La política comercial fortuita

Uri Dadush

La política comercial de Estados Unidos difiere mucho de la de hace una década. Por aquel entonces, sus dos objetivos fundamentales eran la búsqueda de una exhaustiva ronda de comercio multilateral, el Programa de Desarrollo de Doha, y la consecución de varios acuerdos bilaterales, relativamente secundarios, cuyo principal efecto era fomentar "la liberalización competitiva", induciendo a los países a tomar parte en acuerdos bilaterales y en el proceso de Doha. Hoy, la política comercial estadounidense ha descartado prácticamente la Ronda de Doha y, en vez de pequeños acuerdos bilaterales, está tratando de conseguir dos acuerdos mega-regionales, la Asociación Transpacífica (TPP, por sus siglas en inglés) y, más recientemente, la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés). La complejidad y ambición de estas gigantescas negociaciones entre grandes grupos de países con "ideas afines" no difieren tanto de las de una ronda de comercio multilateral, y podrían generar beneficios significativos, pero también problemas de coordinación de primera magnitud.

Uri Dadush es miembro asociado y director del Programa de Economía Internacional del Carnegie Endowment for International Peace (Washington DC). Entre otros cargos anteriores en el sector público y privado, ha sido director de Comercio Internacional y Política Económica en el Banco Mundial y presidente y consejero delegado en The Economist Intelligence Unit. El autor agradece las aportaciones de Susan Schwab para la elaboración de este artículo. *Traducción de Newsclips.*

Los dos acuerdos regionales que negocia EE UU, la Asociación Transpacífica y la Asociación Transatlántica, van más allá del comercio. Salgan o no adelante con las ambiciones actuales, tendrán consecuencias tanto para China y otros países en desarrollo como para la OMC.

¿Qué podemos deducir de este cambio radical en el enfoque del sistema del comercio mundial por parte de quien lo diseñó en la posguerra? ¿Cuáles son sus posibles consecuencias para EE UU y sus socios? ¿Qué significa para China, que recientemente ha superado a EE UU y a Alemania y es ya el mayor exportador mundial, y que en la actualidad no forma parte de la TPP, aunque muchos prevén que se convertirá en la potencia comercial dominante del siglo XXI? ¿Es una señal de que la Organización Mundial del Comercio (OMC) quedará relegada a un segundo plano? El cambio en la política comercial estadounidense es reciente, y es demasiado pronto para apreciar todas sus consecuencias, pero existen pocas dudas de que tienen un gran alcance.

Lejos de los grandes proyectos de Bretton Woods en 1944, la nueva política surge de una respuesta pragmática y de compromiso ante el fracaso de la Ronda de Doha, el aumento de las preocupaciones en materia de seguridad en Asia y el deseo de no abandonar a sus aliados europeos. La casualidad y el oportunismo también han desempeñado un papel importante, como demuestra que la TPP surgiera de un pacto comercial entre cuatro países pequeños al que Estados Unidos fue invitado a sumarse y al que Japón se incorporó hace poco.

La nueva política comercial estadounidense recuerda al viaje de Cristóbal Colón. El gran explorador navegó desde Cádiz dejando atrás un mundo conocido en busca de un paso occidental hacia las Indias. Aunque su propósito era claro, no sabía cómo llegar, ni tampoco esperaba encontrar un nuevo mundo.

El intento de EE UU de salir del atolladero de la Ronda de Doha y de abandonar los acuerdos bilaterales reducidos a fin de adoptar un planteamiento muy diferente y ambicioso para fomentar el comercio (y de paso reforzar sus alianzas) es bien recibido. Sin embargo, como en el viaje de Colón, existen grandes riesgos. Es importante ser consciente de estos peligros desde el principio y también ser realistas en cuanto a los posibles costes y beneficios de la nueva política. A pesar del anuncio de unos plazos estrictos para finalizar las negociaciones (finales de 2013 para la TPP, finales de 2014 para la TTIP), cuándo se cerrarán y se aplicarán los acuerdos, o si de hecho llegan a cerrarse y aplicarse, es muy incierto. Y cuando se apliquen –si se aplican–, es probable que sus efectos liberalizadores sean escasos y resulten inferiores a lo que indican los cálculos optimistas, en parte porque el comercio entre las partes ya fluye libremente, y donde no lo hace, se debe con frecuencia a que los obstáculos políticos han resultado insuperables.

Aún así, como sostiene la experta del programa europeo del Center for Strategic and International Studies, Kati Suominen, la nueva política, si tiene éxito, puede dar un nuevo impulso al sistema comercial y ayudar a EE UU a reafirmar un liderazgo en las relaciones comerciales que ahora brilla por su ausencia. Y de paso, junto con la Unión Europea y sus socios de la TPP, EE UU puede mejorar los criterios, las normativas y sanciones que rigen el comercio, y también desencadenar una nueva oleada de acuerdos comerciales por parte de los países que buscan nuevas oportunidades o temen quedar excluidos.

Un riesgo de este nuevo planteamiento deriva de la posibilidad de que los países poderosos excluidos de los acuerdos, es decir, China y el resto de BRICS (Brasil, Rusia, India y Suráfrica) entre otros, rechacen estos planteamientos y reaccionen de forma hostil. Una de las consecuencias sería el aumento de la división entre los países avanzados y los que están en vías de desarrollo, achacable en gran parte a la desaparición de la Ronda de Doha. Y lo que es más importante, la negociación de acuerdos con mega-regiones, si no se realiza de forma cuidadosa, marginaría todavía más a la OMC, quizá debilitándola irremediablemente. Si, por otra parte, se encuentran formas de que China y los demás BRICS participen –y lo que es fundamental, si a cambio están dispuestos a responder– el sistema multilateral podría salir reforzado.

Asociación Transatlática: ¿materializar los beneficios?

Citando incorrectamente a Carl von Clausewitz, la política comercial es la búsqueda de la diplomacia mediante otros medios. Uno de los objetivos

principales de las negociaciones comerciales que están a punto de iniciarse entre EE UU y la UE es reforzar la alianza entre dos bloques que comparten intereses en seguridad, ayuda al desarrollo, fomento de la democracia, política medioambiental, normas laborales y muchas otras áreas.

Estas relaciones se sustentan en el hecho de que EE UU y la UE mantienen la relación económica bilateral más importante y extensa del mundo: las exportaciones entre ellos representan cerca de una quinta parte del total de sus exportaciones, y entre ellos se destinan más de la mitad de su inversión extranjera directa (IED). Juntos, representan casi un tercio del comercio mundial y la mitad del total de la IED mundial. El objetivo de las negociaciones entre los dos gigantes es alcanzar un acuerdo que elimine todos los aranceles; libere la prestación de servicios y los productos intercambiados; reduzca la burocracia y todas las formas de barreras arancelarias; liberalice y asegure la IED; abra la contratación pública y refuerce los derechos de propiedad intelectual; y aborde la conformidad de la competencia y de otras políticas. Además, si tienen éxito, las negociaciones podrían proporcionar una base a partir de la cual determinar normas mundiales que abarquen desde la seguridad automovilística, el ahorro de combustible y las emisiones de gases contaminantes hasta la regulación de la contabilidad y los seguros, las normas sanitarias y fitosanitarias y las leyes sobre patentes y derechos de autor.

> Si tiene éxito, la negociación entre EE UU y la UE podría servir de base para normas mundiales, desde medio ambiente a patentes

Aunque la idea de crear la zona comercial más grande del mundo resulta enormemente atractiva para ambas partes y debería llevarse a cabo de manera enérgica, los retos que encontrarán a lo largo de las negociaciones son extraordinarios, y no existe garantía alguna de que se alcance realmente ese acuerdo. La larga historia de discrepancias y conflictos pone de manifiesto cuáles son las cuestiones controvertidas. En los últimos años, se han producido disputas sobre la protección de los animales, las leyes de privacidad, los subsidios a los constructores de aviones y los contratos de defensa, así como los alimentos genéticamente modificados, solo por poner algún ejemplo. Además, las ONG ya se están movilizando en torno a las posibles consecuencias que podría tener un acuerdo sobre las normas sanitarias,

medioambientales y de seguridad alimentaria. En materia de agricultura, la fuerza irresistible de los poderosos intereses de los exportadores estadounidenses se encontrará con el inamovible obstáculo de la política agraria común (PAC) de la UE. Algunos de los asuntos más discutidos, como los de los OGM (organismos genéticamente modificados), el uso de hormonas en la carne de vaca, y las normas sanitarias provocarán un gran enfrentamiento.

Entre los intereses de la UE se encuentra la contratación pública. Por ejemplo, la disposición de 2009 del gobierno de EE UU, "Compra Americano", ordena que ningún fondo autorizado para la Ley de Recuperación y Reinversión Estadounidense, más conocida como el "paquete de estímulo", se utilice en proyectos a menos que "todo el hierro, el acero y los productos manufacturados que se empleen estén producidos o fabricados en EE UU". Aunque esto no se aplica si los productos proceden de un país con "un acuerdo recíproco sobre contratación pública"– del que la UE es uno de los signatarios– varios Estados de EE UU no han ratificado el acuerdo, y por tanto, no están obligados a cumplirlo. Una gran parte de la contratación pública se realiza a nivel estatal o local, y requiere negociaciones mucho más intrincadas y diversas de lo normal. En agricultura, la UE afirma que EE UU sigue aplicando restricciones sobre las importaciones de varios animales y productos animales anteriormente asociados con la encefalopatía espongiforme bovina o "enfermedad de las vacas locas". En los productos lácteos, para que las empresas de la UE exporten "productos lácteos de categoría A" se les exige que cumplan criterios difíciles, entre los que se incluyen los contratos con Estados estadounidenses, la adopción y aplicación de las normas estadounidenses o una armonización de normas. La UE también tratará de establecer normas claras para el uso de denominaciones geográficas como el jamón de Parma y el queso Parmesano.

Sin embargo, las negociaciones no abarcan todos los temas, ya que no cubrirán las subvenciones agrarias, por ejemplo. El conflicto sobre las subvenciones a Airbus y Boeing no se menciona en los documentos del borrador, y tampoco se ha hecho referencia –al menos hasta ahora– a las negociaciones sobre el movimiento de trabajadores temporales. Son programas importantes que se deben negociar, y su omisión podría hacer que se perdiese una gran oportunidad de llegar a un acuerdo o causar problemas, ya que las partes más interesadas en incluirlos pueden tener escaso interés en apoyar un acuerdo.

La reducción de los aranceles será más difícil de lo que parece. La razón por la cual han existido aranceles altos en el sector textil, en el del acero y

en el de los camiones durante tanto tiempo es que hay poderosos intereses que no renunciarán fácilmente a sus prerrogativas. Por ejemplo, los agricultores franceses y los sectores azucarero y del algodón estadounidenses cuentan con un extraordinario historial de victorias sobre el interés general.

Las normativas son bastante más difíciles de negociar que los aranceles. Son muy técnicas y existen para proteger la salud, el medio ambiente o la seguridad. Los aranceles son proteccionistas, pero las normativas pueden serlo o no. Las ventajas de una determinada normativa pueden dar lugar a auténticas diferencias de opinión entre los expertos sobre las consecuencias de un cambio. Además, las modificaciones de las normativas no pueden acordarse solo entre los negociadores del acuerdo. Otros organismos del gobierno, como la Administración de Alimentos y Medicamentos o la Agencia de Protección del Medio Ambiente en EE UU, y los organismos de todos los países de la UE tendrán normalmente la última palabra sobre lo que resulta aceptable. Cada uno de estos organismos y autoridades nacionales sufrirán presiones sin descanso.

> El hecho de que Obama no tenga ni haya solicitado la *fast track* del Congreso podría ser perjudicial para la negociación de la TTIP

El hecho de que el gobierno de Barack Obama no tenga la *fast track,* la autoridad por parte del Congreso para negociar acuerdos por la "vía rápida", y que hasta ahora no la haya solicitado (presumiblemente por temor a que no pudiera conseguirla), podría ser perjudicial. La falta de esta autoridad significa que el gobierno no puede presentar el acuerdo al Congreso para que lo apruebe o no, sin permitir que los legisladores tengan la oportunidad de cambiar primero la legislación. Sin esa vía rápida, la UE se enfrentará a dos fases en las negociaciones, y una vez que acceda a realizar una concesión, la Unión sabrá que solo es el punto de partida porque el Congreso de EE UU tomará parte en ellas. Es un enorme elemento disuasorio para lograr un acuerdo en cualquier materia.

Los negociadores europeos tendrán que enfrentarse también a sus divisiones internas, que la actual crisis europea está agravando. Aunque el acuerdo cuenta con el apoyo incondicional de la extremadamente competitiva Alemania y reforzaría la confianza de las empresas en Europa al mostrar que se están abriendo nuevas vías para el crecimiento, países como España,

con una cuarta parte de su población en paro, o Italia, cuyo mercado automovilístico se ha hundido, se van a mostrar reticentes a la hora de hacer concesiones, si con ellas las cosas empeoran todavía más.

Si las negociaciones llegan a buen puerto, varios cálculos indican que el acuerdo podría generar significativos beneficios para las economías estadounidense y europea, aunque serán pequeños en relación con el tamaño de sus economías y se producirán en un futuro lejano. Por ejemplo, según un informe del Centro de Estudios de Política Económica, los beneficios adicionales para la UE podrían oscilar entre los 68.200 y los 119.200 millones de euros, y para EE UU entre los 49.500 y los 94.900 millones de euros hasta 2027, dependiendo de que las hipótesis sean más o menos ambiciosas. Sin embargo, ni siquiera estos beneficios deben tomarse al pie de la letra, porque el comercio ya es en gran parte libre y porque simplemente indican las posibilidades adicionales que, como suele ocurrir, no se cumplirán donde los aranceles son más altos y los intereses políticos más fuertes. Estos cálculos incluyen los beneficios obtenidos por la supresión de barreras normativas que, por lo general, se supone producen mejoras del bienestar cuatro o cinco veces mayores que las barreras arancelarias. Pero es fácil exagerar estos beneficios porque, excepto en los casos en que son prohibiciones totales, el impacto de las normativas es muy complicado de medir. E incluso si las normativas se hacen más parecidas, resultará difícil evaluar sus repercusiones para el comercio, lo que facilitará que los negociadores camuflen las diferencias.

Aparte de incrementar el comercio y la inversión entre EE UU y la UE al reducir las barreras fronterizas, ambas partes pueden beneficiarse del establecimiento de la normativa común como normativa mundial. Incluso si una parte del mundo en vías de desarrollo se resiste a adoptarla, a la mayoría de los países no les quedará otra opción si quieren vender a la mitad del mercado mundial. La probabilidad de que se cree una normativa EE UU-UE será incluso mayor si Washington logra convencer a sus socios comerciales del Pacífico de la necesidad de adoptar unas normas parecidas a las estadounidenses.

La Asociación Transpacífica: el 'giro' en marcha

Dado el número de socios interesados, la TPP puede ser el acuerdo de libre comercio más completo y complejo que se haya negociado nunca. Con 11 países participando ya en las negociaciones –entre los que se incluyen Australia, Brunéi Darussalam, Canadá, Chile, Malaisia, México, Nueva

Zelanda, Perú, Singapur, EE UU y Vietnam, además de la probable incorporación de Japón y Corea del Sur–, la TPP representará el 40 por cien del PIB mundial. Al igual que en la TTIP, el comercio ya es en gran parte libre, y el objetivo es alcanzar un acuerdo de alto nivel que se aplicará mucho más allá de las fronteras para potenciar el comercio y las perspectivas de inversión en general. EE UU ya ha establecido acuerdos de libre comercio con seis de los 10 países, y el desafío será llegar incluso más lejos, más que en el caso de la TTIP (donde las consideraciones geopolíticas no son tan importantes como podían serlo durante la guerra fría), la TPP viene motivada tanto por preocupaciones políticas y de seguridad como por la economía. Es una parte integral del anunciado "giro" hacia Asia y de la percepción de la necesidad de contener la creciente influencia de China en Asia y Latinoamérica.

Uno de los grandes atractivos de la TPP es que, a diferencia de la TTIP, entre los países que participan en la negociación se incluyen varias de las economías de más rápido crecimiento del mundo. Conjuntamente –incluyendo Japón–, los países de la TPP son el mercado más importante para las exportaciones de bienes y servicios estadounidenses, ya que representa el 46 por cien de las mismas. Los cinco elementos que definen la TPP son el acceso completo al mercado; la amplia dimensión regional; la inclusión de varios asuntos comerciales relativamente nuevos, como el comercio por Internet y el papel de las empresas de propiedad estatal; la intención de que debería ser un acuerdo flexible que permita su ampliación y su extensión a nuevos miembros; y el tratamiento de muchas cuestiones transversales que van más allá de los meros intereses comerciales, como la mejora de la competitividad y el fomento empresarial, la ayuda a las pequeñas y medianas empresas, la política de desarrollo y la coherencia normativa.

Al igual que en el caso de la TTIP, la naturaleza compleja y exhaustiva de la TPP, así como la diversidad de intereses entre sus diversos miembros pueden provocar largos retrasos, la reducción del acuerdo y también la imposibilidad de llegar a un acuerdo conjunto. EE UU estará a la defensiva en lo que respecta a sus políticas para los sectores textil y agrícola; atacará las políticas japonesas en el sector agrícola, en el automovilístico y en muchas áreas de los servicios, y también un sinfín de políticas de otros lugares, como el importante papel de las empresas de propiedad estatal en Vietnam.

En EE UU, las negociaciones sobre la TPP ya han suscitado críticas por la preocupación de que los intereses de los exportadores y las empresas mundiales se antepongan a las normativas sanitarias, laborales y medioambientales, o a la necesidad de regular los flujos financieros. La presión que

ejercerán las empresas farmacéuticas para que las patentes se amplíen varios años puede conllevar el riesgo de que los medicamentos sean inasequibles para muchas personas en los países asiáticos en desarrollo. Este asunto puede ser espinoso en las negociaciones de la TPP, como ocurrió en las infructuosas negociaciones de la Ronda de Doha. El deseo de las empresas de incluir disposiciones para la resolución de conflictos que les permitan demandar directamente a los Estados también está causando conmoción entre algunos representantes de la sociedad civil: ¿podrán las compañías petroleras por ejemplo, demandar a los gobiernos por una moratoria sobre el *fracking*? ¿Aumentarán las preocupaciones sanitarias y medioambientales como consecuencia de ello?

Desde que se iniciaron las negociaciones, a principios de 2010, los países asociados de la TPP han finalizado 16 rondas de negociaciones. Cuando se cerró la última, que se celebró en Singapur en marzo de 2013, los principales negociadores informaron de que los objetivos fundamentales fijados para esa ronda estaban cerca de alcanzarse. Es probable que el objetivo del gobierno de Obama de cerrar el acuerdo hacia finales de 2013 –que parece ambicioso, especialmente tras la tardía inclusión de Japón– complique enormemente las negociaciones. Al igual que en el caso de la TTIP, la obtención de la *fast track* puede resultar fundamental. Es más, a la hora de decidir hasta qué punto ceden ante las peticiones estadounidenses en áreas que van desde las normativas laborales e industriales hasta los derechos de propiedad intelectual y las políticas hacia las empresas de propiedad estatal, los socios de la TPP no podrán ignorar las consecuencias que tendrá en sus relaciones con China.

China, un problema que nadie quiere ver

Desde una perspectiva estrictamente económica, se tiene la sensación de que la nueva política comercial estadounidense va en contra de la historia, ya que sus dos acuerdos mega-regionales excluyen a China, su mayor socio comercial en Asia y el país que más rápido crece del mundo y que actualmente representa cerca del 10 por cien de las importaciones mundiales. Asimismo, es el mayor socio comercial de varios países de la TPP. Obama y la exsecretaria de Estado Hillary Clinton invitaron a Pekín a incorporarse a la TPP, pero con el claro mensaje de que solo podría hacerlo según los términos estadounidenses. Por tanto, no es de extrañar que en los círculos académicos y políticos chinos exista un acalorado debate sobre si la verdadera intención de EE

UU al apoyar la TPP es contener el auge de China, o al menos diluir y retrasar sus efectos a la hora de reducir la influencia estadounidense.

El riesgo de excluir a China es tanto político como económico. Al excluirla, se corre el peligro de deteriorar las relaciones y también podría obligar a los países de la TPP a inclinarse de forma más enérgica por mantener unos vínculos más estrechos con EE UU de lo que algunos querrían. Como poco, se ha perdido una gran oportunidad de incluir al mercado más grande y que más rápido crece, situado en el centro de unas cadenas de producción mundiales asiáticas que cada vez están más interrelacionadas. Aunque se pretende que la TPP sea un acuerdo modificable, la incorporación de China sería problemática e improbable después de que las normas en áreas como los derechos de propiedad intelectual, las normativas laborales y las empresas de propiedad estatal hayan sido impulsadas por EE UU.

En términos económicos puros, las consecuencias de la TPP y de la TTIP para China pueden ser menores de lo que muchos creen. Estos acuerdos pueden dar lugar a algunas modificaciones en el comercio, especialmente en los países en vías de desarrollo de la TPP cuyas exportaciones a menudo siguen la misma pauta que China. Sin embargo, teniendo en cuenta que tanto los aranceles estadounidenses y japoneses como los de la UE ya son bajos, y que en la mayoría de los acuerdos comerciales regionales los márgenes de preferencia tienden a ser muy reducidos en cualquier caso, es probable que estas consecuencias sean escasas. Aunque China puede pensar que los criterios estadounidenses o de la UE, o una combinación de

EXPORTACIONES DE MIEMBROS DEL TPP, CHINA Y LA UE

(2012, en miles de millones de dólares)

Exportaciones de…	A EE UU	A China
Australia	9,8	78,3
Canadá	339,3	19,3
Chile	9,0	17,8
China	352,6	
Japón	142,0	144,3
Malaisia	19,8	28,8
México	288,2	5,7
Nueva Zelanda	3,9	6,1
Perú	6,1	7,7
Singapur	22,6	44,0
EE UU		110,6
Vietnam*	14,3	7,7
UE	370,4	184,2

* Los datos más recientes disponibles son de 2010.
Fuente: International Trade Centre.

(media de crecimiento anual)

(% 2008-12)

Exportaciones de…	A China	Al mundo
Australia	31,1	10,6
Canadá	19,1	2,3
Chile	22,3	5,7
Japón	5,4	2,7
Malaisia	11,8	5,1
México	34,0	8,0
Nueva Zelanda	35,6	8,7
Perú	20,3	11,3
Singapur	10,8	6,6
EE UU	12,2	5,6
Vietnam*	27,4	20,5
UE	9,2	1,2

* Los datos más recientes disponibles son para el periodo 2008-10.
Fuente: International Trade Centre.

los dos, prevalecerán, puede simplemente decidir adoptarlos, igual que acató la disciplina de la OMC durante su proceso de incorporación, lo que le ayudó a convertirse en la economía más competitiva del mundo.

Parece que la vía más fácil para China es la adaptación pragmática a las nuevas realidades. Dicha estrategia podría incluir un periodo de espera para ver si las dos rondas de negociaciones progresan y dan resultados, y si los cambios que suponen son tangibles. Si los acuerdos se materializan, lo cierto es que China podría salir ganando con el establecimiento de unas normas industriales comunes que, por ejemplo, reducirían sus propios costes al abastecer a un mercado mundial. La reacción de Pekín frente al éxito de la TTIP y de la TPP también podría incluir un aumento de la inversión directa china en EE UU y en la UE. Pero China también es lo suficientemente importante, y encontraría suficientes aliados en los otros BRICS –que tampoco participan en las negociaciones de la TPP y de la TTIP– para rechazar nuevas normas en propiedad intelectual o en las empresas de propiedad estatal, por ejemplo. También es de esperar que busque con más determinación, si cabe, sus propias negociaciones sobre libre comercio con prioridades establecidas conforme a su propio orden del día. El anuncio de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) –un acuerdo regional entre numerosos países asiáticos que incluye a la Asean (Asociación de Naciones del Sureste Asiático), Australia, India, China, Japón, Nueva Zelanda y Corea del Sur– constituye un paso en esa dirección. El riesgo de fragmentación y de tensiones en Asia a raíz de la competencia entre mega-regiones resulta evidente. ¿Pero redirigirían también su atención China y otros BRICS hacia las negociaciones multilaterales como parte de su reacción ante la nueva política comercial de EE UU?

La OMC se queda huérfana

La OMC, el núcleo del sistema de comercio multilateral, no ha finalizado una ronda de comercio multilateral desde que se fundó en 1995, y las perspectivas de que finalice una en un futuro inmediato son escasas. Antes del inicio de la malograda Ronda de Doha, en 2001, solo se habían cerrado 50 acuerdos bilaterales de libre comercio en el periodo de posguerra, pero desde que Doha zozobró, se han cerrado más de 200. Un análisis del Banco Mundial publicado en 2006 concluía que entre 1983 y 2003, la liberalización multilateral representaba el 25 por cien de las reducciones de aranceles en

los países en desarrollo, mientras que los acuerdos regionales y la liberalización autónoma representaban el 10 y el 65 por cien, respectivamente.

Si repitiésemos hoy el ejercicio, sin duda mostraría que a lo largo de la última década, la liberalización debida a los acuerdos multilaterales (incluidas las consecuencias residuales de la Ronda de Uruguay y los acuerdos posteriores que preveía) sería minúscula, mientras que los acuerdos regionales y los procesos autónomos predominarían. Es probable que la búsqueda conjunta de dos acuerdos mega-regionales por parte de EE UU, Japón, la UE y otros 11 países en Latinoamérica y el Pacífico, que representan la parte del león del PIB mundial, eclipsaría todas las iniciativas liberalizadoras en Ginebra (sede de la OMC) y eliminaría cualquier pretensión residual de que la OMC pueda elaborar unas normas más efectivas que rijan el diseño de acuerdos regionales. Es más, los mecanismos de resolución de conflictos entre los inversores y los Estados que se están defendiendo como parte de la TPP, y que podrían encontrar un paralelismo en la TTIP, posiblemente sustituirán la resolución de conflictos entre los Estados de la OMC en un gran y creciente número de casos.

¿Qué importancia tiene todo esto? Después de todo, aunque la crisis financiera ha paralizado las economías europeas y frenado de modo considerable el crecimiento en EE UU, hay pocos indicios de que exista un proteccionismo generalizado o una ralentización del comercio mundial más allá de lo que podría esperarse dada la tendencia en el conjunto de la actividad económica. De hecho, a lo largo de los últimos 20 años, el comercio mundial y la inversión extranjera han aumentado mucho más rápido que el PIB a pesar de los problemas con la liberalización del comercio multilateral. El PIB, expresado en dólares actuales, aumentó entre 1990 y 2011 a un ritmo anual de aproximadamente el seis por cien. Sin embargo, los flujos del comercio mundial y la inversión extranjera, también expresados en dólares actuales, aumentaron un nueve y un 14 por cien, respectivamente. Y los países en desarrollo han seguido globalizándose a un ritmo muy rápido a pesar de la crisis, a través del comercio, las finanzas, la IED, las comunicaciones internacionales, los viajes, etcétera. Además, casi todas las pruebas parecen indicar que el efecto distorsionador de los acuerdos regionales sobre el comercio es reducido en la mayoría de los casos (los márgenes de preferencia que favorecen a los miembros de estos acuerdos son por lo general inferiores al uno por cien), y que –aunque no son ideales– están contribuyendo de forma significativa a alcanzar el objetivo más importante de liberalización del comercio y de consolidación de la liberalización que ya se ha producido.

Sin duda, EE UU sigue afirmando que el proceso multilateral es fundamental. Según el Programa de Política Comercial de 2013 del presidente, en el periodo previo a la Conferencia Ministerial de Bali de finales de año, EE UU "…seguirá ofreciendo sendas prometedoras para alcanzar la liberalización del comercio en el siglo XXI y para tratar de reactivar el trabajo de los miembros en Ginebra, incluido el que se centra en la facilitación del comercio". El mismo informe hace referencia a las negociaciones para ampliar el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI) de la OMC –el acuerdo plurilateral (es decir, un acuerdo entre un subconjunto de miembros) sobre el comercio de productos de tecnologías de la información y de la comunicación– que se están llevando a cabo actualmente entre un grupo de unos 20 miembros del ATI en Ginebra. EE UU, junto con un subconjunto de 21 miembros de la OMC con ideas afines, también pretende alcanzar otro acuerdo plurilateral, el llamado Acuerdo sobre Servicios Internacionales, cuyas negociaciones formales sobre un texto legal inicial se espera que empiecen en breve. Sin embargo, la opinión generalizada es que, aunque EE UU sigue confiando en el sistema de resolución de conflictos, hace mucho tiempo que ha perdido interés en la Ronda de Doha y se ha mantenido neutral (algunos dicen que ausente) durante el proceso de selección del próximo director general de la OMC.

> Las consecuencias para la OMC dependen tanto de la actitud de EE UU y la UE como de China y otros grandes países en desarrollo

Además, las vías plurilaterales de negociación defendidas por EE UU y muchos observadores –incluido quien escribe– para reactivar la OMC siguen en gran medida sin estar contrastadas. Los miembros que no estén interesados en un acuerdo plurilateral o que se opongan a él pueden rechazar su inclusión en la OMC a menos que el acuerdo se negocie siguiendo el principio de la "nación más favorecida", que significa que los beneficios liberalizadores se aplicarán automáticamente a todas las partes, incluso aquellas que no estén vinculadas por el acuerdo. Esto crea un gran problema con los que van "por libre" y reduce el valor del acuerdo para los posibles participantes, especialmente si los países que se excluyen del acuerdo a sí mismos constituyen una parte importante del comercio mundial en el sector en cuestión. Sin embargo, los aranceles más altos y la libertad de incremen-

tarlos según las normas de la OMC no se encuentran entre los países participantes en la TPP y la TTIP, sino entre las economías en vías de desarrollo, que incluyen a India, Brasil y Suráfrica. Es más, hay cuestiones fundamentales como las subvenciones agrarias –cuya reducción tiene un efecto nación más favorecida por definición– que han quedado tradicionalmente excluidos de los acuerdos regionales.

A pesar de estas preocupaciones, las consecuencias de la TPP y de la TTIP para la OMC podrían ser, en teoría, positivas, ya que EE UU y la UE –los actores más importantes– posiblemente sean capaces de elaborar un nuevo conjunto de normas y criterios que, si se adoptan de forma más generalizada, podrían reforzar el sistema de comercio multilateral. Pero eso dependerá crucialmente de la actitud que adopten China y otros grandes países en desarrollo. Su exclusión de los acuerdos mega-regionales podría provocar que un grupo de miembros de la OMC bloqueen cualquier medida que ellos –o incluso un pequeño subconjunto de su grupo– consideren inaceptable. Esto formaría parte de una pauta más amplia para la creación de acuerdos alternativos, como un banco de los BRICS o de permutas financieras de divisas diseñadas para evitar el uso del dólar. A menos que se lleve a cabo con cuidado, es muy posible que el planteamiento mega-regional socave el multilateralismo, al pasar por alto el papel y la función inherente de la OMC.

Realidades geopolíticas frente a económicas

La estrategia comercial estadounidense se formula desde el Consejo de Seguridad Nacional que asesora al presidente. Aunque la oficina del Representante de Comercio de EE UU lleva a cabo las negociaciones, lo que hay que negociar y con quién se decide al más alto nivel y tras consultarlo con un importante grupo interinstitucional. Esto puede ser una ventaja, ya que es más probable que las decisiones importantes sobre política comercial reúnan el apoyo necesario de distintas partes de la administración. Pero también es un posible problema, porque las consideraciones geopolíticas y en materia de seguridad pueden tener más peso o anteponerse a las realidades económicas.

Teniendo esto en cuenta, este ensayo respalda la nueva política comercial estadounidense, pero también plantea grandes interrogantes: ¿los beneficios de la TTIP son tan importantes como da a entender la retórica y se pueden lograr en un tiempo razonable? ¿Pierde la TPP una gran oportunidad al excluir a China y corre el riesgo de provocar una ruptura con el futuro socio comercial más importante de EE UU? ¿Perjudica la nueva política comercial

a la OMC y al proceso multilateral? ¿Buscarán los numerosos países en desarrollo excluidos de estos acuerdos sus propios acuerdos y unos planteamientos alternativos que harán que la OMC sea todavía menos relevante?

Solo el futuro ofrecerá respuestas a estas preguntas. Pero la anterior discusión indica las siguientes medidas que aumentan las posibilidades de éxito y que mitigan los riesgos asociados a la nueva estrategia.

En primer lugar, para abordar las expectativas y mantener la credibilidad del proceso se necesita una dosis saludable de realismo sobre qué se puede lograr y cuándo. Es probable que la obtención de la *fast track* sea esencial para realizar progresos en las primeras fases y cerrar acuerdos.

En segundo lugar, se debería animar a China a incorporarse a las negociaciones de la TPP, y cuanto antes, mejor. Como dijo Henry Kissinger no hace mucho, "la decisión fundamental a la que se enfrentan tanto Pekín como Washington es si deben realizar un auténtico esfuerzo de cooperación o si deben caer en una nueva versión de pautas históricas de rivalidad internacional… si no surge un orden mundial en el ámbito económico, los obstáculos al progreso… el territorio y la seguridad… pueden llegar a ser insuperables".

En tercer lugar, EE UU tiene que trabajar con la UE y con China para llevar a cabo un esfuerzo concertado a fin de impulsar la reactivación del proceso multilateral. Pekín tiene que asumir un mayor liderazgo en la OMC que, hasta la fecha, se ha guardado prudentemente de asumir. Esto podría incluir un esfuerzo para aprovechar lo que sea posible de la Ronda de Doha, incluso si eso significa sacrificar algunos de los objetivos de las negociaciones en favor de un grupo de países en desarrollo más amplio. Siguiendo la misma línea, también deberían tenerse en cuenta los acuerdos plurilaterales en determinadas áreas que interesen al grupo de países en desarrollo más amplio, junto con iniciativas en servicios y en tecnologías de la información.

La nueva política comercial estadounidense es muy prometedora, siempre que no provoque y aísle innecesariamente a China y a muchas otras economías en vías de desarrollo, y siempre que no margine a la OMC. También a China, como mayor exportador del mundo, le interesa enormemente asegurarse que la colaboración multilateral conserve su relevancia frente a los nuevos acuerdos mega-regionales.