

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 16.12.2008
COM(2008) 874 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**SOBRE LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA PARA EL
CRECIMIENTO Y EL EMPLEO:**

**Informe sobre el acceso a los mercados y establecimiento de un marco para incrementar
la eficacia de la cooperación internacional en materia legislativa**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

SOBRE LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO:

Informe sobre el acceso a los mercados y establecimiento de un marco para incrementar la eficacia de la cooperación internacional en materia legislativa

1. INTRODUCCIÓN

La apertura de los mercados es importante. Los mercados abiertos ofrecen oportunidades de crecimiento, empleo e inversión y, si bien son importantes tanto para las empresas de la Unión Europea (UE) como para las de las economías desarrolladas y en desarrollo del mundo entero, revisten especial importancia para la UE, el mayor bloque comercial del mundo. Existe el riesgo de que la actual crisis financiera y económica aumente el proteccionismo, por lo que es importante aprender del pasado y contrarrestar esa tendencia. Los Jefes de Estado o de Gobierno del G-20, en su reunión celebrada recientemente en Washington, insistieron claramente en explotar todo el potencial de la agenda comercial¹.

En este contexto, cobra mayor relevancia la supresión de las barreras al comercio que todavía se mantienen (principalmente a través de la conclusión rápida y satisfactoria de la Ronda de Doha de negociaciones sobre el comercio mundial, pero también a través de enfoques bilaterales y regionales), para dar libre curso al potencial de las empresas y al crecimiento, en particular por lo que se refiere a las pequeñas y medianas empresas (PYME), que representan más del 99 % de las empresas de la UE y el 67 % del empleo en el sector privado. La convergencia y cooperación en materia legislativa, incluso en el sector financiero, puede ser una vía eficaz para alcanzar la estabilidad internacional y aumentar las oportunidades comerciales.

La estrategia «Una Europa Global», que se puso en marcha a finales de 2006², es una parte esencial del pilar exterior de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo de la UE y establece una ambiciosa agenda para abrir los mercados más interesantes, en particular en Asia. Desde abril de 2007 se ha venido avanzando en uno de sus aspectos clave, a través de la estrategia renovada de la UE de acceso a los mercados³. La importancia de estos esfuerzos por abrir mercados se reconoció el año pasado en el Informe estratégico sobre Lisboa de la Comisión al Consejo Europeo de Primavera⁴ y recibió el apoyo de los líderes europeos, quienes propusieron que se realizaran informes anuales sobre el acceso a los mercados, en los que se identificaran los países y sectores que mantienen barreras significativas.

¹ El 15 de noviembre de 2008, los Jefes de Estado o de Gobierno del G-20 acordaron no imponer nuevas barreras a la inversión ni al comercio de bienes y servicios en los próximos doce meses y llegar a un acuerdo, en 2008, sobre el modo de concluir con éxito el Programa de Doha para el Desarrollo, de la OMC, con un resultado ambicioso y equilibrado.

² COM(2006) 567, de 4.10.2006.

³ COM(2007) 183, de 18.4.2007.

⁴ COM(2007) 803, de 11.12.2007.

Se establecieron dos métodos:

- Por un lado, la UE debe utilizar todos sus instrumentos para garantizar que se mantiene su apertura y para mejorar el acceso de sus empresas a los mercados de terceros países.
- Por otro, la UE debe mejorar el diálogo estratégico con los terceros países más destacados para encontrar soluciones mutuamente beneficiosas, promover normas más estrictas y mejorar la convergencia en materia legislativa.

En el Plan Europeo de Recuperación Económica adoptado el 26 de noviembre de 2008 por la Comisión Europea⁵ se confirmaron estos objetivos y se propusieron medidas concretas para mantener y mejorar la apertura de los mercados y respaldar el empleo⁶ durante los difíciles momentos por los que atraviesa la economía en la actualidad. La mejora del acceso a los mercados y la convergencia y cooperación en materia legislativa son elementos principales de este Plan. En el contexto económico actual, los esfuerzos por lograr la convergencia en materia legislativa en los sectores financieros han cobrado una importancia vital.

La presente Comunicación ofrece un primer informe sobre el acceso a los mercados y en ella se formulan propuestas sobre el modo en que la UE puede lograr mejor su objetivo de apertura, tanto en su propio ámbito como fuera de él, y, en particular, de qué manera puede garantizar el acceso justo y libre a los mercados de los terceros países que más interesan a las empresas de la UE, incluso a través de la cooperación en materia legislativa.

Se trata de un nuevo avance en el fortalecimiento de la dimensión exterior de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo a partir de 2010, que se inspirará en la contribución de otros ámbitos políticos de Lisboa y abordará los vínculos existentes entre las políticas internas y externas, lo que ya se puso de relieve en la revisión del mercado único⁷ y en la Agenda Social Renovada⁸.

2. BARRERAS NO ARANCELARIAS AL COMERCIO

2.1. La naturaleza cambiante de las barreras al comercio

Si bien los aranceles aduaneros elevados siguen poniendo trabas al comercio en algunos sectores y deben combatirse tanto multilateral como bilateralmente, cada vez cobran mayor importancia las barreras no arancelarias en los mercados de nuestros socios comerciales. El éxito en la reducción de aranceles puede dejar de tener sentido si las barreras no arancelarias impiden a las empresas europeas acceder al mercado o aumentan de manera significativa el coste de sus exportaciones⁹. El informe de 2008 sobre la competitividad¹⁰ puso de manifiesto que las empresas de la UE perciben que las barreras no arancelarias y la falta de información (por ejemplo, un conocimiento insuficiente de los mercados de exportación) empiezan a ser

⁵ COM(2008) 800, de 26.12.2008.

⁶ La Comisión, en su Agenda Social Renovada [COM(2008) 412], ya destacó que prestaría cada vez más atención a la proyección de sus políticas sociales en el exterior y al impacto social a escala mundial de sus políticas internas.

⁷ COM(2007) 724, de 20.11.2007.

⁸ COM(2008) 412, de 2.7.2008.

⁹ Se calcula que, solo en China, los costes globales de las barreras no arancelarias para los operadores europeos ascienden a 21 400 millones EUR. Véase: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/february/tradoc_133299.pdf.

¹⁰ COM(2008) 774 y SEC(2008) 2853.

más importantes que las trabas tradicionales al comercio, consistentes en aranceles y derechos a la importación¹¹.

Las **barreras no arancelarias más frecuentes** consisten en gravosos procedimientos aduaneros, leyes y prácticas fiscales discriminatorias, reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad, medidas sanitarias y fitosanitarias, restricciones al acceso a las materias primas, protección o aplicación insuficientes de los derechos de propiedad intelectual e industrial (DPI), barreras al comercio de servicios y a la inversión extranjera directa, legislación restrictiva o carente de transparencia sobre contratación pública, uso abusivo de los instrumentos de defensa comercial o mala utilización de las ayudas.

Ahora bien, ocuparse de estas barreras es complicado, resulta difícil desde un punto de vista técnico y requiere mucho tiempo. No es fácil dar una respuesta, ya que en gran medida esta depende del origen de la barrera y de si resulta gravosa pero persigue objetivos legítimos o puede considerarse injustificada. En general, hay dos categorías de barreras. Algunas de ellas resultan simplemente de diferencias, por ejemplo, en el enfoque legislativo, y tienen diferentes objetivos sociales, laborales, medioambientales, sanitarios o de consumo. Otras se utilizan de manera más sistemática con el fin de favorecer o proteger la producción nacional, como ocurre con las normas especiales, los requisitos en materia de ensayos o las necesidades excesivas de documentación. Si bien las segundas necesitan una respuesta firme y concreta de la UE, que utilice instrumentos más asertivos, las primeras pueden abordarse a través de una cooperación a largo plazo, más general, y a través del diálogo, en particular en el ámbito de las diferencias en materia legislativa.

2.2. Ilustración de las barreras que afrontan los exportadores europeos

El creciente número de logros en la eliminación de barreras demuestra la eficacia del enfoque planteado en la estrategia de la Comisión de acceso a los mercados. Sin embargo, la significativa persistencia de barreras en los mercados que más interés despiertan en la UE pone de manifiesto que sigue habiendo mucho margen de mejora en el acceso a los mercados y que es necesario adoptar medidas concretas.

Barreras no arancelarias en el ámbito de los productos

En el ámbito del comercio de productos, las diferencias en materia legislativa pueden crear obstáculos al acceso a los mercados, ya que pueden generar costes adicionales para los fabricantes, por ejemplo: cuando los productos tienen que someterse a ensayos realizados por laboratorios independientes y recibir la certificación del mercado al que se destinan antes de poder ser comercializados o cuando es necesario desarrollar versiones especiales de los productos para cumplir detallados reglamentos técnicos. Esto significa que la **transparencia** y la **previsibilidad** de los sistemas legislativos son sumamente importantes para las empresas que operan en terceros países. La actuación de la UE en cuanto a convergencia y cooperación en materia legislativa en este ámbito se centra en la segunda categoría de obstáculos anteriormente señalados.

¹¹ Aun cuando estos resultados son aplicables en general a todos los sectores de actividad considerados en este análisis, en algunos sectores y países concretos los aranceles a la importación siguen constituyendo obstáculos fundamentales al comercio para las empresas europeas que exportan a otros países.

Los siguientes ejemplos, procedentes de sectores importantes para la UE desde un punto de vista económico, ilustran los ámbitos en los que puede ser necesario actuar para combatir barreras significativas para el comercio¹².

Por lo que se refiere al **sector del automóvil** (incluidas las partes de los vehículos, como los neumáticos), existen importantes barreras relacionadas con las normas, por ejemplo en Brasil, China, India, Taiwán, Corea o Indonesia. El **sector químico** encuentra los principales obstáculos en sus exportaciones a Asia, en particular a China (por ejemplo, a la hora de registrar algunas sustancias químicas y en los gravosos procedimientos de importación). Además, el comercio de sustancias químicas también encuentra escollos en el despacho de aduanas y en la falta de transparencia en la esfera legislativa.

Con respecto al **sector farmacéutico**, el acceso a los mercados en países potencialmente importantes, como China, Corea, Taiwán, Japón, Rusia o algunos países de la ASEAN, se ha visto seriamente obstaculizado por medidas relativas a los procedimientos de registro (normas, homologaciones, acuerdos de licencias, garantías financieras o ensayos, entre otras), al reembolso y a los precios de los productos importados, así como a la insuficiente protección de los datos. En cuanto a los **productos sanitarios**, la falta de conformidad con las orientaciones y prácticas internacionales elaboradas por el Grupo operativo de armonización global (GHTF, por sus siglas en inglés) o las diferencias en materia de práctica legislativa de países como Brasil, India, Japón, China, Taiwán y Corea constituyen importantes barreras al libre comercio. En el caso de los productos sanitarios, los retrasos en el registro de productos también son motivo serio de preocupación.

A nivel horizontal, varios sectores importantes (en particular, el eléctrico y electrónico, las TIC, el automóvil, la maquinaria y los juguetes) se ven afectados por el sistema chino de certificación obligatoria (CCC), que impone una carga importante y desproporcionada a los exportadores de la UE. Asimismo, una amplia gama de productos informáticos se ve afectada por el nuevo proyecto legislativo chino relativo a las normas de seguridad. Los exportadores europeos de **equipos eléctricos y electrónicos** también encuentran barreras significativas en otros mercados de terceros países, como Corea y los Estados Unidos, donde las normas sobre productos no siempre se ajustan a las normas internacionales. En el caso de los Estados Unidos, los diferentes reglamentos técnicos y normas a nivel federal, regional y estatal dividen aún más el mercado.

El mayor impedimento para los **exportadores de los principales productos agroalimentarios** son las medidas sanitarias y fitosanitarias, que, en algunos sectores, constituyen barreras significativas en varios mercados de exportación importantes. Numerosos terceros países, incluidos mercados clave de Asia, Europa Oriental, la zona del Mediterráneo, Oriente Medio y el continente americano, establecen normas más estrictas que las internacionales y no facilitan las necesarias pruebas científicas. Estas barreras son todavía más difíciles de superar cuando los países no son miembros de la OMC y, por tanto, no están vinculados por normas multilaterales que prohíben las medidas y prácticas discriminatorias que no se basan en razones científicas. Otra dificultad se deriva del establecimiento de normas privadas, una barrera al comercio cada vez más importante en el ámbito de las medidas sanitarias y fitosanitarias.

¹² Véase el informe de la Comisión sobre los resultados de la UE en la economía mundial, de octubre de 2008 <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/141196.htm>.

Por lo que se refiere al **acceso equitativo a las materias primas**, de las que la industria europea es sumamente dependiente, un número cada vez mayor de restricciones a la exportación, como derechos y contingentes, obstaculizan los resultados competitivos de la industria de la UE (más de cuatrocientas líneas de productos formados por diversas materias primas en relación con países como China, Rusia, Ucrania, Argentina, Sudáfrica e India)¹³.

A nivel transversal, los gravosos procedimientos aduaneros y los requisitos excesivos en materia de documentación y registro plantean problemas significativos a los exportadores de la UE en una amplia gama de importantes mercados de exportación. Este podría ser el caso de la propuesta de legislación estadounidense de escanear el cien por cien de los contenedores por motivos de seguridad nacional.

Barreras relativas a los servicios y el establecimiento

El comercio de servicios y la inversión extranjera directa desempeñan un papel clave en la economía mundial. La UE, como principal exportador mundial de servicios comerciales y principal fuente de inversión directa al exterior, tiene un interés obvio en mejorar su acceso a los mercados extranjeros y liberar todo su potencial interno en materia de servicios y establecimiento. A menudo, esto también revierte directamente en el interés de sus socios. Quienes pretenden atraer inversión extranjera directa y desarrollar infraestructuras tienen mucho que ganar de la liberalización de la inversión extranjera directa y el comercio de servicios, en particular en sectores como las telecomunicaciones, el transporte, la energía (es decir, el acceso a los recursos) y los servicios financieros.

Diversas barreras a la entrada siguen obstaculizando el comercio de servicios y actúan como un freno para el crecimiento económico. Las barreras al comercio de servicios afectan a numerosos sectores, desde el bancario hasta los servicios de mensajería. A menudo, detectar, analizar y eliminar estas barreras es más complicado que combatir las barreras arancelarias, ya que afectan a leyes y controles de muy diversa índole. La UE está trabajando para mejorar el libre comercio de los servicios y de la inversión extranjera directa en el marco multilateral del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y a través de Acuerdos de Libre Comercio (ALC) bilaterales.

Los principales obstáculos en el ámbito de los servicios y el establecimiento son las barreras a la entrada, como los requisitos de nacionalidad, los requisitos de residencia, los límites a la propiedad o la participación extranjeras, los límites al tipo de entidad jurídica o la entrada sujeta a la prueba de necesidades económicas. Las restricciones a la inversión y a la propiedad extranjera existen en muchos de los mercados interesantes para la UE, como Brasil, Rusia, China, Japón, India y la mayoría de los países de la ASEAN, así como en los Estados Unidos, donde las compras por parte de empresas extranjeras están sujetas a un «proceso de análisis de seguridad nacional» (CFIUS). Los servicios financieros, incluidos los seguros, encuentran numerosas restricciones en mercados como los de Estados Unidos, Canadá, Brasil, India, Rusia, China, Japón y Sudáfrica. Existen, asimismo, barreras significativas al comercio de servicios en numerosos sectores y en muchos países asociados de interés para las empresas europeas, como es el caso de los servicios jurídicos, por ejemplo, en India, China y Singapur, los servicios de distribución en India, China y países de la ASEAN, los servicios postales y de mensajería, en India, Brasil, China y Egipto, los servicios de transporte en Brasil, India, Canadá, Sudáfrica y Singapur, y los servicios de telecomunicaciones en China, Corea, Japón, India, México y, en menor medida, Brasil.

¹³ COM(2008) 699, de 4.11.2008.

Restricciones relativas a la contratación pública

Se calcula que el valor de la contratación pública representa una media del 15 % del total del PIB de los países de la OCDE y superior incluso en los países en desarrollo. Pese al elevado valor de la contratación pública, es necesario seguir trabajando para promover el acceso libre y no discriminatorio. Los proveedores de la UE pueden confiar en el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP), que establece disciplinas comunes y contempla la publicación de los principales contratos. Si bien la UE, Estados Unidos, Japón, Canadá, Corea y algunos otros países han firmado el ACP, y China ha solicitado su adhesión, muchos otros miembros de la OMC no lo han hecho. La Comisión está tratando de ampliar el número de miembros de este Acuerdo y anima encarecidamente a los nuevos miembros de la OMC a adherirse a él, haciendo hincapié en los beneficios de la contratación libre y competitiva y a través de procedimientos de adhesión más atractivos, en particular para los países en desarrollo.

No obstante, la cobertura todavía no es completa y varios ámbitos de contratación y entidades adjudicadoras no están vinculados a las normas, por ejemplo las pequeñas empresas extranjeras a menudo quedan excluidas de los procedimientos de contratación en Estados Unidos, Japón y Corea, entre otros. Al mismo tiempo, el mercado de contratación de la UE está relativamente abierto a la competencia extranjera, lo que supone claros beneficios en cuanto a rentabilidad y una mayor gama de ofertas competitivas, pero reduce la motivación de la UE para apreciar los mercados extranjeros de contratación abiertos.

Barreras relacionadas con la insuficiente protección y aplicación de los DPI

La industria europea sigue viéndose muy afectada por la violación de sus DPI en algunas regiones del mundo, ya sea por falta de protección jurídica o de aplicación eficaz. En varios mercados de terceros países se mantienen barreras significativas relacionadas con la insuficiente protección y aplicación de los DPI, que incluyen la protección insuficiente de las indicaciones geográficas. Se han señalado problemas relacionados con los DPI en particular en China, Rusia, Brasil y en varios países de la ASEAN. En algunos casos, como ocurre con el diseño industrial, una colaboración más estrecha en el ámbito del I+D facilitaría el refuerzo de la protección de los DPI.

En un estudio realizado por la OCDE en 2007¹⁴ se insinúa que el comercio internacional de productos con usurpación de marca o piratas representa al año 200 000 millones USD, cifra que supera el PIB de unas ciento cincuenta economías y que, sin embargo, no incluye los productos con usurpación de marca o piratas que se fabrican y consumen en el ámbito nacional ni los productos digitales intangibles piratas que se distribuyen a través de internet. En dicho estudio también se señala que, si se sumaran estos artículos, el total mundial de productos con usurpación de marca o piratas podría representar varios cientos de miles de millones de dólares más.

Por otro lado, las estadísticas de 2007 sobre incautación aduanera de productos con usurpación de marca o piratas en la frontera de la UE¹⁵ muestran que nunca antes las incautaciones habían alcanzado estos niveles: más de 43 000 casos registrados, frente a los 37 000 de 2006, es decir, un incremento de prácticamente el 17 %. En total, las autoridades

¹⁴ Consúltense el resumen: documento DSTI/IND(2007)9/PART4.

¹⁵ Véase el sitio web de la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera en la dirección siguiente: http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/index_en.htm.

aduaneras se incautaron de 79 millones de artículos en la frontera de la UE¹⁶. El incremento es significativo con respecto a 2006, en particular por lo que se refiere a los productos falsificados que entrañan un peligro para la salud y la seguridad: cosméticos y cuidado personal (+264 %); juguetes (+98 %); alimentos (+62 %); y medicamentos (+51 %). Aparte de lo que supone para la salud y la seguridad, esta situación representa un riesgo para la competitividad de la UE.

3. RESPUESTA DE LA UE A LAS BARRERAS EXISTENTES

La estrategia «Una Europa Global» hizo hincapié en la necesidad de abrir los mercados, tanto en el ámbito interior como en el exterior, y de crear nuevas oportunidades comerciales. Es necesario que las empresas europeas puedan competir en condiciones justas en los mercados extranjeros. La estrategia de acceso a los mercados plantea un enfoque más estratégico y orientado a los resultados en el tratamiento de las barreras al comercio, que utiliza toda la gama de instrumentos disponibles de manera coordinada, incluida la cooperación con los socios comerciales de la UE.

El uso coordinado de todos los recursos e instrumentos, junto con una mayor dedicación a las cuestiones prioritarias, es necesario para seguir implantando el libre comercio y responder con firmeza cuando nuestros derechos de acceso a los mercados se vean conculcados injustificadamente. Está claro que una solución o un mecanismo únicos no bastan para combatir los obstáculos al comercio. Podemos recurrir a una amplia gama de instrumentos, tanto formales como informales, desde las negociaciones y el diálogo hasta las medidas adoptadas por la diplomacia comercial, desde las intervenciones *ad hoc* hasta las inversiones a más largo plazo. La experiencia nos ha enseñado que, para triunfar, lo mejor es combinar y conciliar los diferentes instrumentos.

3.1. Negociación de acuerdos comerciales

La negociación de acuerdos comerciales es una herramienta básica para proporcionar acceso a los mercados a los exportadores de la UE. Si bien las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC ofrecen la oportunidad única de implicar a casi todos nuestros socios comerciales, las negociaciones bilaterales a menudo permiten establecer acuerdos más completos y detallados. Además, la celebración de negociaciones puede servir de aliciente para abordar con éxito los escollos de larga duración en materia de comercio. Las negociaciones de adhesión a la OMC, debido al interés recíproco que despiertan, también han demostrado ser una herramienta útil para combatir las barreras al comercio.

La rápida conclusión de la **Ronda de Doha** de negociaciones sobre el comercio mundial reforzaría el sistema de comercio mundial y la legislación destinada a garantizar el acceso libre y justo a los mercados, y facilitaría el acceso a nuevos mercados. El enfoque multilateral es vital para lograr un sistema internacional basado en leyes. La Ronda de Doha sobre el comercio pretende reducir, no solo los aranceles entre los miembros de la OMC, sino también las barreras no arancelarias, mediante, por ejemplo, un acuerdo de facilitación del comercio.

¹⁶ Véase el sitio web de la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera en la dirección siguiente: http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/index_en.htm.

A nivel bilateral y regional, el objetivo de la UE de celebrar **ALC** exhaustivos, en particular con importantes socios comerciales de Asia, ofrecerá un marco excelente y una herramienta eficaz para mejorar las oportunidades de acceso a los mercados de las empresas de la UE. Además de la supresión de los aranceles, estos acuerdos proporcionan nuevas formas de combatir con eficacia los obstáculos al comercio no arancelarios injustificados. Los principales elementos innovadores son: las disciplinas fundamentales para combatir frontalmente las barreras no arancelarias en determinados sectores; un mecanismo optimizado de cooperación y consulta sobre barreras técnicas al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias; la inclusión de un capítulo sobre acceso a los mercados de servicios e inversión, contratación pública y competencia, incluidas las ayudas; el refuerzo de la protección y la aplicación de los DPI (incluidas las indicaciones geográficas); y un capítulo sobre aduanas y facilitación del comercio. Asimismo, a nivel horizontal, un mecanismo de mediación en materia de barreras no arancelarias complementará las disposiciones sobre solución de diferencias y compromisos con las normas sobre trabajo y medio ambiente para promover el desarrollo sostenible. Deberá preverse el seguimiento estricto de la aplicación efectiva de los ALC para velar por que se cumplan realmente los compromisos adquiridos por los socios de la UE.

3.2. Relaciones bilaterales

Las barreras al acceso a los mercados se abordan también de múltiples formas a través de los contactos periódicos o los contactos *ad hoc* de la UE con terceros países.

De manera más sistemática, el **diálogo bilateral**, que, en la mayoría de las relaciones, trata una amplísima variedad de sectores, constituye un formato efectivo e institucionalizado para abordar con regularidad las barreras al comercio y las cuestiones legislativas y proceder a su seguimiento, con la posibilidad de elevar la cuestión a un nivel político superior, como puede ser el Mecanismo de Diálogo de Alto Nivel sobre Economía y Comercio, en el caso de China, o el Consejo Económico Transatlántico, en el caso de los Estados Unidos. También es posible recurrir a las cumbres políticas entre la UE y sus principales socios. El diálogo bilateral es sumamente adecuado para promover la convergencia en materia legislativa a través de la cooperación internacional, por lo que puede intensificarse.

La diplomacia comercial asertiva, tanto a nivel central, desde Bruselas, como local, en el tercer país en cuestión, es idónea para abordar las barreras de manera *ad hoc* o como intervención específica para reforzar una estrategia a largo plazo. La coordinación entre la Comisión, los Estados miembros y las empresas en el marco del Acuerdo de Acceso a los Mercados podría contribuir a aprovechar todo el potencial de los contactos bilaterales entre la Comisión y los Estados miembros, funcionando como un bloque y gestionando de manera eficaz nuestros intereses en el extranjero.

Además, el mecanismo de la UE de **Ayuda Relacionada con el Comercio** también ha contribuido a superar obstáculos al comercio o a suavizarlos, mediante, por ejemplo, la formación de funcionarios de aduanas, contribuyendo así al establecimiento de un marco que incremente la eficacia de los procedimientos de aduana.

3.3. Instrumentos formales

Herramientas cada vez más importantes para garantizar las oportunidades del libre comercio son los procedimientos de notificación en el marco del **Acuerdo OTC**¹⁷ y el **Acuerdo MSF**¹⁸, **ambos de la OMC**. Los Comités OTC y MSF, en Ginebra, actúan como plataforma multilateral de consulta y negociación para todos los miembros de la OMC, con el objetivo de realizar el seguimiento y garantizar el cumplimiento de los Acuerdos correspondientes. La obligación de notificar las nuevas medidas en el seno de la OMC permite a los socios reaccionar con rapidez y abordar los problemas. Un compromiso y un seguimiento firmes y activos son esenciales para aumentar las posibilidades de impedir que se establezcan nuevas barreras al comercio.

En la medida en que no sea posible encontrar una solución mutuamente aceptable ante un escollo en materia de comercio, instrumentos formales y ejecutables como el procedimiento del **Reglamento de la UE sobre los obstáculos al comercio** o el recurso a los procedimientos de **solución de diferencias de la OMC** pueden ser remedios eficaces. El Reglamento de la Comisión sobre los obstáculos al comercio proporciona a las empresas de la UE un mecanismo para que actúen contra las barreras comerciales que impiden su acceso a los mercados de terceros países, que consiste en pedir a la Comisión que investigue las denuncias y trate de poner remedio. El procedimiento de solución de diferencias de la OMC es una herramienta útil para abordar las barreras incompatibles con la OMC y obligar al cumplimiento de sus disposiciones. Además, la posibilidad de abordar las barreras al comercio a través de mecanismos bilaterales de solución de diferencias y de mediación, como se contempla en los ALC de nueva generación, llegará a ser un importante remedio y nos ayudará a lograr un mayor acceso a los mercados.

3.4. Cooperación en materia legislativa

La UE tiene tras de sí muchos años de experiencia en convergencia y cooperación en materia legislativa¹⁹ en el mercado único, creado a partir de diferentes ordenamientos jurídicos nacionales. El alto grado de protección social de los trabajadores de la UE, los altos niveles de seguridad de los productos que se comercializan en sus mercados, la fuerte protección de sus consumidores y el liderazgo mundial de su legislación en materia de protección del medio ambiente han incitado al establecimiento de unos estándares igualmente elevados en los terceros países. Un objetivo clave de la cooperación en materia legislativa es promover estándares elevados en el extranjero.

La cooperación internacional en materia legislativa, tanto multilateral como bilateral, ayuda a combatir las barreras innecesarias provocadas por las diferencias en cuanto a prácticas legislativas. La cooperación en materia legislativa no solo establece un mecanismo para abordar las cuestiones legislativas bilaterales, sino que contribuye también a establecer una relación entre los legisladores, que conduce al intercambio de información sobre los cambios considerados o previstos (aviso precoz) y de las mejores prácticas. En algunos casos, la convergencia en materia legislativa puede ser la solución adecuada. En otros, el

¹⁷ Obstáculos técnicos al comercio.

¹⁸ Medidas sanitarias y fitosanitarias.

¹⁹ Al abordar la cooperación en materia legislativa, la presente Comunicación se centra en los aspectos relacionados más directamente con el acceso a los mercados y la supresión de barreras al comercio. Otros aspectos de la cooperación en materia legislativa son la integración económica, la mejora de la protección de los consumidores y el avance hacia una legislación mundial.

reconocimiento mutuo o los acuerdos de equivalencia (a veces a raíz de un cierto grado de convergencia) pueden resultar más apropiados. En cualquier caso, la visibilidad de los probables cambios legislativos es esencial para ayudar a la industria a planificar por adelantado.

El diálogo bilateral contemplado en el punto 3.2 es un formato eficaz e institucionalizado para abordar con regularidad las cuestiones legislativas y otras barreras técnicas y proceder a su seguimiento.

Los **acuerdos de reconocimiento mutuo** otorgan a la parte exportadora el poder de certificar los productos frente a los diferentes requisitos legales de la parte importadora, antes de la exportación. En el ámbito de las medidas sanitarias y fitosanitarias, un instrumento comparable es el reconocimiento de la equivalencia entre las medidas del país exportador y las medidas del país importador. Los **Acuerdos sobre Evaluación de la Conformidad y Aceptación de Productos Industriales** promueven la convergencia en materia legislativa, al obligar al país asociado (tanto en el apoyo al proceso de ampliación como en la Política Europea de Vecindad) a adoptar aspectos del acervo europeo relativos al comercio de mercancías, a cambio de lo cual el país asociado se integra plenamente en el mercado único europeo por lo que se refiere a esos productos.

Convergencia y cooperación en materia legislativa con los principales países

Países candidatos a la ampliación: El objetivo de las negociaciones de adhesión con Croacia y Turquía es la plena implantación del acervo comunitario en ambos países. La unión aduanera con Turquía es un instrumento adicional para acelerar la convergencia en materia legislativa. Un conjunto de acuerdos de estabilización y asociación crea una zona de libre comercio entre la UE y los países de los Balcanes occidentales y prepara a estos para su futura adhesión a la UE. La cooperación en materia legislativa sigue adelante a través de estos acuerdos. Todos los países candidatos y potenciales candidatos reciben una ayuda comunitaria sustancial, en particular a través del componente de «Ayuda Técnica y Desarrollo Institucional» del Instrumento de ayuda Preadhesión (IPA) y a través del programa TAIEX, que brinda su apoyo para la adopción, aplicación y ejecución del acervo comunitario (incluso en ámbitos como la evaluación de la conformidad, la contratación pública, los DPI, etc.).

Socios de la Política Europea de Vecindad: El objetivo de la Política Europea de Vecindad es intensificar la integración y cooperación económicas con los países vecinos. La cooperación y convergencia en materia legislativa ocupa un lugar central en la Política Europea de Vecindad y se basa en los Acuerdos de Asociación y Cooperación. Como se puso de relieve en el Plan Europeo de Recuperación Económica, la integración y cooperación económicas con los países vecinos se intensificará progresivamente, mediante el establecimiento de ALC detallados y exhaustivos que traten básicamente todos los intercambios y tiendan al mayor grado posible de liberalización. El futuro acuerdo de asociación oriental ofrecerá perspectivas reales para mejorar la circulación de mercancías, capitales y servicios y para modernizar las economías de los países asociados. En el futuro, la UE y sus socios podrán reflexionar acerca de un enfoque comercial regional más amplio que ofrezca pleno acceso al mercado interior a raíz de la plena adopción de todos los elementos pertinentes del acervo de la UE. Un primer ejemplo de este enfoque es el nuevo acuerdo de asociación y el ALC que se está negociando con Ucrania. En cuanto a los vecinos del sur, la cooperación se basa en los acuerdos de asociación. La mejora de la cooperación en materia legislativa es un componente básico del estrechamiento de los lazos comerciales con los países euromediterráneos, con vistas a establecer una zona de libre comercio. En última instancia, el objetivo consiste en crear un espacio económico común que reúna a todos los

países en el seno de la Política Europea de Vecindad.

Estados Unidos: Se trata del socio más importante de la UE. La estrecha cooperación y, en su caso, la convergencia de los enfoques legislativos son de una importancia clave tanto estratégica como económica. Se profundizaría en el mercado transatlántico y podría promoverse el desarrollo de normativa y legislación a nivel mundial. A tal fin, en 2007 se creó el Consejo Económico Transatlántico como órgano político de alto nivel, para dar un impulso político a las iniciativas destinadas a crear un mercado transatlántico sin barreras y respaldar toda una serie de diálogos legislativos sectoriales. Dicho Consejo promueve la cooperación, en las primeras etapas del proceso, para la convergencia en materia legislativa y la resolución a posteriori de las barreras o cargas que surjan para las empresas a ambos lados del Atlántico. Entre sus éxitos están la importante simplificación administrativa para la industria farmacéutica y la equivalencia de las normas de contabilidad.

China: El mecanismo de consulta sobre productos industriales y el Acuerdo OTC de la OMC promueven la comprensión mutua y la transparencia en los procesos legislativos. Entre sus éxitos se encuentra la simplificación de los procedimientos de certificación de los productos sanitarios. Las cuestiones legislativas también pueden plantearse en el contexto del Mecanismo de Diálogo de Alto Nivel sobre Economía y Comercio entre la UE y China, que se ocupa de los asuntos de naturaleza estratégica con el objetivo de lograr resultados concretos. La intención de la UE es mantener y seguir desarrollando el mecanismo de diálogo de alto nivel vigente y los diálogos sobre política industrial y legislación sectorial, a fin de garantizar el acceso real al mercado chino y la seguridad de los consumidores de ambas partes.

Rusia: La supresión de barreras legislativas gravosas e ineficaces facilitaría enormemente la relación económica y, en particular, promovería el acceso de las empresas europeas al mercado ruso. Por tanto, hay un interés mutuo en garantizar la convergencia en materia legislativa entre la UE y Rusia. En la actualidad, la convergencia en materia legislativa con Rusia se está llevando a cabo en el contexto del espacio económico común y ya se han iniciado varios diálogos legislativos específicos en numerosos ámbitos políticos. Si bien en algunas zonas se han logrado avances significativos, en otras es necesario que la cooperación sea más precisa y operativa. En la relación económica entre la UE y Rusia queda un enorme potencial sin explorar. La adhesión de Rusia a la OMC y los futuros compromisos de este país como miembro de la organización ayudarán también a tratar otras cuestiones. La cooperación en materia legislativa es un objetivo clave para la UE, que se abordará en las negociaciones que se están celebrando en torno a un nuevo marco jurídico UE-Rusia.

Japón: Las barreras no arancelarias constituyen uno de los mayores problemas de la relación económica entre la UE y Japón. Se están celebrando varios diálogos entre ambos países, que incluyen el diálogo sobre la reforma legislativa. Pueden obtenerse muchos beneficios de las negociaciones con Japón acerca de un amplio abanico de intereses sectoriales. Habida cuenta de la importancia económica de Japón, es necesario intensificar la cooperación en materia legislativa con este país.

Canadá: Como parte de un nuevo acuerdo de gran alcance que abarca tanto el comercio como la inversión, es necesario desarrollar e intensificar la cooperación en materia legislativa. La cooperación con Canadá también debe tener en cuenta la cooperación en materia legislativa con los Estados Unidos, de manera que el resultado final sea la convergencia legislativa trilateral.

3.5. El Acuerdo de Acceso a los Mercados

A fin de optimizar el pleno uso de estos instrumentos y complementar los diferentes esfuerzos por suprimir las barreras al comercio, en el marco de la estrategia de acceso a los mercados se estableció un nuevo Acuerdo, más firme, entre la Comisión, los Estados miembros y las empresas, para poner en común todos los recursos y capacidades disponibles y detectar, analizar y eliminar las barreras. Dicho Acuerdo recibió todo el apoyo del Parlamento Europeo²⁰ y del Consejo²¹. Las reuniones mensuales del Comité Consultivo de Acceso a los Mercados se han convertido en el punto de referencia para la coordinación con los Estados miembros y las empresas, con el respaldo de grupos específicos de expertos para tratar asuntos, sectores y regiones concretos²². Se han creado, además, equipos locales de acceso a los mercados en la mayoría de los principales mercados de exportación de la UE, que reúnen el saber hacer y el compromiso de las delegaciones de la Comisión, las embajadas de los Estados miembros y las representaciones de las empresas de la UE. El trabajo de estos equipos locales de acceso a los mercados es particularmente valioso para impedir el establecimiento de barreras mediante un estricto mecanismo de alerta precoz, el seguimiento de la legislación del país en cuestión y el aporte de los conocimientos y contactos necesarios. Asimismo, gracias a estos equipos, cada caso recibe un tratamiento más adecuado, debido al conocimiento de las condiciones locales. Por otro lado, estos equipos desempeñan un importante papel en la coordinación sobre el terreno entre la Comisión, los Estados miembros y las empresas, al permitir que nuestras preocupaciones relativas al comercio se transmitan a través de una sola voz.

Por último, la Comisión, al objeto de reforzar su posición, ha intensificado la cooperación con terceros países en relación con asuntos de interés común sobre el acceso a los mercados, en particular con los Estados Unidos y Japón, mediante el intercambio de información y a través de acciones coordinadas, conjuntas o paralelas.

4. EL FUTURO

Todos los instrumentos mencionados en el presente documento han de utilizarse para garantizar que se mantiene la apertura de la UE y, al mismo tiempo, mejora el acceso de las empresas europeas a los mercados de los terceros países. En el contexto de la estrategia de la Comisión de acceso a los mercados, los Estados miembros y las empresas tienen que seguir adelante con su compromiso activo para garantizar la coherencia de la actuación de la Unión Europea en los terceros países y la eficacia de la gestión de sus intereses en el extranjero.

Todo ello cobra aún mayor importancia ante la situación económica actual, en la que la dimensión exterior de la Estrategia de Lisboa tiene un importante papel que desempeñar, reforzando su compromiso y centrándose en el empleo y el crecimiento.

Más allá de nuestros esfuerzos por concluir rápidamente la Ronda de Doha y celebrar ambiciosos ALC, se insistirá en los puntos siguientes:

²⁰ Informe sobre la Estrategia de la UE para facilitar a las empresas europeas el acceso a los mercados exteriores [2007/2185 (INI)], de 7 de enero de 2008; ref. A6-0002/2008, RR\396713EN.doc, PE396.713v02-00.

²¹ Conclusiones del Consejo (GAERC) de 18 de junio de 2007, Doc. 10542/07.

²² Grupo de trabajo sobre vacunas/Japón; neumáticos/India, China e Indonesia; productos sanitarios/India, China, Corea, Taiwán, Brasil y Turquía; TIC/Turquía y China.

- Las actividades de acceso a los mercados **relacionadas con los sectores de gran potencial de crecimiento futuro**, como el sector del automóvil, el farmacéutico, el químico, el electrónico, la maquinaria y los bienes medioambientales, así como **los servicios, el establecimiento y la contratación pública**. En el caso de los servicios, se han creado recientemente grupos de trabajo (empezando por los servicios de distribución y mensajería) para ocuparse de las principales barreras en los mercados, lo que ofrece importantes oportunidades a los proveedores de servicios de la UE.
- **La protección y la aplicación de los DPI** en terceros países, mediante la celebración satisfactoria de acuerdos bilaterales con disposiciones detalladas al respecto, en particular sobre aplicación, intensificación de la cooperación bilateral y diálogo, y programas de cooperación técnica, en particular en China y los países de la ASEAN. En breve se firmará con China un plan de acción sobre la aplicación aduanera de los DPI. Continuará, asimismo, la cooperación bilateral con los Estados Unidos sobre aplicación de los DPI. A fin de garantizar la mejora del acceso a los mercados de las indicaciones geográficas europeas, exploraremos la posibilidad de protegerlas en el caso de los productos no agrícolas, en respuesta a la petición de terceros países como la India.
- El acceso de las **PYME** a los mercados, como se puso de relieve en la Iniciativa en favor de las pequeñas empresas²³, con asistencia especial para ayudar a obtener información sobre el entorno normativo, jurídico y cultural de los posibles mercados de exportación, y aliviar los gastos de obtención de esa información.

La UE tiene que utilizar su peso económico e impulsar sus relaciones económicas y comerciales con las principales economías mundiales. Tenemos que seguir avanzando juntos en el trazado de la orientación de nuestras relaciones comerciales, legislativas y económicas. Al no haber un único modelo para relacionarnos con todos nuestros socios, la UE tiene que encontrar la mejor manera de coordinar las dimensiones interior y exterior de nuestras políticas e iniciar diálogos globales con sus socios principales. En este contexto, tenemos que plantearnos la mejor manera de promover a nivel internacional los acuerdos sobre la agenda del trabajo digno y las normas fundamentales del trabajo.

Los siguientes principios deberán guiar las actividades futuras de la UE:

1) **Un enfoque coordinado**

Todos los esfuerzos por mejorar el acceso a los mercados y las oportunidades de exportación para las empresas europeas y otras cuestiones relacionadas con la cooperación y convergencia en materia legislativa deben coordinarse y vincularse claramente con la agenda de competitividad exterior. Los esfuerzos deben estar bien orientados y adecuadamente dirigidos y han de utilizarse los instrumentos disponibles de la mejor manera posible, en lugar de mantener con nuestros socios discusiones aisladas *ad hoc* sobre ámbitos concretos. Es necesario garantizar la supervisión política del proceso con los socios más importantes de la UE. La estrategia de acceso a los mercados es un marco importante para la coordinación.

2) **Establecimiento de prioridades**

²³ COM(2008) 394, de 25.6.2008.

El establecimiento de prioridades es un factor decisivo: ocuparse de las barreras al comercio, sea cual sea su naturaleza, requiere una gran cantidad de recursos. Tenemos que velar por que los esfuerzos de la UE por abrir mercados y cooperar en materia legislativa tengan un impacto real, sostenible y económico y puedan completarse en un período de tiempo razonable. Hay que dar prioridad a los socios, sectores y políticas que ofrecen gran interés económico, tanto real como potencial. El amplio objetivo político de la UE de integración económica con sus vecinos significa que el compromiso con los países en cuestión también deberá ser prioritario.

3) **La opinión de las partes interesadas**

El Acuerdo reforzado entre la Comisión, los Estados miembros y las empresas en el marco de la estrategia de acceso a los mercados ha resultado ser muy eficaz, lo que debe aprovecharse en otros aspectos del acceso a los mercados y las actividades de cooperación en materia legislativa. La coordinación en las primeras etapas del proceso, en el marco del Acuerdo y con los terceros países, será esencial para lograr un enfoque proactivo, de manera que se impidan y supriman las barreras al comercio.

4) **Pleno aprovechamiento de la gama de instrumentos**

Las relaciones entre la UE y sus principales socios comerciales incluyen una amplia gama de interacciones diversas, que hasta el momento a menudo se han gestionado independientemente unas de otras, lo que ha complicado la evaluación del saldo de beneficios. En el futuro, la Comisión debería mirar hacia los ámbitos en los que nuestros socios se benefician de la cooperación con la UE (por ejemplo, los programas de investigación y desarrollo), al tiempo que mantienen importantes barreras para las empresas europeas. Debemos utilizar todos los instrumentos que tenemos a nuestra disposición de manera precisa y coherente, a fin de mejorar las oportunidades de exportación para los exportadores europeos y el marco legislativo mundial.

5. **CONCLUSIÓN**

La presente Comunicación tiene por objetivo garantizar mayores oportunidades para las empresas de la UE en terceros países y agrupar las políticas interiores y exteriores.

Constituye, además, el primer informe anual de acceso a los mercados y pone de manifiesto la existencia de barreras significativas. El éxito en la supresión de barreras requiere que los intereses comerciales de Europa se manifiesten, de manera asertiva, a través de una sola voz. El éxito de las acciones de la UE seguirá dependiendo en gran medida del compromiso formal de todas las partes interesadas.

La respuesta a las barreras al comercio debe ser coherente y precisa. La UE tiene diferentes instrumentos a su disposición para superar las barreras al comercio y promover la convergencia en materia legislativa. Es necesario que utilice todos sus instrumentos de manera estratégica y que vele por una agenda política exterior más integrada, que permita alcanzar soluciones compensatorias y favorables para todas las partes. La Comisión deberá velar por el pleno aprovechamiento del potencial de cooperación en materia legislativa para anticiparse a los problemas comerciales y garantizar la cooperación mutuamente beneficiosa en las primeras etapas del proceso legislativo. Además del acceso a los mercados, la

cooperación en materia legislativa ofrece otras ventajas en ámbitos como la protección de los consumidores, la mejora de las normas medioambientales, la ampliación de la base objetiva para la elaboración de legislación y la reducción de los costes derivados de la actividad comercial.

En la presente Comunicación se establecen los modos de eliminar obstáculos legislativos y mejorar el acceso a los mercados, para generar crecimiento y empleo. La Comisión perseguirá estos objetivos de manera activa en 2009 y reflexionará acerca del modo de seguir reforzando la cooperación en materia legislativa. Estos esfuerzos irán acompañados del desarrollo de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo posterior a 2010.