

Pedro Schwartz*

EL DESEADO ACUERDO TRANSATLÁNTICO SOBRE COMERCIO E INVERSIÓN: UN BUEN PROYECTO DIFÍCIL DE LLEVAR A BUEN PUERTO

En 2013 EE UU y la UE anunciaron el inicio de las negociaciones de un gran Acuerdo transatlántico de libre comercio. Las posibilidades de éxito para concluir un acuerdo comercial entre dos de las principales economías mundiales no son evidentes. A favor están, no sólo la subida del crecimiento anual para ambos lados y los efectos favorables en términos de crecimiento de empleo, sino también la mejora en la calidad de los puestos de trabajo por la reasignación de recursos que impondrá una mayor competencia internacional. El éxito de las negociaciones reside en la capacidad de los negociadores para superar una serie de restricciones de carácter económico y político. Uno de los capítulos en los que habrá más dificultades para llegar a un acuerdo será el de la regulación, por las diferencias de enfoque existentes hasta ahora o por el principio de precaución que rige en la UE en el ámbito de la protección de los consumidores. Se concluye que este acuerdo transatlántico puede ser un revulsivo para contribuir a impulsar la liberalización del comercio mundial si el Acuerdo se abre a otras zonas sobre la base de la Cláusula de Nación Más Favorecida.

Palabras clave: Acuerdo transatlántico, libre cambio, proteccionismo, armonización, regulación, barreras no arancelarias, reciprocidad, no discriminación, multilateralidad, empleo, lobbies, arancel, reconocimiento mutuo, antidumping, Cobden-Chevalier, cláusula NMF.

Clasificación Jel: F13.

1. Introducción

La Iniciativa para un gran Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (Acuerdo TCI) entre EE UU y la UE merece estudio y apoyo, pues la remoción de obstáculos al intercambio comercial y a las inversiones entre

las dos zonas económicas más avanzadas del mundo podría suponer un gran avance en el progreso económico, tanto en la zona del acuerdo como en la economía mundial. El presidente Obama, en su discurso del estado de la Unión del año 2013 lanzó esta «Iniciativa» afirmando que «un comercio libre y equilibrado entre los dos lados del Atlántico Norte crearía millones de sólidos puestos de trabajo en EE UU». El presidente Barroso, en el momento de adherirse a esa propuesta, mostró su

* Catedrático "Rafael del Pino" en la Universidad San Pablo CEU de Madrid

entusiasmo con la idea de crear «el mayor ámbito comercial del mundo». Las exportaciones no financieras de EE UU a Europa suman unos 300.000 millones de euros al año y casi lo mismo las europeas a EE UU. A esto hay que añadir las ventas de las subsidiarias americanas afincadas en Europa, nada menos que 2,23 billones de euros al año, y las de las filiales europeas en EE UU, algo más de 1,5 billones. Estas cifras indican la importancia que podría tener la liberación, no solo de los intercambios comerciales, sino también de las inversiones entre las dos orillas del Atlántico Norte¹.

El presente ensayo tiene por objeto evaluar las posibilidades de éxito de esta Iniciativa así como las dificultades que puedan aparecer en el camino de su negociación. Un exceso de optimismo sería contraproducente. Para contribuir a una actitud realista, utilizaré como término de comparación las liberaciones comerciales acordadas a mediados del Siglo XIX, originadas por el mítico Tratado Cobden-Chevalier de 1860. Hay quien ha llegado a hablar de una «epidemia»² de Acuerdos Preferenciales de Comercio (APC) en esa época. El medio de contagio fue la Cláusula de Nación Más Favorecida (NMF), que es la obligación de extender las concesiones hechas a un *partenaire* comercial a todos los países con los que están vigentes tratados comerciales anteriores. La epidemia sin embargo cesó en la década de 1890³. La liberación del comercio europeo durante esos 20 años de vigencia y la vuelta al proteccionismo constituyen un interesante término de comparación con la Iniciativa EE UU-UE.

A menos que las discusiones vayan por muy mal camino, el Acuerdo TCI tendrá sin duda efectos positivos en las economías de ambos lados del Atlántico Norte. Como mínimo (calcula Centre for European Policy Research de Londres, en un estudio encarga-

do por la Comisión Europea) el Acuerdo CTI podría suponer una ganancia anual de 119.000 millones de euros para la UE y de 95.000 millones de euros para EE UU (un 0,1 del PIB de 2012 de ambos). A ello habría que añadir el efecto indirecto en el resto del mundo del aumento de las transacciones de la zona considerada: el CEPR ha calculado que este aumento podría equivaler a otros 100.000 millones de euros al año⁴. El proyecto, de tener éxito, también obtendría un dividendo político muy deseable: reforzaría los lazos entre dos grandes sociedades de costumbres democráticas y de larga historia en común, y compensaría de algún modo la creciente inclinación de EE UU a enfocar su política exterior hacia el Pacífico y Latinoamérica.

Pese a que las ganancias parecen pequeñas, de ninguna manera hay que menospreciar la Iniciativa, dada la situación de escaso crecimiento de las economías adelantadas en este período de desmayo post-crisis. Además, nótese que dichos cálculos de ganancias económicas y políticas se contentan con estimar la posible subida del nivel de crecimiento anual y no toman en cuenta el efecto dinámico y multiplicador de una mayor integración económica y política de EE UU y la UE sobre la tasa de crecimiento de esa zona y del mundo entero.

El camino elegido por la Iniciativa es el de buscar cambios limitados y posibles, más que una unión aduanera completa, con Cláusula NMF para terceros países. Esto se comprende, pues la opinión pública del Atlántico Norte no lo aceptaría: en democracia el comercio internacional está sometido a restricciones políticas insoslayables. El público no entiende bien las ventajas del libre comercio y teme que la competencia extranjera empuje al sistema a la baja. La razón de esta resistencia es que, por un lado, los consumidores sospechan rebajas de la calidad de los bienes, prevén el empeoramiento de los servicios, y vislumbran un deterioro del medio ambiente y otros bienes sociales; y, por otro lado, los trabajadores se muestran suspicaces ante cualquier amenaza a sus «derechos laborales» y a su ideal de empleo estable

¹ Véase SCHWARTZ (2006); y GARCÍA LEGAZ y QUINLAN (2013), cap. 2.

² DAVID LAZER (1999) habla de «the free trade epidemic of the 1860ies».

³ Esta cláusula sirvió para extender automáticamente el Acuerdo Cobden-Chevalier a otros países europeos hasta que la ventaja marginal de conseguir y aplicar las concesiones de acuerdos posteriores se acercó a cero, por la misma complicación de la maraña.

⁴ CEPR (2013).

y bien remunerado, por la competencia de los sectores más productivos del *partenaire* comercial. Los grupos de interés proteccionistas aprovechan esta actitud recelosa del público para defender las rentas políticas que obtienen en mercados nacionales de competencia limitada.

Campo minado, pues, por el que tienen que transitar los dos negociadores principales, Ignacio García Bercero por la UE y Dan Mullaney por EE UU. La meta que les han marcado los políticos es la de conseguir una mutua apertura de sus respectivas zonas económicas, sin que ello solivante a los grupos de interés (ahora públicamente llamados *stakeholders*), sean ellos industriales, sindicales u ONGs. También habrán de tomar en cuenta las opiniones de los parlamentarios europeos y los congresistas y senadores americanos. Por fin, no deberán olvidar la presencia virtual de esos «convidados de piedra» que son los ciudadanos, pues pronto harán oír su voz en las elecciones al Parlamento Europeo, al Congreso de EE UU y, un poco más tarde, a la Presidencia de EE UU.

El éxito de la Iniciativa exige, pues, que las negociaciones para la reducción de barreras arancelarias y no-arancelarias, la facilitación de trámites administrativos y la racionalización de regulaciones sigan un camino modesto y realista. No debe sorprendernos que todo ello se aleje bastante de lo que sería una situación de verdadero libre comercio. En los Estados actuales, el control del comercio exterior y las inversiones extranjeras tiene una estructura inmensamente complicada, no por capricho, sino por la esencia del funcionamiento de las democracias modernas. Esa estructura hace muy difícil la generalización de medidas liberalizadoras de un sector a otro (y más de un país a otro por medio de la Cláusula NMF).

Pese a que lo posible dista mucho de lo ideal, según lo entendemos los librecambistas, vale la pena detallar las características y condiciones de lo que sería una liberación total o al menos muy amplia del comercio y las inversiones en todo el Atlántico Norte, como hipótesis nula de contraste. También será instructivo examinar un ejemplo de la liberalización incremental y

limitada en Europa de 1860 a 1890. Quizá estos dos modelos permitan analizar lo que puede estar al alcance de los dos beneméritos negociadores en el marco de la Iniciativa de Acuerdo TCI.

2. Restricciones del modelo librecambista en el mundo actual

Las teorías clásicas del comercio internacional parten del supuesto de la ausencia de barreras políticas o físicas a los intercambios. Sobre esa base, concluyen que la liberación total del comercio mundial permite alcanzar dos óptimos: en el consumo conduce a la oferta de la mayor variedad de productos al mejor precio; y en la producción lleva a la especialización de los países y sus regiones según sus relativas dotaciones de recursos y tecnologías. Este óptimo mundial puede predicarse de cada uno de los países partícipes, a condición de que ninguno de ellos tenga tamaño suficiente para determinar los precios de mercancías y servicios. En estas condiciones, la liberación unilateral del comercio beneficia incondicionalmente al país que tome esa medida.

El modelo clásico del comercio internacional define un primer óptimo de bienestar, tanto para el mundo en su conjunto como para los países partícipes. En la realidad, una serie de restricciones virtualmente inamovibles hacen imposible alcanzar estos óptimos. Estas restricciones nacen de condiciones económicas y políticas que modifican el supuesto de la total ausencia de barreras del modelo clásico. En la medida en que son inamovibles, alcanzar el óptimo posible o segundo óptimo exige estrategias más complicadas que simples liberaciones de sectores parciales o de espacios geográficos limitados. El juicio sobre la Iniciativa y el Acuerdo TCI resultante dependerá de cómo se consiguieran mejoras de bienestar con diversas circunvalaciones o atajos para evitar las restricciones mencionadas.

Desde el punto de vista económico, todo avance hacia el librecambio habrá de tomar precauciones principalmente frente al hecho de que los *partenaires* comerciales puedan no ser todos *price takers*, es de-

cir, de que, en una negociación bilateral como es la de la Iniciativa, la otra parte goce de una posición tan ventajosa en algún mercado que pueda imponer sus precios a determinadas importaciones o exportaciones de bienes o servicios. Desde el punto de vista político, será necesario tomar en cuenta la resistencia de políticos y grupos de votantes por las repercusiones negativas de la liberación sobre el empleo y prosperidad de los productores nacionales, al menos a corto plazo. La concentración de intereses de los productores comparados con los consumidores y la brevedad de los plazos de la política son las restricciones principales con las que se enfrenta toda negociación comercial.

Remediar las restricciones de carácter económico

a) *Reciprocidad*. Si algún país por su tamaño puede influir en el precio de sus importaciones o exportaciones con su política arancelaria, entonces los negociadores de un acuerdo comercial tenderán a exigir reciprocidad de la otra parte. Esa exigencia será menos necesaria cuanto más semejantes en tamaño sean las dos zonas⁵. En el caso del Acuerdo TCI la reciprocidad se hace más difícil a medida que las mercancías hayan ido perdiendo peso en el comercio internacional: las barreras recaen sobre servicios hoy muy diversificados y movimientos de capital crecientemente opacos; y las intervenciones se imponen en nombre de bienes sociales mal definidos. Las negociaciones comerciales consisten en intercambiar ofertas de apertura del mercado nacional, «*exchanging offers*» es la expresión que han usado los dos negociadores en sus conferencias de prensa⁶.

⁵ Solo en el caso de que el tratado bilateral tuviera como una de las partes un país subdesarrollado, se podría conceder que el mercado de éste se abriera menos que el de sus partenaires. Así ocurrió con el Acuerdo de 1970 entre España y el Mercado Común, con el consiguiente retraso se la adaptación de la economía española a las condiciones de una economía abierta.

⁶ Véase la pregunta de Kristi Ellis a los dos negociadores en la rueda de prensa del 20.xii.13 en Washington, <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2013/December/TTIP-Third-Round-Press-Conference-transcript>.

b) *No discriminación*. El GATT (1994) ha convertido la Cláusula NMF en su principio fundamental de las relaciones comerciales entre los miembros de la Organización Mundial de Comercio (WTO/OMC). Léase el artículo 1: «cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedida por un contratante respecto de cualquier producto originado o destinado a otro país será concedida automática e incondicionalmente al mismo producto originado o destinado a los territorios de los demás contratantes.» Es previsible que al menos los negociadores estarán dispuestos a aplicar esa cláusula para precaverse de que la otra parte vaya a conceder posteriormente a la firma del Acuerdo ventajas a terceros países que supongan una discriminación contra ellos. También es previsible que tiendan a exigir la aplicación a su favor de la Cláusula NMF cuando posteriormente alguna de las partes pueda hacer nuevas y exclusivas concesiones a terceros países. Dudo, sin embargo, de que los negociadores estén dispuestos a abrir la puerta simultáneamente a otros miembros de la OMC que quieran adherirse al Acuerdo TCI en su totalidad y sin condicionamientos.

c) *Multilateralidad*. En el límite, como mejor se garantizan la reciprocidad y la no discriminación es con acuerdos multilaterales al estilo de las Rondas de la OMC. Sin embargo, esas liberalizaciones generales o *across the board* propiciadas por la OMC solo consiguen resultados muy parciales por las limitaciones de la política interna de cada uno de los Estados-miembro. Tampoco parece posible alcanzar la meta de un comercio mundial libre «de abajo arriba» o *bottom up*, gracias a la aplicación de la Cláusula NMF: teóricamente hablando, la Cláusula debería tener por efecto el generalizar automáticamente a todos los partícipes las «ventajas» concedidas al último llegado y viceversa. La experiencia de Europa a finales del Siglo XIX es más bien desalentadora, como veremos.

Soslayar las restricciones políticas

a) *Conjurar la obsesión del empleo nacional a corto plazo*. En democracia las negociaciones comerciales se ven normalmente sesgadas hacia los intereses de los

productores. Pocos son los que toman en cuenta los beneficios para los consumidores nacidos de las reducciones de precios, de la más variada oferta de bienes, o de la propia competencia entre productores. Y por lo que se refiere a los productores nadie habla de lo conveniente que es que se desplacen hacia líneas de actividad más eficientes, aunque sea a costa de una desocupación temporal. Remedando la primera campaña electoral de Clinton, exclaman *It's jobs, stupid!* —la liberación comercial sería buena porque crearía «sólidos puestos de trabajo»—. Muchos conciben el empleo como una tarta de tamaño fijo, por lo que sería necesario precaverse de la disminución del empleo nacional cuando aumentase la actividad extranjera. Los políticos quieren poder señalar un aumento de los puestos de trabajo durante la próxima campaña electoral. Todo ello hace que siempre sea difícil la liberación de comercio de bienes y servicios, debido al efecto inmediato del levantamiento de barreras arancelarias y no arancelarias sobre el empleo sectorial y geográfico: eso lleva a una aplicación implacable del método de *exchanging offers* o «intercambiar ofertas» a nivel del más mínimo detalle.

b) *Reducir el peso de los lobbies de productores.* Como digo, los tratados de liberación comercial normalmente están gobernados por el interés de los productores. Una de las notas de la visión mercantilista del comercio es la creencia de que abrir el mercado a la competencia extranjera es hacer un favor a los extranjeros. Quizá la mejor manera de obviar este obstáculo sea subrayar la necesidad de mejorar la competitividad total de las economías en liza, en especial la europea: los votantes en su conjunto no son insensibles al efecto positivo de la competencia venida del extranjero sobre la productividad de la economía nacional. También podría subrayarse que los aranceles y obstáculos a la importación son también un impuesto sobre la exportación, en la medida en que el exportador necesita insumos extranjeros para su producción⁷.

⁷ La tarifa nominal del arancel es engañosa. La tarifa real puede ser mucho más alta. A medida que es mayor la proporción de los insumos extranjeros sobre los que recae el arancel forman una proporción mayor del producto final, en esa medida la protección del valor añadido nacional es más alta. Véase CORDEN (1971).

c) *Buscar el apoyo de ese consumidor que hay en todo productor.* En las negociaciones de tratados bilaterales de comercio, las organizaciones de consumidores tienen siempre poco peso, por la razón que en su día destacó Mancur Olson en su *Lógica de la acción. Bienes públicos y la teoría de grupos* (1965): los grupos difusos, diseminados y mal informados tienen siempre menos posibilidades de éxito en la acción pública que los pequeños, compactos y monotemáticos. Sin embargo, es observable que los políticos con representación nacional están siempre más abiertos a la liberación de los intercambios comerciales que los atados a un distrito: tanto el presidente Clinton como ahora el presidente Obama, ambos del partido demócrata, han mostrado mucha más apertura que los demócratas del Congreso. Sería deseable que las negociaciones de este tratado de comercio se condujeran relativamente al margen de los intereses particulares lo que no resulta fácil, pues los grupos de interés exigen la «transparencia» de las negociaciones, es decir, que quieren poder vigilar e impedir de raíz cualquier concesión que atente contra sus privilegios.

d) *Suprimir aranceles y limitar excepciones arancelarias proteccionistas.* Los aranceles medios tanto de EE UU como de la UE son bajos, apenas suponen un 3 por 100 del valor de las mercancías, lo que facilita su reducción hasta desaparecer. Sin embargo, sigue habiendo productos que soportan una tarifa nominal muy alta. Por ejemplo, en EE UU hay productos lácteos con un impuesto a la importación de más del 30 por 100, que van acompañados de prohibiciones totales de importación, como ocurre con ciertos quesos franceses. Las reglamentaciones administrativas y otras barreras no arancelarias son a veces equivalentes a tipos de arancel del 10 o el 15 por 100.

e) *Aprobar un arancel exterior bajo y parejo.* Otra forma de evitar reacciones proteccionistas en el interior de la zona TCI es acordar que el arancel exterior común sea «bajo y parejo». Esa expresión de origen chileno define una política que se ha aplicado con éxito en Chile. En las negociaciones comerciales del

estilo de las de la Iniciativa, que no llegan al nivel de buscar una unión aduanera, no suele mencionarse el arancel exterior, pese a que es un arma muy poderosa de refuerzo de la competitividad.

f) *Conseguir el mutuo reconocimiento de regulaciones.* En el mundo actual no es el arancel el mayor obstáculo para el libre comercio, incluso de mercancías. Las reglamentaciones de todo tipo son las que forman barreras no arancelarias que tanto dificultan los intercambios en la zona noratlántica y en el mundo entero. Las barreras no arancelarias de EE UU y la UE para los alimentos y bebidas son las más altas: los que se exportan de EE UU a la UE se enfrentan con una barrera equivalente a un arancel de 56,8 por 100 y los que envían de la UE a los EE UU un coste extra del 73,3 por 100. En materia de servicios financieros el sobre-coste para los provenientes de la UE es del 11,3 por 100 y para los servicios financieros suministrados desde EE UU, un 31,7 por 100.

La OMC ha conseguido en su reunión de Bali de diciembre del pasado año la aprobación de un paquete de medidas de reducción de barreras administrativas. El Acuerdo TCI podría ir mucho más lejos aplicando el principio de la validez general de la reglamentación de origen a la domiciliación de compañías, reconocimiento de patentes, regulación financiera, defensa de la competencia, normas fitosanitarias, seguridad de aparatos y automóviles, salubridad de alimentos, certificación medio-ambiental. Es el principio que inspira la Ley de Mercado Único recientemente aprobada en España. No será fácil conseguirlo en el Atlántico Norte. El fracaso de la doctrina Bolkenstein en la UE ha sido una dura lección. La supresión de esas barreras exige cambios legales, de regulación, constitucionales y sobre todo culturales, muy complicados. Sin embargo, en el Acuerdo TCI no debería ser necesario que todas las reglamentaciones se sometiesen a dicha regla de validez de las normas de origen. Sería mucho ya, que ambas partes reconocieran mutuamente sus estándares técnicos.

g) *Olvidar el anti-dumping.* El tomar medidas temporales para combatir el llamado *dumping* comercial se ha convertido en un recurso constante, tanto de

naciones en vías de crecimiento, como de las adelantadas. El concepto es artificial y en realidad un recurso proteccionista. En el Acuerdo TCI podría renunciarse incondicionalmente al *anti-dumping* y sustituirlo por la prohibición de las ayudas públicas y la vigilancia de los Tribunales de Defensa de la Competencia⁸.

3. El Tratado Cobden-Chevalier y el libre comercio en Europa (1860-1892)

El acuerdo del Gobierno Palmerston con el de Napoleón III para liberar, al menos parcialmente, el comercio entre el Reino Unido y Francia, en 1860, forma parte de la leyenda de los que somos librecambistas. Los elementos de la leyenda son dos: primero, que se suprimieron aranceles sobre las mercancías comerciadas entre los dos países; y segundo, que la «Cláusula de nación más favorecida» incluida en el Tratado, que empujó a terceros países a que a su vez abrieran sus fronteras a los productos extranjeros, supuso un sólido avance hacia la libertad de comercio. De hecho, los aranceles solo se redujeron y no sobre todos los productos; y el impulso librecambista se detuvo e invirtió en la década de 1880. Esto tuvo por efecto que muchas de las limitaciones al comercio europeo se redujeran, pero pronto apareció la tendencia de poner el comercio al servicio de las ambiciones coloniales y del Estado nacional. El Congreso de Berlín de 1880 consumó el reparto de África (e indirectamente el de Asia) entre las potencias europeas. Incluso el Reino Unido, que había ido adquiriendo colonias sin quererlo demasiado, dejó de lado el anticolonialismo de Cobden y Bright, para proclamar primero a la reina Victoria emperatriz de la India y luego para emplear la fuerza en la dura contienda de Suráfrica contra los Boers. En Francia

⁸ En realidad, la noción de *anti-dumping* es un corolario de la protección de industrias nacientes, que encontramos en MILL (1848). Ya Jacob VINER (1923) denunció la inanidad de este recurso protector. Inicialmente basado en el argumento de «industrias nacientes», se ha convertido en una defensa de las industrias moribundas.

el arancel Méline de 1889 abrió un camino proteccionista, pronto seguido por otros muchos países, como España con el arancel de Cánovas de 1890. Es muy de notar que Méline convirtió la CNMF en un instrumento de presión para crearse un área de hegemonía económica propia: el arancel francés establecía dos tarifas distintas, una para quienes aceptaban entrar en la zona de influencia francesa y otra punitiva para los países que se mantenían en el régimen proteccionista general; esto también fue imitado por el Imperio alemán, el de Austro-Hungría y el de Rusia. La construcción de Estados fuertes con grandes medios económicos e imperios propios desembocaría en el apocalipsis de la Primera Guerra Mundial.

La extensión del sistema Cobden-Chevalier

Como digo el Acuerdo entre Francia y el Reino Unido consistió en una reducción de los aranceles y no en su desaparición. Con el Acuerdo no aumentó el volumen de comercio sino el intercambio de determinadas mercancías, especialmente las bebidas francesas a Inglaterra (coñac, vinos de Burdeos y Champagne) y los textiles británicos a Francia. Tampoco era objetivo de los firmantes el iniciar un proceso multilateral de apertura del comercio con otros países. Objetivo muy distinto era el del *Zollverein* o unión aduanera multilateral alemana: la construcción de un Imperio. Lo acordado por franceses e ingleses tenía un fin comercial⁹.

Aquí se plantean varias cuestiones. La primera es la de explicar la extensión por toda Europa del régimen semi-liberal inaugurado por el Acuerdo Cobden-Chevalier. La segunda es por qué desembocó ese sistema en lo que Markus Lampe ha llamado «*the mother of all spaghetti bowls*», el desordenado revoltijo de acuerdos

bilaterales observable ya en 1875¹⁰. Alude así Lampe a la irónica descripción de Bhagwati del bilateralismo actual como un confuso cuenco de espaguetis¹¹. La tercera es por qué se detuvo e invirtió el movimiento liberalizador en los años ochenta del Siglo XIX.

Una liberalización de ida y vuelta

La tesis de Lampe es que, después del primer impulso de la década de 1860, la Cláusula convirtió la adhesión al entramado liberalizador primero en una necesidad para los países europeos y luego en una carga. Los países más pequeños no podían quedarse fuera por temor a la desviación del comercio traída por otros acuerdos bilaterales. Al crecer la complicación de las conexiones con cada adhesión de un nuevo país, sin embargo, los partícipes en el sistema no sabían, dada la general confusión, cuáles eran sus derechos y obligaciones.

Lampe ha construido un interesante modelo para explicar la decisión de los diversos países de adherirse al sistema que así emergía. De este modelo y su contrastación se deduce las siguientes conclusiones: *i)* la cercanía de los asociados influía positivamente porque reducía el efecto disuasorio de los costes de transporte, *ii)* la asociación bilateral tenía más éxito cuanto más distinta fuera la dotación de factores de producción de los interesados, *iii)* el beneficio era mayor y el atractivo de adherirse más claro cuando los *partenaires* eran de tamaño semejante y su acuerdo resultaba en una unidad de extensión considerable y *iv)* la inclinación a llegar a un acuerdo era mayor cuanto más altas fuesen las barreras arancelarias preexistentes.

¹⁰ Así lo llama Markus Lampe en «*Explaining Nineteenth-Century Bilateralism: Economic and Political Determinants of the Cobden-Chevalier Network*». Véase Figura 1, en la que se representa el revoltijo de acuerdos bilaterales que se había formado en 1875. Working Paper 10/06, en <http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/HISEC/working_papers/working_papers_general.html>.

¹¹ Véase para un sucinto análisis y representación gráfica del *spaghetti bowl* de Bhagwati y Panagariya Scott L., véase BAIER *et al.* (2007).

⁹ Es cierto que uno de los argumentos blandidos por los promotores del Acuerdo es que contribuiría a evitar una guerra entre Francia y el Reino Unido, que muchos consideraban probable.

Una vez formado el núcleo, las adhesiones posteriores tenían un motivo distinto. La aplicación de la Cláusula podía ser automática o condicional: los países más pequeños tendían a evitar situaciones de aplicación automática y preferían mantener algún grado de decisión del régimen comercial al que se adherían. Esto dio lugar a comportamientos estratégicos contra los que reaccionaron los países más grandes imponiendo aranceles de doble nivel, a los que ya he aludido, con una tarifa más alta sobre las importaciones para los bienes provenientes de países que manejaban la aplicación de la Cláusula a su antojo. Con el paso del tiempo el proteccionismo volvió a adquirir un peso creciente y los tratados de comercio volvieron a utilizarse para formar ámbitos de influencia «imperial», por así decir, sobre todo en el centro de Europa. El hecho es que el sistema iniciado por el Tratado Cobden-Chevalier no dio lugar a una segunda ronda de liberalización sino que desembocó en una vuelta al proteccionismo.

4. Algunas lecciones para la negociación del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión

De esta excursión preliminar es posible deducir algunas lecciones no del todo fantasiosas que los negociadores del Acuerdo TCI podrían tomar en cuenta en sus discusiones.

El peso de la continua búsqueda de la reciprocidad podría aliviarse si en la comunicación con los medios los negociadores subrayaran lo beneficioso que es abrir el propio mercado a los bienes y servicios de la otra parte, aunque solo sea para los consumidores. Incluso para los productores es conveniente la competencia de lo venido de fuera, pues así se reduce la «ineficiencia-x» analizada por Harvey Leibenstein en 1966. En efecto, si la competencia real o potencial limita las ineficiencias internas de las empresas denunciadas por Leibenstein,

la protección, por el contrario favorece la baja productividad de los países de la zona. Hacia adentro también convendría abordar alguna cláusula de tipo Bolkenstein para reducir el efecto protector de las reglamentaciones.

Habría que incluir algún mecanismo del tipo de la Cláusula NMF en el Acuerdo TCI. En todo caso, la Cláusula NMF es muy difícil de aplicar a los países en vías de desarrollo, porque allí las exigencias laborales, de calidad y medioambientales son menos exigentes. Los proteccionistas de los países adelantados toman estas diferencias como pretexto para clamar por un *level playing field*, por una equiparación de condiciones productivas. Se olvida que el comercio nace de las diferencias de capacidades y dotaciones de los *partenaires*: la igualación del *playing field* puede matar el comercio. Lampe subraya la diferencia de dotaciones y capacidades entre los que comercian para explicar su interés por formar parte de la red Cobden-Chevalier.

La imagen del *spaghetti bowl* debería avisar a los responsables políticos de ambas partes de la necesidad de mantener el impulso de la Ronda Doha, entre otras cosas para no incumplir la prohibición de Tratados bilaterales excluyentes impuesta por los Artículos I (Cláusula NMF) y XII (Uniones aduaneras) del GATT.

Toda apertura del comercio internacional conduce a la necesidad de reasignar recursos, con pérdidas temporales de empleo. El énfasis de los negociadores debería recaer no solo en el empleo, sino también en la mejora de la competitividad de la economía en su conjunto, una cuestión especialmente sensible en la UE. La insistencia retórica en la necesidad de hacer más eficientes los sectores productivos para aprovechar bien la globalización, suele referirse solo a la necesidad de reducir costes en términos absolutos, en especial de recortar salarios. Los negociadores deberían hablar más bien de costes por unidad (y calidad) de producto. Una economía más productiva puede permitirse el ele-

var los salarios, de hecho, el nivel de vida de las poblaciones tiene una clara relación positiva con la productividad de los trabajadores. La rivalidad que plantean países recién llegados al comercio internacional, como podría ser Viet Nam, a otros que ya han salido del primer desarrollo como China, indica el error de insistir solo en *jobs, jobs, jobs* como el principal beneficio de un comercio más libre. No hay que pensar en mantener puestos de trabajo sin más, sino en mejorar la calidad de los mismos gracias a la reasignación impuesta por la competencia internacional. Por eso también suele ser contraproducente el recurso al antidumping para defender sectores en decadencia. La aplicación de derechos de arancel diferenciales para alcanzar metas específicas de política económica suele ser contraproducente, pues las autoridades políticas no tienen la información ni la experiencia requeridas para acertar en la selección de sectores estratégicos.

5. Líneas de avance en la negociación

A la fecha de este trabajo ya han tenido lugar tres rondas de negociación, además de una reciente reunión de comisario y representante para discutir un drástico recorte de aranceles. Las cuestiones disputadas son conocidas y se van abriendo a la discusión en grupos de negociación que definen puntos de convergencia y de divergencia.

Por parte de EE UU los principales problemas se plantean en las importaciones de azúcar, textiles y acero, en la prohibición de competir en obra pública y en las barreras del transporte aéreo. Por parte de la UE, las diferencias se encuentran en la libre importación de cereales, de carne de ave y vacuno, y de vehículos comerciales. Además, al régimen fiscal de las compañías americanas en el extranjero lo considera la UE una discriminación injusta. Y quedan los problemas de defensa de la competencia y de regulación (que, digo, exigirán algún modo de convergencia).

Aranceles a la importación

Es la supresión de aranceles el punto más susceptible de un acuerdo. El Comisario de comercio de la UE, Karel de Gucht, ha hecho una reciente propuesta al representante de comercio de EE UU, Michael Froman, de suprimir los derechos sobre el 96 por 100 de lo importado de EE UU. Quedarían bienes como los vehículos industriales y bienes agrícolas, en general, para los que la UE pediría un período de transición de tres a cinco años. Un 1 por 100 quedaría fuera del acuerdo, por tratarse de bienes regulados por motivos de salud pública, como son alimentos genéticamente modificados, aves tratadas y carne de animales engordados con antibióticos. A cambio, será interesante ver qué rebajas ofrecen EE UU en materia de azúcar, textiles o lácteos. Y nada se sabe aún sobre la pesadilla de los liberalizadores, que son las reglas de origen. Antes de eximir las importaciones de derechos arancelarios es necesario definir qué proporción de insumos de fuera de la zona se consideran permitidos para que el bien no sea considerado extranjero.

Intercambio de servicios

Los servicios plantean problemas mucho más peñagudos. La propiedad de líneas aéreas o la entrada de sociedades y oferta de productos financieros, darán lugar a largas negociaciones. Una cuestión de especial importancia en el campo de las telecomunicaciones es la oferta de servicios de telecomunicación, en especial permitir que se consolide la red de transferencia de información construida por empresas y corporaciones de ambos lados del Atlántico. Esta red es la columna vertebral de la gestión de las mutuas inversiones y del intercambio de bienes y servicios de la zona noratlántica. Por su parte, la UE exigirá un cambio radical en la imposición de *Buy American* impuesta para los concursos y suministros públicos.

La regulación es la principal fuente de diferencias

En sus reuniones con los llamados *stakeholders*, los dos negociadores han dejado bien claro que el Acuerdo TCI no será un Tratado de desregulación, sino de armonización. Pero el enfoque a los dos lados del Atlántico es muy distinto, empezando por las reglas de propiedad intelectual y patentes. Las reglas laborales, sindicales y medioambientales no solo son diferentes sino una maraña inextricable en cada uno de los dos lados.

Otra fuente de conflictos es la defensa de la competencia, que en EE UU llevan adelante los Tribunales y en la UE los servicios de la Comisión; el mutuo reconocimiento de decisiones es especialmente necesario en este punto.

Más difícil será armonizar la actitud de americanos y europeos ante el principio de precaución, que es el que gobierna la actitud de los europeos: las regulaciones sanitarias y fitosanitarias, la seguridad alimentaria, el reconocimiento de estándares de fabricación en materia de medicinas humanas y veterinarias, productos cosméticos y aparatos médicos, son muy diferentes en un lado y en otro¹².

¹² Un ejemplo de conflicto entre la actitud precautoria en la UE y la de EE UU es el rechazo, en 2002, de un recurso de la compañía Pfizer Animal Health contra la prohibición de la Comisión de que esa compañía comercializara en Europa el aditivo «virginiamicina». Es éste un antibiótico permitido en EE UU para complemento alimenticio de animales destinados a la producción de carne. La UE incluso permite la importación de carne de animales a quienes se les ha suministrado. Pese a ello, la Comisión denegó el permiso de vender ese producto en la UE, aunque el Comité Científico de la Nutrición Animal de la UE (SCAN) había concluido que no había riesgo inmediato en el uso de ese complemento. «Cuando hay incertidumbre sobre la existencia o la importancia de riesgos para la salud humana, las instituciones de la Comunidad, en aplicación del principio de precaución, pueden tomar medidas protectoras sin tener que esperar hasta que la realidad y la seriedad de tales riesgos aparezcan plenamente.» La Comunidad, añadía, «tiene amplia discreción para tomar medidas contrarias a derechos adquiridos sobre la base de un conocimiento científico aún incompleto.» Y la juez concluía: «No importa que la Comunidad no haya prohibido la importación de carne producida en el extranjero con virginiamicina.»

Resolución de disputas

Un punto en el que no será difícil llegar a un acuerdo es el de los métodos para resolver disputas, no ya entre autoridades, sino entre empresas. La Unión Europea ha conseguido insertar los mecanismos de resolución en recientes tratados bilaterales con México y Corea del Sur. La tradición de EE UU de resolver estas desavenencias en los tribunales no es incompatible con algún modo de arbitraje aceptable en todo el Atlántico Norte.

6. *God speed!*

Para obtener progresos será necesario negociar con cierto aislamiento de la política. Por ello, la UE ha centralizado la política comercial en el Comisario de comercio y es la Comisión la que culminará las negociaciones y presentará el proyecto de Acuerdo al Consejo Europeo, al Consejo de la Unión Europea, y al Parlamento Europeo.

En EE UU los presidentes, a menudo, han pedido al Congreso la autorización expresa para conducir las negociaciones *fast track* por la vía rápida, y presentar el proyecto de Tratado como un todo a la aprobación final, sin lugar para enmiendas. Es lo que el presidente Obama está pidiendo al Congreso en estos momentos para llevar adelante las negociaciones comerciales con sus aliados de la otra orilla del Pacífico. Quizá sea demasiado pronto en el camino de la Iniciativa para que Obama haya pensado pedir esa *Trade Promotion Authority* (TPA) o posibilidad de una vía rápida para el Acuerdo con Europa. La mayoría demócrata, que controla el Senado, no muestra ningún entusiasmo por la libertad de comercio, haciéndose eco de la suspicacia de sus principales financiadores, los sindicatos. Si los demócratas pierden el control del Senado y los republicanos mantienen el del Congreso, es posible, curiosamente, que el presidente consiga luz verde para su Iniciativa.

A pesar de todos los obstáculos y dificultades los europeos y los americanos esperamos que la Iniciativa concluya con éxito y dé lugar a pasos ulteriores que contribuyan a liberalizar el comercio del mundo entero.

Referencias bibliográficas

[1] BAIER *et al.* (2007): «The New Regionalism: Causes and consequences», *Economie internationale* 1/2007 (nº 109), p. 9-29. <http://www.cairn.info/revue-economie-internationale-2007-1-page-9.htm>.

[2] CEPR (2013): *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment* (marzo).

[3] CORDEN, W.M. (1971): *The Theory of Protection*. Oxford University Press

[4] GARCÍA LEGAZ, J. y QUINLAN, J. (2013): «TAFTA. Argumentos para un área abierta de comercio transatlántico». FAES, Madrid.

[5] GATT (1947, 1994): General Agreement on Tariffs and Trade. OMC, Ginebra.

[6] LAMPE, M. (2010): «Explaining Nineteenth-Century Bilateralism: Economic and Political Determinants of the Cobden-Chevalier Network». *Working Papers in Economic History*, WP 10-06 (mayo) Universidad Carlos III. Madrid.

[7] LAZER, D. (1999): «The Free Trade Epidemic of the 1860s and Other Outbreaks of Economic Discrimination». *World Politics*, Vol. 51, nº. 4 (Jul., 1999), pp. 447-448.

[8] LEIBENSTEIN, H. (1966): «Allocative Efficiency vs. X-Efficiency», *American Economic Review* 56 (3): 392-415.

[9] SCHWARTZ, P. : «Un área abierta de prosperidad. Realismo e imaginación en el Atlántico Norte». *Cuadernos de Pensamiento político*. nº 10 (abril) FAES, Madrid.

[9] VINER, J. (1923): *Dumping: A Problem in International Trade*. Chicago: University of Chicago Press.

[10] VINER, J. (1950): *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace.

ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

Boletín Económico de Información Comercial Española

12 números anuales

Artículos y documentos sobre economía española, comunitaria e internacional, con especial énfasis en temas sectoriales y de comercio exterior

Información Comercial Española Revista de Economía

6 números anuales

Artículos originales sobre un amplio espectro de temas tratados desde una óptica económica, con especial referencia a sus aspectos internacionales



Cuadernos Económicos de ICE

2 números anuales

Artículos de economía teórica y aplicada y métodos cuantitativos, que contribuyen a la difusión y desarrollo de la investigación económica