

LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN

M^a DE LA CONCEPCIÓN GONZÁLEZ RABANAL *

SUMARIO: I. Introducción. II. ¿Cómo se adoptan acuerdos de política comercial? III. ¿Qué fines persigue la política comercial común? IV. ¿Qué modalidades puede revestir la política comercial comunitaria? V. Orientación de la política comercial convencional. VI. Instrumentos de la política comercial autónoma: A) Medidas relacionadas con las importaciones. B) Medidas relacionadas con las exportaciones. C) La defensa comercial. D) Medidas relacionadas con la producción y el comercio. VII. Conclusiones. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La política comercial es el conjunto de competencias que tiene la Unión Europea en materia de relaciones comerciales con terceros países. Se trata de una competencia exclusiva de la Comunidad que ya aparecía recogida en el Tratado de Roma junto a la PAC, la política de transportes y la de competencia, regulada en los arts. 131 a 134 (ambos inclusive) del TCE y contemplada también en los arts. III 314 y III 315 del Proyecto de Constitución Europea, dentro del Capítulo V dedicado a la acción exterior de la Comunidad. Recordemos que ésta comprende las relaciones exteriores, el comercio y la cooperación con terceros países y la ayuda humanitaria. Por eso, el art. III 315 señala que la política comercial común se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión.

Generalmente se considera que la política comercial común es el corolario lógico de la unión aduanera, base de la Comunidad. Es evidente que la supresión de las trabas al comercio intrazonal y el establecimiento de un arancel exterior común frente a terceros países que comporta la unión aduanera son el punto de arranque para el establecimiento de unos principios uniformes relativos a las inversiones extranjeras

* Departamento de Economía Aplicada y Gestión Pública UNED.

directas, para la uniformización de las medidas de liberalización, de la política de exportación o las medidas de protección comercial, así como para la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales de los que hablan el art. III 315 de la CE y el art. 133 TCE, pero también lo es el hecho de que esta armonización derivada de una actuación comunitaria en el ámbito comercial evita la aparición de posibles situaciones fraudulentas derivadas de la aplicación por parte de algún Estado miembro de una protección más débil que permita el acceso de productos de terceros países en unas condiciones de favor que alteren la competencia en el resto del territorio comunitario y contribuye, tal y como señala el art. 3 TCE a la creación del mercado común. Existe, pues, una relación biunívoca entre política comercial y unión aduanera.

Lo cierto es que los efectos de la unión aduanera para el comercio son incuestionables ya que ésta no sólo **desvía** el comercio hacia la zona integrada (abandonando a lo mejor los mercados internacionales antes más competitivos pero ahora afectados por la supresión en el territorio integrado de las barreras al comercio), sino que también **crea** un comercio nuevo como consecuencia de la mayor competitividad de los bienes para los que se han suprimido las trabas, e, incluso, contribuye a la **expansión** del mismo como consecuencia de la mejora del poder adquisitivo de los ciudadanos del territorio integrado fruto de la caída de los precios de los bienes libres ahora de aranceles.

Por otro lado, la importancia creciente de los intercambios comerciales de la Unión Europea con el resto del mundo ha convertido a la política comercial común en una manifestación de la vertiente exterior del mercado común¹ y en un motivo de pugna competencial entre la Comisión y el Consejo. La **Comisión** porque ha pretendido que la política comercial se vea como un **instrumento**, con independencia del objeto perseguido, el **Consejo** a favor de una tesis **finalista** para limitar así el ámbito competencial de la Comisión, reduciendo la política comercial a las medidas orientadas exclusivamente a incidir en el desarrollo de los intercambios comerciales con el exterior.

Este conflicto ha sido resuelto por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en su sentencia de 31 de marzo de 1971² a favor de la tesis instrumentalista de la Comisión.

La importancia de la política comercial es extraordinaria si se tiene en cuenta que el grado de apertura de las economías ha crecido considerablemente y que el proceso de globalización de los intercambios es un fenómeno imparable. Pero aún lo es más si se considera que la Unión Europea es la primera potencia comercial puesto que representa el 20% de las importaciones y exportaciones mundiales y que el comercio es, además, en palabras de la propia Unión, uno de los seis ámbitos prioritarios de su política de desarrollo por lo que los intercambios con los PVD, que actual-

¹ GONZÁLEZ ALONSO, N.L.: *Política comercial y relaciones exteriores de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 1998. pp. 65 y ss.

² Asunto ART C.20/70.

mente se cifran en que un 42% de las importaciones de la UE proceden de estos países, al tiempo que la mitad de las exportaciones de los mismos se dirigen hacia la UE, son una herramienta de incuestionable valor al servicio del desarrollo de las naciones menos avanzadas.

De ahí la necesidad de que la política comercial se integre con la ayuda al desarrollo para contribuir al logro de la reducción de la pobreza y del desarrollo sostenible³.

Resulta, por tanto, muy difícil delimitar la política comercial de otras esferas de actuación comunitaria con las que actúa conjuntamente e, incluso, contribuye a reforzar su eficacia. Por eso, la tesis instrumentalista del Tribunal de Justicia a favor de la competencia de la Comisión en esta materia es de vital importancia ya que ha dotado de una gran flexibilidad a la política comercial para poder adaptarse al dinamismo que caracteriza las relaciones comerciales en la actualidad.

La política comercial es una competencia **exclusiva** de la Comunidad⁴ porque aceptar al tiempo una competencia de los Estados miembros supondría falsear la competencia, aunque éstos puedan adoptar medidas de carácter nacional previa autorización expresa y específica de la Comunidad en su favor⁵, cuando recurran a la aplicación de la cláusula de salvaguardia prevista en el art. 134 TCE o cuando hayan participado en la financiación del instrumento de política comercial correspondiente⁶.

La adopción de acuerdos relativos a los intercambios de mercancías requiere, en general, **la mayoría cualificada** del Consejo (art. 133. 4) del TCE salvo que su contenido afecte o se refiera a los servicios, la propiedad intelectual o, según el art. III 315.4 de la CE, a las inversiones extranjeras directas en cuyo caso se requiere la unanimidad, si bien este requisito ha sido suavizado por el Tratado de Niza en el sentido de exigir sólo la unanimidad cuando en los acuerdos se contemplan disposiciones que requieran también la unanimidad para adoptar normas internas o cuando la Comunidad aún no haya ejercido, mediante la adopción de normas internas, sus competencias. Esta mayor laxitud en la exigencia de unanimidad tiene indudables consecuencias sobre todo si se tiene en cuenta que el comercio de servicios representa en torno a un 25% del comercio de la UE con terceros países e, incluso, un 50% del que aquélla mantiene con Estados Unidos, y que el logro de la unanimidad se complica extraordinariamente con la reciente ampliación del número de Estados miembros.

³ COM (2002) 513 final.

⁴ Este carácter exclusivo ha sido consagrado por el Dictamen 1/75 de 11 de noviembre del Tribunal de Justicia.

⁵ Caso LEIFER, Sentencia de 17 de octubre de 1995.

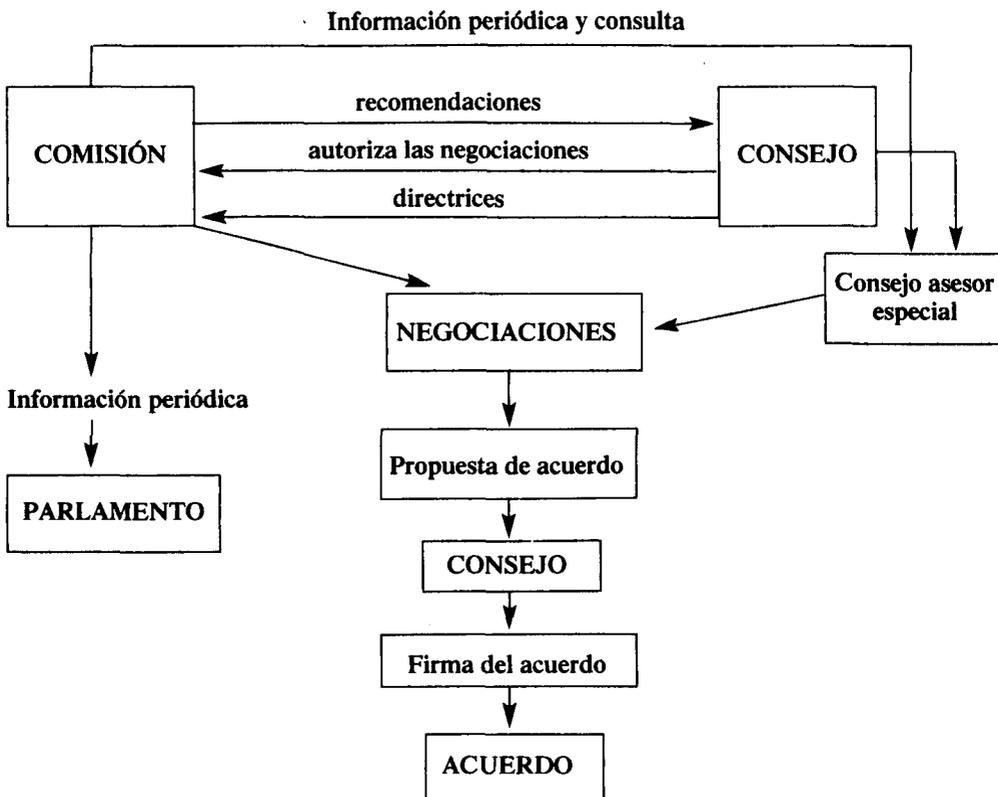
⁶ Dictamen 1/78.

II. ¿CÓMO SE ADOPTAN ACUERDOS DE POLÍTICA COMERCIAL?

El procedimiento previsto en el art. 133 (reformado en Niza) exige la consulta previa de la Comisión a un Comité especial designado por el Consejo para llevar a cabo las negociaciones, siguiendo las directrices del Consejo, y la obligación de aquélla de informarle de la marcha de las mismas. En el texto constitucional se prevé, además, que la Comisión informe también periódicamente al Parlamento⁷.

Tal y como establece la CE en su art. III 325 es el Consejo quien autoriza la apertura de las negociaciones, aprueba las directrices de las mismas, designa el comité especial, autoriza la firma y celebra los acuerdos, siguiendo las recomendaciones de la Comisión y siendo ésta la encargada de llevar a cabo las negociaciones asistida por el comité especial designado por el Consejo. No obstante, es éste el que decide la adopción de los acuerdos por unanimidad o mayoría absoluta, según hemos visto, y quien autoriza la firma de los acuerdos y los celebra.

El procedimiento seguido puede verse reflejado en el esquema siguiente:



⁷ Art. III 315 *in fine* de la CE.

III. ¿QUÉ FINES PERSIGUE LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN?

La política comercial común funciona a dos niveles: en el seno de la OMC donde la UE participa activamente en el establecimiento de las normas del sistema multilateral de comercio mundial, y en la negociación de los acuerdos comerciales bilaterales que la UE celebra con países o grupos regionales de países, y está orientada al logro de una serie de **objetivos** que se detallan en el art. 131 TCE y el art. III 314 del texto constitucional. En el primero se señala que la misma persigue contribuir, conforme al interés común, a:

– **El desarrollo armonioso del comercio mundial.** No hay que olvidar el importante papel desempeñado por la Unión Europea en las sucesivas Rondas del GATT y de la OMC.

– **La supresión progresiva de las restricciones a los intercambios con terceros países** de modo que se consiga la liberalización del comercio no sólo en el seno de la Unión Europea (como consecuencia de la unión aduanera), sino a nivel mundial para que, de este modo, se puedan aprovechar las ventajas derivadas de la especialización y favorecer el desarrollo de las naciones menos adelantadas.

– **La reducción de las barreras arancelarias.** En este sentido conviene señalar que, como consecuencia de las negociaciones en el seno de la OMC, se han rebajado considerablemente los aranceles a las importaciones de terceros países, quedando prácticamente por resolver el escollo que representa la proteccionista política agraria comunitaria que ha arbitrado incluso mecanismos que retrasan hasta 2013 la aplicación en su plenitud de las ayudas a los nuevos socios o ha pospuesto el ingreso hasta 2007 de los dos países aspirantes con menor renta y mayor sector rural (Bulgaria y Rumania). Es cierto que tampoco faltan voces que denotan que, pese a su retórica, la PAC no es una política distinta de la que promueve para la agricultura la OMC ya que no propicia la soberanía y seguridad alimentarias de las sociedades europeas, sino la competitividad del bloque capitalista de la UE frente a Estados Unidos.

En estos momentos, el arancel medio aplicado por la UE a las importaciones de productos industriales ha descendido al 4 % siendo uno de los más bajos del mundo y la UE exime del pago de derechos a la mayoría de las importaciones procedentes de los países en desarrollo y de las economías en transición o les aplica un tipo preferencial reducido con arreglo al SPG o incluso va más lejos al eximir totalmente del pago de derechos a las exportaciones de los 49 países más pobres del mundo (en aplicación del programa «todo menos las armas»), desde el año 2001.

– **El aumento de la capacidad competitiva de las empresas,** que es una de las mayores preocupaciones de la UE en estos momentos ya que la pervivencia de muchas de las empresas europeas está condicionada a que mejore la competitividad de las mismas en los mercados internacionales para contrarrestar el avance que en éstos están consiguiendo los productos procedentes de países –como los dragones asiáti-

cos— donde los costes laborales son mucho más bajos y a los que se acusa de practicar el *dumping* social.

A estos objetivos, la CE añade el de la **supresión de las restricciones a las inversiones extranjeras directas**. Recuérdese que éstas son una fuente importante de financiación para los proyectos empresariales de los países de la UE y que su liberalización contribuye, por tanto, al crecimiento de sus economías, pero que las mismas dependen también de otros factores como: el desarrollo del capital humano, la fiabilidad de las infraestructuras del transporte y las comunicaciones, la eficacia de los servicios públicos y de las instituciones vinculadas al comercio y la calidad de la gobernanza. En definitiva, es necesario crear un clima propicio para las mismas en el que la supresión de las restricciones es sólo un factor, aunque importante.

IV. ¿QUÉ MODALIDADES PUEDE REVESTIR LA POLÍTICA COMERCIAL COMUNITARIA?

La política comercial común puede ser autónoma o convencional. La **autónoma** asume los compromisos derivados de los acuerdos suscritos por la UE en el seno del GATT y de la OMC.

La **política comercial convencional** surge fruto de la proximidad de la UE respecto a terceros países que, o bien se encuentran cercanos geográficamente (EFTA, países del este y del centro de Europa), o bien han mantenido estrechos lazos históricos con la UE (países ACP). Dentro de ésta puede hablarse de política **preferencial** para referirse a la aplicación más favorable de los instrumentos comerciales como resultado de los compromisos negociados bilateralmente, aunque su base resida en el SPG que es un instrumento de carácter autónomo.

Mientras, la **política comercial convencional** suele practicarse en la mayoría de los países terceros por «el hecho de ser miembros de la OMC o por haber concluido con la UE algún tipo de acuerdo en virtud del cual se le otorga el trato de nación más favorecida»⁸, la **política comercial autónoma** se reserva para los países que no entran en las categorías anteriores, como sucede con la mayoría de los que practican el comercio de Estado.

V. ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL CONVENCIONAL

La política comercial se relaciona en algunos aspectos con otras políticas comunitarias, pudiendo entrar en conflicto con ellas. Esto es especialmente significativo en el caso de la política comercial convencional y la PESC ya que «la relación entre

⁸ GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: «Política comercial común» (II), *Derecho Comunitario material*, Madrid, McGraw-Hill, 2000, O. 428.

naciones está determinada tanto por las relaciones económicas, como por alianzas políticas⁹ y esto puede resultar notorio en el caso de la UE al ser la primera potencia comercial mundial y el primer socio comercial de un amplio abanico de países. Por ello, la UE puede contribuir en gran medida, a través del desarrollo del comercio y de las inversiones, a la evolución positiva de las políticas de terceros países, traspasando la política comercial convencional el campo estricto del comercio para erigirse en un arma política en manos de la UE¹⁰.

La multitud de acuerdos comerciales suscritos entre la Comunidad y terceros países da lugar a una amplia red de relaciones y tratamientos cuya sistematización no siempre es fácil. Pueden distinguirse dos categorías de acuerdos¹¹: los negociados en el marco de una relación bilateral más amplia y los que resultan de una concesión unilateral de la Comunidad en aplicación del Sistema de Preferencias Generalizadas.

Además de formar parte de las sucesivas Rondas internacionales de negociaciones para la liberalización del comercio, en el seno primero del GATT y después de la OMC (la Ronda Kennedy en los sesenta, la Ronda de Tokio en los ochenta y la Ronda Uruguay que culminó en 1994), de participar en el actual Programa de Doha¹², y de haber reducido como fruto de las mismas los aranceles medios sobre las importaciones de productos industriales al 4%, la UE ha desarrollado numerosos **acuerdos bilaterales** con distintos países y regiones de todo el mundo ya que, si bien las normas comerciales son multilaterales, el comercio propiamente dicho es bilateral.

Con el fin de conseguir los objetivos señalados anteriormente, en el marco de la política comercial común, aunque las relaciones más intensas las mantiene la UE con sus cuatro vecinos de Europa Occidental (Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein), todos ellos miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio y que han incorporado gran parte de la normativa comunitaria sobre el mercado interior, también ha llevado a cabo las siguientes actuaciones:

– Por un lado, ha firmado acuerdos con los 78 países ACP¹³ (África, Caribe y Pacífico) cuyas negociaciones se iniciaron en 2002. Estos acuerdos han estado presididos por cuatro principios fundamentales:

⁹ BRITTAN, L.: «Los retos de la política comercial común, ICE nº 744-745, agosto-septiembre 1995, p. 18.

¹⁰ MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R. y BONETE PERALES, R.: *Introducción a la UE. Un análisis desde la Economía*, Madrid, Alianza, 1997, p. 95.

¹¹ GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: «Política comercial común» (II), *Derecho comunitario material*, Madrid, McGraw-Hill, 2000, p. 436.

¹² Este Programa para el desarrollo es el fruto de la reunión ministerial de la OMC en Doha en noviembre de 2001 que incluye varios instrumentos y tiene por objetivo fomentar directamente el desarrollo en vez de limitarse a conceder más tiempo a los PVD para adaptarse y ejecutar los acuerdos. Los PVD son países en desarrollo considerando como tales el conjunto de países y de territorios clasificados por la OCDE/CAD como beneficiarios de la asistencia oficial al desarrollo que incluye a los PMA, los demás países de baja renta, los países de renta intermedia baja y alta, Malta y Eslovenia.

¹³ Los vínculos de la UE con los países en desarrollo de África, Caribe y Pacífico se basan en el Convenio de Lomé, actualmente Acuerdo de Cotonú.

- a) **Los acuerdos de colaboración económica** en virtud de los cuales se comprometen derechos y obligaciones para ambas partes. De este modo, la UE está dispuesta a proseguir con la apertura de su mercado a los países ACP, a combatir todas las demás barreras comerciales y a proporcionar una ayuda vinculada al comercio. A cambio, los Estados ACP deberán abrir sus mercados a los productos de la UE y ejecutar las políticas convenientes para reforzar su capacidad de oferta y reducir los costes de las transacciones.
- b) **Integración regional.** La UE confía en que la integración regional sea un instrumento que facilite, a su vez, la integración de los PVD en la economía mundial. Se considera también que esta integración es un requisito indispensable para el desarrollo, considerando el comercio como uno de los seis ámbitos prioritarios de su política de desarrollo¹⁴. Por ello, la UE está combinando el comercio y la ayuda al desarrollo, negociando una serie de «acuerdos de asociación económica» con los países ACP que entrarán en vigor en 2008, con el fin de ayudar a estos países a integrarse con sus vecinos, como primer paso para la integración global, y dotarles de los recursos institucionales necesarios para aplicar los principios de la gobernanza. Esta integración puede tener dos dimensiones: sur-sur y norte-sur. Se confía en que la integración sur-sur permita mejorar la eficiencia de los mercados, aumentar la competencia entre países que se encuentran en una fase de desarrollo idéntica, favorecer las economías de escala, incrementar la capacidad de atracción de la inversión directa extranjera y dotar a los países en cuestión de un mayor poder de negociación, al tiempo que contribuya a consolidar la paz y la seguridad en los mismos.
- Por su parte, la integración norte-sur incide positivamente en la perpetuidad de las reformas y en el acceso duradero a amplios mercados, pero también simplifica de forma considerable la transferencia de tecnología necesaria para el despegue económico de los PVD y contribuye a generar un clima de estabilidad política favorable para la inversión extranjera directa y una mejor gobernanza.
- Por otro lado, ambos tipos de integración pueden reforzarse mutuamente.
- c) **Flexibilidad.** De este modo, se pueden tener en cuenta las dificultades económicas, sociales y ambientales de los países, así como su capacidad para adaptarse al nuevo entorno comercial.
- d) **Establecimiento de vínculos de estos países ACP con la OMC.** Con la firma de estos acuerdos de colaboración económica, la UE pretende ser un vector de integración de los países ACP en la economía mundial ya que los mismos se articulan en torno a las normas de la OCM.

¹⁴ COM (2002) 212 final: «La política de desarrollo de la Unión Europea».

– Por otro, la UE ha orientado su política comercial a la ayuda al desarrollo. Ambas están estrechamente unidas como consecuencia de que la UE ha asumido su parte de responsabilidad en la ayuda a los países pobres para luchar, como ya se ha señalado, contra su escaso nivel de desarrollo e integrarse en la economía mundial. No hay que olvidar que los PVD suministran en su conjunto a la UE el 42% de sus importaciones totales (432.000 millones de euros en 2000)¹⁵ y que para que el comercio tenga una incidencia duradera y positiva en la reducción de la pobreza debe formar parte de una estrategia global enteramente asumida por el país, en la que ocupe un lugar destacado el desarrollo del capital humano y la atención a las poblaciones vulnerables. Para ello la UE ha financiado iniciativas horizontales de ayuda vinculada al comercio destinadas a beneficiar al conjunto de los PVD, en colaboración con los organismos multilaterales, y ha procurado vincular su política comercial con estos países al logro de los objetivos siguientes:

- Conseguir una participación plena y completa de estos países en el sistema comercial bilateral.
- Favorecer la reestructuración y el refuerzo de la competitividad del sistema productivo.
- Apoyar la cooperación y la integración regional.

Se piensa en instancias comunitarias que la política comercial debe formar parte integrante de la estrategia de desarrollo sostenible de cada país e ir acompañada de reformas macroeconómicas e institucionales susceptibles de favorecer un crecimiento equitativo y de promover el desarrollo humano, así como de gestionar adecuadamente los recursos naturales y de proteger el medio ambiente, porque las exportaciones de la mayoría de los PVD hacia la UE (excluyendo las de los países de economías recientemente industrializadas de Asia central) se refieren a productos de escaso valor añadido, derivados de la explotación de los recursos naturales y con unos elevados insumos de mano de obra poco cualificada, razones por las cuales estos productos ofrecen pocas perspectivas en términos de crecimiento de la productividad. Es necesario también lograr la progresiva incorporación de todos los PVD a los circuitos comerciales mundiales ya que muchos de ellos no participan en estos intercambios para evitar lo que le ha ocurrido a 49 PVD para los que el porcentaje de sus exportaciones ha pasado del 3% del total mundial al 0,5% en el período comprendido entre los años cincuenta y los ochenta¹⁶. De este modo, el objetivo es consolidar el «círculo virtuoso» entre apertura, mayor competencia y más crecimiento, fruto de la supresión gradual de los obstáculos al comercio, de las reformas nacionales para adoptar políticas macroeconómicas sólidas, de las propias instituciones y de la intensificación de la inversión en infraestructuras y en capital humano.

– Además, la UE ha fortalecido sus relaciones con los países de América Latina (de la que es el segundo socio comercial más importante, su fuente principal de in-

¹⁵ COM (2002) 513 final.

¹⁶ COM (2002) 513 final.

versión extranjera directa y el principal donante de ayuda al desarrollo), especialmente con los de MERCOSUR (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay y Bolivia y Chile como países asociados al mismo) que se iniciaron en 1998. El Acuerdo suscrito con este bloque comercial comprende tres aspectos: político, de cooperación y de comercio y economía. Mientras los dos primeros concluyeron en abril de 2002, los aspectos de comercio y economía están en proceso de negociación ya que hay un grave conflicto de intereses en el comercio de productos agroalimentarios. En estos momentos, las relaciones comerciales entre ambas regiones representan el 30% del PIB mundial, la UE absorbe el 25% del comercio total de este bloque, representando cerca de cuarenta billones de euros en 2002 y habiendo crecido desde los años ochenta las importaciones de la UE procedentes de estos países a una tasa media anual del 5%. No obstante, las transacciones con estos países representan sólo el 3% del comercio europeo fuera de las fronteras comunitarias y no deja de verse por parte de los países latinoamericanos con cierto recelo la reciente ampliación ya que algunos informes pronostican caídas importantes de sus exportaciones de acero y piezas automovilísticas hacia Francia, Alemania y otros países de Europa occidental de hasta 681 millones de dólares anuales. Este panorama sombrío es consecuencia del mayor atractivo de los productos ofrecidos por los nuevos socios, más cercanos geográficamente y con unos costes laborales muy bajos que permiten ofrecer los productos a precios muy competitivos. Además, el saldo comercial MERCOSUR-UE ha empeorado significativamente en los últimos años, siendo deficitario en contra del primero, lo cual tiene una gran trascendencia si se tiene en cuenta que la producción agroalimentaria representa unos porcentajes comparativamente más altos en estos países, muy por encima de las cifras que imperan en Europa (26,5% en Paraguay, 10% en Uruguay, 8% en Brasil y 7,3% en Argentina) por lo que es fuente de intercambios desiguales y generadora de dependencia¹⁷.

En el marco de las actuaciones de la UE en materia de política comercial también hay que destacar que:

- Ha celebrado acuerdos en materia de productos siderúrgicos con Kazajstán, Rusia y Ucrania.

- Tiene suscrito un Acuerdo comercial con Sudáfrica que culminará la creación de una zona de libre comercio entre ambas partes y está negociando también un acuerdo de libre comercio con los seis miembros del Consejo de Cooperación del Golfo: Baharín, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos.

- Asimismo con Rusia, Ucrania y las Repúblicas del Cáucaso y de Asia Central se desarrollan estrechas relaciones que abarcan no sólo el comercio, sino la cooperación en ámbitos de la ciencia, la tecnología, los transportes y el medio ambiente. No debe olvidarse que Rusia es el gran proveedor de gas natural de la UE y que ésta le

¹⁷ SEGRELLES, J.A.: «Globalización, capitalismo agroalimentario entre el MERCOSUR y la Unión Europea», *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, nº 49, 1 de octubre de 1999.

presta asistencia técnica a través del Programa Tacis desde 1991, cuyo presupuesto para el período 2001-2006 asciende a 3.140 millones de euros.

– La UE mantiene igualmente una relación de estrecha vecindad con los países euromediterráneos con el fin de crear una zona de libre comercio euromediterránea para 2010 en virtud del «Proceso de Barcelona», que englobe a los Estados árabes situados en el Mediterráneo meridional y oriental y a Israel. En este sentido, ha concluido acuerdos de asociación con cada uno de estos países y les ha concedido ayudas económicas (préstamos y subvenciones) por un valor anual de 2000 millones de euros. La idea es que la UE les ofrece concesiones comerciales y ayuda financiera a cambio de que sus socios realicen reformas democráticas y de economía de mercado y respeten más los derechos humanos, esto último en aplicación de la cláusula democrática.

– Ha firmado acuerdos de cooperación con Méjico (1997) y Chile (2002).

– Aunque China y Japón son sus principales socios comerciales en Asia, la UE mantiene desde 1972 relaciones con la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) con quien formalizó un acuerdo de cooperación en 1980. Dichas relaciones se han ampliado en el seno del proceso ASEN (cumbre euroasiática que se celebra cada dos años y en la que también participan Japón, China y Corea del Sur). Con Japón se ha adoptado en 2001 un plan de acción para ampliar los campos de cooperación bilateral más allá del comercio y la inversión, incluyendo asuntos políticos y culturales. Europa se ha convertido en la principal fuente de inversión directa en este país y en el principal receptor de la inversión japonesa exterior, superando a los Estados Unidos y a China.

Las relaciones comerciales con China se han dinamizado y China es actualmente el segundo socio comercial de la EU fuera de Europa, después de Estados Unidos y por delante de Japón, al tiempo que la UE es una de las principales fuentes de inversión extranjera en China.

– Además, la UE es el socio comercial e inversor extranjero más importante en la India. Desde la primera cumbre, celebrada en junio de 2000, las relaciones entre ambas partes han prosperado y en la actualidad no sólo tratan de intercambios comerciales, sino también de diálogo político, cumbres empresariales, cooperación cultural y proyectos comunes de investigación.

De este modo, con los países asiáticos, la UE ha abandonado la estrategia que recurre exclusivamente al comercio y la ayuda en favor de lo que se han denominado «asociaciones reforzadas» con el fin de equilibrar mejor los elementos políticos, sociales, económicos y culturales de sus relaciones.

– Cuatro países de Europa Sudoriental son candidatos a la adhesión a la UE. Está previsto que Bulgaria y Rumania lo hagan en 2007 y Croacia –que ya presentó su solicitud formal en junio de 2004– lo haga también próximamente en función del ritmo de las negociaciones. El caso de Turquía, que es uno de los socios comerciales más antiguos de la UE, con un acuerdo de asociación que se remonta a 1963 y cuya Unión Aduanera entró en vigor en diciembre de 1995, y que en 1987 presentó su so-

licitud formal de adhesión, no tiene aún un calendario del todo establecido. Además, la antigua República Yugoslava de Macedonia ya presentó su solicitud formal en la primavera de 2004, que está siendo estudiada por la Comisión.

– La UE y los países de los Balcanes occidentales han creado un «proceso de estabilización y asociación» que incluye a Albania, Bosnia, Herzegovina, Serbia y Montenegro, con el fin de lograr su ingreso futuro en la UE para lo cual a estos países se les ha concedido el libre acceso al mercado comunitario y reciben ayuda comunitaria para programas nacionales de reforma. En el futuro se prevé que puedan negociar «acuerdos de estabilización y asociación» con la UE como ya lo ha hecho Croacia y la antigua República Yugoslava de Macedonia, antes de su eventual ingreso en la UE. En relación a estos países se puede señalar que, desde 1991 hasta 2006, la UE habrá proporcionado 10.000 millones de euros en asistencia a la antigua Yugoslavia y a Albania.

– En 2004, la UE lanzó con Canadá dos iniciativas innovadoras para profundizar en sus relaciones. Una fue la creación de una agenda de asociación UE-Canadá para cooperar en cuestiones globales, y otra la negociación de un nuevo acuerdo para incrementar el comercio y las inversiones entre ambas partes.

– A pesar de este amplio catálogo de relaciones comerciales formalizado que mantiene la UE con países de diferentes zonas geográficas, sorprende que, sin embargo, no tenga **acuerdos comerciales específicos** con los Estados Unidos o Japón, cuyo comercio se desarrolla a través de los mecanismos de la OMC, y aunque éstos absorben el 25% de las exportaciones de la UE, le suministran el 20% de sus importaciones y los flujos comerciales diarios entre ambos ascienden, aproximadamente, a 1000 millones de euros.

Se puede concluir señalando que se trata, en definitiva, de una política comercial que ha perseguido, por un lado, la integración y la armonización de las políticas internas de todos los sectores entre todos los Estados miembros y, por otro, la creación de una red de intercambios y de relaciones de complejidad creciente, con el fin de tratar de ampliar las ventajas derivadas de la supresión de los obstáculos al comercio con terceros países, para lo cual la UE ha participado activamente en el proceso de liberalización mundial del comercio.

No obstante, en la articulación de la política comercial han tenido un peso importante los lazos históricos que los países de la UE han mantenido con los antiguos territorios coloniales, que han determinado los diferentes niveles de preferencia o privilegios en el desarrollo de la política comercial convencional y que han configurado igualmente un amplio abanico de acuerdos con un elevado grado de complejidad al prever numerosas excepciones a las reglas y principios de carácter general.

Hay que destacar también que desde 2003, la UE decidió que todos los acuerdos comerciales y de cooperación con socios internacionales deberán incluir la denominada «cláusula democrática» en virtud de la cual aquélla puede suspender parcial o totalmente un acuerdo en caso de violación de los derechos humanos por parte de algún Estado socio, aunque con anterioridad a esta fecha ya aparecía en algunos de

ellos. Así, por ejemplo, en el caso del Acuerdo Global entre la UE y Méjico¹⁸, dicha cláusula se recoge en su art. 1º cuando se señala lo siguiente: «El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo».

Lo que se pretende no es sólo que dicha cláusula tenga una dimensión negativa, es decir, que sirva para imponer sanciones a los gobiernos que hayan cometido graves y persistentes violaciones de los derechos humanos civiles y políticos, sino que se erija en un elemento esencial de los acuerdos de modo que se potencie su dimensión positiva, es decir, que sirva para realizar acciones afirmativas en torno a los derechos humanos de modo que en virtud de su aplicación se puedan evitar, por ejemplo, los atropellos a los derechos humanos que se deriven de la actuación de las empresas transnacionales al impedir, por ejemplo, que los trabajadores puedan ir a la huelga para protestar ante el cierre de sus instalaciones en un determinado país donde operan y los Estados rindan cuentas de lo que hacen para vigilar el desempeño y las operaciones de dichas empresas¹⁹.

De este modo, la inclusión de la cláusula democrática en los Acuerdos de la Unión Europea puede servir para avanzar en el respeto, la promoción y protección de los derechos humanos, particularmente en el contexto de las relaciones comerciales y de inversión entre los Estados parte, llegando incluso a convertirse en un elemento central que primará en todos los sectores de la gestión pública y en el desarrollo de políticas, acuerdos y prácticas internacionales y regionales en materia de comercio, inversión y finanzas, tal y como ha propuesto la Subcomisión de los Derechos Humanos²⁰.

VI. INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL AUTÓNOMA

A la vista del contenido del art. 133 TCE y del art. III 315.1 de la CE, la política comercial puede consistir en:

- modificaciones arancelarias

¹⁸ Firmado en diciembre de 1997, que entró en vigor en octubre de 2000 y sirvió de base para el Tratado de Libre Comercio entre la UE y Méjico.

¹⁹ Así, por ejemplo, en las normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos, aprobadas en la Subcomisión para la Promoción y Protección de los derechos humanos de la ONU en agosto de 2003, se señala que «aunque los Estados tienen la responsabilidad primordial de promover y proteger los derechos humanos, asegurar que se cumplan, respetarlos y hacerlos respetar, las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, en su calidad de órganos de la sociedad, también tienen la responsabilidad de promover y proteger los derechos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos». *Preámbulo. Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos*, UN. Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/ Rev. 2 (2003).

²⁰ Resolución de la Subcomisión: «Los derechos humanos como objetivo primordial de la política en materia de comercio, inversión y finanzas», E/CN.4/Sub.2/ Res.2/ 1998/12 de 28 de agosto de 1998.

- acuerdos arancelarios y comerciales
- medidas que afecten a las exportaciones
- medidas de protección del comercio

que comportan (según el art. 131 TCE) una estrategia activa de apertura a los mercados de terceros países para contribuir al desarrollo armonioso del comercio mundial conforme al interés común, a la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional y a las inversiones extranjeras directas, así como a la supresión de las barreras arancelarias y no arancelarias.

La política comercial se refiere a los intercambios de mercancías, pero también a los que afectan a los servicios y a los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. Incluso la interpretación jurisprudencial del Tribunal de Justicia reconoce la **competencia exclusiva de la Comunidad para celebrar acuerdos exteriores de carácter general, que abarquen todo tipo de mercancías aunque entre ellas se encuentren productos CECA²¹ y para los relativos a la prestación de servicios que consistan en el suministro transfronterizo de los mismos, dejando al margen de esta competencia los que comportan el consumo en el extranjero, la presencia comercial y la presencia de personas físicas.**

En el caso de estas últimas modalidades de prestación de servicios, puesto que comportan el movimiento de personas físicas, la competencia es compartida con los Estados miembros, como ocurre también en el supuesto de acuerdos relativos a la armonización de los servicios culturales y audiovisuales, los de educación, salud humana y los servicios sociales, **salvo que** los servicios culturales y audiovisuales perjudiquen la diversidad cultural y lingüística de la Unión o cuando los servicios sociales, educativos o sanitarios puedan perturbar gravemente su organización, en cuyo caso se exige, además, la unanimidad del Consejo.

En el supuesto de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio se aplica la regla de ser una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros, salvo que concurran las mismas circunstancias ya señaladas anteriormente en cuyo caso la Unión asume la exclusividad competencial.

Las diferentes medidas comunitarias en materia de política comercial autónoma pueden agruparse en las siguientes categorías:

- medidas relacionadas con las importaciones
- medidas relacionadas con las exportaciones
- medidas de defensa comercial
- medidas relacionadas con la producción y el comercio.

A) Medidas relacionadas con las importaciones

Dentro de esta rúbrica se pueden distinguir dos modalidades: las políticas arancelarias y los regímenes de importación.

²¹ Al respecto puede verse el Dictamen 1/94 de 15 de noviembre de 1994.

Las políticas arancelarias

Estas medidas se recogen en el Código Aduanero Comunitario²² y consisten básicamente en el establecimiento del Arancel Aduanero Común que se fija anualmente y cuya cuantía depende estrechamente de los compromisos asumidos por la Unión Europea en el seno de la OMC. De este modo, cada posición arancelaria tiene dos niveles: el que se aplica a las importaciones procedentes de países miembros de la OMC o asimilados (a los que se otorga el trato de nación más favorecida) y el que se aplica al resto de países.

En el Código Aduanero Común también se contienen disposiciones relativas a las definiciones de conceptos básicos como: arancel, territorio, deuda aduanera, y a la determinación de los diferentes regímenes aplicables (depósitos, admisión temporal, zonas francas, etc.).

Como parte integrante de las políticas arancelarias aplicadas a las importaciones se encuentra también el **Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)**.

Se trata de un sistema previsto en la UE desde 1971²³ que pretende ayudar a los países en desarrollo a reducir su pobreza, incrementando sus ingresos por medio del comercio internacional y gracias a la concesión de preferencias comerciales a los mismos. No hay que olvidar que la UE absorbe un quinto de las exportaciones de estos países y que el 42% de las importaciones comunitarias procede de estos países. Se trata, pues, de un instrumento de política comercial y de política de desarrollo. Con este fin se prevé un mecanismo en virtud del cual los productos manufacturados y determinados productos agrícolas exportados por los PVD acceden al mercado comunitario con exoneración total o parcial de los derechos de aduana. Este instrumento tiene carácter transitorio porque deja de aplicarse cuando los países abandonan las circunstancias que les han legitimado para beneficiarse del mismo.

La normativa aplicable hasta el 31 de diciembre de 2005 prevé la modulación de los derechos preferenciales en función de la sensibilidad de los productos y sectores comunitarios. De este modo, se distinguen dos tipos de productos: los sensibles y los no sensibles y se regulan, junto al régimen general, cuatro regímenes especiales

²² Reglamento (CEE) 2913/92 del Consejo de 12 de octubre, completado por el Reglamento de aplicación: Reglamento (CEE) 2454/93 de la Comisión de 2 de julio de 1993 y sus modificaciones posteriores.

²³ Regulado por el Reglamento CE 2501/2001 del Consejo de 10 de diciembre para el período comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2004 y modificado posteriormente por el Reglamento CE 2211/2003 del Consejo por el que se prorroga su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2005.

En la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Consejo Económico y Social Europeo COM (2004) 461 final: «País en desarrollo, comercio internacional y desarrollo sostenible: la función del Sistema de Preferencias Generalizadas de la Comunidad para el decenio 2005-2016» se prevén los principios sobre los que deberán basarse los futuros Reglamentos para este período con el fin de lograr que la ayuda a los PVD por medio del comercio internacional, gracias a las preferencias arancelarias, contribuya a reducir su pobreza.

orientados respectivamente al estímulo de la protección de los derechos laborales, que beneficia a los países que demuestren haber adoptado una legislación laboral que tiene en cuenta las normas y Convenios de la OIT; al fomento de la protección al medio ambiente, que se aplica a los productos procedentes de la selva tropical y a los países que demuestren haber adoptado una legislación que respete el contenido sobre gestión sostenible de las maderas tropicales fundamentalmente la de la Organización Internacional de maderas tropicales, a favor de los países menos desarrollados, que se dirige a aquéllos que deciden adelantar la aplicación efectiva de las nuevas normas relativas a la propiedad intelectual establecidas en el Ronda Uruguay y que se aplica a todos los productos originarios de los países menos desarrollados, excepto a las armas, y las municiones, suprimiendo los derechos de aduana y los límites cuantitativos, aunque su aplicación es gradual en el caso de algunos productos como los plátanos, el arroz y el azúcar y, finalmente, se prevé un régimen especial de apoyo a la lucha contra la producción y el tráfico de droga, en virtud del cual se suspenden totalmente los derechos del arancel aduanero común aplicables a los productos industriales y agrícolas en los países de la Comunidad Andina, Centro América y Pakistán, donde el desarrollo y la estabilidad política, económica y social se encuentran seriamente amenazadas por la producción y el comercio de estupefacientes.

Los productos sensibles, es decir, aquéllos que compiten más estrechamente con los de la UE se benefician de una rebaja del 3,5% de los derechos *ad valorem* del arancel aduanero común, previéndose rebajas especiales del 20% para casos concretos (fundamentalmente los productos textiles). Para los productos no sensibles (excepto los componentes agrícolas) se suspenden los derechos del arancel aduanero común.

Con el fin de determinar qué países y sectores pueden acogerse a los beneficios del SPG se establecen dos indicadores²⁴: el llamado **índice desarrollo**, que mide la renta *per capita* y el nivel de exportación de los productos de cada país beneficiario en comparación con los de la Comunidad, y el **índice de especialización**, basado en la relación entre la cuota del país beneficiario en el total de las importaciones comunitarias y su parte en el total de las importaciones comunitarias de un sector determinado.

El régimen de preferencia es transitorio puesto que las circunstancias de los países beneficiarios pueden cambiar y además de prever un mecanismo de exclusión gradual del beneficio, se articula un procedimiento para evitar que un país acapare las prerrogativas del mismo, de modo que dejará de beneficiarse cuando sus exportaciones en un sector determinado superen un cierto porcentaje (entre el 15% y el 25% del total) de las exportaciones hacia los países comunitarios en el mismo sector durante un año de referencia.

Se prevé igualmente la retirada temporal de los beneficios (art. 26) y el restablecimiento de los derechos normales del arancel aduanero común cuando la importación en condiciones preferenciales cause o pueda causar un perjuicio grave a

²⁴ Sobre el procedimiento de cálculo de los mismos puede verse el anexo del Reglamento.

los productores comunitarios de productos similares o directamente competitivos (art. 31).

Para los próximos años es posible que el SPG se simplifique y se supriman regímenes especiales²⁵, dejando exclusivamente el previsto en favor de los países menos avanzados y un nuevo régimen SPG + para el fomento del desarrollo sostenible y de la gobernanza. Este nuevo régimen (SPG+) proporcionaría incentivos para los países que forman parte de los principales convenios internacionales en materia de derechos sociales, protección del medio ambiente, gobernanza y lucha contra la producción y el tráfico de drogas ilícitas y ampliaría las rebajas arancelarias a más productos incluso de los actualmente contemplados, recalificando algunos de ellos que pasarían de ser sensibles a ser no sensibles.

Regímenes de importación

La diversidad de estos regímenes es amplia como consecuencia de la singularidad de determinados sectores (especialmente protegidos) y de la existencia de comercio de Estado con ciertos países para el que se prevé un trato diferente.

El comercio de los productos procedentes de los países de la OMC o asimilados se somete a lo previsto en el Reglamento 3285/94 (y sus modificaciones posteriores) en el que se dispone el libre acceso de los mismos al mercado comunitario, si bien pueden ser objeto de medidas de salvaguardia en los casos contemplados en el propio Reglamento.

El comercio de los productos procedentes de países terceros no miembros de la OMC se regula en el Reglamento 519/94 del Consejo de 7 de marzo de 1994. El principio general para este tipo de comercio es la liberalización aunque se prevé la posibilidad, no sólo de aplicar la cláusula de salvaguardia, sino de fijar contingentes y medidas de vigilancia que pueden afectar a una serie de productos que se detalla, respectivamente, en los anexos I y II del citado Reglamento. Esta normativa derogó, además, la que se aplicaba a las importaciones de los países con comercio de Estado reguladas hasta entonces por los Reglamentos CEE 1765/ 82, 1766/82 y 3420/83.

Los contingentes que tradicionalmente venían afectando a determinados bienes procedentes de China, Mongolia, Vietnam, etc., se han sustituido por contingentes comunitarios regulados por el Reglamento (CE) 520/94 que establece un procedimiento de gestión comunitaria para los mismos.

Mención aparte merece el régimen aplicable a los productos textiles cuyo comercio se regula en el Acuerdo Multifibras en virtud del cual se autorizaba hasta 1995 la introducción de cuotas bilaterales, comercio por otra parte situado al margen del régimen general contenido en el GATT, pero para el que se ha previsto su plena

²⁵ Se pueden ver al respecto las directrices trazadas por la Comisión en su documento COM (2004) 461 final.

incorporación al mismo después de un período transitorio que se prolongará hasta el 2005 y que se llevará a cabo en tres fases sucesivas. En este contexto, el Consejo adoptó el 9 de noviembre de 2000 el Reglamento (CE) 2474/2000 por el que se establece la lista de materiales textiles que debían integrarse en 2002 en el marco de las normas del GATT, según las disposiciones del Acuerdo sobre los textiles y el vestido de cara a la liberalización progresiva del comercio de dichos productos, y el Reglamento (CE) 3030/93 relativo al régimen común aplicable a las importaciones de algunos productos textiles originarios de países terceros, modificado mediante el Reglamento (CE) 1627/04 de 17 de septiembre.

Recuérdese al respecto las recientes medidas adoptadas por la UE en relación las importaciones textiles procedentes de China y la reacción de las autoridades de este país.

B) Medidas relacionadas con las exportaciones

El desarrollo normativo de estas medidas debe estar presidido por la idea de la uniformidad de los regímenes aplicables. Una uniformidad que tiene dos dimensiones diferentes. Por un lado, la uniformidad ha de referirse a los regímenes de ayudas concedidas por los Estados miembros hacia terceros países con el fin de evitar que se falsee la competencia entre las empresas de la Comunidad (art. 132). Por otro, la uniformidad ha de presidir también la política comercial común en materia de exportaciones (art. 133).

Este segundo aspecto determina la definición de un régimen común de exportación para el conjunto de la Comunidad que fue adoptado poco después de alcanzarse la Unión aduanera, más concretamente a finales de 1969 (Reglamento (CEE) 2603/69 del Consejo de 20 de diciembre de 1969). El régimen de liberalización de las exportaciones ha culminado con la consecución del mercado interior. Sin embargo, se exceptúan a esta liberalización plena los supuestos en virtud de los cuales los Estados miembros pueden adoptar con carácter excepcional (y en virtud de la cláusula del art. 11 del citado Reglamento) medidas restrictivas de las exportaciones si éstas son indispensables para garantizar la protección de ciertos intereses legítimos (como la seguridad, el orden público, la salud, la vida de las personas, el patrimonio artístico, etc.). Además cabe recurrir a la cláusula de salvaguardia del art. 134, aunque desde 1993 (fecha en que se logró el mercado interior) la Comisión no ha vuelto a autorizar la adopción de medidas por parte de los Estados miembros al amparo de este precepto.

Esto ha hecho necesaria la regulación de regímenes específicos para determinados sectores como la exportación de bienes culturales²⁶ o la de productos de doble uso²⁷

²⁶ Reglamento (CEE) 3911/92 de 9 de diciembre de 1992.

²⁷ Reglamento (CE) 1334/2000 del Consejo, modificado por el Reglamento (CE) 1504/2004. También hay que tener en cuenta la Decisión 94/942/PESC por tratarse de un terreno fronterizo entre la política comercial y la exterior y de seguridad común.

(civil y militar) con el fin de facilitar el comercio lícito, reforzando al mismo tiempo el control de las exportaciones de productos sensibles y la lucha contra el fraude. La mayoría de este comercio se someterá a procedimientos simplificados para favorecer la competitividad de los operadores europeos y se incrementará la cooperación administrativa y el intercambio de información en este campo.

Para las exportaciones agrícolas que son objeto de ayudas o restricciones deben tenerse en cuenta la actuación del FEOGA y las disposiciones de las OCM correspondientes, y tener presente que en la Ronda Uruguay del GATT se aprobó la reducción de las subvenciones a la exportación en valor (en un 36%) y en volumen (en un 21%), a partir del 1 de julio del año 2001.

En cuanto a la armonización de los regímenes de ayudas concedidas por los Estados miembros hacia terceros países, la actividad se ha concretado fundamentalmente en la incorporación al ordenamiento comunitario del Acuerdo de la OCDE sobre directivas en materia de crédito a la exportación con apoyo oficial²⁸ y en la Directiva de 7 de mayo de 1998²⁹ relativa a la armonización de las principales disposiciones nacionales en materia de seguro de crédito a la exportación para operaciones de cobertura a medio y largo plazo.

Por otro lado, se contempla, además, en la normativa comunitaria, la defensa de la UE ante obstáculos al comercio por parte de terceros países que perjudiquen las exportaciones de la UE³⁰ de modo que se autoriza la aplicación de medidas que pueden ir desde la supresión o retirada de cualquier concesión derivada de negociaciones de política comercial, al aumento de los derechos de aduana o el establecimiento de restricciones cuantitativas o de cualquier otra que modifique las condiciones de importación o de exportación o que afecte de otra manera a los intercambios con el tercer país en cuestión.

Para concluir, hay que tener en cuenta que todas las actividades de promoción de las exportaciones tales como campañas publicitarias, participación en ferias, etc., son responsabilidad de los Estados miembros, aunque éstos pueden tener, a su vez, transferidas estas competencias a otros niveles de administración (como sucede en España a nivel autonómico).

C) La defensa comercial

La defensa comercial puede llevarse a cabo mediante la adopción de diferentes instrumentos cuyo origen se sitúa, bien en la aplicación de las medidas de salvaguar-

²⁸ Mediante Decisión 93/112/CEE del Consejo de 14 de diciembre de 1992.

²⁹ Directiva 98/29/CE.

³⁰ Reglamento (CE) 3286/94 del Consejo de 22 de diciembre de 1994 por el que se establecen procedimientos comunitarios en el ámbito de la política comercial común con objeto de asegurar el ejercicio de los derechos de la Comunidad en virtud de las normas comerciales internacionales, particularmente las establecidas bajo los auspicios de la OMC.

dia que pueden adoptarse en virtud de los distintos regímenes de importación para **reaccionar ante un incremento repentino de las importaciones de un producto** del que se deriven o puedan derivarse perjuicios graves para el sector comunitario afectado, o bien mediante instrumentos previstos **para hacer frente a prácticas ilícitas o desleales**.

En materia de salvaguardia, la CE ha aprobado un Reglamento³¹ que incorpora las disposiciones de la OMC al respecto. Se entiende por salvaguardia el derecho que tiene el país importador a establecer controles a la importación u otras restricciones temporales con el objeto de evitar un perjuicio grave a un sector de la producción nacional, derecho que ha de conciliarse con el del país exportador a que no se le impida, de manera injustificada, el acceso a los mercados.

Es en la segunda vertiente comentada, es decir, para hacer frente a las prácticas ilícitas o desleales, donde la Comunidad, con el fin de incorporar a su acervo los resultados de la Ronda Uruguay, aprobó tres Reglamentos que articulan el sistema comunitario de defensa comercial.

El primero de los temas abordados es el de las medidas *antidumping*³² que se ajustan en el seno de la Comunidad a las disposiciones del GATT (Código *antidumping* de 1994). El *dumping* en sentido estrictamente económico se refiere a la práctica consistente en vender en los mercados internacionales los productos a un precio inferior al que esos mismos productos se comercializan en el mercado interno del país exportador. Se trata de este modo de «invadir» los mercados internacionales³³.

El segundo se refiere a las medidas antisubvenciones que, aunque inicialmente se englobaban en las anteriores porque compartían la misma finalidad (distorsionar a la baja los precios de los bienes exportados en los mercados internacionales) aparecen (desde la Ronda Uruguay) recogidas en una normativa diferenciada, quizás basada en el hecho de perseguir prácticas diferentes a las que penaliza la legislación *antidumping*, ya que³⁴ «mientras para constatar la existencia de *dumping* basta con que el precio de exportación de un producto determinado sea inferior a su valor normal, es decir, a su precio de venta en el curso de operaciones comerciales normales en el mercado del país de exportación, no todas las subvenciones de las que se beneficia un producto destinado a la exportación están prohibidas por la normativa de la OMC».

³¹ Reglamento 3285/94 del Consejo.

³² Reglamento (CE)384/96 del Consejo de 22 de diciembre de 1995, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de *dumping* por parte de países no miembros de la CE, modificado por el Reglamento (CE)2238/2000 de 9 de octubre, con el fin de mantener el régimen *antidumping* especial aplicado a Rusia y a China, ampliar el beneficio del régimen especial de economía de mercado a Ucrania, Vietnam y Kazajistán y a los países clasificados actualmente como países sin economía de mercado a los efectos de los procedimientos *antidumping*, pero que son miembros de la OMC y a cualquier otro país sin economía de mercado, desde su adhesión a la OMC en el futuro.

³³ Modernamente el *dumping* tiene otras acepciones como *dumping* social o ecológico.

³⁴ GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: «Política comercial común» (II), Derecho comunitario material, Madrid, McGraw-Hill, 2000, p. 432.

Las subvenciones pueden aplicarse a cualquiera de las etapas que afectan a la comercialización del producto en el exterior, desde su fabricación, hasta la exportación misma o el transporte. Según la normativa en vigor, se considera que existe una subvención cuando un gobierno o un organismo público realiza una aportación financiera que puede revestir formas diversas (desde el préstamo o la bonificación de intereses, hasta una donación) u otra forma de apoyo a los ingresos o a los precios **con el objeto de proporcionar un beneficio** a la industria, a la empresa o al sector.

La legislación aplicable contra las subvenciones en el seno de la CE se recoge en el Reglamento (CE) 2026/97 del Consejo de 6 de octubre de 1997, sobre la defensa contra las importaciones subvencionadas originarias de países no miembros de la CE.

Tanto la aplicación de las medidas *antidumping* como antisubvención recae en la Comisión quien primero (tras la denuncia planteada –normalmente por los agentes económicos afectados–) investiga si efectivamente existe una práctica de *dumping* o una subvención prohibida para, después de valorar si esas prácticas constituyen una amenaza de perjuicio para la industria comunitaria afectada, considerar si el interés comunitario aconseja o no la utilización de estos instrumentos de defensa comercial, recayendo la decisión definitiva de imponer los derechos *antidumping* o compensatorios en el Consejo, ya que la Comisión puede aplicarlos sólo provisionalmente cuando concurren determinadas circunstancias.

Además, cabe la revisión jurisdiccional de las medidas adoptadas por el Tribunal de Justicia y por el Tribunal de Primera Instancia, quienes han desarrollado una amplia jurisprudencia en este campo.

Por último, con el fin de reaccionar a los obstáculos al comercio, la normativa comunitaria recoge en el Reglamento sobre Obstáculos al Comercio³⁵ (ROC) un procedimiento que permite a los operadores económicos y a los Estados miembros pedir a las instituciones comunitarias que reaccionen frente a los obstáculos al comercio por parte de terceros países, a fin de eliminar el perjuicio o los efectos comerciales adversos derivados de los mismos, de acuerdo con las normas del comercio internacional. Al amparo de la misma, se entiende por «perjuicio» cualquiera que cause o amenace causar un obstáculo al comercio de un sector económico del mercado de la Comunidad, y por «efectos comerciales adversos» los que causen o amenacen causar un obstáculo al comercio para empresas comunitarias en el mercado de cualquier tercer país, y que tengan una repercusión importante en la economía de la Comunidad o de una región de la Comunidad, o en un sector de actividad económica de la misma.

El nuevo procedimiento previsto en el ROC regula el cauce de actuación en virtud del cual los agentes económicos afectados por los obstáculos al comercio puedan dirigirse a las instancias comunitarias para que éstas adopten las medidas oportunas para reaccionar ante las trabas al comercio que apliquen terceros países contraviniendo con ello las normas comerciales internacionales. Las denuncias pueden,

³⁵ Reglamento 3286/94 de 22 de diciembre de 1994, modificado por el Reglamento (CE) 356/95.

pues, realizarse en nombre de un sector económico comunitario, de una o varias empresas de la Comunidad o por un Estado miembro; deben contener elementos de prueba suficientes y presentarse por escrito a la Comisión que decidirá en un plazo de 45 días si es admisible.

En la mayoría de los casos, las diferencias se resuelven ante el mecanismo de solución de controversias previsto en la propia OMC recientemente fortalecido y, sólo cuando la OMC a través de su órgano de solución de diferencias lo autorice, podrán aplicarse medidas de retorsión comercial que pueden consistir en la supresión o retirada de cualquier concesión derivada de negociaciones de política comercial, el aumento de los derechos de aduana existentes o el establecimiento de cualquier otro gravamen a la importación o de restricciones cuantitativas, o cualquier otra medida que modifique las condiciones de importación o de exportación, o que afecte de otra manera a los intercambios con el tercer país en cuestión.

Como complemento de esta normativa, una Decisión³⁶ del Consejo ha habilitado a la Comisión para elaborar, entre otras, estadísticas de identificación de los obstáculos que dificultan el acceso de las empresas comunitarias a mercados de terceros países, así como a determinar la legislación aplicable.

D) Medidas relacionadas con la producción y el comercio³⁷

Estas medidas están estrechamente relacionadas con otros aspectos de las políticas comunitarias en el campo de la competencia y de la protección de la propiedad intelectual.

Se puede afirmar que se plantea con relativa frecuencia un conflicto normativo entre la política de competencia y la política comercial ya que ambas afectan al comercio, si bien la primera se interesa por lograr unos **procesos** de mercado óptimos, mientras que la política comercial busca unos **resultados** óptimos de mercado por lo que intenta, fundamentalmente, evitar las prácticas comerciales restrictivas que afecten al funcionamiento del mercado único.

En la medida en que las ayudas de Estado, que son formas de subvención que falsean la competencia entre los Estados miembros con el objetivo de alterar el comportamiento del mercado, pueden también afectar a la política comercial, están sometidas a un riguroso control por parte de la Comisión, sin cuya autorización no pueden ser establecidas por los Estados miembros.

Por último, hay que tener en cuenta que las normas aplicables a la protección de la propiedad intelectual en los aspectos de la misma relacionados con el comercio

³⁶ Decisión del Consejo 98/552/CE de 24 de septiembre de 1998, sobre la realización por parte de la Comisión de actividades relativas a estrategias de acceso de la Comunidad a los mercados.

³⁷ Sobre estos aspectos puede verse un desarrollo más extenso en CALVO HORNERO, A.: *Organización de la UE*, Madrid, CERA, 1999, p. 297.

deben ajustarse al acuerdo correspondiente aprobado por la OMC. A este respecto, existen actuaciones comunitarias frente a la comercialización de productos «piratas». Estas iniciativas se orientan al establecimiento de medidas dirigidas a prohibir el despacho a libre práctica, la exportación, la reexportación y la inclusión en un régimen de suspensión de las mercancías con usurpación de marca y piratas³⁸, y se aplican tanto a las importaciones como a las exportaciones. Se trata de evitar que la comercialización de estos productos perjudique a los fabricantes y comerciantes que cumplen las leyes y engañe a los consumidores haciéndoles correr riesgos para su salud y seguridad, pero que al tiempo no se obstaculice la libertad del comercio legítimo, por lo que es necesario que los Estados miembros armonicen su normativa y los procedimientos que se aplican. Esta normativa define las mercancías falsificadas (art. 2) y las piratas (art. 3) y determina la actuación que se seguirá en los diferentes supuestos de violación de los derechos de propiedad intelectual.

VII. CONCLUSIONES

La importancia de la política comercial comunitaria resulta incuestionable si tenemos en cuenta que la UE es el primer bloque comercial del mundo, así como las estrechas relaciones de aquélla con otras políticas: la de cooperación al desarrollo o la de liberalización de los intercambios a nivel mundial.

Aunque los logros en esta materia han sido importantes, lo cierto es que aún quedan cosas por hacer sobre todo si se tienen en cuenta los nuevos retos a los que se enfrenta la UE como consecuencia de su reciente ampliación o el escollo que aún representa su orientación altamente proteccionista en lo que se refiere el comercio de productos agrícolas.

La mayor competitividad suscitada en los mercados internacionales por el papel que tienen en los mismos los productos procedentes de los países de economías emergentes de reciente industrialización tampoco debe dejar indiferente a la UE que tiene que acomodar sus viejas estructuras productivas para soportar sin excesivos costes el envite de estos nuevos participantes en los mercados mundiales.

La apertura de nuevas relaciones comerciales y el reforzamiento de las ya existentes debe servir a la UE no sólo para asentar su industria y consolidar una posición preeminente en los mercados globales, sino también para hacer frente a nuevos retos y contribuir a la cohesión social de Europa y al bienestar de sus ciudadanos que disponen de un juicio mejor formado a la hora de satisfacer sus preferencias y de una oferta de bienes mucho más diversificada y atractiva.

³⁸ El Reglamento (CE) 1383/03 de 22 de julio regula la intervención de las autoridades aduaneras en los casos de mercancías sospechosas de vulnerar determinados derechos de propiedad intelectual y las medidas que deben tomarse respecto a las mercancías que los vulneren.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ GÓMEZ-PALLETE, J. M.: *La política comercial del Mercado Común*, Madrid, McGraw-Hill, 1992.
- BENAVIDES SALAS, P.: *La política comercial común*, Madrid, Trivium, 1986.
- BRITTAN, L.: «Los retos de la política comercial común», *ICE* n° 744-745, agosto-septiembre 1995, pp. 11-19.
- CALVO HORNERO, A.: *Organización de la UE*, Madrid, CERA, 1999.
- DÍEZ MORENO, F.: *Manual de Derecho de la UE*, Madrid, Civitas, 1996.
- GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: «La política comercial común (I)» pp. 411-423 y «La política comercial común (II)» pp. 425-438) en LÓPEZ ESCUDERO, J. M.: *Derecho Comunitario material*, Madrid, McGraw-Hill, 2000.
- GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: *Política comercial y relaciones exteriores de la UE*, Madrid, Tecnos, 1998.
- HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M.: «La política comercial de la UE como instrumento para la globalización de la Economía de mercado», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2002.
- LAMY, P.: *La Política comercial de la Unión Europea con Latinoamérica*, Madrid, Casa de América, 2001.
- LÓPEZ ESCUDERO, M.: «La instrumentación de la política comercial exterior en la Unión Europea ampliada», *EKONOMI GERIZAN*, n° 11
- LÓPEZ MARTÍNEZ, J.H.: «La política comercial de la Unión Europea», *Papeles del Centro de Documentación Europea de la UNED*, Madrid, UNED, 2001.
- MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: *Instituciones y Derecho de la UE*, Madrid, McGraw-Hill, 1999.
- MORENO PINEDO, M.: «La política comercial común: límites, instrumentos y ejecución», *ICE* n° 744-745, agosto-septiembre 1995, pp. 35-49.
- MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R. y BONETE PERALES, R.: *Introducción a la UE. Un análisis desde la Economía*, Madrid, Alianza, 1997.
- REQUEJO GONZÁLEZ, J.: *Estructura Económica Mundial*, Madrid, McGraw-Hill, 1998.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, D.: «Impacto de la ampliación en el comercio», *EKONOMI GERIZAN*, n° 11
- SEGRELLES, J.A.: «Globalización, capitalismo agroalimentario entre el MERCOSUR y la Unión Europea», *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, n° 49, 1de octubre de 1999.

DOCUMENTOS COMUNITARIOS MANEJADOS

COM (2004) 461 final: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo. «País en desarrollo, comercio

internacional y desarrollo sostenible: la función del Sistema de Preferencias Generalizadas de la Comunidad para el decenio 2006-2015».

COM (2002) final: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo: «Comercio y desarrollo: cómo ayudar a los países en desarrollo a beneficiarse del comercio».

Reglamento (CEE) 1765/82 del Consejo de 30 de junio de 1982.

Reglamento (CEE) 2641/84 del Consejo de 17 de septiembre de 1984.

Reglamento (CEE) 2454/93 de la Comisión de 2 de julio de 1993.

Reglamento (CE) 519/94 del Consejo de 7 de marzo de 1994.

Reglamento (CE) 520/94 del Consejo de 7 de marzo de 1994.

Reglamento (CE) 3285/94 del Consejo de 22 de diciembre de 1994.

Reglamento (CE) 3286/94 del Consejo de 22 de diciembre de 1994.

Reglamento (CE) 356/95 del Consejo de 21 de diciembre de 1995.

Reglamento (CE) 2026/97 del Consejo de 6 de octubre de 1997.

Reglamento (CE) 2820/98 del Consejo de 21 de diciembre de 1998.

Reglamento (CE) 2238/2000 del Consejo de 9 de octubre de 2000.

Reglamento (CE) 2501/2001 del consejo de 10 de diciembre de 2001.

Reglamento (CE) 1686/2003 de la Comisión de 25 de septiembre de 2003.