

# comercio *Exterior*

MAYO DE 2004, VOL. 54, NÚM. 5, MÉXICO

REVISTA DE ANÁLISIS ECONÓMICO

# UNIÓN EUROPEA

## AMPLIACIÓN HACIA EL ESTE

### 10 nuevos miembros



6 19319 51381 3

22-JUN-04

\$ 40 pesos



### MEDICINAS Y SALUD

Las farmacéuticas  
transnacionales  
y los países  
en desarrollo

**ALDO FERRER**

Argentina

Instrumentos  
para la recuperación

Disfrutada en todo el mundo,  
**exportada** a través de Veracruz.



**Si desea exportar, el Puerto de Veracruz le ofrece un trato muy especial.**

Los europeos han descubierto los múltiples beneficios de la piña mexicana y la han integrados a su dieta. La piña llega a ellos a través del Puerto de Veracruz. Tú también puedes enviar tu producto a todo el mundo de una manera muy accesible, infórmate.

01 (229) 923-2170 Ext. 1402  
[www.apiver.com](http://www.apiver.com)



**Puerto  
de  
Veracruz**



**SCT**

COORDINACIÓN  
GENERAL DE PUERTOS  
Y MANUA BORDANTE

COMITÉ EDITORIAL

Juan Pablo Arroyo Ortiz, Carlos Bazdresch Parada, Javier Beristain Iturbide, Sergio Fadl Kuri, Arturo Fernández Pérez, David Ibarra Muñoz, Alfredo Phillips Olmedo, Gustavo Romero Kolbeck, Francisco Suárez Dávila, Homero Urias Brambila

REVISTA COMERCIO EXTERIOR

Coordinación editorial

Sergio Hernández Clark  
<shernanc@bancomext.gob.mx>

Redacción e información

Máximo Cerdio  
Alma Rosa Cruz Zamorano  
Oscar León Islas  
Alicia Loyola Campos  
Alfredo Salomón Ganado

Edición

Pilar Martínez Negrete Deffis  
Alejandra Luna Guzmán

Diseño

Roberto Escartín Arroyo  
Sandra Huerta Navarro

Distribución

Angélica González Camarillo  
Genaro Serrano González

Servicios administrativos

Rocío López Tufiño  
Pedro Méndez Gómez  
Anadyr Valencia de la Peña

Comercio Exterior es una publicación abierta al debate. Admite, por tanto, una amplia gama de ideas que no coinciden necesariamente con las del Bancomext. La responsabilidad de los trabajos firmados es de sus autores y no de la institución, excepto cuando se indique lo contrario.

Pueden reproducirse materiales mencionando la fuente. En libros de distribución comercial se requiere autorización de los autores y de Comercio Exterior. El Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., se reserva el derecho de difundir por medios magnéticos o fotográficos el contenido de la revista. Impresa en Imprenta Ajusco, S.A. de C.V., José Ma. Agreda y Sánchez núm. 223, 06820 México, D.F. Autorizada como publicación periódica por el Servicio Postal Mexicano (Sepomex) con el número de registro 09-0043. Distribuida por Sepomex, Netzahualcóyotl núm. 109, Centro, 06080 México, D.F. Características: 218421108. Certificados de licitud de título (núm. 1193) y de contenido (núm. 657) expedidos por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas el 2 de julio de 1981. Número de Reserva de Título: 2002-111 210335100-102. Aparece el primer día de cada mes.

Suscripciones: 5449 9008.  
Desde el interior de la república:  
01 800 397 6782.

Venta de espacios publicitarios:  
Guadalupe Roldán Assad, 5449 9058

Dirección de la Revista Comercio Exterior, Camino a Santa Teresa 1679, octavo piso, Jardines del Pedregal, 01900 México, D.F. Tels.: 5481 6220 y 5481 6000, ext. 6513; fax: 5481 6214. Correspondencia: A.P. 21 258, 04021 México, D.F.

<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/index.jsp>  
[revcomer@bancomext.gob.mx](mailto:revcomer@bancomext.gob.mx)

Presentación

372

Los desafíos políticos y económicos de la ampliación de la Unión Europea



375

La ampliación de la Unión Europea: efectos económicos y sociales

José Ramón García Menéndez

Se analizan las oportunidades económicas que ofrece la ampliación de la Unión Europea a los nuevos y antiguos miembros en términos de comercio e inversión, así como los posibles efectos que los movimientos migratorios entrañarán cuando se eliminen las actuales medidas restrictivas.



384

Repercusiones de la ampliación de la Unión Europea

José Ramón García Menéndez  
María del Pilar B. Naveira

La inminente incorporación de 10 países a la Unión Europea es de gran importancia por la cantidad de nuevos miembros y los cambios que acarreará en el panorama comunitario. Esto se debe a las características de las naciones que ingresarán, las cuales contrastan con las de Europa occidental. En estos trabajos se examinan los efectos de dicha adhesión en las políticas agrícola común y de cohesión y en el comercio, así como los desafíos que han de enfrentarse para mantener el camino hacia los objetivos que postularon sus fundadores.

La Política Agrícola Común,  
p. 384

Políticas e instrumentos  
de cohesión, p. 392

Comercio intracomunitario,  
p. 402



410

### Recuperación y crecimiento: tiempos e instrumentos de la política económica argentina

Aldo Ferrer

Para que Argentina alcance de manera rápida y adecuada una etapa de crecimiento con equidad y viabilidad en el orden global, es preciso guardar coherencia con los desafíos de la fase de recuperación. El autor destaca en particular cómo se deben manejar a favor del crecimiento las políticas monetaria y cambiaria para aprovechar el enorme superávit de la balanza de pagos.

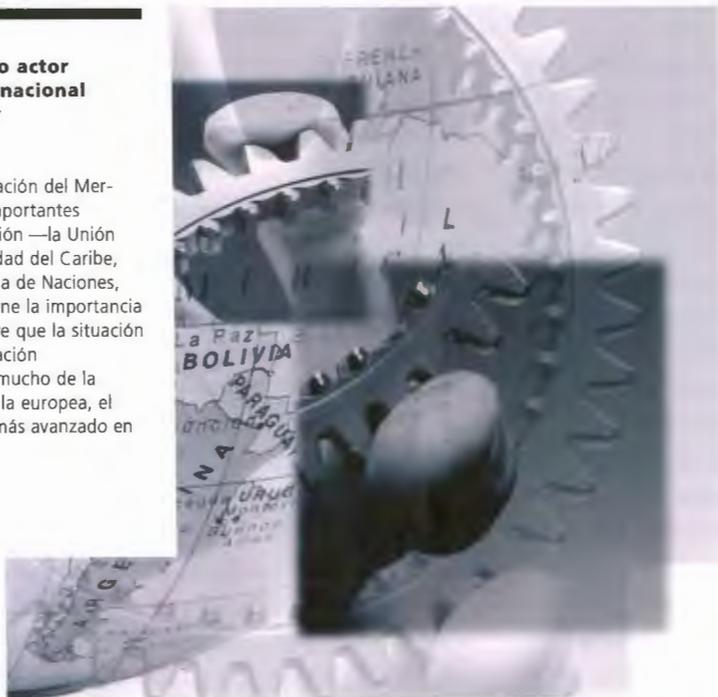


418

### El Mercosur como actor en el plano internacional

Amalia Stuhldreher

Mediante la comparación del Mercosur con los más importantes modelos de integración —la Unión Europea, la Comunidad del Caribe, la Comunidad Andina de Naciones, entre otros— se define la importancia de aquél. Se concluye que la situación actual de esa integración sudamericana dista mucho de la eficacia lograda por la europea, el actor internacional más avanzado en la materia.



428

### La crisis contemporánea de los sistemas de salud

Guillermo Foladori

En los últimos decenios ha quedado de manifiesto que la ciencia y la tecnología en materia de medicamentos no tiene, en general, el propósito de curar a los enfermos del mundo, sino sólo a los más ricos. El autor revisa la crisis en la producción de medicamentos que ello ha provocado y las tendencias que se derivan de ella: la privatización de la salud pública y la autonomía de los países en la elaboración de medicinas.



## Comercio exterior

444

### Normas de origen y facilitación del comercio en América Latina

Miguel Izam

El autor presenta un análisis muy completo de las normas de origen estipuladas en los acuerdos de integración económica de los países latinoamericanos entre sí y con otras naciones. La definición, la clasificación, el cumplimiento y la función facilitadora del comercio entre los agentes económicos son objeto del presente ensayo.

## Apuntes de coyuntura

456

### La agricultura en los países de la OCDE

Extractos de OCDE,  
*OECD Agricultural Outlook*  
2003-2008, OCDE, 2003



463

### Desde el estante

466

### Summaries of Articles

468

### Recuento gráfico

Reservas minerales

## Los **desafíos políticos y económicos** de la **ampliación** de la **Unión Europea**



**E**l 1 de mayo de 2004, conforme a lo acordado en la cumbre de Copenhague, 10 países se integraron a la Unión Europea como miembros de pleno derecho. Entre ellos figuran ocho de Europa central y oriental (Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia y Lituania), además de Malta y Chipre. Tres años más adelante, en 2007, se incorporarán Bulgaria y Rumania si para entonces han concluido las negociaciones de adhesión.

El quinto proceso de ampliación de la Unión Europea entra, de este modo, en su recta final y se está a un paso de superar la división de casi 50 años entre el este y el oeste del continente. Medio siglo ha transcurrido desde la segunda guerra mundial y desde que la Unión Soviética y las naciones de Europa del este rechazaron colaborar con Estados Unidos en la reconstrucción de Europa mediante el Plan Marshall. La alternativa al socialismo de tipo soviético que durante decenios se aplicó en los países de Europa del este llegó a su fin hace poco más de un decenio con la caída del muro de Berlín. A partir de entonces, con la unificación alemana, comenzó a abrirse camino la unificación europea.

A partir de 1989 y 1990 los países de la antigua Europa oriental rompieron con el sistema de socialismo real vigente comenzando así una etapa de transición hacia un sistema democrático y una economía de mercado. A las medidas tomadas por los gobiernos de esos países para lograr el cambio político y económico se sumó el apoyo de las Comunidades Europeas. Éstas asumieron su responsabilidad al aceptar un papel destacado para contribuir en el

proceso de transformación en curso en los países de Europa central y oriental (también llamados PECO).

A lo largo de los años noventa, los PECO consolidaron su proceso de transición, estrechando vínculos con la Unión Europea (véase la cronología). A este acercamiento contribuyó el establecimiento de los llamados acuerdos europeos, basados en cuatro aspectos básicos: el libre comercio; la cooperación industrial, científica y técnica; la asistencia financiera, y la creación de foros permanentes para el diálogo en todos los ámbitos, en especial el político.

Los acuerdos europeos significaban para la Unión Europea un marco de relación más amplio con Europa del este, al tiempo que consideraban la ampliación de la Unión hacia esos países. Pero el punto de partida del proceso de negociaciones encaminadas a la integración tuvo lugar en 1993 en la sesión del Consejo Europeo de Copenhague. Para hacer eficaz la entrada de los PECO a la Unión Europea, los candidatos tendrían que ajustar sus sistemas político y económico a los estándares de la Unión Europea, a efectos de poder competir en el mercado interno y actuar como miembros en igualdad de condiciones. En este Consejo, la Unión Europea formuló los tres criterios de Copenhague:

1) el político, que exige un marco institucional estable, orden democrático y estado de derecho, salvaguardia de los derechos humanos y respeto y protección de las minorías;

2) el económico, que requiere una economía de mercado en funcionamiento y la capacidad de resistir la competencia en el mercado interno de la Unión Europea, y

## UNIÓN EUROPEA: CRONOLOGÍA DE LA INTEGRACIÓN DE LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL

<b>1988</b>	La Comunidad Económica Europea (CEE) firma con Hungría un primer Acuerdo de Comercio y Cooperación.	<b>1996</b>	El 17 de enero la República Checa solicita su adhesión a la UE. El 10 de junio Eslovenia firma el Acuerdo Europeo con la Unión, que sustituye al Acuerdo de Cooperación. En esta misma fecha solicita su adhesión. Malta queda excluida del proceso de ampliación, al retirar su candidatura.
<b>1989</b>	Tras la caída del muro de Berlín el 12 de noviembre, se produce una coincidencia de intereses entre la CEE y algunos países del centro y este de Europa, motivada por la futura asociación a la CEE de estos últimos. Se crea el programa Phare de ayuda financiera a los países de Europa central y del este.	<b>1997</b>	El 16 de julio se publica la Agenda 2000. En el Consejo Europeo de Luxemburgo, celebrado en diciembre, se aceptan las candidaturas de los 10 países y se solicita al Consejo que se elaboren informes periódicos sobre los avances de los países candidatos. Asimismo, se adoptan medidas para reforzar la estrategia de preadhesión.
<b>1990</b>	En julio, Chipre y Malta solicitan la adhesión a la Unión Europea (UE).	<b>1998</b>	En febrero entran en vigor los Acuerdos Europeos firmados por Estonia, Letonia y Lituania. Se celebra el 12 de marzo la primera Conferencia Europea. El 30 de marzo dan comienzo las primeras negociaciones con los países candidatos para la adhesión (Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovenia, Estonia y Chipre). En junio se reúne el Consejo Europeo en Cardiff donde se solicita que en los informes también se haga referencia a Chipre y Turquía. En octubre, Malta vuelve a presentar su candidatura de adhesión.
<b>1991</b>	El 25 de junio Eslovenia consigue su independencia de la República Federal de Yugoslavia. Dos meses después, Estonia y Letonia se declaran independientes de la URSS y en septiembre lo hace Lituania. En diciembre, la CEE firma los primeros Acuerdos Europeos con Polonia y Hungría, en los que se tratan temas de comercio, diálogo político, aproximación legal y otras áreas de cooperación como industria, medio ambiente, transporte y aduanas.	<b>1999</b>	El 1 de febrero entra en vigor el Acuerdo Europeo firmado por Eslovenia. Reunión del Consejo Europeo en Berlín (24 y 25 de junio) donde se fijan las nuevas perspectivas financieras del presupuesto comunitario y se envía un mensaje de confianza a los países que están negociando la adhesión. En Helsinki el Consejo Europeo reunido los días 10 y 11 de diciembre modifica el enfoque en las negociaciones de la ampliación, desde un planteamiento por grupos a una estrategia de negociación individual.
<b>1993</b>	El 1 de enero se crean la República Checa y la República Eslovaca a partir de la disolución de la Federación Checoslovaca. En febrero y marzo firman los Acuerdos Europeos Rumania y Bulgaria respectivamente, y en octubre, la República Checa y Eslovaquia. En junio se celebra el Consejo Europeo de Copenhague en el que se fijan los criterios en los que se basará la adhesión.	<b>2000</b>	Se incorporan el Programa Especial de Adhesión para la Agricultura y el Desarrollo Rural (SAPARD) y el Instrumento de Política Estructural de Preadhesión (ISPA) como dos nuevos instrumentos de ayuda financiera complementarios al Phare. El 15 de febrero se celebran conferencias intergubernamentales bilaterales para iniciar las negociaciones formales con Rumania, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Bulgaria y Malta. El Consejo Europeo de Niza (7-11 de diciembre) introduce modificaciones en los tratados al crear uno nuevo que reforma las estructuras de poder y los mecanismos de adopción de decisiones en el marco de la UE ampliada.
<b>1994</b>	El 1 de febrero se hacen efectivos los Acuerdos Europeos firmados con Hungría y Polonia, países que asimismo solicitan su adhesión a la UE, en marzo y abril respectivamente. En diciembre, el Consejo Europeo de Essen pone en marcha una estrategia de preadhesión con el objetivo de un mayor acercamiento de los PECO a la Unión.	<b>2001</b>	El 26 de febrero, los países miembro firman el Tratado de Niza. Los días 15 y 16 de junio se celebra el Consejo Europeo de Gotemburgo donde se acuerda el marco de trabajo para culminar con éxito la ampliación y se indica que el proceso de integración es irreversible. En el Consejo Europeo de Laeken se sientan las bases para la preparación de la Conferencia Intergubernamental de 2004.
<b>1995</b>	Renovación del Programa Relativo a la Ayuda Económica a los Países de Europa Oriental y Central (Phare) y publicación del Libro Blanco (Preparación de los países asociados de Europa central y oriental) como instrumentos esenciales de la estrategia de preadhesión. Letonia, Lituania y Estonia firman los Acuerdos Europeos con la UE en junio. En febrero entran en vigor los firmados con la República Checa, Eslovaquia, Rumania y Bulgaria. En junio, Rumania y Eslovaquia solicitan su adhesión a la UE. Entre octubre y diciembre la solicitan Estonia, Letonia, Lituania y Bulgaria. En diciembre se celebra el Consejo Europeo de Madrid donde se encarga la Agenda 2000, en la que se definen las fases de adhesión a la UE para los países candidatos.		

Fuente: Comisión Europea.

3) el de asimilación del acervo, por el que el país candidato debe de mostrar la capacidad de adoptar las obligaciones y los objetivos derivados de la pertenencia a la Unión Europea y, en particular, de aproximarse a los fines de la Unión en materia política, económica y monetaria.

De este modo, y tras las solicitudes de adhesión a la Unión Europea por parte de los PECO, en la segunda mitad de los años

noventa comenzarían las primeras negociaciones con los países candidatos dirigidas a la ampliación.<sup>1</sup> El Consejo Europeo de Luxemburgo celebrado en 1997 autorizó la puesta en marcha del proceso a los países del este. En una primera etapa, en 1998, los países

1. Para seguir la cronología sobre el proceso de negociaciones orientadas hacia la adhesión de los países de Europa central y oriental a la Unión Europea véase el recuadro.

seleccionados para iniciar las negociaciones fueron Polonia, la República Checa, Eslovenia, Estonia y Hungría, a los que se sumó Chipre, denominados todos ellos el Grupo de Luxemburgo. Al resto de países que habían solicitado su adhesión se les concedió más tiempo para que lograran los avances necesarios. Así, en la primavera del año 2000 y de acuerdo con lo acordado en el Consejo Europeo de Helsinki en 1999, la Unión Europea comenzaba las negociaciones de ingreso con Malta y los otros cinco países de la antigua Europa del este: Eslovaquia, Bulgaria, Rumania, Letonia y Lituania, a los que se llamó Grupo de Helsinki.

También en 1999 Turquía se convirtió en candidato a la adhesión; sin embargo, las negociaciones de ingreso con este país quedaban a la espera de que cumpliera con los criterios políticos exigidos, en vista de su gran debilidad en el orden democrático y en el de los derechos humanos.

Como resultado del progreso de las negociaciones con estos países, en la Cumbre de Copenhague celebrada en diciembre del pasado año, la Unión Europea cerró definitivamente las negociaciones con 10 de los candidatos. De momento, quedarán fuera de este proceso Bulgaria (por su escasa adaptación a la economía de mercado) y Rumania (porque todavía está intentando reducir su déficit, la inflación y la incidencia de la pobreza). Sin embargo, en esta Cumbre también se manifestó el objetivo de acoger a estos dos últimos países como miembros de la Unión Europea en 2007 si en esa fecha cumplían los requisitos para su integración. Por otra parte, en el caso de Turquía, la Unión decidió aplazar el inicio de las negociaciones de ingreso hasta 2005 si el Consejo Europeo que se celebrará en 2004 comprueba que reúne los requisitos democráticos exigidos por los criterios políticos de Copenhague.

Por tanto, en este año se constituye una nueva Unión Europea, la de los 25, que probablemente en 2007 pasará a ser la Unión Europea de los 27, y en un futuro no lejano la de los 28.

Esta nueva apertura de la Unión Europea a los países del este y el centro de Europa supone una de las mayores ampliaciones, en cuanto a número de nuevos miembros, que se han llevado a cabo. Esto provocará grandes repercusiones tanto en el plano político e institucional como en el económico, debido sobre todo a las peculiaridades de los nuevos miembros, ya que se trata en su mayoría de países en transición desde un sistema de economía planificada, en un régimen comunista, a una economía de mercado.

En el primer artículo se presenta un balance del efecto económico y social global de la ampliación de la Unión Europea hacia el este, el cual abrirá el análisis de las consecuencias en diversos sectores y políticas económicas.

En el siguiente se analizan las repercusiones de la ampliación en las políticas comunitarias, sobre todo en la política agrícola común, en la regional y en el comercio derivadas de las caracterís-

tas específicas de los futuros socios en la Unión. Así, debido al gran peso de la agricultura en estos países, gran parte de los recursos procedentes de la política agrícola se canalizarían a los PECO, poniendo en peligro el sostenimiento de esta política en el presupuesto comunitario. Del mismo modo, y si se sigue con el actual sistema de ayudas, estos países tendrán preferencia para ser beneficiarios de las acciones estructurales, ya que todavía muestran niveles de ingreso muy inferiores al promedio de los actuales miembros de la Unión. Respecto a la agricultura se estudiará la situación actual de los PECO y las repercusiones que tendría la aplicación de la política de marras en los aspectos correspondientes. En el último apartado se expone la necesidad de una reforma profunda de esta política y las revisiones que se proponen.

La sección referente a la política comunitaria sobre cohesión territorial se divide en dos partes. En la primera se presenta una breve introducción sobre el nacimiento de este tipo de políticas a raíz de las sucesivas ampliaciones que ha experimentado la Unión Europea. En la segunda se analizan las disparidades interterritoriales en la actual Unión de los 15 y se explican los mecanismos de los que disponen los estados miembro para atenuar esas desigualdades, con especial atención en las acciones estructurales (los fondos estructurales y el fondo de cohesión) llevadas a cabo por la política comunitaria. Además, se mencionan los efectos de estas acciones en la reducción de disparidades por medio de la distribución de sus fondos. Para finalizar, se analizan las aportaciones que realizan los distintos estados miembro al conjunto del presupuesto comunitario en relación con los beneficios que obtienen del mismo. La segunda parte de ese artículo se dedica a estudiar los efectos de la ampliación en los fondos estructurales; se expone el problema que la integración de los nuevos miembros generará en los actuales y la aparición del denominado *efecto estadístico*.

En el siguiente texto se estudian las consecuencias de la ampliación relacionadas con los intercambios y los flujos de inversión directa. En el caso del comercio se analiza el crecimiento de los intercambios de los PECO con la Unión Europea a partir de 1990, con el establecimiento de los acuerdos europeos. Se alude a las ventajas comparativas que poseen en relación con los actuales países miembro y sus orientaciones en la perspectiva de la ampliación. También se explica cómo han comenzado a transformarse los intercambios comerciales entre los PECO y la Unión (la composición y el tipo de producto que se intercambian). En el último apartado se aborda la evolución de las relaciones industriales de la Unión con Europa central y oriental y los beneficios que obtienen los socios actuales por este tipo de relaciones. En cuanto a los flujos de inversión directa, se pone especial interés en el atractivo que ofrecen los PECO para favorecer las entradas de capital extranjero, en particular para los países miembro. **e**

# La **ampliación** de la **Unión Europea**: **efectos económicos y sociales**

JOSÉ RAMÓN  
GARCÍA MENÉNDEZ\*



**A**ntes de analizar los efectos económicos de la ampliación de la Unión Europea conviene tener una visión global de las características macroeconómicas más importantes de los países que negocian su adhesión. Por ejemplo, respecto a la renta per cápita habría que señalar el enorme diferencial que separaba a estos países del promedio de la Unión en el momento en que los primeros iniciaban las negociaciones previas a la adhesión.

En el cuadro 1 se aprecia que en 1998 el PIB per cápita de estos países<sup>1</sup> era 70% inferior a la media europea, excepto Chipre (84%). Del resto sólo Eslovenia, la República Checa y Malta se encontraban arriba de 50%, mientras que Rumania y Letonia incluso estaban por debajo de 30 por ciento.

Sin embargo, la transición política hacia un sistema de libre mercado en estos países dio como resultado un crecimiento económico a tasas incluso más elevadas que las registradas en la Unión, como se aprecia en el cuadro 2. Se muestra que si ésta registró en 2000 un aumento de su PIB de 3.3% respecto a 1999, sólo la República Checa, Eslovaquia y Rumania tuvieron un crecimiento inferior. Estas tasas relativamente altas se han acompañado en la mayoría de los casos de importantes tasas de desempleo como consecuencias sociales de la transición de un sistema económico a otro.

Destaca el importante papel que todavía desempeña en estas economías la agricultura, con un peso superior a la media comunitaria; como contrapartida, el desarrollo de los servicios es mucho menor. A pesar de esto se está llevando a cabo

\* Profesor de la Universidad de Santiago de Compostela (USC) <earoe@usc.es>.

1. Iniciaron las negociaciones seis de los 12 países que solicitaron formalmente la ampliación.

**PAÍSES CANDIDATOS A FORMAR PARTE DE LA UNIÓN EUROPEA:  
PIB PER CÁPITA A PRECIOS CORRIENTES COMO PORCENTAJE  
MEDIO DE LA UNIÓN DE LOS 15, 1996-1999**

	1996	1997	1998	1999
Bulgaria	29.0	26.5	27.0	28.0
Chipre	83.4	82.7	84.0	86.2
República Checa	64.3	62.5	60.0	58.8
Estonia	33.8	36.8	37.8	38.5
Hungría	46.2	47.5	48.6	51.1
Letonia	25.9	27.7	28.3	30.0
Lituania	32.5	34.1	35.0	33.3
Malta	53.6	54.6	54.7	56.3
Polonia	35.9	37.5	38.3	39.4
Rumania	28.7	26.5	24.6	23.3
Eslovaquia	46.2	47.9	48.5	47.9
Eslovenia	64.2	65.8	66.7	69.4
Turquía	27.6	29.1	28.8	26.3

Fuente: Comisión Europea, *Statistical Yearbook on Candidate and South-East European Countries 2002*, Data 1996-2002, 2002.

**PAÍSES CANDIDATOS A FORMAR PARTE DE LA UNIÓN EUROPEA:  
TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB RESPECTO DEL AÑO  
ANTERIOR, 1996-2000 (PORCENTAJES)**

	1996	1997	1998	1999	2000
Bulgaria	-10.1	-7.0	3.5	2.4	5.8
Chipre	1.9	2.5	5.0	4.5	4.8
República Checa	4.3	-0.8	-1.2	-0.4	2.9
Estonia	4.0	10.4	5.0	-0.7	6.9
Hungría	1.3	4.6	4.9	4.2	5.2
Letonia	3.3	8.6	3.9	1.1	6.8
Lituania	4.7	7.3	5.1	-3.9	3.9
Malta	4.0	4.9	3.4	4.1	5.4
Polonia	6.0	6.8	4.8	4.1	4.0
Rumania	3.9	-6.1	-4.8	-2.3	1.6
Eslovaquia	6.2	6.2	4.1	1.9	2.2
Eslovenia	3.5	4.6	3.8	5.2	4.6
Turquía	7.0	7.5	3.1	-4.7	7.2
Unión Europea	1.6	2.5	2.9	2.6	3.3

un profundo cambio en las estructuras productivas de estos países como resultado del importante flujo de inversiones extranjeras directas que han recibido en los últimos años. Sin embargo, no es un proceso fácil, dada la muy deficiente dotación de infraestructuras de sus sectores productivos. Esto se compensa (en la medida en que se pueda hablar de compensación entre trabajo y capital) con los bajos costos de la mano de obra, que contribuyen de manera decisiva a la atracción de nuevas inversiones de los actuales estados de la Unión.

Para conseguir un entorno macroeconómico favorable, que les conduzca a la integración económica, comercial y financiera, desde 2001 estos países disponen de los programas

económicos de preacceso para el período 2000-2006, a fin de que mejoren sus infraestructuras de transporte y medio ambiente, lleven a cabo reformas institucionales y administrativas, y efectúen cambios estructurales en el sector agrario. Estos programas deben permitir la reestructuración sectorial que les permita disponer de los recursos necesarios para el desarrollo del sector de servicios. Asimismo, los fondos estructurales y de cohesión deben contribuir a reducir las diferencias económicas y sociales entre los países candidatos y las de los actuales miembros.

#### EFFECTOS DE LA AMPLIACIÓN EN EL COMERCIO

El primer efecto de la ampliación es el aumento del comercio bilateral entre los países integrantes de la Unión Europea y los candidatos a formar parte de ésta gracias a la eliminación de las barreras comerciales en beneficio de los nuevos socios. A partir de ello se desencadenarán una serie de efectos y consecuencias no sólo para los nuevos miembros, sino también para los antiguos. Los efectos en cada uno de los países se medirán en función de sus logros con la apertura del mercado y también en la medida en que consigan contrarrestar los efectos de la presión competitiva. Hasta que se dé la incorporación definitiva, no se sabrá en qué medida esta presión puede ser favorable o perjudicial, y para quién.

Entre los efectos positivos en el comercio destaca la apertura de los mercados, que generará economías de escala y el aprovechamiento de las ventajas comparativas, que conducirá no sólo a la especialización, sino también a la innovación. Además está el estímulo de la competencia, si bien todavía no se sabe en qué medida puede favorecer o perjudicar el comercio.

La otra cara de estos efectos son las dificultades para que se distribuyan de manera homogénea y beneficien a todos los países de la Unión por igual. Si esto se consigue, sin duda contribuirán a la convergencia. Sin embargo, parece utópico pensar que todos los socios ganen y además en la misma medida. Por ello, muchos autores apuntan que aparecerán más diferencias y se profundizarán las existentes. Señalan que se modificará el patrón de las relaciones comerciales actuales, de forma que los candidatos se especializarán en productos intensivos en mano de obra y recursos naturales, y los actuales miembros de la Unión, en productos intensivos en tecnología y capital humano. De ser esto así, la convergencia no será real, puesto que los países competirán en otros sectores, no se producirán intercambios de conocimientos técnicos, y el hecho de que estos sectores pudiesen evolucionar de forma distinta incrementaría las diferencias.

**PAÍSES CANDIDATOS A FORMAR PARTE DE LA UNIÓN EUROPEA:  
ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES COMO PORCENTAJE  
DEL TOTAL, A PRECIOS CORRIENTES, 1996 Y 2000**

	1996		2000	
	Países	%	Países	%
Bulgaria				
1º	Rusia	33.4	Rusia	24.4
2º	Alemania	11.3	Alemania	13.9
3º	Italia	6.3	Italia	8.5
Otros		49.0		53.2
Chipre				
1º	Reino Unido	12.9	Italia	10.3
2º	Italia	11.2	Grecia	10.3
3º	Grecia	8.4	Reino Unido	9.7
Otros		67.5		69.7
República Checa				
1º	Alemania	32.0	Alemania	32.6
2º	Eslovaquia	9.9	Rusia	6.5
3º	Rusia	7.3	Eslovaquia	6.1
Otros		50.8		54.8
Estonia				
1º	Finlandia	31.4	Finlandia	27.4
2º	Rusia	11.2	Suecia	9.8
3º	Alemania	10.6	Alemania	9.5
Otros		46.8		53.3
Hungría				
1º	Alemania	23.6	Alemania	25.5
2º	Rusia	12.5	Rusia	8.1
3º	Austria	9.5	Italia	7.5
Otros		54.4		58.9
Letonia				
1º	Rusia	20.2	Alemania	19.6
2º	Alemania	13.8	Rusia	11.6
3º	Finlandia	9.2	Finlandia	8.6
Otros		56.8		60.2
Lituania				
1º	Rusia	27.7	Rusia	27.9
2º	Alemania	16.7	Alemania	15.0
3º	Polonia	4.2	Polonia	4.9
Otros		51.4		52.2
Malta				
1º	Italia	19.5	Francia	18.9
2º	Francia	15.9	Italia	16.7
3º	Reino Unido	14.3	Singapur	14.8
Otros		50.3		49.0
Polonia				
1º	Alemania	24.7	Alemania	23.9
2º	Italia	9.9	Rusia	9.5
3º	Rusia	6.8	Italia	8.3
Otros		58.6		58.3
Rumania				
1º	Alemania	17	Italia	18.4
2º	Italia	15.3	Alemania	14.7
3º	Rusia	12.5	Rusia	8.6
Otros		55.2		58.3
Eslovaquia				
1º	Rep. Checa	24.5	Alemania	25.1
2º	Rusia	17.7	Rusia	17.0
3º	Alemania	14.5	Rep. Checa	14.9
Otros		43.3		43.0
Eslovenia				
1º	Alemania	21.7	Alemania	19.0
2º	Italia	16.9	Italia	17.4
3º	Francia	9.8	Francia	10.3
Otros		51.6		53.3
Turquía				
1º	Alemania	17.9	Alemania	13.2
2º	Italia	9.8	Italia	8.0
3º	Estados Unidos	8.1	Estados Unidos	7.2
Otros		64.2		71.6

Fuente: Comisión Europea, *Statistical Yearbook on Candidate and South-East European Countries 2002*, Data 1996-2002, 2002.

Hasta el presente, el efecto de la ampliación en los 15 miembros actuales se determina por la proximidad geográfica con los nuevos miembros. En los cuadros 3 y 4 se muestra que Alemania es el país que más relaciones comerciales mantiene con los candidatos. Es el principal exportador para la República Checa, Hungría, Lituania, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia y Turquía. Para todos los demás, figura entre los tres primeros exportadores. En cuanto a las importaciones, Alemania se encuentra también entre los tres principales compradores de todos los países candidatos, con dos excepciones: Chipre y Malta. Todo ello confirma la hipótesis de la importancia de la proximidad geográfica para el comercio.

En el caso concreto de España, no es muy importante el comercio con los candidatos hasta el momento y salvo que las empresas modifiquen sus estrategias, no parece que esta situación vaya a cambiar de forma significativa. La causa puede ser la gran distancia que la separa de la región centro-oeste de Europa, donde se sitúan los nuevos socios. A pesar de ello, es posible que España no libre los efectos en el comercio que implicará la ampliación. Es decir, si no aprovecha las oportunidades que brindan los nuevos mercados, como hace en la actualidad, se puede perjudicar la balanza comercial con la Unión Europea, por la amenaza competitiva que suponen los nuevos socios. La única posibilidad para evitarlo es un cambio en las estrategias de las empresas españolas, que más bien deberían buscar exportar a los nuevos socios productos intensivos en tecnología (no tanto en mano de obra) para eludir la creciente presión competitiva que la ampliación de los mercados implica de manera inexorable.

**EFFECTOS DE LA AMPLIACIÓN EN LOS MOVIMIENTOS  
DE CAPITAL Y EN LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA**

Las posibles repercusiones de la ampliación de la Unión Europea en los movimientos de capital y en las inversiones extranjeras directas se centran en dos aspectos clave que han provocado la eliminación de controles ante la inminente incorporación de los países candidatos: el estímulo a los actuales miembros para realizar nuevas inversiones, y el riesgo que entraña para la recepción de nuevas inversiones extranjeras directas, el hecho de que haya más países que puedan captarlas. Una vez más esto favorecerá a unas cuantas naciones, en perjuicio de otras. Que una de ellas consiga beneficiarse de esta apertura, en lo que al mercado de capital se refiere, depende en gran medida de que aproveche al máximo las oportunidades para invertir en los nuevos miembros y de que reduzca los riesgos de verse desplazada en la recepción de inversiones por estos mismos.

**PAÍSES CANDIDATOS A FORMAR PARTE DE LA UNIÓN EUROPEA:  
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES COMO PORCENTAJE  
DEL TOTAL, A PRECIOS CORRIENTES, 1996 Y 2000**

	1996		2000	
	Países	%	Países	%
Bulgaria				
1º	Italia	10.1	Italia	14.2
2º	Rusia	9.8	Turquía	10.3
3º	Alemania	9.0	Alemania	9.0
Otros		71.1		66.5
Chipre				
1º	Reino Unido	24.9	Reino Unido	19.8
2º	Alemania	9.3	Grecia	13.4
3º	Grecia	7.3	Alemania	6.9
Otros		58.5		59.9
República Checa				
1º	Alemania	35.6	Alemania	40.4
2º	Eslovaquia	14.4	Eslovaquia	7.7
3º	Austria	6.5	Austria	6.0
Otros		43.5		45.9
Estonia				
1º	Finlandia	20.8	Finlandia	32.3
2º	Rusia	14.2	Suecia	20.5
3º	Suecia	13.2	Alemania	8.5
Otros		51.8		38.7
Hungría				
1º	Alemania	29.0	Alemania	37.3
2º	Austria	10.6	Austria	8.7
3º	Italia	8.0	Italia	5.9
Otros		52.4		48.1
Letonia				
1º	Rusia	22.8	Reino Unido	17.4
2º	Alemania	13.8	Alemania	17.2
3º	Reino Unido	11.1	Suecia	10.8
Otros		52.3		54.6
Lituania				
1º	Rusia	21.4	Alemania	15.0
2º	Alemania	14.7	Letonia	14.9
3º	Letonia	10.2	Reino Unido	8.4
Otros		53.7		61.7
Malta				
1º	Francia	15.0	Estados Unidos	27.4
2º	Alemania	14.5	Singapur	15.5
3º	Estados Unidos	13.5	Alemania	9.6
Otros		57.0		47.5
Polonia				
1º	Alemania	34.4	Alemania	34.8
2º	Rusia	6.8	Italia	6.3
3º	Italia	5.3	Francia	5.2
Otros		53.5		53.7
Rumania				
1º	Alemania	18.4	Italia	22.3
2º	Italia	17.1	Alemania	15.6
3º	Francia	5.7	Francia	7.0
Otros		58.8		55.1
Eslovaquia				
1º	Rep. Checa	31.0	Alemania	26.9
2º	Alemania	21.2	Rep. Checa	17.2
3º	Austria	6.0	Italia	9.2
Otros		41.8		46.7
Eslovenia				
1º	Alemania	30.6	Alemania	27.1
2º	Italia	13.3	Italia	13.6
3º	Croacia	10.3	Croacia	7.9
Otros		45.8		51.4
Turquía				
1º	Alemania	22.3	Alemania	18.8
2º	Estados Unidos	7.1	Estados Unidos	11.2
3º	Rusia	6.5	Reino Unido	7.4
Otros		64.1		62.6

Fuente: Comisión Europea, *Statistical Yearbook on Candidate and South-East European Countries 2002*, Data 1996-2002, 2002.

Por ello, es útil analizar los factores que determinan la elección del país de destino de las inversiones, como las ventajas de localización, entre ellas la ubicación geográfica favorable. Los flujos de inversión serán mayores cuanto menor sea la distancia que medie entre el país receptor potencial y el centro de la actividad económica de la Unión Europea. De hecho, los datos apuntan que 95% de los flujos de capital que salen de la actual Unión tienen como destino los países centrales del Este. Entre las ventajas de localización están también las facilidades para conseguir mano de obra barata, dispuesta a aceptar empleos y salarios poco atractivos para los ciudadanos de los actuales países de la Unión.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la coyuntura por la que atraviesan los países candidatos a la ampliación favorece también las estrategias de las empresas transnacionales que intentan entrar en ellos. Éstos están aplicando políticas de fomento y apoyo a la inversión extranjera, como el otorgamiento de facilidades para la compra de empresas públicas. Éstos son también algunos de los principales atractivos que la Unión Europea de 15 miembros (UE 15) puede encontrar en los futuros socios. Hay otras variables que influyen en la decisión final de los inversionistas, como el nivel de la renta, la credibilidad institucional, la expansión de los mercados internos y la estabilidad política.

Para entender hasta qué punto estas inversiones pueden ser importantes en las economías de los países del este y centro de Europa, el cuadro 5 muestra el porcentaje del PIB que representan las inversiones extranjeras directas. Estas cifras señalan la diferente repercusión de los flujos de capital extranjero según las distintas economías. Las cifras difieren tanto como 18% del PIB en Malta y sólo 1% en Eslovenia.

En cuanto a las implicaciones que la ampliación tiene para España, preocupan las nuevas pautas en los movimientos de

## C U A D R O 5

**PAÍSES CANDIDATOS A FORMAR PARTE DE LA UNIÓN EUROPEA:  
INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS**

Nuevos miembros, 2004	Inversión extranjera (porcentaje del PIB), 2000
Chipre	1.8
República Checa	9.0
Eslovenia	1.0
Eslovaquia	10.8
Estonia	8.0
Hungría	2.9
Letonia	5.7
Lituania	3.4
Malta	18.0
Polonia	5.3

capital, porque hasta el momento este es el país de la Unión de los 15<sup>2</sup> que menos ha invertido en los nuevos socios; aún más, España puede ser desplazada en la recepción de nuevas inversiones de otros miembros de la Unión. Es necesario considerar las ventajas y los inconvenientes de los países candidatos a entrar a ésta. Entre las primeras se encuentra la localización, por su proximidad al centro de actividad y la disponibilidad de mano de obra barata. Entre los segundos están las deficientes dotaciones de infraestructura en transportes y comunicaciones, así como su inestabilidad política e institucional.

#### REPERCUSIONES POR MEDIO DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO

La Unión Europea ha ido creando una serie de recursos financieros para promover la cohesión económica y social de sus habitantes, ante las patentes diferencias entre las regiones de los países miembro. La entrada de los nuevos socios incrementará la diversidad, por lo cual habrá que modificar las políticas comunitarias y establecer un nuevo marco financiero. El objetivo de este apartado es analizar los costos en términos presupuestales y de políticas comunitarias que la ampliación ha generado.

La entrada de nuevos países con un nivel de renta per cápita inferior a la media de la Unión va a generar presiones en el presupuesto comunitario, al aparecer nuevas necesidades financieras. Además, aquéllos presentan en sus economías una mayor importancia relativa de las actividades agrarias,<sup>3</sup> lo que exige un replanteamiento de los acuerdos en lo relativo a la Política Agraria Común (PAC).

Si se analizan las posibles presiones presupuestarias, se debe hacer con base en el marco financiero<sup>4</sup> para el período 2000-2006. El límite del presupuesto se fijó en 1.27% del PNB comunitario, es decir, que no se ha modificado respecto a anteriores perspectivas que no consideraban la ampliación. Ello implica que las ayudas que reciban los nuevos socios serán en detrimento de los socios actuales, tanto para acciones estructurales como para las partidas correspondientes a la PAC.

2. La mayor libertad permitida por los pactos de adhesión ha provocado que la Unión de los 15 sea el principal inversionista en los países del este y centro de Europa, pero la importancia de los miembros es muy distinta. Alemania es el principal inversionista y España ocupa el último puesto.

3. Las actividades agrarias sobrepasan 10% del PIB en Turquía, Bulgaria y Rumania; en los dos primeros, se acercan a 15%. En el resto de países el porcentaje es un poco inferior, en algunos casos, muy inferior, como Malta, con 2.3, o Eslovenia, con 3.2.

4. Este marco financiero lo presentó la Comisión Europea en el documento *Agenda 2000*, aceptado en la Cumbre de Berlín en 1999.

Llaman la atención dos cuestiones de este presupuesto: su insuficiencia y el incumplimiento de su principal objetivo, que es conseguir la cohesión económica y social. Los costos de la ampliación recaerán en los países y las regiones actuales que presentan el menor nivel de desarrollo, ya que se producirá un efecto estadístico que desviarán los apoyos que ahora perciben, en favor de los nuevos socios.

#### LOS FONDOS ESTRUCTURALES

La Unión Europea ha ejercido su política de ajuste estructural mediante varios fondos que tienen como finalidad, por un lado, promover y armonizar el desarrollo del conjunto de la comunidad para reforzar su cohesión económica y social; por otro, mitigar los principales desequilibrios regionales mediante la participación en el desarrollo de las regiones menos favorecidas. Los fondos estructurales son: el Europeo de Desarrollo Regional (Feder), el Social Europeo (FSE), el FEOGA-Orientación (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola) y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP). Todos ellos tenían seis objetivos, pero la Comisión los redujo a tres:

El primero constituye la prioridad de la política de cohesión de la Unión Europea, que es promover el desarrollo de las regiones reduciendo las diferencias entre ellas. Por ello, a las "regiones del objetivo uno", que son aquellas que tienen un PIB inferior a 75% de la media comunitaria, se destinan dos tercios de los créditos de los fondos estructurales, es decir, 135 900 millones de euros (69.7% de los fondos estructurales). En el período 2000-2006 podrán recibir ayudas alrededor de 50 regiones, que representan 22% de la población europea. Estos fondos respaldarán el despegue de las actividades económicas de dichas regiones al dotarlas de las infraestructuras necesarias, mejorar sus recursos humanos y favorecer las inversiones en las empresas.

El actual objetivo uno, como en el anterior, incluye las regiones menos desarrolladas, las de muy baja densidad de población<sup>5</sup> (como recogía el objetivo seis) y las ultraperiféricas (departamentos franceses de ultramar, islas Canarias, Azores y Madeira).

La nueva normativa prevé un régimen de ayuda transitoria a las regiones que pudieron acogerse al objetivo uno durante el período 1994-1999, pero que desde el año 2000 dejaron de reunir los requisitos. El sistema de ayudas decrecientes evita la interrupción súbita del apoyo europeo y permite con-

5. Menos de ocho habitantes por kilómetro cuadrado, muy común en regiones de Suecia y Finlandia.

solidar los logros alcanzados en el período anterior. Éste es el efecto estadístico de la entrada de nuevos socios, que modificará el umbral de subvencionabilidad.

La ampliación reducirá de forma importante el PIB medio por habitante de la Unión Europea. Ello significa que algunas de las regiones que ahora se benefician con las ayudas al amparo del objetivo uno van a mejorar su situación en términos relativos, pese a que las condiciones reinantes sigan siendo las mismas que antes de la ampliación. En definitiva, ahora serán más las regiones con necesidad de financiamiento, para el mismo presupuesto que en el período 1994-1999. Además, las disparidades serán mayores, porque muchas de las regiones de los nuevos socios se sitúan en torno a las tres cuartas partes de la media comunitaria, pero otras apenas en una cuarta parte.

Con los recursos financieros asignados al objetivo uno también se financian dos programas especiales: el PEACE, de apoyo al proceso de paz, en favor de Irlanda del Norte y las regiones fronterizas de Irlanda para el período 2000-2004, y el programa especial de asistencia a las regiones suecas que respondan a los criterios de baja densidad demográfica para el período 2000-2006.

El ingreso de Polonia y Rumania tendrá las mayores repercusiones<sup>6</sup> para la renta per cápita media en la nueva Unión Europea, pero para el período 2000-2006 Rumania todavía no estará incorporada, sino hasta 2007. Asimismo, se reducirán las ayudas que recibía Irlanda, pues ahora dispone de una renta per cápita de 95% de la media comunitaria, lo cual supera con amplitud el límite de 75% que señala el objetivo uno. Por su parte, el Reino Unido incrementará las regiones consideradas en el objetivo uno, por lo que aumentará su participación. En el caso de España en este período seguirán percibiendo ayudas Galicia, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Comunidad de Valencia, Murcia, Andalucía, Ceuta y Melilla y Canarias, por lo que en el primer proceso de la ampliación se va a mantener una participación similar. Falta ver cómo afectan los futuros ingresos de Bulgaria y Rumania, y la posibilidad de que también se acepte a Turquía.

El objetivo dos de los fondos estructurales persigue dinamizar zonas con ciertas deficiencias estructurales, bien sean industriales o de servicios, con actividades en zonas rurales en declive, con situaciones de crisis en el medio urbano, o con dificultades que afectan a la pesca. Incluye aquellas regiones cuyo grado de desarrollo se sitúa en torno a la media comunitaria, pero presentan dificultades económicas y sociales que con frecuencia le ocasionan elevadas tasas de desempleo.

6. Por su peso demográfico y sus condiciones económicas.

---

## *El ingreso de Polonia y Rumania tendrá las mayores repercusiones para la renta per cápita media en la nueva Unión Europea, pero para el período 2000-2006 Rumania todavía no estará incorporada, sino hasta 2007*

---

Los objetivos dos y 5b del período 1994-1999 se han transformado en lo que ahora se conoce como objetivo dos, al amparo del cual se sitúan las siguientes zonas que pueden ser objeto de subsidio:

- Zonas industriales: las que cuentan con una tasa de desempleo superior a la media comunitaria, un porcentaje de empleo industrial superior a la media comunitaria y una disminución del empleo industrial.

- Zonas rurales: las que respetan dos de los cuatro criterios siguientes: densidad de población inferior a 100 habitantes por km<sup>2</sup> o un porcentaje de empleo agrícola igual o superior al doble de la media comunitaria y tasa de desempleo superior a la media comunitaria o una disminución de la población.

- Zonas urbanas: las que responden a una de las cinco condiciones siguientes: tasa de desempleo de larga duración superior a la media comunitaria, elevado nivel de pobreza, medio ambiente deteriorado, elevado porcentaje de delincuencia y bajo nivel de educación.

- Zonas dependientes de la pesca: deben presentar de manera simultánea un porcentaje importante en el sector pesquero y una reducción del empleo.

Al igual que con el objetivo uno se ha previsto un sistema de ayuda transitoria para las zonas que pueden ser destinatarias de subsidio en los objetivos dos y 5b en 1994-1999, pero que han dejado de serlo para el período 2000-2006, con el fin de evitar la brusca interrupción de las ayudas financieras, así como consolidar los logros de las intervenciones estructurales del período anterior. De este modo, las zonas que ya no pueden acogerse al objetivo dos se benefician de una ayuda

transitoria del Feder hasta 2005, aunque pueden optar por otros subsidios del FSE en el marco del objetivo tres, de la sección de Garantía del FEOGA en lo que se refiere a medidas de desarrollo rural y del IFOP en cuanto a medidas complementarias de política pesquera.

Respecto a este objetivo dos, no son muchos los cambios que genera la ampliación. Francia y el Reino Unido seguirán siendo, en el período 2000-2006, los estados miembro más beneficiados por estas ayudas. Alemania incrementará las suyas, y en menor medida Austria, Finlandia y Suecia.<sup>7</sup>

En cuanto al objetivo tres para el período 2000-2006, la nueva regulación se dirige a adaptar y modernizar las políticas nacionales y europeas de empleo, educación y formación. Los apoyos al amparo de este objetivo tendrán lugar fuera de las zonas incluidas en los nuevos objetivos uno y dos. Por otra parte, el objetivo tres servirá de marco de referencia para el conjunto de las medidas de desarrollo de los recursos humanos en los estados comunitarios, sin perjuicio de las peculiaridades regionales, y en particular para las ayudas del FSE.

Durante el período de 2002 a 2006 se subsidiarán políticas de mercado laboral para combatir el desempleo y promover la inserción social y la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. Asimismo, se reforzarán las posibilidades de empleo mediante los sistemas de educación y formación permanente, o las medidas para anticipar y facilitar la adaptación a los cambios socioeconómicos. Alemania será el país más beneficiado en el nuevo período con relación al anterior, mientras que España perderá parte de los fondos que obtiene en la actualidad, junto con Francia y el Reino Unido.

## FONDOS DE COHESIÓN

El principal objetivo del Fondo de Cohesión es conseguir un desarrollo económico y social armonizado en el conjunto de la Unión Europea; de ahí que se destine a los países que disponen de un PNB per cápita inferior a 90% de la media comunitaria.<sup>8</sup> El Fondo de Cohesión reducirá su importancia a lo largo del período de 2.8% en 2000 a 2.3% en 2006.

Conforme a los últimos informes sobre cohesión, se confirma que las disparidades entre los estados de la Unión se han ido reduciendo desde 1998, en especial los beneficiarios de la cohesión, como España, Portugal, Grecia e Irlanda, los cuales se han acercado bastante a la media comunitaria de

7. Véase I. Sanz Labrador, *La política de cohesión social de la Unión Europea ampliada; la perspectiva de España*, Documento de Trabajo núm. 169/2001, Fundación de las Cajas de Ahorro Confederadas para la Investigación Económica y Social, Madrid, 2001.

8. Midiendo ese nivel de PNB per cápita en paridad de poder de compra.

renta per cápita.<sup>9</sup> Así, en los tres estados menos prósperos, la renta media por habitante se ha incrementado de 68 a 79 por ciento de la media comunitaria en 1999, un tercio menos que el nivel inicial.

Al calcular la incorporación en 2004 de los 10 nuevos países se producirá una caída importante del PIB por habitante, pero no tanto como si se ampliara a 27 miembros (incluyendo a Bulgaria y Rumania). Por tanto, el efecto estadístico afectará a 15 regiones. Sin embargo, si se quiere ver el efecto que podría tener una Unión Europea de 27 miembros según los informes de cohesión, un tercio de la población viviría en países con una renta per cápita inferior a 90% de la media comunitaria (actual umbral de subvencionabilidad de los fondos de cohesión).

En escala regional, la renta media per cápita de 10% de la población residente en las regiones menos prósperas de la UE-27 tendría unos ingresos de 31% de la media de la Unión Europea ampliada, cuando en la actualidad ese 10% menos favorecido alcanza 61% de la media. En la Unión de los 27 se podrían diferenciar tres grandes grupos de países: el más próspero estaría compuesto por 12 de los 15 actuales miembros, excepto España, Portugal y Grecia; a continuación, con unos ingresos per cápita cercanos a 80% de la media comunitaria estarían estos tres países junto con algunos candidatos (Chipre, Malta, Eslovenia y República Checa), y un ter-

**C U A D R O 6**  
**PAÍSES CANDIDATOS A FORMAR PARTE DE LA UNIÓN EUROPEA:  
TASA DE DESEMPLEO COMO PORCENTAJE DE LA FUERZA  
DE TRABAJO, 1998-2000**

	1998	1999	2000
Bulgaria	-	-	16.2
Chipre	-	5.9	4.9
República Checa	5.9	8.5	8.8
Estonia	9.6	11.7	13.2
Hungría	8.9	6.9	6.6
Letonia	14.5	13.7	14.2
Lituania	12.5	10.2	15.0
Malta	5.6	5.8	5.0
Polonia	9.9	12.3	16.3
Rumania	5.6	6.2	7.0
Eslovaquia	-	15.9	19.1
Eslovenia	7.4	7.3	6.9
Turquía	6.8	7.6	6.6

Fuente: Comisión Europea, *Statistical Yearbook on Candidate and South-East European Countries 2002*, Data 1996-2002, 2002.

9. El caso más sobresaliente ha sido el de Irlanda, que ha pasado de un PIB per cápita cercano a 68% de la media comunitaria en 1988 a 119% en 2000.

cer grupo, que corresponde a los ocho candidatos restantes, que dispondrían de unos ingresos cercanos a 40% de la media.

El crecimiento económico de los países candidatos ha aumentado incluso más que en los miembros, aunque se ha producido una importante pérdida de empleo. Las disparidades entre regiones tras la ampliación aumentará, junto con la necesidad de políticas de cohesión. Todos los países candidatos podrán tener ayudas al amparo de estos fondos de cohesión, ya que su PNB per cápita se sitúa lejos de 90% de la media comunitaria.

El umbral mínimo para que las políticas de cohesión del futuro sean eficientes en la consecución de sus objetivos es de 0.45% del PIB de la Unión (cifra que contendría fondos estructurales, de preadhesión y de reserva para las adhesiones que se van a realizar antes de 2006). Cabe predecir que España reducirá su participación en los fondos de cohesión de 0.31 a 0.25 por ciento del PIB.

#### CONSECUENCIAS SOCIALES DE LA AMPLIACIÓN: POBLACIÓN Y MOVIMIENTOS MIGRATORIOS

El cuadro 6 muestra la evolución de las tasas de desempleo en los países candidatos a ingresar a la Unión a lo largo del trienio 1998-2000.<sup>10</sup> En primer lugar, es necesario destacar que éstos partían de una situación muy desfavorable al iniciar las negociaciones para su integración. Como posible causa, se aduce que 10 de estos 13 candidatos tuvieron un régimen comunista y se encuentran en un período de transición hacia un sistema económico de mercado, con el consiguiente surgimiento de una gran tasa de desempleo que antes estaba oculta. Los países que en 2000 presentaban las tasas más elevadas de desocupación (superiores a 15%) eran Eslovaquia, Polonia, Bulgaria y Lituania; casi todos tenían tasas inferiores a ese 15%, lo que muestra el efecto de la transición en términos de desempleo. Esta situación puede provocar en el resto de los actuales miembros intensas corrientes migratorias desde aquellos países. Otros posibles factores que contribuirían a estos movimientos serían las abismales diferencias de renta per cápita con los actuales socios y los lazos culturales que les unen. Sin embargo, cabe pensar que no son las malas condiciones del país de origen lo que obliga a emigrar, sino la esperanza de un futuro mejor en las naciones de destino en términos de prestaciones sociales, un marco de re-

10. En 1998 iniciaron formalmente las negociaciones Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovenia, Estonia y Chipre. Con posterioridad las iniciaron Eslovaquia, Letonia, Lituania, Bulgaria, Rumania y Malta. Por su parte, Turquía necesitará algún tiempo y esfuerzo adicionales, a pesar de sus progresos en el cumplimiento de los criterios de Copenhague.

laciones laborales más favorable y en general mejores condiciones de vida. No se ha dado aún la liberación de los flujos migratorios, sino que se han establecido políticas restrictivas, al menos temporales.

España puede ser uno de los países menos afectados por la llegada masiva de emigrantes del este, puesto que la distancia guarda una relación negativa con la emigración, es decir, que se dirige preferentemente a los países más próximos.

#### CONCLUSIONES

Una de las oportunidades económicas que la ampliación ofrece es el aumento del comercio bilateral entre los antiguos socios y los candidatos, y por tanto la posibilidad de abrir nuevos mercados y más inversiones en el extranjero. Éste es un estímulo para las empresas de los actuales socios. Sin embargo, la ampliación supondrá un cambio de los actuales patrones de comercio e inversión, lo que aumentará la competencia, con el consiguiente riesgo para los países de la Unión de verse desplazados de las posiciones que ocupan en la actualidad.

Las verdaderas consecuencias para los 15 miembros dependerán del grado en que aprovechen las ventajas de exportación y de inversiones, aunque parece que la proximidad geográfica con los nuevos socios será el gran factor determinante de estas posibilidades. De ahí que España puede verse desplazada en los nuevos patrones de comercio e inversión, puesto que los inversionistas tienen nuevas opciones y, al menos de momento, los proyectos de las empresas españolas no cuentan con los nuevos socios.

En términos del presupuesto comunitario, una verdadera integración económica y social no debería hacerse a costa de las actuales regiones comunitarias más débiles, sino con un mayor esfuerzo financiero que intente superar el carácter restrictivo de las actuales perspectivas financieras. Se sugiere elevar los apoyos transitorios, mantener las ayudas después de 2006 para las regiones que en la actualidad obtienen fondos del objetivo uno y revisar al alza el máximo fijado en 0.45% del PIB para los fondos estructurales.

Respecto a los movimientos migratorios aún se desconoce el verdadero efecto que puedan tener una vez que se eliminen las actuales medidas restrictivas, puesto que las mejores condiciones de vida que los 15 miembros pueden ofrecer a los nuevos socios son la esperanza de una población muy castigada por las elevadas tasas de desempleo. Parece ser éste el aspecto menos preocupante para España, puesto que la proximidad geográfica vuelve a ser clave para decidir el país de destino. 

**Acércate a compradores  
de todo el mundo a través de  
*buy***inMexico**.com.mx**



El portal [www.buyinmexico.com.mx](http://www.buyinmexico.com.mx) es promovido ampliamente a través de la red de 45 Consejerías Comerciales de Bancomext en el extranjero, con la finalidad de que los principales importadores de cada mercado conozcan tu producto.

Si quieres ser parte del portal [www.buyinmexico.com.mx](http://www.buyinmexico.com.mx) y promover tus productos en el mundo, llama a  
**EXPORTATEL: 01 800 EXPORTA (01800 397 6782)**

**Bancomext evoluciona, se perfecciona  
y trabaja por y para México.**



**BANCOMEXT**  
TE AYUDA

# Repercusiones de la ampliación de la Unión Europea

JOSÉ RAMÓN  
GARCÍA MENÉNDEZ

MARÍA DEL PILAR  
B. NAVEIRA\*

## La Política Agrícola Común



### SITUACIÓN DEL SECTOR AGRÍCOLA EN LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL

La agricultura ocupa un lugar más importante en los países de Europa central y oriental (PECO) que en la Unión Europea de los 15. Así, tanto en términos de PIB como del empleo, el sector agrícola soporta un mayor peso en estos países candidatos. Como promedio, más de 27% de la mano de obra trabaja en la agricultura, frente a 4% de la Unión Europea, y la participación del sector agrícola en el PIB es de 6.9% en los PECO, frente a 2% en la Unión Europea. En cuanto a la superficie útil destinada a la agricultura, en los países candidatos se dedican casi 59 millones de hectáreas, mientras que en el total de la Unión Europea la superficie asciende a 135 millones de hectáreas (véase el cuadro).

\* Universidad de Santiago de Compostela, España.

Por otra parte, hay fuertes disparidades entre los países de Europa central y oriental. Por ejemplo, Polonia es un país con un importante sector agrícola y una población rural numerosa; sin embargo, la República Checa se aproxima más en sus cifras a Francia, con una pequeña minoría de activos en el sector agrícola.

El considerable peso de la agricultura en estos países es herencia de la era comunista. Antes de la ruptura del socialismo de tipo soviético en los PECO se procuraba asegurar la autosuficiencia alimentaria. En estos países se proporcionaban cuantiosos subsidios. Los costos de producción en el sector eran muy elevados y tenían que compensarse con ayudas importantes. La asignación de recursos y las decisiones productivas se hacían con gran irracionalidad económica. Además, se padecían numerosos atrasos técnicos y escasa modernización en la maquinaria y en las cadenas de aprovisionamiento y distribución del sector agroalimentario. Gracias a las ayudas y

**UNIÓN EUROPEA Y EUROPA DEL ESTE: SECTOR AGRÍCOLA**

	Superficie		Valor agregado bruto <sup>1</sup>		Empleo <sup>1</sup>		Comercio <sup>2</sup>		Comercio bilateral agrícola		Gasto alimentario <sup>3</sup>
	Miles de hectáreas utilizadas	Participación (%)	Millones de euros	Participación	Miles	Porcentaje (%)	Porcentaje sobre total de exportación	Porcentaje sobre total de importación	Porcentaje sobre exportaciones agrícolas	Porcentaje sobre importaciones agrícolas	Porcentaje del gasto total
	1999		2000	2000	2000	2000	1999	1999			1998
Bulgaria	5 517	49.7	2 137 <sup>a</sup>	15.4 <sup>b</sup>	342	11.9	16.2	7.1	37.9	37.6	53.5
Chipre	134	14.5	329 <sup>c</sup>	4.2 <sup>b</sup>	14	5.0	38.3	19.0	52.7	46.0	19.0 <sup>d</sup>
República Checa	4 282	54.3	1 846	3.4	193	4.1	4.4	6.5	36.3	48.0	26.8
Estonia	1 001	22.1	254	4.7	32	5.3	9.2	14.3	28.3	67.0	37.5
Hungría	5 744	61.7	1 913 <sup>c</sup>	3.9 <sup>b</sup>	227	6.0	9.1	3.7	53.1	45.3	42.1
Letonia	2 488	38.5	306	4.0	118	12.1	5.7	13.1	30.7	50.0	44.9
Lituania	3 496	53.5	836	6.9	262	7.2	12.9	11.5	29.9	45.8	46.0
Malta	12	38.1	78	2.0	2 5 <sup>e</sup>	1.8 <sup>e</sup>	2.2	10.3	13.1	73.1	n.d.
Polonia	18 413	58.9	4 965 <sup>c</sup>	2.9 <sup>b</sup>	2 598	18.6	8.9	7.4	45.5	47.7	36.9
Rumania	14 784	52.0	4 564	11.4	4 861	44.5	9.8	8.1	42.7	37.0	58.0
Eslovaquia	2 444	49.8	847	3.5	119	5.7	3.8	7.0	23.4	37.2	31.8
Eslovenia	491	24.2	560	2.9	81	9.1	4.3	7.0	31.4	50.5	23.5 <sup>d</sup>
Turquía	41 488	53.5	24 265 <sup>c</sup>	11.2 <sup>b</sup>	9 149 <sup>b</sup>	41.8 <sup>d</sup>	15.9	6.5	43.2	27.8	29.7 <sup>f</sup>
Países de Europa											
central y oriental (10)	58 660	54.4	18 145 <sup>b</sup>	1.9 <sup>b</sup>	8 933 <sup>b</sup>	20.7 <sup>b</sup>	7.2	7.0	40.2	45.3	36.3 <sup>b</sup>
Países candidatos (13)	100 294	53.8	42 817 <sup>b</sup>	6.9 <sup>b</sup>	18 082 <sup>b</sup>	27.8 <sup>b</sup>	8.8	7.1	43.2	34.9	34.1 <sup>b</sup>
Unión Europea de los 15	135 825	42.0	167 197 <sup>b</sup>	2.0 <sup>b</sup>	6 767	4.3	6.6	6.8	12.1	10.4	17.4 <sup>d</sup>
Bélgica	1 394	45.7	3 329	1.4	79	1.9	5.5	8.0	13.3	5.3	17.8
Dinamarca	2 684	62.3	4 089	2.3	99	3.7	21.4	8.2	7.1	9.8	18.1
Alemania	17 152	48.0	22 277	1.1	958	2.6	3.3	5.7	23.6	19.7	16.0
Grecia	5 109	38.7	8 030 <sup>a</sup>	6.6 <sup>b</sup>	559	17.0	24.1	6.3	33.6	18.6	21.3 <sup>d</sup>
España	28 882	57.1	19 889	3.3	992	6.9	11.0	10.9	12.9	4.8	18.6 <sup>d</sup>
Francia	29 937	55.0	36 592	2.6	971	4.3	9.0	5.3	5.7	7.1	17.9 <sup>d</sup>
Irlanda	4 418	62.8	2 952 <sup>c</sup>	2.9 <sup>b</sup>	130	8.6	10.1	3.0	3.6	3.8	19.1
Italia	15 401	51.1	29 992	2.6	1 095	5.4	5.3	7.2	11.9	13.7	18.0
Luxemburgo	127	49.4	127	0.6	4	1.7	0.7	2.0	6.6	0.8	18.2 <sup>d</sup>
Países Bajos	1 962	47.2	10 235	2.6	240	3.2	17.1	10.2	12.1	5.6	15.3
Austria	3 410	40.7	3 919 <sup>c</sup>	1.9 <sup>b</sup>	223	6.2	4.1	4.4	41.3	55.2	15.5
Portugal	3 908	42.5	3 768	3.3	614	12.7	9.6	13.7	1.3	5.4	27.0 <sup>d</sup>
Finlandia	2 201	6.5	4 134	3.1	147	6.4	3.4	4.4	18.7	11.5	18.9
Suecia	3 071	6.8	3 863 <sup>a</sup>	1.6 <sup>b</sup>	120	3.0	2.5	4.8	10.4	11.6	18.4 <sup>d</sup>
Reino Unido	16 169	66.2	14 001	0.9	424	1.6	5.8	6.3	6.4	4.9	19.9 <sup>d</sup>

a. 1990. b. Estimado. c. 1999. d. 1997. e. Avance. f. 1994. 1. Incluye sector forestal, casa y pesca. 2. Todos los productos agrícolas, excepto pesca y productos de la pesca, pero incluidos los productos agrícolas transformados. 3. Poder adquisitivo estándar (fuente: Eurostat).

Fuente: DG Agri A2, Eurostat, DG ECFIN, OCDE, Faostat.

subvenciones del Estado, los altos costos de producción no repercutían en los precios de los alimentos.

Con la caída del bloque comunista se dispuso la liberación de precios y la disminución de las subvenciones a los sectores agrícola y agroalimentario. La producción lo resintió: la demanda cayó al eliminarse las subvenciones al consumo los precios y los costos se desfasaron al aumentar mucho más los precios de los factores de producción.

A partir de 1995, los PECO empezaron a recuperarse del choque de la transición y en la actualidad presentan signos importantes de recuperación, en especial en el sector de cultivos. Sin embargo, la producción agrícola de la mayoría de estos países está todavía muy por debajo de los montos an-

teriores a la transición. Ello pone de manifiesto la falta global de competitividad de sus sectores agrícola y agroalimentario. Muchos de los PECO se han convertido en importadores netos de productos agrarios y alimentarios en los últimos años, siendo la Unión Europea su principal proveedor.

Los precios de los productos agrícolas de los países candidatos son, en general, muy inferiores a los de la Unión Europea, aunque las diferencias varían según el país y el producto. En 1995, los precios en estas naciones representaban de 40 a 80 por ciento de los de la Unión Europea dependiendo de los productos (las diferencias fueron menores en los alimenticios como leche, carne, frutas y hortalizas). Una de las razones que explican los bajos precios agrícolas es la poca eficacia de los

sectores que se abastecen de él. Para hacer frente a este problema se llevó a cabo un proceso de reestructuración que modernizó el sector y sustituyó la tecnología obsoleta. Esta reestructuración se asocia a una reducción de mano de obra, lo que haría necesario que se diversificara la economía rural para absorber esa reducción.<sup>1</sup>

A pesar de la reestructuración de los sectores agrícola y agroalimentario, varios factores limitan el potencial agrícola de los PECO. Uno es que la rentabilidad de las unidades de producción agrícola y de las industrias agroalimentarias es muy pequeña debido a retrasos estructurales heredados de la era de la economía dirigida. Otro se relaciona con la falta de financiamiento, problema muy importante derivado de la escasa rentabilidad y el reducido financiamiento interno. Los gobiernos de estos países intentan solucionar esta falta de recursos por medio de dos tipos de ayuda: los préstamos beneficiados y las garantías de préstamos. Por otra parte, las privatizaciones se realizan con mucha lentitud. La creación de un mercado de compraventa de tierras está limitada por los retrasos de estos países en la resolución del problema de los derechos de propiedad. Y por último, hay que señalar el desempleo como factor limitador de los PECO. La reestructuración en el sector agrícola supone descartar activos de la agricultura que deberán encontrar empleo en otros sectores. Sin embargo, el desempleo global en la economía frena tal movimiento.

La mayoría de los países candidatos ha aplicado medidas para estabilizar el sector agrario. Algunas se han llevado a cabo en la frontera, aumentando los aranceles e imponiendo controles administrativos. Sin embargo, las posibilidades de intervenir en los mercados y las ayudas estructurales están restringidas por el presupuesto de estos países. Se ha aumentado la protección frente a las importaciones, dentro de los límites impuestos por el GATT. Pero, por otra parte, debido a la gran proporción de renta dedicada a los productos alimentarios y la inflación que sufre la mayoría de los PECO, se frena el aumento de los precios agrícolas.

### LOS EFECTOS DE LA AMPLIACIÓN EN LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

La ampliación de la Unión Europea actual a los países del este y el centro de Europa supondrá el paso a una Unión Europea más agrícola y rural. Debido a la importancia de la agricultura en los países candidatos, la Unión ampliada au-

mentará su proporción de población activa agraria, el número de explotaciones (sobre todo de menor tamaño) y el porcentaje de gasto familiar dedicado a la alimentación. Con ello, la tasa de inflación en la Unión Europea será más sensible a los cambios de precios en el sector agrario, lo que repercutirá en la estabilidad de la economía europea y en dicho sector. Por otra parte, como resultado de la adhesión de los PECO, los mercados y las políticas agrarias comunes se modificarán.

Las implicaciones de la ampliación en el plano agrario pueden estudiarse en diversos aspectos:<sup>2</sup> en la convergencia de precios agrarios entre los países candidatos y los de la Unión Europea actual, en la aplicación de las ayudas directas de la política agrícola común (PAC) en curso, en los mecanismos de control de la oferta, en las obligaciones que la Unión Europea y los PECO mantienen en el marco de la OMC y en los costos presupuestarios en materia agrícola ocasionados por la ampliación.

### La convergencia de los precios agrícolas de los PECO con los de la Unión Europea de los 15

Los precios agrícolas de la Unión Europea habían sido muy superiores a los de los PECO. Debido a la gran importancia en estos países del volumen de gasto familiar en alimentación (de 30 a 40 por ciento), si se elevasen los precios de los alimentos se afectaría de modo significativo a la población con menores ingresos. Esto elevaría los salarios y ocasionaría una pérdida de competitividad en las exportaciones de los países candidatos, reduciendo así los posibles beneficios de la ampliación.

Sin embargo, en los últimos años, los precios de la Unión Europea actual y los de los PECO se han acercado. La convergencia ha sido resultado del descenso de los precios de la Unión Europea actual, a causa de la disminución de los precios de intervención y los precios más bajos recibidos por los agricultores, y el aumento de los precios en los PECO debido a las políticas agrarias proteccionistas.

A pesar de esa convergencia, en el momento de la adhesión los precios en los países candidatos serán todavía menores en términos relativos a los de la Unión Europea. De esta forma los agricultores de estos países tienen el incentivo de aumentar la producción, generando un volumen de excedentes agrícolas que destinarían a la exportación, lo que puede provocar problemas para asumir los acuerdos establecidos en el marco de la OMC, como se verá más adelante.

1. Comisión de las Comunidades Europeas, *Agenda 2000. El desafío de la ampliación*, vol. II, Bruselas, 2000, pp. 29-33.

2. J.M. Sumpsi Viñas, "Las implicaciones de la ampliación para la Política Agraria Común", *Papeles de Economía Española*, núm. 91, 2002, pp. 245-249.

## La aplicación de las ayudas directas de la PAC a los PECO

En este terreno está abierto un debate sobre la justificación de las ayudas directas a los PECO. Los agricultores de la Unión Europea de los 15 reciben pagos directos por determinados productos agrícolas (cultivos herbáceos y ganado vacuno). Estos pagos, que se convierten en un suplemento del ingreso de los agricultores, se introdujeron hace 10 años a raíz de la reducción de los precios de intervención llevada a cabo con la reforma de la PAC en 1992. En un principio, según esta reforma, las ayudas directas se considerarían medidas de carácter compensatorio, pero con el tiempo se convirtieron en simples pagos directos. Además, en la Agenda 2000 se supeditó la concesión de estos pagos al cumplimiento de una serie de condiciones ambientales.

Los países candidatos están a favor de recibirlas en el momento de la adhesión, pero hay muchas críticas a este tipo de ayudas directas a los PECO. La introducción demasiado rápida de estos pagos, aunque tendría efectos positivos en la renta agraria podría frenar la reestructuración del sector. Así, los trabajadores agrícolas dueños de pequeñas propiedades de tierra seguirán explotando sus parcelas para recibir las ayudas. Se crearía un círculo sin salida entre la baja productividad unida a las tasas de empleo oculto. Por otra parte, como no todos los productos agrarios reciben las mismas ayudas directas, se fomentarían las desigualdades sociales en cuanto a renta y a regiones en los nuevos estados miembro. Además, debido a la estructura de producción predominante en estos países, la cooperativa, la gestión administrativa de los pagos directos en los PECO sería muy difícil. Resultaría muy costoso identificar a los beneficiarios de estas ayudas y saber cómo se repartirían entre los miembros de la cooperativa.

Muchos estudios critican que estas ayudas se concedan sin condición alguna. Se deberían incentivar con ello las inversiones en desarrollo rural y modernización agrícola facilitando de esta forma un mayor avance en el proceso de reestructuración y ajuste en la agricultura de estos futuros miembros de la Unión. Para ello, proponen una profunda reforma de la PAC que reduzca el presupuesto en los pagos directos y en la intervención de los mercados originarios y aumente la ayuda presupuestaria destinada al desenvolvimiento de las zonas rurales.

Por tanto, el dilema está centrado en cómo gestionar e introducir esos pagos directos de la PAC.<sup>3</sup> Respecto a cómo determinar el volumen destinado a las ayudas directas, la

Unión Europea lo calcula en función de los rendimientos medios de cada región. Para ello, establece como período de referencia de esos rendimientos los últimos años del decenio de los noventa. Considera esta etapa más representativa que la de los ochenta porque no reflejaría decisiones de mercado, sino de planificación central. De este modo, la ampliación supondría un menor costo presupuestario.

Por otra parte, la Unión Europea propone que los pagos directos se introduzcan de manera gradual en los nuevos estados miembro. La fase de transición sería necesaria para asegurar que los países candidatos se integren sin sobresaltos en la PAC y al mismo tiempo potenciar las posibilidades de reestructuración de su sector agrícola. Para ello, será necesario mantener el ritmo de reestructuración de las explotaciones, introduciendo puestos de trabajo fuera de éstas, además de potenciar la competitividad comercial. Sin embargo, también habrá que tener en cuenta que los efectos positivos derivados requerirán cierto tiempo. Será preciso que las inversiones de los fondos estructurales y los programas de desenvolvimiento rural sean eficaces.

### El control de la oferta agraria y sus mecanismos de aplicación

La Unión Europea adopta mecanismos de control de la oferta agraria para controlar el gasto agrícola comunitario y llevar a cabo las ayudas directas de la PAC; se trata de medidas como cuotas y cupos de producción o cantidades máximas garantizadas.

La mayoría de estos límites se deben establecer, por lo general, por explotación agraria, pero el hecho de que en los PECO la mayor parte de sus estructuras agrícolas sean cooperativas hace más compleja su aplicación. Además, como las restricciones se hacen en función de la producción en un período histórico de referencia, surge el mismo problema que en el caso de las ayudas directas: si se consideran los años noventa, las limitaciones son más estrictas, mientras que si se toman los años ochenta, son menores.

Por tanto, las implicaciones sobre la ampliación respecto a la aplicación de estos mecanismos recaen sobre la capacidad institucional. Los países candidatos están haciendo grandes esfuerzos para adaptar su legislación a la de la Unión e instaurar la infraestructura administrativa necesaria. Sin embargo, la creación de una institucionalidad fuerte, una administración moderna y eficaz, así como un marco legal para hacer respetar su cumplimiento, tiene un costo muy alto.

El colapso de las administraciones agrarias en los PECO no sólo será resultado del control de las restricciones productivas y la gestión de las ayudas directas. También hay que te-

3. S. Villanueva Vázquez, "La agricultura en las negociaciones de la ampliación", *Boletín Galicia Europa*, núm. 130, octubre de 2002, pp. 3-5.

ner en cuenta cuestiones como la gestión de las indemnizaciones de las condiciones medioambientales para la recepción de las ayudas directas.

La escasa preparación de los PECO y las limitaciones de capital humano calificado suponen numerosas dificultades para establecer esos mecanismos de inspección y control en la explotación agrícola que requiere la aplicación de la PAC.

### **Las obligaciones que la Unión Europea y los PECO mantienen en el marco de la OMC**

Aunque en los próximos años se espere una evolución favorable de los mercados agrarios en escala mundial, las diferencias de precios entre la Unión Europea y el resto del mundo seguirán siendo importantes en la mayoría de los productos. La adhesión de los PECO a la Unión Europea provocará un aumento de los precios agrícolas en estos países que, por una parte, a medio plazo reducirá la demanda interna y, por otra, estimulará la producción, dados los bajos costos en mano de obra que predominan en los PECO. De este modo, se producirá un aumento en los excedentes agrarios y, por tanto, en las exportaciones netas de la Unión Europea ampliada. Sin embargo, la Ronda de Uruguay de negociaciones del GATT estableció límites máximos para las exportaciones agrarias subvencionadas y para el importe total de las subvenciones a dichas exportaciones. Por tanto, los compromisos asumidos por la Unión Europea de los 15 y los PECO en cuanto al acuerdo agrícola de la Ronda de Uruguay pueden plantear problemas adicionales derivados de la ampliación. Las dificultades aparecen en cada uno de los apartados de dicho acuerdo.<sup>4</sup>

En el apartado de intercambios exteriores aparece el compromiso de reducir las exportaciones subvencionadas; tanto la Unión Europea de los 15 como los PECO tendrán problemas para cumplirlos. En el caso de éstos, este problema será mayor como consecuencia de la ampliación, ya que con la aparición de excedentes agrarios aumentarán las posibles exportaciones subvencionadas. Así, la incorporación de estos países unida a la tendencia a la baja en el conjunto de restituciones a la exportación que ya tiene la Unión Europea actual, agravará las dificultades para cumplir este compromiso del acuerdo en una Unión Europea ampliada.

En el apartado de apoyo interno se trata el compromiso de reducir las ayudas internas. En este caso, las posibilidades de cumplimiento dependerán de cómo evolucionen las ayudas de la PAC y de la OMC. Además, hay que tener en cuenta que

en algunos PECO los presupuestos se expresan en moneda nacional, como Hungría, Eslovaquia y la República Checa. Por tanto, debido a la inflación, podría mermarse la capacidad de esos países para hacer frente a dicho compromiso.

En el apartado del arancel exterior y acceso al mercado, los PECO negociaron niveles de protección arancelaria exterior relativamente bajos, sobre todo en productos para los cuales eran deficitarios: cereales, azúcar, productos lácteos y carne de vacuno. Esto supondrá un problema a la hora de la ampliación, ya que la Unión Europea actual aplica aranceles agrarios superiores. Por tanto, habrá que plantear, en el seno de la OMC, algún tipo de compensaciones para los países que exportan a los PECO por el incremento de aranceles derivado de su adhesión.

Sin embargo, pese a estos problemas que se plantean en el seno de la OMC, desde el punto de vista de la producción y el comercio agrarios, puede considerarse que la ampliación no tendrá un efecto tan fuerte como se suponía en un principio. Esto resulta del acercamiento de los precios entre los PECO y la Unión Europea actual. Además, la producción de los PECO no aumentará de modo significativo en el corto plazo, sino que lo hará de forma gradual. La débil modernización y reestructuración de la agricultura y la industria agroalimentaria, junto a las limitaciones productivas (cuotas, cupos, etcétera) que se establecen en estos países, atenuará esa expansión en la producción agraria.

Por tanto, podría decirse que la ampliación de la Unión Europea en sí no supondrá grandes obstáculos en el marco de la OMC, aunque no eliminará los problemas que habría en caso de no llevarse a cabo la ampliación.

A finales de noviembre de 2001 se abrió la ronda comercial de Doha en el marco de la OMC denominada Plan de Acción de Doha para el Desarrollo.<sup>5</sup> En la apertura de este programa se ha incluido una sección que constituye la base de las negociaciones en materia agrícola.

El objetivo general de estas negociaciones consiste en instaurar un sistema comercial justo y orientado al mercado. Para ello, al igual que en la anterior Ronda de Uruguay, se hace referencia a la reducción tanto de subvenciones a la exportación como de la ayuda interna con el fin de evitar distorsiones en el comercio. Además también se estableció un firme compromiso para conceder un trato diferenciado a los países en desarrollo.

Por su parte, la Unión Europea ha manifestado una clara voluntad negociadora respecto a este nuevo Plan para el Desarrollo. Prueba de ello ha sido la aprobación por los ac-

4. J.M. Carrau, *La ampliación de la Unión Europea al este de Europa*, Informe del Comissariat General du Plan a la Asamblea francesa, Ed. Servicios de Estudios, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, 2000, pp. 221-223.

5. Comisión Europea, "Doha. Nueva ronda comercial global", *Newsletter*, núm. 40, enero de 2002.

tuales 15 miembros de una propuesta dirigida a la OMC.<sup>6</sup> Con ella, la Unión Europea pretende que los países industrializados recorten 45% las subvenciones agrícolas a partir de 2006 y las ayudas internas 55%, aunque en este caso se haga de modo progresivo. Por otro lado, también propone una reducción arancelaria media global de 36 por ciento.

Con estas medidas la Unión Europea pretende favorecer a los países en desarrollo, así como proteger su agricultura. Sin embargo, el hecho de que se aplique la PAC en los países miembro y por tanto se otorguen diferentes ayudas a los agricultores, distorsiona la competencia exterior, aspecto por el cual la propuesta ha sido criticada.

### Los costos presupuestarios en materia agrícola ocasionados por la ampliación

El dilema que se plantea en torno a un aumento de gasto agrícola derivado de la ampliación es su compatibilidad con las perspectivas financieras para el período 2000-2006 acordadas en la Cumbre de Berlín en 1999. En ellas se preveía un aumento progresivo de las ayudas a la agricultura para los nuevos países miembro. Sin embargo, también se había establecido que a estos nuevos miembros sólo se destinase el presupuesto agrícola para gastos relativos al sostenimiento de los precios y del mercado, mientras que los agricultores de la Unión Europea actual también se benefician de ayudas *directas* basadas en las superficies de cultivo y el número de animales.

El hecho de aplicar este tipo de ayudas a los PECO implicarían un aumento considerable del costo de la PAC. En la actualidad, en la Unión Europea de los 15 el costo total de la PAC supone 46% del presupuesto. Si se considera a los nuevos miembros en las mismas condiciones que los actuales, este presupuesto se elevaría 14% cuando comenzaran a recibir todos los fondos.

Sobre la base de las propuestas de la Comisión recogidas en la Agenda 2000, se asentó en Berlín el marco financiero de la Unión Europea para 2000-2006 y una reforma de la PAC y de la Política de Cohesión Económica y Social (PCES).

Este nuevo marco financiero tomó como base las propuestas de la Agenda 2000. Partía del supuesto de que la primera oleada de la ampliación daría comienzo en 2002 y con la adhesión de cinco PECO (Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovaquia y Eslovenia), además de Chipre. Además, entre las perspectivas financieras para 2000-2006 se estableció una distinción entre el marco financiero que corresponde

ría a la Unión actual de los 15 y a los futuros miembros antes y después de la adhesión, quedando prohibido el financiamiento cruzado entre ellos. Pero la principal diferencia entre estas perspectivas respecto a la Agenda 2000 reside en una menor cantidad asignada a todas las rúbricas, incluida la correspondiente a la agricultura, aumentando el monto del margen para imprevistos. Este marco financiero, caracterizado por un mayor rigor presupuestario en cuanto a los gastos de los 15, condicionó las reformas de las dos políticas que más recursos comunitarios consumen: la PAC y la PCES.

La reforma de la PAC aprobada en Berlín en 1999 y que entró en vigor en 2000, ha pretendido mejorar el grado de desarrollo rural preservando el medio ambiente. Al igual que la anterior reforma, intenta aumentar el margen de maniobra de las fuerzas del mercado. Además, reduce los precios institucionales y las compras de intervención, reforzando el mecanismo de ayudas directas a la renta, pues la ayuda de los subsidios a la exportación no es una opción, dadas las limitaciones establecidas en el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda de Uruguay. Con estas medidas se aspira a reducir los desequilibrios del mercado de la Unión Europea actual y evitar que se generen demasiados excedentes de producción de los nuevos estados miembro, ya que resultan muy costosos. Sin embargo, muchos autores dudan de que con la ampliación, en una Unión Europea de 25 miembros, pueda aplicarse la actual PAC. Precisamente, una de las razones que argumentan es que la ampliación es incompatible en términos presupuestarios pues supondría la superación del techo presupuestario de la PAC para el período 2000-2006, aprobado en la Cumbre de Berlín.



6. G. Cañas, "La UE propone a la OMC reducir 45% las subvenciones agrícolas a la exportación", *El País*, 29 de enero de 2003, p. 49.

El costo presupuestario que supondría la ampliación de la Unión Europea puede calcularse. Sin embargo, se barajan distintas opciones en función de las hipótesis utilizadas. Las cifras oscilan, dependiendo de cómo se tengan en cuenta variables tales como las restricciones presupuestarias (cupos, cuotas) o la asignación de rendimientos de referencia. Estas hipótesis variarán según se desarrollen las negociaciones entre los PECO, que proponen que se consideren los valores máximos y por tanto un mayor costo del presupuesto comunitario, y la Unión Europea de los 15, que propone los valores mínimos y como consecuencia un menor costo presupuestario.

La Comisión Europea y varios países miembros realizaron en 2001 una estimación del posible aumento del costo presupuestario agrícola derivado de la ampliación. Para realizar este estudio, se consideró que serían 10 nuevos países los que entrarían en la Unión Europea y que lo harían en 2004. De este modo, en el estudio de la Comisión se llegaba a un costo de entre 9 800 y 10 850 millones de euros, considerando las peticiones máximas de negociación de los países de Europa central y oriental. Por otra parte, según el estudio del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, se obtiene un costo de 9 000 millones de euros, según el del Ministerio de Agricultura de Francia, sería de 8 100 millones de euros, y según el Ministerio de Agricultura de los Países Bajos, de 9 029 millones de euros.

Por tanto, teniendo en cuenta estos estudios, el costo presupuestario agrícola puede estimarse en torno a los 9 000 millones de euros, considerando la hipótesis minimalista, y los 10 800 millones de euros en la hipótesis maximalista (incluyendo en estos cálculos las ayudas directas, cuya cuantía supondría gran parte de este costo).

José María Sumpsi Viñas, catedrático de la Universidad Politécnica de Madrid, analiza en un artículo<sup>7</sup> si estos cálculos encajan en las perspectivas financieras de Berlín para 2002-2006. Para este análisis supone que el gasto en el capítulo agrícola para la Unión Europea de los 15 se ajusta a lo establecido en Berlín, a pesar de no tener en cuenta los ahorros que se están produciendo en la práctica. Además, se aplica esta hipótesis a los gastos previstos para la ampliación. De este modo, el hecho de que la ampliación se retrase a 2004<sup>8</sup> en lugar de producirse en 2002 como había previsto la Agenda 2000, ocasionaría un importante ahorro durante estos años

(hasta que se materialice la ampliación). En concreto, supondrá un ahorro de 1 600, 2 030 y 419 millones de euros para los años 2002, 2003 y 2004, respectivamente. Así, este ahorro compensará el mayor gasto que tendrá lugar a partir de 2004 como consecuencia de la ampliación a 10 países en vez de a seis y de aplicar a los PECO todas las ayudas directas.

Por tanto, considerando estas hipótesis y cálculos, se llega a la conclusión de que el costo presupuestario agrícola derivado de la ampliación se debe encuadrar en las perspectivas financieras para 2000-2006 acordadas en Berlín. A fin de que se produzca este encaje bastará compensar los mayores gastos derivados de la ampliación a partir de 2004 con los ahorros generados por el retraso de la misma.

De este modo, el encaje presupuestario en materia agrícola no sería un obstáculo para aplicar la actual PAC a una Unión Europea con 25 miembros.

#### LA POSIBLE REFORMA DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

**P**ese a los problemas que implicaría la ampliación en materia agrícola por el diferencial de precios entre los PECO y la Unión Europea actual, la aplicación de las ayudas directas, los compromisos asumidos por la Unión Europea y los PECO en el marco de la OMC, la superación del techo presupuestario de la PAC acordado en Berlín para el período 2000-2006, así como la dificultad institucional y administrativa de los PECO para la aplicación de la PAC, sería posible adoptar la actual PAC en una Unión Europea ampliada, de modo que la ampliación podría llevarse a cabo sin reformarla demasiado. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en la actual Unión de los 15, la PAC en curso muestra algunas debilidades. Además de sus limitaciones al adaptarse a la restructuración y la modernización agraria en los PECO, no está adaptada para asumir con eficiencia los recientes acuerdos abiertos en Doha en el marco de la OMC (reducir ayudas internas y subsidios de exportación), ni para adoptar las medidas ambientales y sanitarias que se exigen.

Por tanto, para superar estas necesidades de adaptación, sería preciso una reforma profunda de la PAC, la cual no sería tarea fácil. La adhesión de los 10 nuevos países se efectuó a finales de diciembre de 2002, pero no se formalizará su integración hasta mayo de 2004. De esta forma, no podrán producirse grandes modificaciones en el acervo comunitario hasta pasar este año.

En este marco, la nueva y profunda reforma de la PAC probablemente se aplazará hasta 2005, pudiendo aplicarse en el marco de las perspectivas financieras del período 2007-2013.

7. J.M. Sumpsi Viñas, *op.cit.*, pp. 249-251.

8. Como se dijo, en el Consejo Europeo de Gotenburgo durante los días 15 y 16 de junio de 2001 se acordó el marco de trabajo para concluir con éxito la ampliación a partir de 2004. De hecho, un año más tarde, el 13 de diciembre de 2002, el Consejo Europeo de Copenhague cerraba las negociaciones con los países candidatos y anunciaba su ingreso oficial en mayo de 2004.

Sin embargo, hasta la llegada de 2004, podrían retocarse algunos aspectos de la actual PAC. De hecho, cuando se aprobó la Agenda 2000 en el Consejo Europeo de Berlín se decidió que transcurridos unos años se revisarían las principales organizaciones comunes del mercado. Así, se decidió examinar algunos sectores como el de los productos lácteos, la carne de vacuno y los cereales, con la intención de comprobar si los mecanismos funcionaban de manera correcta. Del mismo modo, también se decidió estudiar las tendencias presupuestarias agrícolas para adaptarlas, en caso necesario, a la ampliación de los PECO en 2004.

Por tanto, está en proceso una revisión intermedia de la PAC con el objetivo de conseguir que se cumplan las políticas adoptadas en la Agenda 2000 y, a su vez, reforzar la producción de calidad y una agricultura más sostenible.

En esta línea, la Comisión Europea presentó en julio de 2002 una serie de propuestas de revisión intermedia de la PAC.<sup>9</sup> Estas propuestas centran la atención en potenciar el desarrollo rural, responder a las demandas de los consumidores y mejorar las orientaciones de mercado del sector agrícola de la Unión Europea. Por ello, la Comisión también tiene presente lo acordado en el Consejo Europeo de Gotenburgo, donde se acentuó la importancia de los temas ambientales en la agricultura y el desarrollo rural sustentable.

Como ha ocurrido en las anteriores reformas de la PAC, esta revisión intermedia también se basará en eliminar la relación entre los pagos directos y la producción, es decir, se basa en un modelo de desacoplamiento de las subvenciones. Como compensación, se concederá un único pago por cada explotación, independientemente de su producción. A su vez, dicho pago estará condicionado al respeto de determinadas normas: sobre ambiente, seguridad laboral, salubridad alimentaria y bienestar animal. De esta forma, el pago único supondrá una mejor eficacia y transparencia en los pagos recibidos por los agricultores, así como una reducción de la carga administrativa y los trámites burocráticos.

Por otra parte, la Comisión también propuso en esta revisión un aumento de las ayudas de la Unión Europea al desarrollo rural gracias a un sistema de modulación, que consistirá en trasladar fondos de los pagos directos al desarrollo rural por medio de un flujo progresivo. El resultado de estas transferencias llevará a que en 2012 el recorte de las ayudas directas fuese de 20 por ciento.

Sin embargo, estas propuestas de revisión de la PAC han sido rechazadas por varios países como Francia, España, Por-

tugal, Grecia o Italia. En el caso de España<sup>10</sup> el ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, Arias Cañete, considera que un desacoplamiento total de las ayudas puede provocar un desajuste y una deslocalización grave de las producciones en los ámbitos regional, nacional y comunitario. Además, considera que hay un gran riesgo de abandono de la actividad agrícola en las zonas donde los precios de mercado están por debajo de los costos de producción.

Por otra parte, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación calcula que la concesión de una única ayuda por explotación en función de las ayudas históricas acentuaría los desequilibrios sectoriales y territoriales que existen con el sistema de ayudas de la actual PAC. Asimismo, también se cree que este sistema produciría un deterioro en dichas ayudas, ya que plantearía problemas entre propietarios y productores que se encontrarían en distintas condiciones ejerciendo la misma actividad.

El 22 de enero de 2003 la Comisión Europea presentó de nuevo una serie de propuestas para la revisión intermedia de la PAC ante las críticas recibidas por las de julio de 2002. En este segundo intento de reforma parcial, la Comisión insiste en desvincular las ayudas directas al campo de la producción para evitar así los excedentes. Sin embargo, ahora considera que el recorte de las ayudas directas de la PAC debe aplicarse sólo a medianas y grandes explotaciones, quedando exentas las más pequeñas. Además, en esta nueva propuesta, el recorte sería más moderado: de 19% para las explotaciones grandes y de 12.5% para las medianas, en lugar de 20% para todas.<sup>11</sup>

Este nuevo plan presentado por la Comisión (no muy diferente al primero) tampoco ha sido bien acogido por el gobierno español ni por otro gran país agrícola: Francia. Sin embargo, la Comisión cree que es una buena propuesta porque permite aplicar la misma política a 25 países a partir de 2004 gracias a una reducción del presupuesto.

Por otra parte, hay que señalar que todas estas propuestas sobre la revisión intermedia de la PAC son perfectamente compatibles con los compromisos internacionales asumidos por la Unión Europea en la OMC. Además, también se ajustan a las perspectivas financieras fijadas en el Consejo de Berlín para la reforma de la Agenda 2000.

9. Véanse, de la Comisión Europea, "Revisión intermedia de la PAC", *Newsletter*, núm. 44, mayo de 2002, y "Revisión intermedia de la PAC: hacia una agricultura sostenible", *Newsletter*, núm. 46, julio y agosto de 2002.

10. M. Carballo Casas, "El Gobierno español rechaza el modelo de desacoplamiento y modulación propuesto para la revisión de la PAC", *Revista de Información Agrícola, Ganadera y Forestal*, núm. 211, diciembre de 2002, pp. 56-57.

11. G. Cañas y V. Maté, "Los representantes de España rechazan el plan de reforma de la Política Agraria Común", *El País*, 23 de enero de 2003, p. 53.



## Políticas e instrumentos de cohesión

### LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS SOBRE LA COHESIÓN TERRITORIAL: LAS ACCIONES ESTRUCTURALES

#### El nacimiento de la cohesión económica y social en la Unión Europea

Desde la firma del Tratado de Roma en 1957 la construcción europea se ha acompañado de una estrategia para atenuar las disparidades entre las regiones de la Comunidad. En el marco de esa estrategia se hizo necesaria una política de *cohesión* para reducir esas desigualdades. Esta política se basaba en la intervención por medio de la inversión en infraestructura, formación, investigación y desarrollo con el fin de cristalizar la *solidaridad territorial* que garantizase la igualdad de oportunidades de desarrollo y el acceso al empleo, así como la competitividad.

La Política de Cohesión, en sus orígenes, no disponía de grandes fondos comunitarios. Fue a partir de las sucesivas ampliaciones (sobre todo de las tres primeras de 1972, 1980 y 1986) cuando la ayuda comunitaria por medio de esta política comenzó a aumentar de manera considerable.

Los primeros instrumentos utilizados fueron el Fondo Social Europeo (FSE), cuya función se centraba en la ayuda al empleo mediante el fomento de la movilidad profesional y geográfica, y la sección orientación del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA-Orientación), encargada del desarrollo de las explotaciones agrícolas y de las infraestructuras rurales. A su vez, antes de la creación de es-

tos fondos, se contaba con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), instrumentos pertenecientes a otras instituciones europeas y que también ayudaban al desarrollo regional.

Con la primera ampliación, por la que se integraron el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, se hizo necesario un instrumento que pudiese hacer frente a las periferias rurales y a las regiones en declive industrial. Así, en 1975 se creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder), que sirvió de ayuda al Reino Unido y a Irlanda, debido al desequilibrio en términos de riqueza relativa respecto al resto de los estados miembro. La entrada de España, Grecia y Portugal, países con bajo desarrollo económico, junto al establecimiento del Mercado Común (después Único), pondrá de manifiesto la necesidad de una política comunitaria fuerte y eficaz que ayudase sobre todo a las regiones más pobres. De este modo, en 1986, con el Acta Única Europea, se introdujo el concepto de cohesión económica y social, y la política europea en este ámbito adquirió una importante fuerza. A partir de este momento, a esta política se le asignará el objetivo de reducir las diferencias regionales, ayudando a fomentar el mercado interior en la Comunidad Europea. Así, la cohesión económica y social se convirtió en un objetivo clave del presupuesto comunitario, duplicándose los recursos destinados a este fin de 1987 a 1993.

En 1993 se firmó el Tratado de Maastricht, en el que se acordaron los objetivos de convergencia en el marco de una unión económica y monetaria. Debido a las presiones de los países menos capacitados y con mayores dificultades para

conseguir dichos objetivos (entre ellos España), la política de cohesión redundó en la ayuda a estos países. Además, para aumentar la concentración de los recursos en las zonas más pobres se creó el Fondo de Cohesión.

Por tanto, desde sus principios y sobre todo en el último decenio, los fondos comunitarios destinados a la política de cohesión han evolucionado de manera positiva,<sup>1</sup> pasando de representar 11.5% del presupuesto de la Unión Europea en 1984 y 30.3% en 1992, a 33% en 2000, lo que supone 0.46% del PNB de la Unión Europea de los 15.

### Los desequilibrios entre las regiones y los países de la Unión Europea de los 15

Puede considerarse que en la actualidad la Unión Europea está integrada por 122 regiones, que a su vez forman parte de los 15 países miembro actuales. Las desigualdades dentro de la Unión Europea podrán considerarse desde dos perspectivas: entre los países o entre las regiones. De algunos estudios<sup>2</sup> se desprende que estas desigualdades han disminuido desde los dos puntos de vista de 1988 a 1998. Además, llama la atención este fenómeno teniendo en cuenta la incorporación a la Unión Europea de los Länder de la antigua Alemania del este, cuyo PIB per cápita se situaba por debajo de la media comunitaria, lo que incrementaba los desequilibrios.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que entre las regiones dentro de los países de la Unión Europea hay también grandes desigualdades. Estas diferencias varían, dependiendo de los países que se tengan en cuenta. Así, Italia es el país con mayores desequilibrios, mientras que España y el Reino Unido son los que menos desequilibrios tienen entre sus regiones.

La razón de estas diferencias entre países, en términos de desigualdades regionales, está en las estructuras de asentamiento de la población. Entre los países puede observarse un grado de polarización muy distinto. De este modo, en el caso de Italia, la polarización es muy marcada

1. J.M. Carrau, *La ampliación de la Unión Europea al Este de Europa*, Informe del Comissariat General du Plan a la Asamblea francesa, Ed. Servicios de Estudios, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, 2000, pp. 168-174 y 352-353.
2. A. Castells y M. Espasa, "Desequilibrios territoriales y políticas de cohesión en la Unión Europea en la perspectiva de la ampliación", *Papeles de Economía Española*, núm. 91, 2002, pp. 253-258.

(57% de la población es rica en términos comunitarios, mientras que el resto posee una renta menor que 75% de la media comunitaria). En el caso del Reino Unido, con excepción de Londres, donde se concentra la mayor proporción de población rica de la Unión Europea, sus habitantes se sitúan en un nivel de ingreso próximo a la media comunitaria.

Durante el período de 1988 a 1998 las disparidades regionales dentro de los países han aumentado. Pese a ello, España sigue siendo de los que presentan menores desigualdades entre su población, aunque el país es relativamente pobre en términos comunitarios.

El motivo por el que de 1988 a 1998 disminuyeron los desequilibrios interterritoriales, tanto entre países como entre regiones (aunque más entre países) y aumentaron las desigualdades regionales en el interior de los grandes países reside en que las regiones que han manifestado mayor crecimiento son las más ricas de los países pobres. De este modo, España, Grecia y Portugal concentran el mayor número de regiones que más han crecido, en términos de renta respecto a la media comunitaria (véase el cuadro 1). No obstante, pese al creci-

#### C U A D R O 1

UNIÓN EUROPEA: VARIACIÓN DE LA POSICIÓN RELATIVA DE LAS REGIONES, 1988-1998 (EN TÉRMINOS DE PIB PER CÁPITA EN PARIDAD DE PODER DE COMPRA)

Regiones que han experimentado una mayor variación	Variación del índice 1988-1998 (en puntos porcentuales)	Índice 1998 (media de la Unión Europea = 100)	Índice 1998 (media por país = 100)
Algarve (Portugal)	30	76	101
Lisboa y Valle del Tajo (Portugal)	25	95	126
Madrid (España)	24	110	136
Norte (Portugal)	24	66	88
Alentejo (Portugal)	21	67	89
Islas del Egeo y Creta (Grecia)	20	68	104
Trentino-Alto Adigio (Italia)	18	136	135
Navarra (España)	17	106	131
Ática (Grecia)	16	74	112
Región Occidental (Países Bajos)	15	125	111
Cataluña (España)	15	100	124
Centro (Portugal)	14	65	86
Bruselas (Bélgica)	14	169	152
Flandes (Bélgica)	14	115	103
Región Meridional (Países Bajos)	13	107	95
Ceuta y Melilla (España)	13	67	83
Región Oriental (Países Bajos)	11	96	85
Norte de Grecia	10	63	95
Baviera (Alemania)	10	123	114
Pais Vasco (España)	9	99	122
Basilicata (Italia)	8	72	71
Schleswig-Holstein (Alemania)	8	102	94
Aragón (España)	6	88	109
Castilla-La Mancha (España)	5	67	83
Grecia Central (Grecia)	5	69	90

Fuente: Eurostat.

miento, la mayoría de estas regiones continúa siendo pobre en términos comunitarios. Sólo tres regiones españolas, Madrid, Navarra y Cataluña, han conseguido puestos superiores a la media comunitaria.

### LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN COMO POLÍTICAS DE COHESIÓN TERRITORIAL

Las políticas de cohesión territorial pueden establecerse en distintas áreas: la política, la fiscal, la económica o la moral. En el plano económico, puede hablarse de conceptos como la solidaridad interterritorial, las desigualdades territoriales y el grado de cohesión nacional. Los tres términos guardan una relación. Así, la solidaridad territorial se refiere a la transferencia de flujos de renta desde regiones ricas hasta las más pobres. Estos flujos redistributivos reducirán las desigualdades interterritoriales y, por tanto, aumentarán la cohesión. La relación entre estos tres ámbitos puede parecer muy obvia, pero no lo es. Hay que tener en cuenta que estas relaciones actuarán en doble dirección, obteniéndose, muchas veces, resultados complejos.

El sector público contribuye con sus políticas y presupuesto a reducir los desequilibrios territoriales de renta y riqueza. Estas políticas públicas pueden manifestarse en acciones directas con políticas de desarrollo regional, o bien mediante la prestación de servicios por parte del gobierno. En el primer caso, el sector público reducirá los desequilibrios entre las regiones con inversiones en infraestructura y capital humano en las que ostenten un menor nivel de renta. De este modo, se producirá un efecto directo por la transferencia de renta y también uno de largo plazo, ya que esa inversión mejorará la competitividad y el crecimiento. En el segundo caso, los servicios los prestará el gobierno central o, si se trata de gobiernos descentralizados, se proporcionarán por medio de sistemas de subvenciones de nivelación a los gobiernos territoriales. Así se garantiza un nivel de servicios similar a todos los ciudadanos. Esta última opción no produce una redistribución directa del ingreso, sino que es consecuencia de la distribución de los servicios (igual para todos los individuos) y de los impuestos (aplicados de forma similar a los ciudadanos que poseen un monto similar de ingreso). Sea como sea, las dos formas de actuación del sector público producirán flujos de ingresos de las regiones ricas a las pobres, cumpliendo por tanto el principio de solidaridad interregional.

En el caso de las políticas comunitarias sobre cohesión territorial, el efecto redistributivo se impulsará mediante dos vías: con políticas de cohesión (las acciones estructurales) y

con flujos de renta procedentes del presupuesto comunitario, aunque el objetivo principal no sea la disminución de las desigualdades territoriales. Sin embargo, estas políticas comunitarias no son tan eficaces como las del sector público con los presupuestos nacionales. La diferencia radica en que, en la práctica, la Europa actual no es un espacio de solidaridad, pues aunque haya regiones con similar nivel de renta, ambas pueden recibir distintas transferencias del sector público dependiendo de su situación en el interior del país al que pertenezcan.

Las acciones estructurales en las que se basa la Unión Europea para lograr una mayor cohesión tanto económica como social entre los territorios cuentan con dos tipos de fondos: los estructurales y el de cohesión, los cuales representan 33% del presupuesto total comunitario. A ellos se dedicarán los dos siguientes apartados.

#### Los fondos estructurales

Los fondos estructurales, que abarcan la mayor parte de las acciones estructurales (92%), se transfieren, sobre todo, por medio de planes nacionales que proponen los estados miembro, aunque una parte se otorga mediante iniciativas comunitarias. España es el Estado miembro que acapara el mayor porcentaje de fondos estructurales con esta última vía, seguido de Alemania, Italia y Francia.

Cada fondo contribuye a varios objetivos y cada objetivo está financiado por varios fondos. Para el período 2000-2006 se han definido tres objetivos en la Unión. El primero se destina a la promoción del desarrollo y al ajuste estructural de las zonas menos desarrolladas. Este objetivo se financiará con el Feder, el FSE, el FEGOA y el Instrumento Financiero de Orientación a la Pesca (IFOP). Todos ellos consisten en subvenciones no reembolsables y cada uno irá destinado a promover reformas estructurales en distintos ámbitos. Así, el Feder se ocupará del plano regional, el FSE del laboral y el FEOGA-Orientación y el IFOP del agrícola y el pesquero, respectivamente. El más importante, en cuantía, es el Feder, mientras que el IFOP es el menor en términos porcentuales. La población que se incluye en este objetivo corresponde a 22 por ciento.

El segundo objetivo consiste en la reconversión de zonas con deficiencias estructurales, como las que estén en declive industrial o las de carácter rural que estén poco desarrolladas y que no se hayan incluido en el primer objetivo. El Feder y el FSE son los fondos encargados de canalizar estos objetivos. El conjunto de población de la Unión Europea afectada por este objetivo asciende a 18 por ciento.

Por último, el tercer objetivo es ayudar e impulsar a los países de la Unión Europea en la modernización y la adap-

tación de políticas en materia de educación, formación y empleo. Se trata de la lucha contra el desempleo de larga duración o la promoción de la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo. En este caso, el fondo que se encargará de trasladar esas ayudas es el FSE.

Los países que absorben las mayores cantidades de fondos según los objetivos son España para el primer objetivo; Francia y el Reino Unido para el segundo, y Alemania junto a Francia y el Reino Unido para el tercero.

La actuación comunitaria en el ámbito de la política estructural ha sido criticada desde su puesta en marcha, sobre todo en lo referente a la gestión de las ayudas y la valoración de su eficacia. Así, los fondos estructurales han sido objeto de varias reformas. A partir de las efectuadas en 1988 y 1993 se han intentado realizar ajustes basados sobre todo en los siguientes principios de gestión: la concentración de los objetivos en zonas, el tipo de actividad o los grupos sociales específicos, la elaboración de programas a medio plazo que reflejen las necesidades locales, el establecimiento de sistemas de control y evaluación de las acciones y la aplicación del principio de subsidiariedad. Sin embargo, muchos de estos principios no se instrumentaron. El seguimiento y el control de los programas se mostraban insuficientes al margen del tipo de fondo de financiamiento de que se tratase. Además, tanto en la fase de elaboración de los programas como en su gestión no había cooperación ni representación igualitaria entre los agentes implicados ni entre los intereses económicos o sociales.

Todas esas críticas e insuficiencias motivaron la reforma de la política estructural en 1999. Como consecuencia, se establecieron cuatro principios de los fondos estructurales: de concentración, de complementariedad, de cooperación y de programación.

Con el principio de concentración se pretende evitar que los fondos se dispersen de modo ineficaz. Para conseguirlo, deberán concentrarse en determinadas acciones a partir de objetivos definidos. De este modo, se considerarán regiones pertenecientes al primer objetivo aquellas que tengan un PIB per cápita menor a 75% de la media comunitaria durante el período 1994-1996, así como las regiones ultraperiféricas que abarcan territorios franceses de ultramar, las Canarias, Madeira y las Azores. Por otra parte en este objetivo también se incluyen regiones con baja densidad demográfica como las zonas árticas de Suecia y Finlandia cuyo clima es adverso.

Las regiones pertenecientes al segundo objetivo, aunque en total representan un menor porcentaje de población que las del anterior, son mucho más numerosas. Además, también son muchos más los criterios para considerar su pertenencia a este objetivo. En cuanto a los beneficiarios del ter-



cer objetivo, habrá que considerar que sus zonas integrantes abarcan los territorios que no pertenecen a los anteriores objetivos. A diferencia de éstos que son meramente regionales y por tanto se limitan solo a determinados territorios geográficos, el tercero es un objetivo horizontal y, por tanto, aplicable al conjunto del territorio de la Comunidad.

El segundo principio de los fondos estructurales es el de complementariedad: no podrán sustituirse recursos nacionales por los fondos estructurales en la aplicación de los objetivos. De este modo, la ayuda comunitaria actuará como recurso adicional que aumenta el total del financiamiento dedicado a los programas nacionales, regionales y locales. Por tanto, los recursos comunitarios y los nacionales son complementarios y no sustitutivos.

El tercer principio es el de cooperación, mediante el cual todos los agentes relacionados con los fondos tendrán que actuar tanto en la gestión como en el control y el seguimiento de las acciones estructurales. En esta cooperación deberán incluirse tanto agentes económicos y sociales o el sector privado, como los gobiernos nacionales, regionales, locales y la Comisión.

En el cuarto y último, referente a la programación, hay que tener en cuenta que los fondos estructurales estarán dirigidos a los programas que formulan los estados miembro y que, a su vez, deben estar aprobados por la Comisión.

Con estos principios establecidos con la reforma de la Política de Cohesión Económica y Social aprobada en 1999 por el Consejo Europeo de Berlín, se pretende mejorar el funcionamiento de los fondos estructurales y preparar a la Unión Europea en su ampliación. Para ello, se optó por aumentar la descentralización del proceso de programación, aumentar la eficacia de los proyectos, concentrar todas las ayudas en los tres objetivos mencionados, en lugar de seis, y hacerlo mediante una disminución de las iniciativas comunitarias.

Sin embargo, el efecto de la concentración de las ayudas ha estado limitado. La causa de este freno está en un conjunto

de ayudas especiales que se aprobó en ese Consejo de Berlín destinado a situaciones particulares y concedidos a los países miembro de la Unión Europea con el fin de cerrar las negociaciones sobre la Agenda 2000. Sólo Francia, Luxemburgo, Dinamarca y Finlandia están excluidos de estas ayudas durante el período 2000-2006.

### El fondo de cohesión

El fondo de cohesión, que financia un segundo grupo de acciones estructurales, fue creado por el Tratado de la Unión Europea pero comenzó a funcionar en 1993. Los estados miembro destinatarios tienen que tener un PNB per cápita menor de 90% de la media comunitaria. Su objetivo consiste en aumentar la cohesión económica y social de los países de la Unión Europea. Para ello, contribuye en proyectos sobre el medio ambiente y las redes transeuropeas en materia de infraestructura de transportes. A diferencia de los fondos estructurales, el de cohesión ayuda a los estados, no a las regiones. Además, los proyectos financiados por este fondo son individuales en vez de programas y los medios financieros sólo se destinan a dos tipos de proyectos: transportes y ambiente.

Los únicos países que se benefician del fondo de cohesión son los denominados países de la cohesión: España, Grecia, Irlanda y Portugal, puesto que son los únicos que cumplen el requisito del PNB per cápita. El fondo dispone de unos 18 000 millones de euros (a precios de 1999) para el período 2000-2006 (véase el cuadro 2). Su distribución entre países es de 61 a 63.5 por ciento para España, de 16 a 18 por ciento para Grecia, otro tanto para Portugal, y de 2 a 6 por ciento para Irlanda. Con este fondo se puede cubrir de 80 a 85 por ciento del costo de los

proyectos que apoya, permitiendo a estos países realizar inversiones sin incurrir en excesivos déficit presupuestarios.

### LA REDISTRIBUCIÓN ENTRE LAS REGIONES Y LOS PAÍSES MEDIANTE LAS ACCIONES ESTRUCTURALES Y EL PRESUPUESTO COMUNITARIO

Los saldos fiscales de un país o una región pueden calcularse como la diferencia entre los gastos comunitarios en ese territorio (fondos recibidos del presupuesto comunitario) y los recursos propios que posee para financiar esos gastos. Si se estudian los saldos fiscales de las distintas regiones europeas generados por las acciones estructurales, se puede ver que las regiones que presentan un mayor saldo fiscal poseen un porcentaje de PIB por debajo de la media comunitaria (véase el cuadro 3). Por otro lado, las que tienen un saldo fiscal negativo coinciden, en su mayor parte, con regiones cuyo PIB por habitante supera el promedio europeo. Es decir, las zonas más ricas son, en general, las que menos ayuda reciben, mientras que las relativamente más pobres reciben la mayor parte de ésta. En concreto, Madeira y las Azores son las regiones que más reciben y Bruselas y Luxemburgo las que menos.

De todas formas, hay que tener en cuenta que determinados territorios, sobre todo en Francia e Irlanda, aun teniendo un PIB inferior a la media europea, poseen saldos fiscales desfavorables (negativos). Sin embargo, dichos territorios los compensarán por medio de sus respectivos fondos nacionales.

Si ahora se consideran los saldos fiscales generados por el conjunto del presupuesto comunitario, en lugar de sólo las acciones estructurales (que representan 33% del mismo) se llega a un resultado muy similar. La explicación es que las regiones beneficiarias de las ayudas estructurales suelen coincidir con las favorecidas por la PAC, por lo que al sumar ambos tipos de ayuda se intensifica la participación de cada región en el presupuesto de la Unión Europea.

Por tanto, puede concluirse que las acciones estructurales generan un efecto redistributivo entre las regiones de los países y, por consiguiente, contribuyen a reducir las desigualdades. Lo mismo ocurre si se considera el conjunto del presupuesto comunitario. Pero hay que tener en cuenta que debido al limitado volumen del presupuesto de la Unión en relación con el

## C U A D R O 2

### UNIÓN EUROPEA: IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS ACCIONES ESTRUCTURALES EN LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS (CRÉDITOS DE COMPROMISO)

	1988-1992		1993-1999		2000-2006	
	Millones de euros de 1988	%	Millones de euros de 1992	%	Millones de euros de 1999	%
Política agrícola común	142 200	58.1	255 520	48.2	297 740	46.1
Acciones estructurales	53 140	21.7	176 348	33.3	213 010	33.0
Fondos estructurales	53 140	21.7	162 248	30.6	195 010	30.2
Fondos de cohesión	-	-	15 150	2.9	18 000	2.8
Políticas internas	-	-	31 587	6.0	43 830	6.8
Acciones exteriores	46 498	18.2	32 400	6.1	32 060	9.0
Gastos administrativos	-	-	25 480	4.8	33 660	5.2
Reservas	5 000	2.0	8 400	1.6	4 090	0.6
Ayuda de preadhesión	-	-	-	-	21 840	3.4
Total créditos comprometido	244 835	100.0	529 885	100.0	646 190	100.0

Fuente: Comisión Europea.

**UNIÓN EUROPEA: EFECTOS REDISTRIBUTIVOS EN ESCALA REGIONAL DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN Y DEL CONJUNTO DEL PRESUPUESTO (MEDIA DEL PERÍODO 1995-1997)**

	Millones de euros en estándar de poder adquisitivo	Saldo inicial	Porcentaje del PIB	Índice del PIB en estándar de poder adquisitivo por habitante de 1995 (Unión Europea=100)
<i>Regiones con un saldo fiscal más favorable</i>				
1) Azores (Periferia)	902.3	893.1	43.3	50
2) Madeira (Periferia)	662.0	648.8	28.1	52
3) Islas del Egeo y Creta (Grecia)	675.5	624.2	5.3	68
4) Alentejo (Portugal)	289.0	268.1	5.2	57
5) Algarve (Portugal)	176.0	159.1	3.8	70
6) Basilicata (Italia)	294.4	267.3	3.6	69
7) Ceuta y Melilla (España)	53.9	52.5	3.5	65
8) Galicia (España)	1 030.0	911.1	3.2	60
9) Extremadura (España)	331.1	294.0	2.9	54
10) Norte de Grecia	1 185.3	1 025.2	2.8	63
11) Centro (Portugal)	544.6	470.1	2.7	59
12) Molise (Italia)	133.7	117.5	2.6	77
13) Cantabria (España)	197.8	172.1	2.5	75
14) Asturias (España)	385.7	330.7	2.5	72
15) Castilla-La Mancha (España)	511.3	441.6	2.4	64
<i>Regiones con un saldo fiscal más desfavorable</i>				
1 Lazio (Italia)	52.5	- 294.2	- 0.3	114
2 Alsacia (Francia)	27.5	- 92.1	- 0.3	110
3 Región Occidental (Países Bajos)	92.1	- 417.3	- 0.3	116
4 Isla de Francia	76.2	- 914.8	- 0.3	165
5 Lombardia (Italia)	50.7	- 612.9	- 0.3	133
6 Ródano-Alpes (Francia)	89.8	- 293.6	- 0.3	103
7 Baviera (Alemania)	146.6	- 808.8	- 0.3	127
8 Baja Sajonia (Alemania)	130.5	- 435.2	- 0.3	105
9 Schleswig-Holstein (Alemania)	45.0	- 162.1	- 0.3	106
10 Renania del Norte-Westfalia (Alemania)	227.2	- 1 160.5	- 0.3	113
11 Estocolmo (Suecia)	8.6	- 122.2	- 0.3	124
12 Baden-Württemberg (Alemania)	63.9	- 782.9	- 0.3	126
13 Renania-Palatinado (Alemania)	46.1	- 243.4	- 0.4	99
14 Luxemburgo	14.2	- 91.6	- 0.8	168
15 Bruselas (Bélgica)	4.7	- 248.4	- 0.9	172

Fuente: M. Espasa, *El poder redistributivo del presupuesto de la Unión Europea*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2000.

PIB total (1.27%), este efecto positivo en la cohesión territorial también será limitado. Los presupuestos nacionales contribuirán mucho más a esta cohesión. Sin embargo, en términos de eficacia, el presupuesto comunitario estará por encima de los nacionales.<sup>3</sup>

### Los países contribuyentes y los beneficiarios

Debido a las políticas comunitarias orientadas hacia la cohesión y la convergencia, junto a la proporcionalidad mediante la cual se realizan las aportaciones, hay grandes disparidades entre lo que aportan y reciben los países. Así, contribuyentes

3. Así, mientras el presupuesto comunitario disminuye las desigualdades 4.5% utilizando 1.27% de su PIB, los nacionales las reducen 40% empleando para ello 45% de su PIB.

netos son Alemania, el Reino Unido y los Países Bajos, frente a naciones beneficiarias netas como España, Grecia y Portugal.

Al igual que en el caso de las regiones, entre los países también se produce un efecto redistributivo de los recursos comunitarios. Si se eliminan los gastos administrativos, de investigación y de ayuda exterior, se obtiene que cerca de 85% de los recursos aportados a la Unión se devuelven en forma de ayuda a los países miembro. Esta redistribución se lleva a cabo por lo general desde los países más desarrollados con un PIB per cápita alto respecto a la media comunitaria, hacia aquéllos más pobres y con un menor PIB per cápita.

También hay entre los países alguna excepción a la tendencia redistributiva de los ricos a los más pobres. Cabe destacar el caso de Irlanda, que durante 1994-1999 recibió importantes ayudas del presupuesto comunitario, mientras que a su vez incrementaba su crecimiento (aunque para 2000-2006 estas ayudas se redujeron de

manera significativa). Por otra parte, Francia, aun situándose detrás de la media comunitaria en términos de PIB, realiza mayores aportaciones que los recursos que obtiene, debido al gran peso de su agricultura en la PAC.

### LAS ACCIONES ESTRUCTURALES Y LAS REGIONES ANTE LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Como se comentó, las desigualdades interterritoriales, tanto en países como entre regiones, se han reducido en los últimos años. Sin embargo, esta disminución ha sido muy poco significativa frente a la de una primera etapa, sobre todo en el caso de las regiones. Además, las disparidades regionales dentro de los países han aumentado en los últimos años. Así, mientras que las diferencias en términos de PIB nacio-

nal per cápita se han reducido de manera considerable entre los países,<sup>4</sup> en el ámbito regional las disparidades continúan sin desaparecer.

Durante el período 1970-1990 hubo cierta convergencia en el conjunto de las regiones europeas, pero a partir de los años noventa ésta comenzó a desmantelarse y las diferencias de renta per cápita entre las regiones tendieron a aumentar o estancarse en el mejor de los casos. De este modo, en la actualidad persisten muchas desigualdades regionales en la Unión Europea. Utilizando los PIB per cápita (expresado en paridades de poder de compra) de las regiones europeas, se comprueba que persisten grandes diferencias entre las más ricas y las más pobres.<sup>5</sup> La más rica es Londres y la más pobre la Isla de la Reunión. Además, cabe destacar que las 10 regiones más ricas se concentran en el norte y el centro de la Unión Europea, mientras que las 10 más pobres se sitúan en la periferia. Por otra parte, debido a que el número de regiones cuyo PIB supera 125% comunitario supone la mitad de aquellas cuyo PIB es menor de 75%, esta concentración de riqueza es mucho mayor.

Con la ampliación de la Unión Europea en 2004, y la entrada de 10 nuevos países de Europa oriental y central, el mapa regional se modificará de manera drástica. Debido al escaso desarrollo de estos países frente al de los miembros actuales de la Unión, las disparidades regionales serán mucho más pronunciadas. Por otra parte, también hay que tener en cuenta que, al igual que ocurre en la Unión de los 15, entre esos 10 nuevos candidatos hay diferencias de mayor intensidad, con lo que el problema actual se agravará de manera considerable.

La Unión Europea de 25 miembros deberá enfrentarse a un cambio sin precedente respecto a otras ampliaciones anteriores (véase el cuadro 4). En principio, el efecto directo de los aumentos de superficie y población sería parecido al de otras ampliaciones; sin embargo, la naturaleza del gran cambio radica en la disminución de la media comunitaria en términos de PIB per cápita. Esta reducción es incluso mayor que la suma de las reducciones producidas en las ampliaciones pasadas.

El número de regiones que forman estos 10 países candidatos es de 55, y el promedio de PIB por habitante no supera 32% de la media comunitaria actual. Por si fuera poco, el PIB per cápita de la región más pobre supone 18% de la media de la Unión Europea de los 15. Por tanto, en el caso de estos países puede hablarse de pobreza en términos absolutos y no sólo relativa como en el caso de las regiones menos avanzadas de la actual Unión.

La mala situación de los PECO, consecuencia del predominio del sector agrícola y de una escasa productividad en el conjunto de su economía, no ha podido ser superada. Las difíciles condiciones socioeconómicas de partida y la transformación de una economía centralizada hacia una de mercado no lo han permitido. Tomando como referencia 1995-1999 se comprueba que además de que ninguno de estos países experimentó una evolución significativa, en numerosas regiones se ha reducido su renta relativa, aumentando así las disparidades regionales.<sup>6</sup> Son los casos de Rumania, Bulgaria y la República Checa. En concreto, todas las regiones de ésta sufrieron una contracción en su renta relativa a excepción de Praga, la cual se incrementó 10 puntos.

Por tanto, ante las características de los países candidatos, la ampliación tendrá que hacer frente a estos problemas en el ámbito interno de cada país, luchando contra las disparidades regionales y, en el ámbito externo, reduciendo las diferencias con la media comunitaria. A su vez, las regiones de los países actuales de la Unión, lejos de ver reducidas sus desigualdades, cambiarán su situación relativa en el conjunto comunitario pasando a tener un mayor porcentaje en PIB per cápita en relación con la media comunitaria y, por tanto, modificando su posición en el mapa de solidaridad territorial.

Todo ello pondrá a prueba la Política de Cohesión. La ampliación ocasionaría un fuerte aumento de la población que en la actualidad pertenece al primer objetivo, así como

C U A D R O 4

UNIÓN EUROPEA: EFECTO DE LAS AMPLIACIONES (PORCENTAJES A PARTIR DE DATOS DE 1995)

	Aumento de superficie	Aumento de población	Aumento de PIB total	Evolución del PIB por habitante	Promedio de PIB por habitante (Europa de los 6=100)
De 6 a 9 miembros	31	32	29	- 3	97
De 9 a 12	48	22	15	- 6	91
De 12 a 15	43	11	8	- 3	89
De 15 a 26	34	29	9	- 16	75

Fuente: Comisión Europea.

4. Irlanda es el país que más ha crecido en los últimos años respecto a los actuales miembros de la Unión Europea: en 1983 tuvo un PIB per cápita igual a 64% de la media comunitaria y en 1995 alcanzó 90 por ciento.

5. J. Villaverde Castro, "Las regiones europeas y la ampliación de la Unión Europea", *Cuadernos de Información Económica*, núm. 167, marzo-abril de 2002, pp. 109-119.

6. J. Villaverde Castro, *op. cit.*, pp. 115-116.

del volumen total de población favorecida por las ayudas estructurales. Más en concreto puede preverse que se duplicaría tanto el número de regiones afectadas por el primer objetivo como la población total beneficiaria del conjunto de las ayudas. De este modo, la política de cohesión tendrá graves dificultades para conservar su forma sin modificar su estructura y la magnitud del actual presupuesto comunitario. El volumen de este último supone 1.27% del PNB de la Unión, y no parece previsible que vaya a aumentar. De hecho, en las perspectivas financieras para 2000-2006 no se consideró esta posibilidad, pese a tener en cuenta la ampliación. Además, tampoco hay indicios de que en las próximas perspectivas para 2007-2013 vaya a modificarse la cuantía del presupuesto. La razón de esta postura pesimista puede buscarse en la tendencia que hasta ahora ha mostrado el presupuesto europeo. Pese a que los fondos estructurales y de cohesión han sido objeto de distintas negociaciones cuyo resultado ha supuesto un aumento de los mismos, éste no se ha producido como consecuencia de un incremento presupuestario, sino de una distribución diferente.

Por tanto, frente a las necesidades derivadas de la ampliación en términos de ayuda financiera, la solución más probable es una reorientación de la política de cohesión. Ésta se basaría en una modificación en cuanto a los criterios de elegibilidad de las regiones objetivo y un ligero aumento en los fondos de las acciones estructurales derivado de la disminución en los fondos de otras políticas.

Por otra parte, también sería necesario que, en la perspectiva de la ampliación, el presupuesto comunitario actuase de forma más activa en la redistribución regional por medio de la prestación de servicios. De esta forma, el gobierno comunitario podría asegurar niveles mínimos en esta materia en toda la Unión Europea, y aunque no se ocupase de forma directa en la gestión, podría hacerlo creando mecanismos financieros de nivelación por medio del presupuesto comunitario.

Como sea, es evidente que la política de cohesión que se está aplicando en la Unión Europea de los 15 no puede instrumentarse en las mismas condiciones en una próxima Unión Europea ampliada a 10 países de las zonas central y oriental. En estos países todavía no hay instrumentos adecuados para aplicar las acciones estructurales ni en el ámbito de gestión ni en el presupuestario. Así, los PECO todavía no están dotados de procedimientos y sistemas de control semejantes a los que tienen en los estados miembro. Sería necesario un control más directo sobre los proyectos financiados y un mejor sistema de programación. Además, tampoco gozan estos países de una administración eficaz capaz de movilizar y coordinar la gestión de los fondos, como ocurre en el marco actual en el que se aplica la política de cohesión. Por otra parte,

hay que tener en cuenta que debido al poco desarrollo de estos países y su alto grado de pobreza, la aplicación de las ayudas estructurales puede generar un efecto de desincentivo. De este modo, en vez de disminuir las diferencias de riqueza y de renta entre los territorios y estimular su desarrollo y crecimiento, pueden provocar que las disparidades se mantengan durante más tiempo. Por tanto, será necesario que en estos países sea eficaz el control de los gastos y su evaluación. Sólo de este modo podrá aplicarse una política de cohesión eficaz y con resultados a medio y largo plazos.

En cuanto al presupuesto, el principal problema reside en las dotaciones que los países beneficiarios deben efectuar como contrapartida a la contribución de los fondos estructurales y de cohesión. La forma de llevar a cabo el cofinanciamiento exigido en la actualidad puede suponer una carga y perjudicar la estabilidad presupuestaria en estos países candidatos.

Por tanto, debido a las características particulares de los PECO en términos socioeconómicos, como lo son su escaso desarrollo económico y rápida transformación en economía de mercado, las acciones estructurales desempeñan un papel fundamental en su integración a la Unión Europea, poniendo en relieve la actual política de cohesión y su eficacia.

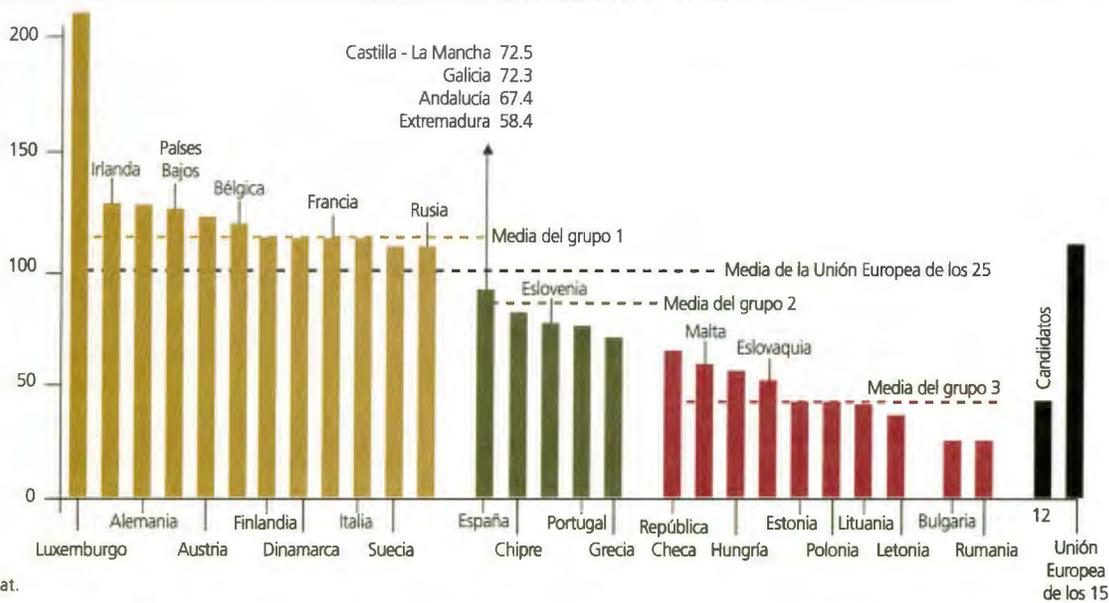
#### EL EFECTO ESTADÍSTICO DE LA AMPLIACIÓN Y LOS FONDOS ESTRUCTURALES

Como consecuencia de la ampliación, una vez terminado el marco de las perspectivas financieras acordado en Berlín para 2000-2006, pueden hacerse algunas predicciones sobre los fondos estructurales a partir de 2007.

Muchas regiones de los actuales socios de la Unión Europea pueden dejar de pertenecer al Objetivo 1 como resultado de la ampliación. La razón, ya expuesta, está en la disminución del promedio del PIB per cápita comunitario, debido a la incorporación de regiones mucho más pobres que la actual media europea. Este efecto es el llamado "efecto estadístico". Por esta razón, en algunos países miembro de la actual Unión, como España, hay preocupación por la probable pérdida de los fondos estructurales (véase la gráfica).

En concreto, el número de regiones que dejarían de formar parte del primer objetivo serían 17 (se pasaría de las actuales 46 regiones europeas a 29). Dentro de estas regiones expulsadas por el efecto estadístico se encontrarían Castilla y León, y Asturias. El caso de Canarias, Cantabria y la Comunidad Valenciana, aunque en el período actual son regiones del primer objetivo, en el próximo período de programación dejarán de serlo, pero no por un efecto estadístico, sino por un efecto de riqueza, pues ya han superado el umbral de

**UNIÓN EUROPEA: RENTA POR HABITANTE TRAS LA AMPLIACIÓN  
(ÍNDICE UNIÓN EUROPEA DE LOS 25=100)**



Fuente: Eurostat.

75% de la media comunitaria actual por su propio crecimiento. Por el contrario, sólo quedarían incluidas en las regiones del primer objetivo las siguientes comunidades españolas: Andalucía, Extremadura, Galicia, Castilla-La Mancha y Murcia.<sup>7</sup>

Por otra parte, aunque el efecto estadístico provoque la expulsión de Asturias y Castilla y León en la percepción de los fondos estructurales correspondientes a las regiones del primer objetivo, se espera que la reducción de las ayudas se haga de modo progresivo y escalonado. De hecho, en el segundo informe de la Comisión sobre la Cohesión Económica y Social aprobado a finales de enero de 2003 se señala que ya hay un amplio acuerdo sobre la necesidad de poner en marcha un mecanismo equilibrado que no afecte de forma tan negativa a regiones que, aunque no hayan logrado la convergencia económica, se excluyen del primer objetivo por superar el techo de 75% de la renta media. La hipótesis consistiría en establecer el retiro paulatino de la ayuda comunitaria, de forma que disminuyan poco a poco los fondos para las regiones perjudicadas por ese efecto estadístico, pero no de manera repentina.<sup>8</sup>

7. Si se consideran los cálculos para el período 2007-2013, una vez que también se hayan integrado Rumania y Bulgaria a la Unión Europea, sólo Extremadura y Andalucía tendrán un PIB per cápita por debajo de 75% de la media europea. Por tanto, sólo quedarían integradas en el primer objetivo estas dos comunidades españolas, situándose Galicia en el límite. Véase el cuadro 5.

8. C. Yárnoz, "Sólo dos comunidades de las 11 actuales podrán recibir fondos europeos en 2007", *El País*, 24 de enero de 2003, p. 60.

Por tanto, en una posición optimista, puede decirse que la pérdida financiera motivada por el efecto estadístico, en principio, no supondrá un efecto tan drástico como el que se preveía. La pérdida vendrá propiciada más por el efecto de riqueza que por el efecto estadístico. Sin embargo, ello no significa que la ampliación deje intactas las ayudas estructurales. De hecho, debido a la entrada de los nuevos socios y el previsible estancamiento (o ligero ascenso) del presupuesto comunitario, incluido el de los fondos estructurales, las ayudas per cápita de las regiones españolas que sigan perteneciendo al primer objetivo serán tal vez menores a las que están recibiendo en la actualidad.

Con estos argumentos puede concluirse que debido a que las ayudas estructurales se verán reducidas en el mediano plazo y a su vez España pasará de ser un beneficiario neto del presupuesto comunitario a un contribuyente neto, debe aprovechar la situación actual y gestionar las ayudas recibidas con la mayor eficacia posible. Para ello, sería aconsejable que invirtiese en capital tanto físico y humano como tecnológico. Sólo de este modo podrá estimular un mayor desarrollo y un aumento del empleo y la mano de obra calificada en las regiones. Estos factores favorecerían un incremento de la competitividad y el crecimiento económico, asegurando la supresión de desigualdades respecto al resto de las regiones y, por tanto, contribuyendo a una convergencia real. Por el momento, sólo que-

**ESPAÑA: PIB PER CÁPITA EN LAS REGIONES ESPAÑOLAS RESPECTO A LA MEDIA NACIONAL, LA UNIÓN EUROPEA DE LOS 15 Y LA UNIÓN EUROPEA DE LOS 27, 2000 Y 2005**

	PIB per cápita en 1999		PIB per cápita en 2005	
	España = 100	Unión Europea de los 15 = 100	España = 100	Unión Europea de los 15 = 100
Andalucía	71.7	57.8 <sup>1</sup>	58.9	67.2 <sup>1</sup>
Aragón	109.8	88.5	90.3	102.9
Asturias	90.2	72.7 <sup>1</sup>	74.1	84.5
Baleares	119.6	96.4	98.3	112.1
Comunidad Valenciana	94.7	76.3 <sup>1</sup>	77.9	88.8
Canarias	93.1	75.0 <sup>1</sup>	76.5	87.2
Cantabria	94.8	76.4 <sup>1</sup>	77.9	88.9
Castilla y León	92.6	74.6 <sup>1</sup>	76.1	86.8
Castilla-La Mancha	82.9	66.8 <sup>1</sup>	68.1	77.6
Cataluña	123.1	99.2	101.2	115.4
Ceuta y Melilla	80.4	64.8 <sup>1</sup>	66.1	75.4
Extremadura	62.9	50.7 <sup>1</sup>	51.7	59.0 <sup>1</sup>
Galicia	80.0	64.5 <sup>1</sup>	65.8	75.0 <sup>1</sup>
La Rioja	114.8	92.6	94.4	107.6
Madrid	135.1	108.9	111.1	126.6
Murcia	82.5	66.5 <sup>1</sup>	67.8	77.3
Navarra	129.9	104.7	106.8	121.7
País Vasco	122.3	98.6	100.6	114.7
Total de regiones del objetivo número 1	82.5	66.5	-	-
Total resto de regiones	125.8	101.4	-	-
España	100.0	80.6	82.2	93.7
Unión Europea de los 15	-	100.0	100.0	114.0
Unión Europea de los 27	-	-	-	100.0

1. Regiones del objetivo número 1 en la actualidad y las que resultarían elegidas para el período 2007-2013 de mantenerse los presentes criterios de elegibilidad.

Fuente: Comisión de la Unión Europea.

da esperar y comprobar en un futuro próximo si se están aprovechando estas ayudas y si se están gestionando de forma eficaz.

**LA REFORMA DE LA PAC COMO SOLUCIÓN A LAS PÉRDIDAS DE AYUDAS ESTRUCTURALES POR EL EFECTO ESTADÍSTICO**

Aunque en la actualidad se realizan pequeñas revisiones de la PAC, la reforma sustantiva de esta política todavía no está prevista en el corto plazo. Sin embargo, debido a lo acordado en la Agenda 2000 y en la nueva ronda de Doha de la OMC, así como las opiniones de los portavoces comunitarios, todo parece apuntar que esta reforma puede considerarse en las próximas perspectivas financieras para el período 2007-2013.

Si se considera la hipótesis de que esa reforma será profunda, así como a las consecuencias del efecto estadístico por la ampliación de la Unión Europea a los PECO, cabe aventurar algunas implicaciones a partir de 2007. Así, además de verse reducido el número de regiones pertenecientes al primer objetivo, disminuirán las ayudas agrícolas de garantía. Si esta

disminución se compensara con ayudas estructurales diferentes de dicho objetivo podría darse el caso de que países como España (en la actualidad gran beneficiario de las ayudas agrícolas) recibiesen más ayudas de las que perdiese.<sup>9</sup> Además, esta ganancia podría intensificarse debido al propio tipo de las ayudas, ya que las estructurales son mucho más productivas que las agrícolas de garantía. De este modo, los países que intercambiasen las ayudas agrícolas por las estructurales en la misma cuantía obtendrían también ganancias.

Por tanto, en especial para España, esta reorientación de las ayudas podría ser una oportunidad beneficiosa y una estrategia positiva para hacer frente a los efectos de la ampliación y la situación en el período 2000-2006. Como bien señalan C. Martín y sus colaboradores:<sup>10</sup>

No menos importante es todo lo que el gobierno puede hacer a fin de conseguir minimizar los costes asociados a la probable reducción de los ingresos que España recibe del presupuesto comunitario, en concepto tanto de la PAC como de las Acciones Estructurales. En efecto, y en primer término, puede seguir una buena estrategia en la negociación de los futuros presupuestos de la Unión para el período 2007-2013. En este sentido, y por más que la capacidad negociadora frente a Alemania y los restantes contribuyentes netos al presupuesto de la Unión sea limitada, España puede hacer valer, aunque no como una reivindicación individual, sino como una defensa legítima del principio de cohesión que reconoce el Tratado de la Unión, la necesidad de que los requerimientos financieros asociados con la ampliación sean distribuidos respetando tal principio.<sup>11</sup>

9. C. Martín, J.A. Herce, S. Sosvilla-Rivero y F.J. Velásquez, *La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española*, Servicios de Estudios, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, 2002, pp. 62-64.

10. *Ibid.*, p. 152.

11. Refiriéndose a las oportunidades de España frente a la ampliación para afrontarla con éxito.

## Comercio intracomunitario



### COMERCIO DE LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL CON LA UNIÓN EUROPEA

A partir de 1989 y con el derrumbe del bloque socialista, las relaciones económicas de los países del centro y oriente del viejo continente con la Unión Europea comenzaron a intensificarse. A ello han contribuido la gran amplitud de los mercados y la proximidad geográfica con la Europa occidental.

Durante su transición los países de Europa central y oriental (PECO) han intentado aprovechar al máximo el acceso a los mercados del oeste del continente. La Unión Europea ha colaborado al acceso de esos países mediante diversas políticas de apoyo. Gracias al desarrollo de los intercambios comerciales con las naciones comunitarias los PECO han logrado reimpulsar su crecimiento después de una etapa de crisis.

Para alentar y promover el comercio de los países del este y centro de Europa<sup>1</sup> con los del occidente de ésta, la Unión Europea puso en marcha en 1990 una serie de medidas, como la eliminación de las restricciones cuantitativas a las importaciones desde esos países y creó los llamados Acuerdos Europeos<sup>2</sup> para cada uno de ellos. Éstos tenían la finalidad de crear, en un horizonte temporal más o menos amplio (10 años), un marco de relaciones económicas que propiciase el

comercio. También pretendían favorecer todo tipo de transacciones de capital y tecnología a fin de que estas economías otrora socialistas pudiesen tener una economía de mercado eficaz. Sin embargo, en el ámbito comercial estos acuerdos daban lugar a prácticas discriminatorias; por ejemplo, con ciertos bienes “sensibles” (como los productos agrícolas, algunos textiles y de la confección, el hierro y el acero) se mantenía una posición más proteccionista que con otros.

Por otra parte, los Acuerdos Europeos preveían la liberación del comercio de productos, sobre todo los industriales, pero con un ritmo asimétrico. De este modo, como se indicaba en un informe de la Comisión Europea en 1994, deberían abrirse más rápido los mercados de la Unión Europea que los de Europa del este.

La rápida reorientación de las relaciones comerciales de los PECO hacia los países del oeste ha estado centrada sobre todo en Europa. Los intercambios con naciones más alejadas y no pertenecientes a la Unión han sido mucho menos intensos. Sin embargo, pese a la caída inicial del comercio de los PECO con Rusia, éste se ha recuperado poco a poco, e incluso ha cobrado importancia, al llegar a ser de 12% de su comercio total. La explicación de este peso comercial puede encontrarse en la proximidad geográfica y también en las características de los intercambios: importaciones de materias primas y de energía de la otrora Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Asimismo, cabe destacar las diferencias entre los PECO en cuanto a sus relaciones comerciales. Mientras los bálticos muestran una gran dependencia respecto a Rusia (en especial Letonia y Lituania), los países de Europa central, como

1. Sobre todo con los países más avanzados en la transición, como Polonia, Hungría y la República Checa.

2. Los primeros países que firmaron los Acuerdos Europeos fueron Hungría y Polonia en diciembre de 1991, puesto que entonces eran los más avanzados en la transición. Más tarde los signarían la República Checa, Eslovaquia, Rumanía y Bulgaria. En el caso de los países bálticos, Estonia, Letonia, Lituania y Eslovenia, se establecerían otros acuerdos cuyas condiciones eran parecidas a los Acuerdos Europeos.

Hungría, Polonia, República Checa y Eslovenia, siguen orientando sus intercambios en mayor medida hacia la Unión Europea. Estos cuatro países en conjunto concentran 80% del comercio de los 10 PECO con la Unión Europea de los Quince. Por otra parte, si se toma el porcentaje total de intercambios y, por tanto, de dependencia comercial que los PECO tienen con la Unión, ésta alcanza 60 por ciento.

No obstante, la importancia de las compras y ventas externas de la Unión Europea desde y hacia estos países es aún relativamente pequeña; sin embargo, en apenas un decenio su peso pasó de entre 5 y 6 por ciento a 9 y 12 por ciento de los intercambios extracomunitarios de la Unión (véase la gráfica 1). Esta evolución positiva tiene varias causas. Por un lado, el aumento de relaciones con los países que establecieron los Acuerdos Europeos, lo cual hizo que de 1988 a 1996 la liberación de los intercambios duplicase el peso de estos países en el comercio de la Unión. Además, la formación de los nuevos estados independientes en 1991 provocó el surgimiento de cuatro nuevos estados: Eslovenia, Letonia, Lituania y Estonia, los cuales también tendrán intercambios con aquella y firmarán acuerdos de libre cambio y de asociación, con disposiciones parecidas a las de los mencionados Acuerdos. Por otra parte, la ampliación de la Unión Europea en 1995 con Austria, Finlandia y Suecia reforzó las interdependencias económicas de los PECO con la Unión. Así, debido al elevado comercio de Austria con Europa central y al de Finlandia

y Suecia con los países bálticos, el de la nueva Unión ampliada a 15 miembros se vio incrementado con los PECO.

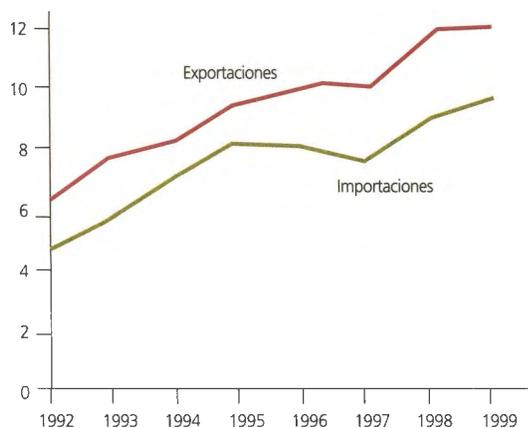
Todas esas situaciones pueden explicar de algún modo ese aumento de los intercambios entre los PECO y la Unión Europea a partir de 1990.

En cuanto al peso que poseen los actuales miembros de la Unión, cabe matizar la existencia de una concentración desigual del comercio con los PECO (véase el cuadro 1). De los 15 países, Alemania es el que más intercambios mantiene con Europa central y oriental, la mitad del total, seguida por Italia, Austria y Francia. En total, sólo en estos cuatro países se concentra la tercera parte del comercio con los PECO.

El que la mayor parte de los intercambios de Europa central y oriental con la Unión Europea se realice con esos cuatro países pone de relieve su peso en cuanto a tamaño económico y comercial, así como la orientación privilegiada de sus intercambios hacia el este. Asimismo, pone de manifiesto el papel que desempeña la proximidad geográfica, aunque el caso de Francia es una excepción, pues más bien está lejana a los PECO y no mantiene la mencionada orientación de privilegio en sus intercambios con ellos.

## G R A F I C A 1

**UNIÓN EUROPEA: COMERCIO CON LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL, 1992-1999 (PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES Y LAS IMPORTACIONES COMUNITARIAS)**



Fuente: Fondo Monetario Internacional y Grupo de Economía Europea.

## C U A D R O 1

**PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL: PRINCIPALES PROVEEDORES Y CLIENTES, 1999**

Principales proveedores (exportaciones a los PECO)		Principales clientes (importaciones de los PECO)	
	% del total		% del total
Alemania	24.8	Alemania	32.6
Italia	8.9	Italia	7.6
Rusia	6.8	Austria	5.4
Francia	6.1	Francia	4.7
Austria	4.4	Reino Unido	4.0
Reino Unido	4.0	Países Bajos	3.8
Estados Unidos	3.8	Estados Unidos	3.6
República Checa	2.8	República Checa	2.9
Países Bajos	2.7	Polonia	2.5
Japón	2.4	Bélgica y Luxemburgo	2.5
Bélgica y Luxemburgo	2.3	Eslovaquia	2.4
Suecia	2.2	Rusia	2.1
China	2.2	Suecia	1.9
Finlandia	1.9	Hungría	1.6
Eslovaquia	1.9	España	1.4
España	1.8	Dinamarca	1.4
Polonia	1.7	Ucrania	1.2
Suiza	1.5	Suiza	1.1
Corea	1.4	Finlandia	1.0
Hungría	1.4	Croacia	0.9
Unión Europea	61.8	Unión Europea	67.9
OCDE	78.6	OCDE	82.1
España (millones de dólares)	2 841		1 732
Total (millones de dólares)	156 566		120 624

Fuente: Fondo Monetario Internacional y Grupo de Economía Europea.

## LAS VENTAJAS COMPARATIVAS DE LOS PECO EN UNA UNIÓN EUROPEA AMPLIADA

La adhesión de los PECO a la Unión Europea implica grandes modificaciones en el comercio y los movimientos de factores de capital y trabajo de los actuales socios. Con el ingreso de los PECO se eliminarán las barreras al comercio y los movimientos de capital para la formación de un mercado único. Esta supresión de las barreras llevará consigo un ajuste en los flujos comerciales y factoriales entre los países que se integran, tanto de los PECO, como de los actuales miembros, por lo que aumentará el peso de los intercambios entre ellos y se reducirá el que mantienen con el resto del mundo.

En principio, en términos de salarios y productividad, los países del este y centro de Europa poseen grandes diferencias con los de Europa Occidental. Los PECO se caracterizan por sus muy reducidos salarios y productividad respecto a la Unión Europea. Sin embargo, estos niveles no son tan bajos como los de los países subdesarrollados, pero pueden ser comparables con los de las naciones en vías de desarrollo. Por otra parte, debido a la herencia de la etapa socialista, estos países cuentan con grandes dotaciones de capital físico y humano. Pero como consecuencia de sus deficientes técnicas de comercialización y su escasa inversión en infraestructuras de comunicación, esas dotaciones se han empleado de modo ineficaz. Esto lleva a pensar que a pesar de todo los PECO poseen un alto potencial gracias a las llamadas *ventajas comparativas*.

Las ventajas comparativas de los PECO pueden entenderse gracias a su dotación de factores. Siguiendo la teoría tradicional del comercio internacional, la de Heckscher-Ohlin muestra que la diferencia entre la Unión Europea y los PECO en cuanto a dotación de factores da lugar a los intercambios comerciales. Así, un país exportará aquellos productos en cuya fabricación use de manera intensiva el factor del que disponga de forma más abundante y que tenga un precio más barato. De este modo pueden analizarse las ventajas y desventajas comparativas de los PECO.

Los sectores en que los países de Europa central y oriental están más especializados y en los cuales poseen mayor ventaja comparativa son el de la confección y el metalúrgico. La del primero se debe a que es muy intensiva en mano de obra y su nivel de salarios es bajo. La del segundo, más que a la dotación de factores, se explica por la herencia socialista, ya que los precios en este sector en realidad no eran bajos, sino que se les mantenía así de forma artificial por medio de subvenciones. Lo mismo ocurría con otros sectores intensivos en materias primas, como la industria de la madera y del mueble. Por otro lado, entre los sectores en los que los PECO po-

seían desventaja comparativa estaban el de maquinaria y el de productos textiles intermedios, los cuales se caracterizaban por tener industrias con una fuerte intensidad en capital, tecnología y trabajo calificado.

Estas características de los sectores de los PECO explican en parte la concentración de sus intercambios comerciales. La mayor parte de sus exportaciones está compuesta por productos de sectores sensibles de la industria europea, como los productos siderúrgicos y de la confección.

Estos sectores gozan de una mayor protección frente al exterior, sobre todo debido a la competencia de los países del este. Sin embargo, gracias a que países como Alemania iniciaron operaciones de subcontratación en dichos sectores, sobre todo el de la confección, los PECO han podido orientar sus exportaciones hacia Europa occidental. Por otra parte, a pesar de que estos productos sensibles constituyen todavía un gran porcentaje de las exportaciones, a partir de 1992 otros artículos de las industrias electromecánicas o automovilística han tendido a sustituirlos. Además, los PECO han tendido a comerciar básicamente con productos de una misma industria (es decir, conforme al llamado comercio intra-industrial), para reducir así los intercambios intersectoriales del tipo alimentos-manufacturas.

Se debe tener presente que los PECO presentan diferencias en las estructuras de sus intercambios y en su evolución. En efecto, hay una gran distinción entre los países de Europa central, como Hungría, Polonia, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia, y los bálticos, como Estonia, Letonia y Lituania. En los años recientes, los primeros han evolucionado de forma más positiva hacia una convergencia con la Unión Europea que los de Europa oriental. Así, los países más industrializados (Hungría, la República Checa y Eslovenia) presentan una especialización cada vez más cercana a la de los de la Unión. Éstos han comenzado a reducir sus especializaciones en las industrias muy intensivas en mano de obra y en recursos naturales, en las cuales poseían una ventaja comparativa. Por otra parte, los sectores en los que en un principio tenían más desventajas comparativas han comenzado a sobresalir y las han disminuido en cierta medida.

En el caso de los países bálticos, lejos de producirse una convergencia en el ámbito económico y comercial con la Unión Europea, su evolución muestra un acentuado retraso. De este modo, mientras las economías de Europa central se acercan a las de la Unión, las orientales tienden a separarse, con lo que aumentan su retraso económico y ponen en peligro el crecimiento y la estabilidad de su economía.

Entre los países de la Unión Europea también puede hacerse una diferenciación en cuanto a sus ventajas comparativas en relación con los PECO. Si los países del norte y los del



sur de Europa se consideran por separado, se aprecia que todos poseen una ventaja comparativa frente a los PECO en industrias con un elevado capital humano, esto es, mano de obra calificada. Además, también tienen la misma desventaja comparativa con los PECO en aquellas industrias que combinan niveles muy intensivos en trabajo y capital, puesto que en los PECO, durante su etapa socialista, había grandes industrias, como la pesada y la metalúrgica, que combinaban estos factores productivos. Sin embargo, la gran diferencia entre el norte y el sur europeo respecto a los PECO reside en las industrias intensivas en mano de obra. Mientras el norte del continente está en desventaja frente a dichos países, el sur cuenta con las mismas dotaciones en mano de obra que éstos.

Por tanto, los países de Europa central y oriental que se integrarán a la Unión Europea en un futuro próximo (en 2004) deberían concentrar sus exportaciones a los países miembro en aquellos sectores en los que tienen ventajas comparativas. Es decir, deberían especializarse en industrias como automovilística, metalúrgica, cristal, acero, textiles, maderera, materias plásticas, todas con altos requerimientos de trabajo y capital. También podrían hacerlo en sectores intensivos en mano de obra, como el de la construcción, confección o maquinaria agrícola, aunque las exportaciones de este tipo deberán orientarse a los miembros del norte de Europa y tendrán que ser competitivas frente a las del sur europeo (por ejemplo, las de España y Portugal), que también intentarán exportar a esos países.

## EL NUEVO COMERCIO DE LOS PECO Y LA UNIÓN EUROPEA: EL INTRAINDUSTRIAL

A partir de 1997 los intercambios comerciales entre los PECO y la Unión Europea comenzaron a variar. Hasta entonces la mayoría de las exportaciones e importaciones que los PECO llevaban a cabo se sustentaba en el intercambio de bienes de varias industrias; sin embargo, hace apenas 10 años, debido a la convergencia del desarrollo económico de los PECO respecto a la Unión Europea, comenzó a aparecer el llamado comercio intraindustrial, o sea que los bienes intercambiados corresponden a la misma industria.

Las diferencias que los PECO presentaban en la evolución de sus intercambios aparecen asimismo en el comercio intraindustrial. Los países del centro del continente, sobre todo la República Checa, Hungría y Eslovenia, tienen un elevado intercambio intraindustrial con la Unión Europea, muy superior al de los del este (los países bálticos).<sup>3</sup> Ello demuestra las diferencias de grado de desarrollo entre los PECO.

Por otra parte, cabe señalar la importancia que supone para la integración que los PECO desarrollen un comercio intraindustrial con la Unión Europea porque ello implica costos de ajuste mucho más reducidos para el proceso de integración europea y la ampliación de la Unión que los que representa el comercio interindustrial. La expansión de éste tendría grandes costos debido a que las actividades económicas de cada país se concentrarían en un pequeño número de sectores y desaparecerían aquéllas en las cuales tuvieran desventajas. Para ello habría que realizar una reasignación de los factores de producción entre los sectores, lo cual afectaría la distribución de la renta entre éstos.

También cabe matizar que estos costos de ajuste pueden presentarse en el comercio intraindustrial si los productos que se intercambian, aunque pertenezcan a la misma industria, son de distinta calidad. En este caso, este tipo de comercio intraindustrial se denominaría *de diferenciación vertical*. Los costos de ajuste se originarían en la diferencia en la dotación de factores entre los países, puesto que los estados especializados en productos de alta calidad dispondrán de un mayor acervo de capital que aquellos que se especialicen en productos de menor calidad.

Numerosos estudios<sup>4</sup> llegan a la conclusión de que la mayor parte del comercio intraindustrial entre los PECO y la

3. En concreto, el intraindustrial representa casi la mitad del comercio de la República Checa con la Unión Europea; una tercera parte del de Hungría y Eslovenia, y una cuarta parte del de Polonia y Eslovaquia.

4. Véase, por ejemplo, J. Auriol Martín, M.C. Fernández Cuevas y E. Manzanera Díaz, "La ampliación de la Unión Europea hacia el este: posibles efectos regionales", *Papeles de Economía Española*, núm. 93, 2002, pp. 230-232.

Unión Europea es de productos de diferente calidad (de *diferenciación vertical*), aunque también incluye una parte de productos de igual calidad. Sin embargo, también hay diferencias entre los PECO; así, por ejemplo, países como Hungría, República Checa y Eslovenia, realizan entre 5 y 10 por ciento de su comercio con diferenciación horizontal (con productos de igual calidad), mientras que en otros países, como Estonia, este tipo de intercambios apenas alcanza 1 por ciento.

Otros estudios también analizan los intercambios comerciales de los PECO y la Unión Europea, para compararlos con la posición que en términos de calidad ocupan otros países. En esos trabajos se concluye que los productos que la Unión Europea importa de los PECO son de calidad y precio reducidos. Así, este precio y calidad son inferiores a los de los productos exportados tanto por los países del sur de Europa como por los de industrialización reciente. De modo que en las exportaciones que los PECO realizan a la Unión los productos de baja calidad son muy superiores a los de buena manufactura.

Por otra parte, en estos estudios también se concluye que la mayor cantidad de productos exportados a partir del decenio de los noventa no se debe a la apreciación del tipo de cambio y a sus consecuentes efectos en los precios, sino al aumento de la cuota de mercado de los países exportadores de Europa central.

En la perspectiva de la ampliación podría predecirse que con la integración de los PECO, los intercambios comerciales entre éstos y la actual Unión Europea seguirán incrementándose en el ámbito intraindustrial. Hay además varios factores que pueden favorecer el aumento de la calidad de los productos exportados de los PECO para incrementar su competitividad en los países de la propia Unión.

De esta forma, la creación de economías de escala, la especialización en actividades que permitan aprovechar mejor las ventajas comparativas o incrementar la innovación tecnológica en los PECO, pueden ser elementos decisivos para aumentar el comercio intraindustrial con productos de igual calidad entre los futuros y los actuales países de la Unión Europea. No obstante, también hay que tener presente que, tal como ha ocurrido en los últimos años, es posible que ni todos los países miembro ni todos los PECO experimenten la misma evolución en sus intercambios. Hasta ahora Italia, Finlandia, Grecia y los dos países fronterizos (Alemania y Austria) son los socios europeos que mayor peso han tenido en el intercambio de los PECO, pues concentran las dos terceras partes del comercio total con la Unión.

Por su parte, entre los PECO, los que efectúan un mayor volumen de intercambio con la Unión Europea son Hungría, Polonia, República Checa y Eslovenia, es decir, los situados en Europa central.

Como se observa, la proximidad geográfica, unida a la mayor competitividad de sus productos, puede desempeñar un papel muy importante a la hora de prever la evolución del comercio en una Unión ampliada.

#### LAS RELACIONES INDUSTRIALES ENTRE LOS PECO Y LA UNIÓN EUROPEA

La apertura de los mercados de los PECO al resto del mundo con el paso de sus economías planificadas a las de mercado desempeñó un papel muy importante en los cambios estructurales de sus industrias. Esta reestructuración explica en gran medida la evolución de las relaciones comerciales que mantienen con la Unión.

Con la caída del muro de Berlín también se produjo una reestructuración de la industria manufacturera de Alemania. Así, este país tuvo que reorganizar sus capacidades de producción interna y de exportación.

Debido a su estratégica posición geográfica, los países del este de Europa se han beneficiado de la reestructuración alemana y han estrechado relaciones con sus empresas, mediante operaciones de subcontratación<sup>5</sup> y de inversión extranjera directa.

La subcontratación en las empresas del este y del oeste europeo no son nada nuevo, pues ya existía antes de la caída del bloque socialista. Sin embargo, fue a partir del decenio de los noventa cuando la subcontratación cobró la máxima importancia en los PECO. Gracias a ello, las exportaciones de algunos productos manufacturados, como el cuero, la ropa, los zapatos y el material eléctrico registraron a principios de los noventa un extraordinario incremento. Las operaciones de subcontratación realizadas en 1989 pasaron de garantizar 11% de las exportaciones totales de los PECO a la Unión Europea a 20% en 1992.<sup>6</sup>

5. Las operaciones de subcontratación consisten en fabricar productos o piezas por encargo de un país extranjero. Son de dos tipos: de producción o de elaboración. En el primer caso, la empresa subcontratada recibirá productos o materiales procedentes del país que ordena la producción, mientras que en el segundo será aquella la que se encargue del abastecimiento para la producción. En el caso de que se exporten bienes comunitarios a terceros países, el tipo de subcontratación internacional se denomina comercio de perfeccionamiento pasivo. Éste consiste en la exportación de bienes producidos en la Unión Europea a otros países, en los cuales se les añadirá valor y luego serán devueltos a la Unión. A esta entrada del producto no puede aplicársele ningún arancel que recaiga en el valor del producto original sin la incorporación del valor añadido. Sólo podrá gravarse el valor agregado en el país extranjero.

6. J.M. Carrau, *La ampliación de la Unión Europea al este de Europa*, Informe del Comissariat Général du Plan a la Asamblea francesa, Ed. Servicios de Estudios, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, Barcelona, 2000, pp. 68-72.

La evolución de las operaciones de subcontratación desde las empresas de la Unión a las del este ha supuesto grandes beneficios. A los países miembro les ha posibilitado beneficiarse de costos salariales mucho más bajos que los que tendrían en sus respectivos países y también les ha dado ventajas de proximidad geográfica para trasladar al este sus capacidades de producción.

Esta estrategia de deslocalización ha permitido que dichas empresas, sobre todo las que poseen un gran nivel de intensidad de mano de obra, hagan frente a la competencia del mercado internacional. De este modo, las compañías asiáticas, cuyos salarios también son muy bajos, han perdido competitividad gracias a las ventajas competitivas de los PECO en términos de transporte y de contacto.

La subcontratación permitió a las empresas del oeste de Europa adaptarse mejor a la demanda, puesto que no implicaba grandes inversiones. Así, muchas pequeñas y medianas empresas han optado por este tipo de internacionalización. Ello ha permitido a numerosas industrias sobrevivir; en el sector textil, por ejemplo, la subcontratación ha impulsado a las empresas a especializarse en las actividades en las que tienen más ventajas comparativas, como en la comercialización.

Los beneficios de la subcontratación también han alcanzado a las empresas de los PECO; muchas de ellas, envueltas en grandes dificultades por la restructuración que se estaba llevando a cabo y la reducción de la demanda interna, han encontrado una salida en este tipo de operaciones.

Justo cuando se produce la caída del muro de Berlín, los mercados del este estaban sufriendo una grave crisis. Gracias a la subcontratación, algunas pequeñas empresas han podido sobrevivir y otras han aprovechado para especializarse técnicamente en ciertos productos. De este modo, la subcontratación ha favorecido en una etapa posterior las inversiones directas, como ha ocurrido en el sector de los materiales eléctricos.

Por otra parte, el comercio de perfeccionamiento pasivo puede no ser tan beneficioso para los estados del este, pues el hecho de que las empresas de esas naciones adquieran los productos intermedios en otros países de la Unión Europea puede crear desequilibrios en los mercados interiores del este y desfavorecer la organización de las cadenas de valor nacionales de producción. Además, estas empresas basadas en el perfeccionamiento pasivo dependen en gran medida de la demanda del exterior y de situaciones externas, lo que hace que estén expuestas a decisiones ajenas a la coyuntura económica de su país.

En los últimos años, las empresas de la Unión Europea que operaban en los PECO mediante la subcontratación se han ido

desplazando de Europa central hacia zonas más alejadas al este. Esta tendencia se ha producido sobre todo en el sector de los textiles y la confección. La razón puede encontrarse en que en las zonas más al este de Europa, como los países bálticos e incluso en otros algunos de la otrora URSS, como Ucrania, los salarios han permanecido más bajos. Esta situación hace más apropiada la especialización de Europa central en industrias intensivas en capital y mano de obra calificada para abrir paso a los países bálticos en las industrias intensivas en mano de obra.

Entre los países miembro de la actual Unión Europea, Alemania es el que cuenta con el mayor número de empresas que realizan operaciones de subcontratación con los países de Europa central y oriental. El peso de dichas empresas en el comercio de perfeccionamiento pasivo es superior al que llevan a cabo los PECO y la Unión Europea. El elevado nivel de los salarios en Alemania, junto con la ventaja que entraña su proximidad geográfica y cultural, han motivado esta preponderancia, que en promedio representa casi 70% de las operaciones que la Unión mantiene con esos países.

En definitiva, a partir de la tendencia que hasta ahora han mostrado las relaciones comerciales entre los PECO y la Unión, el efecto de la ampliación mediante la eliminación total de barreras al comercio se basará en un mayor incremento del comercio entre los actuales miembros y los nuevos socios. A su vez, los efectos de ese incremento dependerán de la evolución de las ventajas comparativas. Así, los beneficios potenciales que muestran los mercados emergentes de los PECO

C U A D R O 2

**PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL:  
SALARIO MEDIO POR TRABAJADOR  
EN EL SECTOR MANUFACTURERO,<sup>1</sup> 2000 (UNIÓN EUROPEA= 100)**

Bulgaria	4.16
República Checa	12.39
Estonia	11.13
Hungría	12.37
Letonia	9.17
Lituania	10.07
Polonia	17.15
Rumania	4.55
Eslovaquia	10.04
Eslovenia	28.58
Total	11.55
Unión Europea	100
España	73.73

1. Medido en euros. Si se corrigiera por la paridad de poder de compra las diferencias disminuirían de manera significativa.

Fuente: Organización Internacional del Trabajo, Eurostat y Grupo de Economía Europea.

quizá no sean aprovechados del mismo modo por los países de la Unión Europea.

Hasta ahora, muchos socios actuales se han beneficiado, por medio de las exportaciones, del atractivo de los PECO; sin embargo, no todos han conseguido aumentarlas con la misma intensidad.

España, por ejemplo, ha registrado un crecimiento muy inferior al de otros países de la Unión, como Alemania, Francia o Italia. En este entorno, el desarrollo del comercio entre los PECO y los socios actuales va a depender en gran medida de cómo evolucione la inversión directa que se realice en esos países y de que los países de la Unión Europea de los 15 establezcan canales de comercialización. A este tema se dedica el siguiente apartado.

### LA INVERSIÓN DIRECTA EN LOS PECO Y SU EFECTO EN LA UNIÓN EUROPEA AMPLIADA

La inversión extranjera directa en los países de Europa central y oriental fueron casi inexistentes durante su etapa de economías planificadas, o sea hasta 1989. A partir de los años noventa, con la transición hacia el régimen de mercado y con el apoyo de las liberalizaciones producto de los Acuerdos Europeos, los flujos de inversión directa hacia estos países han tenido un notable crecimiento, pues hasta 1997 la cifra acumulada era de más de 40 millones de dólares (véase la gráfica 2).

Para los gobiernos de los PECO estas entradas de capital extranjero constituyeron un elemento determinante para impulsar la transición hacia el régimen de mercado y para que sus países alcancen desarrollo y un bienestar económico afines a los de Europa occidental. Por ello, y para conseguir una convergencia europea, los PECO han intentado alentar estas inversiones.

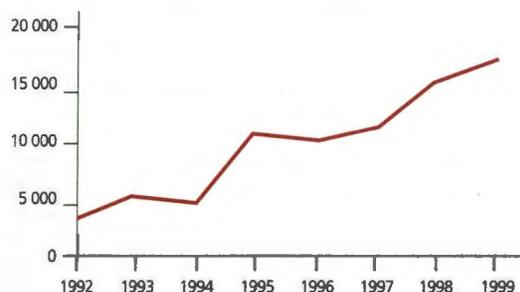
Al igual que ha ocurrido con el intercambio de bienes, la inversión extranjera directa se concentra en los países de Europa central, como Hungría, Polonia y la República Checa. Además, entre los países que más invierten en los PECO están los miembros de la Unión Europea, que en conjunto concentran 72% del total recibido por aquéllos (véase el cuadro 3).

Algunos de los rasgos que pueden propiciar las inversiones de los países de la Unión son los mismos que impulsaron las subcontrataciones: la disponibilidad de una mano de obra relativamente barata y calificada, el dinamismo que estos mercados adquieren a medida que avanza la transición y la cercanía a los países más prósperos de la Unión. En este caso, no obstante que Alemania representa un peso muy importante en el comercio de los PECO, éste es menor que el que tiene en las inversiones directas. Esto no es más que resulta-

do del gran poder de arrastre que tienen las inversiones alemanas sobre los intercambios (sobre todo en las exportaciones), puesto que la mayoría de ellas se concentra en el sector industrial. Francia, al contrario, se dedica más a invertir en

### G R A F I C A 2

#### INVERSIÓN EXTRANJERA RECIBIDA POR LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL, 1992-1999 (MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y Grupo de Economía Europea.

### C U A D R O 3

#### DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL ACERVO DE CAPITAL EXTRANJERO RECIBIDO POR LOS PAÍSES CANDIDATOS<sup>1</sup> (PORCENTAJE)

	Porcentaje del total del acervo
Alemania	19.4
Países Bajos	13.9
Estados Unidos	10.7
Austria	7.1
Francia	7.0
Reino Unido	5.5
Italia	4.8
Suecia	2.9
Bélgica	2.4
Suiza	2.2
Corea	2.1
Rusia	1.6
Finlandia	1.5
Dinamarca	1.4
Irlanda	1.1
Noruega	0.9
Chipre	0.9
Liechtenstein	0.9
Luxemburgo	0.5
España	0.5
Unión Europea	68.4
OCDE	86.9
Total recibido <sup>2</sup>	95 776.0
De España <sup>2</sup>	453.2

1. 31 de diciembre de 1999. 2. Millones de dólares

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y Grupo de Economía Europea.

el sector de servicios o en infraestructura, los cuales tienen menor fuerza de arrastre; por eso no repercuten tanto en sus relaciones comerciales.

Como consecuencia de la apertura de los PECO a la inversión extranjera y el consiguiente aumento de la proveniente de la Unión Europea, se han reducido las que recibía Europa del sur (España, Portugal y Grecia, véase la gráfica 3). Este desplazamiento pudo haber sido consecuencia no sólo de la apertura de los PECO, sino un efecto natural de la sobreinversión que en estos países sudeuropeos se había producido con su adhesión a la Unión Europea. Por eso podría pensarse que, en el caso de los PECO, el creciente volumen de inversión extranjera podría estancarse en los próximos años para, después comenzar a disminuir. Por ahora, todo parece indicar que este estancamiento todavía está lejos.

La inversión extranjera directa en los PECO es un elemento decisivo a la hora de favorecer la reestructuración de su aparato productivo. Esos flujos van a suponer una mayor riqueza (en términos de capital) para estos países y favorecerán el acceso de sus mercados a otros del exterior. A su vez, esa inversión vendrá acompañada en la mayoría de los casos de transferencias de tecnología y de nuevos sistemas de gestión.

La mayoría de las inversiones directas de la Unión en los PECO se centran en sectores con fuerte intensidad en capital y tecnología, sobre todo en las industrias mecánica, alimentaria, automovilística y química. Curiosamente estos sectores no gozan de una ventaja comparativa en los PECO. De esta manera se favorecerá su desarrollo e impulsará a estos países del este y centro de Europa a cambiar sus especializaciones y a reorientar sus ventajas comparativas. Las empresas y los sectores que reciben la inversión extranjera directa suelen

experimentar un mayor crecimiento, puesto que dispondrán de un mayor capital no sólo en términos cuantitativos sino también cualitativos, ya que la inversión foránea dotará a ese capital de una mayor calidad.

Por tanto, a pesar de que la búsqueda de menores costos parece la estrategia principal de los inversionistas en los PECO, el acceso a nuevos mercados ocupa el principal motivo de inversión; por ello los privilegios fiscales y el abastecimiento de las materias primas desempeñan un papel secundario al momento de escoger un PECO para invertir.

En esa selección se aprecian dos tendencias: una fundamentada en los bajos costos laborales, cuando se trata de industrias intensivas en mano de obra, y otra basada en las experiencias y calificaciones que poseen esos países para desempeñar especializaciones distintas a las de la empresa automovilística. En esta última tendencia destacan las empresas de automóviles y las de máquinas y equipos electrónicos.

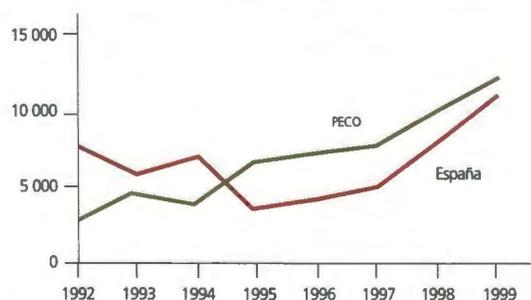
En el caso de las transnacionales automovilísticas como Volkswagen o Renault, éstas utilizan a los países en los que invirtieron como un propio mercado para sus producciones y, a su vez, como un lugar de fabricación de componentes y de automóviles a buen precio para reimportar a su país y para vender al resto del mundo. En este ejemplo puede verse la gran relación que existe entre las inversiones directas en el extranjero y el desarrollo del comercio intraindustrial.

En definitiva, el efecto de la ampliación de la Unión Europea en los PECO será mayor en términos de inversión directa que de comercio. Como se comentó, la razón en el caso de Alemania es que el comercio será estimulado por esa inversión debido a las grandes estrategias de las transnacionales y a la fuerza de arrastre que tiene la tecnología transferida con la inversión.

La libertad de circulación de los flujos de inversión extranjera directa se ha iniciado con la firma de los Acuerdos Europeos; a partir de ahí la inversión extranjera en los PECO se ha incrementado de modo gradual. Cuando se produzca la ampliación efectiva de la Unión Europea con los PECO en 2004 la libertad de circulación de la inversión directa avanzará de modo extraordinario; las consecuencias se están empezando a notar. Por ahora se ve cómo los PECO han mostrado un alto dinamismo en cuanto a inversión extranjera directa.

Desde hace poco más de un decenio, el porcentaje acumulado de esa inversión respecto a su PIB supera el acervo acumulado en el conjunto de la Unión Europea. Además, los propietarios de dicho porcentaje son en su mayoría empresas de los actuales miembros, sobre todo alemanes y holandeses. Visto este comportamiento, se espera que con la integración europea de los PECO esta tendencia evolucione conforme a estas mismas líneas. 

**G R A F I C A 3**  
**UNIÓN EUROPEA: FLUJOS DE INVERSIÓN DIRECTA HACIA ESPAÑA Y LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL, 1992-1999 (MILLONES DE DÓLARES)**



Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y Grupo de Economía Europea.

# Recuperación y crecimiento: tiempos e instrumentos de la política económica argentina

ALDO FERRER\*



Es necesario explorar la posible trayectoria de la economía argentina, desde la fase inicial de recuperación hacia la siguiente del desarrollo sustentable a mediano y largo plazos. La primera abarca el período comprendido entre la actualidad y el momento en que se alcancen niveles razonables de pleno empleo de la mano de obra y la capacidad productiva, con la consecuente mejora del bienestar. Sobre estas bases, la segunda fase instala el proceso de crecimiento con equidad y la viabilidad del país en el orden global.

La política económica confronta distintos desafíos en ambas fases. Consistente con la estabilidad razonable de precios, en la primera lo fundamental es generar las condiciones que permitan expandir con la mayor velocidad posible la demanda, la producción y el empleo. En la segunda, además de consolidar los esenciales equilibrios macro del sistema, lo principal es construir las reglas del juego que incentiven el ahorro, la inversión, el cambio técnico, el aumento de la productividad, la competitividad internacional y el reparto equitativo de sus frutos. En la primera fase la cuestión central es la recuperación; en la segunda, el desarrollo con equidad.

Los tiempos de ambas esferas se mezclan pero tienen distintos centros de gravedad. Como ha señalado el ministro de economía, no es realista pretender realizar reformas estructurales en un entorno de crisis como el que caracteriza la primera fase.<sup>1</sup> En la segunda, a su vez, deberá prestarse atención continua a las relaciones entre la demanda efectiva, la balanza

\* Profesor titular consulto de Estructura Económica Argentina, Universidad de Buenos Aires.

1. R. Lavagna, *Caso argentino. Lecciones macroeconómicas*, Ministerio de Economía, Buenos Aires, 2003.

de pagos y la producción y el empleo. Sin embargo, el crecimiento dependerá entonces de la productividad más que de un aumento fuerte y adecuado de la demanda, porque se supone que la economía estará operando a tasas suficientes de su capacidad potencial. La fuente principal de crecimiento de la demanda será entonces el incremento del ingreso y los gastos reales y no la inyección de liquidez y demanda exógena al sistema y el cambio drástico de los precios relativos.

Existe otra diferencia fundamental entre la primera y la segunda fases referida al comercio y los pagos internacionales. Debido a la fuerte contracción de las importaciones y a la suspensión de parte de los pagos de la deuda externa, en esta fase de recuperación se registra un gran superávit en el comercio internacional y en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Una vez que el sistema alcance escalas razonables de ocupación de su capacidad productiva disponible, el enorme superávit en los pagos internacionales desaparecerá por el fuerte repunte de las importaciones y la normalización de los pagos de deuda. El saldo de las transacciones internacionales reflejará entonces las relaciones externas normales de una economía en crecimiento, con un moderado superávit, pero nunca los gigantescos de la actualidad.

Concluida la fase de recuperación, la economía crecerá impulsada por el gasto privado de consumo e inversión, y las exportaciones en un escenario dentro del cual el país se repositiona en el mundo darían respuestas adecuadas a las oportunidades y los desafíos de la globalización. Debería decidirse entonces cuál es el espacio del Estado en la asignación de recursos y la distribución del ingreso congruente con el objetivo del desarrollo con equidad.

El éxito de la segunda fase dependerá, en gran medida, de la satisfactoria resolución de la primera, es decir, la recuperación desde el desorden y los deprimidos niveles en que la estrategia neoliberal sumergió a la economía y la sociedad argentinas. Conviene, por tanto, detenerse en los rasgos principales que caracterizan la situación actual y en las políticas adecuadas para abreviar el plazo necesario de la recuperación, hasta su culminación con la ocupación plena de los recursos disponibles y la resolución de los problemas sociales más urgentes.

## LOS INSTRUMENTOS DISPONIBLES

Las políticas necesarias en la fase de recuperación operan en una situación en la cual hay capacidad productiva ociosa, elevado desempleo y un enorme superávit en los pagos externos. En tales condiciones, el cuello de botella es la insuficiencia de la demanda agregada.

En este escenario, el consumo privado continúa deprimido por la situación del mercado de trabajo y los bajos salarios reales. A su vez, la inversión privada no repunta con fuerte impulso mientras subsiste una elevada capacidad productiva ociosa. Es decir que el gasto privado está desempeñando un papel pasivo. Más adelante se verá el comportamiento del saldo de los pagos internacionales como componente neto de la demanda agregada.

Los instrumentos tradicionales de expansión de la demanda agregada son el déficit fiscal y el aumento del crédito. El primero implica que el Estado gasta más de lo que recauda y, por tanto, aumenta la demanda. El segundo permite expandir el gasto de consumo e inversión de los particulares y cumple la misma función. Sin embargo, las condiciones argentinas modifican las circunstancias que condicionan el comportamiento de estos dos instrumentos.

La política fiscal está generando en la actualidad un superávit primario cuantioso y, en consecuencia, reduciendo la demanda agregada en alrededor de 3% del PIB. Éste es un requisito impuesto por el endeudamiento del sector público y la necesidad de generar los recursos necesarios para servir la deuda. Un superávit primario es, por tanto, imprescindible aun dentro de los pagos *razonables* que deberían resultar de la negociación con los tenedores privados de bonos argentinos en incumplimiento (*default*) y de los compromisos con los organismos multilaterales.

En las condiciones actuales, no es sensato proponer un impulso de la demanda mediante el déficit fiscal; por un buen rato, se seguirá operando con un superávit. Podrá discutirse si el necesario y posible es de 1, 2 o 3 por ciento del PIB, pero un superávit significativo es indispensable. Sin embargo, la cuestión no puede debatirse fuera del marco de toda la política económica. Cuanto más rápida sea la recuperación de la producción y el empleo, menor será la incidencia relativa en el bienestar de cualquiera de aquellos porcentajes de superávit primario.

Registrar un superávit primario no implica la imposibilidad de mejorar ni de ampliar prestaciones públicas en áreas críticas, como educación, salud y seguridad. Pero éstas requerirán un aumento de los recursos disponibles mediante el incremento del nivel de la actividad económica, la reforma tributaria y la mayor eficiencia del sector público.

Véase el otro instrumento, el crédito. En el actual debate sobre la coyuntura suele mencionarse que la debilidad de la reactivación se debe a que los bancos no dan crédito y las tasas de interés son exageradas. En realidad, no hay crédito, en primer lugar, porque no hay demanda. De hecho, desde mediados de 2002, el nivel de actividad aumentó sin crédito y con recursos propios de los particulares. Hoy día, lo que

está desalentando la inversión privada y el gasto privado de consumo es la inexistencia de suficientes espacios de rentabilidad, la incertidumbre acerca de las reglas del juego y el deprimido poder adquisitivo de amplios sectores sociales. En conclusión, la capacidad expansiva de la demanda vía el aumento del crédito es limitada. Ese incremento vendrá después del despegue y concluida la fase de recuperación, no antes.

## EL PAPEL CRUCIAL DE LOS PRECIOS RELATIVOS

¿Será entonces que sin herramientas fiscales y crediticias es imposible o difícil, en la actual situación de la economía argentina, impulsar la demanda? La respuesta, por fortuna, es no. En una economía que ha transitado un prolongado período de sobrevaluación del tipo de cambio y pérdida de competitividad, la modificación de los precios relativos con relación al resto del mundo puede dar un fuerte impulso a la demanda. Para tales fines, el principal instrumento disponible es una considerable devaluación real del tipo de cambio que impulse la sustitución de importaciones y el aumento de las exportaciones. Al principio, cabe esperar que la reacción de la primera sea más rápida que la segunda, y que a su vez, al inicio las exportaciones, más condicionadas por la lentitud en la ampliación de mercados externos, reaccionen menos al impulso devaluatorio.

Para que la devaluación provoque tal efecto en la demanda agregada es preciso que la formación de los precios internos se denomine en la moneda nacional. Sólo entonces la devaluación puede provocar un cambio de los precios relativos frente al resto del mundo. La existencia de la moneda nacional como eje del sistema económico y financiero es una condición necesaria de la gobernabilidad.

En el caso argentino, dado el prolongado predominio del dólar en la denominación de las transacciones económicas y en ellas mismas, la *pesificación* de la economía era una condición previa de cualquier modificación de precios relativos mediante la variación del tipo de cambio.

Este requisito se verificó en la realidad. El notable rezago de los precios internos respecto del tipo de cambio puede leerse en términos de *desdolarización* del sistema. Esto contradice la experiencia histórica del aumento comparable y simultáneo del tipo de cambio nominal y la inflación. Fue sobre este antecedente que se sostuvo la tesis de que la devaluación era incapaz de modificar los precios relativos, como sucede en las economías *normales*.

Las causas por las cuales el peso recuperó funciones básicas de medida de valor, medio de cambio e instrumento

de ahorro no se han analizado a profundidad. Una de las principales, pero no la única, fue la conversión a pesos de los activos y pasivos del sistema monetario y de los contratos denominados en dólares, tras el derrumbe de la convertibilidad.

Sea como fuere, el cambio registrado en el comportamiento de los actores económicos y sociales respecto del signo monetario es un hecho decisivo, sin el cual no pueden entenderse los cambios registrados en la economía argentina desde principios de 2002 hasta la actualidad.

La devaluación del peso, entre la paridad de la convertibilidad de un peso por dólar hasta los alrededores de 3.70 pesos que alcanzó en promedio entre mayo y noviembre de 2002, fue casi de 300%. La economía no se precipitó en la hiperinflación. Los precios internos sólo absorbieron alrededor de un tercio de la devaluación, provocando un drástico cambio de los precios relativos y el fortalecimiento de la competitividad de la producción nacional.

El efecto de la devaluación sobre la demanda agregada fue del orden de 10% del PIB. Éste fue el factor determinante de la reactivación en un marco de superávit fiscal y ausencia de crédito.

Es claro que dada la composición de las exportaciones argentinas, que incluyen bienes fundamentales de la canasta de consumo de la población, la devaluación tiene efectos distributivos internos regresivos y potencialmente inflacionarios. Esta modificación exagerada e indeseada en los precios relativos en la economía puede ser compensada por las retenciones de parte del ingreso de los exportadores que, además, generan una nueva fuente de ingresos públicos.

En la fase de recuperación es preciso operar con una paridad que refuerce, más allá de lo que será normalmente necesario en la segunda fase, la competitividad de la producción argentina. Pero en la actualidad el aumento de la demanda agregada determinante de la producción y el empleo y, en definitiva, el ritmo de recuperación, dependen en primer lugar del tipo de cambio real.

## EL TIPO DE CAMBIO

La magnitud de la devaluación inicial se incrementó por la estrepitosa salida de la convertibilidad. Hacia el final de 2002 los precios internos habían *digerido* el efecto de la devaluación dejando como resultado un drástico cambio de los precios relativos argentinos frente al resto del mundo y una estabilidad razonable del nivel general de precios.

Desde entonces operan fuerzas que tienden a apreciar el tipo de cambio, a saber: el extraordinario y transitorio su-

---

*La devaluación del peso, entre la paridad de la convertibilidad de un peso por dólar hasta los alrededores de 3.70 pesos que alcanzó en promedio de mayo a noviembre de 2002, fue casi de 300 por ciento*

---

perávit de la balanza comercial y de la cuenta corriente de la balanza de pagos y, en menor medida, la entrada de capitales especulativos. Esto plantea un desafío a la gestión de la política monetaria. Para mantener la paridad en el nivel necesario es preciso que el Banco Central opere con un tipo de cambio de referencia deseable y lo sostenga comprando todas las divisas que ofrezca el mercado.

El superávit comercial alcanzó en 2002 más de 15 000 millones de dólares y representa actualmente alrededor de 15% del PIB. Es posible que si el Banco Central hubiera sostenido la paridad del peso en torno de 3.70 pesos por dólar, sus reservas internacionales hoy estuvieran cerca de los 20 000 millones de dólares. Una consecuencia colateral e importante de tal aumento hubiera sido el fortalecimiento de la posición negociadora del país en vísperas de las reuniones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y con los acreedores.

En las condiciones actuales, la monetización del superávit comercial no tendría efectos inflacionarios por dos motivos principales: por un lado, el aumento de la demanda de dinero; por otro, la existencia de recursos ociosos y divisas para aumentar la oferta de bienes y servicios. Cabe observar que la realidad convalida este supuesto. La demanda de dinero está aumentando y los precios internos, después de absorber el nivel máximo de la devaluación, tendieron a estabilizarse.

El buen uso del superávit de los pagos internacionales es un recurso fundamental para una política que compatibilice el interés del país y el de los acreedores. Pero es un recurso transitorio. Cuanto más exitosa sea la fase de transición, más rá-

pido disminuirá el superávit comercial, reducido por el aumento de las importaciones y el incremento del pago de servicios de deuda. Lo peor sería, como puede suceder, que el superávit se esfume por fuga de capitales y otros despilfarros, mientras subsisten altos niveles de capacidad productiva ociosa y desempleo.

El actual superávit constituye así una gran oportunidad, *de una sola vez*, para acelerar la fase de transición e iniciar, por fin, el proceso de crecimiento con equidad y de reinserción simétrica, no subordinada, de la Argentina en la globalización.

En resumen, a corto plazo la expansión de la demanda agregada descansa en la política monetaria respecto al tratamiento del actual enorme superávit de los pagos externos, en particular, y en consecuencia del tipo de cambio. Es preciso que el Banco Central emita para absorber el superávit, aumentar las reservas y, por tanto, sostener un tipo de cambio competitivo.

#### EL ENTORNO DE LA POLÍTICA MONETARIA

**L**a *pesificación* del sistema implica que el país vuelve a tener autoridad monetaria, es decir, el Banco Central recuperó los instrumentos fundamentales de la política monetaria. Se trata de un avance esencial hacia la recuperación de la gobernabilidad, la estabilidad y el desarrollo de la economía argentina.

El Banco Central ahora puede emplear, por ejemplo, las operaciones de mercado abierto para regular la liquidez si la expansión por la monetización del superávit de la balanza de pagos genera consecuencias indeseables. Puede también, en línea con el debate en curso en el país y en el resto del mundo, aplicar instrumentos de regulación de los capitales volátiles desestabilizadores. Es decir, se cuenta ahora con instrumentos que antes no estaban disponibles para ejecutar las políticas monetaria y cambiaria. Esto permite al Banco Central compatibilizar el comportamiento de los mercados monetario y de cambios.

La política monetaria recuperada tiene capacidad de sostener la paridad y, además, de compensar con creces el inevitable efecto contractivo de la política fiscal y de aumentar la capacidad de pago de deuda, de manera compatible con el crecimiento del ahorro, la inversión, la producción y el empleo.

Antes de evaluar el comportamiento de la política monetaria en la actualidad conviene precisar otros elementos del marco en que se desenvuelve.

Después de la salida de la convertibilidad, el Banco Central no está obligado a mantener cierta paridad del peso pero tampoco a someterse a los vaivenes de un mercado volátil y,



en el caso argentino, al efecto de un descomunal superávit transitorio de la balanza comercial.

Visto el comportamiento de la oferta de divisas, existen buenos argumentos para justificar medidas liberadoras del mercado de cambios. Sin embargo, si se las aplicaran para acumular en las reservas internacionales la mayor parte del superávit de la balanza comercial, esto sólo provocaría la apreciación del peso si el Banco Central no interviene para sostener la paridad deseable. Como lo revela la experiencia de otros países, el régimen de flotación cambiaria, que es el aconsejable en las condiciones contemporáneas, no implica aceptar que la paridad quede sometida a los vaivenes de los pagos internacionales que nada tienen que ver con las condiciones necesarias para el normal funcionamiento de la economía real.

En el período que se analiza se registró una considerable apreciación del euro frente al dólar. Pero este hecho es, en buena medida, irrelevante en la actual situación argentina porque, como se ha explicado, el principal efecto de la modificación de precios relativos provocada por la devaluación, sobre la demanda agregada, opera mediante la sustitución de importaciones. Cuando se disponga de datos sobre el comportamiento reciente de los precios unitarios de importación, tal vez se verifique que los mismos no aumentaron en dólares. En este caso, la apreciación del peso frente al dólar en efecto debilitó la expansión de la demanda agregada en un inicio impulsada por la devaluación.

En cualquier caso, la necesaria *desdolarización* de la economía argentina no empaña el hecho de que al menos dos tercios de las transacciones mundiales están denominadas en la divisa norteamericana. La capacidad regulatoria recuperada por la autoridad monetaria debe emplearse, precisamente, para preservar la actividad económica de las turbulencias de los mercados cambiarios internacionales.

Subsisten temas no resueltos en la organización del sistema financiero, como el reparto del costo de la pesificación asimétrica y eventuales fallos judiciales sobre la moneda de aplicación en juicios pendientes, que con seguridad inducen a una actitud muy conservadora por parte de los bancos. Éste es un obstáculo a la expansión del crédito, aumenta el diferencial (*spread*) entre tasas pasivas y activas y mantiene a estas últimas en niveles exageradamente altos. De este modo, en un entorno de rápido aumento de la base monetaria y de la demanda de dinero, el crédito no crece. Tampoco cabe esperar que mayores aportaciones de liquidez, como la que se derivaría de una política activa del Banco Central para sostener la paridad, estimulen el crédito. Ya se ha señalado que el crédito es escaso más por insuficiencia de la demanda que por falta de capacidad o vocación prestable de los bancos.

#### LA POLÍTICA MONETARIA EN LA ACTUALIDAD

**A**l evaluar la política monetaria actual cabe señalar que la cuestión no es si hubo o no aumento de la emisión y de las reservas internacionales del Banco Central, si existen y en magnitud considerable. El problema es si la política monetaria fue la necesaria para sostener la paridad y los precios relativos deseables y represar, en la mayor medida posible, el enorme y transitorio superávit actual de las balanzas comercial y de la cuenta corriente.

Es claro que no lo fue. El Banco Central sólo compró alrededor de 10% del excedente de divisas. El grueso se reflejó en la apreciación del peso y en el aumento de transferencias al exterior.

La opinión del FMI no es un buen patrón de referencia en estas cuestiones. Vista su posición tradicional, puede suceder que considere que una política monetaria es excesivamente expansiva cuando, como sucede en el caso argentino, sea insuficiente atendiendo los datos de la realidad.

En la actualidad, la política monetaria se está comportando en un sentido por completo contrario al necesario. Se han eliminado controles de cambio, restringido la emisión monetaria, fijado un tope a las reservas del Banco Central en los niveles actuales y aceptado la apreciación del peso. El efecto potencialmente expansivo del superávit externo (por la ex-

pansión de la liquidez, el ingreso y el gasto) y la mejora de la competitividad tras la devaluación se están así esfumando. De este modo, el gobierno renuncia a emplear el único instrumento realmente eficaz y disponible *a corto plazo* para expandir la demanda y lograr una transición exitosa hacia el crecimiento sostenible de la producción y el empleo.

En parte esto se explica por los compromisos asumidos en el acuerdo con el FMI, vigentes hasta agosto próximo. En el caso de la postergación de las ejecuciones hipotecarias, el gobierno está negociando una exención (*waiver*) con el FMI. En vez de dedicar esfuerzos a un tema insignificante para la macroeconomía y solucionable por otros medios en sus consecuencias sobre las personas afectadas, el gobierno podría ejercer la libertad de maniobra de que dispone para acomodar la política monetaria a la estrategia necesaria en esta fase de recuperación. Es decir, negociar con el Fondo con posiciones firmes en las cuestiones centrales, lo cual es más importante que hacerlo en las marginales.

Por desgracia, existen causas más profundas que explican la actual política monetaria. Obedecen a los criterios con que se está comportando el Banco Central que, en definitiva, forman parte de la política económica aplicada por el poder ejecutivo. Declaraciones de las autoridades responsables del Banco Central revelan su rechazo a la monetización necesaria del superávit externo, a sostener un tipo de cambio alto y competitivo y adecuar la política a esa meta. Sugiere que la paridad del peso es inadministrable y que actualmente una paridad de tres pesos por un dólar es un *disparate*. La paridad debe fijar el mercado. El objetivo declarado de la política monetaria es anclarla desde ya en metas de inflación.

Puede argumentarse si este enfoque de la política monetaria, en situaciones normales, deja o no fuera de consideración cuestiones centrales de la política económica como el aumento de la producción y el empleo. De este modo, concluida la fase de recuperación podrá discutirse si el anclaje de la política monetaria en las metas de inflación es el procedimiento más adecuado para promover el crecimiento estable.

Pero la situación actual de la economía argentina no tiene nada que ver con las condiciones dentro de las cuales esta cuestión se debate en otras partes. Aquí existe en la actualidad una capacidad productiva ociosa del orden de 30% del potencial disponible y un fenomenal superávit transitorio en los pagos internacionales. Se tiene, además, un problema de deflación, no de inflación.

Es cierto que la experiencia argentina requiere prevenir a tiempo los desbordes inflacionarios. Un aumento fuerte de la liquidez y la demanda podría promover la recomposición de márgenes de ganancias de las empresas e inducir el aumento de precios. Pero este riesgo no justifica deprimir *a priori* la

economía. Puede actuarse si el riesgo se verifica, no antes. Hacerlo preventivamente en las actuales condiciones es como si un médico aconsejara a una enferma de anorexia reducir la ingesta porque puede llegar a ser obesa.

Instalar ahora como criterio dominante de la política monetaria su anclaje en metas de aumentos de precios es una discusión prematura, inoportuna y reveladora de la dificultad de los analistas monetarios de vincular la moneda al mundo real de la producción, el empleo y el bienestar.

Se está desaprovechando así una excelente oportunidad para transitar rápida y eficientemente la fase de recuperación. El resultado de la actual política monetaria es la revaluación del peso de los últimos meses y el desvío del superávit comercial a la fuga de capitales y a transferencias de particulares postergables en un momento crítico como el actual.

La apreciación del peso en los últimos meses, considerando el aumento de los precios internos y la baja del tipo del dólar por debajo de los tres pesos, es superior a 30%. Ya se había pagado el costo de la devaluación estrepitosa y desordenada pero, al final, registrado un efecto de impulso de la demanda, la producción y el empleo. En buena medida esto ya se ha perdido por la reciente revaluación del peso. La idea de que la recuperación iniciada a mediados de 2002 es apenas un *veranito* transitorio es una profecía autocumplida sustentada en las actuales políticas monetaria y cambiaria. Semejantes cambios en las condiciones de competitividad son un factor principal de incertidumbre en la actualidad.

Esto se refleja en la reciente desaceleración de la tasa de aumento de la producción y el empleo desde los muy deprimidos niveles alcanzados en el fondo de la crisis, a principios de 2002. Es claro que, de todos modos, dada la depresión precedente y el impulso inicial del cambio de la política económica desde el tercer trimestre de 2002, permitirán un aumento significativo del PIB este año pero, acaso, inferior y menos sólido al posible con otra estrategia monetaria. Además, las perspectivas todavía son inciertas porque las reglas del juego no están claras. Los espacios de rentabilidad y empleo que se ganaron con la devaluación se están esfumando con la apreciación del peso y las consecuencias de la política monetaria.

Frente a la presión de la oferta de divisas (proveniente del excedente de la balanza comercial y de la entrada de capitales especulativos) sobre el tipo de cambio, la respuesta de la autoridad monetaria es incentivar la demanda del mercado. No es una buena política. Las divisas siguen siendo un recurso crítico, tanto más en un país tan endeudado como Argentina.

Otro pronunciamiento de la autoridad monetaria sostiene que "el momento de reestructurar la deuda es cuando el país está de rodillas, no cuando la economía está recuperándose.

---

## *La globalización financiera en Argentina y el resto del mundo ha borrado los límites entre los intereses privados y el desempeño de la función pública*

---

Pero esta oportunidad se ha perdido, por desgracia".<sup>2</sup> Es obvio que en tales condiciones no se negocia, se cumplen instrucciones. Como en circunstancias del pasado, tales criterios vuelven a revelar que nuestro problema principal no son el FMI ni los acreedores. Ya se perdió parte del impulso del fuerte cambio inicial de los precios relativos que encabezó los primeros pasos de la reactivación. Ahora no se trata de llorar sobre la leche derramada, sino de poner en línea a toda la política económica, incluida la monetaria, para dar nuevo impulso a la recuperación e iniciar, de una buena vez, un proceso de crecimiento sustentable de largo plazo. Entonces deberán volver a debatirse, en un escenario distinto del actual, todas las cuestiones fundamentales de la política monetaria.

### LOS DILEMAS DEL GOBIERNO

**S**i el gobierno convalida que la política monetaria se conduzca con criterios inconsistentes con la situación real de la economía argentina, no podrá culminar en plazos breves la fase de recuperación e iniciar el prometido crecimiento sustentable con justicia social. La recuperación puede así debilitarse en un escenario en el cual la renegociación de la deuda y el flujo de capitales especulativos a los mercados emergentes pueden envolver al país, otra vez, en una burbuja especulativa, como parece demostrarlo el comportamiento reciente de las cotizaciones de papeles de deuda argentina y de acciones en la bolsa.

2. *Clarín*, 29 de mayo de 2003.

Hay que apelar a la experiencia para recordar que esa estrategia no mejora el clima de negocios; tampoco aumenta el ahorro y las inversiones ni expande la producción y el empleo. La economía real y el crecimiento transitan por otros carriles: la expansión de la demanda, la rentabilidad de las empresas, el respeto a los contratos y la seguridad jurídica que son incompatibles con la estrategia neoliberal, como lo demuestra la experiencia argentina y lo anticipó el Grupo Fénix en septiembre de 2001, antes del colapso del sistema.

El gobierno puede quedar atrapado entre las buenas iniciativas de aumentar las obras públicas y construir viviendas en línea con la inspiración keynesiana del presidente. Las obras y las viviendas son necesarias en sí mismas y posibles, pero no contribuyen a expandir la demanda agregada. Ningún plan de obras públicas o de viviendas expande la demanda si, en conjunto, el sector público está en superávit, como necesariamente debe estarlo.

El gobierno, en sus primeros pasos, ha dado evidencias de operar con un paradigma distinto al neoliberal y de su decisión de cambiar el rumbo para resolver la crisis, poner al país en marcha y fortalecer el tejido social. Pero, por ejemplo, los buenos y oportunos planes sociales de urgencia, en curso, serán sólo paliativos si persisten decisiones que debiliten la demanda y, por tanto, sean hostiles a la rentabilidad de las empresas, el empleo, la mejora del salario real y la capacidad del país de pagar deuda mejorando su inserción internacional.

Con estas incertidumbres el gobierno se encamina a la negociación con el FMI y los acreedores, que son cruciales para normalizar las relaciones financieras externas de un modo congruente con la recuperación y el crecimiento de la economía argentina. La postura negociadora del gobierno ratifica de forma acertada la adoptada durante las negociaciones del Acuerdo en vigencia,<sup>3</sup> a saber: no pagar con reservas obligaciones con los organismos multilaterales, postergar vencimientos sin pedir dinero fresco y asumir que es peor un mal acuerdo que el riesgo de extender el incumplimiento a dichos organismos.

Como sostiene el gobierno, muchas de las cuestiones que se negociarán deben resolverse aunque el Fondo no existiera. Las cruciales, relativas a la política monetaria y la reactivación, requieren coherencia conceptual y política y que se sepa que la estrategia adoptada es una y sólo una.

Nadie está imponiendo al país una política monetaria como la actual. Hay, claro, restricciones externas, nada menos que los criterios predominantes en el FMI; pero plantada en los buenos principios negociadores del actual Acuerdo con el Fondo y el respaldo de un gobierno que pretende

3. A. Ferrer, "El Acuerdo con el FMI", *Archivos del Presente*, núm. 30, Buenos Aires, 2003.

dar satisfacción realista y posible a las demandas de la sociedad, Argentina tiene espacio para ejecutar una política monetaria y de tipo de cambio adecuada a las actuales condiciones y la fase de recuperación. La responsabilidad de la política monetaria, como la de toda la política económica recae, como no podría ser de otro modo, en el poder ejecutivo. Él es el titular del mandato del pueblo, no los representantes de ningún sector particular.

El principal problema que enfrenta hoy día la política económica del gobierno de Kirchner es aplicar una estrategia coherente, incluida la política monetaria. El antiguo reclamo de la independencia del Banco Central es el núcleo de la cuestión.

### LA AUTONOMÍA DEL BANCO CENTRAL

La autoridad monetaria tiene que ser, en primer lugar, independiente de los intereses financieros y la ideología neoliberal que han ejercido, tradicionalmente, una influencia decisiva en su conducción. El Banco Central tiene que tener la libertad de maniobra necesaria para la administración de la esfera monetaria que, en definitiva, tiene las mismas responsabilidades que toda la política económica: asegurar el crecimiento, la equidad, la estabilidad. Se trata, así, de establecer metas y objetivos comunes y que cada una de las áreas de la conducción de la economía asuma la parte que le corresponde. Dentro de la ley y la estabilidad de los funcionarios, éstos son los límites de la autonomía de un Banco Central al servicio del país y no de intereses sectoriales.

Se trata de un viejo dilema. Raul Prebisch recordó que, en 1938, en plena crisis, el gobierno nacional decidió comprar los excedentes de granos invendibles entonces en el mercado mundial para sostener la producción y el empleo interno. Se preguntó y respondió entonces: “¿Qué habría sucedido si el Banco Central hubiese tenido una forma distinta de pensar [...] habría sostenido la conveniencia de una depresión agraria e industrial para equilibrar el balance de pagos y asegurar la estabilidad monetaria en forma natural y espontánea a expensas de la actividad económica interna? Basta plantear ese problema para darse cuenta de la imposibilidad práctica y la inconveniencia de sugerir semejante orientación. Es este nuevo hecho el que continúa promoviendo la evolución de los conceptos monetarios del Banco Central frente a la realidad económica del país”.<sup>4</sup>

Celso Furtado, el eminente economista brasileño, colaboró con Prebisch en la CEPAL en el decenio de los cincuen-



ta. En conversación amistosa entre el entonces joven colaborador y su jefe, aquél preguntó cómo fue que no consiguió un buen empleo cuando las autoridades del gobierno *de facto* lo despidieron de su cargo del Banco Central. Prebisch respondió: “¿Qué empleo? Durante muchos años yo había sido gerente general del Banco Central, conocía la cartera de todos los bancos, pues había ayudado a sanearlos, hasta el punto de que podía administrar el redescuento por teléfono. Cuando me despidieron muchos grandes bancos me ofrecieron altas posiciones; pero cómo podía poner mis conocimientos al servicio de uno, si estaba al corriente de los secretos de todos? Preferí reducir mi nivel de vida al de un profesor, que no era mucho.”<sup>5</sup>

En nuestro tiempo, la globalización financiera en Argentina y el resto del mundo ha borrado los límites entre los intereses privados y el desempeño de la función pública. Conviene restablecerlos como condición necesaria de la gobernabilidad de la democracia.

Se trata, como se observa, no sólo de volver a Keynes, sino también a Prebisch. 

4. R. Prebisch, *Obras completas*, tomo III, Fundación Prebisch, Buenos Aires, 1991, p. 105. El autor agradece a Héctor Valle por la mención de esta cita.

5. C. Furtado, *En busca de un nuevo modelo*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003, p. 103.

## El Mercosur como actor en el plano internacional

AMALIA  
STUHLBREHER\*



El *impasse* en el Mercosur (Mercado Común del Sur) a partir de 1998 generó amplias discusiones académicas y determinó en el plano de la acción política repetidos intentos de *relanzamiento*, entre los que puede mencionarse las señales emitidas a principios de 2000 por los entonces nuevos mandatarios de Argentina, Uruguay y Chile, quienes sugirieron que apuntalarían esfuerzos conjuntos para consolidar el proceso de integración regional. Por el contrario, las disidencias internas del bloque, sumadas a las crisis de los respectivos países y la decisión de Chile de optar por una política exterior comercial más independiente, terminaron por debilitar aún más al bloque. Pese a su concomitante *devaluación*, y aunque algunos observadores no duden en darlo por fracasado, el Mercosur sigue siendo un interlocutor válido en las negociaciones hemisféricas y en las interregionales con la Unión Europea. El presidente del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, ratificó su voluntad de dar un decisivo impulso a la reconstrucción del Mercosur. Inmediatamente después de tomar posesión en enero de 2003 discutió con su par argentino, Eduardo Duhalde, algunas iniciativas concretas en ese sentido. Asimismo, tras la elección y la asunción del nuevo mandatario argentino, Néstor Kirchner, en mayo de 2003 y más allá de la euforia momentánea por las coincidencias de aquel momento que se materializó entre otras cosas en el Consenso de Buenos Aires en octubre de 2003,<sup>1</sup> cabe la pregunta acerca de las oportunidades reales de que las aportaciones de

\* Investigadora independiente <astuhldreher@hotmail.com>.

1. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, *Carta Mensual*, núm. 87, octubre de 2003, p. 3.

los nuevos gobiernos, en especial el brasileño, redunden en el fortalecimiento del Mercosur como actor. La pregunta es sobre todo relevante de cara a las definiciones que se imponen en el proceso del ALCA tras la Cumbre de Miami en noviembre de 2003 y frente a las definiciones que se esperan hasta octubre de 2004 en la negociación con la Unión Europea en un momento en que no se esperan avances significativos en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Después de esta introducción se esquematizan las características del actor Mercosur mediante una comparación con el modelo de la Unión Europea. A continuación se especifican las diferencias con la adopción de una política exterior conjunta de otros modelos regionales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Comunidad del Caribe (Caricom), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Con esta base se revisan las propuestas recientes del nuevo gobierno en Brasil de cara a la agenda internacional del Mercosur. Al final se extraen algunas conclusiones y se esbozan algunas perspectivas.

#### EL MERCOSUR: ¿UN ACTOR INTERNACIONAL?

La consideración acerca de la entidad del Mercosur como actor internacional puede iniciarse a partir de una comparación con la Unión Europea, la figura colectiva más avanzada en su proyecto integrativo y que pese a sus disidencias en materia de política exterior comunitaria aspira a ejercer una presencia conjunta en el ámbito internacional. Si se examina la discusión al respecto en la disciplina de las relaciones internacionales, se observa en primer término la oposición de los esquemas interpretativos optativos de los realistas e idealistas: por un lado los primeros continúan destacando la importancia central de los estados nacionales en la formulación y puesta en marcha de la política exterior de Europa, aun cuando se admite que junto a fuertes *corrientes* nacionales se dan de forma creciente elementos *colectivos* que conviven en un equilibrio dinámico con las primeras.<sup>2</sup> Por el contrario, los enfoques idealistas subrayan la importancia de los elementos supranacionales y resaltan el papel de la Unión Europea como *poder civilizador*,<sup>3</sup> en contraposición a una gran potencia como Estados Unidos, cuyas decisiones de políti-

ca exterior se orientan básicamente por sus propios intereses y consideraciones hegemónicas.<sup>4</sup>

Respecto a la conceptualización del papel internacional de Europa, resultan claves los criterios más precisos de Gunnar Sjöstedt sobre la calidad de actor internacional (*actorness*),<sup>5</sup> así como el de *presencia* introducido por David Allen y Michael Smith.<sup>6</sup> Por sobre todo se examina la brecha entre las capacidades reales de la Unión Europea y las expectativas en cuanto a su accionar.<sup>7</sup> En un intento por relativizar la brecha, Christopher Hill considera a la Unión Europea y la Comunidad Europea como un *sistema de relaciones exteriores*: las naciones europeas serían un subconjunto del sistema internacional como tal y conformarían al mismo tiempo un sistema (o sea, no un actor uniforme) que dispone de un amplio espectro de relaciones internacionales (de naturaleza colectiva o individual, así como de orden político y económico).<sup>8</sup> En definitiva, dada la brecha entre *prescripción* y *realidad* respecto al papel de Europa, Allen y Smith subrayan que Europa occidental no puede entenderse como un actor desarrollado por completo y susceptible de compararse con el modelo del estado nacional. A pesar de ello, Europa dispondría de una *presencia variable y multidimensional* en la arena internacional, actuando de manera más o menos activa en los diversos campos de la política internacional, lo que permitiría hablar de una *geometría variable*.<sup>9</sup>

Si se intenta establecer una comparación con el Mercosur y su calidad de actor internacional, no se puede menos que

2. Christopher Hill, "The Actors Involved: National Perspectives", en Elfriede Regelsberger, Philippe de Schoutheete de Tervarent y Wolfgang Wessels (eds.), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CSCP and Beyond*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Londres, 1997, pp. 85-97.

3. Christopher Hill, *European Political Cooperation Considered as Foreign Policy*, Conference Paper, British International Studies Association, 1983.

4. Klaus Schubert y Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, "Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik: Ein Resümee", en Klaus Schubert y Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (eds.), *Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik*, Leske+Budrich, Opladen, 2000, p. 288.

5. Gunnar Sjöstedt, "The External Role of the European Union", *Swedish Studies in International Relations*, Westmead, 1977. De acuerdo con el autor, un actor internacional satisface tres criterios: está claramente delimitado respecto a otros actores y a su medio ambiente; es autónomo en el sentido de dictar sus propias leyes y tomar sus propias decisiones, y tiene las condiciones estructurales para su desempeño en las esferas internacionales: personalidad jurídica, agentes diplomáticos propios, etcétera.

6. Véase David Allen y Michael Smith, "Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena", en Martin Holland (ed.), *The Future of European Political Cooperation. Essays on Theory and Practice*, Macmillan, Houndsmills, 1991, pp. 97-98. Los autores argumentan que el punto relevante no es el actor como tal, sino que su presencia en el escenario internacional es la que constituye una característica en determinadas áreas de política, que influye en las acciones y las expectativas de los participantes, pudiendo ser tanto tangible como intangibles.

7. Christopher Hill, "The Capability-expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, núm. 3, septiembre de 1993, pp. 305-328.

8. *Ibid.*, p. 322.

9. David Allen y Michael Smith, *op. cit.*, pp. 96-104. En este marco los autores subrayan que la presencia internacional de la Unión y la Comunidad europeas no puede considerarse equivalente a la presencia internacional de Europa occidental en total.

---

## *El acercamiento del nuevo gobierno brasileño con sus pares argentino, paraguayo y uruguayo no puede si no calificarse como positivo*

---

señalar que la situación de ambos bloques difiere con claridad. Si se toman en cuenta las consideraciones de Sjöstedt en torno del concepto de calidad de actor internacional se comprueba que el Mercosur contiene, aunque en forma incipiente, elementos que de profundizarse podrían sentar las bases de su consolidación como tal. Así, respecto al criterio de constituir una entidad delimitada con claridad frente a otros actores y su medio ambiente, se puede asumir que desde el momento en que sus estados miembro le confirieron personalidad jurídica internacional mediante la firma del Protocolo de Ouro Preto del 17 de diciembre de 1994, dicho carácter es también reconocido por terceros estados, que lo consideran una entidad distinta a sus miembros,<sup>10</sup> lo que es claro si se observa la prolífica agenda de negociaciones del grupo. Por el hecho de poseer dicha personalidad internacional el Mercosur es un sujeto de derecho internacional con existencia propia, aunque esta personalidad sea, como la de cualquier organización internacional, de carácter secundario.<sup>11</sup>

En lo que hace al criterio de autonomía y a la capacidad de dictar sus propias leyes y tomar sus propias decisiones, debe

mencionarse que el sistema institucional del Mercosur por ser en esencia intergubernamental determina de hecho que la toma de decisiones dependa de la voluntad política de sus estados miembro, dada la inexistencia de elementos de supranacionalidad que confieran algún grado de independencia a sus órganos. Por el contrario, en lo que hace a la autonomía externa, el bloque no se enfrenta de manera formal a restricción alguna en su accionar que exceda las estipulaciones del derecho internacional. Por lo demás, en lo referente a condiciones estructurales para el accionar en escala internacional, como lo es la personalidad legal, ya se mencionó que el Protocolo de Ouro Preto proclamó de modo explícito dicho rasgo, a diferencia del tratado fundacional de Asunción. En la práctica, la manifestación principal de la personalidad internacional del Mercosur está dada por la celebración de tratados internacionales, con frecuencia utilizada por el bloque y reglamentada en los artículos 8d y 14 del citado Protocolo, complementados con los artículos 36, 40 y 42 del mismo, los reglamentos internos y otros actos unilaterales de sus instituciones.<sup>12</sup> Si se toma el aspecto mencionado por Sjöstedt respecto a la capacidad de disponer de agentes diplomáticos propios, se debe señalar que la capacidad de legación activa y pasiva no se prevé en el marco jurídico originario del Mercosur, aunque puede suponerse sobre la base de la personalidad internacional conferida por el Protocolo. En concreto el Mercosur no goza del estatus de miembro de pleno derecho o de estatus inferior como por ejemplo en calidad de observador en otras organizaciones internacionales. Por tanto, y a diferencia de otros modelos latinoamericanos como la CAN y la Caricom, no tuvo presencia en reuniones de otras organizaciones.<sup>13</sup> Sin embargo, cabe mencionar que en los últimos tiempos se registran esfuerzos en este campo, como por ejemplo, la apertura en noviembre de 2002 de la primera Oficina de Promoción Comercial Conjunta en la capital de Alemania, principal socio comercial europeo del bloque.

### **LA POLÍTICA EXTERIOR CONJUNTA EN PERSPECTIVA COMPARATIVA**

#### **La Unión Europea**

**T**ambién para la consideración de la adopción de una política exterior conjunta la perspectiva comparada puede brindar elementos de juicio interesantes. En el caso de la Unión Europea es paradigmática la multidimensionalidad

10. Arnd Haller, "Mercosur. Rechtliche Würdigung der außenwirtschaftlichen Beziehungen und Vereinbarkeit mit dem Welthandelssystem", en Verlag O. Schmidt, *Aschendorff Rechtsverlag Münster*, Schriften zum Außenwirtschaftsrecht, Colonia, p. 285.

11. Manuel Mateo Cienfuegos, "Las relaciones exteriores del Mercosur", *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, núm. 54-55, noviembre de 2001, p. 9.

12. *Ibid.*, p. 2.

13. *Ibid.*, p. 5.

de sus relaciones exteriores con un dualismo implícito. Por una parte han de considerarse las políticas exteriores nacionales relativas a los procesos de decisiones intergubernamentales del Consejo de la Unión. Por otra, la dimensión comunitaria, esto es el plano supranacional de la política exterior. Además cabe diferenciar entre las decisiones acerca de los asuntos económicos de las relaciones exteriores de la Unión Europea, acogidos bajo el así llamado primer pilar comunitario (donde priman los criterios de supranacionalidad) y las decisiones relativas a los temas políticos, el segundo pilar, de la política comunitaria exterior y de defensa. Con frecuencia esta separación se considera problemática por la posición independiente de la Comisión Europea y sus competencias concomitantes en el campo de política externa fijadas en los tratados comunitarios. Como consecuencia de la dinámica particular de los entrelazamientos institucionales, así como de la fragmentación de las relaciones exteriores en diversos pilares, algunos autores consideran que la política exterior europea está condenada a la parálisis.<sup>14</sup> Pese a todo, dicha fragmentación no implica en la práctica restricciones *automáticas* a su accionar. De hecho, aun con el desequilibrio entre el primero y el segundo pilar (en concreto, un actor bien establecido en el plano económico frente a un novicio en escala político-estratégica),<sup>15</sup> la Unión Europea se encuentra en condiciones de presentarse en el campo internacional como un actor externo más o menos eficiente según el ámbito específico del que se trate.

### La Comunidad del Caribe

Si se compara la adopción de una política exterior conjunta en el Mercosur con otros modelos de integración latinoamericana y caribeña, se comprueba que los avances efectuados en ese sentido por la CAN, el MCCA y la Caricom distan de ser homogéneos. Así, en el caso de esta última, uno de los tres ejes esbozado en el Tratado de Charaguanas, de 1973, se refiere de manera explícita a la coordinación de la política externa, lo que llevó a la creación del Consejo de Relaciones Exteriores y Comunitarias (Cofcor, Council for Foreign and Community Relations), que se reunió por primera vez en mayo de 1998.<sup>16</sup> Un año antes los estados de la Caricom crearon el Mecanismo Regional de Negociación del Caribe, que funciona a nivel del Cariforum (Caribbean Forum of African,

Caribbean and Pacific States) y se encarga de negociar con la Unión Europea, con estados y organizaciones americanas, bloques subregionales y la OMC. A fines de 2001 se procedió a una significativa reorganización del Mecanismo. En otro plano, respecto a la búsqueda de un posicionamiento externo en el Caribe debe mencionarse la creación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), que buscaba aunar a todos los países caribeños, en especial frente al desafío del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Sin embargo, la iniciativa no logró el reconocimiento de Estados Unidos de la paridad de las preferencias otorgadas en el marco de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Entre otras iniciativas también fue interesante la propuesta de la República Dominicana de establecer una alianza estratégica entre la Caricom y el MCCA para alcanzar una posición común frente a la integración hemisférica.<sup>17</sup>

### La Comunidad Andina de Naciones

En la CAN desde hace decenios se registran intentos progresivos en dirección a una política exterior común. A partir de 1979 se intentó actuar de manera conjunta en el ámbito internacional con base en el Mandato de Cartagena, creándose el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Sin embargo, la impronta de la crisis de los ochenta impidió avanzar en ese sentido hasta que la aprobación del Manifiesto de Cartagena de Indias en 1989 implicó una autoevaluación. En 1996 el citado Consejo se integró al ordenamiento legal del Acuerdo de Cartagena por medio del Protocolo de Trujillo. En consecuencia el Protocolo de Sucre de junio de 1997 añadió por primera vez al tratado fundacional un capítulo relativo a política exterior cuyos lineamientos (estipulados en la decisión 458) fueron aceptados por consenso en mayo de 1999 y entraron en vigencia en abril de 2003. En junio de 2000, cuando el XII Consejo Presidencial Andino proclamó la decisión de crear un mercado común hasta 2005, por medio de la decisión 475 y su concomitante directiva 1 se confirmó la intención de establecer una política exterior conjunta. A comienzos de 2000 se fijaron los criterios para la programación y la ejecución de la misma, reglamentada en la decisión 476. Al final, a mediados de 2001 con la decisión 499 se procedió a actualizar la directiva para su formulación y puesta en marcha.

Sin embargo, pese a los reiterados intentos en pos de una consolidación institucional que permita una actuación eficaz hacia el exterior, no se consigue solucionar el problema

14. Uwe Schmalz, "Aufbruch zu neuer Handlungsfähigkeit: Die Gemeinsame Außen –und Sicherheits– und Verteidigungspolitik unter deutscher Ratpräsidentschaft", *Integration*, núm. 22, 1999, pp. 191-204.

15. David Gompert, "Akteur oder Statist? Die Rolle der Europäischen Union auf der Weltbühne", *Internationale Politik*, núm. 1, 2002, p. 17.

16. Comunicado del Council for Foreign and Community Relations, 1998.

17. Andrés Serbin, "El Caribe y la integración continental", *Nueva Sociedad*, núm. 162, julio y agosto de 1999, p. 114.

estructural de fondo determinado por las dificultades de los países andinos para armonizar posiciones, incluso en escala nacional.<sup>18</sup> Esto no impide que se den algunos pasos concretos como la decisión de ingresar en bloque, de articular una posición única en cada uno de los grupos de negociación en torno del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y de presentar un arancel externo común (ACE) en 62% de las mercancías que se importan en la región. Asimismo frente a Estados Unidos y Canadá se procede de manera conjunta mediante los respectivos consejos de comercio e inversiones. Con el Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) se pretende cerrar un acuerdo de preferencias comerciales. Por su parte, las relaciones con la Unión Europea se enfrentan a algunas dificultades como la negativa de los europeos a la propuesta conjunta andina de comenzar a negociar un acuerdo interregional según el modelo Unión Europea-Mercosur en la cumbre de Madrid de mayo de 2002. Lo socios europeos se inclinaron por negociar primero un acuerdo de cooperación y diálogo político a partir de diciembre de dicho año, que se firmó en Roma a fines de 2003, como paso previo a un acuerdo de asociación interregional.

#### El Mercado Común Centroamericano y el Sistema de Integración Centroamericano

Tampoco en el caso del MCCA, con sus diversos intentos de revitalización del proyecto de integración, el reordenamiento institucional a través de los protocolos de Tegucigalpa en 1991 y de Guatemala en 1993, se ha logrado materializar una política exterior conjunta coherente. Una de las razones centrales radica en que a pesar de los intentos de integración hacia dentro los países se conciben hacia fuera como competidores. Por ello algunos acuerdos de libre comercio se negocian en bloque y otros país por país. Por tanto, y a pesar del apoyo otorgado por México, Estados Unidos y la Unión Europea, los países de Centroamérica no logran establecer una estrategia conjunta que les permita enfrentar de manera coordinada los retos del mercado mundial.<sup>19</sup> De hecho, los desafíos externos, tanto el TLCAN y los debates en torno del proceso del ALCA y el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, han demostrado ser más bien un obstáculo en el camino de la consolidación de la integración regional en Centroamérica: durante mucho tiempo se consideró que las ganan-

cias en caso de lograrse un acceso irrestricto al mercado de Estados Unidos eran a todas luces superiores a los beneficios derivados del mercado común subregional.<sup>20</sup> En consecuencia, según algunos analistas no se apuntó con seriedad a la profundización del proceso de integración,<sup>21</sup> que corre el peligro de convertirse en un anacronismo, un proceso basado en la experiencia histórica de la integración pero sin la dinámica del nuevo regionalismo.<sup>22</sup> No obstante, no pueden dejar de mencionarse los acuerdos alcanzados durante la XXI Reunión Cumbre Ordinaria de Jefes de Estado y Gobierno en Granada, Nicaragua, sobre todo los compromisos sobre la unión aduanera y el ingreso de Costa Rica a dicho proceso:<sup>23</sup> en concreto, los representantes del Sistema de Integración Centroamericana<sup>24</sup> (SICA) apuntaron a establecer la unión aduanera planeada hasta fines de 2003, lo que implica la abolición de todos los aranceles y el establecimiento de un ACE.<sup>25</sup> Asimismo, la búsqueda de un acuerdo con la Unión Europea después de la Cumbre de Madrid de mayo de 2002 alentó esfuerzos de coordinación que desembocaron en un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación en diciembre de 2003, similar al firmado entre la Unión Europea y la CAN, y que debiera constituir la base de negociación de un acuerdo interregional. Por otra parte, en el mismo mes los países centroamericanos—con excepción de Costa Rica— rubricaron un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos que deberá ser ratificado por los congresos.

#### El Mercosur

A pesar de los éxitos iniciales del Mercosur en las favorables condiciones internacionales, a partir de 1998-1999 se registraron crecientes dificultades. En lo que respecta a política externa comercial conjunta, no se logró establecer el planeado

18. Gabriel Sánchez Avendaño, "Treinta años de integración andina", *Nueva Sociedad*, núm. 162, julio-agosto de 1999, pp. 79-91.

19. Mechthild Minkner-Bünjer, "Zentralamerika zwischen regionaler Integration und Eingliederung in die Weltwirtschaft im Schlepptau von USA", *Brennpunkt Lateinamerika*, núm. 13, agosto de 2002, p. 141.

20. Este grupo de estados, con 34 millones de habitantes y un PIB de 60 000 millones de dólares, constituye hoy en día el tercer socio comercial de Estados Unidos.

21. Victor Bulmer-Thomas, "The Central American Common Market: From Closed to Open Regionalism", *World Development*, vol. 26, núm. 2, 1998, pp. 319-320.

22. Benedicte Bull, "New Regionalism in Central America", *Third World Quarterly*, vol. 20, núm. 5, 1999, p. 967.

23. Véase *Declaración de Mérida. Declaración Conjunta de la Quinta Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla*, Mérida, Yucatán, 27 y 28 de junio de 2002.

24. El SICA, constituido a mediados del decenio de los noventa, está conformado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Belice.

25. A pesar de todas las dificultades, de 1990 a 2000 el comercio intrarregional se cuadruplicó, ascendiendo a alrededor de 2 700 millones de dólares; en 2002 superó los 3 087 millones de dólares, con lo que se registró una tasa de crecimiento de 5.2% durante dicho año. *Boletín Informativo*, núm. 174, Secretaría de Integración Centroamericana, enero de 2003 <www.sieca.org.gt>.

ACE en todo el universo de productos. Además, fueron claras las diferencias en las prioridades de política externa de los socios mayores como Argentina y Brasil, las que dificultaron una posición coherente frente al exterior.<sup>26</sup> Ante ello, las negociaciones comerciales internacionales sirvieron de catalizador, dada la necesidad de arbitrar las diferencias de agenda entre los miembros del bloque, un objetivo con aspectos pendientes como se pone de manifiesto en la supervivencia de acuerdos bilaterales que perforan el ACE.<sup>27</sup> Pese a todo se consiguió una base en común frente a la Unión Europea y al ALCA, lo que no siempre sucedió de cara a la CAN y a México.

De acuerdo con el ideario del bloque, las relaciones exteriores del grupo con otros sujetos del derecho internacional están reguladas de forma que los estados miembro que negocian con terceros de manera bilateral o conjunta asuntos que afectan a las competencias del Mercosur, éstas se deben tomar en cuenta. Cuando el bloque como tal se embarca de manera directa en negociaciones, las competencias se distribuyen entre el Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC): el primero representa la última instancia de decisión y el segundo se encarga del trámite cotidiano de las gestiones. En la práctica, el presidente del Consejo a cargo de la presidencia *pro tempore* asume la representación del bloque frente a la comunidad internacional y debe coordinar la posición del Mercosur frente a los organismos internacionales.<sup>28</sup> A manera de apoyo operativo, se crearon organismos especiales, los llamados grupos ad hoc, que no dan cuenta a algún órgano especial, se reúnen sólo en caso de ser necesario y poseen competencia en asuntos específicos, entre ellos las relaciones exteriores.<sup>29</sup> Asimismo, en la órbita del GMC se estableció el comité de cooperación técnica, encargado de preparar y velar por el cumplimiento de los acuerdos con organizaciones internacionales y que acompaña al GMC en sus negociaciones en ese campo. Por otra parte, la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) es responsable, entre otras cosas, del seguimiento de temas vinculados con el comercio intrazonal y con terceros países. Un paso hacia la consolidación de la representación externa del bloque se dio en 2003 con la creación de la Comisión de Representantes



Permanentes del Mercosur, cuya presidencia asumió el expresidente argentino Eduardo Duhalde en diciembre de dicho año.

#### LOS NUEVOS GOBIERNOS EN EL CONO SUR: APORTACIONES PARA LA POLÍTICA EXTERNA COMÚN DEL MERCOSUR

Al ser electo presidente de Brasil el candidato del Partido de los Trabajadores (PT), Luis Inacio Lula da Silva, se pronunció con claridad a favor de impulsar con decisión al Mercosur. En su primer viaje al exterior, a Argentina en diciembre de 2002, destacó dicho objetivo: poco después de asumir la presidencia, el 14 de enero de 2003, se llevó a cabo en Brasilia una cumbre donde se ratificó el intento de reconstrucción del Mercosur. Entre otros temas (como la propuesta de crear un parlamento al estilo de la Unión Europea y un instituto que analice la emisión de moneda común, la intención de establecer un mecanismo para la resolución de disputas jurídicas y de coordinar las políticas sociales del bloque) se otorgó prioridad a la profundización de la política externa conjunta sobre todo en relación con las negociaciones del ALCA. En materia de política comercial exterior, se decidió impulsar la eliminación de las perforaciones del arancel externo común que ponen en tela de juicio la aspiración de constituir una unión aduanera. En paralelo un tema de política internacional que también acapararía la atención fue la actitud frente a la crisis de Venezuela, dada la intención de

26. Un claro ejemplo lo constituye la aspiración de Brasil a ocupar una banca permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Argentina por el contrario se inclina por la opción de una banca rotativa para América Latina.

27. Roberto Bouzas y José María Fannelli, *Mercosur: integración y crecimiento*, Fundación OSDE, 2001, p. 219.

28. Manuel Mateo Cienfuegos, *op. cit.*, p. 7.

29. El grupo ad hoc relativo a relaciones exteriores surgió en 1995 a partir de la fusión de dos grupos anteriores, el de relaciones entre el Mercosur y la OMC y el de relaciones entre el Mercosur y la ALADI.

Brasil de asumir un papel de líder regional mediante la creación del Grupo de Amigos de Venezuela para mediar en la crisis.<sup>30</sup> Asimismo, se acordó coordinar la política de defensa, en especial en la triple frontera.

La intención del nuevo gobierno brasileño fue apuntar a una redefinición de la relación bilateral con Argentina mediante una alianza estratégica que se tradujera en el motor de la integración en América del Sur, una idea que dista de ser nueva. La rápida acogida de las propuestas brasileñas por la contraparte Argentina y la constatación de que se siguen teniendo importantes objetivos en común generaron cierto clima de euforia, sobre todo cuando fue clara la coincidencia con el nuevo mandatario argentino, Néstor Kirchner. Cabe destacar, sin embargo, que la decisión del mandatario brasileño de lanzar su estrategia de refundación del bloque se dio aun frente a las circunstancias extremas imperantes y antes de las elecciones en el país vecino, lo que sugiere el deseo del gobierno brasileño de avanzar de forma indefectible, considerando la rearticulación del bloque como un tema prioritario que no debía posponerse.

En este marco, la designación de Celso Amorim como ministro de relaciones exteriores —cargo que Amorim ocupó durante el gobierno de Itamar Franco, de 1992 a 1994— puede interpretarse también como un indicio de la seriedad de los propósitos del nuevo presidente brasileño en lo que respecta al Mercosur. Durante su carrera diplomática el nuevo canciller fue partidario de la así llamada política externa independiente.<sup>31</sup> En una actitud realista que procuró no propulsar de manera indebida el enfrentamiento con Estados Unidos, la estrategia de Amorim apuntó a despejar en lo posible las disidencias con Argentina para presentar luego los resultados acordados a Paraguay y Uruguay. El plan presentado a comienzos de febrero junto con el canciller argentino Ruckauf, que propiciaba asumir una voz común en materia económica y política tuvo algunos resultados concretos, como la intención de presentar una lista de productos argentino-brasileña para el 15 de febrero de 2003 en el marco del ALCA, cumplir el objetivo de sumar a Paraguay y Uruguay y asumir una postura unificada en nombre de todo el bloque en lo que

respecta a los bienes agrícolas e industriales.<sup>32</sup> La coordinación fue aún más allá: se consiguió aunar posiciones frente a la Unión Europea, China, la India y Rusia. Dichos avances, logrados en la cumbre de cancilleres de comienzos de febrero en Montevideo, determinaron que en las esferas diplomáticas se volviera a hablar del relanzamiento del Mercosur. A las iniciativas citadas se sumó en noviembre la gira realizada por el presidente brasileño, el titular de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur y empresarios de ambos países por Angola, Mozambique, Sudáfrica y Namibia.

Por su parte, el nuevo gobierno argentino dejó entrever que ante el despliegue en el frente externo era también necesaria la consolidación interna del bloque mediante iniciativas que fortalecieran su institucionalización, como la creación del parlamento del bloque y del Instituto de Cooperación Monetaria, previsto con anterioridad por Lula da Silva. Sin embargo, los plazos de la Agenda de Relanzamiento, pendiente desde 2000, se postergaron. El plan del gobierno brasileño Objetivo 2006<sup>33</sup> y la cumbre de diciembre no se concretaron dado que —aunque en Montevideo hubo avances— muchos aspectos específicos de dicho plan siguieron entre corchetes.<sup>34</sup>

Los avances en los ámbitos interno y externo, cabe señalar, no implican un automatismo que permita superar sin más posiciones diferentes. En lo que se refiere a las negociaciones internacionales, un ejemplo son las realizadas con la CAN: en abril de 1998 se firmó un acuerdo marco con el bloque andino para crear una zona de libre comercio; sin embargo, persistieron iniciativas unilaterales como el acuerdo Brasil-CAN (1999) y el de Argentina-CAN (2000). Por otra parte, Brasil avanzó en las negociaciones con Perú para extender las preferencias que resultarían de sus acuerdos con el resto del Mercosur. Por su lado, Paraguay defendía la posición de ne-

30. La concentración de Estados Unidos en el conflicto con Iraq generó en un principio la impresión de cierto vacío de poder en la crisis venezolana y propició indirectamente un mayor protagonismo de Brasil. Esto incluso lo verían con buenos ojos en el gobierno republicano, que sin embargo más tarde intentaría recuperar el terreno perdido. Los objetivos de Brasil pasaban por trabajar con la Organización de Estados Americanos (OEA), incorporando en el Grupo de Amigos a Brasil, Chile, España, Estados Unidos, México y Portugal.

31. El concepto remite a la presidencia de João Goulart, quien postulaba la necesidad de una postura distanciada de los centros de poder soviético y estadounidense durante la guerra fría.

32. Al menos en dos rubros, compras gubernamentales e inversiones, la propuesta conjunta se atrasó hasta abril. Mientras tanto se intentó aunar los criterios en el sector de los servicios; la oferta en ese sentido se efectuó en octubre de 2003.

33. El Objetivo 2006 tiene cinco vertientes: una es lo político, lo social y lo cultural y gira en torno de la constitución del parlamento del bloque; las restantes se remiten a la unión aduanera, las bases para el mercado común, la nueva integración y la unidad fronteriza.

34. Entre los avances pueden mencionarse decisiones como encargar a la Secretaría del bloque la elaboración de una propuesta para eliminar el doble cobro del arancel externo común, así como la decisión de identificar sectores prioritarios para establecer regímenes de importación y analizar las excepciones comunes a tal arancel; definir reglamentos comunes para la aplicación de medidas *antidumping* y compensatorias frente a terceros estados; establecer la vigencia del reglamento común de salvaguardias contra importaciones de terceros países, y finalizar la reglamentación del Protocolo de Olivos para establecer un tribunal permanente de solución de controversias. Destaca también la firma del Protocolo de Compras Gubernamentales.

gociar en bloque con la CAN. En concreto, en diciembre de 2002 se firmó un acuerdo marco de complementación económica con los países andinos. Pero ante las dificultades de mantener las negociaciones en el formato “cuatro más cuatro” para negociar un acuerdo de libre comercio entre ambos grupos (que implicaba un intento en dirección a la negociación conjunta en el marco del ALCA) se convino en que las negociaciones proseguirían abiertas, aunque apuntando a la convergencia de los programas de liberación comercial que pudieran las partes negociar en lo individual. En agosto de 2003 Perú se convirtió en Estado asociado del Mercosur<sup>35</sup> en igualdad de condiciones que Chile y Bolivia, y en diciembre el Mercosur firmó un tratado de libre comercio con todo el bloque andino, cuyo inicio está previsto para el 1 de julio de 2004.<sup>36</sup> Más allá de eso, el titular de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur aspira a formalizar la creación del espacio sudamericano hasta el 1 de enero de 2005.

Hay otras negociaciones paralelas. Argentina busca profundizar sus vínculos comerciales con México, para lo que se tenía previsto para el primer semestre de 2003 acelerar la desgravación total de los productos exportados a México.<sup>37</sup> Aunque los negociadores argentinos destacaban que la prioridad era el Mercosur y que los acuerdos con México se negociaban en dicho marco, el objetivo planteado por el Secretario de Economía de México de estrechar la relación bilateral para alcanzar un acuerdo de libre comercio como paso previo a la incorporación de México en el Mercosur parece ambicioso, sobre todo si se tiene en cuenta que no es la primera vez que se intenta un acercamiento en ese sentido. Las dificultades se hicieron evidentes en septiembre de 2003, cuando pese a los intercambios entre los presidentes de Argentina y México no se estableció un calendario para la firma del tratado con este último, tema que el presidente Kirchner quería definir ese año.

En cuanto a las negociaciones del ALCA fue claro el liderazgo brasileño que, con el apoyo de sus pares del Mercosur, imprimió su sello en la negociación continental, con el resultado de que en la reunión ministerial de noviembre se aprobó un

35. En 2002 el intercambio entre Perú y el Mercosur fue de 1 371 millones de dólares, con un saldo positivo para el bloque de 946 millones.

36. El acuerdo define un cronograma para la liberación comercial y las disciplinas comerciales: régimen de salvaguardias, normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, normas de origen, medidas *antidumping* y compensatorias y medidas especiales. Se incluye asimismo un régimen para la solución de controversias. Véase al respecto <[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)>.

37. Con un intercambio del orden de los 920 millones de dólares en 2001, para Argentina el mercado mexicano posee un importante potencial, dado el alto grado de complementariedad económica y la importante demanda de insumos, bienes y servicios.

## *Argentina busca profundizar sus vínculos comerciales con México, para lo que se tenía previsto para el primer semestre de 2003 acelerar la desgravación total de los productos exportados a México*

ALCA limitado, frente a las pretensiones de Estados Unidos de alcanzar un acuerdo más ambicioso. Para algunos analistas la verdadera disputa apenas comienza, dado que el gobierno estadounidense se muestra dispuesto a lanzar una ofensiva mediante negociaciones paralelas con países y grupos dispuestos a incrementar la liberación comercial. Sin embargo, cabe señalar que el mercado brasileño sigue siendo atractivo para los estadounidenses y es difícil que hayan descartado la posibilidad de firmar un acuerdo. De hecho, en la citada reunión se acordó continuar negociando el formato de “cuatro más uno” a partir de enero de 2004.

Para finalizar, en lo tocante a las negociaciones con la Unión Europea, debe registrarse la expectativa que generó el nuevo gobierno brasileño en el viejo continente, más aún por el viaje a Brasil del comisario europeo para el comercio, Pascal Lamy, en febrero de 2003, un gesto de claro contenido político. Tras la presentación en mayo de nuevas ofertas comerciales en los sectores de servicios, inversiones y de bienes, la especulación giró en torno de los alcances de la decisión de la Unión Europea de dinamizar la reforma de su Política Agrícola Común y definir su oferta de negociación agrícola en el marco de la OMC.<sup>38</sup> Lo registrado en el primer nivel resultó insuficiente para los países del Mercosur; la reunión de

38. La propuesta efectuada por la Comisión de la Unión Europea generó controversia en el seno de la Unión porque España, Italia, Finlandia, Portugal, Francia, Bélgica y Austria objetaron la oferta. Ésta prevé para los próximos 10 años reducciones de 36% de los derechos de aduana a la importación, una de 45% de las subvenciones a la exportación y otra de 55% de los apoyos internos que distorsionan los intercambios. Por otra parte, países como Alemania, los Países Bajos y el Reino Unido se manifestaron de acuerdo con el plan, mientras que Suecia y Dinamarca exigen pasos más decididos en la liberación del comercio agrícola.

la OMC, en septiembre, en Cancún, concluyó en un enfrentamiento entre la Unión Europea, Estados Unidos, Japón y otros países como Corea del Sur y el llamado Grupo de los 22, entre los que se encontraban Argentina y Brasil, que exigían avances concretos en el desmantelamiento del proteccionismo de la contraparte. El fracaso de la reunión llevó al comisario Lamy a reflexionar en voz alta acerca de la procedencia de mantener el multilateralismo como eje de la política comercial externa de la Unión Europea. Todo ello determinó un *impasse* en el frente negociador interregional Unión Europea-Mercosur, que no se superó sino hasta noviembre de 2003 con la presentación de una hoja de ruta de las negociaciones (con cinco rondas técnicas y dos reuniones ministeriales) que deben culminar en octubre de 2004.

## CONCLUSIONES

El acercamiento del nuevo gobierno brasileño con sus pares argentino, paraguay y uruguayo no puede sino calificarse como positivo. Sin embargo, se plantea la interrogante sobre si la buena voluntad demostrada y las intenciones esbozadas conseguirán traducirse en logros concretos en el corto y mediano plazos que permitan superar con eficacia los enfrentamientos y los bloqueos del pasado reciente. Los desafíos implícitos de la agenda externa del Mercosur exigirán largo aliento de los negociadores y compromisos con sus costos respectivos.

En este marco cabe preguntar si es posible esperar consecuencias de la dinámica incipiente en el Mercosur en lo que respecta a su calidad de actor internacional. La comparación con la política exterior conjunta formulada en otros modelos regionales permite afirmar que la situación del Mercosur se encuentra aún distante de la eficacia de la diplomacia comercial de la Unión Europea ejecutada por la Comisión. Por otra parte, no hay duda de que el reconocimiento otorgado al proceso de integración en torno del Mercosur determinó, por ejemplo, que un importante socio internacional como Europa se embarcara en negociaciones con el bloque en pos de la constitución de una asociación política y económica, lo que fuera denegado por el momento a los modelos andino y centroamericano, pese al interés manifestado por aquéllos. Asimismo, el protagonismo y la influencia ejercida por el Mercosur fue evidente en ocasión de la reunión ministerial del ALCA celebrada en Miami en noviembre de 2003: Brasil como líder del bloque asumió una posición conjunta que determinó con fuerza la decisión final de avanzar hacia un modelo moderado en el que existirán diversos grados de compromiso.

Cabe destacar que en principio no son factores jurídicos formales los que marcaron estos desarrollos diferenciales de los bloques latinoamericanos y caribeño, sino más bien la dinámica de desarrollo de cada modelo. En términos de Sjöstedt puede decirse que el actor Mercosur desde un comienzo y de manera intuitiva fue considerado una entidad delimitada respecto a otros actores y su medio ambiente, autónoma y con las condiciones estructurales necesarias para su desempeño en escala internacional. Los rápidos avances del Mercosur, sobre todo en sus primeros años, condujeron a que el bloque cimentara su presencia en el escenario internacional en los términos citados de Allen y Smith. Así, puede deducirse que, al margen de su carácter intergubernamental y su novedad, dicha presencia influyó en las acciones y las expectativas de los participantes de la política internacional, lo que le permitió generar de manera paulatina un posicionamiento en la diplomacia comercial.

Teniendo en cuenta que el concepto de presencia entraña elementos de naturaleza tanto tangible como intangible, así como el potencial atribuido a un bloque que abarca una economía como la brasileña, puede comprenderse que la crisis y la devaluación del Mercosur en los últimos años no bastó para deteriorar por completo la imagen externa del bloque. Observadores atentos del proceso a menudo tuvieron la impresión de que los méritos y los logros del modelo eran más reconocidos en el exterior que en el seno del bloque. Sin embargo, es claro que hace largo tiempo se impone la necesidad de una estrategia orientada al futuro. Los movimientos recientes parecen sugerir que los gobernantes brasileño y argentino, así como sus respectivos equipos, son conscientes de dichos imperativos y que existe la voluntad política de enfrentar los desafíos.

Por otro lado, la interrogante política y económica que durante largos meses se abrió sobre Argentina parece dar paso a una confianza creciente respecto a la capacidad del nuevo gobierno para superar la crisis. Que pese a una coyuntura incierta el gobierno brasileño haya tomado la iniciativa, y que la propuesta haya sido recogida en Argentina por el gobierno de transición y reafirmada por el presidente electo —aun cuando la urgencia de los problemas internos era acuciante—, constituye un rasgo de madurez y muestra el convencimiento de la potencialidad de la cooperación subregional. Esta evaluación la refrendan también las encuestas que reflejan el apoyo en las respectivas poblaciones. El debate y las medidas adoptadas en los últimos meses sugieren que hay cierta conciencia de la urgencia de redefinir el Mercosur y de que la prolongación del *statu quo* tal vez conduzca a que el bloque pierda relevancia. 

# BANCOMEXT

## iTe ayuda!

Para que tu empresa sea más competitiva y tenga una participación exitosa en los mercados internacionales, Bancomext te ayuda ofreciéndote una amplia gama de productos y servicios financieros y promocionales como:

### Crédito

- PYME Digital
- Factoraje Fácil

### Servicios Financieros

- Cartas de Crédito
- Garantías y Seguro de Crédito
- Mesa de Dinero
- Fiduciarios
- Avalúos

### Capacitación

- Cursos y Diplomados
- Formación de Instructores
- Consultores en Planes de Negocios

### Oportunidades de Negocio

- Ferias y Eventos Internacionales
- Encuentros de Negocios
- Misiones de Exportadores

### Operaciones Financieras en Línea

**bancomext.com** es el medio más ágil para consultar información financiera y realizar tus operaciones a distancia como:

- Compra-venta de divisas
- Cartas de crédito
- Fiduciario
- Crédito: consulta de adeudos, autodiagnóstico de elegibilidad crediticia y formato PYME Digital
- Seguro de crédito

### Centro de Información y Asesoría

- Estadísticas de Comercio Exterior
- Asesoría Aduanera y Jurídica
- Exportanet
- Solución de Controversias

### Publicaciones

- Revista de Comercio Exterior
- Revista de Negocios Internacionales
- Guía Básica del Exportador

### Asistencia Técnica

- Mejora de Procesos Productivos
- Certificación de Normas
- Estudios de Mercado Internacional
- Campañas de Imagen en el Exterior
- Catálogos de Promoción Internacional
- Planes de Negocios de Exportación

### Promoción Internacional

- Agendas de Negocios en el Exterior
- Promoción de Oferta Exportable
- Investigación de Mercado
- Canales de Distribución
- Pyme Internacional

### Membresías Bancomext

**iForma parte de nuestro club de exportadores! Adquiere alguna de nuestras membresías que te brindará importantes beneficios: Membresías bronce, plata, oro y platino.**

Para mayor información comunícate a EXPORTATEL:  
01800EXPORTA (01800 397 6782) o acude a tu centro bancomext más cercano o entra a **bancomext.com**



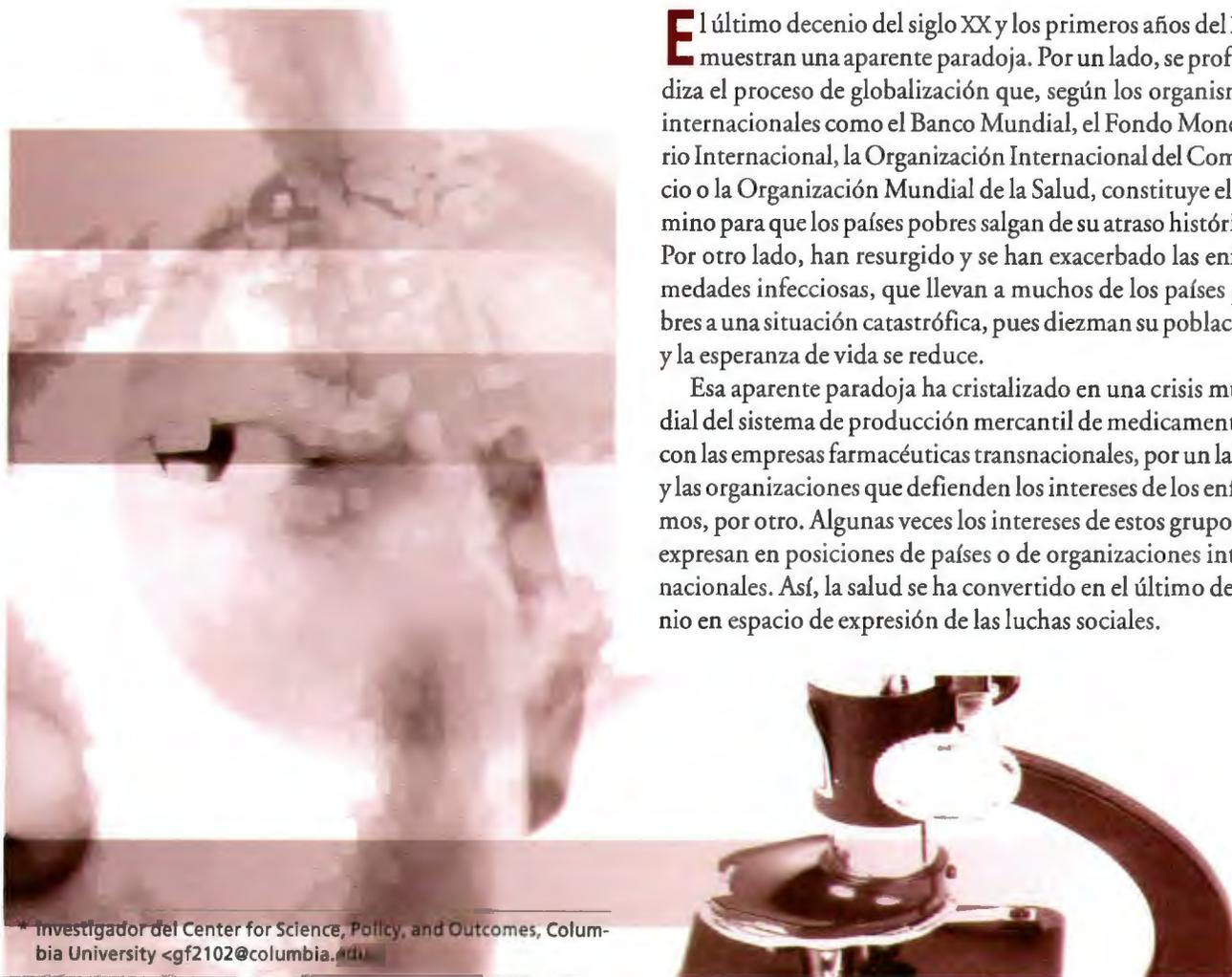
**BANCOMEXT**  
**TE AYUDA**  
**bancomext.com**

## La **crisis contemporánea** de los **sistemas de salud**

**GUILLERMO  
FOLADORI\***

**E**l último decenio del siglo XX y los primeros años del XXI muestran una aparente paradoja. Por un lado, se profundiza el proceso de globalización que, según los organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Internacional del Comercio o la Organización Mundial de la Salud, constituye el camino para que los países pobres salgan de su atraso histórico. Por otro lado, han resurgido y se han exacerbado las enfermedades infecciosas, que llevan a muchos de los países pobres a una situación catastrófica, pues diezman su población y la esperanza de vida se reduce.

Esa aparente paradoja ha cristalizado en una crisis mundial del sistema de producción mercantil de medicamentos, con las empresas farmacéuticas transnacionales, por un lado, y las organizaciones que defienden los intereses de los enfermos, por otro. Algunas veces los intereses de estos grupos se expresan en posiciones de países o de organizaciones internacionales. Así, la salud se ha convertido en el último decenio en espacio de expresión de las luchas sociales.



\* Investigador del Center for Science, Policy, and Outcomes, Columbia University <gf2102@columbia.edu>

En este artículo se revisa la crisis y las dos tendencias que se derivan de ella: la privatización de la salud pública mediante asociaciones entre los sectores público y privado y la mayor autonomía de los países en la satisfacción de sus necesidades por medio de la salud pública y en contra de las tendencias impuestas por los organismos internacionales.

## EL ERROR DE LA HIPÓTESIS DE LA TRANSICIÓN EPIDEMIOLÓGICA

En los últimos 50 años la esperanza de vida en los países de menores ingresos ha pasado de 44 a 64 años. Pero, debido a pandemias como el sida, la tuberculosis y otras enfermedades infecciosas, este logro se puede revertir en pocos años en muchas naciones. En el África subsahariana se calcula que la esperanza de vida caerá de 62 a 43 años;<sup>1</sup> en Mozambique en 2010 estará en torno de los 36 años.<sup>2</sup> En los últimos decenios ha habido un rápido avance de la integración económica y social, pero también de las enfermedades infecciosas. Algunas son nuevas en el sentido de que se conocen desde hace poco, como el sida y la fiebre púrpura brasileña; otras, viejas conocidas, se propagan, como el hantavirus o el dengue o la fiebre de Ébola. Otras más son resultado de cambios en los propios microbios —no sin la influencia antrópica en el ecosistema— como la tuberculosis resistente a las multidrogas.<sup>3</sup>

En la segunda mitad del siglo XX los países desarrollados experimentaron la llamada *transición epidemiológica*, por la cual las enfermedades infecciosas cedieron su lugar como causantes importantes de muerte a las cardiovasculares y el cáncer.<sup>4</sup> En paralelo las investigaciones biomédicas en los países desarrollados se centraron en el cáncer, las enfermedades circulatorias y de la piel, y otros padecimientos de las naciones ricas.<sup>5</sup> En los países pobres las enfermedades infecciosas conservaron un papel importante en las causas de

mortandad, a pesar de que en algunas de ellas el cáncer y las enfermedades del corazón se convirtieron en las principales causas de muerte. Brasil es un ejemplo típico de ese fenómeno: en 2001 los problemas del aparato circulatorio explicaron 32% de las muertes, mientras que a las enfermedades infecciosas se atribuyó 6 por ciento.<sup>6</sup>

Pero si algunos estudiosos pensaban que las naciones desarrolladas ya habían superado la fase de las enfermedades infecciosas y los países pobres estaban en camino de hacerlo, se equivocaron por varios motivos. Primero, porque las enfermedades infecciosas no reconocen barreras políticas ni geográficas, de manera que su erradicación en los países desarrollados no garantiza su inmunidad mientras perduren en los países pobres. El caso más notorio es el sida, pero otras enfermedades infecciosas se agudizan, como la fiebre del Nilo, que sumó 216 muertes en 2002 en Estados Unidos,<sup>7</sup> o los 403 000 casos de enfermos de criptosporidiasis en Milwaukee en 1993; la enfermedad del legionario, y otras.<sup>8</sup> A esto hay que agregar la posibilidad de que se introduzcan de manera premeditada enfermedades infecciosas en determinados países como mecanismo de sabotaje o guerra. Ya en 1951, durante la guerra contra Corea, Estados Unidos creó el Servicio de Inteligencia de Epidemias como mecanismo de prevención frente a esa posibilidad. En la actualidad, el gobierno de este país está planeando vacunar a toda su población contra la viruela en los próximos dos años ante la posibilidad de una acción terrorista.<sup>9</sup> Sea por el flujo diario de animales y personas o por un acto deliberado, el hecho es que la inexistencia de una enfermedad infecciosa en un país determinado no garantiza su inmunidad en los demás, a menos que las condiciones ecológicas lo impidan, y éstas también pueden cambiar como lo indica el calentamiento global.<sup>10</sup>

Segundo, porque las enfermedades están asociadas a la pobreza y no está claro que el crecimiento económico de los últimos decenios haya tenido como contraparte una mayor

1. N. Geffen, *Pharmaceutical Patents, Human Rights and the HIV/AIDS Epidemic*, Treatment Action Campaign (TAC) Discussion Document, 2001 <www.tac.org.za>.

2. Global Forum for Research Health (GFRH), *The 10/90 Report for Health Research 2001-2002*, 2002 <www.globalforumhealth.org>, consultado el 4 de diciembre de 2002.

3. P. Farnen, "Social Inequalities and Emerging Infectious Diseases", *Emerging Infectious Diseases*, vol. 2, núm. 4, 1996, pp. 259-269.

4. El concepto de transición epidemiológica esconde el hecho de que en los países desarrollados los pobres siguen sufriendo otro tipo de enfermedades (P. Farnen, *op. cit.*), algunas poco investigadas, como la obesidad en Estados Unidos. Véase M. Townsend, L. Kaiser, H. Melgar-Quinonez, P. Crawford, M. Fujii y N. Feldman, *Food Insecurity Is Differentially Related to Overweight among Low-income Latin Mothers and Their Children*, Departamento de Nutrición, Universidad de California, Davis, inédito, 2002.

5. R. Lewontin y R. Levins, "El regreso de las viejas enfermedades y el nacimiento de las nuevas", *Ecología Política*, núm. 12, Barcelona, 1996.

6. Rede Interagencial de Informações para a Saúde (Ripsa), *Indicadores Demográficos e Socioeconômicos*, Ministerio da Saúde, Brasília, 2002.

7. También murieron miles de animales silvestres, docenas de especies exóticas de los zoológicos, y posiblemente extensas cantidades de aves de granja (R. Weiss, "West Nile's Widening Toll", *The Washington Post*, 28 de diciembre de 2002).

8. Center for Disease, Control and Prevention, 2002 <http://www.cdc.gov/od/oc/media/wncount.htm>, consultado el 8 de diciembre de 2002.

9. C. Connolly, "Homeland Bill Covers Smallpox Shot Liability, U.S. Would Shield Firms, Health Workers", *The Washington Post*, 16 de noviembre de 2002.

10. Según el Panel Intergubernamental del Cambio Climático y la Organización Mundial de la Salud (OMS), el calentamiento global podría provocar la expansión de las enfermedades transmitidas entre personas por insectos, como la malaria, la encefalitis y la fiebre amarilla (J. Theo y F. Dana, "Changes in the Distribution of Dengue Transmission under Climate Warming Scenarios", 1998 <www.nal.usda.gov/ttic/tektran/data/000007/07/0000070756.html>, consultado el 12 de agosto de 2002).

igualdad en la distribución del ingreso.<sup>11</sup> Varios estudios sobre la relación entre la pobreza, el estatus social y la enfermedad muestran una correlación compleja pero constante entre ellos. Evans, Barber y Marmor demuestran que no sólo la pobreza está asociada a las enfermedades; también la salud de una población es correlativa de una mejor distribución del ingreso —en lugar de un aumento de su promedio como la mayoría de las estadísticas la miden—, y también muestran que el espíritu de progreso derivado de un período de desarrollo económico y la mejor posición de una sociedad frente a otras son definitivos en la mejora de la esperanza de vida de dicha población.<sup>12</sup> Incluso señalan que en condiciones de pobreza una enfermedad puede llenar el espacio de otra ya erradicada, lo que propicia la inquietud sobre las políticas unilaterales que combaten algunas enfermedades de manera específica sin atender el entorno socioeconómico. Auerbach y Krimgold muestran que la correlación entre pobreza y enfermedad también está presente hoy en día en Estados Unidos.<sup>13</sup> Es evidente que el aumento de la pobreza y la desigualdad en el mundo o, en el mejor de los casos —como sostiene el Banco Mundial—, la constante cantidad de pobres en el último decenio (1 200 millones), junto con la expansión de las epidemias, no puede constituir una esperanza para los numerosos pobladores de los países del tercer mundo.

Esta correlación entre pobreza, iniquidad y enfermedad se manifiesta también en el hecho de que, en muchos casos, el aumento del nivel de vida reduce de manera significativa las enfermedades incluso sin políticas de salud dirigidas. Las investigaciones de McKeown sobre los siglos XVIII y XIX indican, por ejemplo, que los principales padecimientos infecciosos en Europa y Estados Unidos se redujeron varios decenios antes de la introducción de las vacunas y los antibióticos como resultado del aumento del nivel de vida.<sup>14</sup> Por ejemplo la tuberculosis, principal causa de muerte entre los jóvenes adultos, declinó de modo considerable en los países

industrializados aun antes del descubrimiento en 1943 de la estreptomycin, y posiblemente como resultado de la mejora general en la calidad de vida de la población; la malaria, epidémica en Estados Unidos en el siglo XIX, retrocedió en el siglo siguiente no como resultado de políticas de salud específicas, sino por cambios en la estructura económica y de ocupación del suelo.<sup>15</sup>

Tercero, porque las enfermedades infecciosas requieren un sistema de monitoreo, previsión y asistencia permanentes. Durante los años ochenta y noventa, las guerras y las políticas erradas de la Organización Mundial de la Salud (OMS), y de muchos gobiernos condujeron al desmantelamiento de varios sistemas nacionales de salud y con ello al resurgimiento de enfermedades ya controladas. En 1990 el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) declaraba que 80% de los niños del mundo estaban inmunizados contra las seis principales enfermedades: difteria, tétano, tosferina, poliomielitis, tuberculosis y sarampión. Diez años después la cobertura había caído a 75%, y en 19 países del África a menos de 50%. En Nigeria, por ejemplo, disminuyó de 80% en 1990 a 27% en 1998; en Togo pasó de 100 a 54 por ciento. Como resultado ocurrieron tres millones de muertes por año por enfermedades para las cuales había vacunas.<sup>16</sup>

Cuarto, porque los cambios que se profundizaron como resultado de la globalización cambiaron los ecosistemas y con ello alteraron la sustitución de unas enfermedades por otras. El despoblamiento del campo a raíz de la mecanización agrícola en algunos casos o la erosión en otros agudizó la emigración rural a las ciudades y el hacinamiento en éstas sin las condiciones sanitarias y de distribución de agua necesarias, proceso que avanzó en el tercer mundo sobre todo durante los años ochenta y noventa. Asimismo, el paisaje rural cambió: amplias zonas de monocultivo, desecación de los humedales, diques y canales de riego, la sustitución de la agricultura por la ganadería, la deforestación de los bosques por la sustitución de cultivos agrícolas o tierras de pastoreo. También el calentamiento global puede facilitar la expansión de determinadas enfermedades tropicales en los países templados.

Quinto, el crecimiento de las migraciones internacionales por causas económicas o bélicas ayudan al desplazamiento de las enfermedades.<sup>17</sup> El comercio de mercancías, que ha

11. A pesar de que el Banco Mundial informa que la pobreza se estancó en términos absolutos en los últimos 10 años, y que esto sería un resultado favorable de la globalización, otros estudios muestran que la metodología utilizada por dicha institución, basada en promedios por países, oculta la desigualdad generada dentro de éstos, y sostienen que en su conjunto la desigualdad creció (R. Wade, "The Rising Inequality of World Income Distribution", *Finance & Development*, vol. 38, núm. 4, 2002 <[www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/12/wade.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/12/wade.htm)>, consultado el 8 de diciembre de 2002).

12. R. Evans, M. Barber y T. Marmor (eds.), *Why Are Some People Healthy and Others Not? The Determinants of Health of Populations*, Aldine de Gruyter, Nueva York, 1994.

13. J. Auerbach y B. Krimgold, *Income, Socioeconomic Status and Health: Exploring the Relationships*, National Policy Association, 2001. "La desigualdad del ingreso y la situación socioeconómica son los factores más importantes que afectan también la salud en este país" (GFRH, *op. cit.*).

14. S.N. Tesh, *Hidden Arguments. Political Ideology and Disease Prevention Policy*, Rutgers University Press, New Brunswick, Nueva Jersey, 1996.

15. P. Farmer, *op. cit.*

16. A. Hardon, "Immunisation for All? A Critical Look at the First GAVI Partners Meeting", *HAI-Lights*, vol. 6, núm. 1, Hai Europe, 2001.

17. El resultado neto es que muchos de los casos de tuberculosis en países industrializados se dan entre inmigrantes. En total 36% de dichos casos afecta a personas nacidas fuera del país, y dicha proporción aumenta. J. Coberly, "We Cannot Eliminate TB on One Continent. TB Crosses Borders", 2000 <[http://www.hopkins-tb.org/tb\\_conf/tb\\_conf\\_4.html](http://www.hopkins-tb.org/tb_conf/tb_conf_4.html)>, consultado el 30 de diciembre de 2002.

aumentado de manera significativa en los últimos decenios, da lugar al transporte asociado e involuntario de microbios. El transporte aéreo lleva de forma inadvertida virus y bacterias junto con sus pasajeros y objetos.<sup>18</sup>

## LA ORIENTACIÓN MERCANTIL DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA EN MATERIA DE MEDICINAS

Desde luego, una política de ciencia y tecnología en salud debería analizar las tendencias y los cambios enunciados para orientarse en función de las necesidades sociales. Pero ése no es el caso, ni podría serlo con la actual estructura de investigación y producción de medicamentos.

La investigación biomédica está muy dividida en el mundo. No todas las investigaciones se efectúan en las grandes empresas farmacéuticas. Muchas se realizan en universidades, hospitales y centros públicos de investigación. Además, a partir de los años setenta los avances tecnológicos permitieron la participación de pequeñas empresas en el mercado: por un lado, con el descubrimiento del mecanismo mediante el cual parte de un gen puede insertarse en otro, cambiando sus características (rDNA) y permitiendo la producción de vacunas y medicinas con esta técnica; por otro lado, técnicas para fusionar y multiplicar células (hybridomas). Al reducirse la escala necesaria para el descubrimiento de una droga, surgieron empresas de biotecnología más pequeñas.<sup>19</sup>

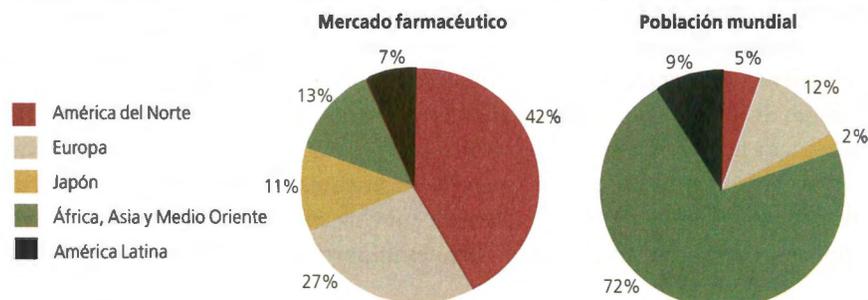
Pero descubrir una droga no es igual a desarrollarla (pruebas, etcétera) y comercializarla. Para esto último las pequeñas empresas de biotecnología no pueden más que ser subcontratadas o asociarse con las grandes transnacionales.<sup>20</sup> Lo mismo sucede con la investigación pública, en que la estructura de la salud pública o los derechos de

propiedad intelectual impiden que la medicina generada por estas instituciones llegue al consumidor.

De esta manera, sin importar si los primeros pasos en el desarrollo de un medicamento se dieron en instituciones públicas o pequeñas empresas privadas, su introducción en el mercado como medicina patentada la realizan en su mayoría las grandes farmacéuticas.<sup>21</sup> De un total de 196 nuevos medicamentos (nuevas entidades químicas) aprobadas por la Food and Drug Administration de Estados Unidos de 1981 a 1990, 92% lo desarrolló la industria farmacéutica.<sup>22</sup> Esto no implica que las inversiones sean privadas en su totalidad ni tampoco que estas empresas no utilicen información generada en instituciones públicas. Muchos antirretrovirales para combatir el sida se inventaron en Estados Unidos con financiamiento público. Las empresas farmacéuticas utilizan fondos públicos directos en forma de subsidios o de pruebas efectuadas en instituciones públicas, o indirectos, como la reducción de impuestos, para lograr ganancias a expensas de los consumidores.<sup>23</sup>

El grueso del mercado farmacéutico se concentra en los países desarrollados (véase la gráfica). América del Norte, Japón y Europa, que suman 23% de la población mundial, cubren 80% del mercado de medicamentos y dejan a la mayoría de los países de menores ingresos prácticamente sin cobertura.

DISTRIBUCIÓN DEL MERCADO FARMACÉUTICO COMPARADO CON LA DE LA POBLACIÓN MUNDIAL, 2002 (PORCENTAJES)



Fuente: Médicos sin Fronteras, Drugs for Neglected Diseases Working Group (DND), *Fatal Imbalance. The Crisis in Research and Development for Drugs for Neglected Diseases*, Ginebra, 2001 <[www.msf.org](http://www.msf.org)>.

18. R. Weiss, *op. cit.*

19. H. Simpson, "Biotechnology and the Economics of Discovery in the Pharmaceutical Industry", The Office of Health Economics, 2002 <[www.ohe.org/biotechn.htm](http://www.ohe.org/biotechn.htm)>, consultado el 2 de diciembre de 2002, y H. Kettler, "Consolidation and Competition in the Pharmaceutical Industry", The Office of Health Economics, 2002 <[www.ohe.org/consolidation.htm](http://www.ohe.org/consolidation.htm)>, consultado el 30 de noviembre de 2002.

20. J. Sussex y N. Marchant, "Risk and Return in the Pharmaceutical Industry", The Office of Health Economics, 2002 <[www.ohe.org/riskand.htm](http://www.ohe.org/riskand.htm)>, consultado el 30 de diciembre de 2002, y H. Kettler, *op. cit.*

21. "Las empresas farmacéuticas eligen los medicamentos por desarrollar con base en la ganancia potencial para la empresa y sus accionistas, no en preocupaciones de salud pública. Este sistema no considera las necesidades de los países pobres". A. Zumla, "Reflection & Reaction", *The Lancet*, vol. 2, julio de 2002.

22. J. Montaner, M. O'Shaughnessy y M. Schechter, "Industry-sponsored Clinical Research: A Double-edged Sword", *The Lancet*, vol. 358, núm. 9296, 2001, pp. 1893-1895.

23. J. Love, "How Much Does It Cost to Develop a New Drug?" <[www.cptech.org/up/health/econ/howmuch/html](http://www.cptech.org/up/health/econ/howmuch/html)>, consultado el 5 de diciembre de 2002.

Esta contradicción entre necesidades e investigación científica se conoce como la *brecha 10/90* que significa que sólo 10% de los fondos se emplean en investigar padecimientos responsables de 90% de la carga de enfermedad mundial.<sup>24</sup> Aun cuando 90% de la carga de enfermedad está en los países pobres, si los enfermos no tienen el poder adquisitivo, no hay mercado. Con un sistema de producción mercantil sin dinero no se puede tener acceso a medicamentos.

Un claro indicador de que hay enfermedades que no atiende la industria farmacéutica lo constituyen los resultados de la investigación y el desarrollo de medicamentos. Según un informe de Médicos sin Fronteras, de 1972 a 1997 se comercializaron cerca de 1 450 nuevos medicamentos (nuevas entidades químicas), de los cuales sólo 13 eran para tratar enfermedades tropicales transmisibles y consideradas esenciales según el modelo de la OMS. Dos de esas 13 eran versiones actualizadas de otras ya disponibles, dos eran resultado de investigación militar, cinco de investigaciones veterinarias, una derivaba de la farmacología china. De manera que sólo tres pueden considerarse genuinos productos de investigación y desarrollo de las compañías farmacéuticas occidentales.<sup>25</sup>

¿Se puede acusar a la industria farmacéutica de no investigar y elaborar medicamentos que no generan ganancia o que dan menos que otros? En los últimos decenios se han realizado investigaciones para determinar los márgenes de lucro de la industria farmacéutica, labor por demás complicada. Las contabilidades pueden fácilmente esconder las ganancias en los salarios de los ejecutivos, o en regalías o confundir las donaciones y los subsidios dentro de los costos o no considerar la exención de impuestos, las ganancias derivadas del licenciamiento de sustancias de otras industrias, o las contribuciones de instituciones públicas, no considerar de manera adecuada la rotación del capital, etcétera. Grabowski y Vernon concluyen que sólo los principales medicamentos en circulación permiten recuperar los costos de muchos otros que, por sí mismos, darían pérdida.<sup>26</sup> Esto es importante,

porque muestra que en una empresa farmacéutica —como en cualquier otra— la relación costo-beneficio se debe determinar en función de todas las mercancías producidas, y no una por una. Además, las nuevas sustancias (nuevas entidades químicas) demoran de 10 a 12 años para recuperar las inversiones. La propia industria farmacéutica argumenta que los costos de investigación y desarrollo son muy elevados y que las barreras reglamentarias extienden de ocho a 10 años el tiempo que media del desarrollo de la medicina a su comercialización considerando las pruebas, el proceso administrativo de certificación, etcétera.<sup>27</sup> También argumentan —de manera contradictoria porque se benefician cuando participan de la ventaja— que los derechos de propiedad (por lo general de 20 años) dificultan el ingreso al mercado de otras empresas, lo que incrementa los costos de “espera”.

Otros estudios muestran que la industria farmacéutica es una de las más rentables, en 2001 la revista *Fortune* la consideraba la más rentable: 16.2% de retorno, seguida del sector financiero, con 11.6%.<sup>28</sup> También se ha ido concentrando en pocas transnacionales, lo que sería un indicador de su fortaleza financiera. Kettler compila investigaciones sobre el monto necesario para lanzar un nuevo medicamento al mercado, y su tendencia al incremento en los últimos años (véase el cuadro).<sup>29</sup> Señala que, según la empresa Zeneca, Lehman Brothers, los costos totales de investigación y desarrollo de un nuevo fármaco en la segunda mitad de los noventa alcanzaban los 635 millones de dólares, superando los datos del último estudio anotado en el cuadro.

Esta información puede interpretarse como un signo de vitalidad o de debilidad de la industria farmacéutica. Es cierto que el mayor volumen de capital invertido por cada nueva sustancia significa una concentración del capital, pero también es cierto que los costos de producción suben cada vez más y obligan a vender un número creciente de medicamentos para recuperar el capital. Por otra parte, 500 millones de dólares o más para desarrollar un nuevo medicamento pueden parecer exagerados, a juzgar por comparaciones con instituciones públicas. En 1988 el Instituto Nacional del Cáncer de Estados Unidos calculó haber gastado de 2.3 a 6 millones para investigación y desarrollo de un nuevo fármaco y a pe-

24. La medida de carga de la enfermedad o DALY [*disability-adjusted life year*] la propuso la OMS a mediados de los años noventa para medir el peso de las enfermedades en términos de los años de vida perdidos. La DALY combina información del efecto de la muerte prematura y de indisposición, así como otros resultados no mortales. Cada DALY puede entenderse como un año de vida sana perdida, y la carga de la enfermedad como la brecha entre el nivel actual de salud y la situación ideal en la cual todos viven hasta la edad adulta sin enfermedades e indisposiciones.

25. P. Trouiller, C. Battistella, J. Pinel y B. Pecoul, “Is Orphan Drug Status Beneficial to Tropical Disease Control? Comparison of the American and Future European Orphan Drug Acts”, *Tropical Medicine and International Health*, vol. 4, núm. 6, junio de 1999, pp. 412-420.

26. H. Grabowski y J. Vernon, “Return to R&D on New Drug Introductions in the 1980s”, *Journal of Health Economics*, vol. 13, núm. 4, diciembre de 1994, pp. 383-406.

27. Una empresa farmacéutica puede perder en promedio más de 1 000 dólares por día debido al atraso en la aprobación de la Food and Drug Administration de Estados Unidos (J. Abraham, “The Pharmaceutical Industry as a Political Player”, *The Lancet*, vol. 360, núm. 9344, 9 de noviembre de 2002, pp. 1498-1502).

28. *Fortune*, “The 2002 Global 500. The World’s Largest Corporations” <[www.fortune.com](http://www.fortune.com)>, consultado el 19 de diciembre de 2002.

29. H. Kettler, “Updating the Cost of a New Chemical Entity”, *The Office of Health Economics* <[www.ohe.org/updates.htm](http://www.ohe.org/updates.htm)>, consultado el 30 de noviembre de 2002.

**COSTO ESTIMADO POR INTRODUCIR UNA NUEVA ENTIDAD QUÍMICA AL MERCADO (MILLONES DE DÓLARES)**

Estudio	Años <sup>1</sup>	Total de costos
Hansen, 1979	1963-1975	138
Wiggins, 1987	1963-1975	156
DiMasi <i>et al.</i> , 1991	1970-1982	312
OTA, 1993	1970-1982	431
Myers y Howe, 1997	1970-1982	459

1. Años en que el producto en estudio entra en la fase de prueba. Fuente: H. Kettler, "Updating the Cost of a New Chemical Entity", The Office of Health Economics <[www.ohe.org/updates.htm](http://www.ohe.org/updates.htm)>, consultado el 30 de noviembre de 2002.

sar de que estos datos pueden no ser definitivos, están muy lejos de los 500 millones que supuestamente requiere la industria farmacéutica.<sup>30</sup> La asociación entre instituciones públicas y privadas Global Alliance for TB Drug Development calcula que se necesitan de 115 a 240 millones de dólares para desarrollar un nuevo medicamento, otra vez muy lejos de las estimaciones de la industria farmacéutica.<sup>31</sup>

Otra crítica a la industria farmacéutica dice que el gasto en publicidad es mucho mayor que en la investigación y el desarrollo de fármacos.<sup>32</sup> Incluso la información al público y a los profesionales de la salud sobre los efectos benéficos de aquéllos es menor que el gasto en publicidad.<sup>33</sup> Calculan, por ejemplo, que en el Reino Unido las empresas que participan del Pharmaceutical Price Regulation Scheme gastan cinco libras en promoción por cada libra en información.<sup>34</sup> Pero, ¿no son los gastos de publicidad parte de los costos de cualquier empresa capitalista? Lo mismo podría reclamarse de los costos de publicidad en el precio de venta de los autos o de los productos de limpieza.

En contra de la industria farmacéutica también se argumenta la duplicación de esfuerzos en investigación y desarrollo. El ejemplo más llamativo es el de las *me-too drugs*, o medicamentos que son copia de prototipos de empresas competidoras. Éstos tienen principios activos semejantes y buscan ganar una parcela de los clientes que consumen el prototipo. Ello sig-

nifica un esfuerzo redundante en materia de investigación.<sup>35</sup> Significa un derroche de tiempo y materiales que podrían utilizarse en la investigación de nuevos prototipos o en el abaratamiento de los medicamentos.<sup>36</sup> De nuevo se trata de un argumento de gran peso ético, pero de poca utilidad práctica. En cualquier rama de la industria los competidores tienen que desarrollar de manera independiente, duplicando esfuerzos, lo que otras empresas ya han hecho. El "desperdicio" —si se quiere— de materiales y energía humana en investigar lo que ya está investigado, o en introducir pequeñas variaciones a mercancías o en cambiar la forma y la apariencia de un mismo contenido, es la esencia de la producción capitalista. De otra forma no habría competencia ni libertad de mercado.

También podría argumentarse contra la industria farmacéutica la política de *archivo* del conocimiento científico que no tenga resultados económicos claros. Tal es el caso de la tuberculosis, sobre la que se han logrado importantes avances en el conocimiento desde 1970, pero que no han cristalizado en medicamentos por falta de perspectivas de ganancia.<sup>37</sup> O también las trabas legales y burocráticas que las empresas establecen frente a sus competidores para ganar tiempo o impedir que información perjudicial la hagan pública investigadores propios o asociados a centros independientes de investigación.<sup>38</sup> O los mecanismos para *eternizar* las patentes (*evergreening*) mediante artificios de registrar otros usos para fármacos cuyas patentes están venciendo, demandas legales por acciones contra las patentes vigentes que pueden extender el período de vigencia hasta en un mes, etcétera.<sup>39</sup> O también procedimientos para ampliar el uso de medicamentos aprobados para determinados fines hacia otros objetivos sin la necesaria aprobación y utilizando lagunas de la ley.<sup>40</sup>

Para tratar de resolver en teoría esta *chocante* contradicción entre principios éticos y lógica económica, algunos autores argumentan que se trata de una falla del mercado. Si la gran mayoría de los enfermos no tiene dinero suficiente para comprar el medicamento o la industria farmacéutica no in-

30. N. Geffen, *op. cit.*, p. 15.

31. D. Henry y J. Lexchin, "The Pharmaceutical Industry as a Medicines Provider", *The Lancet*, vol. 360, 16 de noviembre de 2002, pp. 1590-1595.

32. M. Angell, "The Pharmaceutical Industry. To Whom Is It Accountable?", *The New England Journal of Medicine*, vol. 342, núm. 25, 22 de junio de 2002, pp. 1902-1904.

33. Las compañías farmacéuticas argumentan que gran parte del gasto en mercadeo en realidad es en educación, ya que tienen que informar a los médicos y al personal de salud sobre las características del medicamento.

34. J. Collier e I. Iheanacho, "The Pharmaceutical Industry as an Informant", *The Lancet*, vol. 360, núm. 9343, 2 de noviembre de 2002, pp. 1405-1409.

35. La información de investigación sobre drogas es un secreto de la industria farmacéutica. Incluso una vez que se presenta la droga para la certificación del gobierno, la información ofrecida es sólo una parte, de manera que los investigadores de otras empresas no tienen acceso a la información completa (*ibid*).

36. S. Garantini, "Are Me-too Drugs Justified?", *Journal of Nephrology*, vol. 10, núm. 6, 1997, pp. 283-294.

37. P. Farmer, *op. cit.*

38. J. Collier e I. Iheanacho, *op. cit.*

39. D. Henry y J. Lexchin, *op. cit.*; A. Barret, "Fifty Ways to Keep Your Patent", *Business Week*, 12 de julio de 2001 <<http://www.spancoalition.org/NewNews/MainNews/12.07.01M.htm>>, y M. Angell, *op. cit.*

40. D. Armstrong y C. Forelle, "Drugs Officials May Have Broken Rules on Neurontin", *The Washington Post*, 28 de diciembre de 2002.

vestiga en medicinas para curar enfermedades de pobres es porque hay una falla en el mercado.<sup>41</sup> Pero este argumento también puede cuestionarse con facilidad. Si el problema es una falla del mercado, no habría rama de la producción donde no ocurriera, ya que hay en el mundo 1 200 millones de indigentes que prácticamente no pueden comprar nada. En realidad no es la falla del mercado, sino su buen funcionamiento lo que origina esas desigualdades. En el caso de las medicinas esa contradicción adquiere un matiz ético porque muestra que la producción para el mercado no puede orientar los enormes avances en materia de ciencia y tecnología a solucionar los principales problemas de salud del mundo.<sup>42</sup>

Más allá de la discusión sobre las ganancias de la industria farmacéutica o su orientación en materia de producción de medicamentos, la industria transita por una fase de concentración y centralización del capital, así como relocalización. Durante los años noventa se formó un corredor en el noreste de Estados Unidos, entre Boston al norte y el Distrito de Columbia al sur, en el cual se ubican 15 centrales de las 20 principales industrias farmacéuticas y de biotecnología del mundo. Mientras todas las industrias han perdido en los dos primeros años del siglo XXI 220 000 empleos en el área de ese corredor geográfico, las actividades de salud han incremen-

tado la ocupación en 50 000. Varios elementos justifican esta relocalización en un área donde desde hace un siglo se ubican numerosos hospitales e industrias farmacéuticas. La cercanía de Washington es importante para el cabildero.<sup>43</sup> Se calcula que 60% de las aportaciones a las campañas presidenciales provienen de ese sector, y la industria mantiene a un cabildero por cada dos congresistas. En las afueras del Distrito de Columbia, en Maryland, está el National Institute of Health, que utiliza fondos públicos para investigación básica que luego utilizan las empresas privadas. De los 50 hospitales e institutos médicos principales 16 están en el área. Importantes centros universitarios como la Harvard Medicine School, la Johns Hopkins, la University of Pensilvania, el Massachussets General Hospital, el Tufts University Center for Drug Development, etcétera, proporcionan el contingente de talentos necesarios para la industria. Pharmacia, por ejemplo, se trasladó de Londres a Nueva Jersey a finales de los noventa, y luego fue comprada por Pfizer. Novartis, con base en Suiza, está instalando un centro de investigaciones en Cambridge; Altana, de Alemania, abrió hace poco una oficina en Nueva Jersey.<sup>44</sup> El mercado de medicinas más cuantioso está también en Estados Unidos, con los mayores precios de los medicamentos y un sistema de salud por completo privatizado, que es ideal para la industria farmacéutica y un suplicio para los enfermos.

41. Gro H. Brundtland, "Globalisation as a Force for Better Health", 16 de marzo de 2001 <<http://www.lse.ac.uk/collections/globalDimensions/lectures/globalisationAsAForceForBetterHealth/transcript.htm>>, consultado el 3 de diciembre de 2002. Algunos incluso se valen del concepto económico de *externalidad*, la cual es un resultado no buscado, positivo o negativo, que la producción puede generar en terceros. En el caso de la salud la externalidad negativa sería no investigar en medicamentos de enfermedades cuyos portadores no tienen poder de compra. A diferencia del ejemplo de la fábrica que contamina, es una externalidad por no hacer, en lugar de por producir. Utilizar, en estos casos, el concepto de externalidad cumple con la función ideológica de defender el derecho de la industria farmacéutica de no producir y de reclamar la necesidad de una solución ética.

42. Esto no significa que no existan fallas en el mercado de medicinas. Por ejemplo, un informe de la Federal Trade Commission's Bureau of Competition contiene datos de tres empresas que a finales de los noventa incurrieron en acciones monopólicas ilegales o en sobornos para evitar la competencia. Laboratorios Abbott pagó 4.5 millones de dólares por mes durante el período de litigio de la patente a Geneva Pharmaceuticals para que no produjera el genérico competitivo de su medicina Hytrin. Hoechst Marion Roussel (Aventis) pagó a Andrx Corporation más de 80 millones durante el litigio de la patente para evitar que entraran con genéricos competitivos a la Cardizem CD. Schering-Plough Corporation pagó 30 millones a Upsher-Smith Laboratories y a ESI Lederle, Inc. para no entrar con versiones genéricas del producto K-Dur y por la licencia de productos de la ESI. Mylan Laboratories, Inc. incrementó el precio como resultado de un acuerdo con los suministradores de los ingredientes activos clave. En 1998 aumentaron el precio al mayoreo del Clorazepate de 11.36 para 377 dólares el frasco de 500 tabletas, y también de Lorazepam, que pasó de 7.3 a 190 dólares el frasco de 500 tabletas. Los consumidores estadounidenses tuvieron que pagar 120 millones más. Federal Trade Commission, *Competition in the Pharmaceutical Marketplace: Antitrust Implications of Patent Settlements*, informe para el Committee on the Judiciary del Senado de Estados Unidos, Washington, 24 de mayo de 2001.

## RECIENTES CAMBIOS EN LA CRISIS DEL MERCADO DE SALUD

Los países desarrollados comenzaron a preocuparse de manera explícita por las enfermedades de los pobres a medida que éstas se expandían al primer mundo y los pobres de los países desarrollados se organizaban para exigir atención a su salud. Ambas causas concurren en el caso del sida; luego de su ingreso en Estados Unidos y Europa, y de las demandas de sus enfermos, la industria farmacéutica logró importantes avances en poco tiempo, con la producción de combinaciones que mejoran y alargan la vida.<sup>45</sup> Pero los avances

43. Los 75 millones que se calcula que las empresas farmacéuticas gastan cada año en cabildero ante las autoridades estadounidenses ayudan a explicar el apoyo que Washington les proporciona. J. Galeria, "Patents Ignored. Brazil Puts Aids Care Before Drug Profits" <[www.americas.org/News/Features/200104\\_Brazil\\_AIDS\\_Drugs/20010401\\_index.asp](http://www.americas.org/News/Features/200104_Brazil_AIDS_Drugs/20010401_index.asp)>, consultado el 5 de diciembre de 2002.

44. D. Leonhardt, "Growing Health Care Economy Gives Northeast a Needed Boost", *The New York Times*, 30 de diciembre de 2002.

45. Los primeros 14 antirretrovirales para el tratamiento del sida se desarrollaron en un promedio de cuatro a cinco años, mientras que el promedio para un nuevo fármaco es de unos 12 años.



no son iguales respecto a enfermedades que se circunscriben a los países del tercer mundo, por lo que aún no hay medicamentos adecuados para muchas de las enfermedades infecciosas tropicales, como la tuberculosis, el dengue o la malaria. Apesar de ello, las enfermedades infecciosas y de parásitos son responsables por más de 40% de la carga total que las enfermedades causan a la sociedad,<sup>46</sup> además de que son dolencias que en teoría pueden tratarse. No obstante, esta situación está cambiando por diversas razones.

Una de dichas razones es la creciente movilización de organizaciones de enfermos y organizaciones no gubernamentales (ONG) que defienden sus intereses. Esta movilización ha hecho explícita la contradicción entre quienes representan los intereses de los millones de afectados por enfermedades infecciosas que no tienen cura, o cuyas medicinas no están a su alcance, y los representantes del capital farmacéutico transnacional y sus defensores, como la Organización Mundial de Comercio (OMC) o los gobiernos de Estados Unidos y los países europeos, que anteponen las ganancias a los intereses humanitarios.<sup>47</sup> En los últimos años las movilizaciones han logrado importantes avances, aunque no definitivos, en su favor, y en detrimento de los intereses del capital farmacéutico internacional. Han presionado, por ejemplo, para que países como Brasil comenzaran a producir medicinas genéricas para el tratamiento del sida, desconociendo la reglamentación de propiedad intelectual en patentes (TRIP) defendida por la Organización Mundial de Comercio.<sup>48</sup> Han obligado

a la industria farmacéutica a bajar los precios de los medicamentos para el sida que se venden en algunos países del tercer mundo.<sup>49</sup> Han obligado a que la OMC emitiera en 2001 la Declaración de Doha, que establece una flexibilización de la reglamentación de patentes, permitiendo que los países que sufren epidemias fabriquen genéricos que compitan con los medicamentos de marca, reconociendo de manera formal lo que ya se había conseguido por la vía práctica.<sup>50</sup> El Parlamento Europeo fue aún más allá y aprobó en 2002 que los medicamentos genéricos puedan venderse desde terceros países, superando así el problema de las naciones pobres que no pueden usufructuar el derecho de producir genéricos por falta de una industria farmacéutica interna.<sup>51</sup>

Otra razón ha sido la alarma que generan las movilizaciones de pobres y enfermos en defensa de sus derechos. En el último decenio se han constituido varias organizaciones que pretenden negociar entre el capital farmacéutico transnacional y las instituciones públicas y los organismos internacionales, con el propósito humanitario de solucionar el problema mediante donaciones y con objeto de contener las movilizaciones lo más posible dentro de los derechos de propie-

46. Organización Mundial de la Salud, *World Health Report 2002*, 2002 <[www.who.org](http://www.who.org)>.

47. J. Love, "US Consumer Groups Respond to Industry Capitulation in South Africa Drug Case", 2001 <[www.cptech.org/ip/health/sa/CPTEA04192001.html](http://www.cptech.org/ip/health/sa/CPTEA04192001.html)>, consultado el 5 de diciembre de 2002, y M. Angell, *op. cit.*

48. En 2001, luego de no llegar a un acuerdo con la transnacional Roche, productora de Nelfinavir, Brasil comenzó a producir genéricos, incumpliendo con los acuerdos de propiedad intelectual (TRIP) de la Organización Mundial del Comercio (J. Donnelly, "Brazil to Break AIDS Drug Patent", *Boston Globe*, 23 de agosto de 2001 <[www.globaltreatmentaccess.org/content/press\\_releases/a01/082301\\_BG\\_BRA\\_CL.html](http://www.globaltreatmentaccess.org/content/press_releases/a01/082301_BG_BRA_CL.html)>, consultado el 5 de diciembre de 2002).

49. Como consecuencia de la presión que la producción de genéricos provocó, Brasil consiguió negociar con la Merck una disminución de 65% en el precio del Indinavir y de 59% en el precio del Efavirenz (parte de la mezcla para combatir el sida. Véase Ministerio de Salud de Brasil, "Universal Access to Antiretroviral Therapy: The Brazilian Experience", *National STD/AIDS Program*, Brasil). "Los gigantes farmacéuticos —incluidas las estadounidenses Merck, Pfizer y Bristol-Myers Squibb— admitieron que podrían vender medicinas contra el sida en el mundo en desarrollo con un descuento de hasta 90% y aun así obtendrían ganancia" (J. Galeria, *op. cit.*).

50. Pero, no obstante este avance aparente, en la práctica no ha habido resultados en la reglamentación de esta declaración y Estados Unidos y otros países desarrollados insisten en la posición de las transnacionales farmacéuticas de limitar los países y las enfermedades que se incluyan en la declaración (B. Loff, "No Agreement Reached in Talks on Access to Cheap Drugs", *The Lancet*, vol. 361, 14 de diciembre de 2002).

51. B. Loff, "World Trade Organization Wrestles with Access to Cheap Drugs Solution", *The Lancet*, vol. 360, 23 de noviembre de 2002, p. 1670.

*La empresa Microsoft, que emplea un importante número de personal hindú especializado y que además está interesada en entrar con fuerza en el mercado, por medio de la Fundación Gates donó 100 millones de dólares para combatir el sida, y en los próximos tres años invertirá 400 millones de dólares*

dad.<sup>52</sup> Es el caso, por ejemplo, del Global Forum for Health Research, una fundación internacional independiente establecida en 1998 para corregir la brecha 10/90 en investigación en salud. El objetivo es buscar el reconocimiento internacional que el mercado no es el mejor asignador de recursos en ciencia y tecnología para el área más vital de la humanidad. Pero estas negociaciones son difíciles, y en el informe anual 2001-2002 el Global Forum for Health Research reconoce que el problema está en la misma situación que hace 11 años, cuando se fundó la institución.<sup>53</sup> Otros ejemplos son la Global Alliance for Vaccines and Immunisation, que incluye la Fundación Gates, o la Medicines for Malaria Venture.<sup>54</sup> Las mayores facilidades administrativas otorgadas en 2002 por el Parlamento Europeo y el gobierno de Estados Unidos para que los medicamentos genéricos entren al mercado una vez vencidas las patentes deben leerse como un resultado de esas luchas sociales, al tiempo que se busca garan-

tizar los derechos de propiedad con modificaciones que hagan más eficiente la producción privada de medicamentos.<sup>55</sup>

Otro motivo es la posibilidad de que se propaguen las epidemias en los países desarrollados. Las enfermedades infecciosas se han vuelto un problema global debido a las migraciones, el turismo y el comercio internacional, ya que bastan pocas personas infectadas para crear una epidemia en otros países. Hace menos de un siglo, cuando sucedía una epidemia todos los pasajeros y la tripulación del barco eran retenidos en cuarentena, en islas o en establecimientos aislados de las ciudades. Esto ya no es posible debido al movimiento más individual, diverso y descentralizado del turismo internacional. Unas 16 millones de personas mueren al año por enfermedades infecciosas, y a pesar de que 90% de esos casos ocurre en los países del tercer mundo la posibilidad de epidemias en los países desarrollados no se puede descartar. También el calentamiento global puede favorecer la expansión de las enfermedades tropicales a los países de clima templado, con consecuencias imprevistas una vez que se expandan en nuevos hábitat.

Una razón más es la crisis de los sistemas públicos de salud en los países desarrollados. A partir del decenio de los años noventa, los sistemas de salud de las naciones desarrolladas entraron en crisis como consecuencia del envejecimiento de su población y la reducción del tiempo de trabajo, sumado a que los costos de mantenimiento del sistema se basan en los salarios o las horas de trabajo, en lugar de las ganancias.<sup>56</sup> Como resultado, los presupuestos estatales no pueden mantener, con ese sistema de cobranza, una cobertura decorosa para toda la población.<sup>57</sup> En el caso de que sobrevenga una epidemia de alguna enfermedad *tropical*, la capacidad de reacción de estas instituciones es muy incierta, tanto por razones financieras como por el desconocimiento y la falta de experiencia en la atención por parte del personal de salud. Sin embargo, se trata de una posibilidad real, pues muchas de esas enfermedades no son exclusivas de países tropicales; por ejemplo, la malaria, a mediados del siglo XIX era una importante causa de muerte en muchas entidades de Estados Unidos, y aunque ahora los ecosistemas no son los mismos otras, como la tuberculosis, pueden tomar su lugar.<sup>58</sup>

52. Las exigencias de los enfermos se consideran brotes de inestabilidad política que pueden llevar a revueltas sociales. Un reciente discurso de la directora de la OMS es elocuente al respecto. Gro H. Brundtland, *op. cit.*

53. S. Ramsay, "No Closure in Sight for the 10/90 Health-research Gap", *The Lancet*, vol. 358, núm. 9290, 20 de octubre de 2001, p. 1348.

54. H. Kettler, "Narrowing the Gap. Between Provision and Need for Medicines in Developing Countries", The Office of Health Economics <[www.ohc.org/narrowing\\_the\\_gap.htm](http://www.ohc.org/narrowing_the_gap.htm)>, consultado el 5 de diciembre de 2002.

55. A. Rogers, "European Parliament Approves Pharma Law Overhaul", *The Lancet*, vol. 360, núm. 9343, 2 de noviembre de 2002, pp. 1397-1398.

56. R. Evans, M. Barer y T. Marmor (eds.), *op. cit.*

57. La European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations (EFPIA) calcula que el gasto en medicamentos de los sistemas de seguros de salud en Europa en 2001 duplicó los del decenio anterior (A. Rogers, *op. cit.*). Los gastos en medicamentos son los que crecen más rápido de todos los gastos de salud en Estados Unidos (M. Angell, *op. cit.*).

58. P. Farmer, *op. cit.*

Un motivo más es la eventualidad de que se usen virus o bacterias como armas terroristas. El problema se considera en Estados Unidos como de seguridad nacional, como lo indica la formación de un grupo específico en la Agencia Central de Inteligencia (CIA).<sup>59</sup> Esta posibilidad obliga a que se disponga de información, infraestructura y materiales para el combate de enfermedades infecciosas. Ejemplo de ello es el propósito del gobierno de Estados Unidos de vacunar a toda su población contra la viruela, enfermedad supuestamente erradicada.

Otra razón es el incremento de los costos derivado del deterioro de la fuerza de trabajo en las zonas de mayores epidemias. En una nota de la revista *The Economist* del 5 de octubre de 2002 se plantea la preocupación de los empresarios de Sudáfrica por la epidemia del sida. Varias compañías mineras comenzaron en 2002 a pagar los medicamentos para sus obreros infectados. A pesar de que esto puede significar un aumento de más de 5% en los costos, resulta más barato que capacitar a nuevos trabajadores con el riesgo de no saber cuánto tiempo estarán sanos. Y no sólo las empresas en funcionamiento se preocupan por las epidemias. El riesgo de las nuevas inversiones de capital aumenta de manera significativa en los lugares que padecen epidemia. En la India, un promisorio mercado para la industria de la computación, puede diezmarse la población como consecuencia del sida: se calcula que en 2010 habrá de 20 a 25 millones de infectados. La empresa Microsoft, que emplea un importante número de personal hindú especializado y que además está interesada en entrar con fuerza en el mercado, por medio de la Fundación Gates donó 100 millones de dólares para combatir el sida, y en los próximos tres años invertirá 400 millones de dólares, la mayor inversión de la empresa fuera de Estados Unidos. Los intereses de mercado pueden a veces supeditarse a los humanitarios.<sup>60</sup> En los Países Bajos la organización sin fines de lucro Lange's International Antiviral Therapy Evaluation Center propuso este acuerdo entre el sector privado y las empresas farmacéuticas.<sup>61</sup> Esta situación genera una

fuerte contradicción entre el capital de la industria farmacéutica y el que se destina a otras esferas de la actividad económica, que presiona a sus gobiernos para que asuman la responsabilidad de la salud pública, con lo que están a favor del abaratamiento de los medicamentos y en contra del capital farmacéutico.

El resultado general de estos cambios es aún incierto. Dos modelos compiten: la orientación de los fondos públicos nacionales e internacionales por las grandes empresas farmacéuticas por medio de asociaciones público-privado, o el control del sistema de salud por el sector público. Por un lado, la industria farmacéutica está perdiendo terreno, y las organizaciones que defienden a los enfermos han conseguido importantes victorias, a pesar de que cada paso lleva años y, por tanto, millones de muertos para alcanzarlo. Pero ese triunfo no es definitivo. Hay, por otro lado, una gran preocupación de gobiernos e instituciones internacionales por *hacer entrar en razón* a la industria farmacéutica, llevándola a participar en acuerdos multilaterales que pueden implicar disminución o aumento de sus ganancias, pero con el propósito no explícito de garantizar la defensa de la propiedad privada de los derechos intelectuales y del sistema de mercado en general. Una vez más, el problema de la salud se inclina entre la salud pública y los sistemas privados de salud. Entre esos dos polos, o en su combinación, se debate la situación actual.

#### LOS CAMINOS QUE SE VISLUMBRAN Y LAS ENSEÑANZAS

En 1997 hubo una reunión privada auspiciada por el World Business Council on Sustainable Development y la presidencia de la Asamblea General de la ONU, en el que 37 participantes —la mayoría representantes de corporaciones— discutieron las posibilidades de acuerdos multipartidarios en la orientación de los fondos de las Naciones Unidas. Éste fue el arranque formal de lo que hoy en día son decenas de asociaciones público-privadas.<sup>62</sup> Un año después, el Banco Mundial y la OMS anunciaban el llamado a este tipo de acuerdos.<sup>63</sup> Dichas alianzas son organizaciones sin fines de lucro que reúnen a organizaciones no gubernamentales (ONG), miembros de la sociedad civil (académicos, instituciones filantrópicas, instituciones públicas nacionales e internacio-

59. Agencia Central de Inteligencia, *The Global Infectious Disease Threat and Its Implications for the United States*, 2000 <[www.cia.gov/cia/publications/nie/report/nie99-17d.html](http://www.cia.gov/cia/publications/nie/report/nie99-17d.html)>, consultada el 8 de diciembre de 2002.

60. "Editorial", *The Lancet*, vol. 360, núm. 9346, 23 de noviembre de 2002 <[www.thelancet.com](http://www.thelancet.com)>.

61. "Después de seleccionar tratamientos simples, el grupo holandés se acercó a los grandes empleadores en África. Lange consideró que las empresas que se enfrentan a 'la pérdida de la mitad de su fuerza de trabajo calificada' pueden contar con mayor motivación, recursos y organización para subsidiar el tratamiento de sida que varios gobiernos anfitriones" (B. Gellman, "A Turning Point that Left Millions Behind; Drug Discounts Benefit Few While Protecting Pharmaceutical Companies' Profits Series: Death Watch: Aids, Drugs and Africa", *The Washington Post*, 28 de diciembre de 2000).

62. D. Korten, *The United Nations and the Corporate Agenda*, 1997 <[www.globalpolicy.org/reform/korten.htm](http://www.globalpolicy.org/reform/korten.htm)>, consultado el 30 de diciembre de 2002.

63. M. Reich, "Public-private Partnerships for Public Health", en M. Reich (ed.), *Public-private Partnerships for Public Health*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 2002.

nales) y las empresas farmacéuticas. Constituyen un mecanismo de coordinación de investigación y desarrollo, así como de obtención de fondos. El objetivo es reducir la desigualdad en la salud, fomentar la investigación en áreas poco lucrativas y facilitar el acceso a vacunas y medicinas para sociedades sin el suficiente poder adquisitivo.

¿Por qué son necesarios estos acuerdos? La globalización trae consigo una acusada concentración de la riqueza. Varias corporaciones transnacionales tienen ventas anuales superiores al PIB de decenas de países. Para ellas, los organismos internacionales que recogen fondos de los gobiernos son espacios demasiado democráticos de decisión. La presión de estas corporaciones sobre los gobiernos ha llevado al retiro o la demora en el aporte de los fondos y la consecuente crisis financiera de, por ejemplo, las Naciones Unidas y sus diversos sectores. Una vez creado el problema, el apoyo de grandes empresas se convierte en elemento de sobrevivencia para las instituciones. La asociación público-privada que se formó con el Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI) en 1999 no hubiese surgido de no ser por el aporte inicial de la Fundación Gates por 750 millones de dólares, mayor que las posteriores entregas de la OMS y otros países y fundaciones.

También prevalece el dogma de que el mercado es el único mecanismo para solucionar todo tipo de problema. Cuando un fenómeno no corresponde a las expectativas, como en el caso de la salud, se trata de una falla del mercado. Frente a este problema los economistas ortodoxos no encuentran más que dos posibilidades: *jalar o empujar (pull o push)*. La primera consiste en estimular la producción y la segunda en alentar el consumo. Ambas posibilidades se financian mediante subsidios y donaciones que sólo pueden provenir, según ese razonamiento, de quienes tienen, o sea, las corporaciones. Además, si las organizaciones públicas internacionales no participan, quedan *fuera de la jugada*, ya que las corporaciones pueden suscribir acuerdos multilaterales con gobiernos y entre empresas, con efectos mayores que los programas de estas instituciones internacionales. Por otra parte, a las corporaciones les interesa que las Naciones Unidas y el Banco Mundial aparezcan como asociados, por el carácter de imparcialidad que confieren.

Otro argumento, que se utiliza mucho en los medios académicos, es considerar que las enfermedades son una causa de la falta de desarrollo.<sup>64</sup> Se argumenta que en la mayoría de los países africanos al sur del Sáhara las epidemias de sida o ma-

laria son un impedimento para su desarrollo; por tanto, el inmediato tratamiento de esos flagelos sería un impulso. Esta interpretación parte de tres supuestos relacionados. El primero es que no hay relación causal entre pobreza y enfermedad, sino que la cura de la enfermedad puede conducir a la salida de la pobreza.<sup>65</sup> El segundo es que la única forma de solucionar el problema es por medio de mecanismos de mercado que respeten los derechos de patente. Así, las corporaciones farmacéuticas serían las encargadas de la producción, mientras el problema estaría en la falta de mercado interno, que debería de ser sustituido por donaciones que sólo podrían venir de las asociaciones público-privadas. Éstas no tendrían las trabas burocráticas de los grandes organismos internacionales, y podrían ser más eficaces en la atención de los problemas. Aunque habría que decir, en contra de este último argumento, que las negociaciones entre la OMS y las empresas farmacéuticas comenzaron en 1991 y hacia finales de 2002 sólo se había logrado un acuerdo de subsidios en unos cuantos países africanos; en el ínterin, otras naciones (Tailandia, la India, China, Brasil, etcétera) elaboraron sus propios genéricos, un camino mucho más rápido que las negociaciones entre las compañías farmacéuticas que compiten entre ellas y los organismos internacionales que pretenden continuar —al menos públicamente— orientando las alianzas público-privadas.

En el campo de la salud, muchas de ellas surgieron como resultado de la lucha por el mercado y los derechos de propiedad intelectual. Como parte de los tratados de libre comercio de la OMC, 123 países firmaron el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual (TRIP) que entró en vigor en 1995. Ese tratado obliga a los países a respetar los períodos —20 años para los productos farmacéuticos— de derecho de propiedad. Durante ese tiempo no se pueden producir medicamentos genéricos equivalentes a los de la marca que tiene la patente. O sea, la marca tiene el monopolio durante ese lapso. Esta ventaja explica que las transnacionales farmacéu-

64. J. Sachs, "Health Spending and the Poverty Trap", *s/f* <[www.dse.de/ef/web02/sahcs.htm](http://www.dse.de/ef/web02/sahcs.htm)>, consultado el 19 de diciembre de 2002.

65. La hipótesis de que la enfermedad es el impedimento al desarrollo fue puesta a prueba por Brown en la isla Sardinia. Después de la segunda guerra mundial la Fundación Rockefeller emprendió con éxito una campaña para erradicar el mosquito transmisor de la malaria. Pero el esperado desarrollo económico no se materializó. Brown calculó que la malaria consume 4.6% de las calorías en la víctima, sin embargo, el macroparasitismo de los terratenientes consume, en forma de renta, 62% de las calorías. Con ello muestra que las relaciones de producción, y no la enfermedad, determinan la pobreza. Para los campesinos, los problemas de la isla procedían de los conflictos por la tenencia de la tierra y la malaria era una consecuencia, no una causa, de su pobreza. En Ceilán, aún en plena guerra mundial, el control de la malaria reportó beneficios a los propietarios de las plantaciones de té y muy pocos a los campesinos (W. Muraskin, *Vaccines for Developing Economies. Who Will Pay?*, The Albert B. Sabin Vaccines Institute, New Canaan, 2001).



ticas presionen a los países para que establezcan en su legislación derechos de propiedad intelectual. Ya desde 1993 el gobierno de Estados Unidos, reflejando los intereses de las transnacionales farmacéuticas, comenzó a pugnar por expandir las patentes en todo el mundo.<sup>66</sup> Pero, debido a la epidemia del sida, algunos países como la India, China, Tailandia y Brasil comenzaron a producir, a fines de los noventa y principios del siglo XXI, remedios genéricos que competían con los de marca con patente. Incluso Sudáfrica, luego de un largo juicio en la Suprema Corte de Justicia de ese país, consiguió el aval del tribunal para producir remedios genéricos, en contra del bloque formado por 39 compañías farmacéuticas transnacionales. Con ello el lucrativo mercado de los medicamentos para tratar el sida se viene abajo. Para que el lector tenga una idea, en Estados Unidos el tratamiento cuesta hasta 15 000 dólares por año. En otros países desarrollados donde se respetan los derechos de patente el tratamiento no baja de los 9 000 dólares anuales. Pero Brasil ya está produciendo los medicamentos por menos de 3 000 dólares anuales y la India los ofrece a 300. Como señaló la representante de la industria farmacéutica de Sudáfrica después del fallo en su contra, el problema es que sienta un precedente: ese país “puede representar menos de 1% de las ventas mundiales de medicinas, el precedente de permitir que un gobierno conculque los derechos de las farmacéuticas tendría efectos difíciles de calcular”.<sup>67</sup> La declaración de emergencia sanitaria de un país

y la posibilidad de emitir licencias para producir remedios genéricos se puede expandir como pólvora, con lo que las compañías farmacéuticas perderían millones de dólares. Por ello se embarcaron en la creación de las asociaciones público-privadas con el propósito de contrarrestar tales iniciativas.

El banco de datos de la Initiative on Public-Private Partnerships for Health tenía registrados a finales de 2002 79 asociaciones que respondían a los más diversos criterios de formación, participación y toma de decisiones. La Internacional AIDS Vaccine Initiative, fundada en 1996, pretende acelerar el desarrollo de las vacunas contra el HIV/sida. La Global Alliance for Vaccines and Immunization, establecida en 1999, tiene el propósito de facilitar la inmunización de los niños de los países pobres, así como estimular a la industria farmacéutica para que elabore vacunas vitales para países pobres. Otro ejemplo es la Medicines for Malaria Venture, también fundada en 1999 como resultado de conversaciones entre la OMS y la Federación Internacional de las Asociaciones de Productores Farmacéuticos y con el propósito de desarrollar vacunas contra la malaria.

Este tipo de asociaciones se presenta como una propuesta en la que todos ganan: los enfermos, los organismos internacionales, las empresas farmacéuticas. Pero esta visión algo romántica esconde las importantes diferencias de intereses entre los actores. El de las empresas es siempre la ganancia. Y la ganancia se logra produciendo medicinas para personas enfermas. Es mejor un pueblo enfermo con poder adquisitivo que uno sano. Es mucho más rentable producir medicinas para tratamientos de larga duración que vacunas que se aplican pocas veces en la vida de las personas. Por eso el mercado de las vacunas no representa más que 2% de las ventas

66. B. Gellman, “An Unequal Calculus of Life and Death: As Millions Perished in Pandemic, Firms Debated Access to Drugs; Players in the Debate over Drug Availability and Pricing”, *Washington Post*, 27 de diciembre de 2000.

67. R. Block, “AIDS Activists Win Skirmish in South Africa. Judge Widens Scope of Case to Detrimento of Drug Companies”, *The Wall Street Journal*, 7 de marzo de 2001.

de las compañías farmacéuticas. La declaración de un alto dirigente de una empresa farmacéutica respecto del sida hace patente estos intereses: "Lo mejor de los medicamentos contra el sida es que se deben tomar de continuo".<sup>68</sup> Por el contrario, el interés de la salud pública es que la gente esté sana y no enferma; es mejor menos medicinas y menos atención médica. Es evidente que se trata de dos agentes con intereses diametralmente opuestos. Cómo pueden estas asociaciones alcanzar resultados óptimos para ambas partes es en verdad difícil de imaginar. Esto ha desatado muchas críticas y reclamos.<sup>69</sup> La historia de los últimos 10 años muestra que bajo el velo de un exitoso camino del desarrollo de la salud mundial se esconde la apropiación de la salud pública por la empresa privada. Esto se puede ver, con claridad, con cuatro constantes que se repiten en la mayoría de las asociaciones público-privadas de forma conjunta o combinada. La primera es el del respeto a las patentes. Aquéllas son cuidadosas en garantizar este derecho. Incluso la OMS que participa en varias de las más importantes asociaciones tiene una posición contraria a la fabricación de genéricos. Pero es la garantía de las patentes lo que ha encarecido los medicamentos. Es su garantía lo que hace que se investigue en aquellas enfermedades de ricos. Es su garantía lo que hace que se investigue en tratamientos de larga duración y poco en vacunas. Es su garantía, en definitiva, la que ha creado tal disparidad en la distribución de la salud en el mundo.

La segunda es la defensa de las nuevas vacunas. Como existen muchas vacunas no patentadas, las empresas farmacéuticas sólo se incorporan a dichas asociaciones si se trata de enfermedades de cuyas vacunas tengan patente vigente o que puedan patentar en el futuro. Si son vacunas de enfermedades de países pobres es necesario que se trate de nuevas vacunas que se puedan patentar, no de vacunas cuyas patentes ya vencieron y no ofrecen mayor lucro. Esto crea la posibilidad de que un país sea inmunizado contra una enfermedad que tiene vacuna reciente y no serlo para otras enfermedades cuyas vacunas existen desde hace años.<sup>70</sup>

La tercera es el mercado selectivo. Las empresas sólo se interesan por las multicitadas asociaciones que trabajen en ciertos países, mientras se garanticen los altos precios de los medicamentos en las naciones desarrolladas y en otras en

desarrollo con amplios mercados como Brasil, México o la India. Con ello, disminuyen los precios de sus productos en algunos países africanos, colaboran con donaciones y participan en los esfuerzos de los organismos internacionales y usan dichos países como ejemplos de propaganda. Mientras tanto, millones de enfermos en otros países e incluso los pobres de los países desarrollados que no tienen acceso a los medicamentos baratos se quedan en el camino.

La cuarta es su política de la doble cara. Por un lado, hacen acuerdos que aparecen en los periódicos como ejemplos de su interés humanitario. Por otro, continúan presionando a los gobiernos para que impongan sanciones a los países que emiten licencias o producen medicamentos similares a los de patente para combatir sus epidemias. Un reporte de Oxfam ilustra y cuantifica este tipo de acciones por parte de las compañías farmacéuticas ante el representante de comercio de Estados Unidos para que incluya sus demandas en los acuerdos de la OMC o establezca sanciones bilaterales con los países acusados.<sup>71</sup>

Por otra parte, hay toda una ideología que pugna desde dentro de las empresas para mejorar su imagen internacional, en especial en cuestiones como el medio ambiente, la salud de los trabajadores, las minorías, las relaciones de género y la salud en general. En el tema del ambiente, por ejemplo, las grandes empresas hacen importantes esfuerzos por ser respetuosos del medio ambiente y las industrias con tecnología más avanzada aplican mayores controles y políticas para ello con objeto de competir con ventaja en el mercado. Las frecuentes donaciones de las transnacionales farmacéuticas a los países pobres son parte de esta política de imagen frente al consumidor. La empresa de inversiones Calvert, por ejemplo, basa su cartera de inversiones en requisitos sociales que las empresas deben de cumplir (lugar de trabajo, medio ambiente, derechos indígenas, etcétera) y tiene entre su lista varias empresas farmacéuticas de gran porte. Es probable que en un futuro cercano, se sumen a esos requisitos algunos relacionados en específico con el compromiso con la salud pública.

Frente a estas novedades se puede concluir que la crisis de la salud ha dejado, por lo menos, tres grandes enseñanzas.

a] La primera es que la industria farmacéutica se regula por la ganancia, por lo que no puede ser solución para los problemas de salud del mundo. La industria farmacéutica argumenta que, gracias a ella, la humanidad ha elevado su esperanza de vida y mejorado su bienestar. Sin embargo, como

68. B. Gellman, *op. cit.*

69. R. Horton, "WHO: The Casualties and Compromises of Renewal", *The Lancet*, vol. 359, 4 de mayo de 2002, pp. 1605-1611; S. Boseley, "Unhealthy Influence", *The Guardian*, 6 de febrero de 2002; A. Hardon, *op. cit.*, y T. Hancock, "Caveat Partner: Reflections on Partnership with the Private Sector", *Health Promotion International*, vol. 13, núm. 3, pp. 193-195.

70. A. Hardon, *op. cit.*

71. Oxfam, *US Bullying on Drug Patents: One Year after Doha*, Oxfam Briefing Paper, núm. 33, Washington, 2002.

se señaló, hay claras pruebas de que el aumento del nivel de vida en general —mas allá de las políticas de salud— conduce a una disminución de las enfermedades y aumenta la esperanza de vida. Esto no significa que la industria farmacéutica no tenga un papel importante, pero éste es relativo y está subordinado al entorno en que se aplican sus medicamentos. En un marco de globalización de la pobreza no hay medicina que, por sí sola, solucione los problemas de salud. Pero tampoco hay gran mérito en los avances de la industria farmacéutica, pues son resultado de sus esfuerzos por obtener ganancias. La cuestión no está en lo que hace, sino en lo que deja de hacer. La industria farmacéutica no investiga enfermedades cuyos portadores no constituyan un mercado importante y antepone los intereses de mercado —como corresponde a cualquier empresa— al sufrimiento de millones. Muchos consideran que es hora de que los gobiernos o consejos internacionales supervisen, reglamenten y controlen la industria farmacéutica. No obstante, eso ya ha demostrado su dificultad en procesos en que la industria farmacéutica participa, como en mecanismos administrativos de certificación de medicamentos, registro o mantenimiento de patentes, etcétera. Cuando, por el contrario, las movilizaciones populares han presionado para que los gobiernos busquen formas menos mercantiles de atender los problemas de salud, el resultado ha sido notorio y mucho más rápido, como en el caso de la producción de genéricos para combatir el sida en Brasil, la India, Tailandia, China y otros países.

b] La segunda es que la producción pública de medicamentos y el combate a los derechos de propiedad han mostrado su eficacia relativa, como alternativa al mercado, para solucionar los problemas de salud. Y, lo que es más importante, ésta sólo se alcanza mediante la movilización social. El caso del sida es el más ilustrativo, y Brasil un ejemplo palmario. Antes de 1996 las invenciones y el desarrollo de medicamentos no podían patentarse en Brasil. En 1996, por presión de Estados Unidos, y como resultado de la constitución de la OMC, el gobierno brasileño aprobó una ley de patentes para los productos farmacéuticos. En 2001 por presiones de la sociedad civil y las organizaciones de enfermos rompe el acuerdo internacional de patentes y libera la producción de medicamentos genéricos que son competencia de los de marca importados para atender a los enfermos de sida.<sup>72</sup> En Brasil se producían desde 1998 copias de drogas no patentadas y en

72. J. Donnelly, *op. cit.*, y M. Harrington, *Brazil: What Went Right? The Global Challenge of Access to Treatment & the Issue of Compulsory Licensing*, 10th National Meeting of People Living with HIV and AIDS, Río de Janeiro, 3 de noviembre de 2000 <<http://www.aidsinfo.org/tag/activism/brazil.html>>, consultado el 10 de diciembre de 2002.

---

*En 1996, por presión de Estados Unidos, y como resultado de la constitución de la Organización Mundial de Comercio, el gobierno brasileño aprobó una ley de patentes para los productos farmacéuticos. En 2001 por presiones de la sociedad civil y las organizaciones de enfermos rompe el acuerdo internacional de patentes y libera la producción de medicamentos genéricos que son competencia de los de marca importados para atender a los enfermos de sida*

---

2001 consiguió fabricar todos los componentes de la mezcla necesaria para tratar el sida. El resultado ha sido múltiple. Por un lado, se ha edificado una capacidad nacional para producir algunas de las drogas que antes eran importadas, con la disminución de la dependencia tecnológica. Por otro, ha habido un fuerte descenso de los precios, tanto porque los medicamentos genéricos son más baratos (hasta cinco o seis veces) que los importados, como porque transnacionales como la Merck acordaron, en consecuencia, bajar el precio de sus medicamentos en 65 y 59 por ciento (Indinavir y Efavirenz respectivamente). De 1996 a 2001 el costo del tratamiento del sida disminuyó 73%, con tendencias decrecientes, según el Ministerio de Salud.<sup>73</sup> En ello influyó que se produjeran

73. A. Vakhovskiy, "Winning the War on AIDS, Brazil Style", Dartmouth Free Press, 8 de octubre de 2001 <[www.uwire.com/content/topops081001001.html](http://www.uwire.com/content/topops081001001.html)>, consultado el 18 de diciembre de 2002.

en el país, al propiciar la reducción del presupuesto necesario y la economía de divisas. Esa disminución de los precios permitió ampliar la atención a más pacientes. Por último, Brasil puede vender medicamentos a terceros países que no tengan leyes de patentes para el caso o emitan licencias obligatorias. En Brasil ocurrió lo opuesto a lo que pregonan los defensores del libre mercado y de los derechos de propiedad intelectual: en lugar de que el régimen de patentes atrajera capitales, fomentara la industria nacional, abaratará los productos y atendiera mejor a la población, esto fue resultado de la quiebra de los acuerdos internacionales de patente.<sup>74</sup> Este éxito debe contrastarse con el largo sufrimiento de Sudáfrica, que buscó el camino de la negociación con las transnacionales farmacéuticas (Treatment Action Campaign). Pero la eficacia de la producción estatal es relativa. La presión de las transnacionales farmacéuticas y de los países desarrollados que las apoyan siempre está presente. Además, no es lo mismo producir el medicamento que hacerlo llegar al usuario. Para esto se necesitan mecanismos de control por parte de la población. Las movilizaciones conducen a avances significativos, pero una vez que disminuyen cabe esperar retrocesos en las políticas públicas. Hacen falta mecanismos de monitoreo permanentes. En materia de medio ambiente las certificaciones hechas por terceras partes son tibios intentos de control de la producción por parte de los consumidores. Es probable que se instrumenten mecanismos semejantes en el área de la salud y la producción de medicamentos.

c) La tercera enseñanza es que el proceso de globalización no debe entenderse sólo en términos de las leyes económicas capitalistas, sino que los acuerdos de carácter humanitario representan un camino mucho más sólido para solucionar los problemas de salud. Las transnacionales farmacéuticas, así como la posición de los gobiernos de los países desarrollados en el tema de los medicamentos, consideran la globalización sólo desde el punto de vista económico y de las leyes del mercado. En la actualidad está en marcha una discusión ardua sobre la instrumentación de la Declaración de Doha en la OMC. Los países desarrollados, encabezados por Estados Unidos y la Unión Europea, pero con la participación activa de Canadá, Japón, Suiza y otros, están promoviendo los intereses de las transnacionales farmacéuticas contra los más elementales derechos de salud de los países pobres. Cualquier oposición a los acuerdos de la OMC se considera un atenta-

do a la globalización. Pero varias ONG ya han planteado una visión mucho más amplia del proceso de globalización. La Treatment Action Campaign, por ejemplo, argumenta que la globalización de los derechos humanos —un acuerdo firmado en 1948 por más de 140 países— es más amplia y debe considerarse jerárquicamente superior a uno restringido a la esfera del comercio de determinados productos. La declaración garantiza, entre otras cosas, la atención médica.<sup>75</sup>

Los próximos años serán decisivos en el reacomodo de las fuerzas políticas, y esto tendrá repercusiones importantes en millones de personas enfermas y de las futuras generaciones. El resultado es aún incierto, pero dos opciones —no necesariamente contrapuestas— se presentan. Por un lado, la representada por los voceros de los países desarrollados y los organismos internacionales que buscan acuerdos multipartidarios que mantengan la hegemonía del mercado y de las grandes empresas farmacéuticas en su control. Por otro, la representada por las ONG y los movimientos que representan los intereses de los enfermos y buscan dar independencia de decisión a los países para atender sus problemas de salud y anteponer los criterios humanitarios a los intereses económicos.

## CONCLUSIONES

**H**ace más o menos un decenio que se emprendió una lucha social en favor de la salud de millones de enfermos que no tienen acceso a medicamentos adecuados, sea por la carencia de recursos económicos, sea por la falta de medicamentos y con frecuencia ambas.

El papel de la ciencia y la tecnología es crucial en esta lucha. Todos los bandos reconocen que no se investiga, no se investiga lo suficiente o no se concluyen las investigaciones en aquellas enfermedades cuyos portadores no tienen poder de compra de medicinas. Ésta es una clara muestra de que la ciencia y la tecnología en materia de producción de medicamentos no se destina a satisfacer las necesidades de la mayoría de los enfermos del mundo, sino sólo de los países y sectores más ricos.

75. Artículo 25. 1) Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad" (Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948 <<http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>>, consultado el 19 de diciembre de 2002).

74. J. Bermudez, R. Epsztejn, M.A. Oliveira y L. Hasenclever, *Access to Drugs, the WTO TRIPS Agreement, and Patent Protection in Brazil: Trends, Perspectives, and Recommendations to Help Find Our Way*, MSF/DND Working Group, 2002.



Esta contradicción ha llevado a movilizaciones populares y a la formación de ONG que defienden los intereses de los enfermos, pero también a una fuerte reacción por parte de las principales industrias farmacéuticas y los gobiernos de los países desarrollados. Un problema sectorial de salud se ha transformado en uno global de disputa entre los derechos de los países ricos y pobres y, dentro de éstos, de las clases perjudicadas y beneficiadas por tales conflictos.

La búsqueda de una solución está en la mesa de negociaciones. Es una necesidad imperiosa, tanto porque se ha convertido en un problema de seguridad pública, como porque en los países con epidemias se hace imposible la propia reproducción del capital en determinadas áreas, y preocupa a varios sectores capitalistas. Además, el tráfico mercantil y de personas, el calentamiento global y la posibilidad de acciones terroristas son objeto de atención de los servicios de salud de los países desarrollados. A esto se suma el hecho de que los sistemas públicos de salud en los países desarrollados están en quiebra, y las exigencias de los ciudadanos tienen un efecto decisivo en las elecciones políticas, sobre todo el sector de tercera edad que más consume medicamentos y más rápidamente crece en la pirámide demográfica de esos países.

Las Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud y los gobiernos de los países desarrollados buscan soluciones a que las principales transnacionales farmacéuticas mantengan el control de la ciencia y la tecnología. Para ello

se formaría un gran fondo basado en donaciones para producir medicamentos contra las principales enfermedades infecciosas de los países tropicales a precios baratos. Ello sería un subsidio directo para las transnacionales farmacéuticas y les garantizaría los derechos de propiedad intelectual. El problema es el tiempo que implica esta solución. En el caso del sida las negociaciones entre la industria farmacéutica y la OMS comenzaron en 1991. A más de 10 años nada se ha avanzado por ese camino, más allá de grandilocuentes declaraciones.

La experiencia de un decenio ya ha mostrado que el mejor camino para superar la distancia entre investigación y desarrollo de medicamentos y las necesidades sociales de los pobres es la autonomía de los países en materia de producción de medicinas. Varios países del tercer mundo tienen ya una infraestructura que les permite producir copias de medicamentos patentados en escala masiva y efectuar investigación orientada a satisfacer las necesidades de su población si se dispone de una política pública apropiada.

Por la vía del mercado con dificultad podrá lograrse la producción de medicamentos para satisfacer las necesidades sociales. En consecuencia, deberá recaer en manos del sector público la producción y la asistencia completa a la salud de la población. Y aun con ello faltarán organizaciones que respondan a los consumidores para supervisar y hacer auditorías permanentes de los sistemas tanto públicos como privados. 



Las reglas de origen se refieren a una normativa de fondo para identificar la procedencia de un bien importado. Como toda norma, deben cumplir procedimientos formales que se relacionan con los costos de transacción en dos niveles: uno, minimizar el gasto que hace el sector público para administrar las reglas de origen mediante una eficaz fiscalización, y dos, que los trámites sean sencillos para facilitar el comercio externo a los agentes económicos.

Este trabajo se centra en los procedimientos asociados al cumplimiento de las normas de origen y luego se aborda el tema desde el punto de vista de la facilitación del comercio. Por otra parte, a pesar de que todavía no existe un concepto único para dicho término, en todas sus definiciones están presentes los procedimientos aduaneros y en la mayoría se hace referencia a las normas de origen.

El presente estudio trata de las normas de origen y de sus procedimientos en relación con los bienes, ya que el análisis de estos asuntos todavía no se ha extendido lo suficiente a los servicios. Con todo, es importante mencionar que aunque se trate de un bien final, los servicios comerciales evidentemente están considerados en el precio de los insumos importados, por lo cual integran su valor final de exportación. Por otra parte, de todas las clases de normas de origen exis-

tentes, se analizan las de los principales acuerdos de integración económica (AIE) suscritos por países miembro de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) entre sí o con otras regiones del mundo, y se incluyen, de manera puntual, comentarios respecto a procesos de negociación aún inconclusos.

Dado que Chile y México se destacan de los demás miembros de la ALADI porque han suscrito por su cuenta un gran número de AIE con varias regiones del mundo, el presente trabajo se concentra en ambos países. Se trata de responder por qué pese a que tanto Chile como México son miembros de la ALADI su actual AIE, a diferencia del anterior, no utiliza las normas de origen de la ALADI ni sus procedimientos, sino que toma como modelo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La elección de Chile y México también se basa en que son los dos únicos países de la ALADI que tienen individualmente AIE con la Unión Europea, en los cuales las normas de origen y sus procedimientos son muy similares. Además, tanto Chile como México han hecho esfuerzos para reformar las aduanas y facilitar el comercio internacional.

El documento se apoya en bibliografía especializada, en los propios textos de los AIE examinados y en entrevistas a funcionarios públicos y privados vinculados al tema en Chile y en México. Mediante un examen comparativo se abordan fundamentalmente las tres familias de normas de origen señaladas con sus respectivos procedimientos: de la ALADI, del TLCAN y de la Unión Europea. Para finalizar, las conclusiones se agrupan en tres ámbitos: las cuestiones de fondo de las normas de origen; sus aspectos formales, y reflexiones finales.

\* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile <mizam@eclac.cl>. Las opiniones expresadas en este artículo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la CEPAL.

## El concepto

Las normas de origen son el conjunto de requisitos que debe cumplir el proceso productivo<sup>1</sup> de una mercancía final en lo tocante a la utilización de insumos y de bienes intermedios para definir su nacionalidad, si es el caso de un país o de un AIE. Esto es importante desde los puntos de vista estadístico, técnico-productivo, económico y de comercialización internacional, pero principalmente para que un producto se beneficie de las preferencias aduaneras.

Las normas de origen se dividen en preferenciales y no preferenciales. Las primeras se aplican con base en un acuerdo comercial selectivo que otorga un trato comercial favorable sólo a uno de sus miembros, a varios o a todos; además, pueden ser contractuales o autónomas.<sup>2</sup> Las contractuales corresponden a las de un AIE. Un tercer tipo, las autónomas, operan en el marco de programas internacionales, como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) que aplican algunos países industrializados en favor de las importaciones de ciertos países en desarrollo.<sup>3</sup> Así, Estados Unidos tiene la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, mientras que la Unión Europea hace lo propio con sus antiguas colonias de África, el Caribe y el Pacífico mediante la Convención de Lomé, ahora llamado de Cotonou.

Las normas de origen no preferenciales se aplican al comercio internacional que se realiza fuera de todo acuerdo que otorgue algún privilegio. Este asunto compete en especial a la Organización Mundial de Comercio (OMC).

1. E. I. Kingston, "The Economics of Rules of Origin", en E. Vermulst, P. Waer y J. Bourgeois (eds.), *Rules of Origin in International Trade. A Comparative Study*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1994.
2. Centro de Trámites de Exportación de El Salvador (Infocentrex), *Conociendo sobre normas de origen*, Nota Técnica, año 4, núm. 1, El Salvador, febrero de 2002.
3. Con relación al origen del SGP, véanse los siguientes documentos del Proyecto de Cooperación Técnica de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD): sobre acceso al mercado, leyes comerciales y preferencias: *Resumen de las normas de origen del Sistema Generalizado de Preferencias* (INT/97/AO6, UNCTAD/TAP/133/Rev.7), febrero de 1999; *Sistema Generalizado de Preferencias: manual sobre el esquema de los Estados Unidos de América* (INT/97/AO6, UNCTAD/ITCD/TSB/MISC.58), agosto de 2000; *Sistema Generalizado de Preferencias: manual sobre el esquema del Canadá* (INT/97/AO6, UNCTAD/ITCD/TSB/MISC.66), diciembre de 2001, y *Generalized System of Preferences: Handbook on the Scheme of Japan 2002/2003, Assistance to Countries of the Asian Region on NMF and Preferential Tariffs Negotiations and GSP Utilization* (RAS/97/A18, UNCTAD/ITCD/TSB/MISC.42/Rev. 2), versión sin publicar, junio de 2002.

## Los principios básicos

Los principios más importantes de las normas de origen son: 1) *la simplicidad*: deben ser claras y transparentes para minimizar la posibilidad de que se apliquen de manera discrecional o fraudulenta; 2) *la predictibilidad*: deben ser estables para que el sector productivo actúe estratégicamente, y 3) *la administrabilidad*: se deben administrar con eficiencia y verificarse.

## Las normas de origen en el ámbito mundial

Aunque la importancia de las normas de origen ha sido creciente, aún no se cuenta con una definición internacional precisa sobre las condiciones que determinan la procedencia de una mercancía. En efecto, el primer documento que considera este tema en escala mundial es la Convención Internacional sobre la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, cuya versión original, elaborada por el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), entró en vigor en 1974. Con todo, su cumplimiento no tiene carácter vinculante.

Por su parte, el Convenio de Kioto establece dos formas para definir un producto originario:

1) Cuando la mercancía se produce enteramente en un territorio.

2) Cuando éste no es el caso y el bien final incorpora insumos de otros orígenes es necesario que tal producto haya sufrido una transformación significativa o suficiente. Para esto se establecieron los siguientes tres criterios o métodos fundamentales que suelen usarse de manera complementaria:<sup>4</sup>

a) *Cambio de partida o salto arancelario*. Consiste en ubicar el producto final en una posición arancelaria diferente a la de los bienes intermedios importados que se utilicen.

b) *Lista de transformaciones o elaboraciones*. Son especificaciones sobre los procedimientos técnico-productivos necesarios para que un bien sea considerado originario.

c) *Reglas de porcentaje ad valorem*. Consiste en precisar el valor agregado interno mínimo necesario para que un bien se considere originario.

El CCA en la actualidad corresponde a la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

Recientemente el Convenio de Kioto fue modernizado y modificado mediante el Protocolo de Enmienda del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros de 1999, norma que aún no entra en vigor.

Por su parte, el Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC se negoció durante la Ronda de Uruguay, que conclu-

4. E. Gittli, "Nuevas implicaciones de las reglas de origen", *Revista de la CEPAL*, núm. 50, Santiago, Chile, agosto de 1995.

yó en 1994. Su objetivo es armonizar y clarificar las normas de origen que tienen que ver con el comercio no preferencial, dejando fuera, por tanto, el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947,<sup>5</sup> donde caben los AIE. Se define un programa de trabajo y para realizarlo se crearon los comités de Normas de Origen, integrado por miembros de la OMC, y el Técnico de Normas de Origen, auspiciado por el CCA. Las tareas realizadas hasta ahora han sido intensas, pero no concluyen las definidas en la Conferencia Ministerial de Doha de la OMC de 2001.

La OMC es un organismo multilateral cuya normativa es vinculante; por tanto, el trabajo conjunto de la CCA con la OMC puede facilitar avances que pueden incorporarse en esta última. Algo parecido podría suceder con las cerca de 30 recomendaciones que existen sobre facilitación del comercio en la Comisión Económica para Europa (CEPE), entidad que trabaja en este tema desde 1961.<sup>6</sup>

Las recomendaciones pertenecen al Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio, del Transporte Internacional y del Comercio Electrónico, conocido como UN/CEFACT. La recomendación número 18 se refiere a las normas de origen.<sup>7</sup>

En resumen, es poco probable que en el corto plazo se logren avances significativos en la OMC, dado que cada economía posee sus propias peculiaridades. Así, puede preverse que continuarán, entre otras, las reglas de origen nacionales y las de los AIE.

## Elementos centrales de las normas de origen

Por su amplitud temática, en la norma de origen se distinguen los siguientes elementos principales:

1) *Definición de la norma de origen.* Son las condiciones que, de acuerdo con una normativa, debe cumplir un producto para que se le considere originario.

2) *Aplicación de la norma de origen.* Es la forma de administrar los procedimientos asociados a ella. A su vez, este aspecto tiene dos modalidades: a) *la certificación*, o sea el llenado del documento que indica que el bien cumple con la característica de ser de origen, y b) *la comprobación del origen*, es decir, fiscalizar la forma y el fondo del certificado.

La definición de la norma de origen, que tiene implicaciones económicas en materia de precios y de asignación de recursos, ha sido un asunto bastante estudiado y abordado por la literatura especializada.<sup>8</sup> Así, se fundamenta la naturaleza discriminatoria de las reglas de origen, su uso como mecanismo de exclusión comercial<sup>9</sup> y su incidencia asimétrica.<sup>10</sup> Por lo demás, no parece posible negar o refutar las calificaciones anteriores.<sup>11</sup> Con todo, también se ha señalado que el bienestar social se maximiza a medida que es mayor la diferenciación sectorial o por productos de los requisitos de origen.<sup>12</sup> Esto podría ser válido en ciertos rubros productivos que tienen economías de escala, algún tipo de externalidades, que utilizan tecnologías de punta o que son intensivos en mano de obra. Entonces, las normas de origen pueden ser parte de una política económica que pretenda diversificar la estructura vertical y horizontal, y también atraiga la inversión extranjera directa.

La aplicación de la norma de origen también tiene efectos económicos a partir de la facilitación del comercio porque se relaciona con costos de transacción para los sectores público y privado.

La eficiencia de una norma de origen tiene que ver también con la simplicidad de su administración. Esto es funda-

5. Con todo, se hace mención a las normas de origen preferenciales y se pide que los AIE mantengan informada a la OMC sobre esa normativa. Probablemente se trata sólo de un primer paso hacia una futura profundización en el tema.

6. M. Izam, *Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente* (LC/L. 1680-P), documento núm. 19 de la serie Comercio Internacional de la CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, Santiago, Chile, diciembre de 2001, p. 11.

7. Al respecto véase de Naciones Unidas, ECE-CEFACT, *Facilitation Measures Related to International Trade Procedures*, Recommendation 18, ECE/TRADE/271, Nueva York y Ginebra, 2001; ECE-UNCTAD-CEFACT, *Compendium of Trade Facilitation Recommendations*, EC/TRADE/279, UNCTAD/SDTE/TLB/3, Nueva York y Ginebra, 2002, y ECE-CEFACT, *United Nations Layout Key for Trade Documents: Guidelines for Application*, ECE/TRADE/270, Nueva York y Ginebra, 2002.

8. E. Vermulst, P. Waer y J. Bourgeois (eds.), *op. cit.*; K. Krishna y A.O. Krueger, "Implementing Free Trade Areas Rules of Origin and Hidden Protection", en A. Deardorff, J. Veinsohn y R. Stern (eds.), *New Directions in Trade Theory: Safeguard*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1995, y A. Estevadeordal, *Traditional Market Access Issues in RTAs: An Unfinished Agenda in the Americas?*, Integration, Trade and Issues Division Integration and Regional Programs Department, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, borrador preliminar presentado en el seminario Regionalism and the WTO, Ginebra, 26 de abril de 2002.

9. M.T. Gutiérrez-Haces, "Normas de origen: un mecanismo de exclusión comercial en el libre comercio", *Tercer Mundo Económico*, núm. 116, Uruguay, diciembre de 1998. Esta publicación tiene página en internet: <<http://www.tercermundoeconomico.org.uy/TME-116/index.html>>.

10. M. Hirsch, "The Asymmetric Incidence of Rules of Origin. Will Progressive and Cumulation Rules Resolve the Problem?", *Journal of World Trade (Law-Economics-Public Policy)*, vol. 32, núm. 4, Kluwer Law International, Ginebra, agosto de 1998.

11. R. Falvey y G. Reed, "Economic Effects of Rules of Origin", *Review of World Economics*, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Kiel Institute of World Economics, vol. 134, núm. 2, 1998.

12. J. Rosellón, "Reglas de origen y análisis del bienestar", *El Trimestre Económico*, vol. LXIII (1), núm. 269, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo de 2001 y, del mismo autor, "The Economics of Rules of Origin", *Journal of International Trade and Economic Development*, vol. 9, núm. 4, Routledge, Londres, diciembre de 2000.

mental para lograr la pronta solución de conflictos económicos o judiciales en caso de duda o fraude.

A su vez, se requieren normas bien definidas para su adecuada administración.<sup>13</sup>

No obstante que el interés principal de este estudio es abordar desde el punto de vista de la forma las reglas de origen que existen en AIE regionales o extrarregionales en los que participen miembros de la ALADI,<sup>14</sup> es indispensable destacar en primer término los aspectos de fondo.

#### NORMAS DE ORIGEN EN ACUERDOS COMERCIALES EN LOS QUE PARTICIPAN MIEMBROS DE LA ALADI

Se hace mención a un AIE sin importar su profundidad.<sup>15</sup> Un AIE puede ser regional, subregional, bilateral o de cualquier tipo. El entramado mundial de normas de origen será más complejo en el futuro cercano. Así, se calcula que el comercio preferencial de bienes llegará a 55% en 2005.<sup>16</sup> Por otra parte, cuanto más elevada es la exigencia de contenido local, menos ventajoso será el AIE y más afectados se verán los socios menos desarrollados. Dicho efecto será mayor mientras más altos sean los aranceles externos de los socios del AIE.<sup>17</sup> La iniquidad en la distribución de los beneficios entre los sectores productivos y los países también se ha estudiado.<sup>18</sup> De modo análogo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) plantea que “conviene tener presente el peligro de que las normas de origen puedan llegar a ser un instrumento proteccionista

oculto, que discrimine en mayor medida en contra de los países con menor capacidad para aprovechar las potencialidades del mercado ampliado [...] Por consiguiente, si bien dichas normas se hacen necesarias [...] hay consideraciones de competitividad y equidad que aconsejan limitar sus exigencias”.<sup>19</sup> Así, se plantea la necesidad de no descuidar sus posibles consecuencias de carácter asimétrico entre los países de la región, inquietud que comparte el Sistema Económico Latinoamericano (SELA).<sup>20</sup>

Por otra parte, se comprueba que los procedimientos que se están utilizando en materia de normas de origen en los AIE de las Américas son de aplicación discrecional.<sup>21</sup> Asimismo, las normas de origen son uno de los ámbitos más complejos de negociación de un AIE,<sup>22</sup> pues su importancia es semejante al programa de liberalización. En un AIE las normas de origen también evitan la triangulación del comercio, es decir, que el producto pase por un socio con arancel más bajo para ingresar a otro que tenga uno mayor. Además, en los AIE de América Latina las reglas de origen son bastante complejas y diversas, según se afirma en un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo,<sup>23</sup> por lo que se aconseja realizar un análisis más amplio y profundo de ellas.<sup>24</sup>

Con todo, cuando un AIE tiene un mayor número de integrantes es posible minimizar los costos de las normas de origen, si se incluye el criterio del valor acumulativo regional para los bienes intermedios y de los insumos provenientes de cualquiera de sus miembros.<sup>25</sup> Así, es preferible un AIE trilateral que uno bilateral si, por ejemplo, se exige un valor agregado

13. H.R. Ríos, “La organización y la gestión aduanera en los procesos de integración económica”, *Integración Latinoamericana*, año 19, núms. 198-199, Buenos Aires, marzo-abril de 1994.
14. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela pertenecen a la ALADI.
15. Si las normas de origen son necesarias en una unión aduanera es un asunto que se debate en la literatura especializada. Véase A.A. Asdrúbal, “Las normas de origen en el Grupo Andino”, *Integración Latinoamericana*, año 3, núm. 21, Buenos Aires, enero-febrero de 1978; C. Celedón y R.E. Sáez, “Características y perspectivas de los acuerdos regionales en las Américas de los noventa”, *Notas Técnicas*, núm. 162, TIEPLAN, Santiago, Chile, julio de 1995; P. Meller, “Revisión y discusión de las opciones comerciales de Chile”, *Integración y Comercio*, año 1, núm. 0, BID-Intal, Buenos Aires, enero-abril de 1996, y M. Izam, *op. cit.*
16. K. Heydon, *RTA Market Access and Regulatory Provisions. Regulatory Provisions in Regional Trade Agreements: “Singapore” Issues*, ponencia personal presentada a nombre del Trade Directorate de la OCDE en el WTO Seminar on Regionalism and the WTO, Ginebra, 26 de abril de 2002.
17. A.O. Krueger, “Condiciones para maximizar las ganancias de una zona de libre comercio del hemisferio occidental”, en BID-CEPAL, *La liberalización del comercio en el hemisferio occidental*, Washington, 1995.
18. L.J. Garay y A. Estevadeordal, “Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas”, año 1, núm. 0, BID-Intal, Buenos Aires, enero-abril de 1996.

19. CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1801/Rev.1-P) (SES.25/4), Santiago, Chile, septiembre de 1994.
20. SELA, *Normas de origen: análisis económico y propuestas de acción multilateral* (SP/DRE/Di No. 2/1), Caracas, abril de 1993.
21. R. Devlin y A. Estevadeordal, *¿Qué hay de nuevo en el nuevo regionalismo de las Américas?*, Departamento de Integración y Programas Regionales, BID, Intal, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, Unidad de Estadística y Análisis Cuantitativo, documento de trabajo, núm. 7 de agosto de 2001.
22. Respecto a esta complejidad en el TLCAN, véase A.O. Krueger, “Free Trade Agreements versus Customs Unions”, *Journal of Development Economics*, vol. 54, núm. 1, número especial sobre el 8th Interamerican Seminar on Economics, North-Holland, octubre de 1997.
23. BID, *Market Access in the Americas: An Unfinished Agenda*, avance de investigación, para la Integration, Trade and Hemispheric Issues Division y presentado en el seminario Looking Beyond Our Borders: Opportunities and Challenges of the New Regionalism, Annual Meetings of the Board of Governors, BID e Inter-American Investment Corporation, Fortaleza, Brasil, 11 de marzo de 2002.
24. A. Estevadeordal, *op. cit.*
25. Cabe consignar que cuando se trata de preferencias contractuales autónomas o unilaterales se utilizan tres tipos de acumulación: completa, diagonal o parcial, y bilateral o contenido de país otorgante. UNCTAD, *La mundialización y el sistema comercial internacional: cuestiones relativas a las normas de origen*, UNCTAD/ITCD/TSB/2, 24 de marzo de 1998.

regional o local de 50%. En tal caso, si un país sólo puede cumplir con 25%, todavía hay la posibilidad de que éste utilice importaciones de los restantes socios por una suma mínima de 25% para cumplir con la condición de origen de 50 por ciento.

### La ALADI y sus normas de origen

La ALADI, que data de 1980, plantea que al menos dos de sus miembros pueden suscribir un acuerdo de complementación económica (ACE) que otorgue preferencias arancelarias únicamente a sus participantes.<sup>26</sup> Hay 55 ACE, en su mayoría bilaterales. Al principio se pensaba que se iniciaría un proceso de multilateralización de los ACE, pero ello no ha sucedido.<sup>27</sup> También la ALADI permite a sus miembros establecer AIE con socios no pertenecientes a ella, siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones.<sup>28</sup> Además, la ALADI definió que los ACE pueden contener disposiciones propias en algunos ámbitos, incluido el de origen de las mercancías. Por ello, la primera normativa de origen de la ALADI surge en 1987 (Resolución 78) con el propósito de contribuir a uniformar los criterios de los ACE.<sup>29</sup>

Este régimen de origen de la ALADI es bastante general y breve.<sup>30</sup> La normativa se refiere a los bienes producidos íntegramente en un territorio nacional, al cambio de posición arancelaria, y a que el valor costo, seguro y flete en puerto de destino o CIF en puerto marítimo de los materiales de terceros países no exceda de 50% del valor libre a bordo (LAB) de la exportación de la mercancía final, coeficiente externo que es 60% para los países de menor desarrollo económico. Se aclara que podrán existir requisitos específicos que prevalecerán sobre los antes enunciados, que deberán aprobar su Comité de Representantes. Esto resulta positivo porque da libertad a un ACE. El sector automotor es el que más reglas propias tiene.<sup>31</sup> En materia de acumulación, la ALADI prevé que el valor de un AIE incluye sólo al que se genera en sus países socio.

Los principales problemas derivados de la aplicación de esta normativa surgieron cuando la mercancía no se expedía directamente y la factura la emitía un tercer país, práctica bastante generalizada en todo el mundo. Estos vacíos jurídicos fueron comprobados por la propia ALADI. Como un todo, la normativa se actualizó en 1999 (Resolución 252). La nueva regla, todavía vigente, es más específica que la anterior y pese a que resolvió los dos principales problemas de la anterior dista mucho de ser lo suficientemente adecuada al actual entorno internacional, según lo ha reconocido la misma ALADI.<sup>32</sup> En tiempos más recientes, la ALADI ha resaltado la necesidad de revisar los conceptos de materiales intermedios y *de minimis* (flexibilización de los criterios de origen). También la ALADI ha planteado la necesidad de mejorar sus criterios en materia de envase y embalaje, hoy incluidos en la mayoría de los AIE.<sup>33</sup>

La centralización de estos aspectos por parte de la ALADI impediría que las resoluciones emitidas en relación con estos problemas se hicieran de manera individual mediante los regímenes de cada uno de sus ACE. Así se lograrían importantes beneficios, no sólo debido a que la homogeneidad facilitaría el comercio, sino porque una normativa única sería menos costosa que la suma de los gastos de los ACE (economías de escala).

Al parecer es inevitable la modernización de tales reglas de la ALADI. En efecto, una hipótesis es que su anacronismo haya contribuido a que algunos de sus ACE tengan regímenes diferentes. Esto ocurre, por ejemplo, con el Mercado Común del Sur (Mercosur)<sup>34</sup> y con los tratados de libre comercio (TLC) que aquél tiene de manera independiente con Bolivia y con Chile. Lo mismo sucede con el ACE de Chile-Perú. Hay también ACE que no consideran en absoluto la norma de la ALADI: el G3 (Grupo de los Tres: AIE de Colombia, México y Venezuela) y el actual AIE Chile-México (ACE 41), que contrasta con el anterior firmado por ambos países (ACE 17), en el que se utilizó la norma de la ALADI. ¿Por qué ésta se dejó a un lado y se adoptó la del TLCAN?

Este punto es importante ya que estos dos países son los miembros de la ALADI que más han suscrito AIE con países

26. La ALADI, como AIE, es mucho más amplia que el mero ámbito jurídico que permite la constitución de un ACE.

27. ALADI, *De la convergencia prevista en el artículo 3 del Tratado de Montevideo 1980*, Secretaría General (ALADI/SEC/dt 244), Montevideo, 30 de noviembre de 1990.

28. Esto ha generado problemas, el más agudo de los cuales es el que se presentó con la participación de México en el TLCAN.

29. ALADI, *Establecimiento del Régimen General de Origen*, Comité de Representantes (ALADI/CR/Resolución 78), Montevideo, 24 de noviembre de 1987. Este documento está disponible en <<http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/c340eedbd217abfa032567df00681529/9198b93>>.

30. De hecho, el texto total es de sólo tres páginas.

31. ALADI, *La normativa de la Organización Mundial de Comercio y su incidencia en el proceso de integración regional*, Secretaría General (ALADI/SEC/Estudio 131), Montevideo, enero de 2001.

32. ALADI, *Análisis de los procedimientos aduaneros en relación al cumplimiento de las normas de origen y las nuevas formas de comercialización del comercio internacional*, Secretaría General (ALADI/SEC/di 1420), Montevideo, 25 de octubre de 2000.

33. OCDE, *The Relationship Between Regional Trade Agreements and Multilateral Trading Systems: Rules of Origin* (TD/TC/WP(2002)33/FINAL), Working Party of the Trade Committee, 19 de julio de 2002.

34. Por ejemplo, en el Mercosur, constituido por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como el ACE 18 de la ALADI, en principio la regla general de contenido local era de 50%, con sistemas preferenciales para los dos últimos países, considerando su menor nivel de desarrollo. En cambio, en la actualidad, la norma es de 60 por ciento.

que pertenecen o no a ella. En efecto, son las únicas naciones de esta entidad que han signado, por separado, ACE con la Unión Europea y con países centroamericanos. Además, si bien México ya forma parte del TLCAN, donde participa Estados Unidos, éste firmó un AIE con Chile, que ya tiene suscrito un TLC con Canadá. Aun cuando sus intereses comerciales son muy distintos,<sup>35</sup> las experiencias de Chile y de México son coincidentes porque ambos han respondido de manera eficiente a fin de facilitar el comercio que, por otro lado, ha tenido un gran incremento en esas dos naciones.

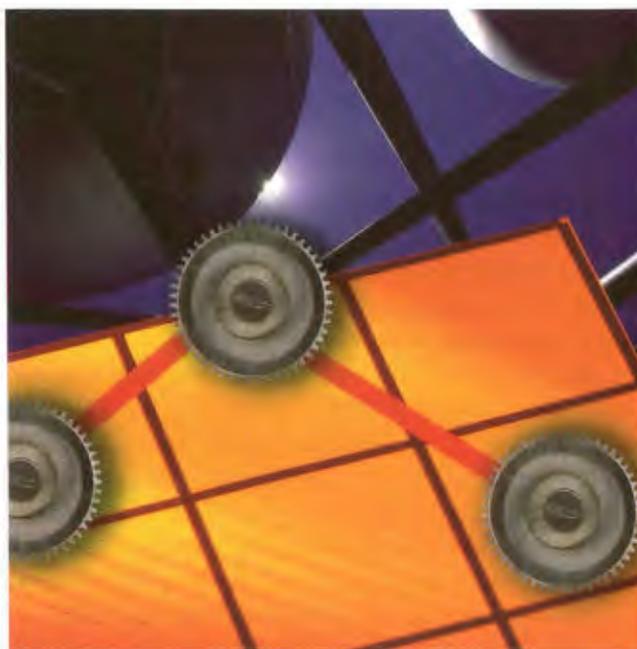
### Las tres familias de normas de origen examinadas

Un elemento en común de las normas de origen de la familia del TLCAN y las de la Unión Europea es que ambas se negociaron por producto y de manera muy clara. Esto tiene ventajas y desventajas. Una de éstas es que ello requiere una larga negociación y un texto extenso. Con todo, esto es positivo porque la norma permite discriminar.

En lo fundamental, las normas de origen de estas dos familias no afectan demasiado a los productores de América Latina y del Caribe, considerando que casi todos ellos comercializan sólo unos pocos productos. Así, sólo tienen que conocer las que rigen para sus ventas al exterior. Esto no ocurre con los exportadores de muchos bienes, pero este efecto se suaviza porque se trata de empresas de gran tamaño y con experiencia internacional. Lo contrario sucede en la familia de la ALADI, donde, como se dijo, predominan los criterios generales, que aparte de no permitir una adecuada discriminación entre productos, son fácilmente interpretables y dan lugar a muchas anfibologías.

Cabe aclarar que el AIE de Chile con el Mercosur, si bien sigue en lo fundamental el criterio de la ALADI, también se aproxima al TLCAN en tanto que contiene normas específicas de nacionalidad para un alto número de productos, en comparación con los otros ACE. Algo similar ocurre en el AIE Chile-Perú. Por otra parte, tanto los AIE de Chile como los de México con países centroamericanos están más cercanos al TLCAN, ya que los criterios específicos sobresalen en comparación con los generales.

A diferencia de lo que ocurre con la ALADI, tanto las normas de origen de la familia del TLCAN como de la Unión Europea son mucho más avanzadas. Destaca en especial la primera de ellas por, entre otros, los siguientes tres factores:



1) tiene condiciones *de minimis*, que flexibilizan de manera muy interesante la norma; 2) el criterio de acumulación considera todas las fases de la producción, y 3) incorpora bienes fungibles,<sup>36</sup> lo cuales, por definición, tienen propiedades idénticas, lo que permite almacenarlos en un mismo lugar, sin diferenciar su procedencia, si se puede demostrar de manera contable que sólo se ha exportado la parte originaria.

### LOS PROCEDIMIENTOS ADUANEROS

#### Emisión del certificado de origen

En la ALADI, el certificado de origen lo debe emitir una autoridad pública; sin embargo, ésta puede delegar esa tarea a una asociación de productores o exportadores con firma autorizada. Esto ocurre con las materias primas, los productos intermedios y los bienes manufacturados. Para las mercancías más complejas, relacionadas, por ejemplo, con aspectos sanitarios o higiénicos, la autoridad pública está calificada para recurrir a una entidad técnica. En cualquier caso, el certificado de origen siempre debe ser visado al final por la institución pública, que es la responsable de él. Después, cada país debe indicar las firmas autorizadas a la ALADI y darle cuenta de inmediato de los cambios. Sin embargo, no siempre se cumple este compromiso, por lo cual se generan problemas formales que hacen que el país importador retrase la operación comer-

35. De hecho, una elevada proporción del comercio exterior de bienes de Chile se realiza con la ALADI, a diferencia de México, que efectúa más de 90% con Estados Unidos.

36. Por ejemplo, el café y algunos líquidos.

cial, con los consiguientes costos económicos.<sup>37</sup> Además, el certificado de origen lo debe pagar el exportador,<sup>38</sup> y los criterios de las entidades certificadoras nacionales no son homogéneos.

La autocertificación en el TLCAN trata de minimizar la participación del sector público. Por tanto, cuando hay dudas de origen o sospechas de fraude, la responsabilidad es de los particulares. En caso de adulteración o de delito, el responsable es quien emitió el certificado de origen, al igual que el importador, si éste es corresponsable. Sin embargo, en Chile todavía no existe la figura jurídica para castigar al exportador, lo que le da un beneficio relativo frente a Canadá y México.<sup>39</sup> Otro elemento que debe destacarse de esta familia es que cada AIE tiene, entre otros, dos subcomités: uno para los asuntos aduaneros y otro para las normas de origen. Ambos cuentan con objetivos definidos y se reúnen periódicamente o a solicitud de algún socio. La existencia de estos órganos es de gran importancia desde el punto de vista de la facilitación del comercio. En efecto, es bastante más beneficioso intentar resolver los conflictos apenas se generan, así como detectar los problemas con prontitud para arribar a soluciones anticipadas.

No obstante los elementos positivos mencionados, la familia del TLCAN, también presenta algunos problemas derivados de la facilidad con que los exportadores pueden alterar la declaración de origen. Al respecto, se dispone de dos sistemas de control que puede aplicar cualquier socio. El primero corresponde al sector privado exportador o importador que se ve afectado por un competidor deshonesto, lo cual no es fácil que ocurra. El segundo lo realiza el sector público, pero si carece de los recursos necesarios, no podrá detectar un delito que tiene un costo social para toda la nación. Así, que existan pocos problemas de origen en el AIE Chile-México puede implicar que el sistema funciona correctamente pero también que no se utilizan las fiscalizaciones adecuadas.

Como se señaló, el procedimiento para la emisión de certificados de origen de la Unión Europea se parece más al de la ALADI que al del TLCAN, porque participan sólo entidades públicas. Con todo, los chilenos lograron que aquella aceptara la subcontratación de entidades certificadoras, experiencia que es novedosa para la Unión. Por otra parte, en la familia de la Unión Europea cada vez que la autoridad del país importador detecta algún problema formal del certificado de origen, responsabiliza al importador, quien tiene un plazo

de 30 días para conseguir uno nuevo, que debe solicitar al exportador. Cuando esto ha ocurrido a los importadores de México, éstos se han enfrentado a innumerables problemas para conseguir un nuevo certificado. Por lo general estos últimos no lo envían o lo hacen fuera de plazo, ante lo cual las autoridades aduaneras de México exigen al importador el pago de los derechos arancelarios totales.<sup>40</sup> Por otra parte, esto causa incertidumbre al importador respecto al futuro. Es posible que lo mismo le pase a Chile.

Cuando el organismo gubernamental tiene dudas de fondo respecto al origen de una mercancía, hace, de manera muy cautelosa, las preguntas pertinentes a la institución pública del país de procedencia. Si esta última, luego de un proceso de investigación, señala que en efecto se trata de un producto originario, la respuesta es por lo general aceptada por la autoridad pública del país solicitante. Esto, pese a que podría ser cuestionable, funciona así porque la confianza y la buena fe son principios fundamentales para la parte pública de los AIE de la Unión Europea, que por lo general son las aduanas.<sup>41</sup>

De hecho, en los textos de los AIE suscritos por los miembros de la ALADI con la Unión, a la aplicación de las normas de origen se le denomina *cooperación administrativa*; se llega incluso a expresar la idea de una asistencia mutua. En cambio, en la familia del TLCAN, la denominación es *procedimientos aduaneros*. En ambas familias el tema se aborda en las partes del texto que se refieren a los procedimientos. En la ALADI, éstos figuran en la misma normativa, lo que sugiere que esta entidad ha subestimado el tema de la facilitación del comercio en materia de origen.

Por otra parte, el certificado de origen que se utiliza en la familia de la Unión Europea tiene que ser de un papel de determinado color y de una calidad precisa<sup>42</sup> para que no se pueda alterar el documento. Con todo, esto tiene algunos inconvenientes para el comercio, como que son mínimas las posibilidades de que este formato permita la utilización de la firma electrónica y que el certificado preciso no siempre esté disponible en el mercado. Lo anterior a veces se resuelve con certificados similares, pero de un color diferente al establecido en el propio AIE. Esta situación ha ocurrido mucho con importaciones mexicanas de bienes procedentes de la Unión Europea, lo que ha generado demoras y costos económicos innecesarios.

37. Otras causas de problema formal tienen que ver con fechas, llenado correcto, nomenclatura, valor y glosa.

38. Con un costo de alrededor de 10 dólares por operación, 2% del cual es para fiscalización del sector público.

39. Aunque cabe señalar que hay un proyecto de ley.

40. Este problema fue mencionado por entrevistados tanto del sector público como del privado de México.

41. Excepto en el caso de Chile, donde la Unión Europea aceptó que esta responsabilidad la asumiera el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante su Dirección de Asuntos Económicos.

42. Este certificado de origen es de un formato similar al que se ha utilizado tradicionalmente en los países de la ALADI para ingresar en el mercado europeo mediante el SGP, aunque sus colores son diferentes.

Por último, se hace referencia a la emisión del certificado de origen en otros AIE, existentes o en negociación, en los que participan miembros de la ALADI. La primera mención es sobre los AIE suscritos por Chile por separado con el Mercosur y con Perú, en los cuales se incorpora un procedimiento adicional al que sugiere la ALADI, y que surge del TLCAN. Éste consiste en que los exportadores deben presentar una declaración jurada responsabilizándose de los antecedentes consignados en el certificado de origen, cuestión que podría ser considerada por la ALADI.

La segunda referencia es al AIE Chile-República de Corea, el cual es el primer ejemplo de un sistema mixto en materia de emisión de certificados de origen. En efecto, los productos exportados desde Chile son autocertificados, mientras que los que van en sentido contrario los emite una entidad pública del país asiático.

La tercera referencia es a la discusión actual en materia de procedimientos de origen en la negociación para constituir el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).<sup>43</sup> En efecto, según el último borrador disponible,<sup>44</sup> el capítulo correspondiente a las normas de origen muestra que, pese a algunos logros relevantes,<sup>45</sup> el proceso aún está muy inmaduro. Lo mismo ocurre con los procedimientos aduaneros, donde las posiciones de algunos países son todavía muy discrepantes.

El asunto más conflictivo es la forma en que se emitirán los certificados de origen. Por ejemplo, Canadá, Chile y México son partidarios de la autocertificación. Por su parte, tanto el Mercosur como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) insisten en usar sus propios sistemas.<sup>46</sup> La mayor sorpresa proviene de la postura de Estados Unidos, que ha planteado que el emisor del documento sea el importador.

La iniciativa estadounidense tiene aspectos positivos y negativos. Lo positivo radica en que el que asume la responsabilidad de enfrentar los costos económicos y jurídicos por un certificado de origen mal emitido siempre es el importador, por lo cual él es el principal interesado. Este argumento se sustentaría en que algunos importadores de ese país no tienen la confianza suficiente para aceptar la autocertificación

## *La aplicación de la norma de origen también tiene efectos económicos a partir de la facilitación del comercio porque se relaciona con costos de transacción para los sectores público y privado*

proveniente de gran parte de los países que constituirán el ALCA, en particular de los que no tienen leyes que sancionen el fraude aduanero del exportador.<sup>47</sup> Lo negativo es que además del poco control público, es difícil que un importador obtenga los datos que le permitan saber si un exportador cumple con los requisitos exigidos, lo que puede inhibir el comercio. Por tanto, es necesario un esfuerzo adicional para aclarar este punto.

### **Fiscalización y verificación**

La fiscalización aduanera fue históricamente la función principal de todas las aduanas del mundo para impedir los fraudes y el contrabando y asegurar la obtención de la recaudación tributaria. Si bien esta antigua responsabilidad todavía corresponde a una aduana, su importancia se ha reducido con el tiempo. En efecto, debe considerarse que la aduana es una institución que existe desde hace varios siglos, por lo cual ha tenido que evolucionar para mantenerse vigente. Aquí cabe destacar dos hechos cruciales. El primero es que en la actualidad casi no existen los derechos aduaneros a la exportación y los que permanecen, aparte de ser una excepción, según los acuerdos vinculantes de la OMC, deberán eliminarse dentro de poco. Asimismo, la importancia de la recaudación de las aduanas también se ha reducido por la disminución que han experimentado los aranceles a partir de las rondas de Tokio y Uruguay, estas últimas de la actual OMC.

47. Los cuales, en términos legislativos, están todavía mucho menos avanzados que Chile.

43. En el ALCA estarían presentes todos los miembros de la ALADI, excepto Cuba.

44. ALCA, Borrador del Acuerdo: ALCA-Área de Libre Comercio de las Américas, borrador de texto sobre temas generales o institucionales (FTAA.TNC/w/133/Rev. 2), confidencialidad anulada, 1 de noviembre de 2002.

45. Cabe destacar la reciente creación (septiembre de 2002) de un grupo especial que se encargará exclusivamente de las reglas de origen en el ALCA. Al respecto véase J. Cerro, *Acceso a mercados en el ALCA: la complejidad de la agenda de negociación*, Universidad Iberoamericana, México, serie informe ALCA, acceso a mercados, informe núm. 1, Latin American Trade Network (LATN, en español, Red Latinoamericana de Política Internacional), octubre de 2002.

46. La CAN está compuesta por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.



El segundo hecho que debe destacarse es que de forma progresiva se ha agregado otra responsabilidad a las aduanas, que en la actualidad tienen un carácter central, por la necesidad de hacer más eficiente su funcionamiento. Se trata de facilitar los procedimientos administrativos aduaneros relacionados con las operaciones económicas externas, cuyo volumen ha tenido un enorme crecimiento en los últimos decenios, en especial como consecuencia de los procesos de liberación comercial que se mencionaron en el párrafo anterior. Básicamente, el propósito de esta función pública consiste en hacer más expeditos los trámites para reducir los costos de transacción de los bienes comerciados en escala internacional. Un factor que ha coadyuvado a que se dé mayor importancia a la facilitación del comercio en las aduanas son los relevantes avances tecnológicos logrados hasta ahora. Por lo demás, el tema de la facilitación del comercio será negociado en la próxima OMC.

La fiscalización aduanera opera en varios ámbitos de las importaciones;<sup>48</sup> destaca el tema del valor de una mercancía. Por lo general, en América Latina se da poca importancia al cumplimiento de los requisitos de origen de un producto, aun si se pretende que éste ingrese con un arancel preferencial. Las formas de control más relevantes son las siguientes:

a) *Inspección o aforo físico y documentario.* De carácter no aleatorio, consiste en que de manera rutinaria un funciona-

rio aduanero revisa las mercancías de cada importación, con los documentos correspondientes, lo que se verifica al momento del desembarque.

b) *Luces aleatorias.* Después de la inspección anterior, a cada operación de importación corresponde una luz verde o roja; en este caso, el aforo físico y documentario es minucioso.

c) *Análisis de riesgo.* Se trata de un sistema computacional aleatorio que se procesa antes de la llegada de la mercancía a la frontera. El resultado de este método puede indicar la necesidad de efectuar un aforo físico y documentario exhaustivo al momento de la importación.

d) *Inspección posterior.* De carácter aleatorio, se hace después de haberse despachado el producto. En general, la autoridad dispone de tres a cinco años para ello. Por eso se exige que los documentos se resguarden por el tiempo necesario.

Para una fiscalización eficiente se requieren recursos económicos, tecnología adecuada y funcionarios capacitados.

Otro factor importante es que los países cuentan con varios puntos de entrada de los productos; por ello si las normas no son lo suficientemente precisas, los criterios aplicados por los funcionarios públicos son distintos y a veces discrecionales. Con todo, debería ponerse más atención en la fiscalización de los requisitos de origen para las importaciones que ingresan mediante un AIE con preferencias arancelarias. Además, hay una relación directa entre la dificultad de fiscalizar el origen y el número de AIE suscritos por un

48. Por lo general, las exportaciones no son inspeccionadas.

país.<sup>49</sup> La relación es inversa entre el número de AIE firmados por un país y la facilitación del comercio.<sup>50</sup> En cualquier caso, los AIE definen procedimientos adicionales a los anteriores para controlar el origen, los cuales se explican a continuación.

Si bien la verificación del origen y sus consecuencias se mencionaron antes, ahora se analizarán desde una perspectiva sistemática.

a) *La familia de la ALADI.* Este sistema es bastante limitado. En efecto, la comprobación del origen de una mercancía se da cuando un país participante de un AIE considera que un certificado de origen, llenado con anterioridad por la entidad gremial autorizada y finalmente expedido por la dependencia oficial correspondiente, no cumple con los requisitos de fondo de la norma de origen. Entonces la autoridad del país importador lo comunicará al organismo público exportador para que éste adopte las medidas que considere necesarias para solucionar el problema planteado. Por el lado de la importación, se permite tomar los resguardos fiscales correspondientes.

Lo anterior da una idea clara de la precariedad de la ALADI en este ámbito. Así, es posible realizar una interpretación unilateral que puede generar conflictos, porque no se establecen los criterios que se deben seguir ni los procesos debidos. Tampoco se especifican plazos ni se indica la instancia para dirimir el problema. Cabe destacar que estas carencias han hecho que en todos los ACE de la ALADI se haya tenido que llenar el vacío dejado por estas omisiones, lo cual, como se dijo, podría evitarse si se contara con una normativa general lúcida de esta entidad.<sup>51</sup>

b) *La familia del TLCAN.* En este sistema, la autoridad importadora puede solicitar a la parte exportadora información sobre el origen de un bien. Hay tres procedimientos para ello: el envío de cuestionarios dirigidos directamente a los exportadores, la realización de visitas de verificación a un productor y la aplicación de otros mecanismos que acuerden los socios. Al tercero todavía no se ha recurrido, mientras que el menos usado son las visitas relacionadas con los cuestionarios, en parte porque, como se anticipó, este último procedimiento es más barato y más simple. En síntesis, una vi-

sita implica la participación de un equipo de funcionarios muy especializados de la aduana importadora. Además, el viaje tiene una duración promedio cercana a los cuatro días hábiles. A dichos gastos financieros debe adicionarse el costo alternativo de las tareas que los funcionarios que viajan dejan de realizar en su aduana.

Esto podría ocurrir en el AIE Chile-México, ya que el primer país trata de evitar estas visitas, ya sea por problemas para financiarlas o porque la operación que se debe fiscalizar no es de un alto valor económico, a lo que se suma la necesidad de tener cierta garantía de que la visita permitirá identificar el incumplimiento de la norma. Pese a las mejoras en el presupuesto de la aduana de Chile, todavía persisten restricciones financieras en materia de fiscalización que afectan el número de visitas, en particular cuando hay exigencias presupuestarias en relación con el desempeño y el resultado de la fiscalización sobre el origen. Esto implica que tenga que evaluarse mucho si es rentable realizar una visita de fiscalización. Aunque con menor intensidad, esta situación se repite en el caso de México. De esto surge una alerta importante que podría tener sentido en relación con el ALCA. En efecto, si los países en desarrollo tienen restricciones presupuestarias que afectan la realización de un buen control aduanero, preocuparía que el sistema de fiscalización de visitas de la familia del TLCAN pudiera aplicarse en el ALCA sin los ajustes o resguardos que consideren este asunto.

No es suficiente que las normas de origen se hayan negociado bien y queden establecidas con claridad en el texto de un AIE, si de manera simultánea los procedimientos operacionales para llevar adelante los procesos no están considerados de manera detallada. Asimismo, parece imprescindible que las formas de fiscalización vigentes en los AIE sean factibles y amigables. De aquí se infiere, una vez más, que el tema de la administración de las normas de origen, materia que pertenece al ámbito de la facilitación del comercio, debe ser considerado de manera fundamental al momento de determinar si las normas de origen, vistas de manera integral, cuentan con la eficiencia necesaria.

c) *La familia de la Unión Europea.* En este caso son las mismas autoridades nacionales competentes para expedir los certificados de origen las encargadas de adoptar las medidas necesarias a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos de origen. Así, están facultadas para exigir cualquier prueba e inspeccionar la contabilidad del exportador. En materia de verificación, el sistema es al azar o cuando las autoridades del país importador tienen dudas razonables sobre la forma del certificado de origen. Cuando son razones de fondo, las autoridades aduaneras del país importador devolverán los documentos necesarios a la autoridad del país exportador,

49. De acuerdo con las entrevistas realizadas por el autor con algunos funcionarios públicos chilenos encargados de este tema, ésta sería una realidad presente en dicho país. Esto se puede ilustrar mediante el hecho de que en Chile hasta ahora ya existen ocho tipos de normativas y de formatos para certificar el origen de un producto.

50. Esto también fue corroborado por el autor mediante las entrevistas con el sector privado chileno.

51. Cabe recordar que prácticamente cada uno de los actuales 55 ACE ha creado un tribunal propio para resolver controversias. Sin duda, esto es más costoso que si se contara con uno solo que operara de manera central.

fundamentando la realización de una investigación. Luego, las autoridades del país exportador se encargan de llevar a cabo la investigación de la manera que consideren conveniente. Si bien puede cuestionarse su pasividad, mientras dura este proceso la autoridad importadora puede suspender transitoriamente el beneficio arancelario.

Además, la autoridad del país exportador debe informar al país importador en un máximo de 10 meses. Si la respuesta se recibe a tiempo y la duda permanece, se podrá hacer definitivo el retiro de los beneficios arancelarios. Dicho plazo es muy largo en la facilitación del comercio. Por otra parte, cuando no coinciden los criterios entre las autoridades correspondientes después de un proceso de verificación, el caso debe remitirse al Comité Especial de Cooperación Aduanera y Normas de Origen del propio AIE, de manera que el proceso no llega a un tribunal de resolución de controversias. Además, la función de esta entidad no es muy precisa, de manera que, por lo general, para evitar conflictos diplomáticos el importador asume costos económicos que podrían no corresponderle. En este ámbito, y en términos generales, parece más simple mejorar la familia del TLCAN, después la de la Unión Europea y en tercer lugar la de la ALADI.

Cabe consignar que el AIE Chile-Mercosur, que incorpora, con algunas deficiencias en materia de plazos, un acápite en materia de verificación parecido al del TLCAN, ha generado fricciones importantes que ameritan una renegociación. Éste es un proceso largo y costoso que es preferible evitar con un proceso negociador inicial más lento y menos sometido a presiones de diversa índole para ser concluido.

## CONCLUSIONES

### Cuestiones de fondo

**E**n materia de origen todavía no se dispone de reglas multilaterales vinculantes en la OMC; si bien hay algunos avances al respecto, ello tiene que ver con el comercio internacional no preferencial. En este ámbito son destacables los aportes de la Organización Mundial de Aduanas y del Centro para la Facilitación del Comercio y los Negocios Electrónicos, de las Naciones Unidas. Entonces, por algún tiempo más se tendrá que convivir con normas de origen preferenciales.

Por otra parte, dado que son las sensibilidades económicas propias de cada uno de los países que forman un AIE las que determinan sus respectivas normas de origen, éstas son diferentes en los AIE en que participan. Además, como tales normas afectan de forma asimétrica a los países que compo-

nen un AIE, porque tienen estructuras productivas y desarrollos económicos disímiles, parece necesario contar con un tratamiento especial y diferenciado para los menos avanzados.

Las normas de origen del TLCAN y las de los AIE de miembros de la ALADI con la Unión Europea se negociaron por producto, lo que las hace selectivas. Las de la ALADI son generales, si bien se permiten reglas específicas. Además, las normas de origen del TLCAN y las de los AIE de miembros de la ALADI con la Unión Europea son precisas para evitar interpretaciones y conflictos. En cambio, el texto de la ALADI es breve, simple y laxo, para permitir que sea fácil que un producto la cumpla. Así, ésta llega a perder su naturaleza discriminadora y al dar lugar a interpretaciones con frecuencia genera problemas. Asimismo, dichas normas en el TLCAN y en los AIE de miembros de la ALADI con la Unión Europea responden a los desafíos del presente, a diferencia de la ALADI, que no se ha adaptado al mundo actual. También la norma del TLCAN sobresale porque aplica criterios *de minimis*, procedimientos especiales de acumulación e incorpora bienes fungibles.

### Cuestiones de forma

Una norma de origen puede ser precisa y simultáneamente simple y clara en su especificación. Con todo, una regla así requiere de un sistema complejo y eficiente. Por eso, la especificidad de las normas de origen del TLCAN y las de los AIE de miembros de la ALADI con la Unión Europea requieren procedimientos expeditos y detallados. Por otra parte, a diferencia de lo que ocurre con el fondo de las normas de origen, sí parece posible hacer esfuerzos para homogeneizar las formas si se incorpora la firma electrónica y se modernizan y estandarizan sus procedimientos. Esto es importante para los sectores público y privado de un país cuando participa en varios AIE. La mayor facilidad va desde la emisión del certificado de origen hasta su verificación. En el caso del TLCAN, los certificados los emiten directamente los productores o exportadores. En las otras dos familias examinadas participan organismos públicos. La resolución de problemas entre agentes privados impide fricciones de carácter político, pero tiene el inconveniente de que se pueden producir situaciones fraudulentas con mayor facilidad. Aparte de este problema, la certificación directa simplifica los trámites a los sectores público y al privado. Además, el certificado de origen del TLCAN puede ser utilizado durante un año por el agente exportador cuando se trata del mismo producto, a diferencia de lo que ocurre con la ALADI y la Unión Europea, donde es válido sólo una vez.

Hay instancias especializadas para la administración de la norma de origen en el TLCAN y en los AIE suscritos con

la Unión Europea, aunque los objetivos del primero están mejor especificados. En cambio, en la ALADI la única instancia que existe es la encargada del conjunto del AIE. Por otra parte, en materia de solución de controversias por origen, el TLCAN se destaca porque las partes en litigio pueden utilizar su propia institucionalidad o recurrir a la OMC. La ALADI no dispone de un tribunal para la resolución de controversias, por lo que generalmente cada uno de sus ACE ha tenido que constituir su propio mecanismo para dirimir las diferencias; si tuviera una institución para esto, se generarían beneficios para todos sus ACE. Por su parte, los conflictos surgidos en los AIE suscritos por miembros de la ALADI con la Unión Europea no se resuelven en un tribunal especializado, sino en una institución administrativa con una base política de buena fe, lo que baja el perfil de los problemas.

La fiscalización de los certificados de origen en las familias examinadas es un proceso complejo y lento, pero es más preciso en el TLCAN. En efecto, esta familia tiene dos formas principales. La primera, que radica en cuestionarios, muy recurridos por su bajo costo, es menos eficiente que la segunda, que consiste en visitas de inspección al país exportador, sistema que se utiliza poco por oneroso. Esto no beneficia a países en desarrollo que tienen AIE de este tipo y restricciones en su financiamiento público. Sería recomendable enfrentar de forma equitativa los costos de las visitas, así como mejorar la capacidad administrativa de los socios menos desarrollados. A pesar de las debilidades mencionadas del TLCAN, que podrían resolverse, su sistema administrativo es más expedito que el vigente en los AIE suscritos por miembros de la ALADI con la Unión Europea, quedando en tercer lugar la ALADI.

### Reflexiones finales

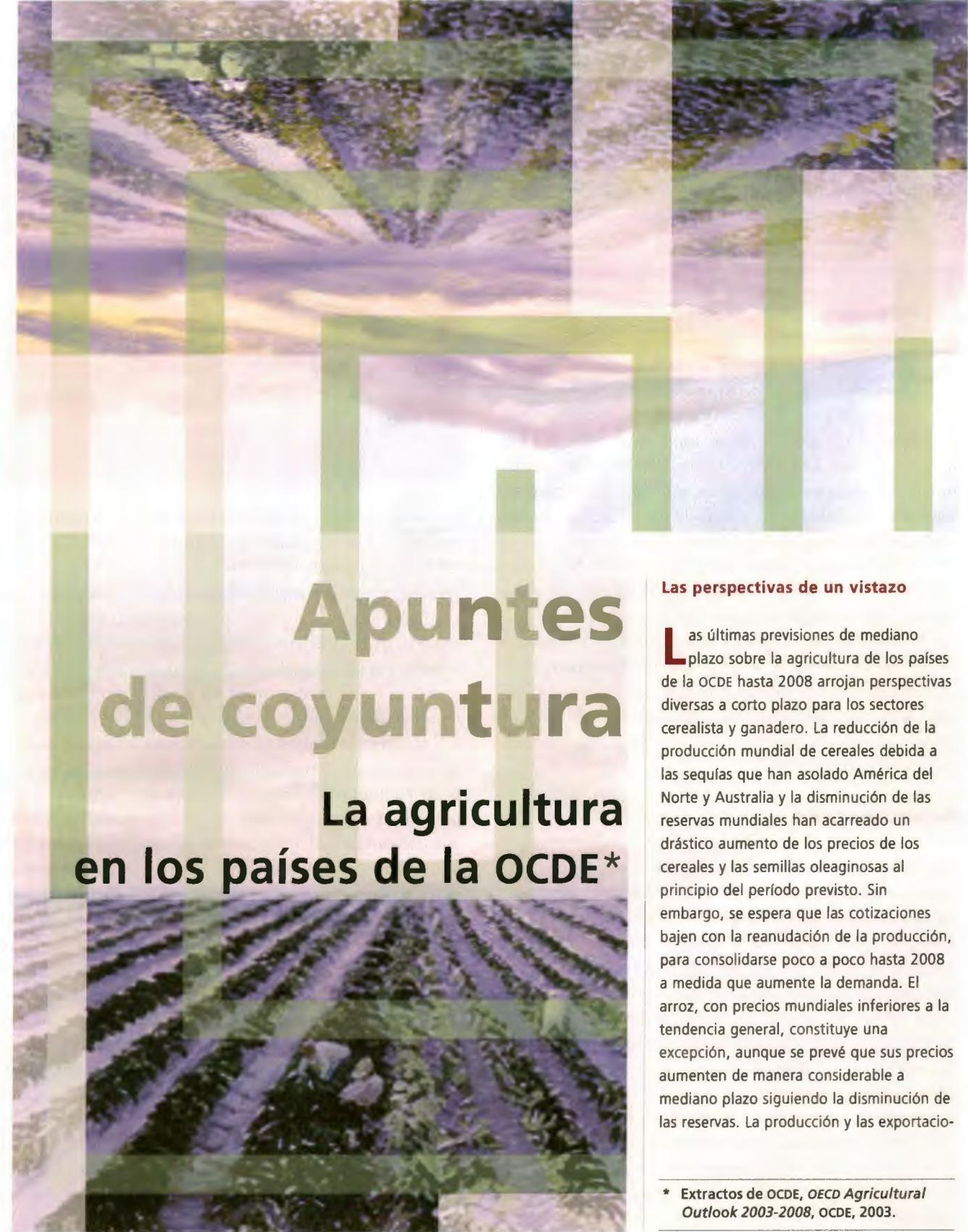
Para que una norma de origen sea eficiente se deben considerar los aspectos de fondo y de forma. Mirada así, esta normativa parece ser más avanzada en el TLCAN que en la Unión Europea. Con todo, ambos sistemas podrían mejorarse. Luego viene el de la ALADI, para el cual se sugieren cambios radicales. Así, es comprensible que algunos ACE suscritos entre miembros de esta asociación se hayan alejado de la normativa de ésta. Cabe mencionar los siguientes AIE: Bolivia-Mercosur, Chile-Mercosur, Chile-Perú y el propio Mercosur. Lo mismo es válido para el G3 y para el actual AIE Chile-México, los cuales se basan en el sistema del TLCAN, siendo el último caso, que corresponde al ACE 41 de la ALADI, el más destacable porque su símil anterior, el ACE 17 de la ALADI, se basaba en las normas de origen de dicha entidad.



También es interesante mencionar lo que está ocurriendo en el ACE Chile-Mercosur, que incorpora algunos elementos del TLCAN. Sin embargo, en su aplicación actual hay problemas que exigen la renegociación de las normas de origen y de sus procedimientos. Al respecto, cabe destacar que todo proceso renegociador es lento y costoso, por lo cual se recomienda evitarlo. Por ello, es preferible demorar el establecimiento de un AIE, a fin de revisar todos sus detalles, para reducir las renegociaciones futuras.

Hace poco se firmó el AIE Chile-República de Corea, donde la emisión de certificados de origen es mixta. Mientras el primer país utiliza la autocertificación, en el segundo el responsable es una entidad pública. Esto muestra que hasta ahora este tema no está del todo resuelto. Un indicador claro de que aún no hay consenso respecto a la manera de operar las normas de origen surge al observar el desarrollo de las negociaciones para constituir el ALCA. Así, Estados Unidos ha propuesto un procedimiento distinto del TLCAN, que consiste en que la emisión del certificado de origen la haga el propio importador, dado que es el principal afectado en caso de fraude. El inconveniente de este sistema es que al importador se le dificulta obtener la información adecuada, lo que puede desalentar el comercio. Por su parte, Canadá, Chile y México plantean establecer la autocertificación, mientras que el Mercosur propone un sistema distinto del anterior y también del sugerido por la CAN.

Como se aprecia, el tema es muy amplio y es necesario seguir estudiándolo desde el punto de vista de la facilitación del comercio. 



# Apuntes de coyuntura

## La agricultura en los países de la OCDE\*

### Las perspectivas de un vistazo

**L**as últimas previsiones de mediano plazo sobre la agricultura de los países de la OCDE hasta 2008 arrojan perspectivas diversas a corto plazo para los sectores cerealista y ganadero. La reducción de la producción mundial de cereales debida a las sequías que han assolado América del Norte y Australia y la disminución de las reservas mundiales han acarreado un drástico aumento de los precios de los cereales y las semillas oleaginosas al principio del período previsto. Sin embargo, se espera que las cotizaciones bajen con la reanudación de la producción, para consolidarse poco a poco hasta 2008 a medida que aumente la demanda. El arroz, con precios mundiales inferiores a la tendencia general, constituye una excepción, aunque se prevé que sus precios aumenten de manera considerable a mediano plazo siguiendo la disminución de las reservas. La producción y las exportacio-

\* Extractos de OCDE, *OECD Agricultural Outlook 2003-2008*, OCDE, 2003.

nes de azúcar procedentes de países con costos bajos continuará su expansión, a la vez que el elevado grado de apoyo y protección con el que cuenta en numerosos países de la OCDE seguirá reduciendo los precios de este producto en los mercados mundiales residuales a mediano plazo. En contraste con los cereales y las semillas oleaginosas, los mercados internacionales de productos animales se mostrarán débiles a corto plazo debido al aumento de la producción imputable a las sequías, a la desaceleración de la demanda y al incremento de los precios de los productos alimentarios para los animales. En el período previsto, los precios mundiales de la mayoría de las carnes y los productos lácteos crecerán por encima del nivel del corto plazo, mientras la producción se adaptará y la demanda recobrará vitalidad. Con todo, el aumento de precios se verá contrarrestado por el incremento de la producción gracias a la mayor productividad. La recuperación económica prevista a partir de 2004 en la zona de la OCDE, y en particular en los países en desarrollo dado su rápido crecimiento demográfico, impulsará la demanda y cimentará el consumo, el comercio y los precios mundiales de los productos agrícolas.

### Las condiciones geopolíticas y económicas

Las perspectivas sobre los mercados agrícolas están sujetas a incertidumbres. Una de las más decisivas a corto plazo atañe a las repercusiones que la situación geopolítica pueda tener en las perspectivas económicas globales que no sean muy alentadoras. Habida cuenta del débil crecimiento de Europa y Japón, la recuperación en la zona de la OCDE depende cada vez más de los resultados de la economía de Estados Unidos. En consecuencia, el entorno de creciente déficit presupuestario imperante en ese país podría frenar o incluso ahogar la recuperación del crecimiento en la zona de la OCDE, así como el esperado resurgimiento de la economía mundial. Por ello, es necesario redoblar los esfuerzos tendientes a aliviar las tensiones comerciales y a mejorar la cooperación internacional

entre los países que encabezan el intercambio, a fin de progresar hacia una economía mundial más libre. Un período de recesión económica más largo, sumado al elevado grado de protección y apoyo del sector agrícola —que genera graves distorsiones comerciales— debilitaría el intercambio y los precios mundiales de los productos en relación con la evolución prevista.

### Principales rasgos de las perspectivas

#### El estancamiento en los países de la OCDE

Las previsiones agrícolas de la OCDE ponen de manifiesto la forma en que las fuerzas mundiales y nacionales están configurando el sector agrícola. En el plano mundial prevalece la idea de que el entorno macroeconómico a corto plazo es desfavorable, pero que mejorará en el futuro. La economía mundial se ha estancado tras la baja del mercado de valores, los desequilibrios externos y la debilidad de la demanda en Japón y en la zona del euro. Numerosos países de la OCDE presentan un crecimiento inferior a la tendencia general. A corto plazo, el estancamiento del crecimiento está ocasionado, en parte, por las incertidumbres geopolíticas generadas por el conflicto bélico en Irak. Con todo, frente al largo período de aletargamiento del crecimiento en los países miembro de la OCDE, los resultados económicos de algunos países en desarrollo se han mostrado relativamente sólidos; se trata, en particular, del caso de Asia, aunque el brote del síndrome respiratorio agudo severo (SRAS) ha comenzado a tener repercusiones negativas en la actividad económica, el crecimiento y el comercio de la zona.

#### Crecimiento mundial a partir de 2004

Pese a todo, parece que los vientos contrarios a la recuperación económica de los países miembro de la OCDE han amainado un poco, con la mejora de las condiciones financieras y la atenuación de los precios del petróleo. Siempre y cuando

puedan salvarse los obstáculos actuales, el principal motor de la actividad en la zona de la OCDE será la recuperación económica en Estados Unidos, dado que se prevé que el crecimiento sea moderado en la zona del euro y que caiga en Japón. Durante el resto del período previsto se espera que el conjunto de la zona de la OCDE recupere un índice de crecimiento comparable al de los años noventa y que numerosos países en desarrollo asiáticos y latinoamericanos disfruten de un notable progreso a mediano plazo, en el cual su crecimiento podrá llegar a 4.5% anual. Otro elemento que puede afectar los resultados del sector agrícola de los países miembro de la OCDE es la variación de los tipos de cambio, que podría influir en la competencia comercial y la cantidad de productos agrícolas comercializados. La baja de los tipos de cambio podría dar lugar a un recrudescimiento de la competencia entre los principales operadores del sector agrícola en países en desarrollo como Brasil o Argentina. En este último, por ejemplo, como consecuencia de la devaluación masiva, es probable que el sector agrícola se centre en los cereales y las exportaciones, en detrimento de la ganadería.

#### La demanda de productos alimentarios en los países en desarrollo y en la OCDE

En los países en desarrollo, el aumento de los ingresos y la emigración de las poblaciones rurales hacia los grandes núcleos urbanos llevan a menudo a los consumidores a diversificar su dieta alimentaria y a tender más hacia las proteínas animales, la fruta, la verdura y los productos alimentarios transformados a cambio de los productos básicos y los cereales. Además de la mejora de los resultados económicos, el elevado índice de crecimiento demográfico —que se ha atenuado, aunque sigue siendo casi el doble que el de la zona de la OCDE— constituye uno de los factores que inducen el aumento de la demanda de productos alimentarios. Por el contrario, esa misma demanda está alcanzando la saturación en los países miembro de la OCDE, por lo que presentará un ligero incremento. La

moderación del crecimiento demográfico en el período de previsión y la saturación de los mercados en los países de la OCDE tienen varias consecuencias para los mercados agrícolas. En primer lugar, los países en desarrollo desempeñarán una función más importante, insuflando mayor dinamismo a la demanda mundial de productos agrícolas; en segundo lugar, el crecimiento demográfico como inductor del aumento de la demanda de alimentos cederá progresivamente su posición dominante al incremento de la renta per cápita que, en el futuro, determinará la demanda de productos agrícolas. Las transformaciones de los modelos de consumo y de la demanda en los países en desarrollo están sentando las bases de un incremento de las importaciones de alimentos y comida para animales y de una subida de los precios de numerosos productos agrícolas. Los ajustes más importantes se producirán en los precios y el consumo de productos animales y alimentos para éstos, ámbitos en los que la demanda responde más directa o indirectamente a las variaciones de los ingresos.

### **Baja en los precios de los cereales y de las semillas oleaginosas**

Se prevé que los precios mundiales del trigo, de los cereales secundarios y de las semillas oleaginosas irán afianzándose a medida que aumente la producción y se reconstituyan las reservas, en particular en los países exportadores. Sin embargo, la situación del arroz es diferente a la de los otros cereales. Las cuantiosas reservas que pesan sobre el mercado, en particular en China, han mantenido los precios bajo presión, pese a que por varios años consecutivos el consumo mundial ha superado la producción. En consecuencia, cabe deducir que los precios del arroz subirán de manera considerable a mediano plazo en términos nominales (y reales) conforme las reservas se reduzcan. Por su parte, los precios de los cereales en términos reales registrarán una tendencia a la baja a largo plazo, con algunos picos ocasionales como respuesta a la escasez en los principales países productores u operadores comerciales; estos picos irán seguidos de un regreso a la baja

en cuanto se restablezca la producción. Esta tendencia refleja la mejora de los rendimientos o, de forma más general, de la productividad. De hecho, se calcula que ésta continuará progresando en el transcurso del período de previsión y constituirá la parte esencial del aumento esperado de la producción de trigo y de cereales secundarios, que se calcula en 15% de 2002 a 2008.

### **Demanda de alimentos para animales**

Se supone que el desarrollo del sector ganadero, que implica un incremento en el uso de cereales y semillas oleaginosas para la alimentación de los animales, será el principal inductor del crecimiento de la demanda de aquéllos, en particular en los países en desarrollo, cuyas dietas alimentarias empiezan a tender hacia los productos transformados y con un elevado valor añadido, como la carne o los productos lácteos. En consecuencia, el consumo de cereales y semillas oleaginosas aumentará en ellos. En los mercados de los países que no están en la OCDE se prevé que el recurso al trigo y a los cereales secundarios en la alimentación de los animales crezca alrededor de 19% de 2002 a 2008. Mientras que el consumo de trigo y cereales secundarios está casi estancado en los países de la zona de la OCDE, la demanda en naciones que no pertenecen a esta organización, las cuales representan dos tercios del consumo mundial, aumentará a un ritmo ligeramente superior al del crecimiento demográfico. El consumo mundial de semillas oleaginosas se acrecentará 17%, alcanzando así los 288 millones de toneladas, de 2003 a 2008, y registrará el crecimiento más rápido en mercados fuera de la OCDE. La mayor parte del incremento del consumo de aceite vegetal se deberá también a esos países.

### **El precio mundial del azúcar**

A mediano plazo no parece que los cambios en la estructura del mercado mundial del azúcar vayan a modificar los precios históricamente bajos aunque volátiles. Brasil ocupa la posición dominante de los

productores a bajo costo, con una industria de un tamaño equiparable casi al tonelaje comercializado en el mercado mundial. El efecto de los bajos costos de producción se refuerza por el bajo tipo de cambio real, lo que contribuirá a la fuerte expansión de las exportaciones a Brasil en el mediano plazo. A la vez, el mercado mundial del azúcar sigue afectado por las políticas nacionales y comerciales en numerosos países. Por ejemplo, el programa brasileño del etanol puede tener fuertes repercusiones en el destino final de la producción del azúcar de caña y, por consiguiente, en la determinación del precio mundial del azúcar. En la zona de la OCDE algunas de esas políticas sostienen exportaciones que jamás hubiesen existido sin dichas políticas, mientras que otras redundan en restricciones comerciales, limitando en consecuencia la dimensión del mercado mundial, lo que a su vez exacerba la volatilidad de los precios. Además, las políticas comerciales de ciertos países miembro de la zona de la OCDE garantizan a algunos de los países en desarrollo más pobres el acceso a los mercados de ésta, cuyos precios son más elevados. Las naciones en desarrollo poseen la llave para que continúe el aumento del consumo —y la capacidad de éste para mejorar el equilibrio entre la oferta y la demanda con el tiempo—, con sólo consumir las enormes reservas que pesan sobre el mercado mundial. Sin embargo, el consumo por habitante varía mucho en función de los países. Entre los menos avanzados, China representa al país en el que el consumo por habitante y las importaciones poseen gran potencial, derivado del incremento de los ingresos, aunque hay que tener en cuenta otros factores, como la disponibilidad de edulcorantes artificiales y la función predominante del Estado en las decisiones relativas a las importaciones.

### **Los mercados cárnicos**

El mercado mundial de numerosas carnes estaba muy debilitado en el inicio del período previsto. Esta situación refleja el ajuste de los productores como respuesta a los escasos beneficios obtenidos tras el aumento de la producción, debida ésta a su

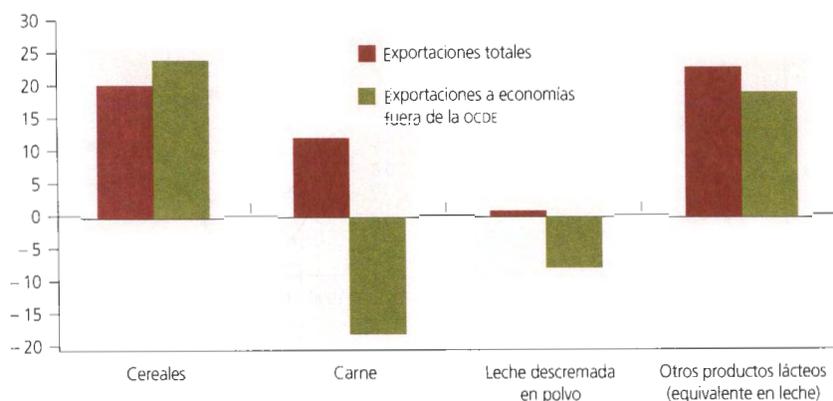
vez a los sacrificios efectuados en varios países como consecuencia de las sequías, la disminución de la demanda y el aumento de los precios de la alimentación animal. Las sequías sufridas en América del Norte y Australia han acarreado un alza significativa de los sacrificios de ganado y de la producción de carne de vacuno. Tras las sequías, se espera que los precios del ganado se recuperen, dado que los productores retienen las reservas para recomponer los rebaños. Durante los años siguientes, los precios de la carne de vacuno irán aumentando, al menos hasta 2006, gracias al resurgimiento de la demanda, la mejora de la rentabilidad del sector y el modesto incremento de los precios de los alimentos para animales. La subida moderada de los precios de los cereales y las semillas oleaginosas mejorará la rentabilidad de la producción de carne de porcino y de carne blanca. Se estima que la mejora continua de la rentabilidad atenuará la amplitud y el ritmo del aumento de los precios de estos dos tipos cárnicos. En los países miembro de la OCDE, las preferencias de los consumidores con seguridad seguirán fomentando el consumo de carne blanca en perjuicio de la roja, como indica que la parte de gasto dedicada a la carne blanca esté creciendo mientras que la de vacuno esté decreciendo. En las economías fuera de la OCDE, el consumo de carne por habitante aumentará, habida cuenta de la aceleración del crecimiento económico supuesta para el período previsto. Una vez más, China constituye un ejemplo de mercado en plena expansión; la adhesión de este país a la OMC no tiene por qué inducir transformaciones radicales en la cantidad de sus importaciones de carne ni en los precios mundiales de este producto. De ahora al final del período previsto los precios mundiales de la mayoría de las carnes superarán claramente sus niveles de 2002, y la demanda crecerá a medida que se acelere el crecimiento económico (véase la gráfica 1).

### Productos lácteos

Los precios mundiales de los productos lácteos subirán con toda probabilidad a principios del período previsto, sobre todo

G R Á F I C A 1

### OCDE: INCREMENTO DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS, 2008 (PORCENTAJE EN COMPARACIÓN CON LA MEDIA DEL PERÍODO 1997-2001)



Fuente: Secretariado de la OCDE.

como respuesta al descenso de la producción en Oceanía. Sin embargo, la recuperación de la producción en esta región con seguridad frenará el ritmo de subida de los precios. Además, el incremento de la producción mundial de leche, debido a la mayor rentabilidad y la reducción de la demanda mundial, limitará asimismo la subida de precios de los productos lácteos a mediano plazo. Se prevé que la mayor progresión en la producción de leche se dé fuera de la OCDE y en aquellos países miembro que no se hallan sometidos a cuotas de producción lechera. En la zona de la OCDE, la demanda de productos lácteos no aumentará sino muy ligeramente, aun cuando se produzca un incremento de los ingresos mayor del previsto. En términos de categorías de productos, en la zona de la OCDE aumentará el consumo de leche entera en polvo y de queso, se mantendrá constante el de mantequilla y disminuirá el de leche descremada en polvo.

### Evolución del comercio de productos agropecuarios

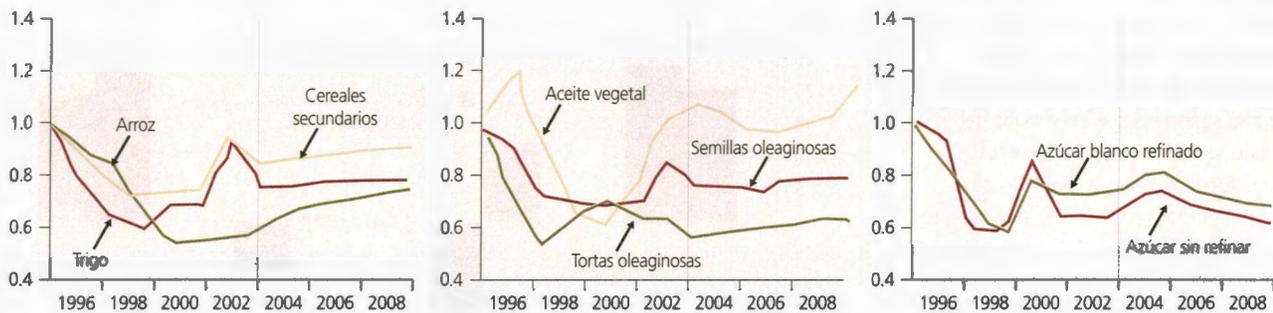
La evolución de las condiciones de la oferta y la demanda en los mercados de las naciones ajenas a la OCDE sentará las bases para que las exportaciones de los

países miembro hacia dichos mercados se expandan en determinados productos y para que se genere una mayor competencia en relación con otros. Cierta número de países no pertenecientes a la OCDE se han transformado en grandes exportadores en los últimos años. Es el caso, por ejemplo, de Ucrania, que consolidará su posición como exportador neto de cereales a mediano plazo, aunque la pluviosidad pueda constituir un obstáculo en ciertos años. Además, Ucrania seguirá manteniéndose como exportador neto de carne blanca y se convertirá en un pequeño exportador neto de carne de porcino, habida cuenta de la mejora de la alimentación de los animales en los próximos años.

### Las exportaciones de cereales y de productos transformados

Respecto a la evolución de los intercambios comerciales de la OCDE, el mayor aumento se producirá en los cereales, en particular en los secundarios, para los que se prevé un incremento de 45% de 2003 a 2008 (véase la gráfica 2). El comercio de trigo destinado al consumo y a la alimentación animal aumentará, según los cálculos, alrededor de 12%. El conjunto

## PERSPECTIVAS DE LOS PRECIOS MUNDIALES HASTA 2008 (ÍNDICE DE PRECIOS NOMINALES, 1996 = 1)



Fuente: Secretariado de la OCDE.

de la zona de la OCDE sufrirá un déficit creciente en oleaginosas, con lo que las importaciones netas de las economías fuera de la organización aumentarán de 2003 a 2008. Al mismo tiempo, el comercio seguirá reorientándose a productos transformados con un elevado valor añadido, producidos en su mayoría por países de la OCDE. En este sentido, los productos lácteos constituyen un ejemplo ilustrativo, ya que se supone que suban las exportaciones de leche entera en polvo y de mantequilla en más de 20% de aquí a 2008, así como las exportaciones de queso, aunque éstas en menor medida. En comparación, las exportaciones netas de productos cárnicos hacia las naciones fuera de la OCDE a principios del período previsto serán más débiles que el volumen medio de envíos prevaeciente de 1997 a 2001. Esta situación refleja la combinación de un crecimiento aminorado de la producción cárnica en la zona de la OCDE, del alza del consumo interno (en particular, debida a la recuperación de la demanda de carne de vacuno en la Unión Europea tras la crisis de la enfermedad de las vacas locas) y de la multiplicación de los intercambios entre los países miembro de la OCDE. El incremento de las transacciones comerciales entre éstos para los diversos tipos de carnes y, en especial, en lo relativo a productos con un elevado valor añadido, aventaja a las exportacio-

nes hacia las economías ajenas al organismo, en las que se prevé que se intensifique la competencia con los otros proveedores.

### Medidas políticas con un efecto determinante en los mercados

#### Nivel de apoyo y protección en la zona de la OCDE

Las medidas políticas en vigor en los países miembro de la OCDE y la lentitud de su evolución son los principales factores que determinarán la situación del mercado a mediano plazo. Mientras que algunos países de la OCDE han reducido el apoyo otorgado a la agricultura, otros lo han reforzado; en la mayoría y en el caso de productos concretos el apoyo sigue siendo muy alto. Además, la mayor parte del apoyo sigue incentivando la producción y creando, por ende, distorsiones en los intercambios comerciales, aunque algunos países están empezando a recurrir a mecanismos de respaldo que generen menores trastornos. Las intervenciones de los poderes públicos en los mercados nacionales han fomentado el incremento de la producción otorgando a los agricultores pagos muy superiores a los precios mundiales, mientras ciertas políticas comerciales nacionales los han aislado de las señales del mercado. Todo lo anterior significa que los choques sufridos por los

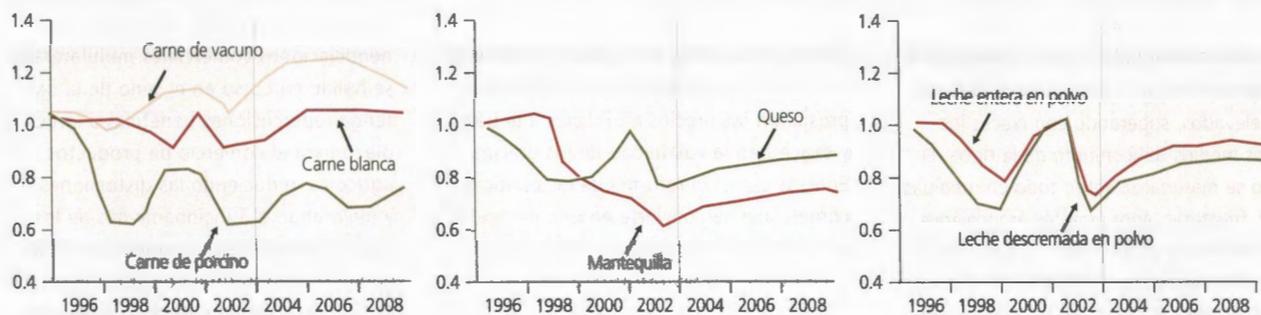
mercados tardan más tiempo en llegar a los productores, quienes en numerosos países de la OCDE no reaccionan o sólo lo hacen de manera parcial.

En el seno de la OCDE, el respaldo otorgado por los poderes públicos y las políticas de protección de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón pueden tener significativas repercusiones a mediano plazo en los mercados agrícolas, dada la dimensión de estos países, que son los mayores productores agrícolas y los más importantes operadores del comercio en este ámbito.

#### La nueva normativa agrícola de Estados Unidos

En mayo de 2002 entró en vigor en Estados Unidos la nueva legislación agrícola adoptada para seis años, plasmada en la Ley Agrícola 2002-2007, relativa a la inversión rural y a la seguridad agrícola (Farm Security and Rural Investment, FSRI). Esta normativa ha inducido un aumento de la autorización de gastos de 73 400 millones de dólares en 10 años, muy superior a la que permitía la anterior Ley Federal de Reformas y Desarrollo de la Agricultura (FAIR, Federal Agricultural Improvement Reform Act) de 1996. La mayor parte de los fondos adicionales se destinará a ampliar la protección del sector cerealero mediante programas por productos. A tenor de estos últimos, se

## PERSPECTIVAS DE LOS PRECIOS MUNDIALES HASTA 2008 (ÍNDICE DE PRECIOS NOMINALES, 1996 = 1)



Fuente: Secretariado de la OCDE.

desbloquearán recursos adicionales para pagos anticíclicos, pagos adicionales directos y programas de ayuda a los préstamos de comercialización. Otro aspecto de esta normativa es el realce del etiquetado del país de origen. Se supone que éste mejorará la información dirigida al consumidor, pero aún resulta difícil saber si será posible obtener de él otros beneficios en términos de salud e inocuidad de los alimentos. En cuanto a la producción azucarera en Estados Unidos, los contingentes arancelarios, las asignaciones de comercialización y los llamados préstamos sin recurso siguen respaldándola y protegiéndola, manteniendo el precio al doble del mundial. Por último, la leche y los productos lácteos se apoyan en la nueva legislación mediante la instauración de precios mínimos, compras del gobierno, pagos de comercialización, medidas de protección en las fronteras y subvenciones a la exportación.

El análisis de las consecuencias de los programas producto de la FSRI en los mercados internacionales pone de manifiesto que la nueva ley acrecienta el grado de protección, en particular en el caso de los cereales, y la superficie que es objeto del Programa de Conservación de Tierras en Reserva. Al final, la ley de FSRI ha dado lugar a que se cultive una superficie un poco inferior. Las consecuencias para los precios

medios mundiales de los cereales y las semillas oleaginosas, en las condiciones actuales de los mercados, serán relativamente imperceptibles, de -1% para los cereales secundarios y +1% para las semillas oleaginosas, en relación con el nivel de precios mundiales que se hubiera dado de haber continuado en vigor la antigua ley. En cualquier caso, la magnitud de las consecuencias dependerá de la constelación de previsiones relativas a los precios mundiales; así, una baja de los precios mundiales tendrá más repercusiones para los cereales, pero menos para las semillas oleaginosas.

#### La reforma política de la Unión Europea

Las reformas de las políticas agrícolas de la Unión Europea en los últimos decenios han modificado la forma en que se proporciona el apoyo en algunos sectores a fin de crear menos distorsiones. En este sentido, durante el decenio pasado se redujeron los altos precios de apoyo otorgados a los productores de cereales y semillas oleaginosas mediante una serie de reformas de la Política Agrícola Común (PAC) a la vez que se han introducido pagos directos para compensar a los agricultores por el recorte de precios y las puestas en barbecho obligatorias. Las medidas en las fronteras también se han flexibilizado para mejorar el acceso al mercado, pero se han instaurado

nuevos contingentes arancelarios que restringen el acceso a dicho mercado de ciertos cereales. Para los productores de azúcar, el mayor cambio ha consistido en una reducción de las cuotas de producción a fin de cumplir los acuerdos de la Ronda de Uruguay relativos a la limitación de las subvenciones a las exportaciones, aunque el elevado apoyo a los precios no ha sufrido cambios en términos reales desde hace años. En cuanto a los productos lácteos, en 2002 la Comisión Europea propuso algunos cambios que van más allá de los otorgados en el marco de la reforma de la PAC de Berlín en 1999; se trata de incrementar las cuotas lecheras y reducir los precios de apoyo a la mantequilla y la leche descremada en polvo durante 2004-2008 a fin de mejorar la competitividad de la Unión Europea.

Aunque cierto número de reformas tienda hacia una mayor orientación del mercado, los productores de sectores clave siguen estando por completo aislados de las señales del mercado mundial y continúan recibiendo un nivel de apoyo elevado. En este marco las propuestas de la Comisión Europea para realizar una reforma a largo plazo con el fin de lograr una agricultura sostenible, publicadas en enero de 2003, representan una ocasión única para seguir reduciendo la protección y las distorsiones comerciales en ciertos sectores.

### **El grado de apoyo en Japón**

Japón es uno de los principales importadores de productos agrícolas de la zona de la OCDE. En general, la agricultura japonesa tiene una escala relativamente reducida, es poco competitiva según las normas internacionales y sigue brindando a sus agricultores un apoyo y una protección muy elevados, superando con creces los niveles medios del conjunto de la OCDE. El apoyo se materializa sobre todo en medidas en las fronteras; contingentes arancelarios y programas de gestión para la oferta de la producción de leche, y barbecho de tierras para el cultivo de arroz. No se ha planeado reforma alguna para el período previsto.

### **Apoyos en los países de la OCDE**

En cuanto a la composición del apoyo, aunque algunos países miembro de la OCDE han cambiado su orientación para otorgar un apoyo a los productores que genere menos distorsiones, sigue imperando el respaldo a los precios de mercado. Esta forma de apoyo no sólo constituye una de las que más distorsiones crea en la producción y el comercio, sino que además suele resultar la menos eficaz cuando se trata de transferir rentas a los productores, haciendo que muchas veces la mayor parte del apoyo se conceda a un pequeño grupo de grandes agricultores. Las últimas evaluaciones, basadas en la metodología Post Survey Enumeration (PSE), muestran un ligero cambio en los últimos años. En el seno de la OCDE, las producciones lácteas y cárnicas siguen recibiendo la mayor parte del apoyo en términos monetarios, y el prestado al arroz ocupa el tercer lugar entre los productos evaluados, aunque cuando el apoyo se mide en proporción de los ingresos del agricultor el arroz, con un PSE de 80%, se convierte en el producto más respaldado. Numerosos productores de leche y de azúcar de la OCDE también dependen de modo considerable de los programas gubernamentales para garantizar su bienestar económico. Sin embargo, el grado de apoyo a cada categoría de productos varía de manera radical de un país a otro. Además, en el caso de determinados países y productos, el

alcance de la transmisión de los precios procedentes de los mercados mundiales sigue siendo débil, dadas las medidas de protección en las fronteras que limitan la capacidad de influencia de las señales del mercado en la composición y la (sobre)producción; reducen el bienestar de los consumidores de productos agrícolas; presionan los precios mundiales a la baja, y exacerban la volatilidad de los precios. En esos casos, la reforma de las políticas comerciales se convierte en una necesidad para modificar la esencia misma de los acuerdos de apoyo por producto.

### **Acuerdos comerciales bilaterales y regionales**

Numerosos países buscan firmar acuerdos comerciales regionales y preferentes, que también pueden tener repercusiones en los mercados mundiales, e incluso acuerdos de apoyo nacionales para productos particulares. La gran mayoría de los países miembro de la OMC forman parte de uno o más acuerdos comerciales regionales, de tal forma que en 2005 el número de esos acuerdos podría alcanzar los 300. El 1 de mayo de 2004, 10 países de Europa central y oriental se incorporarán a la Unión Europea para crear una unión de 25 países. En el marco de los acuerdos europeos negociados entre la Unión Europea y los 10 países candidatos de Europa central y oriental más Rumania y Bulgaria, se ha estipulado la mejora recíproca de acceso al mercado. Además, la Unión Europea ha emprendido la iniciativa Todo Salvo las Armas, que mejora el acceso de los productos de los países menos avanzados. Por otra parte, sigue el debate en torno al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, que se supone entrará en vigor antes de 2005. Por no mencionar más que algunas de las negociaciones en curso, cabe señalar asimismo que Estados Unidos y Australia están discutiendo la posibilidad de adoptar un acuerdo de libre comercio. Ahora, la cuestión radica en saber si estos acuerdos regionales y bilaterales pueden conducir a un sistema comercial mundial más abierto y con mejores normas en

comparación con el resultado de las negociaciones en el seno de la OMC.

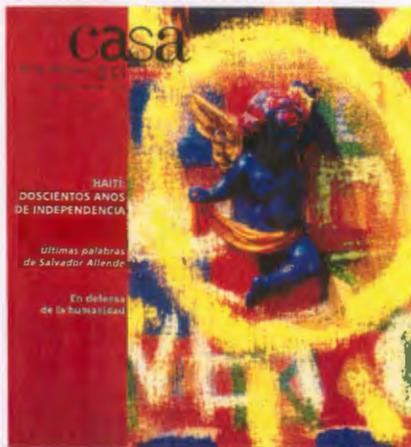
### **Las negociaciones de Doha**

Se espera que la conclusión positiva de la Agenda de Desarrollo de Doha, cuyas negociaciones comerciales multilaterales se hallan en curso en el seno de la OMC, tenga repercusiones benéficas a largo plazo para el comercio de productos agrícolas, reduciendo las distorsiones y mejorando el funcionamiento de los mercados mundiales. Habida cuenta de que el resultado final de estas negociaciones aún es incierto y de que sus efectos no se manifestarán sino hasta el final del período de previsión, estos elementos no se han incluido en el análisis.

Cuando los ministros lanzaron dicha Agenda, la necesidad de que las negociaciones diesen un resultado positivo a fin de mejorar el comercio de productos agrícolas se presentaba de forma general como muy beneficiosa para las naciones más desfavorecidas. De esta forma, se estableció un calendario muy estricto para la celebración de las negociaciones, con la esperanza de que éstas diesen un nuevo impulso a la integración y al crecimiento mundiales. Por tanto, es muy desafortunado que no se haya respetado el plazo fijado para llegar a un acuerdo sobre las modalidades para continuar las negociaciones sobre la agricultura. Las negociaciones agrícolas en el seno de la OMC se hallan en un momento crítico y es necesario que todos los países den un paso adelante en sus posiciones de negociación.

Esta flexibilidad es indispensable si se quieren cumplir las promesas contenidas en la Declaración Ministerial de Doha de noviembre de 2001. Si no se renueva el espíritu de cooperación internacional, fomentando unas relaciones políticas y comerciales más estrechas, se corre el riesgo de posponer o, peor, de perder irremisiblemente esta oportunidad única de desarrollo comercial, crecimiento y beneficios para los países más desfavorecidos del mundo, derivada de la reforma agrícola. 

# Desde el estante



**Casa de las Américas**, núm. 233, octubre-diciembre de 2003, 200 páginas.

## Haití: un punto en la oscuridad

Máximo Cerdio  
<ca1895@bancomext.gob.mx>

Haití fue el primer país en abolir la esclavitud y uno de los muy pocos que pueden presumir de haber derrotado al ejército de Napoleón Bonaparte.

Desde la revolución para acá, dice Eduardo Galeano, Haití sólo ha sido capaz de ofrecer tragedias. De ser un país muy rico, hoy es la nación más pobre del hemisferio occidental; la más sola y la más abandonada, con todo y sus 33 golpes de estado.

Haití es un país y un fenómeno que va más allá de las escenas violentas que la televisión presentó durante más de una semana en el mes de febrero pasado. La revista *Casa de las Américas* dedica su número 233 a esa atribulada nación, como parte del homenaje que durante el presente año la Casa le rendirá a la más insular entre las islas del Caribe.

El 1 de enero de 2004, Haití conmemoró 204 años de su independencia, fecha que coincide con el centenario del nacimiento de Alejo Carpentier, con el festejo del 150 aniversario de la revolución cubana y con el décimo aniversario del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, ocurrido en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México.

A este homenaje se suman artistas e intelectuales haitianos y de diversas partes del mundo a las que "llegan las repercusiones de la primera revolución victoriosa de nuestra América".

En este volumen se publican "La proclamación de la independencia de Haití" y el discurso del General Jean-Jacques Dessalines, ambos del 1 de enero de 1804; el ensayo "La economía de Haití: del impulso creador a la degradación", de Gérard Pierre-Charles; "Constituciones haitianas: ideología y cultura posrevolucionarias", de Sybille M. Fischer; "Modernismo, modernidad y otredad: autoformación en el Haití del siglo XIX", de J. Michael Dash; "Toussaint Louverture: el alcance de su obra política", de Claude Moïse; "Ayiti çé tè glissé: ocupación estadounidense y voces literarias femeninas", de Myriam J. A. Chancy; "La revolución haitiana desde la perspectiva de la historia comparada de la América Latina", de Sergio Guerra Vilaboy; la sección Páginas Salvadas está a cargo de Paul Estrade con "Un haitiano extraordinario" y de Anténor Firmin con "Díganse negros los mulatos", "Toussaint Louverture", "Carta a los plenipotenciarios de los Estados Unidos" y "Betances,

Martí y el proyecto de confederación antillana”.

En el apartado de Letras, se pueden encontrar los textos de Frankétienne, Lucien Lemoine, Anthony Phelps, Raymond Chassagne, George Castera, Syto Cavé, Davertige, Jacques Roche, Dominique Batrville, Emmelie Prophete, Giscard Bouchotte, Fils-Lien Ely Thélot, James Noel, Elsie Sureña, Joel James Figarola.

En la sección Artes Plásticas y Cine, destacan los textos “La ciudad caos y sus héroes de la recuperación”, de Barbara Prézeau-Stephenson, “El documental en Haití”, de Rachèle Magloire y “Haití: pase a bordo”, de Ivonne Muñiz.

En Notas, José Francisco Buscaglia Salgado habla de la revolución haitiana y la decapitación del ideal europeo, Max Dominique de la figura de Toussaint en el espacio triangular y Paul Lara de la revolución como única vía para salvar a Haití.

Este número concluye con la declaración del encuentro internacional En Defensa de

la Humanidad, celebrado en la Ciudad de México los días 24 y 25 de septiembre de 2003 (a propósito de la independencia de Haití), firmado por intelectuales de la academia, de los medios de comunicación, de la cultura y de los movimientos sociales de diversas regiones del mundo, entre los que figuran algunos mexicanos ilustres como Juan Bañuelos, Pablo González Casanova y Horacio Labastida, y las palabras que Salvador Allende dirigió al pueblo chileno momentos antes de que Pinochet lo asesinara.

La revista *Casa de las Américas* es, desde 1960, órgano informativo de la propia Casa de las Américas; dirigida por el poeta Roberto Fernández Retamar, se define como una publicación de letras e ideas. En ella colabora lo más destacado de la intelectualidad mundial que aborda las cuestiones de la realidad americana y del Caribe.

En la página web <<http://www.casa.cult.cu>> el lector podrá encontrar más información relacionada con esta excelente publicación y con las actividades de la Casa de las Américas. 



DESPREOCÚPATE DE LA **QUIEBRA.**



QUE NO TE IMPORTE QUE TUS COMPRADORES  
MEXICANOS O EXTRANJEROS QUIEBREN.

SI TUS CLIENTES NO TE PAGAN, NOSOTROS SÍ.

NO TE ROMPAS LA CABEZA, CONTRATA  
SEGUROS BANCOMEXT.



**SEGUROS**  
**BANCOMEXT**  
Seguro. te pagan

(i) 5488-28-28 / 01-800-317 12 34 / [WWW.SEGUROSBANCOMEXT.COM.MX](http://WWW.SEGUROSBANCOMEXT.COM.MX)

seguro de crédito interno

seguro de crédito exporta

garantía de riesgo político

## Summaries of Articles

375

### **The European Union's Enlargement: Economic and Social Impacts**

*José Ramón García Menéndez*

The author studies the economic chances the European Union's expansion offers to new and old members in terms of trade and investment, so as the possible effects of the migratory movements once the current restrictive measures are removed.

384

### **The Consequences of the European Union's Extension**

*José Ramón García Menéndez  
María del Pilar B. Naveira*

The entering of 10 countries to the European Union constitutes a very important movement because of the amount of new members and the changes it will give rise to in the community outlook. This is due to the characteristics of the incoming countries, which contrast with those of Western Europe. This work analyzes the effects of the enlargement in the common agricultural and cohesion policies in the European Union's trade, so as the challenges to be faced in order to continue along the road to the objectives its founders advanced.

*Common Agricultural Policy*, p.384

*Cohesion Policies and Instruments*, p.392

*Intracommunity Trade*, p. 402

410

### **Recovery and Growth: Times and Instruments of Argentina's Political Economy**

*Aldo Ferrer*

In order to reach fast and adequately a feasible and egalitarian growth stage in the global order of Argentina, it is necessary to deal coherently with the recovery phase challenges. The author highlights the role of monetary and exchange rate policies in order to make best use of the great balance of payments surplus in favor of growth.

418

### **Mercosur as Actor in the International Sphere**

*Amalia Stuhldreher*

By means of a comparison with the most significant integration patterns—first of all the European Union, and right away the Caribbean Community, the Andean Community of Nations, and others—the importance of the Southern Common Market, best known as Mercosur is defined. It is concluded the current situation of the South American integration scheme is far from the effectiveness reached by the European Union, the most developed international actor in this field.

428

### **The Contemporary Crisis of Health Systems**

*Guillermo Foladori*

During the last decades it has been evident science and technology in relation to drugs do not have, in general, the purpose of healing all the sick people in the world, but only the richest. The author goes through the drug production crisis this has caused and the trends resulting from it: public health privatization and the countries' self-sufficiency in the making of medicines.

444

### **Origin Rules and Trade Facilitation in Latin America**

*Miguel Izam*

The author presents a very exhaustive analysis of the origin rules stipulated in the economic integration agreements among the Latin American countries and among these and other nations. Their definition, classification, compliance, and function as trade facilitators for economic agents are the subject matter of this essay.

May 2004

# Ya seas chico o mediano te preparamos para ser grande



Con el programa de Capacitación y Desarrollo Empresarial de Bancomext, hazte grande conociendo el proceso exportador para hacer crecer a tu empresa sin cometer errores, reduciendo el riesgo de realizar operaciones y gastos infructuosos. Ahorra tiempo y dinero con instructores de reconocido prestigio y amplia experiencia.

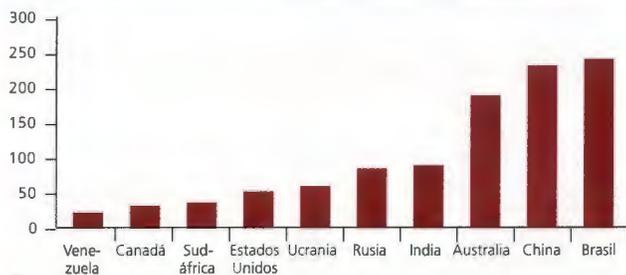
Para mayores informes comunícate a:  
**EXPORTATEL : 01800 EXPORTA (01800 397 6782)**  
o entra a **bancomext.com** (sección capacitación)

**Bancomext evoluciona, se perfecciona  
y trabaja por y para México.**

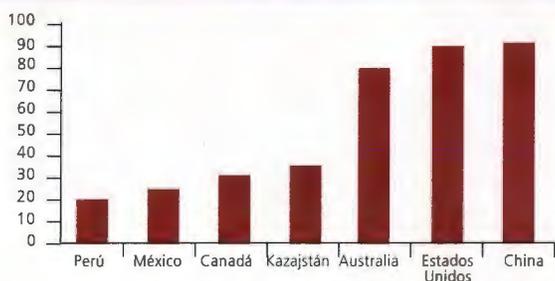


**BANCOMEXT**  
TE AYUDA

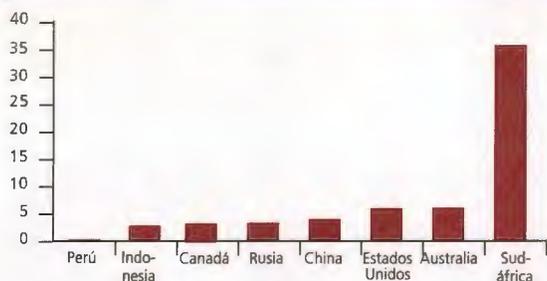
**PRODUCCIÓN DE MINERAL DE HIERRO, 2002  
(MILLONES DE TONELADAS MÉTRICAS)<sup>1</sup>**



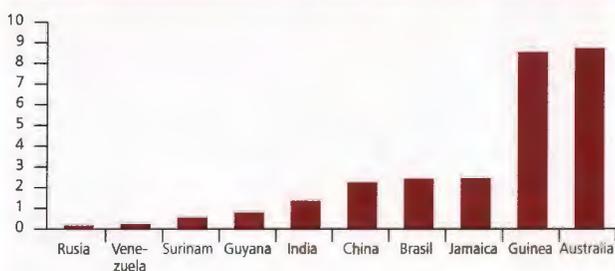
**RESERVAS DE ZINC, 2003  
(MILES DE TONELADAS MÉTRICAS)<sup>2</sup>**



**RESERVAS MINERALES DE ORO, 2003  
(MILES DE KILOGRAMOS)<sup>2</sup>**

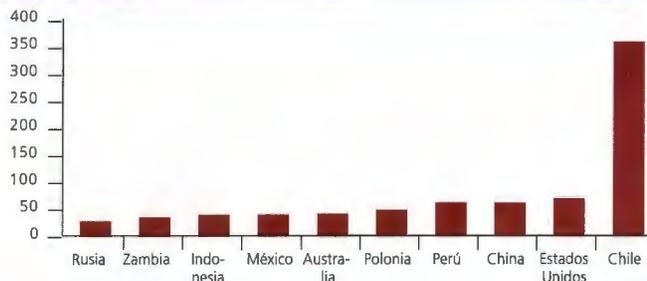


**RESERVAS DE BAUXITA, 2003  
(MILLONES DE TONELADAS MÉTRICAS)<sup>2</sup>**

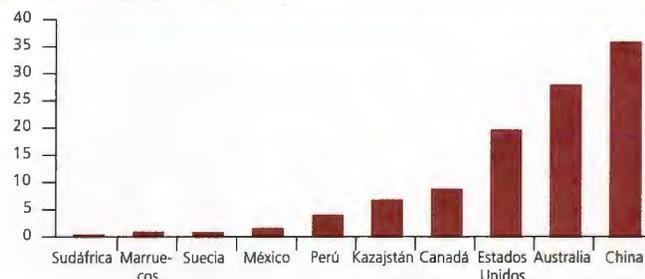


# Reservas minerales

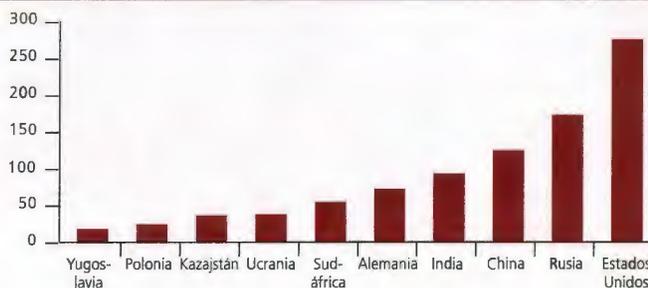
**RESERVAS DE COBRE, 2003  
(MILES DE TONELADAS MÉTRICAS)<sup>2</sup>**



**RESERVAS DE PLOMO, 2003  
(MILLONES DE TONELADAS MÉTRICAS)<sup>2</sup>**



**RESERVAS DE CARBÓN MINERAL, 2001  
(MILLONES DE TONELADAS CORTAS)<sup>3</sup><sup>4</sup>**



1. Fuente: International Iron and Steel Institute, *Steel Statistical Yearbook 2004* <www.worldsteel.org>, consultado el 13 de abril de 2004.

2. Fuente: U.S. Geological Survey, *Mineral Commodity Summaries*, enero de 2004 <www.minerals.er.usgs.gov>, consultado el 13 de abril 2004.

3. Una tonelada corta es igual a 2000 libras.

4. Fuente: U.S. Department of Energy, *International Energy Annual 2001, 2002* <www.eia.doe.gov>, consultado el 13 de abril de 2004.