

LA NATURALEZA DEL NUEVO TRATADO

Las políticas restrictivas para reducir los desequilibrios fiscales, abatir la inflación y estabilizar las paridades impuestas en los países de la Unión Europea, a fin de lograr la convergencia requerida para participar en la unión monetaria, han llevado a buscar factores que impulsen el crecimiento. Parece claro que ante las dificultades internas para promover un crecimiento con generación de empleo es necesario impulsar la demanda externa de productos y servicios europeos. Si este mecanismo le ha sido de gran provecho a Estados Unidos en la creación de empleos en los últimos años, ¿por qué no puede tener el mismo efecto en la economía europea? Éste parece ser un factor de peso para explicar el interés de la Unión Europea en fortalecer sus relaciones comerciales con países de América Latina.

En ese entorno la Unión perfila su interés por una relación estratégica amplia con México. Las ventajas de largo plazo son determinantes para el propósito de "asegurar el acceso presente y futuro a un mercado dinámico y con importantes expectativas de crecimiento".³ La estratégica posición geográfica y la pertenencia al TLCAN son incentivos adicionales.

El nuevo convenio se sustenta en la necesidad de diversificar la relación comercial mexicana y abatir su dependencia respecto de Estados Unidos, así como mostrar la capacidad nacional de incursionar en otros mercados. A ello puede contribuir el elemento, destacado por Herminio Blanco, relativo al tamaño del mercado que conforman los 15 países miembros de la Unión Europea. Ciertamente, ésta es una posición curiosa, cuando en la política interna se ha minimizado el desarrollo del mercado interno. El capítulo económico es el que permitiría esta posibilidad; de ahí la importancia de que lo que se negocie se apege al principio de respeto a los lineamientos de la OMC.

La fase final de negociaciones que se inició en el último trimestre de 1998 adoptará las medidas y el calendario para la supresión progresiva y recíproca de restricciones respecto a movimientos de bienes, servicios, capital y de pagos entre las partes, para lo cual será necesario llegar a compromisos relativos a la definición, el contenido, la extensión y la naturaleza de los conceptos que implícita y explícitamente forman parte de este acuerdo en lo referente al comercio, la inversión y los flujos de capital. El principio de "trato nacional" debe ser el fundamento de las negociaciones sobre el alcance de la liberalización y de los períodos de transición. Naturalmente, deben existir cláusulas que den cabida a restricciones justificadas por razones de seguridad, orden y salud públicos y defensa, al igual que por dificultades en el funcionamiento de las políticas cambiaria, monetaria o de balanza de pagos o por imposición de restricciones financieras a terceros países.

En esa perspectiva se debe situar la negociación que conduzca a una zona de libre comercio entre la Unión Europea y México, como muestra la intencionalidad del modelo acordado para que

la eliminación de tarifas sea bilateral y preferente. Las negociaciones deben llevar a la liberación progresiva y recíproca del intercambio de bienes y servicios al igual que de los movimientos de capitales y de pagos. Lo mismo debería ocurrir con las compras del sector público y los compromisos para un mayor respeto a la propiedad intelectual. Asimismo, las políticas de competencia y la solución de controversias tendrán que negociarse de forma bilateral. Así, se precisa la asistencia recíproca en materia aduanera y de reglas de origen claras a fin de tener una adecuada desgravación arancelaria. El comercio de servicios y la libre circulación de capital, así como la liberalización de las condiciones de inversión, se plantean como áreas ineludibles de negociación y de acuerdo.

Al extenderse a 27 ámbitos, el capítulo de cooperación es mucho más amplio que el acuerdo de 1991. La ampliación y el refuerzo de aquélla se aseguran por medio de una cláusula evolutiva. En ese renglón es fundamental un acercamiento entre empresarios que profundice la cooperación en los campos de la administración, el ambiente y la ciencia, la tecnología y la educación. Los sectores de la informática y las telecomunicaciones se vislumbran como claves para impulsar la nueva fase de cooperación, pero también es importante el nuevo aliento a la creación de empresas conjuntas y a la posibilidad de que México participe en proyectos con Europa.

La liberación de los pagos corrientes, los movimientos de capital y la promoción de las inversiones son campos de especial interés para el logro de este tipo de cooperación. En el artículo 15 sobre el fomento de las inversiones se establece que la cooperación en este campo debe conducir al establecimiento de mecanismos de información, identificación y divulgación de los marcos legales y de las oportunidades respectivas, al igual que apoyar el desarrollo de un entorno favorable a la inversión, incluidos acuerdos de promoción y protección de las inversiones, los orientados a evitar la doble tributación y otros que tengan el propósito de simplificar y armonizar procedimientos administrativos. Con estos acuerdos específicos se establecen elementos para la cooperación y el impulso para el desarrollo de proyectos de inversión en los sectores minero (artículo 22), de la energía (artículo 23), de los transportes (24) y del turismo (25).

El artículo 16 establece un compromiso para la cooperación en servicios financieros conforme a las legislaciones, reglamentos y políticas de cada una de las partes, así como a las normas y disciplinas del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios. Para ello, las partes se comprometen a aumentar el entendimiento y el conocimiento mutuo sobre los respectivos entornos comerciales y a realizar intercambios sobre reglamentos, supervisión y control financiero para fomentar el mejoramiento y la diversificación de la productividad y de la competencia en este tipo de servicios. En particular las partes se comprometen a facilitar el uso de servicios financieros a las pequeñas y medianas empresas (artículo 17). En apoyo a este objetivo se establece el compromiso para instar al Banco Europeo de Inversiones a incrementar sus actividades en México (artículo 44).

Sin embargo, los acuerdos sobre movimientos de capital y pagos no podrán estar vigentes en tanto no se adopten las deci-

3. Comité Económico y Social, dictamen sobre "Las relaciones entre la Unión Europea y México", Unión Europea, Bruselas, 21 de diciembre de 1995, CES 1459/ES-gf, p. 11.

siones previstas respecto al comercio de bienes (artículo 5), al comercio de servicios (6), a la contratación pública (10) y a la competencia (11), como lo determina el artículo 60 sobre la entrada en vigor del Acuerdo. Este elemento define una tendencia en las negociaciones de que las cuestiones comerciales tendrán que definirse como base para los compromisos en otros campos, en especial el de inversiones y flujos de capital.

Algunas preocupaciones fundamentales que se derivan del texto son: que no se reconocen las asimetrías entre las partes; se destaca la fuerza jurídica del acuerdo en lo relacionado al comercio y las inversiones, pero no en lo que se refiere a los temas políticos, como los derechos humanos y ambientales; se carece de mecanismos de evaluación que lo hagan viable o permitan hacer correcciones en el camino, y se declara como aceptable la participación de la sociedad civil en la concertación, pero las negociaciones son a puerta cerrada.⁴

EL AVANCE EN EL COMERCIO INTERREGIONAL

De 1958 a 1980 las exportaciones de América Latina a la CEE crecieron de 2 500 a 16 000 millones de ecus; las importaciones de la primera al bloque europeo crecieron de 2 000 a 13 000 millones de ecus (véase el cuadro 1).

A principios de los ochenta el relativo equilibrio del comercio interregional se desvaneció, pues las exportaciones de América Latina siguieron creciendo hasta alcanzar 29 000 millones de ECUS en 1985, mientras que las importaciones interrumpieron su ritmo de crecimiento para recuperarlo hasta principios de los noventa. En esta década el intercambio comercial renovó la tendencia de crecimiento, lo cual es congruente con el hecho de que de 1990 a 1996 América Latina fue la región del mundo más dinámica en materia comercial, con una tasa anual promedio de crecimiento de 8.5% de sus exportaciones y 11% de las importaciones. Estos niveles son muy superiores a los mundiales, que en dicho período fueron de 5.5 y 6 por ciento en promedio anual, respectivamente. Así, el mercado latinoamericano se ha convertido en un conveniente receptor de importaciones, lo que se manifiesta con claridad en el intercambio con los países europeos: sus exportaciones subieron de 15 000 millones de ecus en 1990 a 44 800 millones en 1997. Ello ocurre a pesar de que el crecimiento exportador de la Unión Europea estuvo por debajo del mundial, al situarse en 5%, mientras las importaciones lo hicieron en sólo 4 por ciento.

El elemento más sobresaliente de esta relación es que, excepto 1975, los saldos del comercio entre 1958 y 1992 muestran una relación de intercambio favorable a América Latina que se torna aún más marcada en la década de los ochenta, cuando en 1985

4. Éstas y otras preocupaciones han sido apuntadas y manifestadas públicamente por el grupo Ciudadanos de México ante la Unión Europea. "Primer informe de organizaciones sociales mexicanas en torno al Acuerdo de Colaboración Económica, Coordinación Política y Cooperación Comercial entre la Unión Europea y México", marzo de 1998.

el excedente alcanza un nivel sin precedente de 15 200 millones de ecus. La explicación es sencilla. Ello resulta del ajuste del comercio interregional a la tendencia general que experimentó la balanza comercial latinoamericana como producto de la contracción de las importaciones que impuso la política de ajuste. Ese ajuste tuvo como propósito generar excedentes financieros que permitieran a esos países cumplir con sus compromisos de pago con la banca internacional. Los excedentes logrados con la CEE son parte del éxito de las políticas que mantuvieron deprimidos los mercados nacionales de América Latina durante dicha década. La caída de ese excedente en 1986 refleja, por otra parte, el papel predominante de las exportaciones de petróleo, en especial provenientes de México.

Esta característica del comercio interregional cambió de manera radical en 1993, cuando América Latina comenzó a experimentar un creciente déficit que en 1997 llegó a 10 600 millones de ecus (véase el cuadro 1). Ello fue resultado de un crecimiento de las importaciones de 130% en los seis primeros años de la década, mientras que la cifra de las exportaciones fue de sólo 13%. No queda duda de que América Latina se ha convertido en un excelente mercado para los productos europeos, en tanto que los bienes latinoamericanos aún no logran establecer una base sólida en el nuevo entorno europeo.

MÉXICO EN EL COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA

En contraste con la situación latinoamericana, hasta 1980 México registró déficit en su relación comercial con la Unión Europea (véase el cuadro 2), saldo que se revirtió en los años ochenta debido a la política de promoción de exportaciones y al estricto control de las importaciones establecido en 1982. La política comercial instrumentada a partir del estallido de la crisis de la deuda externa logró revertir la tendencia que caracterizaba no sólo a la relación de México con ese bloque, sino en general su balanza comercial. Sin embargo, en 1989 se aprecia el retorno a la condición previa con un déficit comercial de 759 millones de ecus que rápidamente creció hasta 4 500 millones en 1994. La crisis de diciembre de ese año hizo posible una reducción del déficit, en parte por un aumento de las exportaciones, pero sobre todo por un menor monto de las importaciones. Cabe señalar que en estos últimos años ese déficit se ha reducido, pero no desaparecido, como ocurrió con el que se tenía con Estados Unidos.

Ese comportamiento es congruente con la tendencia general de la balanza comercial mexicana, que en 1989 regresó a su condición deficitaria. Por supuesto, no se puede menospreciar el papel del precio del petróleo en ese fenómeno, dada la importancia relativa de ese producto en el total exportado a Europa. Este déficit responde a la caída de las exportaciones mexicanas con respecto a las compras totales de la Unión Europea, que pasaron de 9.9% en 1975 a 3.6% en 1997.

Las tendencias que se manifiestan en el comercio de México con países específicos de la Unión contribuyen a explicar esta tendencia general. A ocho de ellos corresponde más de 90% del intercambio, mientras que los otros desempeñan un papel muy

secundario. Sin embargo, en los años noventa se aprecia un crecimiento en la participación del segundo grupo frente al primero, que prácticamente duplica su proporción relativa. Llama la atención que ello se deba al crecimiento del comercio con Irlanda desde 1994.

El lugar preponderante en el comercio bilateral corresponde a Alemania, que constituye el segundo mercado de los productos mexicanos: recibe 18% de las exportaciones mexicanas, aunque suministra 40% del total de importaciones provenientes de la Unión Europea.

A España se exporta la mayor parte, aunque su papel como receptora de las exportaciones mexicanas se ha reducido de manera sistemática desde principios de los ochenta. En 1981, cuando España aún no pertenecía a la Unión, las exportaciones de México a ese país representaban 53% del total de envíos a los 15 países que hoy pertenecen a la Unión; en 1997, ya como miembro de ésta, sólo recibe 24%. Al mismo tiempo, se aprecia un constante dinamismo de las exportaciones españolas hacia México: pasaron de 0.8 a 14.8 por ciento del total de 1975 a 1994, aunque en 1997 esa participación se redujo a 9.9%. Estos datos evidencian que el comercio entre México y España apunta al fracaso del supuesto de que su entrada a la Unión fortalecería las relaciones entre Europa y América Latina al constituirse en el puente entre los dos continentes. De manera progresiva esa hipótesis resulta cada vez menos factible.

Un desglose de los productos comerciados permite apreciar que México ha logrado un grado apreciable de diversificación en sus exportaciones a la Unión. A mediados de los años ochenta, cerca de 70% del total exportado por México a la CEE lo constituían los aceites crudos de petróleo. En segundo lugar se ubicaron los motores para automóviles, mientras que el café crudo en grano sin cáscara ocupó el tercer lugar y el cobre en concentrados el cuarto. Estos cuatro productos contabilizaron 79.5% de las exportaciones en 1987; el restante 19% se componía de cerca de otros 100 productos, entre los que destacaban alimentos sin procesar, productos petroquímicos, productos minerometalúrgicos y fibras textiles sintéticas. En 1997, por el contrario, el petróleo sólo representó 24%, mientras que las manufacturas constituyeron 42%; entre ellas resaltan la maquinaria y equipo, con 21.8%, y los accesorios automovilísticos, con 8.9%. Los productos químicos aportaron 16%, siendo los de la química básica los más importantes (7.5%). Por su parte, las materias primas sólo aportaron 10.4% y los alimentos, 4.2%. Además, en la actualidad la concentración se ha reducido, ya que 20 productos representan 60% de las exportaciones, aunque hay que reconocer que cuatro de ellos todavía constituyen 40% del total exportado.

Las importaciones mexicanas procedentes de la Unión Europea han mantenido un alto grado de diversificación si se considera que los principales 20 productos constituyen sólo 21.6% del total, aunque en este porcentaje se aprecia un peso significativo de partes y accesorios diversos para automóviles, con 7.6%. Un elemento destacable de estas importaciones es su tendencia descendente, aunque con algunas fluctuaciones de corto plazo. De su máximo de 22% del total importado por México en 1970, se ubicó en 12% en 1984, para luego incrementarse

C U A D R O 1
COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA CON AMÉRICA LATINA, 1958-1997
(MILLONES DE ECUS)

	Exportaciones		Importaciones		Saldo
	Valor	Tasa de crecimiento	Valor	Tasa de crecimiento	
1958	1 925		2 486		-561
1960	2 126	10.4	2 777	11.7	-651
1965	2 173	2.2	3 728	34.2	-1 555
1970	3 625	66.8	4 907	31.6	-1 255
1975	7 816	115.6	7 515	53.1	301
1980	13 177	68.6	16 349	117.6	-3 172
1981	16 373	24.3	20 317	24.3	-3 944
1982	14 751	-9.9	21 722	6.9	-6 971
1983	12 327	-16.4	24 586	13.2	-12 259
1984	14 269	15.8	27 921	13.6	-13 652
1985	14 630	2.5	29 882	7.0	-15 252
1986	13 830	-5.5	20 046	-32.9	-6 216
1987	13 489	-2.5	19 350	-3.5	-5 861
1988	13 221	-2.0	23 047	19.1	-9 826
1989	15 109	14.3	26 047	13.0	-10 938
1990	15 067	-0.3	25 356	-2.7	-10 289
1991	17 505	16.2	25 903	2.2	-8 398
1992	20 048	14.5	24 506	-5.4	-4 458
1993	25 457	27.0	23 317	-4.9	2 140
1994	30 784	20.9	28 656	22.9	2 128
1995	32 390	5.2	30 428	6.2	1 962
1996	35 537	9.7	30 276	-0.5	5 261
1997	44 885	26.3	34 271	13.2	10 614

Fuente: Eurostat, 1958-1992: *External Trade and Balance of Payments*; 1993-1997: Eurostat, *External and Intra-European Union Trade*.

C U A D R O 2
COMERCIO DE MÉXICO CON LA UNIÓN EUROPEA, 1958-1997
(MILLONES DE ECUS)

	Exportaciones	Importaciones	Saldo
	1958	142	174
1960	172	213	-41
1965	213	309	-96
1970	163	516	-353
1975	374	1 019	-645
1979	757	1 732	-975
1980	2 000	2 491	-491
1981	3 803	3 682	121
1982	4 420	2 982	1 438
1983	5 053	2 061	2 992
1984	5 144	2 232	2 912
1985	5 129	2 809	2 320
1986	2 234	2 043	191
1987	2 924	1 847	1 077
1988	2 456	2 296	160
1989	2 756	3 515	-759
1990	2 947	3 881	-934
1991	3 052	4 829	-1 777
1992	2 932	5 720	-2 788
1993	2 400	6 200	-3 800
1994	2 719	7 126	-4 407
1995	3 208	4 511	-1 303
1996	3 169	5 128	-1 959
1997	3 740	7 388	-3 648

Fuente: Elaborado con datos de Eurostat: 1958-1992. *External Trade and Balance of Payments*, series 6B 1993-1997: Eurostat, *External and Intra-European Union Trade*.

hasta 16.8% en 1990. En los noventa la tendencia continúa a la baja: llegó a 9% del total en 1997. Ello ocurre no obstante que en términos absolutos sus montos pasaron de 1 251 millones de dólares en 1975 a 9 899 millones en 1997. Estos datos sugieren una pérdida de dinamismo en las relaciones comerciales durante los últimos años, algo paradójico si se considera que ha sido durante estos años que se ha dado un mayor acercamiento político y diplomático. Los resultados comerciales de los años noventa no parecen justificar los repetidos intentos por fortalecer el diálogo entre la Unión Europea y América Latina, en general, y México, en particular, a fin de concretar los acercamientos propuestos desde los años sesenta y setenta. La experiencia reciente de México parece mostrar una alta correlación con lo que ocurre en el ámbito latinoamericano. Así, México se convierte en un receptor de exportaciones de la Unión Europea, sin que sus productos logren penetrar en ese mercado.

Los factores condicionantes de la relación bilateral

En la explicación de estos resultados se pueden apuntar cuatro factores determinantes: a) el incremento en la dependencia comercial de México con Estados Unidos, que se acentuó con la política de apertura puesta en marcha desde mediados de los ochenta y fortalecida en el régimen de Carlos Salinas con la firma y entrada en vigor del TLCAN; b) la crisis monetaria y bancaria, que se inició con la crisis cambiaria de diciembre de 1994; c) el fortalecimiento de las relaciones dentro de la unión a partir de que el programa del mercado único tomó forma a inicios de los noventa, con lo cual se fortaleció el comercio intraunionista a costa del intercambio con el exterior, y d) la actitud proteccionista que ha caracterizado a los países de la Unión Europea, lo cual debe ser un elemento ampliamente considerado en las negociaciones en curso. Este trabajo se concentra en este último factor, ya que los otros, aunque cardinales en un análisis más amplio de la posición de México, no tienen una incidencia directa que se pueda alterar en forma inmediata con las negociaciones.

MÉXICO EN EL PROTECCIONISMO EUROPEO

El establecimiento de un mercado único a mediados de los ochenta se presentó como la oportunidad de recuperar el crecimiento europeo, pero también ha tenido visos de un mayor aislamiento y proteccionismo de los miembros de la Unión.⁵ La República Federal de Alemania abogó por una liberación completa de los mercados, pero ésta no fue siempre una posición compartida de manera unánime por los miembros de la Unión. De hecho, la perspectiva de imponer medidas proteccionistas, aunque fueran temporales, a productos particulares en el ámbito comunitario es algo que se consideró como válido, viable y necesario.

5. Carlos Roza, *La integración europea. Del Acta Única al Tratado de Maastricht*, UAM-Xochimilco, México, 1993.

Es cierto que la Comunidad tenía uno de los niveles de aranceles externos más bajos del mundo debido a que en los años setenta la negociación de la Ronda de Tokio llevó a una reducción significativa de dichos niveles, dejando su promedio en 2%, mientras que el de Estados Unidos fue de 3.6% y el de Japón de 4.1%. Sin embargo, también es cierto que el uso de barreras comerciales y medidas no arancelarias aumentó desde mediados de los setenta sobre la base de las restricciones cuantitativas para las importaciones que permitía el artículo 115 del Tratado de Roma. El GATT llegó a considerar a la CE como el principal introductor de las zonas grises, con más de la mitad de las 130 iniciativas que se pusieron en práctica en 1988.⁶ Esta actitud llevó al fortalecimiento de los reglamentos de origen, las normas de calidad y las fitosanitarias y las restricciones voluntarias al comercio. Aún más relevante es que el programa de 1992 se haya postulado en términos de "intercambio recíproco". Ello puso en duda y dio lugar a que perdieran validez los principios de la multilateralidad sobre los cuales se construyeron las instituciones internacionales de la posguerra.

En el proteccionismo moderno, o neoproteccionismo, las medidas *antidumping* han desempeñado un papel central, a tal grado que Finger ha postulado que "los mecanismos *antidumping* son la realidad actual de la protección".⁷ A partir de 1986 la Comunidad se mostró tan agresiva en esas cuestiones como lo fue previamente Estados Unidos. Finger argumenta que aunque el programa de Europa 92 pretendió una posición abierta al interior de la CEE, las acciones *antidumping* son el principal instrumento de la política comercial de la Unión Europea con el resto del mundo: "A partir de la ley *antidumping*, la Comisión y el Consejo han elaborado un arma de política comercial muy poderosa".⁸ Las transformaciones en la Unión perfilan así una tendencia hacia un "intercambio administrado", que al apartarse de los planteamientos multilaterales ha levantado serias dudas sobre el propósito de establecer el libre comercio de los libros de texto. La voluntad de la Unión Europea para establecer un libre comercio se vio aún más comprometida con su terquedad en las negociaciones para la reducir los subsidios agrícolas en las negociaciones de la Ronda de Uruguay. Ello llevó a un callejón sin salida que estancó dichas negociaciones y retardó su conclusión por tres años. Los acuerdos a los que finalmente se llegó no aseguran una liberalización absoluta del sector agrícola en el futuro inmediato.

La orientación proteccionista de los europeos es preocupante, pues dicha actitud no es nueva ni ha sido superada por los esfuerzos más recientes de liberalización comercial negociados en la Ronda de Uruguay; Esser define su posición de la siguiente manera: "El hecho de que las exportaciones manufactureras latinoamericanas a la Unión Europea con respecto al total de

6. E.U. Petermann, "Grey Area Trade. Policy and The Rule of Law", *Journal of World Trade*, vol. 22, núm. 2, 1988, p. 27.

7. J. Michael Finger, "Dumping and Anti-dumping: The Rhetoric and the Reality of Protection in Industrial Countries", *The World Bank Research Observer*, julio de 1992, p. 122.

8. *Ibid.*, p. 139.

envíos sean inferiores a la mitad de las dirigidas a Estados Unidos obedece a las medidas proteccionistas de aquélla”.⁹ La puesta en marcha del proceso conducente al mercado único demostró un amplio uso de medidas proteccionistas, en especial medidas no arancelarias. Aún más, el mercado único ha planteado un nuevo dilema. Según Vogel, a principios de los noventa se presentaron dos tendencias contradictorias: “Por un lado, presiones internas de organizaciones de consumidores y ambientalistas, a veces impulsados por los productores, indujeron a un número de naciones industriales a adoptar normas de regulación cada vez más estrictas y amplias, muchas de las cuales, explícita o implícitamente, restringen el comercio internacional. Por otro lado, para reducir el uso de la reglamentación como una barrera proteccionista y al tiempo preservar y mejorar los objetivos de una regulación protectora, se ha dado un incremento considerable en los esfuerzos internacionales para armonizar la reglamentación sobre salud, seguridad y ambiente”.¹⁰ Se plantea así una disyuntiva entre respetar el derecho de los ciudadanos a una reglamentación nacional autodeterminada al mismo tiempo que se quiere minimizar una regulación proteccionista que no se convierta en una barrera no arancelaria. Esta situación no es nueva; en particular en el sector de alimentos y bebidas tiene una larga historia, pero las dificultades parecen crecer con la creación del mercado.

En Europa la protección nacional al consumidor se ha convertido simplemente en protección y en la medida en que surgen nuevas controversias en la seguridad de los alimentos éstas se transforman en fuentes potenciales de mayor proteccionismo. A ello se ha llegado a denominar “el cuarto nivel de protección”.¹¹ Aparece así un indicio de que conforme se pretende eliminar las medidas no arancelarias de protección, se recurre a instrumentos cada vez más creativos y complejos, algunos de ellos prácticamente imposibles de detectar. Éste es el caso del llamado “efecto disuasión”, creado por la inseguridad que produce la amenaza o la posibilidad de que se impongan restricciones, como ocurre con el uso de medidas *antidumping* o impuestos compensatorios. Además, existe un elemento complementario con el que hay que contender en la actualidad: el regreso a la tarificación a la que ha llevado la búsqueda de soluciones a la protección no arancelaria. Naturalmente, este fenómeno se postula como temporal, pero eso está por verse.

En lo que sigue se revisa la estructura de protección en la Unión Europea y su importancia para América Latina y México en dos momentos diferentes: mediados de los ochenta y mediados de los noventa, y la evolución entre uno y otro punto. La deficiencia en que se incurre se refiere a que las formas en que

se presenta la información no son las mismas, aunque la fuente sí lo sea. En consecuencia, la comparación no puede hacerse sobre los mismos parámetros, pero se intenta acercarse lo más posible a este objetivo.¹²

Las condiciones a mediados de los ochenta

En 1986, 19.9% de las exportaciones latinoamericanas, clasificadas por país, se sujetaban a algún tipo de medida no arancelaria por parte de las naciones industriales (véase el cuadro 3). Este nivel, medido por el coeficiente de cobertura o porcentaje del valor total de las importaciones de un país sujetas a esa clase de medidas o a un grupo específico de ellas se elevaba en el caso de la CEE hasta 21.7%, por encima del de Estados Unidos o Japón.¹³ Algunos países experimentaron situaciones particularmente gravosas en sus exportaciones a la Unión Europea, como Argentina, para el cual el coeficiente llegó a 38.4%, y Uruguay, con 50.9 por ciento.

C U A D R O 3
COEFICIENTE DE COBERTURA DE MEDIDAS NO ARANCELARIAS A PAÍSES DE AMÉRICA LATINA EN 1986

	Países desarrollados				
	de economía de mercado	Estados Unidos	CEE	Japón	Otros
Argentina	36.8	33.6	38.4	21.7	56.3
Bolivia	4.8	4.6	0.4	35.5	5.7
Brasil	21.2	26.1	20.0	7.3	30.3
Colombia	18.9	29.4	9.7	2.2	28.7
Chile	15.6	11.8	19.6	12.5	6.3
Ecuador	17.0	4.9	26.0	61.0	44.3
México	14.7	14.5	9.4	28.3	6.9
Paraguay	8.0	19.0	1.4	13.9	5.7
Perú	15.1	7.3	15.4	30.8	3.0
Uruguay	38.3	14.5	50.9	12.1	24.2
Venezuela	10.6	13.4	17.5	0.1	42.4
<i>América Latina</i>	<i>19.9</i>	<i>18.9</i>	<i>21.7</i>	<i>14.2</i>	<i>26.8</i>

Fuente: R. Gonçalves y Juan A. de Castro, “El proteccionismo de los países industriales y las exportaciones de América Latina”, *El Trimestre Económico*, abril-junio de 1989, p. 451.

12. La fuente de información en ambos casos es la Base de Datos sobre Medidas de Control del Comercio de la UNCTAD. La dificultad radica en que los dos estudios utilizados para hacer esta comparación tienen propósitos diferentes, por lo cual difiere la forma de presentar la información. Lo ideal sería actualizar el trabajo de Reinaldo Gonçalves y Juan A. de Castro, “El proteccionismo de los países industrializados y las exportaciones de América Latina”, *El Trimestre Económico*, abril-junio de 1989, pp. 443-469, pero ello va más allá del propósito de este trabajo.

13. Los argumentos presentados sobre este tema tienen como fundamento el trabajo de Reinaldo Gonçalves y Juan A. de Castro, *op. cit.* Por coeficiente de cobertura los autores definen “el porcentaje del valor de las importaciones de un determinado país sujetas a medidas no arancelarias” (p. 446).

9. Klaus Esser, “Comercio e inversiones entre América Latina y Europa”, *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 4, México, abril de 1995, p. 323.

10. David Vogel, “Protective Regulation and Proteccionism in the European Community: The Creation of a Common Market for Foods and Beverages”, *Center For European Studies*, Harvard University, Working Paper Series, núm. 37, 1992, p. 3.

11. *Ibid.*, p. 49.

El caso de México fue, una vez más, divergente del de la situación general debido a que la Unión Europea gravaba menos las exportaciones mexicanas en el marco de la clasificación por país. Mientras Estados Unidos presentaba un coeficiente de 14.5% y Japón otro de 28.3%, el de la CEE sólo llegaba a 9.4%. La actitud proteccionista de Estados Unidos hacia México era evidente al recurrir este país más intensamente a las medidas no arancelarias para impedir el libre comercio entre las dos economías. El bajo nivel de protección arancelaria de la Unión hacia México parecería ser un signo de que sus relaciones se habían colocado en un lugar de cierto privilegio en el marco global de las relaciones de Europa con América Latina.

Cuando se examina la situación desde la cobertura de las medidas no arancelarias por tipo de producto (véase el cuadro 4), la CEE aparece como la región que más alto gravaba las exportaciones latinoamericanas. En 1986 su coeficiente de cobertura promedio fue 23.8%, mientras que Estados Unidos presentaba un coeficiente de 9.7%, Japón de 9.3% y otros países desarrollados de economía de mercado alcanzaban 15.1 por ciento.

Desde esta perspectiva la Unión Europea no sale bien librada. Su actitud proteccionista era evidente con niveles promedio de protección que manifiestan magnitudes 100% superiores a las de los demás países industrializados. La comparación entre los coeficientes promedio que la Unión Europea y los demás países de economía de mercado aplicaban a las exportaciones de América Latina (véase el cuadro 3), dan como resultado que los coeficientes de la Unión tiendan a ser los más elevados. La situación se torna más grave al observar que los productos en los cuales las medidas no arancelarias son mayores son aquellos en que América Latina tenía cierta dinámica exportadora manufacturera. En el cuadro 4 se aprecian que, con la excepción de las prendas de vestir, los demás productos manufacturados de exportación latinoamericanos tenían un coeficiente de cobertura superior al promedio aplicado por el resto de los países industriales a las economías de América Latina. Incluso, se observa el caso extremo del calzado, al que se aplicaba un coeficiente de 100%. En el hierro y el acero el coeficiente de 96.2% fue también prohibitivo. Incluso, el de las prendas de vestir no es particularmente bajo, pues sólo el de Estados Unidos es superior.

Las materias primas y los alimentos se enfrentaron a una situación distinta al ser el coeficiente de la CEE inferior al del resto de los países desarrollados de economía de mercado. La explicación puede residir en la participación que en estos productos tienen los países ACP (África, Caribe, Pacífico), lo cual reduce significativamente los promedios.

Esta evidencia haría pensar que para México el grado de cobertura de las medidas no arancelarias de la CEE era más bajo que para la mayoría de los países de la región, pero no fue así.

C U A D R O 4

COEFICIENTE DE COBERTURA DE MEDIDAS NO ARANCELARIAS POR GRUPOS DE PRODUCTOS, 1986

	Países desarrollados de economía de mercado	Estados Unidos	CEE	Japón	Otros
Productos alimenticios	25.1	26.3	23.9	32.7	37.9
Productos alimenticios y animales vivos	26.8	27.4	26.8	31.3	38.2
Semillas oleaginosas y nueces	9.5	48.2	—	32.6	32.7
Aceites animales y verduras	5.9	7.1	1.3	—	68.2
Materias primas y agrícolas	11.1	33.8	4.9	5.9	8.1
Minerales y metales	12.6	24.3	9.1	9.1	4.4
Hierro y acero	65.0	75.4	96.2	—	21.7
Metales no ferrosos	6.5	0.3	14.6	—	—
Combustibles	6.9	—	29.3	0.4	6.0
Sustancias químicas	22.2	21.8	4.0	47.0	37.1
Manufacturas					
Excluidas las sustancias químicas	18.6	11.8	44.9	2.4	15.7
Cueros	4.8	—	9.4	1.4	8.3
Hilados y tejidos textiles	75.6	75.0	96.8	16.8	17.6
Prendas de vestir	72.4	87.6	39.7	—	32.1
Calzado	21.6	—	100.0	10.4	79.8
Total, excepto combustibles	19.3	18.9	21.7	14.2	26.8
Total	14.1	9.7	23.8	9.3	15.1

Fuente: R. Gonçalves y Juan A. de Castro, "El proteccionismo de los países industriales y las exportaciones de América Latina", *El Trimestre Económico*, abril-junio de 1989, p. 452.

En cuanto a productos específicos, los coeficientes respectivos han tendido a ser más altos que los aplicados por Estados Unidos y Japón. Los altos niveles de protección para el hierro y el acero y para productos químicos y textiles han sido singularmente relevantes, pues se trata de ramas en que se ha centrado el auge exportador mexicano de bienes manufacturados de los últimos años. El acero y los textiles, reconoce la propia Comunidad, han sido especialmente conflictivos en las relaciones de la Unión Europea y México.¹⁴ Por un acuerdo, en el marco del cuarto Convenio Multifibras, México restringe de modo voluntario sus exportaciones textiles. Además, el país fue afectado por los impuestos provisionales *antidumping* establecidos en 1988 por la CEE para algunos productos textiles y siderúrgicos. No es temerario afirmar que las condiciones para lograr un mayor intercambio con la Unión Europea no fueron las óptimas, en particular en el sector manufacturero.

Las condiciones a mediados de los noventa

En el informe sobre medidas arancelarias y no arancelarias de los países de la OCDE se establece que, en términos del coeficiente de frecuencia, que indica el porcentaje de las líneas aran-

14. Parlamento Europeo, *Informe sobre las relaciones económicas y comerciales entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos Mexicanos*, Documento de sesión, 1988-1989, 19 de diciembre de 1988, serie A, Doc. A2-0328/88, p. 17.

celarias afectadas por alguna medida no arancelaria o por un grupo específico de éstos sin consideración de que los productos afectados sean realmente importados, "muchos menos productos se enfrentan a dichas medidas en 1996 que en 1993".¹⁵

Esto se reconoce como uno de los resultados más significativos de la Ronda de Uruguay. El cuadro 5 muestra cómo de 1988 a 1996 se redujo de manera significativa el porcentaje de importaciones sujetas a las citadas medidas. En la Unión Europea se pasa de 26.6 a 19.1 por ciento de todas las importaciones, pero también muestra que ésta recurre a estas medidas en una mayor proporción de sus importaciones que Estados Unidos y Japón y que esta mayor propensión no cambió de 1988 a 1996. La forma predominante de éstas la constituyen las restricciones cuantitativas, sobre todo en la forma de restricciones a las exportaciones y licencias no automáticas de importación. También se observa que la Unión emplea una mayor variedad de medidas de control de precios, pues en este renglón Estados Unidos se concentra en medidas *antidumping* y compensatorias.

No se puede pasar por alto que en Estados Unidos y la Unión Europea el grado de protección no arancelaria es mayor que en otros países. Al respecto, aquél aparece como el país más proteccionista, ya que sólo 37% de sus capítulos arancelarios están libres de alguna medida no arancelaria.¹⁶ La situación no es tan drástica en la Unión, ya que la relación se ubica en 59%. En contraste, en Suiza, Noruega e Islandia ese porcentaje se aproxima a 90. Ello significa que en la Unión Europea todavía 40% de las fracciones arancelarias están sujetas a algún tipo de las citadas medidas. La siguiente observación de la OCDE es muy reveladora de esta tendencia y refuerza el punto que se pretende en este apartado: "En Finlandia y Suecia las medidas no arancelarias han llegado a tener mayor importancia como resultado de su admisión en la Unión Europea".¹⁷ Hay que reconocer, no obstante, que ésta es la que más ha logrado reducir ese tipo de protección, en especial de 1993 a 1996, aunque en términos relativos su incremento en capítulos libres de dichas medidas (47%) es menor que el de Estados Unidos (54%), pero muy superior al de Japón, que sólo incrementó 12% el número de capítulos exentos. Pero por este avance en Estados Unidos no se condona que aún 60% de sus capítulos sigan sujetos a algún tipo de medida no arancelaria.

Los coeficientes de frecuencia del cuadro 6 muestran que las medidas citadas se han concentrado en algunos sectores. La Unión Europea las aplica en la agricultura, la silvicultura y la pesca, en el sector primario, y alimentos, textiles e industrias metálicas básicas, en el manufacturero. Éstos son también los rubros en que se concentra la protección estadounidense y la japonesa, aunque en proporciones diferentes. En general puede apreciarse que la reducción de aquéllas fue más o menos similar de 1988 a 1993, a un paso relativamente lento que se aceleró de 1993 a 1996, sobre todo en la Unión Europea por las

reducciones en alimentos e industrias metálicas; sin embargo, en textiles y vestido el grado de protección se incrementó. Por el contrario, Estados Unidos las redujo en este último sector pero las mantuvo altas, aunque a un menor nivel, en las industrias metálicas. Esta protección en textiles y vestido es central para Japón, dado que durante todo ese período se mantuvo constante el nivel. Esta reordenación de la protección se manifiesta también en el incremento de la protección efectiva a medida que los productos tienen un mayor grado de transformación; esto es, en el escalamiento de aquellas medidas en la Unión Europea y Estados Unidos. Esto se reconoce como un obstáculo al procesamiento local de productos primarios y, en consecuencia, un desincentivo para la industrialización de los países en desarrollo. El fenómeno se concentra en los productos semiterminados, en los cuales el grado de protección no arancelaria prácticamente no se modificó; de 1988 a 1996 se mantuvo en Estados Unidos en cerca de 24% y en la Unión en 11%, no obstante que para las manufacturas en general el coeficiente pasó de 11.9 a 6.9 por ciento en el primero y de 6.5 a 0.2 por ciento en la segunda.¹⁸ A diferencia de Estados Unidos, la Unión mantuvo un grado significativo de medidas no arancelarias en los bienes manufacturados terminados con escasa variación durante este último decenio, al modificarse de 8.1 al 6.9 por ciento, mientras que el de Estados Unidos se redujo de 5.11 a 2.2 por ciento.

No tiene mayor ciencia apuntar que esta orientación de la protección no arancelaria afecta principalmente a los países en desarrollo y entre ellos a los mercados emergentes, que desde la crisis de la deuda externa han intentado desarrollar ventajas comparativas en estos sectores mediante la puesta en marcha de un modelo de desarrollo basado en la promoción de las exportaciones.

Si bien es cierto que se ha registrado un descenso en la protección no arancelaria, ésta es aún significativa. Igualmente preocupante es que el uso de la protección tarifaria es también todavía alta. En la Unión Europea, de 1988 a 1996, el número de fracciones arancelarias libre de algún impuesto pasó de 10.5 a 11.4 por ciento del total, lo cual es muy bajo comparado con países como Japón, Canadá, Noruega, Australia y Nueva Zelanda, en los cuales ese coeficiente se ubica entre 25 y 50 por ciento.¹⁹ El caso de Estados Unidos es aún más grave, pues el porcentaje se incrementó de 17.4 a 17.8 en dicho período, aunque se debe reconocer que de 1988 a 1993 se había reducido a 14.4%. El hecho es que en la Unión Europea cerca de 90% de las fracciones arancelarias están sujetas a algún nivel de protección tarifaria. En defensa de esta situación, la OCDE sostiene que ello puede atribuirse al proceso de tarifación al que llevó la Ronda de Uruguay para reducir la protección no arancelaria. La OCDE reconoce que "la protección tarifaria en el sector agrícola, alta ya en 1993, se ha incrementado en 1996 con la tarifación de las medidas no arancelarias". En comparación con lo que se vio para mediados de los ochenta, la situación no cambia en los noventa, aun después de la Ronda de Uruguay.

15. OCDE, *Indicators of Tariff and Non-Tariff Trade Barriers, Update 1997*, p. 19.

16. *Ibid.*, p. 61.

17. *Ibid.*, p. 19.

18. *Ibid.*, p. 63.

19. *Ibid.*, p. 44.

C U A D R O 5

PENETRACIÓN DE LAS PRINCIPALES MEDIDAS NO ARANCELARIAS (MNA) EN ESTADOS UNIDOS, LA UNIÓN EUROPEA Y JAPÓN

Categorías de MNA	Estados Unidos			Unión Europea			Japón		
	1989	1993	1996	1988	1993	1996	1989	1993	1996
Todas las MNA	25.5	22.9	16.8	26.6	23.7	19.1	13.1	12.2	10.7
MNA principales	25.5	22.9	16.7	25.2	21.8	15.1	12.5	11.3	10.0
Restricciones cuantitativas	20.4	18.1	10.9	19.5	17.2	13.1	11.7	10.5	9.2
Restricciones a las exportaciones	19.5	13.1	10.8	15.5	13.9	11.4	0.3	0.1	-
Licencias no automáticas	-	-	-	4.4	3.5	1.5	8.9	8.9	8.6
Otras restricciones cualitativas	6.6	5.6	0.6	0.2	0.2	0.2	2.8	1.6	0.6
Medidas de control de precios (MCP)	17.8	10.8	7.6	12.4	8.4	3.2	0.8	0.9	0.7
Cargos variables	0.1	-	0.1	6.3	5.4	1.4	0.8	0.9	0.6
AD/CV y VEPR	17.8	10.8	7.6	2.6	1.9	0.9	-	-	-
Otras MCP	-	-	0.1	4.3	1.1	1.0	-	-	-

Fuente: OCDE, *Indicators of Tariff and Non-tariff Trade Barriers, Update 1997*, p. 53.

Si bien la explicación anterior parece razonable, no justifica el incremento de tarifas internas pico, las tasas cuyo nivel excede tres veces la tasa de nación más favorecida promedio simple que se dio de 1988 a 1996. En la Unión Europea esta situación es particularmente negativa si se considera que éstas llegan a 4.8% de las fracciones, cuando en 1988 sólo eran de 2.2%, un incremento superior a 50%. De igual modo, aunque en menor magnitud, Japón tuvo un incremento, al pasar de 5.3 a 6.8 por ciento, mientras que Estados Unidos registró una ligera reducción, al pasar de 4.5 a 3.8 por ciento.

Otro suceso negativo que ocurrió de 1993 a 1996 es el incremento en la varianza de las tasas entre productos, que se manifiesta en el aumento de la desviación estándar. La mayor dispersión de las tasas tarifarias agrava la distorsión en las decisiones económicas y de intercambio comercial y torna más compleja la estructura de protección. En Estados Unidos el número de fracciones con desviación estándar superior a 10 permanece relativamente estable en todo el período, mientras en Japón los incrementos que se dieron entre 1988 y 1993 se eliminaron de 1993 a 1996. En la Unión Europea la tendencia es del todo opuesta, al permanecer la situación relativamente estable de 1988 a 1993 y luego crecer de modo extraordinario de 1993 a 1996, al pasar, por ejemplo, de 9 a 65 incisos con incrementos considerables en la desviación estándar.²⁰

Otro factor de especial relevancia para los países en desarrollo es el cambio en el proceso de escalamiento de tarifas que ocurrió como resultado de la Ronda de Uruguay. Antes de esa negociación las materias primas tenían menores tarifas que los bienes semimanufacturados y terminados, lo que se invirtió desde 1993. En el ámbito general las modificaciones parecen insignificantes (véase el cuadro 7), ya que Estados Unidos y Japón mantienen constante su coeficiente, el primero en 6.2% y el segundo en 6.7%. La Unión Europea tiene un ligero crecimiento de 7.6 a 8.2 por ciento. Sin embargo, en el desglose por grado de transformación, las diferencias son significativas y ma-

nifiestan considerables perjuicios para las economías en desarrollo. Las materias primas en la Unión muestran un incremento considerable, cercano a 70%, en el número de fracciones sujetas a tarifas, aunque en este renglón Estados Unidos incurre en mayor agravio al registrar un incremento de cerca de 100%. Sin embargo, aquélla es la que más eleva el número de fracciones de materias primas manufacturadas, al pasar de 5.2 a 11.5 por ciento. Un aumento igualmente notable se presenta en los bienes manufacturados terminales, cuyo coeficiente pasa de 7.8 a 10.8 por ciento.

Las modificaciones tarifarias de los últimos años permiten a la OCDE apuntar que "el nivel general de protección tarifaria es más bajo en Estados Unidos y Japón que en la Unión Europea".²¹ Esto se comprueba con mayor claridad al comparar las tasas arancelarias promedio para diferentes tipos de bien, como se aprecia en el cuadro 8. Los niveles promedio generales son más altos para la Unión que para Estados Unidos o Japón. A su favor tiene el hecho de que su tendencia es a la reducción, al igual que ocurre con Japón. Por el contrario, la tendencia en Estados Unidos es de crecimiento, al pasar de 4.4 a 5.2 por ciento de 1989 a 1996. Por esta razón el diferencial entre la Unión Europea y Estados Unidos se reduce pero, por otro lado, se incrementa el correspondiente entre la primera y Japón.

Estos promedios más altos son el resultado de tasas más elevadas en la mayoría de productos, excepto textiles y vestido, en los cuales los de Estados Unidos y Japón mantienen tasas superiores. En alimentos, bebidas y tabaco las tasas de la Unión Europea son particularmente altas y con una tendencia a ascender desde finales de los ochenta y que en 1996 llegan a 32.5%. En los sectores de papel, químicos y productos metálicos los niveles de 1996 son relativamente mayores que en Estados Unidos y mucho más altos que en Japón. En el resto de los sectores los niveles de la Unión y de Estados Unidos son equivalentes y mucho más altos que los de Japón. No se requiere mayor análisis para deducir que esta estructura de la protección, principal-

20. *Ibid.*, p. 44.21. *Ibid.*, p. 18.

C U A D R O 6

ESTADOS UNIDOS, LA UNIÓN EUROPEA Y JAPÓN: PENETRACIÓN DE LAS PRINCIPALES MEDIDAS NO ARANCELARIAS (COEFICIENTES DE FRECUENCIA, EN PORCENTAJES)

Descripción	Estados Unidos			Unión Europea			Japón		
	1989	1993	1996	1988	1993	1996	1989	1993	1996
Agricultura	5.5	3.6	2.8	20.6	14.8	8.5	11.3	10.3	7.0
Manufacturas	27.3	24.7	17.9	26.2	22.8	13.4	12.8	11.7	10.3
Alimentos, bebidas y tabaco	14.5	12.1	2.8	50.7	44.2	17.2	22.2	12.4	5.9
Textiles y vestido	82.6	69.9	67.5	84.1	71.6	68.3	31.9	32.0	31.9
Madera y productos de madera	3.5	0.6	0.6	-	-	-	-	-	-
Papel y productos de papel	1.3	1.3	1.1	2.7	0.4	0.7	-	-	-
Químicos y productos del petróleo	8.7	5.8	3.3	5.4	5.1	2.9	0.9	0.9	0.9
Productos minerales no metálicos	9.8	5.3	3.6	6.6	0.2	-	-	-	-
Industrias metálicas básicas	53.4	57.1	30.4	37.5	19.0	0.6	5.5	6.1	5.1
Productos metálicos fabricados	10.2	13.8	5.9	4.1	2.3	-	-	-	-
Otras manufacturas	4.4	1.1	1.7	1.4	2.0	-	-	-	-

Fuente: Elaborado con información de OCDE, *Indicators of Tariff and Non-tariff Trade Barriers, Update 1997*, p. 57.

mente en aquéllas, no es particularmente benéfica para los países emergentes, como los latinoamericanos, que han intentado una restructuración industrial que privilegia el desarrollo de los sectores manufactureros.

EL RETO

La actitud proteccionista de la Unión Europea tiene una relevancia central y es alarmante que con la aplicación de estas medidas sean las economías en desarrollo las más perjudicadas. El acercamiento bilateral que se busca debe procurar una posición menos proteccionista de la Unión. La falta de transparencia de las medidas no arancelarias es lo que ha permitido a los europeos argumentar que el escaso vínculo interregional se deriva de la incapacidad de América Latina para ser competitiva en los mercados europeos y para hacer uso amplio y apropiado del sistema generalizado de preferencias. No se puede negar que hay algo de verdad en este argumento, pero también hay algo de falaz. En primer lugar no hay que minimizar que dicho sistema en el caso de América Latina sólo ha cubierto cerca de 50% de sus exportaciones, mientras que para otras regiones ha llegado hasta 80 por ciento.

Como se pudo ver, los productos industriales soportan el uso más generalizado de medidas arancelarias y no arancelarias europeas, con niveles promedio más elevados que los del conjunto de las economías desarrolladas de mercado. Son también estos sectores en los que se encuentra el mayor dinamismo exportador latinoamericano.

Desde mediados de los años noventa los países europeos practican un grado menor de protección no arancelaria pero a cambio de una nueva fuerza en la protección arancelaria. El que ésta sea más transparente no implica que su reducción o eliminación sea un proceso garantizado. Por supuesto, un acuerdo de libre comercio debería eliminarlos, pero igual se buscaba con las negociaciones de la Ronda de Uruguay y ello no ocurrió.

INVERSIÓN Y FLUJOS DE CAPITAL

En este acuerdo de asociación la libertad de los capitales se defiende al proponer "fomentar la liberalización progresiva y recíproca de los movimientos de capital y de pagos" (artículo 8) como un objetivo central. La preocupación actual debe ser la forma en que esta negociación se sustente en el marco del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) que se negocia entre los miembros de la OCDE,²² por medio del cual el capital transnacional pretende adquirir más libertades e imponer mayores obligaciones a los gobiernos nacionales. De hecho, el Comité Económico y Social, al considerar que en las negociaciones bilaterales se debe poner especial cuidado en lograr "mayores garantías jurídicas para las inversiones extranjeras", reconoce que "la pertenencia de México a esta organización facilitará la consecución de unas mejores garantías para los inversionistas europeos".²³

El espíritu del Acuerdo Multilateral de Inversiones

En el texto del acuerdo no existe mención específica alguna para que las negociaciones se ajusten a las implicaciones del AMI. Al ser ambas partes miembros de la OCDE, es natural que el espíritu de esa propuesta deba tomarse como guía, como se percibe en el inciso b del artículo 15 que postula el desarrollo de un marco jurídico para facilitar el movimiento de capitales mediante la eliminación de restricciones nacionales a la inversión extranjera. Con el AMI se pretende contar con un instrumento jurídico

22. No obstante que las negociaciones están paradas desde diciembre de 1998, es importante revisar la importancia del AMI, ya que estas negociaciones pueden reiniciarse en cualquier momento, dado el interés del capital en imponer esta regulación a los estados nacionales.

23. Comité Económico y Social, *op. cit.*, p. 18.

C U A D R O 7

CAMBIAMIENTO DE TARIFAS EN ESTADOS UNIDOS, LA UNIÓN EUROPEA Y JAPÓN

Nivel de transformación	Estados Unidos			Unión Europea			Japón		
	1989	1993	1996	1988	1993	1996	1988	1993	1996
Materias primas	3.2	3.3	6.2	6.0	6.0	10.8	3.8	3.8	3.9
Agrícola, forestal, pesca	3.8	4.1	8.3	8.5	8.3	11.8	5.1	5.1	5.0
Minas y canteras	1.0	1.0	0.8	0.8	0.8	0.4	0.5	0.3	0.3
Manufacturas	2.3	2.3	3.2	5.2	5.2	11.5	3.4	3.4	3.5
Productos manufacturados									
Semiprosesados	7.0	7.0	5.7	7.3	7.3	6.7	6.6	6.8	6.3
Terminados	6.3	6.6	6.4	7.8	8.1	10.8	7.8	7.8	7.6
Todos los productos	6.2	6.4	6.2	7.5	7.6	8.2	6.9	7.0	6.7

Fuente: Elaborado con información de OCDE, *Indicators of Tariff and Non-tariff Trade Barriers, Update 1997*, p. 51.

para el establecimiento de un marco multilateral de inversiones con estándares muy altos de liberalización y de protección a la inversión y con procedimientos eficaces para resolver controversias. Se busca así crear un instrumento que acelere el proceso de globalización al facilitar la movilidad y la seguridad del capital por medio de obligaciones para otorgar trato nacional a la inversión extranjera, prohibiciones a la expropiación de bienes sin compensación, eliminación de restricciones a la repatriación de ganancias y movimientos de capital y reversión en medidas locales que discriminan en contra de estos inversionistas. Estas reglas implican limitaciones no sólo a los gobiernos nacionales sino también a los locales para imponer restricciones a la inversión extranjera y a la movilidad de los capitales de acuerdo con objetivos propios de desarrollo nacional o regional.

Se ha intentado la creación de “un campo de juego homogéneo” para todos, con reglas uniformes para el acceso a los mercados y para la seguridad legal de las inversiones con la premisa de que por “estándares altos” se alude a la calidad del clima para los inversionistas.

Con este acuerdo se consolida la red de instrumentos legales auspiciados por la OCDE para promover la inversión internacional iniciados con la Codes of Liberalisation de 1961 que se complementó con las Declarations and Decisions on International Investment and Multilateral Enterprises de 1976. El AMI se diferencia de convenios previos y apunta al origen de una nueva pauta en el comportamiento internacional, al pretender restringir el poder de las democracias para dirigir sus políticas de inversión hacia objetivos sociales, económicos o ambientalistas propios al otorgar personalidad jurídica a los inversionistas y a las corporaciones para que puedan enjuiciar directamente a los gobiernos en tribunales internacionales por incumplimiento de los dividendos prometidos.

Este espíritu rompe con 50 años de historia del GATT, que se adhirió al principio de que son los gobiernos nacionales los que tienen derecho a entrar en acuerdos internacionales. El peligro real es que para lograr atraer capital las naciones pobres tengan que recurrir a la eliminación de estándares sociales, laborales y de cuidado del ambiente.

LA PERSPECTIVA DEL NUEVO TRATADO

Un elemento que cabe resaltar de este acuerdo es el reconocimiento de las empresas medianas, pequeñas y micros, pero sería conveniente reconocer explícitamente “la naturaleza y características del comercio entre y con empresas de carácter social” a fin de hacer las provisiones correspondientes.²⁴ Igualmente se reconoce la importancia de las Normas, a lo cual se dedica un capítulo, pero más importante sería examinar cómo establecer apoyos para que en un plazo razonable las empresas arriben a esos estándares. Esta postura debería recibir un trato prioritario, ya que de lo contrario la idea de tener “un campo de juego homogéneo” es sólo retórica. Se trata de los apoyos que en los países industriales, muy particularmente en la Unión Europea, reciben diferentes sectores productivos, sobre todo el agrícola.

Mientras los países europeos mantengan los subsidios a la producción y a la exportación y México los reduzca, la asimetría entre las economías se mantendrá. Menos equitativo es que estos apoyos no se pongan en la mesa de las negociaciones desde un inicio. La FAO asegura que “en los países de la OCDE el apoyo a la agricultura continúa alto”, al ser las transferencias totales, entre 1996 y 1996, cercanas a los 335 000 millones de dólares, aproximadamente el PIB de México en ese año, mientras que en 1986-1988 promediaron 278 000 millones. En 1995 el monto del subsidio equivalente al productor representó 41% del valor de la producción del sector. Llama la atención que entre 1994 y 1995 ese subsidio disminuyera de 20 a 15 por ciento en Estados Unidos, resultado de menores pagos directos y mayores precios mundiales de mercado, mientras que se incrementó en la Unión, principalmente por la adhesión de nuevos países.²⁵

No debe pasar inadvertido que el incremento de 20% en los subsidios totales, entre mediados de los ochenta y los noventa, ocurre a la par que se negociaba la Ronda de Uruguay y que se fortalecía el discurso oficial sobre la compresión del Estado.

24. Ciudadanos de México., *op. cit.*, p. 22.25. FAO, *Commodity Market Review, 1996-1997*, p. 7.

Por el contrario, los países en desarrollo, al hacer caso a estos planteamientos pusieron en práctica políticas de mayor liberación del comercio y de mayor orientación al mercado que dieron por resultado una reducción de la protección y una corrección de la sobrevaluación, con lo cual se eliminó una fuente principal de imposición indirecta. Aunque se carece de información comprensiva sobre los apoyos a la agricultura de países en desarrollo, la FAO apunta en diversos estudios que América Latina en particular confirma esta tendencia de apertura.²⁶ Una revisión conjunta de estos elementos con los de la protección formal, presentados previamente, hace inevitable la conclusión de que existe una brecha en los países industriales entre lo que se dice que debe ser y lo que se hace para que sea. Si la Unión continúa los subsidios que ahora otorga a la agricultura, al igual que a otros sectores, la eliminación de aranceles y de las medidas no arancelarias que se logre con el presente acuerdo no será suficiente para crear el campo equilibrado de competencia que se postula como necesario para lograr beneficios bilaterales de esta relación.

Que desde 1993 los exportadores mexicanos se hayan enfrentado a un solo mercado, no a 12 o 15, ha implicado encarar un solo patrón de regulaciones, normas de calidad y procedimientos administrativos. Ello no parece haber sido suficiente para un mayor aprovechamiento de las oportunidades si se consideran los resultados expuestos, del creciente déficit en contra de México, con lo cual se confirman las predicciones de Hallet y Hamilton.²⁷ Por eso se puede pensar que no se han aprovechado de manera adecuada las posibilidades para formular una estrategia de comercialización única, en la que tomando como base un solo país se establece una red global de operaciones dentro de la Unión, lo cual apunta a que la simplificación de las condiciones de entrada al mercado comunitario no garantiza el éxito. Por ejemplo, si no se considera que la apertura y la estandarización técnica alteran las preferencias nacionales de los consumidores, no es posible encontrar las opciones de especialización futura. Este cambio en los modos de consumo ante nuevos patrones de industrialización determina en gran medida la apertura de espacios en nuevos mercados. Por ejemplo, el Reino Unido, al ser un país estable en su estructura de producción, presenta demandas de productos alimenticios muy específicas (como cebollín y frutas frescas, en particular uvas de mesa, limones persas y mango rojizo) y, por tanto, muy reducidas.

La situación es enteramente distinta para el caso de España, que por su transformación estructural desde su entrada a la Unión

en 1985 ha experimentado un cambio significativo en sus patrones de consumo. Ello se manifiesta en el crecimiento de la demanda de productos procesados como mariscos, atún, jugos, hortalizas enlatadas y platos preparados.

Igualmente se percibe este cambio en la reducción en el consumo de algunos productos más tradicionales, como aceite, huevos, leche líquida, pan, margarina, vino y bebidas alcohólicas, que tienen menos demanda en la dieta cuando las condiciones del bienestar social mejoran o como resultado de patrones alimenticios considerados más saludables o ecológicamente orientados. Más estable ha sido la demanda de hortalizas, frutas frescas y secas, derivados lácteos, cerveza y carnes frescas. Considerar esos patrones es indispensable si se intenta conservar o incrementar el grado de participación en estos mercados.

Un indicador relevante para pronosticar estos cambios de orientación que pueda tener el comercio es el crecimiento de las proporciones sectoriales en el PIB. Cuando la agricultura se reduce porque se incrementa el sector industrial o el de servicios, se puede prever una mayor necesidad de alimentos importados. Es el caso de la Unión Europea, sobre todo en los países mediterráneos, que al fortalecer su desarrollo con la entrada al mercado común europeo han experimentado una transformación de sus preferencias y, por tanto, presentan mercados acordes a las tendencias enumeradas por Torres y Gasca en que se da: a) una sustitución de productos frescos por preparados; b) un aumento del consumo de frutas tropicales y hortalizas frescas a lo largo del año; c) una reducción del consumo de azúcar y de carne de vacuno con un aumento de carne blanca y de pescado, y d) una disminución de la demanda de leche líquida con un aumento de derivados lácteos.²⁸ Sin embargo, aunque los cambios que han ocurrido en el procesamiento de alimentos en México parecen orientarse a satisfacer estas nuevas tendencias, como lo afirman aquellos autores, los resultados presentados no parecen demostrar que se hayan aprovechado para ganar espacio en el mercado europeo.

La normatividad y la estandarización, como apuntó Vogel, se han convertido en formidables instrumentos no arancelarios de protección. Los exportadores mexicanos deben, por tanto, aprender a ser muy cuidadosos a este respecto. En el sector textil, por ejemplo, las normas de etiquetado pueden convertirse en un dolor de cabeza. Todas las prendas de vestir deben proporcionar información detallada sobre las fibras textiles utilizadas respetando toda una clasificación que distingue entre dos grandes grupos: el de las fibras naturales, como el algodón, la lana, la seda y el lino, y el de las fibras químicas que a su vez se dividen en sintéticas y artificiales, cuya distinción básica es su mayor o menor dependencia de sustancias de origen petroquímico. El nombre y el contenido porcentual de estas fibras se deben especificar, al igual que información detallada sobre el productor y la marca comercial. En el sector alimentario la normatividad es-

26. A. Valdés, *Surveillance of Agricultural Price and Trade Policy in Selected Latin American Countries at the Time of Major Reform*, The World Bank, 1996, y FAO, *Review of Cereal Prices Developments in Selected Developing Countries in 1995-96 and Policy Response*, Commodities and Trade Division, septiembre de 1996.

27. A. J. Huges Hallet, "The Impact of EC-92 on Trade in Developing Countries", *The World Bank Research Observer*, enero de 1994, p. 121, y C.B. Hamilton, "European Community External Protection and 1992: Voluntary Export Restraints Applied to Pacific Asia", *European Economic Review*, núm. 35, 1991, pp. 378-387.

28. Felipe Torres Torres y José Gasca Zamora, "La reorganización productiva de la industria alimentaria en México", *Comercio Exterior*, vol. 47, núm. 12, México, diciembre de 1997, p. 1019.

C U A D R O 8

ESTADOS UNIDOS, LA UNIÓN EUROPEA Y JAPÓN: TARIFAS PROMEDIO POR TIPO DE BIEN (PONDERADAS POR PESOS DE PRODUCCIÓN)

	Estados Unidos			Unión Europea			Japón		
	1989	1993	1996	1988	1993	1996	1989	1993	1996
Agricultura	3.8	4.1	7.9	6.4	6.1	10.7	5.1	5.1	5.0
Manufacturas	4.7	5.0	5.4	8.4	8.6	7.7	4.1	3.5	3.3
Alimentos, bebidas y tabaco	7.6	8.2	15.9	27.4	27.1	32.5	15.6	17.5	18.9
Textiles y vestido	11.6	11.8	11.3	10.0	9.9	9.8	10.4	11.7	10.1
Madera y productos de madera	4.1	4.2	3.5	5.2	5.4	3.4	5.0	3.7	3.6
Papel y productos de papel	2.0	2.0	1.8	7.1	7.2	4.7	2.0	1.6	1.2
Químicos y productos del petróleo	5.7	5.8	4.4	6.4	6.5	5.3	4.6	4.3	3.2
Productos minerales no metálicos	4.9	5.0	4.5	5.5	5.4	3.9	2.9	1.7	1.5
Industrias metálicas básicas	4.1	4.3	3.7	5.1	5.1	3.6	4.1	3.7	3.0
Productos metálicos fabricados	3.7	3.9	3.2	6.0	6.3	4.3	1.7	0.3	0.3
Otras manufacturas	6.0	5.9	4.8	5.6	5.5	4.2	3.8	2.9	2.5
Total de todos los productos	4.4	4.7	5.2	8.2	8.4	7.7	4.2	3.6	3.4

Fuente: Elaborado con información de OCDE, *Indicators of Tariff and Non-tariff Trade Barriers, Update 1997*, p. 49.

tablecida por las ISO-9000 puede ser determinante para la aceptación de este tipo de productos. La carencia de esta certificación podría utilizarse en el futuro como una barrera no arancelaria, sin que México pueda hacer algo para impedirlo.

La principal condición en el sector primario es que los productos mexicanos se adapten a los requerimientos sanitarios y ambientales de la Unión Europea, lo cual incluye de manera fundamental el uso de materiales reciclables en el empaque y embalaje de productos, campo en el que persisten serias deficiencias.

CONCLUSIONES


Las oportunidades de incrementar el intercambio son reales, pero sería poco acertado imaginar grandes y radicales cambios en la pretensión de diversificar el comercio con los mercados europeos. La nueva condición de un mercado único desde 1993 no parece haber sido un factor impulsor de una mayor participación en dicho mercado. Por el contrario, los datos muestran que se ha perdido espacio; la relación de México con España es el ejemplo más evidente. El nuevo acuerdo no significa que habrá concesiones especiales, pero la desaparición de las barreras externas puede ser de gran beneficio, al facilitar el aprovechamiento de economías de escala en los nuevos mercados que toman forma en Europa.

Sin embargo, ello significa que hay que tener la capacidad de enfrentar empresas europeas que se han hecho más competitivas por el proceso de apertura en marcha desde 1993. El reto para los empresarios mexicanos es igualar condiciones de competitividad crecientes como resultado de las transformaciones en Europa.

El reconocimiento que el acuerdo otorga a las pequeñas y medianas empresas puede ser una forma de ir resolviendo esta deficiencia, sobre todo si el convenio incluye mecanismos de

apoyo al desarrollo de estas entidades, como los que existen en Europa. Para ello es necesario que la libre transferencia de capitales con convertibilidad monetaria se pacte en un marco de regulación que dé posibilidades de controles de cambios y restricciones en caso de contingencias y de efectos claramente negativos para la industria mexicana. Los servicios financieros deberán dar, entonces, prioridad al apoyo y la promoción de las pequeñas y medianas empresas, con lo cual se daría verdadero contenido al artículo 17. La desgravación acordada deberá favorecer la reorganización del sistema de crédito a fin de que éste contribuya a la reorganización de estas empresas.

Asimismo, los acuerdos monetarios deben implicar una responsabilidad conjunta para la estabilidad monetaria nacional, al igual que se deberán delimitar responsabilidades por posibles efectos negativos en la economía nacional que den oportunidad de imponer requerimientos de desempeño a la inversión extranjera directa, como pueden ser los relativos al ambiente, la creación de empleo o requisitos de inversión. Pero antes se debe tener un campo nivelado para la competencia, aunque ello no puede ocurrir mientras la Unión Europea subsidie y apoye a sus productores y México haga lo contrario. Si esta desigualdad no se soluciona, la competencia no puede ser leal.

Las tendencias del proteccionismo y los apoyos a los sectores productivos que se apuntan en este trabajo invitan a que el gobierno mexicano mantenga presente la observación del, en su momento, canciller Gurría, de que la Unión Europea habría sacrificado sus principios en aras del pragmatismo al llegar a un acuerdo de no llevar a Estados Unidos ante un tribunal internacional de comercio por las discrepancias sobre la Ley Helms-Burton.²⁹ Éste puede ser un indicador del espíritu en que se negocia y que nada tiene que ver con los principios académicos del libre comercio que la OMC predica 

29. "México critica a la UE por ceder ante Washington en la Helms-Burton", *El Financiero*, 19 de abril de 1997, p. 30.