio, anteriormente permitidas por el Artículo 115 del Tratado de Roma;^{49/}
- la abolición, uniformidad y simplificación de los procedimientos aduaneros, documentación para la importación y controles zoo-sanitarios y fito-sanitarios;
- la armonización de las normas y estándares técnicos, requerimientos de certificación de calidad de los productos;
- la aplicación de los "sellos verdes" a nivel comunitario;
- la apertura de las licitaciones públicas nacionales.

1. La eliminación de las barreras nacionales al comercio **(ex artículo 115)**

El informe anual de la Comisión sobre el grado de realización del MU señala que han sido efectuadas acciones para eliminar la fragmentación en los mercados nacionales a través de la eliminación de los regímenes nacionales de importación (ex artículo 115). Los nuevos

^{49/} Las medidas de vigilancia autorizadas por la Comunidad bajo el artículo 115 han sido reducidas de 1.300, en 1987, a 185, en 1991 (European Economy, 1993a, pág. 189).

reglamentos de la UE para "la aplicación de un régimen común de importación derogan todas las restantes restricciones nacionales ^{50/} y establecen un número limitado de contingentes cuantitativos comunitarios para China". (Comisión de las CEs, 1994d, pág. 23). Asimismo, la UE abolió el mecanismo nacional que permitía a los Estados miembros decidir autónomamente la aplicación de medidas de salvaguardia a nivel nacional, y los procedimientos del Tratado CECA que limitaban la libre circulación del carbón y acero procedente de terceros países entre los Estados miembros, mientras que los contingentes comunitarios no pueden ser divididos entre los Estados miembros -por ejemplo para los productos textiles-. El éxito de dichas acciones se puede apreciar más claramente si se recuerda que sólo en el mes de enero de 1993, Holanda y Alemania han abolido 6.500 cuotas nacionales sobre bienes extracomunitarios (The Economist, 3 Julio 1993).

Por lo tanto, se puede afirmar que las preocupaciones sobre una substitución de las barreras nacionales por limitaciones comunitarias de niveles superiores no se han concretado hasta ahora. Al contrario, la UE ha perseguido el objetivo de la apertura superando los obstáculos y las críticas de los estados miembros, especialmente de los del Sur de Europa.

No obstante lo anterior, se reitera que permanecen las barreras comunitarias sobre el comercio agrícola a causa de las Organizaciones Comunes de Mercado previstas por la PAC. El debate ha sido intenso en el caso del comercio del banano: los países latinoamericanos exportadores y estados miembros como Alemania, Bélgica y Holanda, han criticado en la UE y en el seno del GATT, los nuevos contingentes comunitarios que han substituido los nacionales.^{51/} El nuevo régimen preveía la importación en franquicia desde los países tradicionales ACP y la aplicación de una cuota tarifaria anual de 2 millones de toneladas procedentes de países no ACP y de países ACP no tradicionales, con un arancel reducido de 100 ecus/ton., y de 850 ecus/ton. para las importaciones sobre el nivel establecido. A raíz de las protestas, la UE aumentó los contingentes a 2.2 millones de toneladas en 1995 -pasando a 2.553.000 ton. con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia a la UE-, y disminuyendo el arancel de 100 a 75 ecus/ton. Esta oferta europea ha provocado una división entre los países latinoamericanos que la han aceptado -Costa Rica, Colombia, Nicaragua y Venezuela-,^{52/} y los que rechazaron la propuesta comunitaria. La Asamblea paritaria ACP/UE, a su vez, ha

^{50/} Para un período provisional han sido derogadas las autorizaciones otorgadas a Francia y Reino Unido, para limitar la importación de bananos procedentes de países de abastecimiento no tradicionales (países centroamericanos). Con el establecimiento de la organización común de mercado para el banano (1 julio 1993), las derogaciones han sido eliminadas.

^{51/} Los países latinoamericanos han señalado que las restricciones comunitarias provocarían pérdidas anuales de alrededor de 350 millones de dólares, y la eliminación en tres años de 170.000 empleos y de 35.000 ha. de cultivos (UNCTAD, 1993a, pág. 43).

^{52/} El contingente ha sido repartido así: 23.4% para Costa Rica, 21% Colombia, 3% Nicaragua y 2% Venezuela; los otros países latinoamericanos exportadores tradicionales de banano deberían gozar del 46.51% del contingente en 1995.

protestado contra el aumento de los contingentes de importación para América Latina y solicitó a la Comisión rechazar las nuevas concesiones otorgadas a los exportadores de la "zona dólar", para respetar la Convención de Lomé V.^{53/}

El caso del banano ilustra claramente los conflictos que surgen entre la aplicación de los principios de libre comercio y tanto la utilización de la política comercial para fines de desarrollo (Convención de Lomé), como la existencia de relaciones históricas y políticas privilegiadas de la UE con áreas particulares como la de los países ACP.

Finalmente, además del efecto positivo de la substitución de las barreras nacionales con las comunitarias, "la desfragmentación del mercado europeo podría, por sí sola, favorecer las exportaciones a la Comunidad" (CEPAL, 1992, pág. 14). En relación a este último probable efecto, un estudio (Matthews A. et al., 1990) señala que las exportaciones latinoamericanas podrían aumentar hacia mercados como los de Francia y de Reino Unido, históricamente cubiertos por flujos comerciales de otros terceros países tradicionales (países ACP, ex colonias).

2. La remoción, uniformidad y simplificación de los procedimientos aduaneros

A fin de facilitar la libre circulación de bienes al interior del MU, han sido eliminados numerosos procedimientos aduaneros y se armonizaron los controles zoo-sanitarios y fito-sanitarios en las fronteras intra-comunitarias. Subsisten solamente los controles sobre los bienes sensibles -droga, armas, transporte de desperdicios, bienes culturales-.

No obstante, subsisten algunos problemas que dificultan la libre circulación de los productos. Como lo reconoce la misma Comisión, el atraso en la creación de Organizaciones Comunes de Mercado ha causado la falta de armonización de los controles para algunos productos agrícolas y para el alcohol (Comisión de las CEs, 1994d, pág. 3). Asimismo, "las normas y los procedimientos de control fitosanitario -de flores, frutas y hortalizas- dentro del MU se hallan formalmente unificados pero, en la práctica, continúan siendo bastante diferenciados de un Estado miembro a otro, tal como lo observan a diario nuestros exportadores" (Grupo de Río, 1993, pág. 25). Se necesita, por lo tanto, una acción continua por parte de la Comisión a fin de garantizar una homogeneización efectiva de los controles en las fronteras.

En el marco del programa estratégico para valorizar el MU, a fin de garantizar una elevada y homogénea calidad de los controles en las fronteras externas y el logro de resultados equivalentes, para evitar fenómenos de desviación de los flujos, la Comisión ha lanzado la

^{53/} La Asamblea ACP/UE en particular, ha solicitado a la Comisión "a) adoptar lo más rápidamente posible el principio de la transferibilidad de las cuotas ACP según las similares disposiciones previstas para los proveedores latinoamericanos en el marco del acuerdo del GATT, b) autorizar, con un reglamento especial, los Estados ACP que hayan tenido pérdidas agrícolas considerables por razones de fuerza mayor, a cubrir sus déficits a través de otros proveedores ACP u otras fuentes disponibles" (Notas de prensa, 1994).

iniciativa "Aduanas 2000" que prevé una colaboración administrativa estricta entre las aduanas externas de los Estados miembros, capacitación de los funcionarios aduaneros, informatización de los procedimientos aduaneros, identificación de los trámites más eficientes y minimización de los gastos para los usuarios. Esta iniciativa pretende reducir los casos de tratamiento diferenciado en el control de las importaciones que existen entre las aduanas de los países miembros de la UE.

3. La armonización de las normas y estándares técnicos, y los requisitos de certificación de calidad de los productos

Otra tarea importante es la armonización de las normas y estándares técnicos y de los requisitos de conformidad y calidad, ya que representa el mayor obstáculo potencial al comercio no sólo para los exportadores extra-UE sino también para las mismas empresas europeas. Las normas técnicas y los requisitos de conformidad y calidad son factores competitivos relevantes en un mercado cada vez más diversificado y sofisticado. La calidad total de los productos representa un requisito esencial para competir y adquirir cuotas de mercado. Por otra parte, dichas normas son instrumentos de aplicación de las políticas en materia medioambiental, de defensa del consumidor, de salud pública, de seguridad, que en el futuro representarán probablemente las mayores barreras implícitas para las exportaciones de los terceros países que no cumplan con los requisitos.

El Grupo de Río ya ha formulado sus críticas en relación a la armonización de las normas técnicas,^{54/} medidas fito-sanitarias y zoo-sanitarias ^{55/} y medidas de carácter ecológico. Por ejemplo, cabe señalar que las reglas y normas técnicas en las Organizaciones Comunes de Mercado originan necesariamente un sobrecosto de adaptación para las empresas latinoamericanas y, particularmente, para las pequeñas y medianas. Además, los requisitos de etiquetado han aumentado su complejidad, y su restricción afecta las exportaciones -productos de origen animal-. Asimismo, los requisitos de control de calidad para las frutas obedecen a las solicitudes de los Estados miembros, que pueden inspirarse en un criterio de protección antes que de calidad "intrínseca" del producto. Finalmente, se prevé que las normas agro-sanitarias, fito-sanitarias, zoo-sanitarias, químico-sanitarias y bio-sanitarias puedan multiplicarse y endurecerse (Grupo de Río, 1993). La UNCTAD destaca que "las medidas sobre los productos pueden actuar o ser percibidas como BNAs cuando falta transparencia y los trámites son discriminatorios o complicados, o cuando la justificación científica es débil. Siendo que las medidas están endureciéndose y cubriendo cada vez más categorías de productos, se corre el riesgo que el potencial de fricciones comerciales pueda aumentar" (UNCTAD, 1994b, pág. 9). Por otra parte,

^{54/} Por ejemplo, las nuevas directivas, en estudio, que autorizan una adición de hasta 5% de grasas vegetales, distintas a la manteca de cacao en productos denominados chocolates, causarían una probable reducción de 200.000 toneladas en la demanda comunitaria por manteca de cacao, con disminución relativa del precio internacional, perjudicando las exportaciones latinoamericanas.

^{55/} Se subrayan las dificultades del reconocimiento sanitario de la carne porcina y de productos pesqueros manufacturados (la UE requiere certificados sanitarios adicionales en el puerto de destino para determinados productos de origen animal, por ejemplo, harina de pescado).

dado que los requisitos y los trámites de certificación requieren gastos para las pruebas y nuevas inversiones tecnológicas para modificar los procesos de producción y adquirir la calidad necesaria, éstos tienen un impacto negativo sobre la competitividad de las exportaciones. Por lo tanto, los requisitos de calidad constituyen una barrera estructural a la entrada para las empresas de las ERIs que quieren reforzar sus relaciones intra-industriales con las empresas europeas.

La acción de la UE dirigida a la abolición de las barreras técnicas y a la creación de estándares comunes europeos, está basada sobre dos principios: a) reconocimiento mutuo de las normas nacionales,^{56/} y b) cuando es necesario, armonización de las normas nacionales si éstas implican diferentes niveles de protección a causa de los requerimientos de seguridad del consumidor, como también medioambiental y de salud pública. Los estándares europeos están vinculados a los internacionales del tipo ISO (International Standard Organization) o IEC, y las instituciones europeas CEN/Cenelec para los estándares cooperan con los entes ISO/IEC.

Por otra parte, el programa estratégico del MU considera acciones destinadas a mejorar la transparencia de las normas técnicas para que exista una mayor comprensión por parte de los operadores económicos y especialmente de las PyMEs. Asimismo, se quiere garantizar la coherencia entre las actividades y las normas de las instituciones legislativas europeas y la difusión de los resultados de las investigaciones sobre las pruebas a los productos. Por último, se favorece el reconocimiento recíproco de los resultados y de los certificados de las instituciones de evaluación de la conformidad y de las de certificación de la calidad, a través de la aceptación de normas comunes y la participación en redes e infraestructuras europeas vinculadas a la Organización Europea de Pruebas y Certificación (EOTC). Entre otras cosas, se prevé el establecimiento de un sistema coordinado de garantía de la calidad y la institución de un Observatorio de la Calidad. Sin embargo, el Grupo de Río señala que, hasta ahora, "salvo para los Estados Unidos, el proceso de desarrollo de las normas europeas no cuenta con observadores, formales o tácitos, de países terceros" (Grupo de Río, 1993, pág. 28).

El problema de evaluar si las nuevas normas técnicas europeas garantizan un mayor acceso a los productos de los países extra-comunitarios es similar a el de las barreras nacionales, ex artículo 115. Es decir, que es necesario evaluar si los niveles de los estándares europeos son más altos que los nacionales y si se incluyen nuevas normas estrictas para la calificación de los productos. A este respecto la Comisión señala que "si los estándares desempeñan un papel importante en el mejoramiento de la competencia industrial, éstos deben tener credibilidad en el mercado y representar la norma con la cual los competidores son juzgados. Es importante, por lo tanto, que los estándares sean fijados en los niveles más elevados." (Comisión de las CE, 1991, pág. 16).

^{56/} El reconocimiento mutuo está dirigido a garantizar la libre circulación de todos los tipos de productos y a evitar recurrir a normas armonizadas excesivamente. Asimismo, se garantizan las diversidades nacionales, las diferentes tradiciones y costumbres y el ampliamiento de la oferta de productos a los consumidores.

El aumento del nivel de los estándares puede tener efectos negativos sobre el intercambio con los países terceros, y particularmente para las PyMEs. Este problema se puede apreciar más claramente si se considera que también los Estados Unidos expresan preocupación por sus empresas. "Si bien no constituye una barrera comercial deliberada, el aumento exponencial del número de empresas europeas certificadas bajo ISO 9000 y el incremento de sus demandas a fin que también sus proveedores estén certificados bajo ISO 9000, representa un requerimiento comercial de facto para realizar negocios en la UE" (USIS, 1994). Los estándares incentivan la diferenciación de los mercados y, como se analizó anteriormente, pueden representar una barrera estructural a la entrada, puesto que al tener que adoptar nuevas tecnologías y sistemas organizativos sofisticados, implican gastos significativos. Si bien la competencia basada en base a la calidad, formalizada a través de los estándares, estimula las inversiones en innovaciones y el aumento de la productividad, no todas las empresas están en condiciones patrimoniales y financieras de asumir tales costos.

Por otra parte, es importante recordar que la UE no quiere imponer normas, sino "promover un paso voluntario hacia la utilización de instrumentos de manejo de la calidad que garanticen que los productos o los servicios sean aceptados en toda la UE, tanto en lo que concierne a los requisitos normativos como los de mercado" (Comisión de la CE, 1993, pág. 39). En consecuencia, las empresas latinoamericanas pueden decidir ajustarse a los estándares o competir en términos de precios en el mercado de los productos de menor calidad. Sin embargo, esta posibilidad depende de las características de los productos. En los mercados de productos sofisticados -productos eléctricos, electrónicos, de transporte, de máquinas herramientas, mecatrónica, etc.-, caracterizados por la competencia en calidad, los exportadores pueden verse obligados a obtener las certificaciones, corriendo el peligro de perder cuotas de mercado.

Naturalmente, entre más elevados sean los estándares establecidos mayores son las dificultades para obtener la certificación por parte de los exportadores. Por otra parte, si los criterios son muy estrictos, habrá una parte amplia del mercado que no logrará cumplir con los requisitos. En efecto, al interior del MU existen PyMEs, especialmente en las regiones menos desarrolladas, que observan con preocupación la definición de los requisitos de calidad, y que no tienen la posibilidad de obtener la certificación. Por ejemplo, Grecia, Irlanda y Portugal, han solicitado la derogación de la reglamentación de la UE sobre los "targets" de reciclaje para los empaques, porque son altos, mientras que Dinamarca, Alemania y Holanda, consideran los "targets" demasiado bajos (UNCTAD, 1994b, pág. 6).

En este punto, es importante distinguir entre los estándares utilizados como instrumento de la competencia basada sobre la calidad, que representa un comportamiento legítimo de mercado a beneficio del consumidor, y los estándares que tienen fines proteccionistas que implican un acuerdo tácito entre empresas y Estado, con perjuicios para los consumidores. El análisis de las características de los mercados para los diversos productos, según el grado de sofisticación y de competencia en términos de calidad y sus características de competencia u oligopólica, es importante para tener en cuenta los comportamientos estratégicos de las empresas, sus capacidades para utilizar los estándares para fines proteccionistas y, en consecuencia, prever los impactos negativos sobre los exportadores extra-UE. En efecto, las empresas europeas de los

distintos sectores son las que generalmente deciden sobre la selección y adopción de los estándares, aunque también las organizaciones de consumidores o las ecológicas o los gobiernos pueden presionar para el establecimiento de los requisitos de calidad.

En general, la diferente naturaleza de los mercados -competencia perfecta o imperfecta- permite comportamientos empresariales más o menos estratégicos y, por lo tanto, más o menos favorables a la entrada de competidores externos. En consecuencia, se puede concluir que entre más evidente sea el carácter oligopólico de los mercados sectoriales europeos, más fuerte será la tendencia y la posibilidad de aumentar el nivel de las normas técnicas y de las certificaciones con fines proteccionistas. Por otra parte, entre más elevada sea la competencia en términos de calidad, mayores serán los esfuerzos para diferenciar los productos manejando los estándares como instrumentos de marketing. El Cuadro 13 simplifica las relaciones que podrían existir entre naturaleza de los mercados, sus grados de sofisticación, y la fijación de normas técnicas más o menos elevadas con fines proteccionistas o como instrumento de competencia. Por otra parte, aunque en cada sector se puedan identificar segmentos de productos de calidad y otros para los cuales la competencia está basada sobre los precios, sería interesante aplicar el esquema propuesto para las distintas industrias existentes. El Cuadro 13 ilustra dicha aplicación tomando como base una clasificación sectorial que considera los contenidos tecnológicos.

Dadas las características estructurales de los mercados es de suma importancia desarrollar una política de la competencia para garantizar una utilización correcta, no para fines proteccionistas, de los estándares. En este sentido, la creación del MU ha introducido elementos competitivos que dificultan el recurso a comportamientos estratégicos por parte de los oligopolios nacionales. En general, la definición de estándares a nivel europeo no debería responder a motivaciones proteccionistas, sino a objetivos competitivos -estimulación de inversiones en nuevas tecnologías, aumento de la productividad-, sociales y medioambientales. En consecuencia, los espacios de mercado están abiertos para conquistarlos pero requieren de un mayor esfuerzo competitivo por parte de los exportadores latinoamericanos.

4. La aplicación de los "sellos verdes" a nivel comunitario

A nivel comunitario está surgiendo un nuevo campo de reglamentaciones y estándares técnicos, representado por los "sellos verdes" o eco-labelling y las certificaciones de productos "amigos del medio ambiente" o eco-audit..

Los sellos verdes se utilizan para informar a los consumidores que el producto respeta efectivamente los criterios de protección del medio ambiente en relación a otros productos del mismo tipo. Esta distinción está certificada por un organismo supra partes. La aplicación de los sellos verdes es voluntaria y, por ende, no se obliga a las empresas a adoptarlos. Por otra parte, representan un instrumento importante para diferenciar los productos y conquistar cuotas de mercado. Según algunas estimaciones, alrededor de 45% de las importaciones de la UE de productos que tienen los sellos verdes son procedentes de los PVD. Por lo tanto, es evidente el interés que tienen estos países en la aplicación del sello.

Cuadro 13

MATRIZ SOBRE LOS NIVELES DE LOS ESTANDARES TECNICOS UTILIZADOS PARA FINES PROTECTIVOS O DE COMPETENCIA

	Productos no sofisticados	Productos sofisticados
Mercado Competitivo	B-M / I.C. Prod. tradicionales	M-A / I.C. Proveedores especializados
Mercado Oligopólico	M-A / F.P. Economías de escala - prod. simples -	A / I.C. A / F.P. Prod. con base científicas Economías de escala - prod. complejos -

- niveles de los estándares: B (bajo), M (mediano); A (alto).
- F.P.: fines proteccionistas; I.C.: instrumentos de competencia

Fuente: ICEPS.

En Europa existen distintos programas de sellos verdes: Alemania, con el "Blue Angel", a partir de 1977; los países nórdicos, con el "White Swan" desde 1989; Suecia, con "Good Environmental Choice", desde 1990; Austria, con "Austrian eco-label" desde 1991; Francia, con "NF-Environment", desde 1992; Holanda, con "Stichting Milieukeur" desde 1992; y la Unión Europea, con "Environmentally Friendly" desde 1993 (Regulación del Consejo de las CEs Nº 880/92 del 23 de marzo de 1992). Se destaca la importancia del programa alemán, que ha permitido a casi 900 empresas utilizar los sellos verdes en 3.500 productos en 77 categorías de bienes.

Aunque el sello verde tenga objetivos relacionados con la protección del medio ambiente, han sido identificados numerosos efectos discriminatorios sobre el comercio y la competencia, especialmente con respecto a las exportaciones de los PVD. En primer lugar, la mayoría de las propuestas de productos a los cuales aplicar los sellos verdes provienen de empresas nacionales -70% de las propuestas en Alemania-. La selección de las categorías de productos por parte de las empresas de los países importadores puede excluir bienes competitivos exportados por los PVD, como también incluir solamente algunos productos de interés para los PVD, por ejemplo, la madera tropical, pero no la no tropical.

En segundo lugar, la determinación de los criterios y de los límites puede favorecer a los productos domésticos en relación a las importaciones, dado que se basan en una evaluación de las condiciones y prioridades medio ambientales nacionales. Algunos criterios pueden representar obstáculos significativos para las empresas extranjeras, especialmente cuando su cumplimiento

implica un cambio en los procesos de producción -criterios basados sobre los procedimientos y métodos de producción-.

En tercer lugar, la certificación necesaria para obtener los sellos verdes puede requerir modificaciones en la utilización de los insumos, de las tecnologías, y la realización de pruebas que significan gastos elevados para las empresas y una disminución de su competitividad, especialmente para las PyMEs. Por ejemplo, algunas empresas brasileñas han manifestado sus dificultades para obtener los productos químicos previstos entre los criterios de eco-labelling establecidos por la UE para la producción textil. Asimismo, las empresas colombianas deberían importar tinturas costosas para substituir el formaldehído, de acuerdo a lo previsto por los eco-criterios alemanes para la producción textil. Algunas grandes empresas brasileñas estiman que las inversiones que deberían realizar para cumplir con los criterios de eco-labelling de la UE comportarían un aumento de los costos de producción de alrededor de 15%. Por otra parte, las inversiones necesarias no son viables especialmente para las PyMEs. Finalmente, las visitas de los inspectores europeos representan otros gastos imprevistos (UNCTAD, 1994c, pág. 14).

La implementación de prácticas no discriminatorias requiere diversas acciones. Para aumentar la transparencia en la selección de los productos y en la determinación de los criterios de los "sellos verdes", los países latinoamericanos pueden, además de solicitar la aplicación del Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre las Barreras Técnicas al Comercio,^{57/} participar a los trabajos de los Forum de Consulta que tendrían que constituirse ante cada Institución competente de los Estados miembros de la UE, como está previsto por la regulación del Consejo de las CEs N° 880/92.

A nivel multilateral, es necesaria la formación de un consenso sobre los principios básicos del eco-labelling, a fin de, por ejemplo, facilitar el mutuo reconocimiento de los criterios y sellos. ISO está preparando algunas orientaciones a este respecto. Asimismo, el establecimiento de los principios es importante para definir el concepto de equivalencia de los criterios de eco-labelling, es decir que, "cuando objetivos medioambientales comparables pueden alcanzarse de modos diferentes, tomando en cuenta las condiciones específicas medio ambientales de cada país, criterios diferentes pueden ser aceptados como base para otorgar los sellos verdes" (UNCTAD, 1994c, pág. 18). En consecuencia, los países importadores no pueden imponer sus criterios a los países exportadores, sino aceptar criterios diferentes pero equivalentes de estos últimos.

A fin de favorecer el comercio con terceros países, la UE establece Acuerdos de Recíproco Reconocimiento que cubren la evaluación de conformidad de los productos y la práctica eficiente de las pruebas de laboratorio. Dichos acuerdos se establecen más fácilmente con otros países desarrollados, que tienen programas de eco-labelling similares. Por otra parte, el desarrollo de esquemas de sellos verdes en los países latinoamericanos, como en Brasil, Chile, Colombia, siendo normalmente orientados hacia el exterior, está dirigido a facilitar el

^{57/} En particular es importante el cumplimiento con el "Code of Good Practice for the Preparation, Adoption and Application of Standards".

establecimiento de Acuerdos de Mutuo Reconocimiento. Finalmente, la UE debería apoyar la realización de proyectos de asistencia técnica para la formación de técnicos, la creación y la coordinación de instituciones locales capaces de certificar la calidad de los productos, especialmente en los países latinoamericanos menos desarrollados. Otra oportunidad es la creación de un esquema de sellos verdes a nivel sub-regional, por ejemplo al interior del Mercosur, compatible con el europeo y apoyado por la cooperación de la Comisión.

Además de los sellos verdes, se han implementado programas de promoción de productos "amigos del medio ambiente", certificados por instituciones supra partes que confieren credibilidad a este tipo de marketing.

La UE apoya la participación voluntaria de las empresas del sector industrial en el esquema del eco-audit y eco-management (Regulación del Consejo de las CEs, N° 1836/93 de 29 junio 1993). Todas las empresas que se encuentran en un lugar industrial dado, pueden registrarse en el esquema después de demostrar que sus actividades no son nocivas para el medio ambiente. Los Estados miembros deberían promover la participación de las PyMEs a través de la concesión de asistencia técnica.

Por otra parte, se recuerda que la certificación otorgada con el aval de organizaciones autónomas de consumidores o ecológicas puede influenciar el mercado. Existen formas positivas de acción, como la recomendación y la clasificación de algunos productos basándose en pruebas de laboratorio -los Informes del Consumidor-, y formas negativas, como las campañas de boicoteo. Además, se crean relaciones de patrocinio entre dichas organizaciones y grandes empresas, a fin de vincular la venta de productos respetuosos del medio ambiente con actividades específicas de protección -financiación de parques naturales, salvaguardia de especies en peligro de extinción, etc.-. Asimismo, se están desarrollando circuitos comerciales alternativos, como el denominado "Comercio equitativo y de solidaridad", que a través de una cadena autónoma distribuye en Europa productos latinoamericanos manufacturados de acuerdo a criterios ecológicos y de solidaridad -las ganancias se dirigen en parte a actividades sociales y la mano de obra local tiene salarios superiores a los vigentes en el mercado-.

En suma, algunas de estas acciones pueden resultar discriminatorias en relación al comercio internacional y especialmente contra las exportaciones de los PVD que no tienen la capacidad de certificar, informar y hacer publicidad entre los consumidores europeos acerca de las diferentes condiciones económicas y medio ambientales existentes y las actividades realizadas para mejorar la gestión ecológica de las producciones.

Frente el sistema de eco-certificación de la UE y los peligros de acciones discriminatorias, los países latinoamericanos deberían plantear métodos tanto para certificar y promover sus productos "amigos del medio ambiente", como para contrastar los efectos negativos de las campañas publicitarias distorsionadas. La UNCTAD sugiere a los PVD analizar las características de los productos exportados que son cabalmente "amigos del medio ambiente" para promover sus ventas en el exterior. Otra oportunidad es la de insertar las empresas locales en las cadenas de producción de empresas europeas que aplican la gestión del producto ("product stewardship"), es

decir que garantizan la provisión de asistencia técnica para mejorar la calidad del producto (UNCTAD, 1994c, pág. 26 y 27).

A fin de adquirir credibilidad, resulta fundamental que los gobiernos locales o las entidades sub-regionales -tipo Mercosur- se comprometan a regular los procesos productivos de las empresas en relación a sus impactos sobre el medio ambiente y así poder difundir informaciones correctas a los consumidores europeos y a las Organizaciones autónomas. Por otra parte, los gobiernos latinoamericanos podrían solicitar a la Comisión de las CEs y a los Estados miembros sus intervención para garantizar una mayor disciplina en las campañas publicitarias, dado que pueden tener efectos discriminatorios.

5. La apertura de las licitaciones públicas nacionales

Otra tarea de remoción de las barreras internas de la UE se refiere a las licitaciones públicas que representaron alrededor de 15% del PIB de la Comunidad en 1988. La protección es particularmente elevada si se piensa que sólo el 2% de los contratos públicos para las empresas los obtienen las de origen extranjero.

La intención de la UE es la creación de un mercado público único europeo de licitación. Esto último se relaciona con el esfuerzo de la UE en el ámbito de la Ronda Uruguay para una liberalización internacional de las licitaciones públicas a través de la adopción de un código común. En 1990 la UE ha adoptado una directiva, vigente a partir de 1993, que permite la participación en las licitaciones que involucra a los últimos sectores protegidos: agua, transporte, energía y telecomunicaciones. La directiva requiere que exista reciprocidad de condiciones de apertura con respecto a los países extra-UE. Asimismo, el programa estratégico de valorización del MU prevé el mejoramiento del sistema de información "Tenders Electronic Daily" (TED), que recopila los datos sobre las licitaciones públicas que se realizan en todos los Estados miembros, y así facilitar el acceso y su utilización. Está previsto también un programa de asistencia para las PyMEs, a fin de conectarlas por vía telemática a la TED. Finalmente, las redes de intercambio de informaciones denominadas BC-NET y BRE deberían favorecer la participación de las PyMEs en las licitaciones, difundiendo informaciones y apoyando la constitución de relaciones de cooperación y de subcontratación entre las empresas de Estados miembros diferentes.

No obstante lo anterior, cada país miembro tiene su peculiaridad y preferencias que no facilitan el acceso de las empresas extranjeras. Por ejemplo, en España existe una escala de prioridades no formalizada que privilegia "a) los productos procesados localmente; b) los productos de origen de la UE; c) los productos de Estados Unidos y no asiáticos; d) los productos de los países asiáticos orientales" (USIS, 1994). "La mayoría de los hombres de negocios reconocen que las licitaciones serán casi exclusivamente un asunto nacional. Esta es una razón del aumento de las redes de alianzas que los grupos de ingeniería están creando a nivel europeo" (The Economist, 8 junio 1991).

Por lo tanto, no se puede prever en el breve plazo un efecto positivo para las empresas latinoamericanas capaces de competir para adjudicarse las licitaciones europeas. Por otra parte,

se señala que solamente las empresas latinoamericanas que alcanzarán estándares técnicos elevados tendrán posibilidades de participar en las licitaciones. En efecto, actualmente los requisitos de calidad y los sellos verdes son elementos básicos para copar las demandas públicas.

Sin embargo, la integración de las empresas manufactureras latinoamericanas en sistemas integrados de producción a nivel intra-sectorial, la realización de subcontratos para la provisión de productos de calidad y de contratos tipo de "product stewardship", que suponen relaciones durables entre las empresas, y la inserción en alianzas de sociedades de ingeniería, pueden favorecer el desarrollo de una capacidad a fin de participar en consorcios de oferta para las licitaciones públicas. Finalmente, los países latinoamericanos podrían reforzar el sistema de las redes de intercambio de informaciones BRE y BC-NET que operan en el territorio, a fin de desarrollar la circulación de informaciones sobre las licitaciones europeas y, si es posible, tener acceso al sistema informático TED.

V. LA REGIONALIZACION DE EUROPA Y LA POLITICA EXTERNA DE SEGURIDAD

A. LOS EFECTOS DE LA INTEGRACION REGIONAL EUROPEA SOBRE EL COMERCIO

Tradicionalmente se ha enfatizado el efecto positivo de los acuerdos de integración regional sobre el comercio intra-regional. La participación del intercambio intra-regional de la UE, en relación a su intercambio global, ha aumentado constantemente desde la firma del Tratado de Roma hasta 1990 -del 37.2%, en 1958, a 61.2%, en 1990, para las exportaciones; de 35.2%, en 1958, a 59%, en 1990, para las importaciones-. Más aún, estudios recientes destacan la importancia de los efectos dinámicos de la integración, dado que comporta un aumento de las inversiones, un progreso tecnológico más rápido y una mayor acumulación de capital humano al interior de la región (Baldwin, 1992). Estas tendencias, acentuadas con la creación del Mercado Unico (véase el Capítulo IV) y con la persistencia de las BNAs y de políticas proteccionistas como la PAC, han causado preocupación en los países extra-comunitarios en lo referente a la construcción progresiva de una "fortaleza" europea y al creciente conflicto comercial entre los tres mayores bloques regionales.

No obstante lo anterior, algunos analistas disminuyen y relativizan la importancia de la integración regional sobre el comercio. El índice de la participación del intercambio intra-UE en relación al total, refleja numerosos efectos, entre otros, el de la integración europea (Lloyd, 1992). Las relaciones de causa y efecto son múltiples, y por lo tanto limitarse a la relación entre integración regional y comercio intra-UE podría ser parcial. Un análisis más profundo sobre el intercambio de los diferentes sectores industriales después de 1973, muestra que en el sector de productos de ingeniería ha disminuido la participación del intercambio intra-comunitario en relación al comercio total, mientras que ha sido constante la de productos químicos y de procesamiento de minerales y ha aumentado la de otras manufacturas y de productos agrícolas procesados (Jaquelmin y Sapir, 1988).

Hay que admitir que la regionalización es importante, aunque otros factores como las fluctuaciones de los precios internacionales -en particular los de las materias primas- y de los tipos de cambio -en particular a raíz de la crisis del Sistema Monetario Europeo-, los cambios en las ventajas comparativas y las medidas de política comercial, influyen notablemente en los flujos comerciales internos y externos de la UE.

"La continua disminución de la cuota de las importaciones intra-UE de calzado y vestuario refleja básicamente el cambio en las ventajas comparativas de la Comunidad en los productos intensivos en trabajo. Por otra parte, el aumento constante de la cuota intra-UE de los productos agrícolas procesados es, probablemente, un efecto de la PAC" (European Economy, 1993a, pág. 24).

Se destaca, por consiguiente, la necesidad de insertar los procesos de integración regional en el marco de negociaciones multilaterales dirigidas a garantizar una mayor liberalización del intercambio internacional.

En suma, aunque la regionalización constituya evidentemente un acuerdo discriminatorio respecto a los países terceros, su formación puede tener también efectos positivos para el comercio multilateral si su régimen externo es liberal y abierto. A este respecto cabe mencionar el artículo XXIV del GATT, que permite la creación de una Unión Aduanera o de una Zona de Libre Intercambio, cuando "no aumentan las barreras al intercambio con los terceros países". En este sentido, se presentan a continuación algunas críticas al regionalismo más o menos abierto de la UE.

Existen opiniones según las cuales basándose en un modelo de proximidad geográfica del comercio, el proceso de integración europea constituye una "integración natural" que refuerza la estructura comercial histórica entre los países europeos con beneficios para el intercambio mundial (Jacquemin y Sapir, 1991). La integración natural es compatible con una política comercial liberal fundada sobre las reglas multilaterales y se opone a la "integración estratégica" de los países que persiguen una política comercial común que aumente el bienestar de su propia área en detrimento del resto del mundo. Apoyándose en este punto de vista, la política de la UE es ambigua: la política comercial relativa a los bienes manufacturados es bastante liberal, "la reducción de la protección ha sido tal que el bienestar del resto del mundo ha alcanzado un nivel tan alto como el que se habría alcanzado, ceteris paribus, sin integración europea"; por el contrario, "la política comercial agrícola ha tenido un efecto de diversión comercial que ha mejorado los términos de intercambio de la UE en detrimento del resto del mundo" (Sapir, 1993). Más aún, el recurso de la UE a las BNAs selectivas -medidas antidumping-) continúa siendo un comportamiento estratégico que involucra también al comercio de bienes manufacturados, y que puede reforzarse en el marco de una visión competitiva estratégica de las relaciones internacionales (véase el próximo capítulo).

Asimismo, la tesis de Baghwati apunta al peligro de que el regionalismo no constituya un camino más veloz para alcanzar el multilateralismo, sino una política de confrontación estratégica entre los polos regionales. "En efecto, el temor que las inversiones europeas hayan sido desviadas hacia Europa del Este a causa de la integración con la UE ha sido citado por el ex Presidente de México Salinas como un factor decisivo para la creación del NAFTA y así atraer las inversiones estadounidenses y japonesas" (Baghwati, 1992).

Cabe señalar que el mismo autor define como el síndrome de que "nuestro mercado es bastante grande", la actitud de la UE dirigida a moderar la ampliación y el replegarse sobre sí misma. En efecto, una Unión Aduanera como la UE que intenta alcanzar una integración política tiene más dificultades de ampliarse y adoptar una política liberal. Los problemas relacionados con la distribución de las pérdidas y las ganancias entre los estados miembros, la fuerza política de los grupos de intereses industriales y agrícolas, los compromisos que tienen los políticos con los propios electorados, constituyen factores que limitan un enfoque liberal y multilateral del intercambio internacional en la región europea.

Finalmente, las críticas se refieren también a la actitud discriminatoria de la UE en materia de concesión de las preferencias comerciales a los países limítrofes. En este sentido, se señala la adopción por parte de la UE de una política comercial de proximidad geográfica, que se configura en forma de una pirámide de privilegios y que está vinculada a los problemas políticos y sociales que circundan a la UE.

B. LA PIRAMIDE DE LOS PRIVILEGIOS

Además de los efectos discriminatorios de la regionalización, la política comercial de la UE se configura en forma de pirámide de privilegios, marginando de su base a los países de América Latina. En efecto, históricamente la UE ha establecido una serie diferenciada de relaciones preferenciales con los PVD -entre ellos los de América Latina-, de Acuerdos de Asociación preferenciales aunque recíprocos con los países del Espacio Económico Europeo (EEE),^{58/} de Europa Central y Oriental -Hungria, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Rumania y Bulgaria- y otros países que están solicitando su entrada en la UE como Turquía, Israel, Malta, Chipre y San Marino. Otros Acuerdos de Cooperación y Comercio se establecieron con los Estados Bálticos -a partir de 1995 está prevista la creación de una zona de libre intercambio para los productos industriales- y Albania. Asimismo, están desarrollándose negociaciones con los países de la Comunidad de los Estados Independientes -ex Unión Soviética- para llevar a cabo Acuerdos de Cooperación y Partenariado, y del Consejo para la Cooperación en el Golfo -Bahrain, Kuwait, Qatar, Oman, Arabia Saudita y los Emiratos Arabes Unidos-.

Es natural observar que toda esta lista de relaciones preferenciales tiene importantes motivaciones de orden político y social, que están en conflicto con los principios económicos del multilateralismo y del libre intercambio.

El Cuadro 14 resume las principales características de los regímenes preferenciales que la UE concede a los PVD. Como se señaló en el Capítulo III, los países latinoamericanos gozan del SPG y, en particular, los países del Pacto Andino y los del Mercado Común Centro Americano disfrutaban de un Super SPG. No obstante lo anterior, los productos de estos países continúan teniendo un menor acceso preferencial a la UE respecto de los países del Mediterráneo y ACP. Por otra parte, se recuerda que los acuerdos alcanzados a través de la Ronda Uruguay tienen como efecto la erosión de las preferencias (véanse los Capítulos II y III).

^{58/} Entre los países del EEE (que incluyen también Islandia, Noruega y Suiza) Austria, Suecia, Finlandia hacen parte de la UE a partir de 1995.

Cuadro 14
REGIMENES COMERCIALES DE LA UNION EUROPEA HACIA LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO

Beneficiarios	Salvaguardia, excepciones normas de origen	Agricultura	Productos industriales excluidos los textiles	Textiles y vestuario	Productos siderurgicos
Países ACP	Medidas de salvaguardia autorizadas; nunca invocadas. Normas de origen que prevén la acumulación UE/ACP; procedimientos de derogación si las normas de origen no son cumplidas; tolerancia general si se utilizan materiales de origen extranjera.	Los productos que no hacen parte de la PAC tienen acceso al mercado europeo sin restricciones; tratamientos preferenciales para ron, banano, azúcar y carne; eliminación de los aranceles para todos los productos; para productos seleccionados reducción de los gravámenes de la PAC al interior de límites cuantitativos y estacionales.	Franquicia para todos los productos, sin límites cuantitativos.	Sin limitaciones para el tratamiento preferencial en franquicia.	Franquicia para todos los productos, con cláusulas de salvaguardia.
Países mediterráneos	Las normas de origen prevén la acumulación UE/beneficiario y para los países del Maghreb.	Los productos que no hacen parte de la PAC tienen acceso al mercado europeo sin restricciones; actualmente (1993) presentes reducciones de aranceles para productos cubiertos por la PAC; plena eliminación de aranceles al interior de límites cuantitativos y estacionales a partir de 1993.	Franquicia para todos los productos, sin límites cuantitativos.	En general, sin limitaciones para el tratamiento preferencial en franquicia; en algunos casos cooperación administrativa para evitar la destrucción del mercado de la UE.	Franquicia para todos los productos, con cláusulas de salvaguardia.
Países SGP	Limitaciones a las preferencias para los productos sensibles; medidas de salvaguardia para productos no sensibles; normas de origen más restrictivas que en el caso de ACP y mediterráneo; acumulación regional para los países andinos y ASEAN.	Reducción o eliminación de aranceles para algunos productos; limitaciones de cuotas arancelarias para algunos productos (piñas, extractos de café, tabaco no manufacturado). Reducción de 50% de gravámenes agrícolas para algunos productos (carne y almidón de papa).	Franquicia para los productos industriales, exclusiones para algunos productos primarios; sin limitaciones para los productos no sensibles. Limitaciones para los productos sensibles (país/producto) a través de la fijación de cuantitativos en franquicia o de "techos" arancelarios; graduación de los países competitivos.	Acceso en franquicia al interior de cuotas arancelarias para los países que han concluido acuerdos Multifibra con la UE; franquicia para algunos productos de India, Tailandia y Sri Lanka (yute, fibra de coco).	Acceso en franquicia y cuotas arancelarias específicas para países, para un grupo de productos; y para otro grupo de productos acceso en franquicia para cada uno de los países que exportan a la UE al interior del límite correspondiente al 102% del máximo monto exportado en 1980 bajo los límites preferenciales.
Países SGP Países menos desarrollados	No se aplican las medidas de salvaguardia del SGP ordinario; las normas de origen son iguales a las del SGP ordinario; se consideran reformas de introducción de márgenes de tolerancia, derogación).	Eliminación de los aranceles para productos agrícolas seleccionados; sin cuotas arancelarias a excepción del caso de los extractos de café; reducción del 50% de los gravámenes agrícolas para algunos productos (carne y almidón de papa).	Acceso en franquicia sin limitaciones cuantitativas para todos los productos industriales; excluidos los mismos productos del SGP ordinario; no reimposición de aranceles si se superan los límites de los montos en franquicia.	Acceso en franquicia de productos textiles y vestuario, como también para yute y la fibra de coco.	Condiciones iguales a las del SGP ordinario, pero sin reimposiciones de aranceles.

Si se considera la participación en el comercio con la UE de los diversos países según su pertenencia a los distintos acuerdos preferenciales (véase el cuadro 15), se desprende que:

- Los países que se sitúan en el vértice de la pirámide de los privilegios (países ACP y del Mediterráneo) son los que menos participan y además presentan una cuota decreciente en el comercio con la UE (7.4% de las importaciones y 8.4% de las exportaciones, en 1991, respecto al 9.4% y 9.8%, en 1986). De allí las recientes críticas a los resultados de la política de las preferencias comerciales (Hugón, 1993).

- Los países más industrializados -América del Norte, Japón, NIC's y otros- que gozan del tratamiento de la NMF tienen una participación elevada y estable en el intercambio con la UE, tal como la de los países que tienen un área de libre comercio con la UE (EEE).

- En Europa del Este existen países con acuerdos de preferencia recíproca -Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría- que han aumentado su cuota de comercio con la UE.

- Los países que forman parte del régimen SPG tienen cuotas crecientes de intercambio con la UE. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que durante el período 1986-1991, el mejoramiento de la cuota de participación de los países del SPG se debe atribuir principalmente a los integrantes de ASEAN -incremento del 100% en las importaciones y en las exportaciones de la UE- y a China -incremento de 400% de sus exportaciones hacia la UE- (véase el Capítulo III). En lo que respecta los países de América Latina, solamente el Mercosur y Chile han aumentado sus relaciones comerciales con la UE.

Estos antecedentes demuestran la importancia relativa de la política de preferencias en relación a factores más decisivos para el éxito comercial, como ha sido el desarrollo de ventajas comparativas en los sectores manufactureros de los países dinámicos de Asia.

Además de las preferencias comerciales, también los préstamos y las donaciones previstos por la política de asistencia oficial al desarrollo (ODA) de la UE se dirigen principalmente a los países ACP, del Mediterráneo y PECO. El Cuadro 16 ilustra la distribución de la asistencia financiera de la UE hacia el exterior de la Comunidad. Los países ACP reciben 12.165 millones de ecus, en gran parte provenientes de donaciones en el marco de la Convención de Lomé. Los países del Mediterráneo obtienen un financiamiento total de 5.918 millones de ecus, compuestos principalmente por préstamos de la BEI. A los países PECO les corresponden 5.740 millones de ecus, en forma de préstamos de la BEI y asistencia macro-financiera. Los países de América Latina y Asia tienen acceso a 3.500 millones de ecus, principalmente en términos de ayuda técnica y financiera mediante donaciones. Finalmente, se señala que a nivel de cada país miembro de la UE, solamente España presenta una preferencia en la distribución de la ayuda hacia América Latina.

COMERCIO DE LA UNION EUROPEA BASADO EN LOS REGIMENES EXTERNOS DE 1986 Y 1991
(En mil millones de ECU y en porcentajes del comercio total extra UE)

	Importaciones		Exportaciones	
	1986	1991	1986	1991
TOTAL EXTRA UE	336.8 (100.0)	493.8 (100.0)	344.6 (100.0)	423.5 (100.0)
Departamentos de Ultramar (al interior Union Aduanera)	0.4	1.8	2.4	9.3
Area Libre Intercambio (reciprocidad)	81.2	114.1	91.5	114.8
países que siguen:	(24.1)	(23.1)	(26.6)	(27.1)
AELC	78.7	110.7	87.2	108.9
Israel	2.5	3.4	4.3	5.9
Acuerdos con Países Europa Central y Oriental (reciprocidad)	15.0	23.7	19.4	24.3
países que siguen:	(4.5)	(4.8)	(5.6)	(5.7)
ex-Yugoslavia	4.9	7.5	5.8	6.8
Polonia	3.0	6.2	6.8	7.9
República Checa y Eslovaquia	2.1	4.1	1.9	3.8
Hungría	1.9	3.6	2.4	3.5
Bulgaria	0.6	0.8	1.5	1.0
Rumania	2.5	1.5	1.0	1.3
Concesiones recíprocas, hacia nuevas formas de integración	3.8	7.5	6.3	11.1
países que siguen:	(1.1)	(1.5)	(1.8)	(2.6)
Turquia	3.1	6.2	4.7	8.2
Malta	0.4	0.7	0.7	1.4
Cipre	0.3	0.6	0.9	1.5
Concesiones no recíprocas	31.5	36.6	33.9	35.4
países que siguen:	(9.4)	(7.4)	(9.8)	(8.4)
Convención de Lomé	19.7	19.1	16.2	15.9
Territorios de Ultramar	0.2	0.7	0.7	1.4
Países mediterráneos				
Maghreb	9.1	13.1	9.5	11.2
Mashreq	2.5	3.7	7.5	6.9
Concesiones SGP, hacia área libre de Intercambio	2.5	13.5	14.8	16.8
Países del Consejo de Cooperación del Golfo	(3.7)	(2.7)	(4.3)	(4.0)
Otros países SGP	52.2	83.9	42.6	63.0
países que siguen:	(15.5)	(17.0)	(12.4)	(14.9)
-Medio oriente				
Iran	3.0	6.3	3.7	7.5
Irak	3.4	--	2.8	--
-Asia				
Asean	9.2	19.9	8.5	17.3
Hong-Kong	5.3	6.4	4.2	7.4
China	4.3	15.0	6.5	5.6
Asia del Sur	4.0	7.7	3.0	7.1
Otra Asia	0.7	1.0	0.4	0.5
-América Latina				
Pacto Andino (excluido Venezuela)	3.1	3.2	2.0	1.9
Mercado Común América Central	1.1	1.0	0.6	0.7
MERCOSUR	10.3	13.8	5.6	6.1
Venezuela	1.5	1.6	1.9	1.9
México	2.4	3.0	2.0	4.8
Chile	1.5	2.5	0.7	1.1
Otros países, cláusula NMF	131.3	203.8	121.8	141.5
países que siguen:	(39.0)	(41.3)	(35.3)	(33.4)
Estados Unidos	56.9	91.8	75.2	71.2
Canadá	6.5	9.9	9.1	9.3
Japón	33.5	51.8	11.5	22.2
Korea del Sur	4.3	7.8	3.1	7.1
Australia	4.1	4.5	5.8	6.2
Taiwán	4.7	11.1	2.5	5.5
Ex-Unión Soviética	13.2	18.5	9.9	14.2
Africa del Sur	8.1	8.4	4.7	5.8

Cuadro 16
PRESTAMOS Y ASISTENCIA FINANCIERA FUERA DE LA UNION EUROPEA, EN CURSO O EN FASE DE NEGOCIACION AL 31 MARZO 1994
 (En millones de ECU)

Países	Acuerdos	Duración	Préstamos de la BEI en base a recursos propios	Recursos del presupuesto		Asistencia macro-financiera		Total
				Operaciones de capitales de riesgo a/	Donaciones b/	Concesiones	Pagos	
ACP y PTU g/								
ACP	IV Convención Lomé	1990-1995	1 200	825	9 975 d/			12 165
PTU	Decisión del Consejo	1990-1995	25	25	115 d/			12 000
								165
Países mediterráneos								
Turquía	IV Protocolo Financiero (no aún en fuerza)	1992-1996	225	18	50			5 918
Argelia	IV Protocolo Financiero	1992-1996	280	25	52		400	600 g/
Marruecos	IV Protocolo Financiero	1992-1996	220	25	193			750
Túnez	IV Protocolo Financiero	1992-1996	168	15	101			438
Egipto	IV Protocolo Financiero	1992-1996	310	16	242			284
Jordania	IV Protocolo Financiero	1992-1996	80	2	44			568
Libano	Ayuda especial de reconstrucción	1992-1996	50					126
	II Protocolo Financiero		34					50
	III Protocolo Financiero		53	1	19			34
	IV Protocolo Financiero	1992-1996	45	2	22			73
Siria	III Protocolo Financiero	1987-1991	110	2	34			69
	IV Protocolo Financiero	1992-1996	115	2	41			146
Israel	IV Protocolo Financiero	1992-1996	82			160		158
Territorios Ocupados f/	Decisión del Consejo (no aún en fuerza)	1994-1998	250		250			242
Malta	III Protocolo Financiero	1988-1993	23	2.5	12.5			250
Chipre	III Protocolo Financiero	1988-1993	44	5	13			38
Cooperación financiera horizontal "no-protocolos"	Decisión del Consejo	1992-1996	1 800	25	205 g/			62
PECO								2 030
Polonia	Decisión del Consejo	1993-1996	3 000					5 740
República Checa y Eslovaca								3 000
Bulgaria						375	375	-
Estados Bálticos						400	290	400
Hungría						220	110	220
Rumania						1 050	790	1 050
Albania						455	455	455
Eslovenia	Protocolo Financiero	1993-1997	150		20 h/		70	70
Ex-Unión Soviética	Decisión del Consejo	1991					1 250 i/	170
América Latina y Asia								1 250
América Latina y Asia	Decisión del Consejo	1990-1995	750		2 750			2 750
	Decisión del Consejo	1993-1996					1 093	750

Fuente: Comisión de la UE.

a/ Concesos y administrados por la BEI.

b/ Concesos y administrados por la Comisión de la UE.

c/ Países de África, Caribe y Pacífico y países y territorios de ultramar.

d/ Incluye subsidios sobre los intereses de préstamos de la BEI.

e/ Incluye 325 millones de ECU de préstamos por recursos del presupuesto con condiciones especiales.

f/ Los préstamos de la BEI son cubiertos por los recursos de la cooperación financiera horizontal.

g/ Incluye 100 millones de ECU de subsidios a los intereses de los préstamos de la BEI para el sector medio ambiente.

h/ Sólo para subsidios a los intereses de los préstamos de la BEI para proyectos de común interés.

i/ Donaciones.

j/ Créditos comerciales.

No obstante lo anterior, es preciso destacar que durante los primeros años noventa han ocurrido cambios favorables en la política de desarrollo de la UE dirigida a la región latinoamericana. El nuevo reglamento del Consejo para el período 1990-1995 prevé un financiamiento de 2.750 millones de ecus, y la BEI puede conceder préstamos por 750 millones de ecus, desde 1993 hasta 1996. Por otra parte, cabe recordar que en 1990 la asistencia oficial al desarrollo europea -bilateral y de la UE- representaba el 41% del total de la que América Latina recibía por parte de todos los países donantes (34% corresponde a los Estados Unidos y 15% al Japón) (Parlamento Europeo, 1994, pág. 9).

Los últimos eventos ocurridos en el Mediterráneo, a saber el aumento de los conflictos con los fundamentalistas islámicos y la necesidad de garantizar el proceso de paz en el Medio Oriente, llevan a los países europeos más cercanos -en particular Francia, España e Italia- a intensificar sus compromisos en estas zonas. Asimismo, la guerra en la ex-Yugoslavia y en Chechenia representan dos grandes peligros de inestabilidad en algunas zonas de Europa del Este y de la ex Unión Soviética, y por ende está latente la necesidad para la UE de superar su impotencia y reforzar su política externa de seguridad. Por consiguiente, la Comisión de la UE ha indicado al Consejo de Ministros los nuevos compromisos financieros de política externa: la propuesta prevé hasta 1999, 7 billones de ecus para Europa del Este y 5.5 billones de ecus para el área Mediterránea. La creciente importancia de las áreas en cuestión imponen la definición de nuevas orientaciones en las políticas exteriores de seguridad por parte de la UE, que implican efectos indirectos sobre el comercio futuro con América Latina.

C. LA CRECIENTE REGIONALIZACION DE LA UE

1. El Espacio Económico Europeo y los nuevos Estados miembros

La reciente admisión de Austria, Finlandia y Suecia en la UE a comienzos de 1995, y la precedente creación del Espacio Económico Europeo (1993), constituyen los nuevos pasos en la expansión de la regionalización europea. Dichos eventos comportan beneficios para los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) en términos de mayor acceso a un mercado más grande, reducción de los costos, aumento de la competencia y de las economías de escala, incremento del crecimiento económico.^{59/} Por otra parte, si se considera que los analistas indican que el comercio intra-UE tiene una evidente tendencia dinámica -crece para los miembros nuevos y se estabiliza y disminuye para los miembros viejos de la UE (Jaquelmin y Sapir, 1988)-, se puede esperar que la reciente entrada de tres miembros determinará un nuevo incremento en el intercambio regional. Se estima también que "los efectos de diversión comercial deberían ser pequeños, dado que los países AELC ya realizan la mayor parte de su intercambio con la UE y

^{59/} Un estudio estima que los beneficios estáticos para los países de AELC, en los sectores de industria, transporte y finanzas, en caso de integración completa en la UE, serán de alrededor de 3.5% del ingreso (Haaland, 1993).

presentan un nivel promedio de protección en relación a los terceros países inferior al de la UE (a excepción de los productos agrícolas)" (IMF, 1994, pág. 100).

Otro aspecto importante de ampliación del regionalismo europeo es la participación institucional de los nuevos Estados miembros en los procesos de decisión de la UE. En este sentido, una implicación significativa para América Latina es la relativa a los cambios previsibles en la Política Agrícola Común. En efecto, los nuevos miembros de la UE tienen una actitud más proteccionista en el sector agrícola y pesquero.^{60/} Por consiguiente, si por una parte la entrada en la UE y los efectos del acuerdo alcanzado en la Ronda Uruguay determinarán una mayor apertura de los mercados agrícolas de los nuevos Estados miembros, por otra parte, se refuerza a nivel político e institucional el lobby agrícola comunitaria contrario a nuevos acuerdos de apertura (véase el Capítulo II). Sin embargo, el mayor peso del lobby agrícola en el interior de la UE podría compensarse con otro importante factor de cambio constituido por la intensificación de las relaciones con los países de Europa del Este.

2. Las relaciones con los países de Europa Central y Oriental y la Comunidad de Estados Independientes

Después del fin de la guerra fría, la UE ha adquirido un papel de primer orden en la adopción de políticas dirigidas a favorecer la democracia, la reestructuración económica, el alivio de los problemas sociales y la estabilidad del espacio geopolítico en Europa del Este. En particular, la UE tiene la tarea de coordinar la ayuda internacional y sostener, como socio principal, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo. Más aún, ha implementado importantes acuerdos de asociación y programas financieros y de asistencia técnica. Esta actividad político-institucional es prioritaria en la promoción de la seguridad política y social en Europa y el control de fenómenos de inestabilidad como los crecientes nacionalismos, los conflictos étnicos, las migraciones, el tráfico de armas y, en particular, de materiales nucleares.

En lo relacionado con el comercio, los Acuerdos Europeos suscritos con la República Federal Checa y Eslovaca, Hungría, Polonia, Bulgaria y Rumania, prevén la creación de una zona de libre intercambio al final de un período transitorio de 10 años. Durante la primera fase de cinco años -a partir de febrero de 1994 para Polonia y Hungría-, los aranceles y las barreras cuantitativas sobre los productos manufacturados, incluyendo los sensibles, serán reducidas y eliminadas. La eliminación de las barreras sobre los productos del sector hierro y acero se realizará en un período máximo de seis años, y para el sector textil y confecciones se efectuará en un lapso de cinco años o durante la mitad del plazo acordado en la Ronda Uruguay. Por otra parte, no está prevista la liberalización para los productos agrícolas, sino solamente una reducción de los aranceles y de los gravámenes variables y un aumento de las cuotas de importación. Las medidas de salvaguardia pueden ser aplicadas y las normas de origen comprenden la posibilidad de acumular las cuotas de productos elaborados en la UE o en uno de los otros países de Europa

^{60/} Noruega no ha aceptado la entrada en la UE, también a causa de la menor protección que esta última asegura al pescado respecto a la que actualmente ella aplica.

del Este. Estos países deben comprometerse a respetar las cláusulas relativas a la adopción de medidas de política de competencia, de liberalización de las IED, y de salvaguardia de la propiedad intelectual. Finalmente, en la Cumbre del Consejo Europeo de Essen (diciembre 1994) se ha reiterado el compromiso a favorecer la entrada de los países de Europa del Este en la UE, sin indicar una fecha determinada.

En 1994, la UE firmó acuerdos preferenciales con los Estados Bálticos que en el largo plazo consideran su integración en la UE -previa conclusión de nuevos acuerdos europeos-, y a partir de 1995 la creación de un área de libre intercambio para los productos industriales, incluyendo los textiles, y una progresiva reducción de las barreras sobre el intercambio de los productos agrícolas. Con Eslovenia y Albania existen acuerdos de cooperación económica y comercio que prevén preferencias de acceso similares a las garantizadas a los países del Mediterráneo. Asimismo, la UE está negociando acuerdos de cooperación y de asociación con algunos de los nuevos estados independientes de la ex Unión Soviética.

La UE ha creado dos programas financieros y de asistencia técnica para el desarrollo de los sistemas democráticos y de mercado, denominados PHARE y TACIS. Desde 1990 hasta finales de 1994, el programa PHARE financió proyectos por un monto total de 4.283 millones de ecus en 11 países de Europa Central y Oriental para el desarrollo del sector privado (23.5%), educación y salud (14%), ayuda humanitaria y alimentaria (13%), reestructuración agrícola (11.5%), seguridad nuclear y medioambiente (9%), infraestructuras (9%), desarrollo social y empleo (6.5%), reformas administrativas e instituciones públicas (1.5%), otros (12%) (Comisión de las CE, 1994e). Las orientaciones generales para el período 1994-1997 incluyen un programa plurianual de acciones en cuatro sectores principales: reestructuración y/o privatización de las empresas públicas, apoyo al sector privado -PyMEs, inversiones extranjeras-, modernización del sistema financiero y de la política fiscal, desarrollo de una red de seguridad social. En este marco, se destaca la prioridad que la UE le confiere al sector de la seguridad nuclear (Comisión de las CE, 1994f). Durante el período 1991-1994, el programa TACIS, financió más de 2.000 proyectos en 12 países de la ex Unión Soviética, en particular con 1.870 millones de ecus para los sectores del medio ambiente y la seguridad nuclear, la reestructuración de las empresas públicas y el desarrollo del sector privado (Comisión de las CE, 1994g).

No obstante la implementación de los acuerdos y programas anteriormente descritos y el logro de algunos resultados positivos -el incremento de las exportaciones de los países del Este hacia la UE ha sido del 76% durante el período 1989-1993-, subsiste una profunda crisis económica y social en Europa del Este y en particular en la Comunidad de los Estados Independientes (CEI). En los países que comenzaron las reformas de liberalización y estabilización antes de 1992 -Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaca, Bulgaria-, los resultados económicos -reducción del PIB, aumento de la inflación y del desempleo, crisis fiscal- son negativos, aunque no tan graves como en los que empezaron la transformación más tarde -Rumania, Estados Bálticos, CEI, Albania-.

La balanza comercial de la UE con los países de Europa del Este y la CEI pasó de un saldo negativo en los años precedentes a un superávit de 3.171 millones de ecus en 1993. En

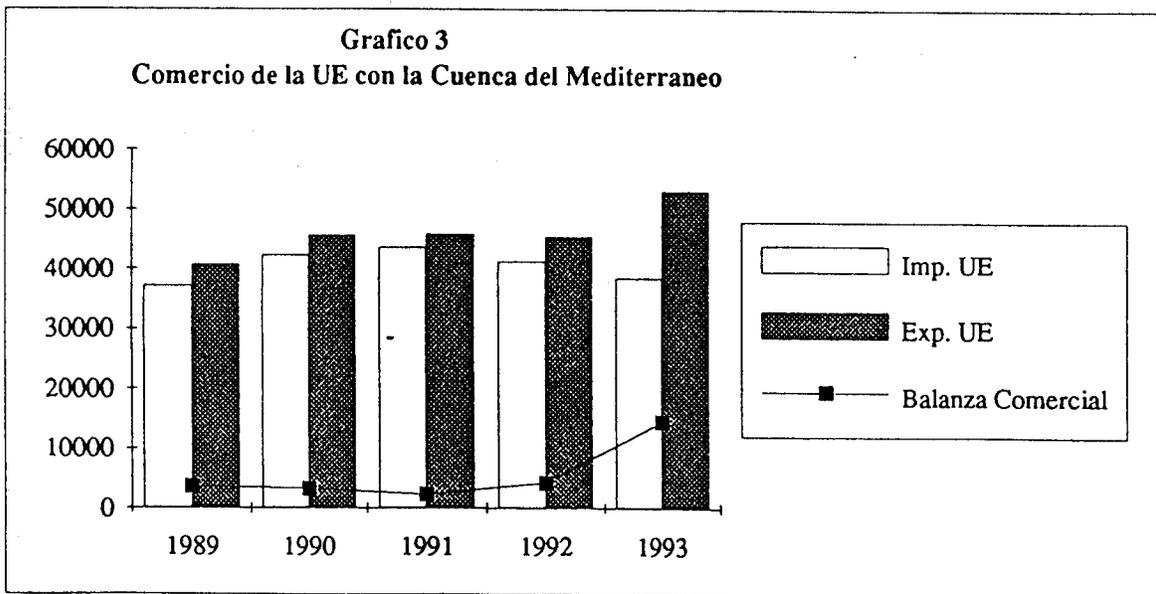
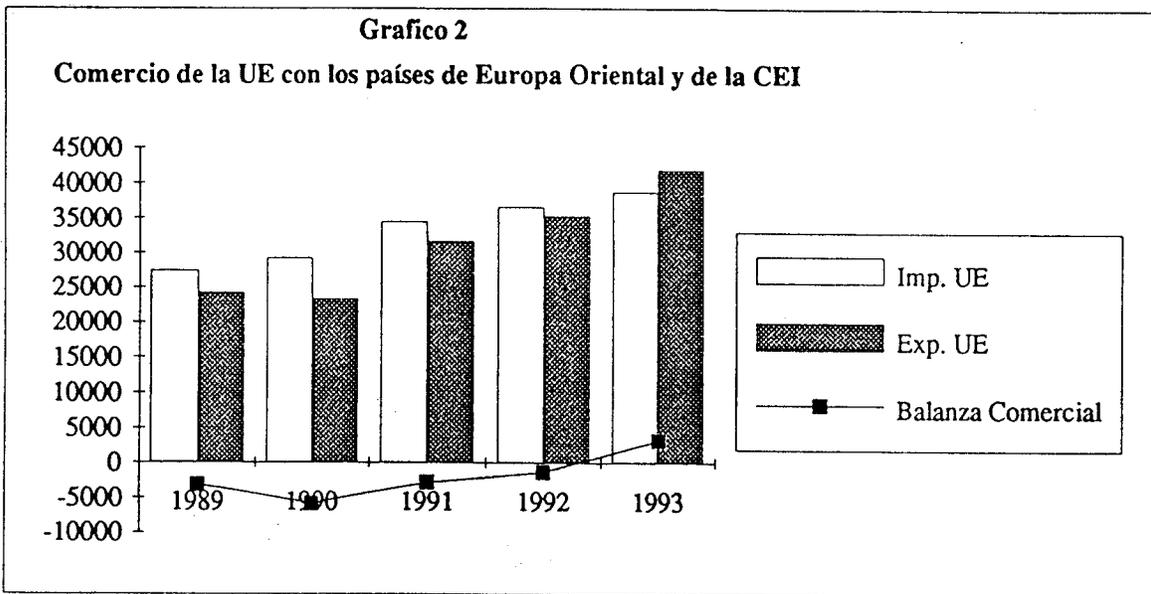
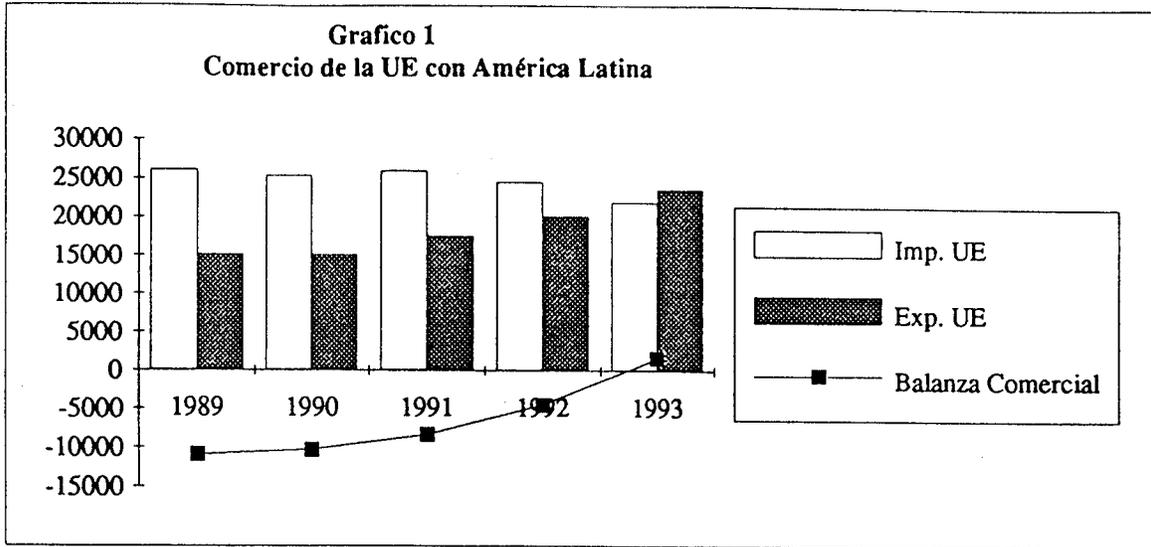
efecto, las exportaciones comunitarias se duplicaron prácticamente entre 1989 y 1993, de 24 billones de ecus a 41.9 billones -contra 23.5 billones hacia América Latina en 1993-, mientras que las importaciones han aumentado de 27.3 a 38.7 billones de ecus en los mismos años (Eurostat, 1994). Estos datos y la comparación de los gráficos 1 y 2, ilustran la mayor importancia comercial de Europa del Este y CEI en relación a América Latina para la UE.

Si se considera la crisis productiva de los países de Europa del Este, es posible que en el corto o mediano plazo se produzca una mayor dependencia de los bienes y capitales provenientes de la UE. Por lo tanto, en el futuro la UE deberá afrontar el desafío de apoyar el crecimiento económico de dicha área, a fin de evitar la formación de relaciones de dependencia crónica. En este sentido, además de los acuerdos y programas descritos anteriormente, está prevista una nueva propuesta de la Comisión sobre la política de la UE hacia Europa del Este.

Las dificultades presentes en dicha área hacen que la competencia con América Latina sea limitada en el corto y mediano plazo por las graves deficiencias de las capacidades productivas. Si las reformas tienen éxito, la competencia irá aumentando progresivamente en el mediano-largo plazo, en particular en lo concerniente a las exportaciones latinoamericanas. En efecto, el potencial de competencia de Europa del Este con América Latina es elevado, ya que los principales productos de exportación son los mismos: bienes agrícolas de clima templado, petróleo, textiles y, en general, manufacturas producidas con tecnologías simples y una intensa utilización de mano de obra, y los productos de ingeniería más complejos. Cabe señalar que factores como la proximidad geográfica, la buena calificación de los recursos humanos y una infraestructura suficientemente desarrollada, son favorables para atraer inversiones extranjeras.

Es importante observar que el crecimiento esperado de la economía de los países de Europa del Este representará también una oportunidad de mercado para América Latina. En este orden de ideas, las mayores empresas latinoamericanas podrían evaluar la posibilidad de establecerse en Europa del Este, obteniendo a costos menores un acceso favorable al mercado de la UE.

Finalmente, desde un punto de vista institucional, la integración de Europa del Este con la UE implicará una revisión de la PAC. En efecto, la extensión de la PAC al Este representa un costo insostenible para el presupuesto comunitario, mientras que la renacionalización de la protección agrícola es contraria al espíritu de la integración de la UE (Capítulo II) y realizable sólo por parte de los países que tienen un gran interés en el sector, como Francia y los nuevos países miembros. Por consiguiente, se puede prever la creación de un área de libre intercambio en el corto-mediano plazo, compatible con una PAC menos proteccionista, que regule y privilegie las exportaciones agrícolas de los países del Este hacia la UE, en relación a las de los terceros países. En el largo plazo, si se considera la aplicación de los resultados de la Ronda Uruguay y la apertura e integración de los países de Europa del Este a la UE, se refuerza la hipótesis de liberalización de la PAC, con efectos positivos también para las exportaciones latinoamericanas. Por lo tanto, la ampliación de la UE hacia los PECO, junto con el fortalecimiento de la política de competencia y del Mercado Unico, parece actuar en favor de la liberalización del comercio agrícola europeo (Capítulo II).



3. Las nuevas relaciones con el Mediterráneo del Sur

Otra prioridad geográfica de la política europea de seguridad es el área del Mediterráneo del Sur. La brecha de bienestar entre el Norte y el Sur de la cuenca, las dificultades del proceso de paz en el Medio Oriente, los conflictos con los integralistas islámicos, los flujos migratorios -existen 4.6 millones de inmigrantes mediterráneos en Europa- y el abastecimiento energético -alrededor de 24% de las necesidades europeas totales-, indican la importancia geoestratégica del Mediterráneo. Asimismo, los últimos eventos en Argelia e Israel evidencian claramente los peligros que la inestabilidad del área crea para los países europeos vecinos. Si se considera que en 2025 la población del Mediterráneo del Sur alcanzará a 400 millones de personas, se puede entender por qué los europeos analizan con creciente preocupación sus relaciones con los países de esta zona. Los fenómenos raciales que se manifiestan con el rechazo de los inmigrantes, y que se han acentuado a raíz de la crisis económica y social en Europa, demuestran no sólo el resurgimiento de ideologías antidemocráticas sino también los riesgos de conflicto social.

Por consiguiente, los países de Europa del Sur, en particular España, Francia e Italia, están presionando a la UE para que intensifique sus compromisos políticos y financieros dirigidos hacia el Mediterráneo del Sur. En este marco, la Comisión de la UE ha presentado recientemente una nueva Comunicación que propone una estrategia tanto para multiplicar los intercambios y las oportunidades de inversión, como para reforzar las bases de una cooperación en los campos político y económico (Comisión de las CEs, 1994h).

La estrategia prevé, en primer lugar, la creación en el largo plazo de un área de libre intercambio: "Europa y el área mediterránea podrían crear en el año 2010 la más grande zona de libre intercambio del mundo (de 30 a 40 países, con una población total de 600 a 800 millones de personas)" (Comisión de las CEs, 1994h). Sin embargo, el comercio de productos agrícolas sería liberalizado sólo para los de común interés. Se espera, asimismo, la concesión de las reglas de origen y la posibilidad de concluir acuerdos intrarregionales. En el breve plazo, la UE debería suscribir nuevos acuerdos de asociación para la creación de un área de libre intercambio con Israel, Marruecos y Túnez. Otro acuerdo importante es el relacionado con la unión aduanera con Turquía. En segundo lugar, se trata de incrementar la asistencia financiera para apoyar el ajuste estructural de las economías y la cooperación regional. Se propone en particular, la adopción de un programa MED similar al PHARE. Como ya se mencionó, el compromiso financiero debería alcanzar a 5.5 billones de ecus en el período 1995-1999. En tercer lugar, se propone una reactivación de la cooperación en distintos sectores: industria, energía, medio ambiente, turismo, tecnologías de la información y comunicación, servicios, capitales, ciencia, lucha contra el tráfico de droga y la inmigración ilegal. A nivel político, en 1995 debería tener lugar una Conferencia de Ministros entre los países de la UE y los del Mediterráneo del Sur que tienen acuerdos de cooperación, para definir un listado de principios sobre la seguridad y la cooperación en el área.

Desde el punto de vista comercial de la UE, el Mediterráneo representa un socio más importante que América Latina (véanse los gráficos 1 y 3). La balanza comercial de la UE con el Mediterráneo, no obstante las significativas importaciones de hidrocarburos, está estructuralmente en superávit, alcanzando 14.520 millones de ecus en 1993. Desde el final de los

años ochenta las exportaciones europeas hacia la región mediterránea han registrado un comportamiento particularmente dinámico -de 40.7 billones de ecus en 1989 a 52.9 billones de ecus en 1993-, mientras que en el mismo período las importaciones se han estancado -en alrededor de 40 billones de ecus-.

Las relaciones económicas entre las dos áreas revelan una dependencia estructural del Mediterráneo en lo que respecta tanto a la importación de bienes de capital y los alimentarios, como los recursos financieros procedentes de la UE. Solo Turquía e Israel tienen una mayor integración y especialización comercial con la UE en productos manufactureros.^{61/} De allí se originan los problemas de reequilibrio de los balances económicos, de ajuste estructural, creación de empleo y alivio de la pobreza de la mayor parte de los países del Mediterráneo del Sur. Estos problemas económicos interactúan con los demográficos, sociales y culturales, agudizando los fenómenos de conflicto e inestabilidad en el área.

Por consiguiente, la UE está comprometida a favorecer el crecimiento económico del Mediterráneo a fin de evitar un escenario futuro cuya proyección señala que en el año 2025, 280 millones de jóvenes en el sur de la cuenca entrarán en el mercado de trabajo, elevando así la presión migratoria hacia Europa. La necesidad de garantizar la estabilidad en el área ha llevado la UE a diseñar la estrategia comentada anteriormente.

Si se considera la situación económica de la mayor parte de los países del Mediterráneo, sobresale la incapacidad de sus sistemas productivos para competir con América Latina en lo que concierne a los productos alimentarios y manufactureros. Por otra parte, existen algunos productos básicos que logran competir con los latinoamericanos, como son los hidrocarburos y minerales, agrícolas, frutas y aceite, y de manufactura simple, textil y cuero.

La creación de un área de libre intercambio, limitada en el corto plazo solamente a algunos países del Mediterráneo -Marruecos, Túnez e Israel-, y la concesión de privilegios comerciales para algunos productos en relación a los de terceros países, podría acarrear discriminaciones para las exportaciones latinoamericanas de productos menos elaborados. Una competencia más acentuada para los productos manufactureros es previsible solo en el largo plazo.

Finalmente, se señala que existen algunos procesos de relocalización de empresas europeas en zonas de maquila y zonas francas industriales establecidas en algunos países de Mediterráneo del Sur -como por ejemplo Egipto y Túnez-. En este sentido, se vislumbra, por parte de organismos europeos como el Consejo Económico y Social de la UE, la necesidad de desarrollar un modelo regional de integración productiva con el Mediterráneo que, sin embargo, no puede tener éxito hasta que no cesen los fenómenos de inestabilidad. Por lo tanto, desde el

^{61/} Se recuerda que Turquía representa el décimo socio comercial para la UE e Israel el número veintiuno.

punto de vista económico se reitera también que el restablecimiento de la seguridad en el área representa el objetivo central de la política europea hacia el área.

4. La crisis de Africa y de la Convención de Lomé

La crisis de Africa que se refleja en su marginación del escenario mundial, ha puesto en entredicho la política implementada por Europa a través de las sucesivas ediciones de la Convención de Lomé con los países de Africa, Caribe y Pacífico (ACP). Las políticas europeas de ayuda y de concesión de privilegios comerciales no han logrado compensar las perturbaciones internacionales e internas que afectan a los países africanos. El comercio entre la UE y los países ACP no se ha desarrollado ni diversificado. Algunas críticas señalan asimismo que la Convención de Lomé ha favorecido la creación de un sistema asistencialista, clientelista y de rentas. En consecuencia, se ha llegado a afirmar que "la Convención es como un ancla a la deriva" (Bach, 1993).

Para 1995 está prevista una revisión de la Convención hacia el mediano plazo por la UE y los países ACP. La parte europea destaca la necesidad de enfatizar en la Convención los compromisos de los países ACP en cuanto a su estabilización política y económica, a favorecer el desarrollo de la democracia y el respeto de los derechos humanos, a adoptar reformas económicas que le concedan un papel más importante al sector privado. Los países ACP, en cambio, solicitan un mayor acceso al mercado europeo y el fortalecimiento de la política de ayuda. Asimismo, el Consejo europeo de ministros, que es el encargado de la política de cooperación para el desarrollo, ha expresado la voluntad de proponer nuevas concesiones comerciales durante las negociaciones.

Aunque la UE otorgara estas preferencias, la situación del sistema productivo de Africa es tan crítica que no representa ni un desafío para las exportaciones latinoamericanas hacia la UE, ni una oportunidad de mercado. Sin embargo, respecto de los productos agrícolas tropicales subsisten riesgos de competencia subsidiada a favor de los países africanos en relación a las exportaciones latinoamericanas de estos mismos productos.

D. LA POLITICA EXTERNA DE SEGURIDAD EUROPEA: UN NUEVO PELIGRO DE MARGINACION PARA AMERICA LATINA

Como se ha observado anteriormente, la UE, además de atravesar una crisis económica y social en los últimos años, debe afrontar las numerosas crisis de las áreas limítrofes: en Europa del Este y los países de la CEI, y en el Mediterráneo. En efecto, la proximidad geográfica amplifica el impacto de las relaciones de interdependencia. En lo que se refiere a los fenómenos sociales, como las migraciones, los del medio ambiente, los flujos de polución transfronteriza -se recuerda el peligro de la polución nuclear-, y los de la seguridad humana, como los conflictos armados y el terrorismo. En suma, las crisis externas repercuten directamente en el interior de la UE, agregándose a las fuentes internas de crisis política y social en Europa.

De allí la necesidad de fortalecer la política externa de seguridad, a fin de garantizar la seguridad interna de la UE. La revisión del Tratado de Maastricht en 1996 debería confirmar el compromiso de la UE en lo que respecta a la implementación de una política externa común dirigida a estabilizar e integrar las áreas limítrofes. Numerosos intelectuales europeos destacan la importancia que tiene el establecimiento de una "política de proximidad", a fin de crear un espacio con reglas económicas y sociales comunes para controlar con mayor eficacia los fenómenos críticos para la seguridad humana (Hugón, 1993).

En este marco, la política comercial representa uno de los instrumentos de la política externa de seguridad. Las decisiones de la UE y las propuestas de la Comisión anteriormente descritas, apuntan a una utilización discriminatoria de la política comercial, ya que consideran el establecimiento de zonas de libre intercambio y de acuerdos privilegiados de administración del comercio de productos agrícolas con Europa del Este y el Mediterráneo.

Lo anterior representa un nuevo peligro de marginación para América Latina. Esta marginación, a causa de la adopción de una política comercial discriminatoria, afectaría en particular a los productos básicos y a los manufacturados elaborados con tecnologías simples e intensivas en mano de obra, en los cuales existe competencia con Europa del Este, CEI, Mediterráneo y países ACP. Sin embargo, es preciso señalar que los análisis demuestran que la concesión de privilegios comerciales no representa un factor decisivo para un aumento efectivo del intercambio, en particular si se trata de productos manufactureros con más alto valor agregado, para los cuales es necesario desarrollar ventajas comparativas a nivel sistémico. A este respecto, se mantendría el acceso al mercado europeo para los productos manufactureros más elaborados, los cuales competirían con aquellos provenientes de las economías de reciente industrialización, con la posibilidad de incrementar el intercambio y las especializaciones intra-industriales.

Por otra parte, es importante señalar un elemento nuevo de la política comercial de la UE: las motivaciones estratégicas de seguridad vienen acompañadas de motivaciones estratégicas económicas que impulsan a Europa a intensificar sus relaciones con los nuevos socios dinámicos de Asia y América Latina. En efecto, al interior de la UE se expresan numerosas críticas a la política económica externa que ésta desarrolla. Según Sideri, la UE debería "fundar su política exterior hacia los PVD en base a la racionalidad económica y por lo tanto del interés mutuo, eliminando el clientelismo post-colonial, que resulta inaceptable tanto para una gran parte de la sociedad europea como para numerosos PVD" (Sideri, 1990, pág. 304). Asimismo, Secchi enfatiza que "la UE aparece cada vez más incapaz por su política hacia el Sur, basada en la concesión de múltiples privilegios a sus antiguas colonias. En efecto, a esta situación le han sacado provecho las élites de los países ACP y los sectores económicos más atrasados de los países europeos, y es por esto que esta política no ha impulsado las relaciones con las regiones más dinámicas del Sur. Por lo tanto, es necesaria una reorganización de la política comercial a fin de adaptar las relaciones de la UE a las nuevas realidades de la competencia económica mundial" (Secchi, 1993, pág. 782).

En particular, nuevas motivaciones estratégicas económicas conducen la UE a establecer nuevas relaciones con Mercosur y México. En consideración a la importancia del Mercosur en materia comercial y de inversiones directas europeas, la Comisión ha propuesto una estrategia para crear una Asociación interregional. Como fase intermedia, en 1995 se debería concluir un acuerdo marco de cooperación económica y comercial, y la etapa final de la asociación es lograr una gradual instauración de un área de libre intercambio para los productos industriales y los servicios, mientras que se debería prever una gradual liberalización de los intercambios agrícolas, incluyendo los sensibles. Se reitera que la nueva actitud de la UE hacia el Mercosur se privilegia las motivaciones estratégicas, puesto que se trata de acceder y posesionarse en "uno de los nuevos polos mundiales de crecimiento" para las exportaciones y flujos financieros europeos (Comisión de las CE, 1994a).

Asimismo, consideraciones estratégicas han impulsado a la UE a establecer un nuevo diálogo sobre el comercio y la cooperación con México, después de su entrada en el NAFTA. "Con la creación del NAFTA, la Comisión considera necesario fortalecer explícitamente el grado de cooperación económica entre México y Europa. Los próximos tres años serán de gran importancia para los cambios en la estructura y desarrollo de la economía mexicana y de su industria en particular. Ha llegado el momento de desarrollar la presencia de las PyMEs europeas a través el establecimiento de instrumentos de mediano plazo" (acta del Comité PVD-ALA del 20 de abril de 1994, relacionada con concierne el programa plurianual de encuentros empresariales). Por consiguiente, la UE ha lanzado un programa plurianual de encuentros empresariales con una financiación de alrededor 6 millones de ecus, y en la Comisión Mixta con México ha solicitado un diálogo para evitar que la creación del NAFTA discrimine a Europa. Por otra parte, se estableció una subcomisión comercial para mejorar las relaciones de intercambio.

En suma, estas nuevas relaciones que, es preciso recalcar, no abarcan a toda América Latina sino una subregión y al país estratégicamente más importantes para la UE, ponen de manifiesto la mayor importancia que la UE está prestando a los factores estrictamente económicos, en relación con lo que ocurría en el pasado. Junto a motivaciones de seguridad externa, la política comercial también está dirigida actualmente hacia objetivos estratégicos de penetración en mercados atractivos. Por consiguiente, la UE prevé el establecimiento de una serie de zonas de libre intercambio no solo con las regiones limítrofes, sino también con regiones más lejanas.

Por otra parte, cabe señalar dos peligros que pueden surgir para las nuevas relaciones que la UE está estableciendo con América Latina: en primer lugar, se corre el peligro de marginar a los países latinoamericanos poco atractivos. En segundo lugar, la creación de zonas de libre intercambio podría ser compatible con regímenes externos proteccionistas de los países miembros. Los dos fenómenos están relacionados, ya que, en efecto, la falta de un enfoque multilateral y liberal premia a los socios más importantes en detrimento de los poco atractivos. Quien participa

en las Zonas de Libre Intercambio podría discriminar a los que no participan.^{62/} Por lo tanto, subsiste la necesidad de establecer reglas multilaterales y liberales que garanticen la apertura "erga omnes". Según Bhagwati, a fin de reducir los peligros del nuevo regionalismo versus el multilateralismo, las reglas del GATT/OMC deberían excluir la posibilidad de crear Zonas de Libre Intercambio bajo el artículo XXIV. Se podrían realizar Uniones Aduaneras abiertas al exterior, es decir, que fijen hacia terceros países aranceles comunes menores de los existentes precedentemente en los diversos países miembros (Bhagwati, 1992a). Por consiguiente, se origina la cuestión de las relaciones que se deberían establecer entre los países latinoamericanos que logren una posición de socios privilegiados con la UE y los que queden afuera. Desde un punto de vista multilateral, está claro el compromiso que deberían asumir la UE, los países del Mercosur y México, para garantizar un acceso libre a los mercados que están surgiendo para los terceros países latinoamericanos.

En conclusión, parece que en los años noventa la política comercial de la UE, aunque siga siendo utilizada para el logro de objetivos de la política externa de seguridad, se está orientando relativamente hacia una política de competencia estratégica global. Esta ambigüedad de la política externa de la UE se manifiesta claramente si se considera que existen propuestas de la Comisión dirigidas a crear zonas de libre intercambio con los países de Europa del Este y del Mediterráneo del Sur y, simultáneamente, con el Mercosur en América Latina. La nueva orientación acerca la UE a los países más dinámicos de América Latina, mientras que los menos desarrollados obtienen solamente la tradicional ayuda técnica y financiera.

^{62/} Se hace notar que las zonas de libre intercambio no prevén la fijación de un arancel externo común hacia los terceros países, como es el caso de las Uniones Aduaneras.

VI. LA NUEVA POLITICA ESTRATEGICA DE COMPETENCIA GLOBAL DE LA UE

A raíz de la crisis económica y social de Europa, la Comisión ha planteado nuevas reflexiones sobre las políticas que se deberían adoptar para reactivar el crecimiento, la competitividad y el empleo. En particular, se hace referencia al Libro Blanco presentado durante la cumbre de Bruselas, que tuvo lugar el 10 diciembre de 1993 (Comisión de las CEs, 1993), como también a la reciente comunicación de la Comisión "Una política de competencia industrial para la Unión Europea" (Comisión de las CEs, 1994). Otro documento importante que ha inspirado a los mencionados anteriormente es la comunicación de la Comisión sobre "La política industrial en un ambiente abierto y competitivo" (Comisión de las CEs, 1991).

Estas reflexiones están dirigidas a diseñar un conjunto coherente de políticas económicas orientadas a mantener y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos europeos. Se definen los contenidos que deben tener la política macroeconómica, del Mercado Unico, de creación de una Moneda Unica, de cohesión social y geográfica, de sustentabilidad del medio ambiente. En este marco, un rol importante lo desempeña la interacción entre la política industrial y tecnológica, política del Mercado Unico y la de competencia y comercial. Estas políticas representan el núcleo de la nueva política estratégica de competencia global de la UE y por lo tanto son fundamentales para la definición de las acciones europeas hacia América Latina.

Antes de continuar con este análisis y con el fin de recordar los diferentes intereses involucrados, se propone diferenciar el significado de política estratégica de competencia global del de la política de la competencia. La política de la competencia examinada en este capítulo adopta un enfoque estratégico global. Compara la posición europea en relación a la de los competidores mundiales y, en base a la evaluación de los puntos de fuerza y debilidad, recomienda la implementación de acciones por parte de los actores públicos y privados, dirigidas a favorecer el aumento de las capacidades tecnológicas de las empresas y sistemas productivos nacionales o regionales. Finalmente, se identifican socios geográficos privilegiados en el marco de una globalización económica creciente.

Por otra parte, la política de la competencia plantea acciones dirigidas a salvaguardar tanto el juego del libre mercado como el bienestar del consumidor, limitando la intervención pública, la formación de carteles y de posiciones privadas de privilegio. Por consiguiente, la política estratégica de competencia global se constituye a partir de intereses definidos por los gobiernos y las industrias nacionales o regionales, reconociendo la eficiencia del mecanismo de mercado pero también su fallas. La misma política considera necesaria tanto la intervención pública para apoyar a las industrias estratégicas en el largo plazo, como la creación de alianzas estratégicas con poderes oligopolistas a nivel regional para competir a nivel mundial. Por su parte la política de la competencia tiene como interés principal el de los consumidores, y se basa sobre el funcionamiento del mecanismo del mercado perfecto.

A. LA LOGICA DE LA COMPETENCIA ESTRATEGICA GLOBAL DE LA UE

A partir del examen de los documentos, aparece claramente como lógica básica la confrontación estratégica entre competidores globales y, por lo tanto, entre los polos de la Tríada y con respecto a las ERIs. De allí se origina, por ejemplo, la confrontación de la especialización productiva y comercial internacional de la EU con la de los socios mundiales, como también la presentada en el Capítulo I relativo a los sectores con demandas más o menos dinámicas y que fue subrayada en relación a las motivaciones básicas de la creación del Mercado Unico (Capítulo IV).

"La Comisión considera que solamente una industria competitiva permitirá a la Comunidad mantener su posición en la economía mundial ... La futura competitividad industrial en la Comunidad estará determinada cada vez más por la habilidad para afrontar los mayores desafíos globales, en particular la competencia de los mayores socios mundiales" (Comisión de las CEs, 1991, pág. 7).

El desafío principal que la industria europea debe afrontar, es el siguiente: "el nivel de vida y de empleo en la Comunidad Europea continuará dependiendo de la capacidad de mantener el paso con la competencia industrial internacional. Esto requiere, a su vez, estar a la cabeza de la competencia tecnológica, producir grandes saltos en términos de productividad, invertir suficientemente en capital humano y, especialmente, aceptar un ritmo elevado de cambios estructurales. No existe una alternativa a dicha estrategia industrial de la Comunidad Europea para el mantenimiento y mejoramiento de un alto nivel de vida" (Comisión de las CEs, 1991, pág. 9).

La Comisión utiliza la imagen de la confrontación competitiva ya propuesta en un famoso libro de Lester Thurow "Head to Head: The Coming Economic Battle among Japan, Europe, and America" (Thurow, 1992). Como observa Krugman, en los últimos años entre los líderes políticos ha aumentado la "retórica de la competencia"; la opinión, en las palabras del Presidente Clinton, que cada nación es como una grande corporación que compite en el mercado global" (Krugman, 1994). La retórica de la competencia se ha difundido a nivel de cada uno de los países miembros de la Unión. Se han redactado informes oficiales sobre la competencia de los sistemas industriales nacionales en el marco mundial -por ejemplo en Alemania, Holanda, España y Francia-. Asimismo, recientemente un país como el Reino Unido, notoriamente poco propenso a enfoques estratégicos planteados por agentes públicos, realizó un Libro Blanco sobre la situación competitiva de la nación en el escenario mundial. El debate se refiere al tipo de intervención pública que se debería efectuar para incrementar la competitividad del sistema productivo nacional. Por una parte, subsiste la idea que el Estado no debe intervenir en el funcionamiento del mercado, concentrando su papel en el desarrollo del sistema educativo y de las infraestructuras, aunque por otra parte se señala la necesidad de adoptar políticas públicas regulativas y activas como las de Alemania (The Economist, 30 abril 1994, pág. 41).

B. LOS CAMBIOS QUE DETERMINAN LA ADOPCION DE UNA NUEVA POLITICA ESTRATEGICA DE COMPETENCIA GLOBAL

Los cambios que han determinado la necesidad de adoptar una nueva política de competencia son la revolución tecnológica de los procesos y de la organización productiva y también la creciente internacionalización de las economías. Las nuevas teorías del comercio internacional están variando los supuestos de los modelos tradicionales, en consideración a la gran importancia que han asumido las innovaciones tecnológicas. "La innovación tecnológica determina, en forma cada vez más significativa, las ventajas comparativas de los países a nivel internacional, reduciendo la importancia de la dotación de factores de producción - naturales, de fuerza de trabajo y de capital. ... Por consiguiente, la competencia tecnológica internacional representa el factor determinante de las relaciones económicas mundiales".^{63/} (Stocchiero, 1994).

En el mismo Libro Blanco de la Comisión se encuentra un examen de estos cambios, que suponen nuevas orientaciones para la política de competencia estratégica. La desmaterialización de la economía aumenta la importancia de los servicios vinculados a la producción y, por lo tanto, de los costos indirectos y de la capacidad de organizar y manejar un conjunto de actividades más complejo, especialmente a nivel cualitativo. "El 75-95% de los asalariados de las empresas está actualmente dedicado a funciones relacionadas con la organización y no con la producción en sí: informática, ingeniería, formación y capacitación, contabilidad, comercialización e investigación". En síntesis, se destaca que "en medida creciente la riqueza de las naciones está basada sobre la creación y la explotación de los conocimientos" (Comisión de las CE, 1993, pág. 66).

El documento sobre "Una política de competencia industrial para la UE" identifica en el progreso de las industrias estratégicas, -como las de las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones (IT)-, la clave para garantizar la competencia de todo el sistema productivo europeo. La característica estratégica de estas tecnologías reside en el hecho que representan productos y servicios con fuerte demanda y desarrollo y que permiten la creación de redes organizativas y de nuevos sistemas integrados de producción con elevada productividad y calidad. A este respecto cabe señalar la posibilidad de desarrollar, gracias a las nuevas tecnologías, nuevas actividades económicas como instrumento para la creación de nuevos empleos, especialmente en el sector de las PyMEs.

Asimismo, a causa de la liberalización y desreglamentación de los flujos financieros y del aumento de las inversiones extranjeras directas y de las nuevas formas de internacionalización -acuerdos de colaboración, fusiones y adquisiciones, alianzas estratégicas-, ocurrido especialmente entre los polos de la Tríada, la internacionalización de las economías ha experimentado un cambio

^{63/} Se recuerda que en el Capítulo III A del documento "Transferencia Tecnológica e Inversiones Extranjeras Directas entre Europa y América Latina: el papel de las Cancillerías Latinoamericanas" (Stocchiero, 1994), se enfatizan los nuevos conceptos económicos que han surgido en el proceso investigativo del cambio del paradigma productivo al que se está asistiendo a nivel mundial.

importante durante los últimos años. La interdependencia económica se ha reforzado y se han creado nuevas redes y alianzas estratégicas entre las transnacionales a nivel mundial y regional.

Naturalmente, la participación en estas nuevas redes de actividades económicas no está equitativamente distribuida a nivel geográfico, sino que refleja las diferentes capacidades tecnológicas e industriales de los distintos países. Por lo tanto, se asiste a una marginación de los países más pobres. Más aún, la globalización de las economías ha sido acompañada por un proceso de concentración y creación de nuevos oligopolios a nivel mundial con riesgos de cartelización (OCDE, 1992, pág. 209) y de comportamientos neo-mercantilistas (Dieter Ernst y O'Connor, 1989).

Como resultado "las estrategias de las empresas y las decisiones que ellas toman para la distribución internacional de sus producciones tienen un papel más importante en la evolución de los intercambios que las medidas tradicionales de política comercial (el comercio intra-firmas representa más del 50% de los intercambios entre los países de la Tríada)" (Comisión de las CEs, 1994, pág. 12). Siendo la UE una economía global,^{64/} la creciente internacionalización de los mercados tiene una importancia fundamental para su bienestar. La UE está llamada a confrontarse con la competencia a nivel mundial y a implementar una sólida política de desarrollo de la capacidad tecnológica e industrial. De allí la necesidad de los gobiernos europeos de considerar con mayor atención tanto las estrategias de las empresas nacionales y transnacionales como de reconocer la menor eficacia de la política comercial tradicional. En particular, los gobiernos de los Estados miembros deberían suspender la aplicación de la política de subvención hacia aquellas empresas "campeones nacionales", para así liberalizar y privatizar la industria, colocándola en mejores condiciones para insertarse en las alianzas y redes de cooperación estratégicas internacionales, a fin de aumentar su capacidad para competir a nivel mundial. Además de las medidas de liberalización, la UE prevé una política industrial y tecnológica activa, dirigida a apoyar un sistema industrial competitivo y una nueva política comercial que identifique acciones de cooperación industrial para apoyar la industria europea en el acceso a nuevos mercados, y medidas eficaces de defensa comercial selectiva contra las prácticas desleales.

En suma, tanto el cambio del paradigma tecnológico como la creciente globalización y sus interacciones, están provocando una nueva distribución de las capacidades competitivas, no sólo a nivel micro de cada empresa -efecto innovación "schumpeteriano"-, sino también a nivel meso y macro del sistema país y región. Se acentúan las tendencias competitivas a través de la mayor interdependencia económica y la ampliación del tamaño de los mercados. El éxito de la Ronda Uruguay va a reforzar estos efectos por medio de una mayor liberalización de los intercambios de bienes y servicios. De allí la necesidad para la UE de adoptar una nueva política de la competencia estratégica global.

^{64/} La UE concentra un quinto de los intercambios mundiales, donde millones de empleados dependen directamente de las exportaciones de bienes; las inversiones directas europeas en países terceros representan más de un tercio de las IED en el mundo (Comisión de las CEs, 1993, pág. 110).

C. EL CONCEPTO DE COMPETENCIA GLOBAL

El concepto de competencia no tiene solamente un significado a nivel microeconómico, sino que ha extendido su aplicación a un nivel más amplio, incluyendo también aspectos meso y macroeconómicos, sociales y de sustentabilidad medio ambiental. La Comisión adopta una definición de competitividad propuesta por la OCDE que intenta tomar en cuenta los aspectos sistémicos o estructurales, como los elementos macroeconómicos, los efectos sobre la competencia empresarial de las infraestructuras técnicas materiales e inmateriales, y de las externalidades de la estructura productiva a nivel local, nacional o regional (OCDE, 1992, pág. 242 y 243). "El concepto de competitividad es la capacidad de las empresas, industrias, regiones, naciones o regiones supranacionales, de estar y mantenerse expuestas a la competencia internacional, y de garantizar a los factores de producción un ingreso y un nivel de empleo relativamente elevado en forma durable. Más aún, en el largo plazo el mejoramiento de la competitividad pasa a través del mejoramiento de la productividad global. ... Una productividad elevada permite una mejor explotación de las ventajas comparativas, que en una economía y en una competencia mundializada no se limitan a la dotación de recursos naturales." (Comisión de las CEs, 1994, pág. 15).

La Comisión amplía aún más el concepto de competencia estructural o sistémica, insertando elementos de seguridad social y del medio ambiente.^{65/} En el Libro Blanco, bajo el título "Hacia la competitividad global", la Comisión establece que "deben perseguirse cuatro objetivos principales en el ámbito de un esfuerzo conjunto de la industria y de los poderes públicos, destinado a garantizar que la competitividad industrial de la Comunidad produzca el más alto nivel de empleo posible:

- facilitar la inserción de las empresas europeas en el nuevo contexto competitivo globalizado e interdependiente;
- explotar las ventajas competitivas relacionadas con la desmaterialización de la economía;
- promover un desarrollo sostenible de la industria;
- reducir la brecha existente entre el ritmo evolutivo de la oferta y el de la demanda" ..., es decir, explotar eficientemente los recursos humanos liberados por el cambio tecnológico mediante la creación de nuevos mercados (Comisión de las CEs, 1993, pág. 62).

Asimismo, el concepto de política industrial de la UE está construido sobre un conjunto de elementos clave, como son: la permanencia de condiciones estables y de largo plazo para un

^{65/} Asimismo el presidente del Consejo de los Consultores Económicos estadounidense, Laura D'Andrea Tyson, define la competencia como "nuestra habilidad para producir bienes y servicios que superan la prueba de la competencia internacional, mientras que nuestros ciudadanos gozan de un nivel de vida que está creciendo y que es sostenible" (D'Andrea Tyson, 1992).

funcionamiento eficiente de la economía de mercado, el mantenimiento de un ambiente económico competitivo, el logro de niveles elevados de educación y cohesión social (Comisión de las CEs, 1991, pág. 10).

Finalmente, la UE recuerda que "la competencia no es un fin sino un medio esencial para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones" (Comisión de las CEs, 1994, pág. 9).

D. DE LA COMPLEJIDAD DEL CONCEPTO DE COMPETENCIA GLOBAL A LA INTERACCION DE LAS POLITICAS

1. El diseño estructurado de las políticas en el Libro Blanco

La complejidad del concepto de la competencia global requiere un diseño estructurado y coherente de las políticas. El Libro Blanco indica "las vías de recorrer para el crecimiento, la competitividad y el empleo en la UE":

- una economía sana, mediante un marco macroeconómico de referencia para la convergencia económica y monetaria, políticas monetarias estables, la reducción de las tasas de interés y el aumento de las inversiones;

- una economía abierta, mediante el fortalecimiento del sistema multilateral y de sus reglas y que garantice un acceso leal a los mercados;

- una economía descentralizada, a través de la creación de las autopistas de información y las redes de servicios;

- una economía más competitiva, mediante la profundización del Mercado Unico, el apoyo a las PyMEs, la realización de grandes redes transeuropeas de infraestructuras y el aumento de los esfuerzos de investigación y desarrollo mediante formas de cooperación;

- una economía solidaria, a través de políticas de cohesión económica y social (Comisión de las CEs, 1993, pág. 12-16).

Por otra parte, se señala que el logro de una competencia global debería ser la tarea de un esfuerzo conjunto de la Comisión, los gobiernos y los representantes de la industria europea. Por ello es que la UE propone una estrategia común y una división del trabajo entre los poderes público y privado.^{66/} A fin de desarrollar la competitividad y abrir nuevas actividades para

^{66/} A este propósito el principal gremio industrial europeo (UNICE), concuerda con el análisis y muchas de las medidas recomendadas en el Libro Blanco, pero critica la idea que el papel del Estado debería ser el de generar empleo y de apoyar las industrias "vencedoras", porque en realidad su intervención va dirigida a proteger las empresas no competitivas (The Economist, 15 enero 1994).

absorber el desempleo, ha sido subrayada la importancia de activar una cooperación estratégica -una "partnership"- entre poder público e industrias, para concretizar la sociedad de la información -con un financiamiento total, entre 1994-1999, de 67 billones de ecus-, y para realizar grandes proyectos de redes transeuropeas para el transporte y la energía -con un financiamiento total hasta el año 2000 de 95 billones de ecus-. En particular, la presidencia del Comisario europeo para la Industria ha creado un grupo de trabajo denominado Grupo Bangemann que redactó un informe que contiene recomendaciones sobre las acciones que deberían implementar los Estados miembros para favorecer el desarrollo de la "Sociedad de la Información" en Europa. En este Grupo han participado los gerentes de las principales empresas del sector informático y de las telecomunicaciones europeas.

2. La política industrial y comercial

En este ámbito se señala tanto el fenómeno del cambio tecnológico que impone a la Comunidad la adopción de una sólida política industrial y tecnológica, como el de la globalización de las economías que obliga a la UE al propugnar la instauración de un ambiente abierto y competitivo al interior del Mercado Único y hacia el mercado mundial. Sin embargo, la actitud estratégica no ordena una simple adopción unilateral de los principios del libre intercambio, sino una apertura condicionada a la reciprocidad.

En efecto, la política industrial definida por la Comisión, prevé:

- la creación de un ambiente competitivo favorable para las acciones de las empresas, mejorando el funcionamiento del Mercado Único y adoptando medidas para la salvaguardia de la competencia -vigilancia sobre las concentraciones productivas y medidas anti-trust contra las posiciones dominantes, reducciones de las ayudas públicas-;

- la adopción de medidas horizontales y de aceleración del ajuste, para el desarrollo de la capacidad tecnológica de la Comunidad a través de la promoción de la absorción de las tecnologías genéricas como de los sistemas manufactureros flexibles, las IT, las de los nuevos materiales y la biotecnología (Comisión de las CEs, 1991, pág. 19);

- la implementación de una política comercial, dirigida a mejorar el funcionamiento del mercado mundial, abriendo el mercado europeo, facilitando el flujo de inversiones internacionales, manteniéndose vigilante respecto de las prácticas desleales, promoviendo la cooperación con socios internacionales, garantizando la reciprocidad (Comisión de las CEs, 1991, pág. 22).

Otras medidas involucran el apoyo a las PME, a las regiones europeas menos desarrolladas, la protección del medio ambiente, el desarrollo de los recursos humanos.

Según la Comisión "la política industrial está basada sobre el principio del libre intercambio y el funcionamiento competitivo de los mercados en perspectivas industriales y tecnológicas de largo plazo" (Comisión de las CEs, 1991, pág. 22). Por consiguiente, la formulación de la política industrial y comercial debe basarse sobre el análisis y la definición de

los probables escenarios económicos y tecnológicos futuros, con el fin de intentar anticipar y contribuir a determinar los acontecimientos, diseñando acciones para desarrollar el sistema industrial europeo y protegerlo de las prácticas desleales. Dicha tarea supone un consenso entre los agentes públicos y privados europeos como el que se ha alcanzado a través del Grupo Bangemann.

3. La nueva política de competencia industrial

Recientemente, la Comisión ha propuesto "una política de competencia industrial para la UE" que está basada sobre los planteamientos descritos anteriormente y que presenta un número limitado de acciones para favorecer el fortalecimiento de la presencia industrial europea en los mercados dinámicos generadores de empleo.

En consideración a lo señalado sobre la importancia de los factores inmateriales en el marco de la nueva revolución tecnológica, la primera acción prioritaria de la política de competencia industrial se refiere a la promoción de las inversiones inmateriales. El objetivo de promover los recursos humanos, las producciones de calidad total, las innovaciones y el nacimiento de nuevos mercados, se persigue a través de nuevos programas de formación y de aprendizaje, del impulso a los proyectos de investigación y desarrollo (cuarto programa marco de I&D) y de la utilización de los resultados, del apoyo a los consorcios para aumentar las sinergias en materia de I&D, de la creación de un marco jurídico favorable a la investigación -enfoque global a la propiedad intelectual e industrial, patentes, etc.-, del desarrollo de nuevas formas de organización del trabajo, del mejoramiento del ambiente fiscal para las PyMEs y de la utilización racional de las informaciones.

La segunda y la tercera acción, orientadas al desarrollo de la cooperación industrial y a garantizar una competencia equitativa, surgen de la percepción de la globalización creciente y de la necesidad de mejorar el funcionamiento del Mercado Unico. Al interior de los mercados europeos, el desarrollo de la cooperación industrial debería realizarse en forma horizontal -sin privilegiar un sector económico en particular- y dedicando atención particular a las PMEs. Las garantías de una competencia equitativa deberían derivarse de un fortalecimiento de la política de competencia, reduciendo globalmente las ayudas estatales, revisando los criterios comunitarios de las ayudas públicas y mejorando la coherencia entre la política de control de las ayudas y otras políticas comunitarias como las de cohesión económica y social, y de fomento de la I&D. Finalmente, se señala la necesidad de realizar las redes transeuropeas de infraestructuras para garantizar una provisión competitiva de productos y servicios, en particular en los sectores del gas, electricidad y telecomunicaciones.

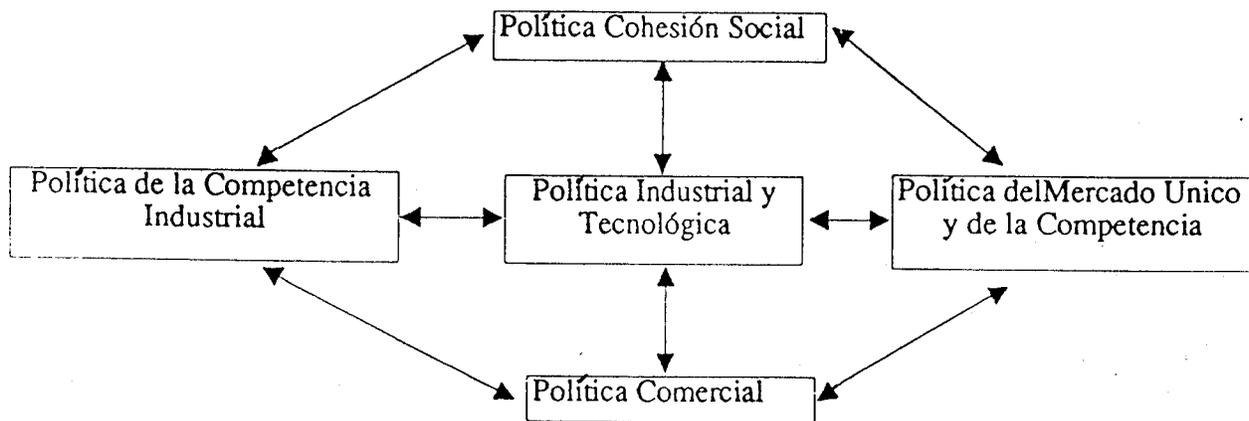
En lo que respecta las relaciones externas de la UE, se identifican algunas acciones que se pueden incluir en la renovada política comercial de la UE. Estas últimas se examinarán en el punto E.

La cuarta acción relativa a la modernización del rol de los poderes públicos prevé el fortalecimiento del Mercado Unico y el mejoramiento de la cooperación administrativa entre la

Comisión y los Estados miembros. La desreglamentación y simplificación administrativa debería acompañarse con nuevas medidas de desarrollo de la concertación con las empresas a nivel horizontal, como por ejemplo el Consejo de la Competitividad estadounidense, para establecer un marco de condiciones favorables al desarrollo de las innovaciones y de nuevos mercados (Comisión de las CEs, 1994, pág. 37-40).

En conclusión, y como introducción al nuevo rol de la política comercial, se presenta una visión esquemática del diseño de las políticas de la UE dirigidas a desarrollar la competencia de su industria a nivel mundial. El gráfico ilustra las interrelaciones principales de las políticas.

EL DISEÑO ESTRUCTURADO DE LAS POLITICAS DE LA UE PARA EL DESARROLLO DE SU COMPETENCIA INDUSTRIAL A NIVEL MUNDIAL



E. EL NUEVO ROL DE LA POLITICA COMERCIAL DE LA UE

La nueva política de competencia industrial de la UE establece objetivos y acciones relativos a la política comercial. Las nuevas políticas comerciales han alcanzado niveles más elevados de complejidad, relacionándose con elementos de política industrial y tecnológica (inversiones y protección de la propiedad intelectual), como también con objetivos de conservación del medio ambiente y de seguridad social, tal como fue negociado durante la Ronda Uruguay (véase el Capítulo II).

Por otra parte, a nivel europeo se observa el paso de una política comercial de tipo proteccionista y "defensiva" a una política positiva y "ofensiva", dirigida a obtener el acceso a otros mercados. La globalización de las economías ha reducido el efecto de los instrumentos

tradicionales de la política comercial, por lo que parece "necesario desarrollar medidas más eficaces de cooperación comercial e intergubernamental" (Comisión de las CEs, 1993, pág. 115).

En materia de principios, la Comisión reitera su propensión hacia el libre comercio, aunque señalando que los corolarios están representados por la competencia y el comercio leal y afirmando que la negociación multilateral de las reglas del juego del comercio internacional y de los fenómenos relacionados representan un aspecto fundamental de la nueva política comercial. En este sentido, el Libro Blanco reclama repetidamente la atención de la UE, a fin de que participe y refuerce el sistema multilateral de reglamentación del comercio internacional, criticando las acciones unilaterales y discriminatorias, como el recurso estadounidense al instrumento del Super 301, y a la administración del comercio, como la del acuerdo entre Estados Unidos y Japón sobre el comercio de los semi-conductores. Asimismo, la Comisión afirma que "es particularmente importante para la competencia industrial de la UE que la apertura de los intercambios internacionales y el desarrollo de la competencia en el Mercado Unico progresen y se refuercen recíprocamente" (Comisión de las CEs, 1994, pág. 32). Se establece, por consiguiente, una relación positiva directa entre liberalización regional y liberalización internacional, según la tesis del regionalismo abierto (véase el Capítulo V).

En el ámbito de la OMC, la Comisión considera como fundamental la inserción de tres cláusulas en la negociación de las reglas del comercio internacional: la cláusula social, la del medio ambiente y la de salvaguardia de la competencia a nivel mundial.

Al interior de la OMC, y en colaboración con la OIT, se debería evaluar atentamente la oportunidad de adoptar reglas contra el peligro de una competencia desleal a causa de la utilización del "dumping social" por parte de las ERIs. La Comisión apoya, en particular, la ratificación de los convenios de la OIT por parte de los PVD y el fortalecimiento de las medidas de vigilancia. Por otra parte, la UE tiene en cuenta la posición de los PVD que protestan contra la aplicación de las cláusulas sociales, estableciendo que "su preocupación por el fortalecimiento del progreso social a través de las cláusulas, no debe representar un instrumento para obstaculizar el derecho al desarrollo económico de los PVD" (Comisión de las CEs, 1994, pág. 34). Por lo tanto, se deberían identificar medidas eficaces que contribuyan al desarrollo económico de los países que tienen como objetivo el progreso social. A este respecto, la adopción de medidas comerciales defensivas no representa un instrumento apropiado para estimular el progreso social de los PVD. Es así como hasta ahora la UE ha adoptado la cláusula social en el nuevo SGP, considerado como instrumento de la política de cooperación al desarrollo, otorgando los beneficios suplementarios a los PVD que respetan los convenios del OIT establecidos a nivel multilateral (véase el Capítulo III).

En lo relativo a la adopción de una cláusula medio ambiental, actualmente existen algunas hipótesis a nivel de la OCDE y del GATT. La Comisión participa en la discusión y apoya "los esfuerzos para lograr el establecimiento y la aplicación efectiva de criterios para proteger el medio ambiente que salvaguarden los principios fundamentales del GATT, y en particular la no discriminación" (Comisión de las CEs, 1994, pág. 34). También en este caso la UE ha

introducido en el nuevo SGP una cláusula medio ambiental que aplica normas establecidas a nivel multilateral (véase el Capítulo III).

El problema surge si se considera que la inclusión de las cláusulas social y medio ambiental en el SGP, que representa para la UE un instrumento de cooperación al desarrollo, aumenta el peso de la condicionalidad política y social europea sobre los PVD, sin tomar en cuenta la posibilidad de establecer condicionalidades recíprocas entre los que deberían ser socios, según el enfoque de los contratos de desarrollo 67/(Emmery, 1989 y Adams, 1991). Se recuerda, en efecto, que las políticas de cooperación al desarrollo existentes en Europa han aumentado sus condicionalidades, contemplando el desarrollo sustentable, desarrollo participativo, la defensa de los derechos humanos, la democratización de los regímenes políticos.

Otro aspecto que tendrá cada vez más importancia para la política comercial de la UE es el establecimiento a nivel multilateral de reglas anti-trust de salvaguardia de la competencia. En efecto, la multiplicación de las alianzas estratégicas y la formación de nuevos oligopolios globales pueden acarrear el desarrollo de carteles y posiciones de dominio a nivel mundial.68/

La Comisión señala que las dificultades que la industria europea encuentra en algunos mercados globales como los de la electrónica y de la IT, en los cuales la situación competitiva internacional es "especialmente preocupante, son el resultado del nivel de concentración de la producción mundial y de la existencia de barreras a la entrada" (Comisión de las CE, 1991, pág. 8 y 9). En este caso, la política comercial debería ampliar su competencia favoreciendo la definición de medidas anti-trust a nivel global.

Según la Comisión, el planteamiento del GATT ha considerado hasta ahora sólo los obstáculos introducidos por las administraciones públicas. En efecto, en cada uno de los países existen situaciones de monopolio, normas de protección de oligopolios nacionales y programas de ayuda estatal dirigidos a algunos sectores industriales que impiden la entrada de bienes y servicios de competidores internacionales. La aplicación del principio del libre comercio implica por lo tanto un fortalecimiento de la política de la competencia en los distintos países (véase el Capítulo II). Sin embargo, en la OMC se deberían negociar también las reglas multilaterales de vigilancia para contrarrestar el peligro de formación de carteles y posiciones de dominio en los mercados a nivel global, así como de "eliminación de estructuras y comportamientos del sector privado que representen barreras al comercio" (Comisión de las CE, 1993, pág. 113).

67/ "Las principales características de los Contratos de Desarrollo son la globalidad, la característica del largo plazo, fundada sobre un contrato y en consecuencia sobre la condicionalidad recíproca (...) la reciprocidad en el sentido de una garantía sobre el comercio internacional, el acceso a los mercados, las inversiones internacionales, los créditos y la ayuda por un largo período". (Adams, 1991).

68/ Por otra parte, las empresas europeas están interesadas en crear alianzas estratégicas para mejorar su capacidad competitiva a nivel mundial, lo que puede ocasionar posiciones dominantes al interior del Mercado Unico. La Comisión reconoce el fenómeno de la globalización de la competencia y autoriza dichos acuerdos de cooperación aún si limitan la competencia en el MU.

La Comisión tiene la intención de intensificar su acciones para tener acceso a los mercados de terceros países. Dichas acciones incluyen aspectos de vigilancia que pueden provocar sanción y elementos de colaboración mutua. Una acción de la política de competencia industrial de la UE prevé la creación de una base de datos sobre los obstáculos que las empresas europeas encuentran en los mercados externos. Otra acción está dirigida a la constitución de un Mecanismo de Evaluación Industrial: la Comisión, en colaboración con los terceros países interesados, debería identificar las causas de los resultados económicos insuficientes obtenidos por las industrias europeas que tienen un fuerte potencial competitivo y así poner en marcha actividades de corrección de las fallas.

En lo que respecta las barreras no tarifarias utilizadas oficialmente para proteger a la industria de la competencia desleal, se ha identificado un nuevo problema que debe afrontar la UE y que dice relación con la redefinición de las medidas de defensa comercial y en particular del antidumping. En efecto, en algunos casos, la adopción de dichas medidas puede tener efectos negativos cuando repercute sobre las industrias europeas que han internacionalizado su producción en terceros países. Se debería, por consiguiente, mejorar la capacidad selectiva de los instrumentos de defensa. Por otra parte, está prevista la continuación de una lucha tenaz contra el fraude, "en particular en lo que concierne el origen de los productos -productos de alta tecnología y textiles-, mediante el recurso a métodos modernos de detección -detección electrónica-" (Comisión de las CEs, 1994, pág. 36).

Se señala también la necesidad de adoptar acciones de salvaguardia más eficaces y transparentes, y según un plazo que permita la reestructuración industrial. Estas medidas deberían tomarlas todas las partes involucradas y no a nivel unilateral.

Finalmente, otras medidas suplementarias que se pueden considerar como parte integrante de la nueva política comercial de la UE son aquellas relacionadas con el objetivo de desarrollar la cooperación industrial a nivel internacional. El objetivo establecido es el de "facilitar el fortalecimiento de la presencia de la industria de la UE en los mercados geográficos con fuerte crecimiento sobre la base de la explotación de intereses mutuos" (Comisión de las CEs, 1994, pág. 29). Por lo tanto, se toman en consideración todas las relaciones económicas posibles: intercambio de bienes y servicios, redes de subcontratación, desarrollo del comercio intra-sectorial, IED, nuevas formas de internacionalización, cooperación tecnológica y científica. El documento de la Comisión sobre la política de competencia indica explícitamente los socios geográficos y los contenidos de la cooperación industrial.

F. LAS PREFERENCIAS GEOGRAFICAS DE LA POLITICA DE COMPETENCIA INDUSTRIAL

Desde el punto de vista de la potencialidad de desarrollo de las relaciones económicas internacionales, para la UE es evidente la prioridad de la región asiática como también de América Latina, considerando tanto el aumento significativo de las exportaciones europeas ocurrido recientemente -especialmente hacia el Mercosur- como los aspectos estratégicos de la creación del Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México (NAFTA). En efecto, el Libro Blanco indica como altamente prioritarios precisamente a Asia y la región latinoamericana (Comisión de las CEs, 1993, pág. 114).

Sin embargo, otros aspectos políticos y de seguridad social, comentados en el Capítulo V, imponen a la UE tomar en cuenta otras regiones geográficas y en particular las más vecinas: Europa Central y Oriental y el Mediterráneo del Sur.

La Comisión continúa considerando como fundamental la política de preferencias regionales hacia los países limítrofes. La Comisión señala que "es necesario fortalecer y valorizar el potencial económico de las áreas geográficas con las cuales la UE tiene sólidas relaciones por razones históricas y culturales:

1. Favorecer la especialización internacional entre la UE, los países de Europa Central y Oriental, Rusia y los demás países de la Comunidad de los Estados Independientes, como también con los países del Mediterráneo.
2. Iniciar una reflexión estratégica sobre las necesidades específicas de estos países y sobre la adaptación de la producción industrial a la satisfacción de las demandas locales y no solamente al aumento de las exportaciones.
3. Favorecer los intercambios al interior de esta gran zona, no solamente entre la UE y cada país, sino apoyando la apertura recíproca de los países entre ellos, a fin de garantizar economías de escala significativas para las producciones locales.
4. Identificar con estos países, así como lo ha dispuesto el Acuerdo NAFTA, las reglas de origen comunes que refuerzan la cooperación y la integración económica al interior de la zona, como también las cláusulas para impedir el dumping social o medio ambiental, para evitar la aparición de tendencias proteccionistas" (Comisión de las CEs, 1994, pág. 34).

A pesar de la preferencia que la UE continúa otorgando a las zonas geográficas limítrofes y más cercanas, las motivaciones económicas estratégicas -inserción europea en los mercados dinámicos- impelen a la UE a aumentar su cooperación industrial hacia América Latina y Asia. Desde el punto de vista de la cooperación industrial, la Comisión divide los socios geográficos en tres zonas: países de Europa Central y Oriental, América Latina, Mediterráneo y Asia.

En lo que se refiere a los PECO, se prevé una nueva comunicación de la Comisión que establecerá el nuevo marco de referencia, dando gran importancia a su inclusión en la UE y en la economía mundial. Durante la cumbre del Consejo, en Essen, la UE previó, sin indicar un plazo temporal, la entrada de los PECO en la Comunidad. Se identifican acciones de: promoción de ingeniería financiera para garantizar parcialmente las inversiones y la concesión de asistencia financiera en el mediano plazo, para integrar las subvenciones del programa PHARE y los préstamos de la BERD y de la BEI; desarrollo de técnicas de ingeniería financiera y de compensación para facilitar la cooperación económica, el intercambio de tecnologías, en particular en los sectores de transporte, telecomunicaciones y energía; de legislación y certificación de los productos según normas aceptadas a nivel internacional y en la UE; aplicación de las iniciativas previstas en la Carta Europea de la Energía para la realización de inversiones para el desarrollo del potencial energético de los PECO y el mejoramiento de la seguridad del abastecimiento de la UE.

En el caso de América Latina y el Mediterráneo, se prevé el fortalecimiento de los instrumentos de cooperación industrial ya existentes. En particular, se hace referencia al desarrollo de la cooperación tecnológica, especialmente en el campo de la tecnología avanzada; a la participación en el Cuarto Programa Marco de I&D y a los programas para la realización de la Sociedad de la Información; la creación de redes empresariales, promoviendo instrumentos como el ECIP y los préstamos de la BEI.

Finalmente, la cooperación industrial con los países de Asia se basa sobre la experiencia del diálogo que la UE ha comenzado con Japón y que considere la identificación de proyectos específicos con intereses recíprocos, como el relacionado con los "componentes y piezas para la electrónica de consumo" (Comisión de las CEs, 1994, pág. 32). Se prevén acciones de desarrollo de proyectos de cooperación industrial en los sectores de los componentes de los automóviles y de las máquinas para oficina; proyectos de cooperación tecnológica y científica, como los relacionados con el sector de la producción automatizada y con la ingeniería de formación con China; proyectos de formación y transferencia de técnicas y conocimientos.

G. AMBIGÜEDADES E INCOHERENCIAS DE LA POLITICA ESTRATEGICA DE COMPETENCIA GLOBAL DE LA UE

Después del examen de la nueva política de competencia industrial y de la política comercial de la UE, se observan algunas ambigüedades e incoherencias que reflejan la complejidad de las problemáticas y los compromisos que la Comisión debe asumir considerando objetivos a veces contradictorios -política externa de seguridad versus política estratégica de competencia global-.

En primer lugar, se observa una ambigüedad fundamental entre el compromiso oficial de la UE hacia una política comercial multilateral y de libre comercio y la adopción efectiva de una política de competencia y comercial estratégica. La política comercial estratégica puede definirse como la promoción deliberada y concertada de acciones públicas y privadas que persiguen una

estrategia de desarrollo de relaciones industriales con socios privilegiados. Esta política no respeta el principio de la neutralidad multilateral o de la no discriminación del comercio. En el caso de la política de competencia de la UE resulta claramente la prioridad que se confiere al desarrollo tecnológico de la industria europea, a través del apoyo que la Comisión brinda a los proyectos de I&D, de realización de la sociedad de la información y de cooperación industrial hacia socios privilegiados.

En segundo lugar, se señala una ambigüedad de la política comercial de la UE cuando es utilizada simultáneamente como instrumento de la política externa de seguridad y de la política estratégica de competencia global. Por una parte, continúa la política de privilegio de la UE hacia los socios limítrofes. En los últimos años, las preocupaciones políticas y sociales motivan las acciones de tratamiento comercial preferencial y de cooperación industrial con los PECO y los países del Mediterráneo del Sur. Por otra parte, la confrontación económica mundial incita a la UE a alcanzar una posición de mayor importancia en los mercados más dinámicos de Asia y también de América Latina. Por consiguiente, a las motivaciones políticas y sociales se agregan las económicas para la concesión de preferencias a socios importantes, como por ejemplo el Mercosur. En efecto, como ya se mencionó en los Capítulos I y V, la Comisión propuso la realización de un Acuerdo macro interregional de cooperación comercial y económica con el Mercosur, que prefigura en el largo plazo la creación de una zona de libre intercambio. Asimismo, cabe señalar el comienzo de un diálogo con México para evitar que su entrada en el NAFTA se traduzca en acciones de discriminación del comercio europeo.

Finalmente, se señala que, a causa de estas nuevas acciones europeas, se podría identificar una pirámide de los privilegios de la política comercial comunitaria a nivel latinoamericano, además de la general descrita en el Capítulo V. En efecto, las nuevas motivaciones estratégicas europeas promueven el Mercosur y México a un estadio de preferencia más elevado, siguen los países del Pacto Andino y del MCCA con el Super-SGP, y finalmente los restantes países latinoamericanos.

En tercer lugar, se señala la incoherencia existente entre la política de aumento de la competitividad del espacio europeo y las reglas multilaterales en el campo de las relaciones entre comercio e inversiones (las MIRC). En efecto, un objetivo claro de la política de competencia estratégica es el de favorecer el desarrollo industrial del espacio europeo, dirigido especialmente a la "búsqueda de nuevos empleos". "Es necesario lograr que la Unión Europea represente un lugar de producción atractivo para las inversiones, incluyendo las procedentes de terceros países" (Comisión de las CEs, 1994, pág. 14). Dicho objetivo, que prevé la adopción de medidas públicas para crear un ambiente favorable a la entrada de capitales y tecnologías externas, es incoherente con las negociaciones sobre las MIRC que prevén el establecimiento de normas comunes (Capítulo II), dirigidas no sólo a liberalizar la entrada de los capitales, sino también a evitar una competencia entre los gobiernos que distorsione la distribución de los flujos de IED.

Es evidente que el empeño de la UE por favorecer su propio espacio no es comparable con las posibilidades de los PVD, por ejemplo las de los países del Mercosur, para volver atractivos sus mercados. Las nuevas infraestructuras de IT, la creación de espacios adelantados

de I&D y la existencia de recursos humanos con elevada educación, constituyen las nuevas ventajas competitivas que la UE desea promover para atraer inversiones. Es evidente como se crea una competencia no equilibrada con la que pueden ofrecer los países latinoamericanos. Por consiguiente, se requiere un mayor esfuerzo de formulación y aplicación de reglas equitativas a nivel multilateral o una mayor cooperación al desarrollo e industrial, para compensar el desequilibrio y permitir también a los mercados de los PVD alcanzar un grado de competencia capaz de atraer flujos de inversiones y conocimientos.

En cuarto lugar, se observa una ambigüedad entre la adopción de una política industrial sectorialmente selectiva y una horizontal (Comisión de las CEs, 1991, pág. 10). Como se examinó anteriormente, la Comisión considera que "la Comunidad debería reflexionar sobre su interés industrial de largo plazo" (Comisión de las CEs, 1991, pág. 8), lo que implica la identificación de industrias estratégicas. Sin embargo, también prevé la adopción de medidas horizontales de apoyo a la totalidad de las industrias. Efectivamente, parece que son los gobiernos con los representantes de los sectores industriales estratégicos los que identifican el interés industrial de largo plazo de la Comunidad, tal como lo demuestra el documento "Europa y la sociedad de la información global", presentado al Consejo Europeo por el Grupo Bangemann.

H. LA CRITICA A LA LOGICA DE LA COMPETENCIA GLOBAL

En conclusión, se señala la crítica que está surgiendo sobre el concepto de la competencia global. En efecto, la adopción "absolutista" de este concepto puede generar riesgos para la estabilidad y seguridad de las relaciones económicas internacionales. Aunque la UE haya incluido elementos de cohesión social y geográfica y de sustentabilidad del medio ambiente en el concepto de la competitividad global, subsiste el hecho que la competencia no representa sólo una norma básica del libre intercambio, sino el objetivo del nuevo "complejo gobiernos-sectores industriales estratégicos" en la Tríada. Esta tesis la sustentan los resultados de las investigaciones del programa FAST (Forecasting and Assessment in Science and Technology) de la UE (Muldur y Petrella, 1994). Ricardo Petrella, jefe del programa FAST, menciona entre los supuestos principales para los escenarios futuros para los próximos 20 años que "con la intensificación de la globalización de la investigación, tecnología y economía, ... las guerras y los acuerdos de cooperación industriales marcarán el proceso relativamente estable de la triadisación." Además, "las áreas prioritarias de la agenda global de la Ciencia y Tecnología se identificarán en términos de sus contribuciones esperadas a la competencia económica e industrial de las empresas "locales o regionales" (Petrella, 1994).

En el concepto de competencia global, la UE intenta compatibilizar dinámicas diferentes y complejas. Sin embargo, el objetivo o instrumento de la competencia no puede por sí sólo incluir y resolver todos los fenómenos económicos y sociales futuros. El concepto de competencia global es en realidad limitado y a su vez fuente de problemas sociales y políticos. En efecto, si la competencia estimula el desarrollo de la I&D, la revolución tecnológica y las relaciones entre la Tríada, "el resultado principal será una nueva ola de desempleo en los Estados Unidos, Europa

y en menor medida en Japón y en los pequeños dragones de Asia Oriental ... y los nuevos flujos de inmigraciones desde Europa Oriental y Africa del Norte y Central ... Por otra parte se ampliará la marginalización de las áreas pobres y subdesarrolladas, marginalizadas y excluidas" (Petrella, 1994).

"Con tensiones sociales en casa y tensiones políticas internacionales concentradas especialmente alrededor de las fronteras de la Comunidad, los ciudadanos europeos aceptarán difícilmente el precio a pagar por el liderazgo mundial. Por consiguiente, Europa tiene el interés de hacer todo lo posible para disminuir el ritmo de esta carrera miedosa y de contribuir a modificar el proceso de globalización en una dirección más creativa y menos destructiva" (Muldur, 1994).

A la competencia se debe agregar el instrumento de la cooperación para garantizar la seguridad política, económica, social y del medio ambiente a nivel global (los denominados "global commons"). "La Globalización requiere un nuevo sistema y orden mundial regulado, basado sobre el principio de los "global commons", la promoción del interés público global y el desarrollo de una gobernabilidad política global" (Petrella, 1994).

Además, partiendo de otros argumentos, Krugman critica la retórica de la competencia:

1. "La idea de que los logros económicos de un país están fuertemente determinados por su éxito en los mercados mundiales, es sólo una hipótesis y no necesariamente una verdad. Y esta hipótesis está errada.
2. La obsesión de la competencia no es sólo un error sino que es peligrosa porque acarrea políticas distorsionadas y amenaza el sistema económico internacional" (Krugman, 1994, pág. 30).

La idea es errónea dado que los datos demuestran que el nivel de vida de los países de la Triada, y especialmente de Estados Unidos y Europa, continúan estando determinados principalmente por la productividad interna y no por la productividad relativa a la de los competidores. Además, las naciones no son como las empresas que compiten entre ellas, porque son al mismo tiempo proveedores y clientes entre ellas para muchos productos, con especializaciones inter e intra-sectoriales.

Basándose en estas premisas erróneas, las políticas industriales pueden favorecer a empresas que en realidad no son estratégicas y, finalmente, la obsesión de la competencia trae consigo una percepción conflictiva de las relaciones internacionales. Por otra parte, si un país no logra un elevado nivel de competencia, "el diagnóstico sugiere que es mejor cerrar las fronteras que dejar a los extranjeros la conquista de los trabajos con elevados salarios y de los sectores con alto valor agregado" (Krugman, 1994, pág. 42). Por consiguiente, se adoptan medidas unilaterales de defensa comercial contra las prácticas definidas como desleales -y que en realidad tienen fines proteccionistas- y se apoyan las industrias estratégicas con ayudas públicas a la I&D con fines neo-mercantilistas.

Por lo tanto, si por una parte la nueva política de competencia estratégica de la UE constituye una novedad interesante para los mercados dinámicos de América Latina, porque refleja la voluntad europea de estimular las relaciones económicas con nuevos acuerdos y acciones de cooperación industrial, por la otra, acarrea el peligro de un mayor recurso a medidas de defensa comercial cuando las relaciones se vuelven conflictivas.

En suma, la crítica a la obsesión de la competencia permite destacar el papel importante de la diplomacia no sólo para resolver los conflictos económicos bilaterales, sino especialmente para lograr un consenso en las instituciones multilaterales (OMC) sobre las nuevas normas que regularán el comercio internacional y los aspectos conexos -inversiones, propiedad intelectual, política de competencia- a fin de reducir el riesgo del recurso estratégico a medidas de defensa comercial y para identificar con la UE acciones de cooperación para el desarrollo de los "global commons" sociales y del medio ambiente.

BIBLIOGRAFIA

- Adams Gerard F. (1991) - "Toward a Concept of Development Agreements", OECD Development Centre, Technical Papers, N° 43, Paris.
- Bach Daniel (1993) - "Un ancrage à la dérive: la Convention de Lomé", en Revue Tiers-Monde, Institut d'Etude du Développement Economique et Social de l'Université de Paris 1, N° 136, Octobre-Décembre 1993, Paris.
- Bagella M. (1989) - "Il mercato unico europeo e l'interscambio con l'America Latina: emarginazione o sviluppo?", Rivista di Politica Economica, Giugno, Roma.
- Baldwin Richard (1992) - "Measurable Dynamic Gains from Trade", Journal of Political Economy, vol.100, February.
- Bhagwati Jagdish (1992) - "Regionalism versus Multilateralism", The World Economy, vol.15, N° 5, September, Blackwell Publishers, Oxford UK & Cambridge USA.
- Bhagwati Jagdish (1992a) - "The Threats to the World Trading System", The World Economy, vol.15, N° 4, July, Blackwell Publishers, Oxford UK & Cambridge USA.
- Bonturi Marcos and Montague J. Lord (1992) - "Latin America's Trade in Manufactures: An Empirical Study", en Colin I. Bradford Jr. (ed.) "Strategic Options for Latin America in the 1990s", OECD, Paris.
- Cassen Bernard (1993) - "Le GATT contre l'Europe - L'épreuve de la guerre commerciale", Le Monde Diplomatique, novembre 1993, Paris.
- CEPAL (1994) - "América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial", LC/G.1800 (SES.25/3), Santiago de Chile.
- CEPAL (1992) - "La política comercial de la Comunidad Económica Europea después de 1992: implicaciones para América Latina", División de Comercio Internacional y Desarrollo, LC/R.1139, 28 de abril de 1992, Santiago de Chile.
- CEPAL (1992a) - "Las barreras no arancelarias a las exportaciones latinoamericanas en la Comunidad Económica Europea, los Estados Unidos de América y el Japón", División de Comercio Internacional y Transporte, LC/R.1201, 14 de octubre de 1992, Santiago de Chile.

- CEPAL (1991) - "Internacionalización y regionalización de la economía mundial: sus consecuencias para América Latina", División de Comercio Internacional y Desarrollo, LC/L.644, 23 de septiembre de 1991, Santiago de Chile.
- Colin I. Bradford Jr. (ed.) (1992) - "Strategic Options for Latin America in the 1990s", OECD, Paris.
- Commission of the European Communities (1991) - "European industrial policy for the 1990s", Bulletin of the European Community, Supplement 3/91, Luxembourg.
- Commissione delle Comunità Europee (1993) - "Crescita, Competitività, Occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo", Libro Bianco, Bollettino delle Comunità Europee, Supplemento 6/93, Lussemburgo.
- Commission of the European Communities (1993a) - "The new regulation of the agricultural markets", Vademecum, Green Europe, Luxembourg.
- Commission des Communautés Européennes (1993b) - "Vade-mecum - Le schema communautaire de preferences generalisees", Mars 1993, Bruxelles.
- Commissione delle Comunità Europee (1993c) - "Valorizzare al massimo il mercato interno: programma strategico", Comunicazione della Commissione al Consiglio, COM (93) 632 def., 22 dicembre 1993, Lussemburgo.
- Commission des Communautés Européennes (1994) - "Une politique de competitivite industrielle pour l'Union Europeenne", Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Europeen, au Comite Economique et Social, et au Comite des Regions, COM (94) 319 final, 14.09.1994, Bruxelles.
- Commission des Communautés Européennes (1994a) - "Pour un renforcement de la politique de l'Union Europeenne a l'egard du Mercosur", Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Europeen, COM (94) 428 final, 19.10.1994, Bruxelles.
- Commission des Communautés Européennes (1994b) - "Pour mieux integrer les pays en developpement dans le commerce mondial - Le role du SPG pendant la decennie 1995-2004", Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Europeen, COM (94) 212 final, 01.06.1994, Bruxelles.
- Commissione delle Comunità Europee (1994c) - "Proposta di Regolamento (CE) del Consiglio recante applicazione di uno schema pluriennale di preferenze tariffarie generalizzate per il periodo 1995-1997 a taluni prodotti industriali originari di paesi in via di sviluppo", COM (94) 337 def., 19.09.1994, Lussemburgo.

- Commissione delle Comunità Europee (1994d) - "Il mercato interno della Comunità - Relazione 1993", COM (94) 55 def., 14.03.1994, Lussemburgo.
- Commission of the European Communities (1994e) - "What is Phare?. A European Union initiative for economic integration with central and eastern European Countries", DGI, Brussels.
- Commissione delle Comunità Europee (1994f) - "Orientamenti generali Phare 1994-1997", I/131-1/94-IT.
- Commission of the European Communities (1994g) - "What is Tacis?. Partnership and cooperation with the New Independent States", DGI, Brussels.
- Commission des Communautés Europeennes (1994h) - "Renforcement de la politique méditerranéenne de l'Union européenne, établissement d'un partenariat euro-méditerranéen", Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, COM (94) 427, Bruxelles.
- D'Andrea Tyson Laura (1992) - "Who's Bashing Whom: Trade Conflict in High-Technology Industries", Institute for International Economics, Washington.
- Davenport Michael (1994) - "Possible improvements to the Generalized System of Preferences", UNCTAD/ITD/8, Geneve.
- Dieter Ernst y D. O'Connor (1989) - "Technology and Global Competition: The Challenge for Newly Industrialising Economies", OECD Development Centre Studies, Paris.
- Di Girolamo Giovanni (1992) - "El escenario agrícola mundial en los años noventa", Revista de la CEPAL, N° 47, agosto de 1992, Santiago de Chile.
- Durán E. (1992) - "The Single European Market and Latin American trade", en Sideri S. y Sengupta J. (eds.), "The 1992 Single European market and the Third World", EADI, Frank Cass, London.
- Emmery Louis (ed.) (1989) - "One World or Several?", OECD Development Centre, Paris.
- EUROPEAN ECONOMY (1993) - "European competitiveness in the Triad - Macroeconomic and structural aspects" en analytical studies del "Annual Economic Report for 1994", European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, N° 56, Luxembourg.
- EUROPEAN ECONOMY (1993a) - "The European Community as a world trade partner", European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, N° 52, Luxembourg.

EUROSTAT (1994) - "Commerce extérieur", Luxembourg.

Goldin Ian, Odin Knudsen and Dominique van der Mensbrugghe (1993) - "Trade Liberalization: Global Economic Implication", OCDE Development Centre, Paris; World Bank, Washington.

Grabendorff Wolf (1992) - "European Integration: Implications for Latin America", en Colin I. Bradford Jr. (ed.), "Strategic Options for Latin America in the 1990s", OECD, Paris.

Grupo de Río (1993) - "II Reunión de alto nivel económica y comercial Grupo de Río - Comunidad Europea", Documentos de base presentados por el Grupo de Río, Bruselas.

Haaland Jan (1993) - "Welfare effects of 1992: a general equilibrium assessment for Ec and EFTA countries", CEPR Discussion Paper 828, London.

Hugon Philippe (1993) - "L'Europe et le Tiers Monde: entre la mondialisation et la régionalisation", en Revue Tiers-Monde, Institut d'Etude du Développement Economique et Social de l'Université de Paris 1, N° 136, Octobre-Décembre 1993, Paris.

International Monetary Fund (1994) - "World Economic Outlook - May 1994", World economic and financial surveys, Washington, DC.

International Monetary Fund (1994a) - "World Economic Outlook - October 1994", World economic and financial surveys, Washington, DC.

Izam, Miguel (1993) - "Integración europea y comercio latinoamericano", Revista de la CEPAL, N° 51, diciembre 1993, Santiago de Chile.

Jacquemin A. and Sapir A. (1988) - "European integration or world regulation?", Weltwirtschaftliches Archiv, 124.

Jacquemin A. and Sapir A. (1991) - "Europe post-1992: internal and external liberalization", American Economic Review, 81.

Krugman Paul (1994) - "Competitiveness: a dangerous obsession", Foreign Affairs, vol.73, N° 2, March/April.

LloydP. J. (1992) - "Regionalization and world trade", OECD economic studies, 18.

Matthews Alan et al. (1990) - "LDC Primary Exports to the EC: Prospects Post-1992", Journal of Common Market Studies, diciembre.

- Muldur U. (1994) - "The future of R&D Funding in the Context of Economic Globalization and Technological Competition", en Muldur U. and R. Petrella (eds.), "The European Community and the globalization of technology and the economy", Final Report, Commission of the European Communities, Directorate-General Science, Research and Development, Luxembourg.
- Muldur U. and R. Petrella (eds.) (1994) - "The European Community and the globalization of technology and the economy", Final Report, Commission of the European Communities, Directorate-General Science, Research and Development, Luxembourg.
- OCDE (1992) - "Technology and Economy. The Key Relationship", TEP The Technology/Economy Programme, Paris.
- Page Sheila (1990) - "The fight for a share in World Trade", en "Latin America: Economic structure and analysis", The Economist Intelligence Unit.
- Parlamento Europeo (1994) - "Relazione della commissione per le relazioni economiche esterne sulle relazioni economiche e commerciali tra l'Unione Europea e l'America Latina", Relatore on. Ana Miranda De Lage, documenti di seduta, PE 204.810/def., DOC IT/RR/248/248811.
- Petrella R. (1994) - "A New World in the Making", en Muldur U. and R. Petrella (eds), "The European Community and the globalization of technology and the economy", Final Report, Commission of the European Communities, Directorate-General Science, Research and Development, Luxembourg.
- Pfaff William (1993) - "When Global Competition Means Regression at Home", International Herald Tribune, 18 February 1993.
- Sapir André (1993) - "Regionalism and the new theory of international trade: do the bells toll for the GATT? An european outlook", The World Economy, vol.16, N° 4, July, Blackwell Publishers, Oxford UK & Cambridge USA.
- Sáez Sebastián (1994) - "La Ronda Uruguay de negociaciones comerciales: una evaluación para América Latina y el Caribe", CEPAL, LC/R.1447, Santiago de Chile.
- Secchi Carlo (1993) - "Europe et Amérique latine: quelles relations pour les années 90?", en Revue Tiers-Monde, Institut d'Etude du Développement Economique et Social de l'Université de Paris 1, N° 136, Octobre-Décembre 1993, Paris.
- Sideri Sandro (1990) - "La Comunità Europea nell'interdipendenza mondiale", ISLA, Ed. Unicopli, Milan.

Sideri S. y Sengupta J. (eds.) (1992), "The 1992 Single European market and the Third World", EADI, Frank Cass, London.

Stocchiero Andrea (1994) - "Transferencia tecnológica e inversiones extranjeras directas entre Europa y América Latina: el papel de las cancillerías latinoamericanas", CEPAL, 13.4.1994, Santiago de Chile.

Streeten Paul P. (1989) - "Global Institutions for an Interdependent World", World Development, vol.17, N° 9, Pergamon Press.

THE ECONOMIST, varios números.

Thurow Lester (1992) - "Head to Head: The Coming Economic Battle among Japan, Europe, and America", New York, Morrow.

UNCTAD (1993) - "Market opportunities (trade measures, implications of regional integration arrangements)", Report by the UNCTAD secretariat, Consideration of issues arising from the work programme of the ad hoc working group, TD/B/WG.4/7, Geneva.

UNCTAD (1993a) - "Trade and Development - Report, 1993", Report by the secretariat of the UNCTAD, New York.

UNCTAD (1994) - "A preliminary analysis of the results of the Uruguay Round and their effects on the trading prospects of developing countries", Report by the UNCTAD secretariat, consideration of issues arising from the work programme of the ad hoc working group TD/B/WG.4/13, Geneva.

UNCTAD (1994a) - "Review of the implementation, maintenance, improvement and utilization of the generalized system of preferences", Seventeenth general report on the implementation of the generalized system of the preferences: Recent changes and policy issue, Report by the UNCTAD secretariat, TD/B/SCP/6, Geneva.

UNCTAD (1994b) - "Sustainable development: trade and environment - the impact of environment-related policies on export competitiveness and market access", Report by the UNCTAD secretariat, TD/B/41(1)/4, Geneva.

UNCTAD (1994c) - "International cooperation on eco-labelling and eco-certification programmes and market opportunities for environmentally friendly products", Report by the UNCTAD secretariat, TD/B/WG.6/2, Geneva.

USIS (1994) - "1994 national trade estimate report on foreign trade barriers", Embassy of the United States of America, 04/05/1994, Brussels.