

Negociaciones comerciales entre la UE y EEUU: ¿qué hay en juego?

Federico Steinberg | Investigador principal del Real Instituto Elcano especializado en Economía Internacional y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid.

Tema

Las negociaciones comerciales entre la UE y EEUU están más motivadas por consideraciones geopolíticas que económicas.

Resumen

Cerrar un acuerdo ambicioso de comercio e inversiones podría suponer para la UE y EEUU tanto un impulso a su crecimiento económico como una recuperación de su liderazgo económico y geopolítico, que está cada vez más cuestionado por el auge de las potencias emergentes. Pero el camino no será fácil. No sólo habrá que vencer obstáculos internos, vinculados a los intereses proteccionistas a ambos lados del Atlántico, sino también convencer a los países emergentes a que acepten los estándares regulatorios acordados por la UE y EEUU, algo que en absoluto está asegurado.

Análisis

Introducción

Durante los últimos 200 años la economía mundial ha estado dominada por los países del Atlántico Norte. Primero, por Europa en solitario y después, por Europa y EEUU (con un liderazgo marcadamente norteamericano tras la Segunda Guerra Mundial). Sin embargo, a lo largo de los próximos años se espera que la pérdida de peso relativo del eje transatlántico en la economía mundial, que comenzó hace ya dos décadas, se acelere. Los ganadores serán las nuevas potencias emergentes, especialmente asiáticas, pero también latinoamericanas y africanas.

Ante este panorama, al que además se suma que las economías occidentales están muy endeudadas y tienen un crecimiento económico bajo, **la UE y EEUU han abierto negociaciones para crear un área de libre comercio e inversiones (TTIP, por sus siglas en inglés)** que sería la mayor del mundo, cubriendo más del 40% del PIB mundial, un tercio de los flujos comerciales globales (alrededor de 650.000 millones de dólares al año) y casi el 60% de los *stocks* de inversión acumulados en el mundo (más de 3,7 billones de dólares).

El objetivo de las negociaciones es cerrar para 2015 una zona económica integrada sin aranceles para los bienes manufacturados y agrícolas y con una importante armonización regulatoria, que facilite las inversiones cruzadas y la prestación de servicios. No es que los aranceles sean ahora demasiado altos, sino que las diferencias regulatorias a ambos lados del Atlántico, que afectan sobre todo al comercio de servicios de alto valor añadido, suponen trabas al comercio significativas.

Aunque las autoridades europeas y estadounidenses han resaltado los importantes beneficios económicos que el acuerdo tendría, en este artículo sostenemos que **el verdadero objetivo del TTIP es geopolítico**. Por una parte, intenta revitalizar la relación transatlántica para contrarrestar la narrativa cada vez más dominante en las relaciones internacionales según la cual el futuro es de los países emergentes y está en la cuenca del Pacífico. Por otra, pretende devolver a EEUU y a la UE el liderazgo en la fijación de las reglas de juego de la economía internacional, que ya tuvieron después de la Segunda Guerra Mundial y que han ido perdiendo paulatinamente.

Sin embargo, el camino no será fácil. Primero, es necesario que estadounidenses y europeos se pongan de acuerdo en las nuevas reglas para el comercio, algo difícil dadas las diferentes tradiciones regulatorias a ambos lados del Atlántico. Segundo, aunque pudiera negociar un TTIP ambicioso, no estaría asegurado que los países emergentes se adhirieran a esas normas, lo que podría dar lugar a la fragmentación del mercado mundial en bloques comerciales rivales, lo que terminaría además dinamitando la ya débil Organización Mundial del Comercio (OMC).

La relación económica transatlántica

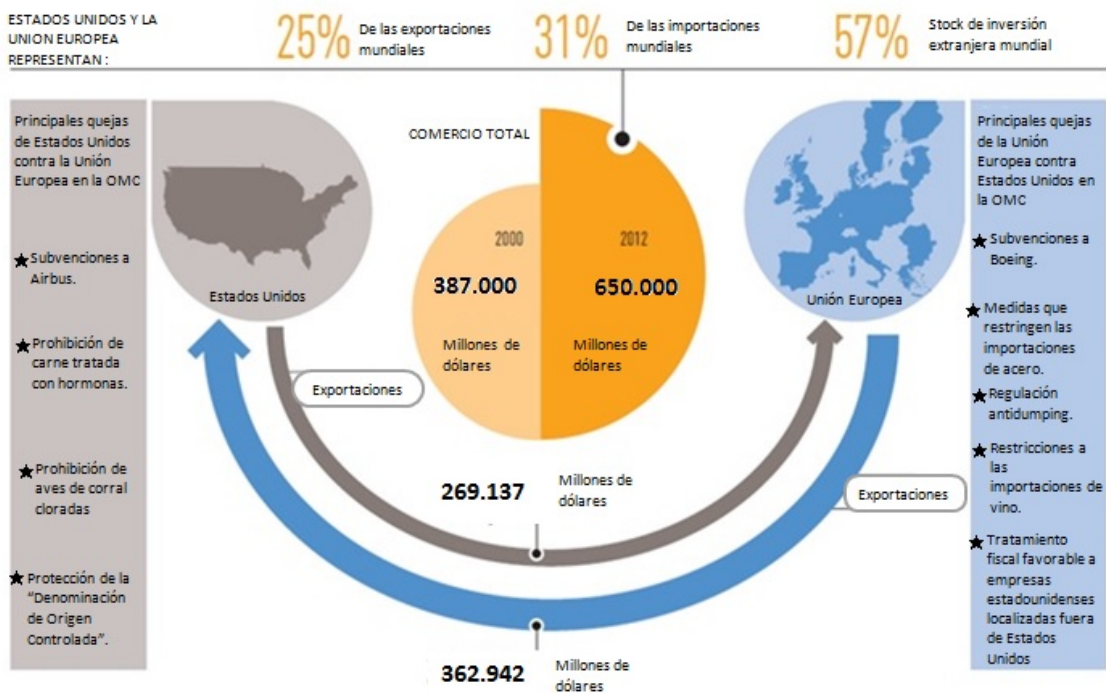
Las relaciones económicas entre la UE y EEUU son las más intensas e importantes del planeta. Aunque este estrecho vínculo se fraguó durante la Guerra Fría, la actual era de globalización que comenzó en los años 80, unida a la revolución tecnológica que ha permitido la expansión del comercio de servicios, ha intensificado tanto los intercambios comerciales como los flujos de capital, llegando a integrar (parcialmente) mercados que hasta hace unas décadas permanecían cerrados al exterior.

Tras décadas de sucesivas rondas de liberalización comercial auspiciadas por el GATT, hoy el comercio transatlántico de bienes es más abierto que nunca, con aranceles aplicados inferiores al 4% para la mayoría de los bienes manufacturados, el arancel medio ponderado situado en el 2,8% y con algunos aranceles más elevados en los sectores agrícola y textil. Esto ha permitido que EEUU sea el principal socio comercial de la UE y viceversa. Según datos de Eurostat, en 2012 el 11,5% de las importaciones de bienes europeas provinieron de EEUU y el 17,3% de las exportaciones de la UE tuvieron a EEUU como destino, mientras que en el caso de EEUU estas mismas cifras ascienden al 15,8% y al 16,5%, lo que arroja un saldo comercial favorable a la UE.

Por su parte, el grado de integración en los mercados de servicios, aunque incompleto por las barreras regulatorias, es el más elevado del mundo entre dos bloques económicos. Dadas la elevada dotación de capital por trabajador, el alto nivel de renta

de los consumidores y la seguridad jurídica a ambos lados del Atlántico, es natural que el comercio de servicios este dominado por los segmentos de alto valor añadido (servicios financieros, jurídicos o de consultoría, seguros, telecomunicaciones, etc.), y se apoye en elevados *stocks* de inversión cruzados. Así, según datos de Eurostat, en 2012, el 35% del *stock* de inversiones estadounidenses en el exterior estaban en la UE y el 33% de las inversiones extracomunitarias de los países europeos se ubicaban en EEUU, siendo la inversiones británicas, alemanas y francesas las más importantes, y con las españolas experimentando un crecimiento significativo.

Gráfico 1. Relaciones económicas entre la UE y EEUU



Fuente: basado en Bertrand de Largentaye (2013), "Challenges and prospects of a transatlantic free trade area", Policy Paper nº 99, Notre Europe, p. 9.

En definitiva, a pesar del auge económico de las potencias emergentes, **EEUU y la UE siguen siendo los grandes actores del sistema económico internacional**, así como los que tiene una relación bilateral comercial e inversora más fluida, intensa y abierta.

Relación amigable con integración limitada

En general, la relación económica transatlántica ha sido poco conflictiva. Al margen de disputas puntuales (véase el Gráfico 1) las relaciones económicas son fluidas. Ello se debe a que ambos bloques comparten ideas sobre cómo deben operar los mercados, son economías liberalizadas y abiertas y tienen intereses bastante compatibles, algo que no sucede con tanta claridad entre occidente y los países emergentes.

A pesar de estos enormes vínculos económicos, la integración del mercado trasatlántico dista mucho de ser completa. No existe un mercado único con libre movilidad de bienes, servicios y factores de producción, como sí ocurre tanto en la UE como entre los estados de EEUU. Persisten importantes barreras no arancelarias porque cada bloque mantiene su autonomía regulatoria en materias como la propiedad intelectual, la seguridad alimentaria, la fiscalidad, la inmigración, las medidas sanitarias y fitosanitarias, los servicios audiovisuales, la legislación laboral, contable y financiera y la política de competencia, la energética y la medioambiental. Algunos ejemplos de estas barreras corresponden al sector del automóvil y al de las compras públicas. En el primero, a pesar de que los aranceles no son demasiado elevados, las normativas y los estándares (particularmente sobre seguridad) a ambos lados del Atlántico son muy distintos, lo que actúa como una barrera proteccionista. En el caso de las compras públicas, las normas locales o estatales –que son especialmente relevantes en EEUU– implican que este enorme mercado está prácticamente cerrado a la competencia internacional.

La ausencia de armonización en la legislación económica y en las instituciones en ambos bloques responde a que los modelos económicos europeo y norteamericano continúan siendo distintos por la diferencia en valores y preferencias entre sus ciudadanos, sin que ello haya impedido que se hayan producido un gran número de inversiones cruzadas. Hasta hace unos años la existencia de estas barreras, que lógicamente incrementan los costes de transacción y reducen la eficiencia económica pero que sirven para preservar la soberanía institucional y los valores sociales más arraigados, no había sido puesta en cuestión. Se asumía que la integración económica no sería completa porque con ello se evitarían ciertos costes sociales y, por lo tanto, no se intentaron reducir estas barreras, que para algunos constituyen un injustificable “nacionalismo económico” y para otros una lícita fórmula para preservar la identidad nacional.

Sin embargo, como explicamos más abajo, el nuevo panorama económico y geopolítico internacional, con un rápido auge de las potencias emergentes y una economía occidental muy endeudada, cada vez más envejecida, menos dinámica y en claro declive relativo, ha propiciado el lanzamiento del TTIP para reducir precisamente aquellas barreras al comercio y la inversión que hasta ahora se consideraban aceptables, e incluso deseables.

Así, en julio de 2013 se lanzaron las negociaciones. El objetivo del TTIP es alcanzar un acuerdo ambicioso basado en la reducción de aranceles y la convergencia de estándares, que pueda ser cerrado a lo largo de 2015, que es la ventana de oportunidad que se abrirá tras las elecciones en 2014 (tanto al Parlamento Europeo como las *mid-term* del Congreso estadounidense) y antes de las presidenciales en EEUU en 2016. De hecho, aunque no fuera posible alcanzar un acuerdo muy ambicioso para esa fecha, los negociadores son conscientes de que, para que el TTIP tenga un futuro, es esencial cerrar algún tipo de acuerdo en 2015, y construir sobre él después de 2017.

Justificación del TTIP: no es la economía, es la geopolítica

La principal justificación que las autoridades europeas y estadounidenses han dado para lanzar el acuerdo es que **generará crecimiento y empleo**. Según un estudio de CEPR, encargado por la Comisión Europea, un acuerdo amplio y ambicioso podría generar 119.000 millones de euros al año para la UE y 95.000 para EEUU, lo que supondría, en media, 545 euros de renta disponible anual extra para cada familia de cuatro miembros en la UE y 655 en EEUU (siempre en caso de que los beneficios alcanzaran por igual a toda la población y/o que los perdedores pudieran ser compensados, algo que, con toda seguridad no sucederá).

Estos aumentos de renta en Europa estarían generados por un incremento del 28% en las exportaciones de bienes y servicios de la UE a EEUU (equivalentes a 187.000 millones de euros anuales), lo que produciría un aumento total del volumen de comercio del 6% en la UE y del 8% en EEUU. Como los aranceles ya son bajos, el 80% de estas ganancias provendrían del avance hacia un mercado común transatlántico, es decir, de la reducción de las barreras no arancelarias, en particular de la liberalización del comercio de servicios y de las compras públicas, así como de la simplificación de los requisitos administrativos y de la homologación de normas. Esto supone que el TTIP trata sobre todo de lo que se conoce en economía como integración positiva (establecer nuevas normas comunes) más que de integración negativa (quitar trabas al comercio). Por lo tanto, no es un ejercicio de desregulación sino más bien todo lo contrario. Ello se debe a que las áreas en las que aparecen mayores ganancias del comercio (por ejemplo servicios, inversiones y compras públicas) están muy reguladas a ambos lados del Atlántico porque, en las mismas, tienden a existir fallos de mercado que hacen imprescindible la intervención pública, como es el caso, por ejemplo, del sistema financiero y de los productos alimentarios y farmacéuticos. Por último, el informe proyecta que el impacto del acuerdo para el resto del mundo será positivo en 100.000 millones de euros (la creación de comercio superará a la desviación de comercio), así como que sólo entre el 0,2% y el 0,5% de los trabajadores europeos tendría que cambiar de empleo, al tiempo que se generarán múltiples oportunidades de trabajo en una amplia variedad de sectores.

Aunque analizar el impacto por países es todavía más difícil, según un estudio de la Fundación Bertelsmann Stiftung, si se alcanzara un acuerdo amplio, los países más beneficiados (en términos de aumento de la renta *per cápita*) serían el Reino Unido, Suecia, Finlandia, Irlanda y España, siendo Francia el país para el que las ganancias serían menores.

Más allá de que estas estimaciones pueden tanto resultar exageradas como quedarse cortas, no resultan sorprendentes: todos los modelos de comercio internacional predicen que una reducción de barreras al comercio aumenta el excedente del consumidor, aunque también destacan que la apertura comercial da lugar a importantes efectos redistributivos al generar ganadores y perdedores, y que los perdedores casi nunca son compensados. Además, una vez que los países alcanzan niveles de renta elevados y el peso de los servicios en su PIB crece, las mayores

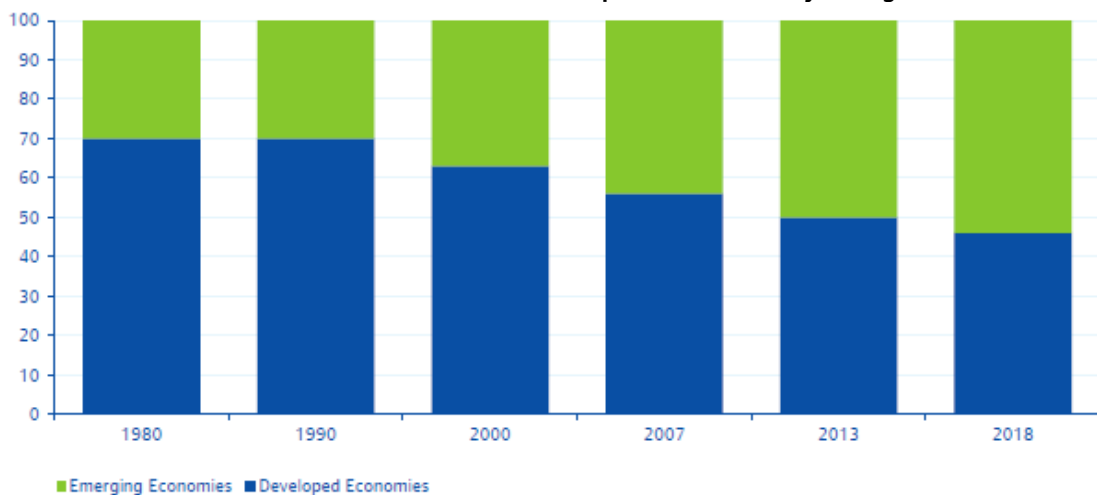
ganancias de comercio pasan precisamente por la apertura del comercio de servicios, que es una de las piezas fundamentales del TTIP. En definitiva, en un entorno de bajo crecimiento económico transatlántico y poco margen para aumentos de gasto público para dinamizar el crecimiento, la liberalización comercial aparece como una buena iniciativa. Aunque cerrar el TTIP no vaya a ser ni mucho menos suficiente para dejar atrás la Gran Recesión o resolver los problemas de la unión monetaria europea, el acuerdo puede generar ganancias de renta a coste cero para las arcas públicas. Y eso, en sí mismo, convierte al TTIP en una iniciativa deseable.

Sin embargo, todas estas potenciales ganancias de comercio también existían hace 10 años y, seguramente, también existirán en el futuro. Por tanto, la pregunta relevante es **¿por qué ahora el TTIP?** Y la respuesta hay que buscarla en la geopolítica.

El TTIP como respuesta al auge de las potencias emergentes

A lo largo de las últimas décadas, conforme avanzaba la globalización económica y los países emergentes (sobre todo asiáticos) se abrían a la economía mundial, el centro neurálgico de la economía internacional se ha ido desplazando lentamente desde el Atlántico hacia el Pacífico. En un principio estos cambios no pusieron en jaque el liderazgo político, económico e intelectual de Occidente: se trataba de que los nuevos países adoptaran las reglas marcadas por las viejas potencias. Sin embargo, desde el estallido de la crisis financiera global en 2007, y de la Gran Recesión que la ha seguido, **el proceso de convergencia entre las principales economías emergentes y los países avanzados se ha acelerado**. Mientras que los primeros resistieron relativamente bien la crisis, los segundos se han visto atrapados en círculos viciosos de bajo crecimiento y alta deuda, que dificultan (especialmente en la zona euro) la recuperación del liderazgo que tuvieron en el pasado (Gráfico 2).

Gráfico 2. Contribución al crecimiento mundial de los países avanzados y emergentes, 1980-2018



Fuente: BBVA Research con datos del FMI.

Incluso EEUU, cuyo declive relativo es mucho menor que el de la mayoría de los países europeos, y que incluso podría sostener su posición de única superpotencia mundial durante décadas por su hegemonía militar, su capacidad de innovación y su reciente revolución energética, ha optado por iniciar una retirada estratégica de los asuntos internacionales. En definitiva, EEUU y la UE han visto cómo, en pocos años, la legitimidad de su modelo económico se cuestionaba, su liderazgo en la economía mundial se debilitaba, el orden económico internacional que habían diseñado tenía cada vez más contestación y, lo que es más importante en términos simbólicos, aparecía una narrativa dominante en el mundo según la cual el futuro es de los países emergentes.

El TTIP, por tanto, puede verse como parte de la reacción de Europa y EEUU a su declive relativo; es decir, como un instrumento para recuperar el liderazgo y, por tanto, lograr mayor influencia en el escenario internacional. Se trata de revitalizar su poder de una forma indirecta, que no supone un conflicto abierto con los países emergentes, a través de la fijación de nuevas reglas de juego en el campo económico. Como ya hicieron durante la época del GATT, el objetivo es redefinir la infraestructura económica mundial a imagen y semejanza de sus propias reglas, que reflejan sus valores e intereses.

Sin embargo, ya no pueden hacerlo mediante su dominio de las instituciones multilaterales como la OMC, cuyas negociaciones de la Ronda de Doha están estancadas precisamente porque los países emergentes ya no aceptan los dictados de los países avanzados. Por lo tanto, han optado por **intentar forjar normas comunes para los sectores que más potencial de crecimiento tendrán en el futuro**, de modo que aparezca un nuevo y apetitoso mercado transatlántico que sirva simultáneamente para generar crecimiento en sus maltrechas economías y, sobre todo, se convierta en el mercado más deseado por los exportadores de los países emergentes, que todavía dependen significativamente de sus ventas a los países ricos para crecer. Si el TTIP llega a buen puerto el mensaje para los países emergentes será claro: si queréis vender vuestros productos a mis ricos consumidores debéis adoptar mis normas; si no, os quedareis fuera, por lo que vuestro crecimiento será menor.

De hecho, esta lectura geopolítica del TTIP resulta todavía más clara al observar que tanto EEUU como la UE han firmado o están negociando un gran número de acuerdos de libre comercio (profundos) centrados en los servicios y la inversión con terceros países. El más reciente es el que la UE completó con Canadá en noviembre de 2013, que puede verse como un precursor del TTIP puesto que Canadá es una economía avanzada que ya tiene un acuerdo de libre comercio con EEUU, acuerdo que también incluye a México (NAFTA). Pero además, la UE ha cerrado un acuerdo con Corea del Sur y está negociando otros con Japón y la India, además de tener una amplia red de tratados de libre comercio con países emergentes, especialmente en América Latina (estos acuerdos, en general, no abordan muchas de las barreras no arancelarias que se pretende incluir en el TTIP).

Por su parte, EEUU, que también completó un acuerdo con Corea del Sur en 2012, y que tiene una nutrida red de acuerdos con países de América Latina y el mundo árabe, lanzó un año antes del TTIP la negociación del Acuerdo Trans Pacífico (TPP), que incluye a las principales economías a ambas orillas del Pacífico (incluido Japón), pero que excluye a China.

En definitiva, EEUU y la UE lideran en este momento varios mega acuerdos bilaterales o regionales, tanto con países avanzados como con los países emergentes que se muestran suficientemente abiertos a la inversión extranjera directa y que están bien insertos en las nuevas cadenas de valor globales, que son las que hoy determinan los patrones de comercio mundial. Todos estos acuerdos aspiran a una integración profunda, más allá de los temas arancelarios, pero siempre bajo el liderazgo normativo de EEUU y la UE, que disfrutan siempre de una posición privilegiada en las negociaciones ya que, en todos los casos, el coste del no acuerdo es menor para ellos que para los países con los que negocia, dado el atractivo de su rico mercado interno.

Si todos estos acuerdos llegaran a firmarse, y si sus normas y estándares fueran más o menos similares, no sería difícil multilateralizarlos en la OMC, ya que *de facto* habría unas nuevas reglas para prácticamente todo el comercio mundial, cuyo modelo sería el TTIP. **Habría así una OMC 2.0 que habría creado nuevas normas por la vía de la multilateralización del nuevo regionalismo bajo el liderazgo transatlántico**, rompiendo así el *impasse* en el que la organización está desde hace años precisamente por la negativa de los países emergentes a adoptar este tipo de normas.

El plan puede descarrilar

Utilizar el TTIP como palanca para recuperar el liderazgo económico mundial y de paso resucitar la OMC resulta sin duda atractivo. Sin embargo, la estrategia podría fallar, bien por problemas en la propia negociación del TTIP, bien porque la reacción de las economías emergentes no sea la deseada por el eje transatlántico.

Para que el plan llegue a buen puerto, **es imprescindible que estadounidenses y europeos se pongan de acuerdo en nuevas normas para el comercio y la inversión**. Como se han excluido de la negociación los temas más espinosos (las industrias culturales, los subsidios agrícolas y parte de la industria militar) lograr un TTIP ambicioso es factible. Sin embargo, como las tradiciones regulatorias a ambos lados del Atlántico son distintas, esto no será ni mucho menos automático. De hecho, como en materia económica la relación de fuerzas entre la UE y EEUU está equilibrada ninguno podrá forzar al otro a que adopte sus propios estándares, lo que deja al reconocimiento mutuo como la mejor fórmula para avanzar. Pero en la UE saben bien que, incluso optando por el reconocimiento mutuo y no por la armonización normativa, fueron necesarias varias décadas para construir el mercado interior. Y, en servicios, todavía no se ha conseguido.

Las dificultades aparecerán a varios niveles. Primero, deben vencerse las resistencias de los grupos de interés proteccionistas para reducir a cero los aranceles, lo que será más difícil en los productos que mantienen aranceles pico elevados, como los productos lácteos, el azúcar y los cereales. Segundo, será necesario un ejercicio de confianza mutua sin precedentes para avanzar a través del sistema del reconocimiento mutuo, por el cual cada parte acepta como buenos los controles que la otra realiza de los bienes para proteger al consumidor. Sólo así se conseguirá liberalizar sectores con complejas normas de seguridad como los automóviles y los productos alimentarios. Por último, en las áreas en las que todavía quedan normas por establecer (tema que afecta especialmente a los servicios de alto valor añadido, que crecerán de forma exponencial en el futuro), es imprescindible que se establezca una cooperación entre reguladores que termine fraguando nuevas reglas comunes, o, al menos, compatibles. Y, por último, debe mantenerse el compromiso político al más alto nivel para alcanzar el acuerdo, algo que podría debilitarse si casos como el del espionaje minan la confianza entre las partes y envenenan la relación bilateral.

Pero aún si el TTIP logra completarse, nada asegura que el acuerdo vaya a abrir una nueva etapa de globalización bajo liderazgo occidental. Las potencias emergentes, en especial China, la India y los países de América del Sur, se han resistido durante años a aceptar normas en la OMC que redujeran su margen de maniobra para la política industrial, que son precisamente las normas que intenta fijar el TTIP. Por lo tanto, si para cuando el TTIP esté firmado y funcionando sus propios mercados suponen una porción mayoritaria y creciente del mercado mundial, podrían optar por no adoptar los estándares del TTIP para no perder soberanía regulatoria, confiando en que el coste de oportunidad de esta decisión no fuera demasiado alto porque las oportunidades de crecimiento exportador en el mercado transatlántico fueran decrecientes. De ser así, el TTIP no se convertiría en el modelo de la nueva regulación del comercio mundial, ni sería multilateralizado a través de la OMC, sino que sería el principio de un escenario de fragmentación del mercado mundial entre grandes bloques comerciales rivales que delegaría a la irrelevancia a la OMC, que por el momento es la institución que mejor ha funcionado para regular la globalización.

Conclusión

Cerrar un acuerdo ambicioso de comercio e inversiones puede tener para la UE y EEUU un doble dividendo. Por una parte, y esto coincide con el discurso oficial defendido por ambas potencias, el tratado podría impulsar el crecimiento económico a ambos lados del atlántico. Y además lo haría a coste cero, algo especialmente importante ante la actual coyuntura de recortes presupuestarios. Solo por este motivo, el TTIP es una buena idea. Sin embargo, como hemos mostrado en este artículo, existe una razón no explicitada por la que las autoridades transatlánticas han optado por lanzar esta iniciativa ahora: devolver el liderazgo económico y geopolítico a un Occidente cada vez más atemorizado por la narrativa dominante en las relaciones internacionales según la cual el futuro es de los países emergentes. Y lo haría, además, sin una confrontación directa con las potencias emergentes, sino reescribiendo las reglas del comercio y las inversiones mundiales, que son la infraestructura sobre la que

se apoya la globalización.

Así, en la medida en la que el TTIP logre fijar estándares regulatorios en las áreas del comercio y la inversión con mayor potencial de crecimiento y débilmente regulados por la OMC, como los servicios, la protección de inversiones y los estándares técnicos y sanitarios, los países emergentes se verían presionados a adoptarlos también para asegurar su acceso al mercado transatlántico, lo que además permitiría revitalizar la maltrecha OMC pero con una clara hegemonía regulatoria occidental.

El camino, sin embargo, no será fácil. Primero será necesario vencer las resistencias transatlánticas internas a un acuerdo ambicioso y lograr que éste salga adelante en 2015, antes de las elecciones presidenciales en EEUU. En segundo lugar, una vez que el acuerdo comience a aplicarse, habrá que ver cuál es la distribución de fuerzas entre los países avanzados y emergentes en la economía mundial; es decir, qué margen de maniobra tienen los emergentes para dar la espalda al TTIP por considerar que pueden volar solos.