

La política comercial de la Unión Europea y el acuerdo de libre comercio con México

ANGÉLICA MONTAÑO ARMENDÁRIZ

JUAN CARLOS PÉREZ CONCHA*

Desde principios del decenio de los ochenta las relaciones comerciales internacionales han registrado cambios notables en la configuración de los flujos y la formulación de las políticas comerciales. En este trabajo se analiza el curso de la respectiva política de la Unión Europea y sus negociaciones con México. En primer lugar, se examinan aspectos teóricos relacionados con la integración económica, que para fines del presente artículo sólo se refieren a las relaciones económicas internacionales que resultan de la conjunción de las economías de ciertos países para organizarse en un bloque comercial. Más adelante se aborda la política comercial exterior de la Unión Europea, así como la evolución de su comercio y distribución geográfica. Por último, se presenta un breve análisis del comportamiento y las perspectivas de las relaciones comerciales de México con ese bloque a la luz de las negociaciones para la firma de un acuerdo de libre comercio.

ELEMENTOS TEÓRICOS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

La evolución del comercio internacional de los últimos decenios se caracteriza por el surgimiento de diversos acuerdos de integración comercial de distintas perspectivas, alcances, duración y éxito. Este proceso de regionalización del comercio lo encabezó la Comunidad Económica Europea, tras su creación en 1957.

*Profesores-investigadores del Departamento de Economía del Área Interdisciplinaria de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS) y coordinadores del Centro de Servicios al Comercio Exterior UABCS-Bancomext de La Paz, Baja California Sur <amontano@calafia.uabcs.mx> y <jperez@calafia.uabcs.mx>.

El análisis económico tradicional distingue cinco planos de integración económica según el grado de desmantelamiento de las trabas comerciales entre los países y los compromisos de liberalización de los factores de la producción que forman el proyecto de integración. Dichos planos son los siguientes: a] zona o acuerdo de libre comercio; b] unión aduanera; c] mercado común; d] unión económica, y e] unión e integración completas.

El principal objetivo de la integración es incrementar las relaciones económicas entre los países firmantes. Cuanto mayor sea su efecto en el volumen de comercio exterior y más homogéneo el grado de desarrollo de las economías, más ventajosa será para sus miembros. Asimismo, es necesario realizarla con base en un ejercicio de planeación y programación de metas e indicadores económicos por parte de los países firmantes, como lo ha hecho la Unión Europea. Para explicar los costos y los beneficios de la integración económica conviene remitirse al análisis clásico de Jacob Vinner, quien señala que el cambio de las condiciones asociadas a la puesta en marcha de acuerdos de integración entre dos o más países genera, en primer lugar, efectos estáticos y dinámicos.¹

Efectos estáticos

Los efectos estáticos se relacionan con la división internacional de la producción. Según el principio de la ventaja comparativa, se derivan de una reasignación de recursos y se considera que luego de la eliminación de los aranceles entre los miembros

1. Jacob Vinner. *The Custom Union Issue*, 1950. Esta obra constituye el punto de partida de todas las investigaciones desarrolladas posteriormente.

se presentan los procesos de creación y desviación de comercio. El primero consiste en sustituir la producción interna por importaciones más baratas; el segundo, en sustituir la importación inicial más barata desde el resto del mundo por importaciones relativamente más caras (dado el arancel común) procedentes del área de integración. La teoría de Vinner concluye que un proceso de integración será más benéfico en la medida en que el efecto de creación del comercio sea mayor y menor el de desviación, de manera que la primera ventaja asociada a los procesos de integración será el comercio exterior.

Hay dos alternativas que pueden presentarse como resultado del efecto estático:

i) Cuando la estructura de la producción y la dotación de los factores es diferente, el comercio entre los miembros se podrá ampliar por medio de la especialización intraindustrial vía la ventaja comparativa que surge de la diversa dotación inicial de los factores entre países, según el modelo clásico de Heckscher-Ohlin.

ii) Con una dotación de recursos similar y por tanto con una estructura productiva equivalente, la creación de comercio se apoyará en la expansión de economías de escala y la diferenciación del producto. Esto último es lo que se ha presentado en la integración de la Unión Europea, ya que una de las características del proceso de liberalización comercial inducido por la creación de la entonces CEE ha sido el incremento del comercio intraindustrial.² Éste se ha destacado desde los primeros estudios empíricos de Bela Balassa, en los que se trataba de valorar los efectos de la entonces Comunidad Económica en los flujos comerciales. Estudios posteriores corroboraron el planteamiento de ese autor. Por ejemplo, Helpman y Krugman subrayan la importancia de la diferenciación de productos en escala internacional entre países con similares grados de desarrollo, al señalar que la integración económica conduce a un proceso de especialización con menores costos de ajuste dentro de las mismas industrias, en lugar de una reasignación de factores desde industrias nacionales poco competitivas a otras en expansión.³

En 1989 David Greenaway identificó tres elementos para establecer una relación causal entre integración económica y comercio intraindustrial: "Demandas solapadas, economías de escala y movimiento de los factores", los cuales están presentes en la Unión Europea.⁴ Por tanto, en condiciones normales, la liberalización comercial generará ganancias estáticas de eficiencia derivadas de la especialización según las ventajas comparativas y permitirá aprovechar las economías de escala al producir para un mercado más amplio. Este efecto estático puede

2. Bela Balassa, "European Economic Integration", en Antonia Calvo Hornero, *Integración económica y regionalismo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994, pp. 20-55.

3. E. Helpman y P. Krugman, "Market Structure and Foreign Trade", en Antonia Calvo Hornero, *op. cit.*

4. David Greenaway D., "Economics Aspects of Regional Trading Agreements", citado en "Liberalización comercial y crecimiento económico en los países en desarrollo", *Información Comercial Española*, núm. 275, Madrid, 1994, pp. 63-79.

incrementarse conforme avanza la liberalización y convertirse en ganancias dinámicas de eficiencia y aumentos en la productividad, lo cual, a su vez, puede favorecer un incremento en el ahorro y la inversión que contribuya a generar una tasa de crecimiento permanente.

Efectos dinámicos

Por efectos dinámicos "se entiende el conjunto de vías a través de las cuales la integración económica puede influir en el bienestar de un país. Por lo tanto, son aquellos efectos que se derivan de la intensificación de la competencia en el área de integración".⁵ El efecto dinámico no sólo considera el incremento del ingreso, sino el aumento sostenido de la tasa de crecimiento económico a partir de los procesos de integración económica. Entre los principales figuran los que se señalan a continuación.

Variación en la tasa de crecimiento

Uno de los efectos más importantes de la integración económica es la variación en la tasa de crecimiento, debido a que el comercio mundial puede actuar como trasmisor del crecimiento de un grupo de países. La competencia y el aumento de la demanda internacionales pueden influir en ese efecto mediante el alza de las exportaciones, siempre y cuando en el país exista capacidad subutilizada y responda a ese aumento de la demanda con mayor producción, pues de lo contrario puede generar inflación.

Cambio en la eficiencia

La competencia puede variar nacional o internacionalmente si crece la eficiencia de la empresa como producto de la modernización de la estructura de sus procesos productivos o la adaptación de tecnología. El aumento de la competencia hará indispensable emprender acciones que eliminen las prácticas empresariales ineficientes. El efecto será mayor en el caso de empresas que han disfrutado de un elevado nivel de protección y, por tanto, carecido de incentivos para mejorar su productividad. De no darse ese esfuerzo en materia de competitividad podría incurrirse en desequilibrios de la balanza de pagos y afectar indirectamente la competencia interna si la apertura comercial se realiza de manera indiscriminada.

Economías de escala

El efecto se genera debido a que la integración económica favorece la ampliación de los mercados y mejora el empleo de su capacidad productiva al permitir economías a gran escala, que

5. Bela Balassa, *op. cit.*

permiten la ampliación del comercio así como una mayor especialización y desagregación de la producción.

Las economías de escala subutilizadas antes de la integración constituyen uno de los principales argumentos para la formación del Mercado Único Europeo y uno de los factores más importantes que han estimulado las expectativas de mayores beneficios para los inversionistas desde que ese mercado se planteó en 1985. Este efecto será tanto más importante cuanto más intenso sea el proceso de integración, esto es, cuando la eliminación formal de aranceles se acompañe de la supresión de las principales barreras no arancelarias.

Movilidad de los factores

Cuando el proceso de integración comercial se acompaña de una liberalización del movimiento de los factores (caso del Mercado Común), los países miembro se benefician de la posibilidad de colocar sus recursos en las áreas donde sean más escasos, con lo que se logra una mayor eficiencia asignativa.

Incremento de la inversión

A partir de los acuerdos de integración crece el atractivo de la región para los inversionistas pertenecientes al área como fuera de ella, siempre y cuando en dichos acuerdos se prevean compromisos y regulaciones de armonización de políticas que abatan la incertidumbre de aquéllos.

La relación positiva entre la formación de un bloque comercial y el aumento de la inversión puede provenir de una vía distinta de la mera atracción de inversión de otros países miembros del bloque, pues ésta puede aumentar como resultado de las expectativas empresariales asociadas a la integración o de la necesidad de emprender una modernización del aparato productivo para encarar el aumento de la competencia exterior. De esta manera, dichas perspectivas pueden propiciar un aumento de la inversión, con el correspondiente efecto positivo en la demanda real en el corto plazo y en la productividad del capital invertido en el largo plazo.

Es así que frente a las ventajas económicas asociadas a los procesos de integración es posible plantear algunos efectos negativos: la apertura al exterior asociada a la eliminación de las barreras comerciales da lugar a un cambio en la composición sectorial de la economía de los países integrantes, lo cual hace suponer que, al menos en el corto o mediano plazos, existirá un costo de ajuste que recaerá en los sectores menos competitivos.

Los efectos dinámicos pueden presentar períodos de desajuste entre los países que participan en el proceso de integración, el cual resultará más benéfico a medida que aumente su complejidad y el grado de interdependencia de las economías miembro.

Cabe agregar que los estudios económicos se limitan a evaluar el efecto de los procesos de integración en torno a dos factores: la eficiencia asignativa y la eficiencia productiva. Empero,



La Unión Europea es uno de los mayores importadores y exportadores del mundo. Sus compras a terceros países representan aproximadamente 36.5% del comercio mundial y las exportaciones extracomunitarias, 35 por ciento

resulta muy difícil disponer de análisis completos y definitivos del efecto de la integración en las economías nacionales. La Unión Europea es un buen ejemplo, pues tras 40 años de existencia no es posible ofrecer cifras definitivas e irrefutables al respecto (aunque se dispone de información cuantitativa acerca del impacto de la integración en el comercio y el PIB).⁶

LA UNIÓN EUROPEA Y EL COMERCIO MUNDIAL

El estudio de la política comercial exterior de la Unión Europea precisa analizar sus relaciones y flujos comerciales con terceros países y determinar si las sucesivas ampliaciones y la profundización de su proceso de integración han con-

6. Mario Monti. *El Mercado Único y la Europa del mañana: un informe de la Comisión Europea*. The Single Market Review Series, Mundiprensa, Madrid, 1997, pp. 181-185.

C U A D R O 1

UNIÓN EUROPEA: COMERCIO INTRACOMUNITARIO, 1960-1995
(PORCENTAJES)

Año	Importaciones	Exportaciones
1960	37.9	40.8
1970	50.3	53.4
1980	49.2	56.1
1990	59.0	61.2
1991	57.6	61.7
1992	59.6	61.7
1993	58.3	58.4
1994	57.5	57.6
1995	61.2	60.4

Fuente: GATT, "Datos estadísticos de comercio internacional", en J. Ávila Álvarez et al., *Política comercial exterior de la Unión Europea*, Editorial Pirámide, Madrid, 1997.

formado un bloque comercial europeo cada vez más cerrado frente al exterior. El cuestionamiento resulta relevante a la luz del creciente interés en favor del regionalismo y la creación de bloques comerciales geográficamente próximos.

La importancia cada día mayor de los acuerdos de integración regional provoca dudas e interrogantes sobre la actual tendencia del sistema del comercio internacional al plantear si el regionalismo puede convertirse en un sustituto del multilateralismo.

Entre los elementos que han contribuido a esa percepción destacan: el programa de "Europa 1992" y su extensión a algunos países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) por medio del establecimiento del Espacio Económico Europeo y su posibilidad de ampliarlo a las economías del este y centro de Europa; los acuerdos regionales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el creciente interés por la integración regional en los países de la Cuenca del Pacífico, y los acuerdos regionales entre países desarrollados y en desarrollo, lo cual resulta contradictorio con el comercio internacional abierto y liberalizado que ha promovido el GATT y actualmente la Organización Mundial de Comercio.

Los datos que se presentan en los cuadros 1 y 2 parecen confirmar lo anterior, pues la Unión Europea registra una tendencia ascendente del comercio intracomunitario y un descenso con respecto a terceros países. En los últimos tres decenios el valor del primero aumentó en términos relativos desde los sesenta, mientras que el extracomunitario presentó la tendencia inversa, al promediar sólo 39.2% del valor de las importaciones y exportaciones.

Cabe señalar que lejos de ser términos antagónicos, "regionalismo" y "multilateralismo" pueden reforzarse de manera recíproca. Todo depende de si los efectos de creación de comercio derivados de la formación de un bloque comercial, superan los de desviación o a la inversa. Para el caso de la Unión Europea hay consenso de que los primeros han superado los segundos,

C U A D R O 2

UNIÓN EUROPEA: COMERCIO EXTRACOMUNITARIO, 1960-1995
(PORCENTAJES)

Año	Importaciones	Exportaciones
1960	62.2	59.2
1970	49.7	46.6
1980	50.8	43.9
1990	41.0	38.8
1991	42.4	39.3
1992	40.4	38.8
1993	41.7	41.6
1994	42.5	42.6
1995	38.8	39.6

Fuente: GATT, "Datos estadísticos de comercio internacional", en J. Ávila Álvarez et al., *Política comercial exterior de la Unión Europea*, Editorial Pirámide, Madrid, 1997.

sobre todo en el caso de productos industriales que constituyen el principal componente del comercio tanto intra como extracomunitario de la Unión.⁷

De acuerdo con la información que se presenta en las gráficas 1 y 2, así como a diversos estudios realizados al respecto, la Unión Europea sigue siendo uno de los mayores importadores y exportadores del mundo.⁸ En 1990 sus compras a terceros países representaron 36.5% del consumo mundial y sus ventas extracomunitarias, 35%. El Pacífico Asiático y América del Norte registraron coeficientes de importación de 18.43 y 18.75 por ciento, respectivamente, con una participación de 22.43 y 15.4 por ciento en las exportaciones.

Con base en el cuadro 3 es posible determinar los valores relativos de cada una de las zonas o áreas comerciales señaladas en el comercio mundial:

i) La Unión Europea permanece como la mayor entidad importadora y exportadora del mundo; registra un saldo negativo con el Pacífico Asiático, equilibrio con América del Norte y déficit con el resto del mundo.

ii) Existe, en todos los casos, una clara tendencia de intraregionalidad en los flujos comerciales más importantes: en 1990, por ejemplo, 34% de las exportaciones y 37% de las importaciones mundiales fueron intracomunitarias, cifra superior a los intercambios entre los países asiáticos (22% para exportaciones y 18% para importaciones) y los de América del Norte (16 y 19 por ciento, respectivamente).

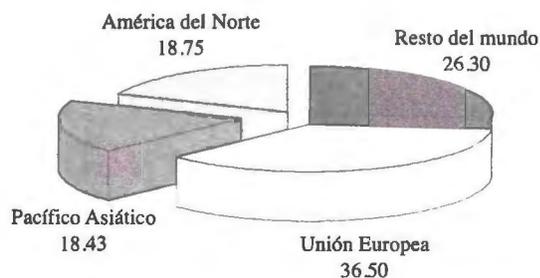
Resulta interesante analizar la distribución geográfica del comercio extracomunitario de la Unión Europea y en qué medida ha influido en ese flujo la política comercial exterior comunitaria (que se deriva de la formación de la unión aduanera), que

7. José Ma. Jordán G., *Política comercial e integración en la CEE*, sexta edición., Alianza, Madrid, 1993.

8. José Ma. Jordán G., "Nuevas tendencias del comercio internacional", *Información Comercial Española*, núm. 275, Madrid, 1994.

G R Á F I C A 1

COMERCIO MUNDIAL: IMPORTACIONES POR BLOQUE, 1990 (PORCENTAJES)



Fuente: GATT, "Datos estadísticos de comercio internacional", en J. Ávila Álvarez et al., *Política comercial exterior de la Unión Europea*, Editorial Pirámide, Madrid, 1997.

engloba dos grandes políticas comerciales: la autónoma y la convencional. La primera se refiere a las medidas autónomas de la unión aduanera (por ejemplo, el arancel aduanero común, los regímenes de importación y exportación, las medidas de defensa comercial y el Sistema Generalizado de Preferencias) y se puede establecer de manera unilateral sin necesidad de acuerdo con otros países, pero siempre en el marco de la OMC.

En cambio, la política comercial convencional incluye todos los acuerdos de la Unión Europea con otros países y determina un marco de relaciones privilegiadas entre las naciones firmantes. Hasta febrero de 1997 sólo 15 de los países que comercian con la Unión Europea, entre ellos Japón y Estados Unidos, no utilizan algún tipo de preferencias en sus relaciones comerciales con ese bloque.

Antes de presentar los acuerdos comerciales más representativos de la Unión Europea, conviene conocer la estructura que caracteriza el contenido de la Política Comercial Convencional.

1) La ordenación de los acuerdos comerciales tiene carácter dinámico, es decir, la posición privilegiada de un país, en virtud de determinado acuerdo, puede variar en función del tiempo o de diversas negociaciones.

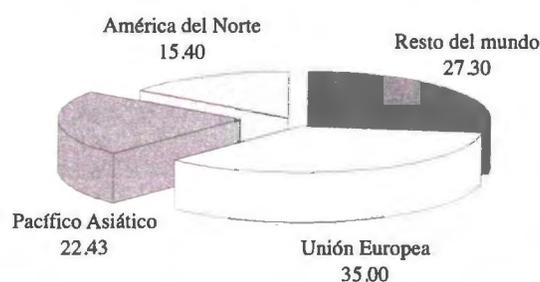
2) El contenido de los acuerdos depende, gran medida, de la presión que ejerzan los distintos miembros de la Unión Europea en defensa de sus intereses comerciales.

3) Para entender la pirámide de privilegios, es fundamental tener en cuenta los antiguos lazos coloniales entre los miembros de la Unión Europea y terceros países. Esos vínculos explican por qué a veces las economías menos desarrolladas no siempre son las que disfrutaban de los mayores privilegios comerciales.

4) La existencia de una preferencia significativa no implica, necesariamente, su mayor aprovechamiento. Prueba de ello es que Japón y Estados Unidos, sin disfrutar de preferencia alguna, siguen incrementando su presencia en los mercados de la Unión Europea.

G R Á F I C A 2

COMERCIO MUNDIAL: EXPORTACIONES POR BLOQUE, 1990 (PORCENTAJES)



Fuente: GATT, "Datos estadísticos de comercio internacional", en J. Ávila Álvarez et al., *Política comercial exterior de la Unión Europea*, Editorial Pirámide, Madrid, 1997.

POLÍTICA DE COMERCIO INTERNACIONAL
DE LA UNIÓN EUROPEA

La política comercial exterior de la Unión Europea ha desarrollado, desde su creación, un complejo sistema de relaciones mercantiles con terceros países en el que el grado de preferencias depende del grupo o la región de que se trate. Esto es lo que algunos especialistas denominan "jerarquía de acuerdos comerciales", dado el acceso desigual al mercado comunitario. Mención especial merecen las relaciones entre la Unión y los países de la AELC, que desde 1973 establecieron un acuerdo de libre comercio para productos industriales en Europa Occidental. En 1992 se signaron acuerdos que dieron origen al Espacio Económico Europeo (EEE) y algunos países de ese bloque (Suecia, Austria, Finlandia y Noruega) participaron en las negociaciones de la unificación económica monetaria y política de la Unión Europea. Precisamente de esa área geográfica se deriva la mayor parte del comercio exterior de la Unión y es también con ese grupo de países desarrollados con los que se convienen la mayor cantidad de acuerdos y preferencias arancelarias: su participación en el total del comercio exterior de la Unión promedió 24% de 1990 a 1993.

Por tanto, los países de la AELC conforman un importante bloque comercial en la Unión Europea. El análisis de la distribución del comercio exterior de esta última por grupos de países (véase el cuadro 4) indica que gran parte del intercambio comunitario se realiza con otros países industrializados, los cuales han aumentado su participación en dicho rubro. Las importaciones de la Unión entre 1990 y 1993 para ese grupo de países promedió 22.5% para la AELC, 17.5% para Estados Unidos y 10% para Japón; asimismo, el promedio de exportaciones registradas para ese período con destino a esos países fue de 24, 18 y 5 por ciento, respectivamente.

En el cuadro 4 se observa que los países de la AELC conforman un importante bloque comercial con la Unión Europea:

contribuyen con el origen y el destino de la mayor parte de los intercambios exteriores del mercado comunitario; su participación en las importaciones comunitarias se elevó de 17.4% en 1980 a 22.5% en 1993.⁹

Hay una serie de acuerdos (acuerdos europeos) desde principios de los noventa entre la Unión Europea y los países de Europa Oriental y Central, entre los que destacan el de asociación suscrito con Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia en 1991; el convenio con Rumania y Bulgaria de 1993, y el acuerdo de libre comercio con Estonia, Lituania y Letonia de 1995.

Los países desarrollados que no tienen acuerdo preferencial con la Unión Europea incrementaron su comercio con ese blo-

i) El reconocimiento explícito de lograr la estabilidad de los ingresos mediante las exportaciones para los países asociados de África, el Caribe y el Pacífico.

ii) La concesión de una serie de ventajas a los países miembros en sus intercambios comerciales con la Unión Europea y la puesta en marcha de distintos mecanismos de financiamiento de proyectos de desarrollo mediante el Fondo Europeo de Desarrollo.

iii) La promoción del desarrollo económico y social de los países participantes, así como las relaciones económicas entre los mismos.

iv) La creación de un mecanismo para estabilizar los ingresos por exportación de productos agrícolas tropicales de ese

grupo de países con objeto de disminuir el efecto en esas economías de las frecuentes variaciones de los precios internacionales de estos bienes. El programa, llamado Sistema de Estabilización Relativo a las Exportaciones Agrícolas (Stabex), dispone que si por una baja de una mercancía (incluida en una lista de productos) de un país ACP en los mercados de la Unión Europea disminuyen los ingresos por exportación, el país en cuestión solicita una transferencia "compensatoria". El sistema se aplica también a las exportaciones de productos mineros (Sysmin). Ambos operan con base en una cooperación financiera mediante el Fondo Europeo de Desarrollo y el Banco Europeo de Inver-

siones. Los ACP gozan de la mayor jerarquía por parte de la Unión Europea, pero ello no ha evitado que en el último decenio haya caído su importancia relativa en el comercio exterior de ese bloque, tanto en el ámbito de las importaciones (7.4% en 1980 a 3% en 1993) como en el de las exportaciones (7.9 y 3.4 por ciento, respectivamente).

Economías mediterráneas. El antecedente principal de las relaciones comerciales preferenciales se remonta al Tratado de Roma; la política comercial respectiva se sustenta en la actualidad en las declaraciones del Consejo Europeo de Lisboa de 1993 y en el de Barcelona de 1995.

La Unión Europea ha suscrito acuerdos de asociación¹⁰ con Turquía, Malta y Chipre, y de cooperación global¹¹ con los países del Magreb (Argelia, Túnez y Marruecos) y los del Masherk

10. Los acuerdos de asociación se caracterizan por orientarse a la creación de una unión aduanera mediante etapas de duración variable; prevé un régimen de concesiones comerciales concebido como un instrumento de política comunitaria de cooperación al desarrollo. Las concesiones otorgadas por la Unión Europea superan a los beneficios que recibe por parte de los países con los que ha suscrito este tipo de acuerdos, aunque se parte del principio de cierta reciprocidad. María Pérez Rives, "Las relaciones con los países mediterráneos y los ACP", *Información Comercial Española*, marzo de 1989.

11. A diferencia de lo establecido en los acuerdos de asociación, los de cooperación carecen del principio de reciprocidad y se orien-

C U A D R O 3

MATRIZ SIMPLIFICADA DEL COMERCIO MUNDIAL, 1990 (MILES DE MILLONES DE DÓLARES)

Procedencia/ destino	Unión Europea	Pacífico Asiático	América del Norte	Resto del mundo	Total
Unión Europea	660	80	95	255	1 090
Pacífico Asiático	120	300	210	70	700
América del Norte	95	125	165	95	480
Resto del mundo	265	70	115	400	850
Total	1 140	575	585	820	3 120

Fuente: "Datos estadísticos de comercio internacional", en J. Ávila Álvarez *et al.*, *Política comercial exterior de la Unión Europea*, Editorial Pirámide, Madrid, 1997.

que. En el último decenio Estados Unidos recuperó buena parte del peso relativo perdido de 21.7% de las importaciones de la Unión en 1970 a 16.9% en 1980; en 1993 se ubicó en 19.5%. El flujo comercial de Japón hacia la Unión se elevó considerablemente de 4.9% en 1980 a 10.5% en 1993.

Al analizar la importancia y las características de las relaciones y los flujos comerciales de la Unión Europea con los países en desarrollo se distinguen tres grupos.

Los países con los que ha tenido relaciones desde la creación de la CEE, que hoy forman parte de los estados ACP (África, el Caribe y el Pacífico) y a los que se dirige buena parte de los esfuerzos de cooperación para el desarrollo. Los ACP incluyen a los países del África al Sur del Sáhara (Marruecos, Argelia, Túnez) y a los de la Comunidad del Caribe (Antigua, Barbados, Bahamas, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tabago). Con esas economías, además de las relaciones comerciales tradicionales, se han establecido otras fórmulas de intercambio. Para analizar el trato y las preferencias arancelarias de la Unión Europea respecto a los ACP es necesario destacar algunos aspectos de los acuerdos de Yaoundé (vigentes de 1964 a 1975) y la Convención de Lomé, cuya cuarta versión tendrá vigencia hasta el año 2000.

9. La información es de 1993, a partir de 1995 Austria, Finlandia, Noruega y Suecia forman parte de la Unión Europea en el denominado Espacio Económico Europeo y la AELC queda limitada a Suiza, Islandia y Liechtenstein.

(Egipto, Líbano, Siria, Jordania), así como con Yugoslavia e Israel.

Los países del Mediterráneo son de gran importancia económica y estratégica para la Unión Europea, ya que después de Estados Unidos y las naciones de la AELC, constituyen, el tercer socio comercial de aquel bloque, con una participación en el flujo comercial que subió de 6.6% en 1960 a 12.5% en 1993.

Países sin acuerdos específicos de libre comercio ni concesiones especiales preferenciales. Se presenta una diversa gama de si-

bio, América Latina ocupa, en términos relativos, un lugar modesto en el comercio exterior de la Unión Europea.

La mayor parte de las exportaciones latinoamericanas hacia ese bloque son bienes primarios (alimentos, materias primas, productos agrícolas, minerales, metales y combustibles) cuyas cotizaciones están sujetas a fuertes variaciones. "Otro rasgo característico (...) lo constituye su concentración geográfica, ya que aproximadamente 60% de los intercambios los observan Alemania, Francia, Italia y España, siendo Alemania la que tiene la parte más significativa."¹³ El único instrumento preferencial del

C U A D R O 4

COMERCIO EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA POR GRUPOS DE PAÍSES (PORCENTAJES)

	Importaciones					Exportaciones				
	1960	1970	1980	1990	1993	1960	1970	1980	1990	1993
Asociación Europea de Libre Comercio	15.0	17.4	17.0	22.3	22.5	21.5	25.1	25.5	26.5	22.0
Estados Unidos	20.4	21.7	16.9	17.6	19.5	13.6	18.0	12.8	18.2	16.9
Japón	1.4	3.4	4.9	9.5	10.5	1.2	2.6	2.2	5.4	4.6
Países de África, el Caribe y el Pacífico	10.0	8.9	7.4	4.3	3.0	9.5	7.6	7.9	4.0	3.4
Economías mediterráneas	6.6	9.3	10.1	11.7	12.5	12.7	10.2	14.0	10.8	10.9
América Latina	9.6	7.9	5.8	5.5	4.5	8.3	6.7	6.1	3.6	4.8
ASEAN	3.8	1.7	2.5	3.6	5.2	2.7	2.3	2.5	3.8	4.7

Fuente: GATT, "Datos estadísticos de comercio internacional", 1994, y Eurostat, Estadística de Comercio Exterior, en J. Ávila Álvarez *et al.*, *Política comercial exterior de la Unión Europea*, Editorial Pirámide, Madrid, 1997.

tuciones y se manejan con un mecanismo comercial característico del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), como es el caso de las economías de América Latina y del Sudeste Asiático.

La Unión Europea no tiene acuerdos específicos de carácter preferencial con América Latina, salvo las negociaciones para acuerdos de libre comercio con Chile (iniciadas en octubre de 1996) y con México (a partir de 1997) y el Acuerdo Marco Intra-regional de Cooperación Económica y Comercial firmado en diciembre de 1995 con el Mercosur con la finalidad de potenciar la cooperación comercial y alcanzar un acuerdo de libre comercio en el año 2010

La Unión Europea concede a los países latinoamericanos sólo el SGP y el Acuerdo Marco de Cooperación, así como un programa temporal de ayuda al desarrollo. Sin embargo, ese bloque constituye el segundo socio comercial del subcontinente y el primero de ocho economías de la región.¹² Los flujos comerciales con la Unión representan en la zona un promedio de más de 20% de las importaciones y las exportaciones. En cam-

tan al fomento del desarrollo económico como requisito necesario para mantener la estabilidad política.

12. La Unión Europea es la principal destinataria de las exportaciones de Brasil, Chile, Argentina y Perú. Comisión de las Comunidades Europeas, *Unión Europea-América Latina, actualidad y perspectivas de fortalecimiento de la asociación*, Oficina de Publicaciones Especiales de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1997.

que puede beneficiarse América Latina en sus relaciones comerciales con la Unión Europea es el SGP, aunque su efecto en la región ha sido limitado porque "las modalidades de la aplicación del SGP conduce a que la exportación de determinados productos industriales (siderúrgicos, químicos, calzado, cuero y pieles, entre otros) procedentes de Argentina, Brasil, Chile y México se encuentre sujeta a topes o limitaciones".¹⁴

La posible adopción de medidas para evitar las importaciones masivas (vía barreras no arancelarias) de determinados productos hace que el SGP sea de uso difícil para América Latina, ya que los países no pueden prever exportaciones con cierto grado de seguridad. El Sudeste Asiático constituye el único grupo de países en desarrollo que ha elevado de manera notable su participación en el comercio exterior de la Unión Europea. Cabe destacar que, sobre la base de su competitividad, esas economías han incrementado sus exportaciones a ese bloque, pese a que algunas no cuentan con acuerdos específicos de preferencias y sólo disponen del SGP.

Se ha señalado que el objetivo fundamental de los acuerdos preferenciales establecidos con los países en desarrollo es contribuir a su crecimiento económico. Sin embargo, la Unión Eu-

13. Ángel Viñas, "La Comunidad Europea ante América Latina", *Información Comercial Española*, Madrid, febrero de 1991.

14. Narim Minsburg, "Relaciones comerciales CEE-ALADI", *Boletín ICE Madrid*, Madrid, noviembre de 1996.

ropea ha desarrollado un complejo sistema de acuerdos comerciales muy discriminatorio en que no todos los países en desarrollo ocupan la misma posición.

MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA

En este apartado se examinan las características del intercambio entre México y la Unión Europea, así como las ventajas que puede representar para la economía mexicana un acuerdo de libre comercio con ese bloque. Antes de emprender el análisis, es conveniente retomar algunos planteamientos al respecto:

1) El principal antecedente de un acuerdo de negociación y fomento al comercio exterior entre México y la Unión Europea se registró en 1975, cuando el entonces Consejo de la Comunidad Europea y el gobierno mexicano suscribieron el primer acuerdo global de cooperación económica. En ese convenio las partes se conceden el trato de nación más favorecida y se comprometen a desarrollar una mayor cooperación económica cuando ésta se vincule al intercambio para diversificar los mercados.

2) En la actualidad la relación entre México y ese bloque se rige por el Acuerdo Marco de Cooperación firmado en Luxemburgo el 26 de abril de 1991, en el cual se plantea la necesidad de actualizar y ampliar los compromisos adquiridos en 1975 y propiciar el aumento de los flujos comerciales entre las partes. El contenido del acuerdo constituye sin duda un gran avance, pues incluye numerosos ámbitos de cooperación económica, financiera, empresarial, etc. Su estructura se basa en la concesión del trato de nación más favorecida y el SGP, pero dedica un apartado especial a los instrumentos de política comercial orientados a profundizar el comercio y la inversión, aspectos no considerados en el acuerdo de 1975.

3) Al analizar la tendencia de los flujos comerciales entre México y la Unión Europea se observa que durante el período 1990-1997 el primero registra un déficit continuo de su balanza comercial con la mayoría de los países del bloque, salvo España, Portugal y Bélgica.

4) La brecha entre exportaciones e importaciones de México a la Unión Europea es considerable. Desde 1994 se registra un descenso en la participación porcentual de las ventas externas mexicanas a ese bloque, así como una baja en el flujo comercial de 1990 a 1997, período en que aquéllas disminuyeron 35.1% (véase el cuadro 5). Cabe señalar que según especialistas en el tema y el informe de la Unión Europea correspondiente a 1995, el deterioro obedece a la influencia del TLCAN y a los acuerdos preferenciales que aplica la Unión en su política comercial exterior. Los miembros de la comisión negociadora del posible acuerdo de libre comercio señalan que a los exportadores europeos les resulta difícil competir con Estados Unidos y Canadá, ya que éstos exportan mercancías a México libres de arancel y en condiciones preferenciales. Asimismo, mencionan que las exportaciones mexicanas están en desventaja para su comercialización en la Unión Europea al tener que enfrentar la competencia de naciones que disponen de acuerdos preferenciales,

beneficios arancelarios y acuerdos de asociación con la Unión, como los ACP y los mediterráneos.

En el informe citado se señala que las relaciones comerciales de México y la UE pueden ser afectadas por el TLCAN, pues en el mediano plazo el efecto de desviación podría superar al de creación de comercio. Con base en lo anterior, la Comisión Europea plantea al Consejo de Ministros la necesidad de establecer un acuerdo marco de cooperación más específico que los existentes a fin de regular y fomentar las relaciones económicas entre México y ese bloque. El objetivo de tal acuerdo sería "la aplicación de una cooperación reforzada entre la UE y México, basada en una colaboración equilibrada e interdependiente en los aspectos económico, político y comercial".¹⁵

Ambas partes pretenden mejorar e incrementar las relaciones económicas y a ello responden las negociaciones en curso para la firma de un acuerdo de libre comercio. El 23 de julio de 1997, el Comité de Representantes Permanentes de la Unión aprobó la propuesta para llevar a cabo dicha negociación y el 4 de marzo último la Comisión Europea turnó al Consejo de Ministros el acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación que considera los elementos que se presentan en seguida.

1) Relaciones económicas y comerciales. Se propone un acuerdo para la liberalización recíproca y progresiva del comercio que considere las normas de la OMC, las obligaciones internacionales de la Unión Europea y México y que ambas partes mantengan las actuales condiciones de acceso a sus mercados respectivos en relación con terceros países.

2) Cooperación económica. En la actualidad no se incluye algún sector específico, aunque se prevén la industria, la propiedad intelectual, el desarrollo tecnológico, la agroindustria, la pesca, los servicios y los sistemas de información.

3) Se propone la cooperación entre instituciones financieras para promover el intercambio de información y coinversiones.

4) Cooperación orientada en particular hacia las pequeñas y medianas empresas a fin de facilitarles el acceso a las fuentes de capital y los mercados y alentar la creación de empresas conjuntas y convenios de subcontratación.

5) Crear un mecanismo de arbitraje y de consulta para resolver controversias en materia comercial.

Entre los requisitos de negociación para el eventual acuerdo de libre comercio, la Comisión Europea y el Consejo de Ministros destacan que "las negociaciones comerciales que se realicen entre México y la Unión Europea deberán contener normas estrictas de origen, a fin de impedir que los países miembros del TLCAN traten de eludir las restricciones sobre sus exportaciones a Europa enviando sus productos desde México. Se destaca que actualmente el TLCAN tiene sus propias normas de origen, las cuales impedirán que las compañías europeas aprovechen el pacto con México para triangular sus exportaciones hacia Estados Unidos y Canadá".¹⁶ Durante abril del año en curso la

15. Informe de la Comisión de las Comunidades Europeas, Dirección General de Relaciones Exteriores, Bruselas, 1994.

16. Comisión Europea, *La profundización de las relaciones entre la Unión Europea y México*, Informe de la Comisión al Parlamento

Comisión de Relaciones Económicas Exteriores del Parlamento Europeo aprobó la ratificación del acuerdo interino entre México y la Unión Europea, que deberá ser ratificada por el Parlamento Europeo y obtener el visto bueno del Senado mexicano y de los parlamentos de los 15 países de la Unión. Cabe agregar que el 15 de julio comenzaron en Bruselas las negociaciones formales para crear una zona de libre comercio, entre cuyos acuerdos cabe destacar:

i) La formalización por la vía diplomática del reglamento del consejo y comité conjunto, responsable de la constitución de los órganos y grupos de negociación para atender los ámbitos que prevé el propio acuerdo.

ii) El reconocimiento de que uno de los temas más complejos es el de las "reglas de origen", pues ambas partes tienen sistemas diferentes para determinar el criterio de origen de las mercancías.

iii) La afirmación, de los representantes en la comisión negociadora, de que no es posible precisar el tiempo que se extenderán las negociaciones, pero que existe el propósito de establecer períodos transitorios largos y cláusulas de salvaguardia para que no se presenten distorsiones o desviaciones en los flujos comerciales.

A su firma el acuerdo proporcionará un marco de apertura para los productos mexicanos en Europa y viceversa, así como un mayor flujo de inversiones provenientes de la Unión, lo cual resultará sin duda favorable para México por la oportunidad de diversificar sus mercados y disminuir la dependencia del intercambio con Estados Unidos.

CONCLUSIONES

En los últimos tres decenios el comercio intracomunitario aumentó su importancia relativa en el comercio total de la Unión Europea. En la actualidad representa alrededor de 60% (frente al extracomunitario, que aporta el restante 40%). Hace 30 años la participación era exactamente al revés.

La Unión Europea es uno de los mayores importadores y exportadores del mundo. Sus compras a terceros países representan aproximadamente 36.5% del comercio mundial y las exportaciones extracomunitarias, 35%. Estados Unidos y Japón registran menores porcentajes de participación.

Desde su creación, la Unión Europea ha desarrollado un complejo sistema de relaciones comerciales con terceros países cuyos grados de preferencia varían según el grupo o la región. La cúspide de esta pirámide de privilegios la ocupan los acuerdos con Suiza, Liechtenstein e Islandia. En segundo lugar, se encuentran los denominados acuerdos europeos firmados a principios de los noventa con las economías de Europa Central y Oriental. El tercero lo ocupa el acuerdo con los países ACP, cuyo marco regulador lo constituye el Acuerdo de Lomé IV, el cual a partir de la integración de Sudáfrica bene-

ficia a 71 países. El cuarto nivel lo forma el acuerdo de política mediterránea renovada y el último, las relaciones de la Unión Europea con América Latina, donde se presenta un contraste en los intercambios comerciales: para esta última el bloque europeo es el segundo socio comercial (20% en promedio de las importaciones y exportaciones), mientras que para éste América Latina ocupa un lugar modesto. No hay convenios específicos de carácter preferencial, salvo las negociaciones para acuerdos de libre comercio con Chile y con México y el Marco Intrarregional de Cooperación Económica y Comercial (diciembre de 1995) con el Mercosur, el cual prevé alcanzar un acuerdo de libre comercio en el 2010.

C U A D R O 5

MÉXICO: COMERCIO EXTERIOR CON LA UNIÓN EUROPEA (PORCENTAJES)¹

Año	Importaciones	Exportaciones
1991	12.4	7.8
1992	12.0	7.3
1993	11.8	5.0
1994	11.3	4.5
1995	9.3	4.2
1996	8.6	3.7
1997	8.6	3.6

1. Porcentaje de participación con relación al total del comercio de México, expresado en precio LAB.

Fuente: INEGI, *Estadísticas de Comercio Exterior de México*, vol. 20., núm. 7, México, 1998.

El proceso de negociación para la firma de un posible acuerdo de libre comercio entre México y la Unión Europea (acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación), iniciado en 1997, constituye un gran avance en el desarrollo de las relaciones comerciales. En la negociación se prevén metas mucho más amplias y complejas que en otros acuerdos existentes, pues además del comercio incluye temas sobre inversiones, propiedad intelectual y desarrollo y cooperación económica. Según la Comisión y el Parlamento Europeo, así como la Secofi, de México, es preciso establecer un acuerdo de comercio y cooperación más específico para regular y fomentar las relaciones económicas y evitar con ello que éstas sean afectadas por la participación mexicana en el TLCAN y los acuerdos preferenciales y de libre comercio de la Unión Europea con terceros países.

El actual proceso de negociación considera como requisitos básicos que: a) la liberalización del comercio sea recíproca y progresiva, con una planeación detallada del proceso de desgravación arancelaria; b) ambas partes mantengan a terceros países las condiciones actuales de acceso a sus mercados, y c) las negociaciones comerciales prevean normas de origen estrictas para impedir que los países miembros del TLCAN triangulen a través de México sus exportaciones a Europa. ②

Europeo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Bruselas, 1997.