

MESA REDONDA:
LA POLÍTICA COMERCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA COMO INSTRUMENTO
PARA LA GLOBALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA DE MERCADO

JOSÉ ANTONIO ALONSO RODRÍGUEZ

Empiezo por agradecer la invitación y compartir esta mesa y estos minutos con todos ustedes.

Algunas de las cosas que pensaba comentar ya han sido dichas por los que me antecedieron en la palabra y yo simplemente voy a insistir en algunas cuestiones tratando de ser relativamente sistemático y breve para que efectivamente después nos acomodemos en el debate a las inquietudes que tengan todos ustedes.

Mi visión sobre el papel de la Unión Europea en el proceso de globalización y particularmente a través de su posición comercial es relativamente ambigua, es decir presenta luces y sombras. Soy gallego y tal vez esto me obligue a tener esta visión. Pero creo que la Unión Europea realmente aporta aspectos positivos y aspectos negativos en este proceso de integración comercial.

Voy a tratar de señalar algunos aspectos positivos y algunos negativos, primero en el ámbito estrictamente comercial, para después referirme al papel de la Unión Europea como potencia con responsabilidad global, donde también observo aspectos positivos y negativos.

Desde el punto de vista del comercio, entre los aspectos positivos señalaría tres.

El primero es que, la Unión Europea constituye, en principio, un área relativamente proclive al intercambio comercial. Es una zona en la que, tal vez por la dimensión limitada de todos o al menos bastantes de sus propios Estados nacionales, que tradicionalmente han sido proclives al intercambio comercial, su industrialización, su crecimiento, su desarrollo ha estado muy vinculado a la presencia de este intercambio comercial en sus productos interiores brutos respectivos. Esto ha determinado que históricamente, pero particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, los países de la Unión Europea se hayan constituido como una zona comercial muy activa. La Unión Europea es un activo socio comercial a nivel internacional. Desde esta perspectiva, es indudable que la Unión Europea juega ahí un papel importante, en la medida en que entendamos que el comercio constituye una fuente posible de progreso y sobre todo una vía para la interdependencia creciente de países y, en consecuencia, para la aceleración del proceso de globalización, con lo que tenga de positivo y de negativo ese proceso.

En segundo lugar, la Unión Europea se constituye desde sus orígenes muy vertebrada en torno a lo que es característico de una Unión aduanera. Así lo evidencia, la propia definición de política comercial común, la existencia de un arancel común, la supresión de aranceles mutuos y por tanto, el diseño de instrumentos compartidos, obligadamente compartidos entre todos los Estados que conforman la Unión Europea.

Dentro de este ámbito, tan vertebral, la Unión Europea, y esto es un aspecto positivo, diseña dos líneas o tipos de respuestas: una, la que tradicionalmente se ha venido llamando la política comercial autónoma y otra, la política comercial convencional, a la que me voy a referir particularmente. Esta política expresa de alguna manera la preocupación de la Unión Europea por aproximarse a áreas con ciertas dificultades para relacionarse por la vía estricta del mercado, del comercio. A través de la política comercial se intenta dar respuesta a la singularidad de un mundo con niveles de desarrollo diferentes. De hecho, la Unión Europea va tejiendo un sistema de acuerdos diferentes con las distintas regiones tratando de hacerse presente o mantener los vínculos que tradicionalmente había mantenido Europa, sin dejarlos disolverse en una visión excesivamente doctrinaria del mercado, sino aceptando que países con condiciones diferentes tal vez requieran relaciones con contenidos diferenciados.

Una tercera cuestión que puede señalarse como positiva, y con la que se demuestra un cierto alejamiento del doctrinalismo más confiado en el mercado, es esta visión de sistemas de relaciones complejas en donde se vinculan, sobre todo con países de menor nivel de desarrollo, el ámbito del diálogo político, el ámbito del comercio y el ámbito de la ayuda al desarrollo (asistencia técnica, la ayuda financiera y la ayuda al desarrollo). Esto es una singularidad de la Unión Europea, singularidad que reside particularmente en el modo en que entiende la Unión Europea la combinación de estos tres elementos. La Unión Europea es el primer bloque que incorpora dentro de sus relaciones con los países en desarrollo lo que normalmente se llama el principio de asociación, el principio del partenariado, es decir, el intento de un diálogo compartido a nivel multilateral entre países desarrollados y países en desarrollo. Esto lo traduce fundamentalmente la Convención de Lomé que es donde inicialmente se plantea este principio de asociación como mecanismo para la generación de acuerdos y no exclusivamente como relación unidireccional del norte al sur o del país rico al país pobre, como practicaban otros donantes (EE.UU. por poner un ejemplo). En ese sentido, el entender que el sistema de relaciones necesariamente comporta la integración de elementos, todos ellos importantes para abrir oportunidades de progreso a los países del Sur, es de nuevo una respuesta positiva. Especialmente porque, siendo como soy un defensor de la ayuda al desarrollo, estoy convencido, que dicha ayuda sola no permite que se produzca desarrollo. Por tanto, es necesario contemplar otros ámbitos de las relaciones internacionales que a veces, son fuente generadora de desigualdades y de distanciamiento entre países ricos y países pobres. En este sentido, la citada combinación de elementos se presenta como un compromiso bastante firme por parte de la

Unión Europea en materia de ayuda al desarrollo. No hay que olvidar que la Unión Europea aporta casi la mitad de los recursos de la ayuda al desarrollo internacional, es decir de 53.000 millones de dólares, que es lo que actualmente moviliza la ayuda oficial al desarrollo, en torno a 20.000 millones es lo que moviliza el conjunto de países que conforman la Unión Europea más la Comisión. Hay que decir que, de todos modos, la política de ayuda al desarrollo no se ha conseguido comunitarizar, es hoy por hoy, una política de Estados y no del conjunto de la Unión Europea. Y esto tal vez sea un inconveniente para juzgar este esfuerzo, como me referiré más adelante en los aspectos negativos.

En cuanto a los aspectos negativos, el más importante, que niega, sino totalmente sí de manera parcial, la sinceridad del compromiso con el mundo en desarrollo, lo constituye la Política Agrícola Comunitaria. Dicha política que indudablemente supone una agresión manifiesta a las posibilidades de desarrollo de muchos países pobres, se expresa en primer lugar, en la protección de los mercados agrícolas comunitarios, pero también en la invasión de mercados internacionales con productos subvencionados dificultando el ejercicio de la competencia en el mercado internacional y, por tanto privando de oportunidades de progreso a países cuya exportación la conforman principalmente productos relacionados con la agricultura, y sobre todo con agriculturas como la que produce Europa.

En segundo lugar, y vinculado con lo anterior, procede poner de relieve que hay ámbitos de la protección comunitaria arancelaria también dañinos para las posibilidades de inserción internacional de los países en desarrollo relativos al modo de escalar los aranceles, que en algunos ámbitos productivos, es un escalonamiento ascendente de acuerdo con el nivel de elaboración de los productos, lo que determina que las protecciones efectivas en algunas actividades sean elevadas dificultando, de nuevo la generación de sectores transformadores en los países en desarrollo. Nos encontramos aquí con una política que es enormemente penalizadora para la inserción internacional de estos países, especialmente para su inserción internacional a través de procesos de industrialización.

Por último, la tercera crítica que señalaría en este campo, es la existencia de barreras no estrictamente arancelarias, a las que se ha recurrido también en la Unión Europea de manera muy intensa, que van, desde medidas de compensación hasta medidas o barreras técnicas o sanitarias que, de nuevo, constituyen mecanismos de amparo o protección del mercado europeo y que precisamente por ser medidas oscuras, poco transparentes en ocasiones, hacen muy difícil para los países en desarrollo con administraciones comerciales de muy limitada capacidad técnica, conocerlas y sobrepasarlas. Por tanto, desde esa perspectiva, a pesar de que la retórica de la Unión Europea es relativamente cercana a los países en desarrollo, su práctica comercial, constituye una parte del blanco de crítica de los propios países en desarrollo cuando entran en procesos de negociación.

Por otra parte, para vincularlo con lo que ya he adelantado, voy a referirme a la posición de la Unión Europea no sólo en materia comercial, sino como potencia con responsabilidad global. También encontramos aquí aspectos negativos y aspectos positivos.

Podemos citar dos aspectos básicos de carácter negativo. En primer lugar, la ausencia de capacidad de diseño y ejecución de política exterior autónoma. Aunque no directamente relacionado con la política comercial, las actitudes europeas en los últimos escenarios de conflicto ponen de manifiesto las tremendas dificultades para trasladar las posiciones autónomas, que de hecho se gestan en la opinión pública incluso en varios sectores de la opinión política, para convertirlas en acción efectiva en materia de política exterior. El caso del conflicto palestino-israelí es un ejemplo de esto. Europa quiere jugar un papel relativamente independiente, pero realmente no tiene capacidad para hacerse presente con el peso que debiera tener por su capacidad económica, por su capacidad tecnológica, por su volumen de población, y en definitiva, por todos los rasgos que hacen de Europa una potencia global. Sin embargo no se expresa como tal potencia global. Es evidente que existen otros países, como Japón, que todavía lo hacen menos, pero con relación a los países europeos, que han sido importantes actores de la política internacional, da la impresión de que se hubiese avanzado muy poco en la configuración de una presencia exterior común y con cierto peso en el escenario internacional.

Particularmente y vinculándolo con los países en desarrollo, y ésta es una segunda debilidad, hay mucha insistencia por parte de la Unión Europea en los temas de derechos humanos, pero esto es en parte retórica, hay bastante cinismo. La Unión Europea como tal tiene un discurso construido, que es positivo, pero quienes aportan la mayor parte de la ayuda al desarrollo finalmente son los países, con el inconveniente básico de que esos países son los importantes a la hora de hacer la ayuda al exterior porque el componente de ayuda común es muy limitado, el 15% del total de ayuda oficial al desarrollo, cuando como hemos señalado, la ayuda del conjunto de la Unión Europea era prácticamente la mitad del total de los flujos de ayuda internacional al desarrollo. Pero además, la Unión Europea ha ido configurando esta política convencional de una manera fragmentada a través de un escalonamiento de concesiones que no siempre han respondido al nivel de necesidades de los países afectados, sino más bien a una configuración de áreas preferentes que niegan una visión de la Unión Europea como potencia global, es decir con presencia universal (que trata de hacerse presente en todos los escenarios internacionales). Más bien, la Unión Europea ha ido construyendo su política convencional entendiendo que su responsabilidad era básicamente con determinadas áreas y no con otras. Así consideró que su posición en África era fundamental, y por tanto diseñó los acuerdos de la Convención de Lomé, y después el Tratado de Cotonú; consideraba que era igualmente obligada su posición en el Mediterráneo, aunque con un escalonamiento menor; con relación a América Latina estimó que tenía poco protagonismo y mucho menos en Asia. Es decir, que había una cierta concepción, que

se está modificando últimamente, de que la responsabilidad internacional de la Unión Europea era básicamente regional y no global, y sin embargo, la capacidad económica, la capacidad tecnológica la capacidad comercial de la Unión Europea es claramente la de una potencia global. Por tanto, su responsabilidad creo que debería estar sobre la base de un diseño mucho más internacional, menos regionalizado que con el que nació la política exterior, la política de ayuda y la política comercial comunitaria.

Respecto a los aspectos positivos, creo que la Unión Europea da un ejemplo a otro nivel importante. En definitiva, en un mundo que es crecientemente interdependiente, en el que se amplía el espacio de los bienes públicos globales, se necesitan marcos institucionales para la provisión de esos bienes públicos internacionales. Creo que la Unión Europea da una respuesta relativamente original a la generación de instituciones para la provisión de bienes públicos, en este caso de carácter regional porque es el ámbito en el que se genera la institucionalidad de la Unión Europea. Y esto porque ha sido capaz de diseñar Instituciones multilaterales en las que están presentes los Estados, pero Instituciones notablemente democráticas, con notable responsabilidad política y que cuentan con la presencia no sólo de los Estados sino de la ciudadanía a través del Parlamento Europeo, es decir, a través de un proceso en donde se implica la ciudadanía directamente en los órganos de decisión. Esto no tiene parangón a nivel internacional. Existe un marco institucional a nivel internacional enormemente pobre, enormemente marginado de la agenda relevante de problemas o de la gestión de los bienes públicos globales, pero incluso en el caso más relevante que es Naciones Unidas, estamos ante un marco configurado por Estados, y por tanto la ciudadanía se expresa a través de los Estados y no directamente.

En este sentido, la Unión Europea ha configurado un marco institucional original, más complejo, más democrático, con mayor capacidad de responsabilidad de rendición de cuentas frente a la ciudadanía para la provisión de bienes públicos regionales. Por tanto, puede constituir un modelo hacia el que pueda avanzarse en la generación de un marco, en este caso no sólo regional, sino global, para la gestión de estos bienes públicos globales, que es en definitiva una de las asimetrías básicas del proceso de globalización, donde la interdependencia económica no ha ido acompañada de un proceso de generación de instituciones para el gobierno de esa globalización. Gracias.