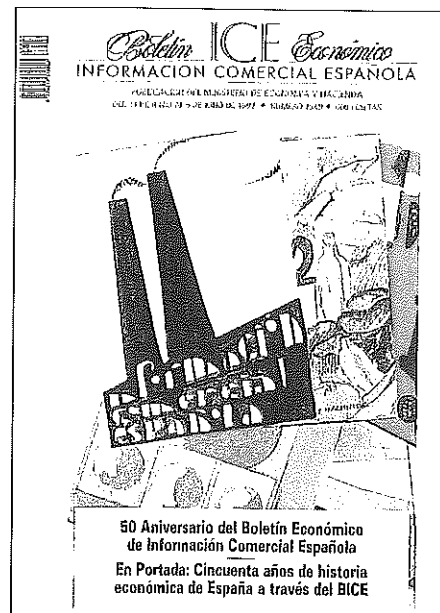


Carderera Soler, Luis. "La política comercial española: diez años de política comercial común. *Revista Información Comercial Española*, ICE: *Revista de economía*, 1997, núm. 766, págs. 31-47

50 Aniversario del Boletín Económico de ICE



Sumario

- 50 años de la historia económica de España a través del BICE
 1. El período de autarquía
 2. El plan de estabilización y la apertura económica
 3. De la crisis del petróleo a la adhesión a la CEE
 4. España y la Unión Europea: la integración en la economía internacional
- Reproducción del núm. 1 del BICE. 10 de abril de 1947

LA POLÍTICA COMERCIAL ESPAÑOLA: DIEZ AÑOS DE POLÍTICA COMERCIAL COMÚN

Luis Carderera Soler*

La incorporación de España a la Comunidad Económica Europea supuso el abandono de una política comercial autónoma y la adopción de la política comercial común. El carácter de unión aduanera de la CEE hizo necesaria la eliminación de los obstáculos a los intercambios entre sus componentes, así como la adopción de un arancel y un régimen de comercio común frente a terceros. Todo ello ha supuesto un cambio radical no sólo en los modos de gestión, sino incluso en los objetivos y prioridades de nuestra política comercial. En este artículo se describen detalladamente las distintas etapas de este proceso, así como los nuevos desafíos a que se enfrenta hoy la UE tanto en su ámbito interno, con la culminación de la Unión Económica y Monetaria y la ampliación hacia el Este, como en el externo, con la profundización del sistema comercial multilateral en el marco de la OMC.

Palabras clave: política comercial, política comercial común, relaciones multilaterales, relaciones bilaterales, acuerdos preferenciales, política arancelaria, política arancelaria común, España, UE, OMC.

Clasificación JEL: F13, F15.

1. Introducción

Desde la perspectiva histórica que da el que haya transcurrido más de una década desde el comienzo de nuestra integración en la Unión Europea, resulta evidente que los grandes cambios que, como consecuencia de ello, ha experimentado la economía española se han reflejado con especial intensidad en la transformación que ha tenido lugar en muchas de las políticas económicas instrumentadas por nuestro país debido al carácter comunitario de algunas de ellas. Y si hay alguna política «comunitarizada» por excelencia es, justamente, la política comercial.

A lo largo de este artículo se intentará describir cuál ha sido el proceso seguido en la elaboración de la política comercial en España y las razones por las que nuestro ingreso en la Comunidad Europea supuso un cambio radical, no sólo en los modos de gestión, sino incluso en los objetivos y prioridades.

2. Las nuevas circunstancias de la política comercial: el marco de una política común

La primera circunstancia que viene a predeterminar nuestra política comercial en estos últimos diez años es la derivada de la *pérdida de soberanía nacional*, ya que nuestra entrada en la Comunidad supuso asumir una política común, esto es, una política que se gestionaba mediante mecanismos de decisión comunitarios y en una instancia también comunitaria, como es el Consejo de la Unión Europea.

* Director General de Comercio Exterior.

El autor agradece los comentarios a una primera versión de este artículo de José Vicente Bellver, Nicolás López, Rafael Márquez, Cristina Teijelo y Carmen Timermans. Los errores que pueda haber son de su exclusiva responsabilidad.

Efectivamente, ya el Tratado de Roma establecía desde su fundación tres políticas comunes: la agrícola, la de transportes y la comercial. Lógicamente, el progresar del Mercado Común, primero hacia una Comunidad Económica Europea y después hacia un mercado único, con libertad de movimiento de bienes, servicios, capitales y personas, ahondaría aún más en la política comercial común frente a terceros.

Conviene tener presente que el Tratado define en su artículo 113 la política comercial común con un carácter amplio, ya que ésta «se basará en principios uniformes, particularmente por lo que se refiere a las modificaciones arancelarias en la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales, la consecución de la uniformidad de las medidas de liberalización, la política de exportación, así como las medidas de protección comercial...». Además, el Tribunal de Justicia ha dado un carácter no limitativo a esta enumeración, sentando en su jurisprudencia, en reiteradas ocasiones, el carácter omnicompreensivo de la política comercial común, cuya vocación es cubrir de la manera más amplia posible las relaciones comerciales con terceros países y no sólo circunscrito al comercio de mercancías sino, como luego veremos al analizar la Ronda Uruguay, también a determinados aspectos del comercio de servicios y de la inversión.

La segunda circunstancia que viene a incidir en el proceso es el hecho de que la política comercial común *se decide por mayoría cualificada*; por lo tanto, no existe capacidad de veto ni posibilidad de que un país pueda imponer sus criterios a los demás. Ello determina que la gestión tenga que basarse en la búsqueda de consenso y de alianzas, incluso para bloquear propuestas, a través del ejercicio de la denominada «minoría de bloqueo». Se impone, en consecuencia, un fuerte grado de disciplina en la elección de prioridades, partiendo de un análisis realista sobre qué posiciones comunes se pueden alcanzar. En síntesis, la transferencia de soberanía nacional no cuenta con la cláusula de escape de un derecho de veto.

La tercera circunstancia que afecta al proceso de gestión de la política comercial, se deriva de la propia naturaleza de la Comunidad Europea como una unión aduanera, donde no sólo se eliminan los obstáculos a los intercambios entre sus componentes,

como en cualquier acuerdo de libre comercio, sino que también se adopta, y éste es el hecho diferencial, *un arancel y un régimen de comercio común frente a terceros*.

La cuarta consecuencia de la adopción de la política comercial común es la *imposibilidad de negociar, como Estado independiente, acuerdos comerciales con terceros países*. Precisamente, esa política comercial común, que lleva al establecimiento de un régimen de comercio y de un arancel único, decidido en instancias comunitarias, impide a cada Estado miembro negociar con terceros países en los dos aspectos fundamentales de la política comercial: el régimen de intercambios y el arancel. Dicho de otro modo, el carácter común de estos dos factores impone que los acuerdos comerciales sean, a su vez, comunes, perdiendo los Estados miembros la capacidad de negociarlos individualmente.

Un último factor que ha incidido en la gestión de la política comercial ha sido la propia realización del mercado interior, al implicar la *supresión de obstáculos a los intercambios entre los Estados miembros*. Mientras existían controles en las fronteras de los Estados miembros, todavía era posible articular mecanismos de limitación a la importación de carácter nacional, aunque el principio de libre práctica suponía un medio de evadir estas limitaciones, ya que toda mercancía nacionalizada en la Comunidad, esto es, despachada en una frontera comunitaria y habiendo abonado el arancel común, se entendía en libre práctica.

La abolición de los controles en frontera entre Estados miembros supuso la eliminación de estos regímenes de importación nacionales, ya que no tenía sentido impedir la entrada de mercancías en la frontera exterior de un Estado miembro si éstas podían entrar libremente por la frontera exterior de otro y moverse sin trabas dentro del mercado interior. Por ello, la última consecuencia del mercado único, o lo que se ha denominado «dimensión exterior del mercado interior», fue precisamente la necesidad de suprimir más de 6.000 restricciones cuantitativas a la importación en los distintos Estados miembros y crear un único régimen comunitario, que se redujo únicamente a 11 contingentes para productos procedentes de China.

De este modo, a raíz de su incorporación a la Comunidad Europea, la gestión de la política comercial en España se va a caracte-

rizar por una pérdida de poder de iniciativa y por el necesario aprendizaje de una gestión de intereses entre 15 Estados miembros, no siempre coincidentes en sus objetivos frente al exterior.

Otro elemento que ha condicionado fuertemente nuestros planteamientos de política comercial ha sido *la importante liberalización que supuso nuestro ingreso en la Comunidad Europea*. Efectivamente, entre un 60 y un 65 por 100 de nuestro comercio exterior se desarrollaba con los diez Estados miembros, por lo que eliminar nuestros aranceles con dichos países y suprimir cualquier restricción cuantitativa supuso dismantelar una parte importante de nuestra protección exterior. Además, ese dismantelamiento también se produce al incorporarnos al Arancel Aduanero Común, cuyo nivel de protección frente a terceros países era muy inferior al del arancel español. Por último, hemos visto que el proceso del mercado único supuso la supresión de toda restricción cuantitativa nacional a la importación.

En consecuencia, España se va a encontrar con un régimen de intercambios mucho más liberal y donde la preocupación por la protección frente a terceros pierde su importancia. A su vez, va adquiriendo cada vez mayor peso la obtención de nuevos mercados, mediante el ejercicio de los poderes de negociación de una potencia comercial como la Comunidad Europea. En este sentido hay que reconocer que, si bien se ha perdido independencia en la decisión, nuestra capacidad de negociación e influencia frente a terceros países se ha visto notablemente incrementada por nuestra participación en una entidad comercial más grande.

Estos planteamientos generales, que han pretendido identificar las circunstancias en las que se desenvuelve la gestión de la política comercial desde nuestro ingreso en la Comunidad Europea, justifican también una clara diferenciación de etapas en este proceso, que intentamos describir a continuación.

Primera etapa: la adaptación a nuestro ingreso en la Comunidad Europea

En ella nos movemos todavía con un claro predominio del espíritu defensivo y en la necesidad de disponer de mecanismos de adaptación. Sería la correspondiente a los primeros años del

período transitorio, en los que se intenta «digerir» el dismantelamiento de la protección arancelaria y comercial y gestionar los procesos de adaptación sectorial, a través de períodos y mecanismos transitorios.

Segunda etapa: la integración en los mecanismos de la política comercial común

Se caracteriza por nuestra incorporación a la gestión ordinaria de la política comercial común, con un rico abanico de negociaciones, tanto en el marco multilateral como en el marco bilateral, aunque indudablemente marcada por el proceso de la Ronda Uruguay y la creación de la Organización Mundial de Comercio. Se trataría de una etapa de transición e integración plena en los mecanismos de la política comercial comunitaria.

Tercera etapa: la asunción del poder de iniciativa en materia de política comercial

La tercera etapa, que apenas empieza, viene predeterminada por el gran reto que supone la Organización Mundial de Comercio (OMC), que ha abierto y ampliado los horizontes de las relaciones económicas exteriores de la Comunidad.

Es la etapa de los retos de futuro, caracterizada por objetivos muy claros en el horizonte del año 2000, como son la propia ampliación de la Unión Europea y una nueva ronda negociadora en el seno de la OMC, todo ello en un marco de unión monetaria, que lógicamente va a incidir en las posibilidades de nuestro comercio exterior. Pero, sobre todo, es la etapa de la apertura de mercados o, lo que es lo mismo, la de una política comercial ofensiva.

3. Primera etapa: la adaptación al ingreso en la Comunidad Europea

Esta fase se caracteriza por su transitoriedad en el marco de un proceso de adaptación al nuevo mecanismo de gestión común.

De forma esquematizada se describe a continuación cómo la política comercial española fue adaptando sus procedimientos tanto en el régimen de intercambios de productos agroalimentarios e industriales, como en la gestión de la política arancelaria y de los instrumentos de defensa comercial.

El comercio de productos agroalimentarios

Desde los años setenta, España tuvo claro que su objetivo principal debía ser la integración en la CEE, para lo cual se fue preparando adaptando su política agrícola a la comunitaria, y estableciendo regulaciones de campaña y sistemas de precios de intervención muy similares a los que después tendría que asumir con su adhesión.

Por el contrario, en lo que se refiere al régimen comercial la transformación se fue retrasando, por lo que el cambio final fue mucho más brusco, iniciándose de hecho con el propio período transitorio de adhesión.

Antes de la incorporación de España a la CEE, la protección agraria española se basaba fundamentalmente en tres instrumentos:

- La aplicación de regímenes comerciales restrictivos (comercio de Estado, comercio globalizado y comercio no liberalizado ni globalizado).
- Los derechos reguladores y compensatorios variables, similares en su funcionamiento a las exacciones variables o *prélèvements* que han existido en la CEE hasta la arancelización obligada por la Ronda Uruguay.
- El arancel que, precisamente por no ser el principal elemento protector, fue el causante de que en nuestra integración comunitaria partiéramos de un derecho de base para el desarme intracomunitario no muy elevado.

Por lo que respecta a la exportación, nuestro régimen pre-adhesión también era peculiar porque, aunque en su mayoría se realizaba en régimen de comercio liberalizado, para sectores importantes de la exportación agrícola existía la llamada «ordenación sectorial a la exportación» que, con el objetivo de ofertar una exportación ordenada para no provocar caídas en los pre-

cios de los mercados de destino, y de coordinar al sector para ejercer su acción exterior o para hacer inversiones y promociones en común, suponía, de hecho, una limitación del número de exportadores, permitiendo sólo exportar a aquellos que estaban inscritos previamente en unos registros especiales, para los que se exigía cumplir determinadas condiciones.

Este régimen de comercio exterior de partida, y su desmantelamiento a raíz del proceso de integración en la CEE, fue sin duda el que ocasionó un mayor impacto en la evolución de nuestros intercambios comerciales, tanto con los socios comunitarios como con el resto del mundo.

La primera consecuencia de la integración, en lo que se refiere al régimen comercial, derivó de la desaparición (en productos agrícolas, el 1 de marzo de 1986) de los regímenes comerciales restrictivos.

Sólo en el sector de frutas y hortalizas a la exportación, el Acta de Adhesión permitió mantener durante la primera etapa (ya que en ella prácticamente no había integración) las ordenaciones sectoriales, aunque adaptándolas a las normas de libre circulación comunitarias.

Por lo que se refiere a los demás aspectos comerciales, lo previsto en el Acta de Adhesión para productos agrícolas fue lo siguiente:

- Un período transitorio de siete años, que se alargaba en frutas y hortalizas y aceites a diez años (luego, se aceleró al 1 de enero de 1993 como consecuencia del mercado único).
- Un desarme arancelario mutuo en siete años (salvo para los sectores antes citados) con rebajas generales de un 12,5 por 100 anual.
- La adopción inmediata del Arancel Aduanero Común para los productos cuyo arancel era inferior al comunitario, con algunas excepciones (café, miel, etcétera).
- La aplicación del mecanismo complementario aplicable a los intercambios (MCI), sistema de restricción cuantitativa aplicado a las importaciones en el resto del territorio comunitario de algunos productos españoles (vinos, frutas y hortalizas, etcétera) y a la importación en España de productos comunitarios (lácteos, cárnicos y cereales).

- Régimen de restricciones cuantitativas frente a terceros para los mismos productos a los que se aplicaba el MCI a la importación en España de productos comunitarios.

- Instauración de un sistema de montantes compensatorios de adhesión o montantes reguladores, que se ajustaban en las aduanas, para compensar la diferencia de precios agrícolas entre España y la CEE-10.

- Beneficio para nuestro país del régimen de restituciones a la exportación comunitaria pero descontando la diferencia de precios.

- Adopción del régimen preferencial de la CEE frente a terceros con protocolos de adaptación para algunos productos.

El comercio de productos industriales

Desde el punto de vista de nuestro comercio exterior de productos industriales, la entrada en la Comunidad constituyó el inicio de un proceso de liberalización de nuestra economía sin precedentes en nuestra historia económica.

Antes de nuestra adhesión, el régimen comercial español de importación se caracterizaba por la existencia de elevados aranceles de entrada y multitud de restricciones cuantitativas en forma de contingentes globales (para todo el mundo) y bilaterales (para ciertos países).

El Acta de Adhesión estableció unos períodos transitorios en los que España tuvo que adaptar sus aranceles y sus restricciones a la importación a los mantenidos en el resto de la Comunidad.

En el campo arancelario, el Acta estableció un período de siete años en los que España y la Comunidad debían suprimir progresiva y recíprocamente los derechos de importación que se aplicaban mutuamente. También se fijó ese mismo período de siete años para que España redujera las diferencias entre sus derechos a terceros países y los que aplicaba la Comunidad, de modo que el 1 de enero de 1993 España aplicara íntegramente el arancel aduanero común y el arancel unificado CECA.

Respecto a las restricciones cuantitativas y las medidas de efecto equivalente se estableció su supresión entre España y la

Comunidad a partir del 1 de enero de 1986, pero con numerosas excepciones. Así, España pudo mantener restricciones frente a la Comunidad hasta el 31 de diciembre de 1988 para los productos mencionados en el Anejo III del Acta (aparatos de TV y tractores), hasta el 31 de diciembre de 1989 para los citados en el Anejo IV (azufre, explosivos, plásticos, textiles, confección y máquinas de coser) y hasta el 31 de diciembre de 1991 para productos petrolíferos (Anejo V).

Por su parte, la exportación española a la Comunidad de ciertos productos textiles y de confección, también estuvo limitada hasta el 31 de diciembre de 1989 (Protocolo 9).

España también aplicó durante cierto tiempo un régimen especial a su intercambio textil con Portugal (Protocolos 3 y 17), fue autorizada a mantener los monopolios nacionales de carácter comercial hasta el 31 de diciembre de 1991 y a exigir hasta el 31 de diciembre de 1989 un porcentaje de incorporación nacional, que no superara el 60 por 100, para las partes y piezas utilizadas en la fabricación de automóviles.

En relación con las restricciones a la importación de los terceros países, España tenía que mantenerlas para los productos no liberalizados de la Comunidad y también tenía que aplicar a los países de comercio de Estado las mismas restricciones que mantenía respecto a los países GATT. Sin embargo, se permitió a España mantener excepciones temporales (hasta el 31 de diciembre de 1991) en forma de contingentes cuantitativos al régimen general de importación de la Comunidad para multitud de productos industriales. Estas restricciones se aplicaron a los países GATT y asimilados, a los países de comercio de Estado e incluso a Japón, que tenía una lista propia.

A pesar del mantenimiento de todo este cúmulo de restricciones, el impacto macroeconómico de la liberalización no se hizo esperar, y en los primeros seis años posteriores a la adhesión las importaciones prácticamente se duplicaron en valor, impulsadas por una coyuntura económica favorable.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que existía la posibilidad de recurrir a la cláusula de salvaguardia del artículo 379 del Acta de Adhesión, la cual permitía limitar las importaciones de todo el mundo, incluida la Comunidad, en caso de graves dificultades de

un sector determinado (España la utilizó, por ejemplo, en el sector de fertilizantes). Asimismo, conviene recordar que las restricciones a la importación eran nacionales, es decir, de cada uno de los países que componían la Comunidad, y que el artículo 115 del Tratado permitía defenderse de las desviaciones de tráfico, suspendiendo la libre práctica para determinados productos cuando un Estado miembro se veía invadido a través de otro.

Toda esta situación cambió drásticamente con la aprobación del Acta Unica Europea y la entrada en vigor del Mercado Unico en 1993. Los contingentes nacionales se convirtieron en comunitarios y desaparecieron multitud de restricciones. El recurso al artículo 115 del Tratado también dejó de ser efectivo por la supresión de las fronteras interiores y la negativa de la Comisión a aplicarlo. En cualquier caso, en un mercado único sin fronteras no tiene sentido suspender la libre práctica, ya que no hay forma de controlar el movimiento de las mercancías. Se intentó paliar la inaplicabilidad del artículo 115 introduciendo cláusulas sobre concentración regional para diversos productos (textiles, siderúrgicos) en los Acuerdos bilaterales firmados por la Comunidad, pero estas cláusulas únicamente permiten limitar la importación directa del país tercero, pero nunca el paso a través de otro país comunitario.

En la actualidad, las únicas restricciones cuantitativas a la importación de productos industriales que permanecen son las que se describen en el Esquema 1.

La política arancelaria

La entrada de España en la Comunidad Europea supuso pasar de una política arancelaria independiente a una política comunitaria. La necesidad de adaptación a la nueva situación afectaba a dos tipos de cuestiones:

— El traspaso de competencias y el desarrollo de las mismas, en un nuevo marco.

— La adaptación en cuanto a los objetivos y contenido de dichas políticas.

España contaba con una amplia legislación e instrumentos para la regulación del comercio exterior, que se habían ido

ESQUEMA 1 RESTRICCIONES CUANTITATIVAS A LA EXPORTACION DE PRODUCTOS INDUSTRIALES	
Concepto al que se aplican	Tipo de restricción
• Sector textil y confección	• Siguen existiendo numerosas cuotas de importación por productos y países, pero se está en un proceso de liberalización respecto a los países OMC, que culminará en el 2005.
• Sector siderúrgico	• Restricciones respecto a Rusia, Ucrania y Kazajstán. El resto son sólo mecanismos de vigilancia.
• China	• Contingentes para zapatos, juguetes y artículos de porcelana y cerámica.
• Japón	• Acuerdo de autolimitación de exportación para vehículos de hasta 5 Tm. (vence en 1999).

desarrollando y perfeccionando, en especial a partir de los últimos años de la década de los cincuenta, tras el Plan de Estabilización. La Ley Arancelaria Española de 1960 estableció el marco para nuestra política arancelaria. La Junta Superior Arancelaria y sus Comisiones de trabajo, en contacto continuo y directo con los operadores económicos, desempeñaban una indispensable labor consultiva con vistas a las decisiones a adoptar relativas a la formulación y ejecución de la política arancelaria española.

En 1963 España entra en el GATT y la política comercial española se abre a una nueva dimensión, al tener que atenerse a nuevos compromisos y obligaciones.

La participación en el sistema multilateral de comercio orientó y determinó de una manera muy importante la política arancelaria española, en particular en los dos grandes apartados que el sistema del GATT instrumenta: el impulso liberalizador de los intercambios, a través de las sucesivas rondas negociadoras, y el establecimiento de un cuadro de reglas para el desarrollo de los intercambios comerciales.

Brevemente, pueden recordarse algunos de los puntos más importantes relacionados con la entrada en el GATT:

- Las concesiones arancelarias a España en el momento de su adhesión al GATT no fueron demasiado importantes, ya que España entró en el GATT y operó en el mismo como país en vías de desarrollo.

- Se pudo mantener una serie de restricciones cuantitativas, aunque hubo que ir sometiendo a examen en el momento de la adhesión, primero, y en el marco de las disposiciones sobre Balanza de Pagos, después, e ir acompañándolas a los compromisos y llamadas para proseguir el proceso de liberalización.

Junto al aspecto arancelario hay que resaltar en particular en la Ronda Kennedy la aceptación de importantes Códigos (como valor en aduanas, obstáculos técnicos al comercio, *antidumping*, y subvenciones y derechos compensatorios) en los que se encuadraban las disposiciones, instrumentos y medidas con que España contaba (la primera normativa *antidumping* sistemática databa de principios de los años setenta).

Sin embargo, es evidente que el grado de las liberalizaciones del comercio exterior español a la entrada de la Comunidad era muy inferior al de ésta. En 1986 España había avanzado un importante trecho en la integración en el sistema comercial multilateral, pero los cambios impuestos por la adhesión a la Comunidad iban a ser trascendentales.

Por lo que se refiere a la formulación y ejecución de la política arancelaria el proceso fue transferido a las instancias comunitarias, en el marco de la política comercial común.

En cuanto a los objetivos y contenidos de esa política arancelaria la economía española se vio sometida al enorme reto, satisfactoriamente superado, de asumir con la ayuda de una serie de períodos transitorios, el mayor grado de liberalización de la Comunidad y acompañarse a la profundización de tal liberalización que el ritmo del GATT imponía, ahora dentro de la participación en este proceso como un miembro de la Comunidad. A este respecto, en 1986 se asistía, precisamente, a los comienzos de la Ronda más ambiciosa de las celebradas, la Ronda Uruguay, que culmina con la creación de la OMC.

La política arancelaria en este período transitorio se centró en trasponer lo estipulado en el Tratado de Adhesión: el arancel aplicado al resto de la Comunidad se suprimía según un modelo

transitorio largo, que oscilaba entre los siete años para productos industriales y los diez años para los agrarios, al tiempo que se adoptaba el Arancel Exterior Común frente a terceros (sustancialmente más bajo que el español). La Junta Superior Arancelaria siguió de cerca el proceso y continuó asesorando en la administración de contingentes arancelarios. Por su parte, los representantes de la Dirección General de Comercio Exterior se incorporaron al grupo de Contingentes y Suspensiones Arancelarias de la Comisión para defender los intereses españoles en la gestión de los contingentes y suspensiones autónomos.

Los regímenes de comercio también sufrieron una profunda transformación al adoptar los reglamentos comunitarios frente a países miembros del GATT (Reglamento 288/82) y países de comercio de Estado (Reglamento 3420/83) que supusieron la eliminación de numerosas restricciones cuantitativas. Sin embargo, España siguió administrando autónomamente una serie de restricciones residuales de importancia (automóviles, por ejemplo) y regímenes especiales como el de textiles o el CECA.

En este período España tuvo que hacer uso en varias ocasiones de los instrumentos de defensa comercial disponibles, la Comisión autorizó la suspensión de la libre práctica para productos (como los automóviles) de acuerdo con el artículo 115 del Tratado de Roma, o la adopción de medidas de salvaguardia (como en el caso de la urea) en virtud del Tratado de Adhesión. Además, nuestro país se incorporó a la gestión de los instrumentos de defensa comercial (sobre todo, derechos *antidumping* y compensatorios) que se administraban a nivel comunitario en su Comité respectivo.

Finalmente, hay que recordar la sustitución de nuestros acuerdos bilaterales por los Acuerdos Preferenciales Comunitarios y en particular los que la CE mantenía con los países mediterráneos, países ACP, la EFTA y el Sistema de Preferencias Generalizadas (en el que pasamos de ser receptores a ser donantes).

4. Segunda etapa: la integración en los mecanismos de la política comercial común

Tratándose del primer bloque comercial del mundo y teniendo en cuenta la importancia del comercio exterior en las econo-

mías de la mayoría de los Estados miembros, la Unión Europea ha desarrollado una política comercial muy activa, no sólo orientada a la defensa de la producción y la preferencia comunitarias, especialmente en el sector agrícola, sino sobre todo dirigida a la expansión de la presencia europea en los mercados internacionales.

Teniendo en cuenta que apenas existe una política de promoción comunitaria, la lucha por la penetración en mercados terceros se orienta mediante negociaciones comerciales.

Aunque la política comercial es una de las políticas comunes, curiosamente no existe lo que podríamos denominar un Consejo de Ministros de Comercio, mientras que sí hay Consejo de Agricultura o de Transportes, que eran las otras políticas comunes previstas en el Tratado de Roma. El poder negociador de la Comunidad en materias comerciales se gestiona a través del Consejo de Asuntos Generales, cuya representación corresponde a los Ministros de Asuntos Exteriores.

Existe, por tanto, una aparente fusión entre política exterior y política comercial, que obedece al hecho de que la Comunidad Europea, como organización económica, no tenía política exterior pura o, dicho de otra manera, toda acción de relación exterior sólo podía tener un contenido económico y comercial.

La introducción de un segundo pilar en el Tratado de la Unión Europea y el desarrollo futuro de una política exterior común irán llenando cada vez más la agenda del Consejo de Asuntos Generales, como de hecho ya sucede, y quizá algún día llegue el momento de preguntarse si es necesario contar con un Consejo de Ministros responsable de la política comercial.

La primera peculiaridad de la gestión de la política comercial ha sido, por tanto, la utilización de un foro que no es estrictamente comercial, gestionado por un departamento con responsabilidad horizontal en política exterior, pero lógicamente alimentado a través del departamento responsable del comercio exterior, que es la autoridad nacional competente en términos de reglamentación comunitaria, para la gestión de los mecanismos de control del comercio exterior.

Hay que señalar que la Unión Europea, y por tanto España, ha llevado a cabo durante estos diez últimos años, a través de los

mecanismos de gestión comunitaria, una intensa gestión de los intereses comerciales mediante una política de negociación tanto en foros multilaterales, con claro protagonismo del proceso de negociación de la Ronda Uruguay en el marco del GATT, como de negociaciones bilaterales con todos los países.

Dentro de ese enfoque bilateral, a su vez, se podrían contemplar tres supuestos:

- Un primer marco de relaciones con los grandes países desarrollados, favoreciendo mecanismos de contactos bilaterales para la solución de conflictos específicos y para la concertación en foros internacionales.

- El segundo, enmarcado dentro de una política comercial preferencial centrada en los países de nuestro entorno lógicamente próximo, en particular la cuenca mediterránea y la Europa del Este, o con un pasado de relación histórica privilegiada, como es el caso del Convenio de Lomé.

- Los restantes países se enmarcarían en un juego de relaciones bilaterales no preferenciales, con la aplicación de trato de nación más favorecida y la firma de acuerdos de cooperación que permiten la celebración de comisiones mixtas periódicas, acompañadas en algunos casos por mecanismos de financiación paralela establecidos en reglamentos comunitarios de carácter geográfico (PVD-ALA, MEDA, etcétera).

Mientras España mantenía la independencia de su política comercial, contaba con una red de acuerdos bilaterales con sus comisiones mixtas correspondientes. Nuestro ingreso en la Comunidad supuso la renuncia a dichos acuerdos y la imposibilidad de firmar otros nuevos, teniendo que aprender a manejarse en el circuito de las comisiones mixtas previstas en los acuerdos comunitarios, donde la Comisión ejerce de portavoz.

Finalmente, se asiste en estos últimos tiempos a un cierto renovado regionalismo, impulsado no tanto por necesidades de nuestro entorno geográfico, sino por la aparición de iniciativas regionales de otros países, que obligan a la Unión Europea a plantearse esta política de acuerdos regionales, con países más alejados de su entorno geográfico, para no perder posición competitiva. Este renovado regionalismo alimenta en el comercio internacional un debate sobre su compatibilidad con los princi-

pios del multilateralismo comercial. El artículo XXIV del GATT establece las reglas para estos acuerdos de naturaleza preferencial y la propia Organización Mundial de Comercio cuenta con un Comité *ad hoc* para el seguimiento de estos acuerdos comerciales regionales.

En síntesis, en sus relaciones comerciales con terceros países, la Comunidad tiene un papel activo a través de distintos enfoques de su política comercial, que unos han clasificado como convencional y autónoma (la propia del esquema multilateral), de naturaleza preferencial o general, o bien una política de naturaleza multilateral frente a la bilateral. En todas ellas el factor diferenciador es la aplicación del principio de trato de nación más favorecida, o la concesión de beneficios de carácter recíproco, en el marco de un acuerdo preferencial compatible con el artículo XXIV del GATT.

Aparte de la restricción que implica el principio de no discriminación, existe otro límite a nuestra libertad de actuación, derivado del alto grado de consolidación de los compromisos de la Comunidad Europea en el marco del GATT, lo que limita mucho la capacidad de modificación del arancel y, si ésta se produce, obliga a conceder compensaciones en otros productos.

Lógicamente, desde la entrada en la Comunidad Europea, España se ha incorporado a este amplio abanico de acuerdos y negociaciones, que supera con mucho la capacidad de negociación de que disponíamos como Estado independiente.

Sin carácter exhaustivo, se hace a continuación una breve descripción de los tres tipos de esquema negociador en el marco de la política comercial común.

El marco multilateral

Es un esquema totalmente condicionado por unas reglas y un foro preestablecidos: los que propugnaba el viejo acuerdo GATT, y que ahora ofrece con más amplitud la nueva Organización Mundial de Comercio.

Precisamente, estos diez años de política comercial se han visto claramente influidos por la que sin lugar a dudas se puede llamar la gran negociación internacional del siglo XX, que ha

absorbido toda la atención de la Comunidad y, en particular, la del Comité del artículo 113, compuesto por los representantes de los 15 Estados miembros, que asesoran a la Comisión en materia de política comercial.

España se incorporó a la Unión Europea casi simultáneamente al lanzamiento de esta gran negociación (Punta del Este, septiembre de 1986), por lo que ha participado en ella desde el principio y, ya desde dentro, con dos peculiaridades: la de ser un país de reciente ingreso y, por lo tanto, obligado a adaptarse a los mecanismos de juego comunitario, y la de ser un país cuyos intereses y prioridades eran menos conocidos por los servicios de la Comisión y que, por otro lado, no siempre coincidían con la mayoría de los demás Estados miembros, precisamente por el distinto momento económico en que nos encontrábamos.

Efectivamente, España entra en la Ronda Uruguay sin especial entusiasmo, ya que acababa de abrir de modo muy importante su mercado, como consecuencia del ingreso en la Comunidad Europea. Por ello, el desmantelamiento adicional de protección que suponía semejante negociación no venía en el mejor momento.

Afortunadamente, el proceso de la Ronda Uruguay, quizá por su gran ambición y complejidad, se alargó más de lo previsto, ya que la Conferencia de Heyzel de diciembre de 1990 resultó ser un fracaso y, después de un año en blanco, se volvió a reiniciar un proceso negociador, que culminó con la firma de los Acuerdos de Marrakech el 14 de abril de 1994, con entrada en vigor el 1 de enero de 1995.

La longitud del ciclo negociador permitió ir asumiendo el efecto de nuestra integración en Europa y consumir los periodos transitorios previstos, de tal modo que la entrada en vigor de los compromisos de la Ronda Uruguay supuso un desmantelamiento de protección asumible para nuestras empresas que, al mismo tiempo, se iban a encontrar con unos claros beneficios derivados de las concesiones obtenidas de otros países y, sobre todo, por el establecimiento de unas reglas del comercio internacional firmes y predecibles administradas a través de una nueva organización internacional de comercio con un sistema de solución de diferencias eficaz.

Parece oportuno recordar de modo sintético las grandes líneas y resultados de la Ronda Uruguay. En primer lugar, ha supuesto *la integración en las reglas del GATT de dos sectores importantes en el comercio, como son el agrícola y el textil*. En ambos casos, a través de unos mecanismos predecibles que vienen a fijar claramente los objetivos y expectativas de las empresas. En el caso de los productos textiles, implicó el desmantelamiento controlado del régimen de contingentes bilaterales en un período prudencial de diez años. En el caso de los productos agrícolas supuso establecer, en primer lugar, un marco de negociación a través de un mecanismo de arancelización de todas las medidas de protección en frontera y mediante un esquema de medición de las distintas medidas de apoyo interno, denominado medida global de ayuda.

Establecidos esos mecanismos, se negociaron obligaciones de reducción en porcentajes variables (alrededor del 35 por 100 para la medida global de ayuda y los aranceles) así como compromisos de reducción en materia de restricciones a la exportación, tanto a nivel de volumen de productos con restitución, como a nivel de recursos presupuestarios para ayudar a la exportación.

La Ronda Uruguay coincidió con el necesario ejercicio de reforma de la política agrícola común, que se inició a principios del año 1990, y precisamente esa coincidencia permitió ajustar los mecanismos de la nueva PAC, más orientada a las ayudas a las rentas y menos a las ayudas a la producción, de forma que las concesiones de la Ronda Uruguay pudieron ser asumidas por la agricultura europea.

La segunda aportación de importancia de la Ronda Uruguay fue la de introducir un proceso de liberalización en el marco del *comercio de servicios* a través del acuerdo GATS, así como la fijación de reglas relativas a la protección de la *propiedad intelectual* en materias relacionadas con el comercio internacional (TRIPS).

La tercera gran aportación fue el establecimiento de un *sistema de solución de diferencias reforzado*, con decisiones obligatorias y que, por lo tanto, viene a dar mucha más firmeza y coherencia a todo el esquema reglamentario del comercio internacional.

Por ello, la importancia básica de la Ronda Uruguay no sólo se expresa en términos de concesiones comerciales sino en términos institucionales y de reglamentación del comercio internacional, amparando un amplio abanico de acuerdos bajo el paraguas de la Organización Mundial de Comercio.

Desde el punto de vista comunitario, la Ronda Uruguay ha tenido además un efecto complementario de gran importancia en relación con el equilibrio de poderes de la Comunidad y de sus Estados miembros.

Efectivamente, desde un principio varios Estados miembros, y España en particular, consideraron que muchos de los temas negociados en la Ronda Uruguay, en especial los servicios y la propiedad intelectual, incidían en competencias nacionales. Esta tesis fue avalada por el dictamen 1/94 del Tribunal de Justicia, que estableció claramente la competencia comunitaria para el comercio de mercancías y el comercio de servicios mediante prestación transfronteriza, pero en cambio declaró de competencia mixta el campo de la prestación de servicios mediante presencia comercial (por estar éstos vinculados al derecho de primer establecimiento) y los aspectos relacionados con la propiedad intelectual, donde o no existen competencias comunitarias o no ha habido un desarrollo reglamentario a nivel comunitario y, por lo tanto, la consecuencia era el mantenimiento de las competencias individuales del Estado.

A raíz de este dictamen, el acuerdo de la Ronda Uruguay fue ratificado por la Comunidad y por sus 15 Estados miembros.

La ampliación de la esfera de actuación de la Organización Mundial de Comercio y el juego de competencias compartidas ha producido inquietud en la Comisión y en algún Estado miembro, por considerarse que esta situación suponía quebrar la unidad de la política comercial y su carácter común, ya que la confluencia de aspectos diversos determinaba al final que las decisiones tuvieran que ser tomadas por unanimidad y no por mayoría cualificada.

Lo cierto es que, aun en esas condiciones, la Comunidad fue capaz de cerrar la Ronda Uruguay y otras negociaciones posteriores. Durante la reciente Conferencia Intergubernamental se intentó solventar este conflicto mediante una extensión de las

competencias comunitarias, pero al final no fue posible, seguramente porque algunos Estados miembros, y entre ellos España, consideraron que el nuevo proceso abierto en cuestiones relacionadas con la prestación de servicios era excesivamente reciente y, por lo tanto, resultaba difícil calcular los efectos de una cesión de soberanía en la materia.

Probablemente, una mayor experiencia en el funcionamiento de la OMC permita en el futuro asumir la comunitarización completa de las disciplinas en la OMC.

El marco bilateral

En el marco de las relaciones comerciales bilaterales, es decir las que mantiene la Comunidad de forma individual con un país tercero, o grupo de países, podemos distinguir tres tipos de acuerdos, en función del grado de desarrollo de nuestro socio comercial.

Declaraciones conjuntas

Con aquellos países con un alto grado de desarrollo económico similar al comunitario, casos de Estados Unidos, Japón, Canadá o Australia, estas relaciones comerciales bilaterales se concretan en declaraciones conjuntas de carácter político en las que ambas partes manifiestan su interés en colaborar en distintas áreas y establecen los mecanismos para ello, como la celebración de cumbres anuales o reuniones de altos funcionarios en distintas áreas, conclusión de acuerdos especiales (de colaboración aduanera, de reconocimiento mutuo de normas y estándares técnicos, etcétera). Es preciso destacar a este respecto la Nueva Agenda Trasatlántica, desarrollada a iniciativa de nuestro país durante la última Presidencia española, que ha actualizado y desarrollado las relaciones entre la Unión Europea y Estados Unidos mediante una Declaración y un Plan de Acción conjuntos que han permitido un nuevo impulso en nuestras relaciones, ampliando y concretando los aspectos de colaboración mutua, y que entre los aspectos novedosos incluye el mantenimiento de un diálogo permanente entre los hombres de

negocios de ambas partes: el Diálogo Empresarial Trasatlántico (TABD en sus siglas inglesas), para realizar sugerencias a las Administraciones mutuas, con objeto de desarrollar los intercambios y eliminar barreras al comercio. La primera Conferencia Empresarial, que tuvo lugar en Sevilla, y a la que siguieron otras en Chicago y Roma, se ha demostrado como un instrumento muy eficaz y que está adquiriendo una importancia cada vez mayor.

Acuerdos preferenciales

Un segundo tipo de acuerdos bilaterales, denominados de carácter preferencial, son los suscritos con países que presentan un grado de desarrollo inferior al de la UE. En este tipo de acuerdos, la Comunidad concede un trato especial y más favorable a los países para que puedan acceder al mercado comunitario, así como protocolos financieros para ayudarles a desarrollarse, ofreciendo asimismo colaboración en otros campos. Cabe destacar entre este tipo de acuerdos los firmados con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) a partir de los Acuerdos del Convenio de Lomé. Las relaciones de la UE con los países ACP proceden de los vínculos históricos de los Estados miembros con países de estas áreas y la firme intención de la metrópoli de ayudarles en su desarrollo. El actual Acuerdo de la UE con los países ACP deriva del protocolo de Lomé IV, y está próximo a finalizar el año 2000. La UE debate intensamente en la actualidad cuáles deben ser las líneas básicas del futuro Acuerdo de Lomé, ya que entre otras cosas deberá adaptarse a la normativa de la OMC, la cual exige que los acuerdos de tipo comercial sean de carácter recíproco y tendentes al establecimiento de un acuerdo de libre comercio entre las partes, pudiendo aceptarse tan sólo excepciones a esta regla mediante la aprobación por la OMC de una exención (*waiver*) que requiere de una amplia mayoría para ello, y que debe ser revalidada periódicamente.

Otro bloque de acuerdos de esta misma naturaleza corresponde a los firmados con los países mediterráneos, que inicialmente eran de tipo preferencial, en la línea de los mencionados anteriormente para los países ACP, pero que a raíz de la creación de

la OMC están siendo sustituidos por nuevos acuerdos de tercera generación denominados Acuerdos Euromediterráneos de Asociación, y pretenden la creación de una zona de libre comercio en un plazo de 10 a 15 años tanto entre los propios países terceros ribereños del Mediterráneo, como con la Unión Europea. En la actualidad, ya se han firmado acuerdos de este tipo con Marruecos, Túnez, Israel, Palestina y Jordania; se encuentran en plena negociación con Egipto y se están iniciando las negociaciones con Siria y Argelia.

Sin embargo, aunque en la Conferencia de Barcelona se estableció que los países mediterráneos tenían que avanzar en la cooperación mutua estableciendo zonas de libre cambio entre ellos, contando para ello con el apoyo financiero de la UE a través de programa MEDA y el programa MED, la política mediterránea de la UE carece de un contexto multilateral. En la actualidad, sólo Turquía e Israel han firmado un Acuerdo Preferencial Mutuo.

Un tercer bloque de acuerdos de este tipo serían los desarrollados con los países del Centro y Este de Europa (PECO) que han dado lugar a los Acuerdos Europeos de Asociación, en vigor desde los años 1992-1994 con los distintos países de esta zona, y que preveían el establecimiento progresivo de una zona de libre comercio con un desarme arancelario más rápido por parte de la UE con el fin de favorecer la exportación de sus productos al mercado comunitario, y que ha servido como base para la preparación de la futura adhesión de estos países a la UE.

Por último, dentro de los acuerdos preferenciales habría que clasificar aquellos que la UE tiene en proceso de negociación con México y Sudáfrica, con el objetivo declarado de llegar a establecer con ambos una zona de libre comercio. El primero ha sido ya firmado, aunque prevé un mecanismo en dos fases para alcanzar el libre intercambio, la segunda de las cuales se iniciaría seguramente en el primer trimestre de 1998 e incluye las negociaciones definitivas para fijar el sistema y los plazos de la liberalización mutua. El segundo acaba de entrar en la fase final de unas negociaciones que empezaron en 1995 y se espera que quede ultimado a lo largo de 1998.

Acuerdos no preferenciales

En tercer lugar, existe una serie de acuerdos no preferenciales que mantiene la Comunidad con países y agrupaciones de países en áreas especialmente dinámicas y con alto potencial de crecimiento económico como son América del Sur y Asia, y que pretenden el estrechamiento de los vínculos de todo tipo así como el reforzamiento de las relaciones comerciales y económicas con estas zonas. El caso más importante para nosotros es el Acuerdo entre la UE y MERCOSUR (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) que establece una aproximación en dos fases, siendo la primera de coordinación de actuaciones y preparación de una liberalización de los intercambios que se produciría en la segunda fase. Existen también acuerdos no preferenciales con la Comunidad Andina, Centroamérica y Chile. En lo que a Asia se refiere, existe el diálogo establecido a través del ASEM (Asia-Europa Meeting) que trata de desarrollar y de coordinar múltiples iniciativas en todas las áreas (política, económica, cultural, etcétera) y en la que el diálogo económico y comercial se basa sobre todo en la promoción de los intercambios y las inversiones de la UE con 10 países de Extremo Oriente de muy variadas características y grado de desarrollo. Se trata de la respuesta de la UE al diálogo con estos mismos países asiáticos establecido por EE UU a través de la llamada APEC (Asia Pacific Economic Conference) e incluye la creación de un foro empresarial que asesora a los Gobiernos respecto a la dirección y contenido de la parte económica del proceso ASEM.

5. Tercera etapa: los retos del futuro

Los años venideros van a traer importantes retos para nuestra política comercial como consecuencia de algunos importantes acontecimientos que están en curso, tales como la construcción de la Unión Económica y Monetaria, la ampliación de la Unión Europea hacia el Este europeo y el propio desarrollo del sistema multilateral que gira en torno a la OMC.

El desarrollo del sistema multilateral que supone la OMC

Uno de los entornos básicos en los que continuará desarrollándose la política comercial de la Unión Europea es el de la OMC. En mayo de 1998, esta organización va a celebrar la segunda Conferencia Ministerial tras su creación, seguida de la celebración del 50 Aniversario del Sistema Comercial Multilateral.

A través de las diversas etapas de su construcción, desde la firma misma del Tratado de Roma, la Unión Europea ha contribuido tanto a nivel interno, con la culminación del mercado interior, como en sus relaciones con terceros países, a nivel bilateral o multilateral, a la constitución de un entorno de la economía mundial cada vez más libre y global. Es de destacar, en especial, su gran contribución a la continua negociación y puesta en funcionamiento efectivo del marco comercial multilateral, primero en el GATT y ahora en la OMC.

En este camino es evidente que la Ronda Uruguay supuso una confirmación y revitalización de dicho sistema comercial multilateral. Los ambiciosos y vastos objetivos de la negociación se vieron coronados por el éxito, concretándose en los innumerables campos que constituyen la llamada *built-in agenda* recibida de Marrakech.

Esta *built-in agenda* fue a su vez confirmada en la primera Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Singapur, que permitió verificar el enorme y fructífero trabajo que se venía desarrollando desde Marrakech y al que la Conferencia de Singapur dio nuevos impulsos y orientaciones.

Junto a ello la OMC, dando muestras de su dinamismo y sensibilidad para abordar las cuestiones más significativas del comercio mundial, incluyó el tratamiento de los llamados «nuevos temas», en concreto, comercio y competencia, comercio e inversión, transparencia en la contratación pública y facilitación del comercio.

En paralelo con la Conferencia de Singapur hay que resaltar, también, los importantes pasos liberalizadores en el terreno de las telecomunicaciones básicas, al que España hizo una aportación de gran importancia, así como del acuerdo sobre tecnología de la información.

Respecto a la próxima Conferencia Ministerial, a celebrar en la primavera de 1998, en Ginebra, la ocasión deberá servir, básicamente, para consolidar aún más el camino confirmado en Singapur. En efecto, la Conferencia deberá centrarse fundamentalmente en continuar la revisión y puesta a punto de los programas contenidos en la *built-in agenda*, con completo respeto de los plazos y compromisos allí alcanzados, y de los programas relativos a los nuevos temas.

Con ello quedará abierto, a partir de un marco sólido y realista, pero no por ello menos ambicioso en sus objetivos, el camino para seguir profundizando y extendiendo el sistema comercial multilateral en la doble vertiente de:

- Avanzar en la medida en que sea conveniente en el camino de la liberalización y globalización de la economía.
- Proporcionar en todo momento un marco multilateral claro y estable a los operadores económicos para el desarrollo de sus actividades comerciales.

En este camino se perfila para el fin del milenio un horizonte de nuevas negociaciones. Ello es así en primer lugar porque hacia el año 2000 confluye una serie de compromisos de gran alcance, incluidos en la *built-in agenda*, sobre nuevas negociaciones a llevar a cabo (servicios, agricultura...), revisiones de acuerdos, revisión del sistema de solución de diferencias, etcétera. Dada la amplitud de los trabajos de revisión comprometidos, que afectan prácticamente a todos los campos de la OMC, poco habría que añadir para lanzar una nueva ronda global de negociaciones, en particular si se toma la decisión de abordar el único tema de gran significación no incluido en los programas de trabajo ya previstos: el de nuevas liberalizaciones arancelarias en el terreno industrial.

Ante este horizonte habría que preguntarse cuál es la postura de partida de la UE. La respuesta más lógica es que la Unión Europea, una de las áreas más abiertas del sistema comercial mundial, estará dispuesta a abordar nuevas iniciativas liberalizadoras, en las que, en contrapartida a su grado de apertura, pueda obtener un mejor acceso a los mercados de países terceros.

Esta disposición, sin embargo, debería enmarcarse en una doble perspectiva:

• En primer lugar, al abordar la profundización del sistema comercial multilateral a través de nuevas negociaciones, revisiones de acuerdos, etcétera, hay que tener muy en cuenta que una primera labor de profundización de tal sistema viene dada por el completo cumplimiento y desarrollo de lo acordado ya en Marrakech, cubriendo las lagunas y carencias que todavía quedan en la implementación de los Acuerdos en su forma presente. Conviene, también, señalar que en el ejercicio pleno de los acuerdos vigentes, la Unión no debe dudar en utilizar, en toda la medida necesaria, los instrumentos de defensa comercial frente a las actuaciones competitivamente desleales.

• En segundo lugar, las iniciativas de nuevas negociaciones han de tener un carácter global, en un doble sentido:

1. Que en la mesa de negociación estén presentes los diversos ámbitos a los que se extiende la OMC, de forma que sus miembros, entre ellos la UE, puedan obtener unos resultados globales satisfactoriamente equilibrados.

El llevar a cabo negociaciones de tipo sectorial no podría, en efecto, abrir a la UE todo el abanico de posibilidades para sus intereses ofensivos y defensivos que una negociación global le ofrece.

A este respecto, hay que tener presente que una de las incógnitas que deben despejarse es la disponibilidad de los demás miembros de la OMC a llevar a cabo una negociación en un cuadro satisfactorio.

2. No basta con que se aborde, en principio, todo el abanico de temas significativos, sino que hay que preservar a lo largo de toda la negociación el enfoque de globalidad, al servicio del objetivo de lograr unos resultados equilibrados, evitando volver, de hecho, a enfoques sectoriales, o cediendo indebidamente a las demandas de otros países, en especial en materias sensibles, a cambio de que se obtengan rendimientos sólo en algunos de los campos de interés para la UE, con un resultado final desequilibrado.

En esta perspectiva España, plenamente integrada en el entorno de la Unión Europea y en particular de su política comercial, seguirá colaborando a la formulación de las posiciones comunes que la configuran, buscando en todo momento la integración en

las mismas de sus intereses y prioridades. Esta tarea de alcanzar posiciones comunes es un labor ardua que desemboca en una disposición plena de la Unión Europea, a la altura de su peso económico y comercial, para abordar los retos del sistema multilateral de comercio de cara al comienzo del tercer milenio.

La ampliación de la UE hacia el Este europeo

La ampliación de la UE hacia los países del Este constituye un desafío importante para los próximos años, que ofrece grandes oportunidades en un nuevo mercado todavía por desarrollar, pero que no está exento de problemas de envergadura que exigen un proceso de negociación cuidadoso.

Nuestro país se encuentra con la posibilidad de introducirse en un área geográfica en la que, hasta ahora, ha tenido escasa presencia en comparación con otros países como Alemania, Italia, el Reino Unido o Francia. Esto no debe hacernos olvidar que la ampliación tendrá un coste. Por ello, resulta oportuna una actitud de disponibilidad pero también de firmeza, para asegurar que la ampliación se lleve a cabo de forma adecuada.

Aunque es evidente la profunda transformación que va a experimentar la Unión Europea tal y como hoy la conocemos, como consecuencia de la ampliación hacia el Este, es conveniente recordar aquí que el régimen de intercambios UE-Países Candidatos se encuentra ya muy predeterminado por los Acuerdos Europeos que se han ido firmando desde 1993 con los diez países involucrados. Como consecuencia de estos Acuerdos y de la zona de libre comercio que llevan aparejados, ya existe libre entrada de sus productos industriales en el mercado comunitario. En sentido contrario, el acceso de los productos comunitarios a estos países está aún sujeto a aranceles, que se van reduciendo gradualmente año a año hasta que aproximadamente en el año 2002 desaparezcan por completo. En lo que se refiere a los productos agrícolas sólo existen concesiones recíprocas, por lo que la negociación para alcanzar el libre cambio de estos productos será un elemento fundamental dentro de los aspectos comerciales de la ampliación. No obstante, la existencia de una importante producción agrícola española complementaria de la

de estos países, no puede sino valorarse como una oportunidad adicional para nuestros exportadores.

El Consejo Europeo de Luxemburgo, que tuvo lugar los pasados 12 y 13 de diciembre, ha tomado las decisiones necesarias para iniciar el proceso de ampliación. El objetivo de los próximos años consiste en colocar a los Estados candidatos en situación de adherirse a la Unión y preparar a la propia Unión para que pueda ampliarse en buenas condiciones. Esta ampliación se plantea como un proceso global, inclusivo y evolutivo, que se desarrollará por etapas, y en el que cada Estado candidato avanzará a su propio ritmo según su nivel de preparación.

Con este fin, el Consejo Europeo ha decidido crear una Conferencia Europea que reunirá a los Estados miembros de la Unión y a los Estados europeos que aspiren a adherirse a la Unión Europea y que compartan con ella sus valores y objetivos internos y externos. La invitación a participar ha sido dirigida, en un primer momento, a Chipre, los Estados candidatos de Europa central y oriental y a Turquía, y la primera reunión se celebrará en marzo de 1998 en Londres.

El proceso de adhesión se iniciará el 30 de marzo de 1998 mediante una reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores de los 15 Estados miembros de la UE, de los 10 Estados candidatos de la Europa central y oriental y de Chipre, mediante la creación de un dispositivo marco único para dichos Estados candidatos. Por otro lado, El Consejo Europeo ha convocado en la primavera de 1998 varias conferencias intergubernamentales bilaterales para iniciar las negociaciones con Chipre, Hungría, Polonia, Estonia, la República Checa y Eslovenia sobre las condiciones para su admisión en la Unión y las adaptaciones de los Tratados que entraña esta admisión. Estas condiciones se basarán en el marco general de negociación del que tomó nota el Consejo el 8 de diciembre de 1997.

De forma simultánea, se agilizará la preparación de las negociaciones con Rumanía, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Bulgaria en particular mediante un examen analítico del acervo de la Unión.

El examen de los progresos realizados por cada Estado candidato de Europa central y oriental en el camino de la

adhesión con respecto a los criterios de Copenhague y, en particular, al ritmo de asimilación del acervo de la Unión, dará lugar para cada uno de ellos a informes periódicos de la Comisión al Consejo acompañados, en su caso, de recomendaciones para la apertura de conferencias intergubernamentales bilaterales, y ello desde finales del año 1998.

Con el objeto de colocar a todos los Estados candidatos de Europa central y oriental en condiciones de llegar a ser, con el tiempo, miembros de la Unión Europea y, a tal efecto, alinearse en la mayor medida posible con el acervo de la Unión desde antes de la adhesión, se han previsto las llamadas «asociaciones para la adhesión».

La asociación para la adhesión es un nuevo instrumento que constituye el eje básico de la estrategia de preadhesión reforzada, al movilizar todas las formas de asistencia a los Estados candidatos de Europa central y oriental en un marco único.

Este marco incluirá para cada candidato, y de forma detallada, por un lado, las prioridades que deben seguirse en lo que respecta a la asimilación del acervo comunitario y, por otro, los medios financieros, en particular los correspondientes al programa PHARE, disponibles a tal efecto. En este contexto, las intervenciones financieras se harían en función de los progresos de los Estados candidatos y, de modo más específico, al cumplimiento del programa para la asimilación del acervo.

España desea que los períodos de adhesión no sean muy largos, y que durante ellos se mantenga la posibilidad de recurrir a las medidas de defensa comercial. Dada la situación asimétrica en las relaciones comerciales UE-PECO, que garantiza a éstos un mejor acceso en productos industriales al mercado comunitario que en el sentido contrario, y teniendo en cuenta las oportunidades que para nuestra agricultura mediterránea pueden suponer los mercados de esos países, no parece conveniente establecer largos períodos transitorios que prolonguen esta situación de desigualdad.

Igualmente, nuestro país está interesado en la efectiva aplicación del acervo básico sobre el mercado interior desde el mismo momento de la adhesión, a fin de evitar distorsiones en la competencia.

La entrada en vigor de la Unión Económica y Monetaria

Como es sabido, a partir del 1 de enero de 1999 se pone en marcha la tercera fase de la construcción de la UEM, lo que acarreará, a medio plazo, consecuencias para la política comercial de la Unión. En la medida en que la puesta en funcionamiento del euro va a significar un cambio sustancial en los parámetros de competitividad empresarial (orientado hacia un mayor énfasis en los factores microeconómicos en detrimento de los macroeconómicos) y un importante paso adelante en la construcción de un espacio financiero europeo, es muy probable que dichas transformaciones impliquen, a medio plazo, una mayor comunitarización de algunos instrumentos de la política comercial, como la política de promoción de exportaciones o de ayuda financiera al desarrollo. En cualquier caso, es seguro que la creación de la UEM sí supondrá una mayor facilidad de los intercambios comerciales en el seno de la Unión Europea, integrando de manera prácticamente definitiva lo que todavía son los distintos mercados nacionales de los diferentes Estados miembros.

6. Conclusiones

La primera nota que caracteriza la política comercial de este período es el cambio desde una política comercial soberana a una política comercial comunitaria.

El carácter de unión aduanera de la Unión Europea hizo necesaria no sólo la eliminación de los obstáculos a los intercambios entre sus componentes, sino que se adoptaran un arancel y un régimen de comercio común frente a terceros. Asimismo, la plena realización del mercado interior hizo que se eliminasen finalmente las limitaciones a la importación de alcance nacional.

La política comercial común se decide por mayoría cualificada, no existiendo, pues, capacidad de veto, o de que un país imponga sus criterios. Ello exige una labor continua de presentación y de defensa eficaz de las prioridades nacionales, y una búsqueda de posiciones comunes para sacar adelante o, por el contrario, modificar propuestas.

La completa integración en los mecanismos de la política comercial común fue precedida de una etapa de adaptación a nuestro ingreso en la Comunidad, en un entorno de disposiciones y mecanismos transitorios necesarios para llevarla a cabo.

Para España estos pasos supusieron integrarse en un régimen de intercambio mucho más liberal debiendo, en consecuencia, adaptarse la economía española al nuevo marco, pasando de un mercado interior bastante protegido a tener que afrontar una competencia mucho mayor en tal mercado y potenciar una mayor presencia en los mercados exteriores, empezando por los comunitarios.

La política comunitaria se desarrolla en un plano multilateral, fundamentalmente en el marco de la Organización Mundial de Comercio, y en un plano bilateral de relaciones con países y grupos de países. España, que era miembro del GATT con anterioridad a la entrada en la UE, adaptó su participación en el mismo, y ahora en la OMC, al cuadro marcado por la UE en su amplio abanico de acuerdos y negociaciones. En el marco multilateral hay que destacar, en particular, la participación en la Ronda Uruguay, de vastos objetivos y significativos resultados, reafirmados en la primera Conferencia Interministerial de la OMC, celebrada en Singapur. La incorporación de España a la Comunidad Europea tuvo lugar casi simultáneamente al lanzamiento de esta gran negociación.

La inclusión en esta Ronda de las negociaciones sobre servicios y propiedad intelectual hizo necesario resolver en la práctica, de forma adecuada, algunas cuestiones que planteaba para el juego de poderes de la Comunidad y de sus Estados miembros la existencia de competencias compartidas en estas materias.

España ha sabido responder a todos estos retos de forma satisfactoria, en una mejora laboriosa pero continua de la posición de las empresas españolas en las corrientes comerciales y de inversión en el mercado único y en los mercados terceros.

Desde las asentadas bases actuales, España está dispuesta a afrontar en el cuadro de la política comercial comunitaria los nuevos desafíos a que se enfrenta la UE en su ámbito interno y externo, y entre los que destacan como más relevantes:

- a) La profundización del sistema comercial multilateral, en particular, de cara al horizonte de posibles nuevas negociaciones hacia el año 2000, en el marco de la OMC.
- b) La ampliación de la UE hacia el Este europeo.
- c) La entrada en vigor de la Unión Económica y Monetaria.

Referencias bibliográficas

- [1] AZCONA, J. A. (1994): «Los instrumentos de defensa comercial de la Unión Europea», *Boletín de Información Comercial Española*, número 2.406.
- [2] CARDERERA SOLER, L. (1995): «La instrumentación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay», *Revista CISS - Noticias de la UE*, octubre.
- [3] COMISION EUROPEA (1996): *La Europa sin fronteras*, abril.
- [4] COMISION EUROPEA (1996a): «El desafío mundial del comercio internacional: una estrategia de acceso al mercado para la Unión Europea», Com(96)53, final, Bruselas.
- [5] COMISION EUROPEA (1996b): «Impacto y efectividad del Mercado Unico», Com(96)520, final, Bruselas.

[6] COMISION EUROPEA (1996c): «Política de comercio exterior de la Comunidad en el ámbito de las normas y la evolución de la conformidad», Com(96)554, final, Bruselas.

[7] COMISION EUROPEA (1996d): «Informe sobre la convergencia en la Unión Europea en 1996», Com(96)560, final, Bruselas.

[8] COMISION EUROPEA (1997): «Acuerdos comerciales preferenciales de la Unión Europea con los países terceros y las normas de la OMC», Sec(96)2168, final, Bruselas.

[9] INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMIA (1995): *La política comercial común*, número 744-745.

[10] JORDAN GALDUF, J. M.^a (1997): *Economía de la Unión Europea*, 2.^a edición, Editorial Civitas.

[11] OMC (1997): *Mecanismo de examen de las Políticas Comerciales Europeas*.

[12] SUBDIRECCION GENERAL DE POLITICA COMERCIAL CON LA CE Y GATT (1994): «La Ronda Uruguay del GATT, un primer balance», *Boletín de Información Comercial Española*, número 2.396.

[13] TEIJELO, C. (1997): «Política comercial española: orientaciones y tendencias», *Información Comercial Española, Revista de Economía*, número 765, septiembre.