

Implicaciones del futuro TAFTA UE-EE.UU., el mayor tratado comercial bilateral de la historia

Verónica López Sabater y Álvaro Martín Enríquez*

Los acuerdos comerciales regionales o bilaterales están sustituyendo a la Ronda de Doha en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) iniciada en 2001, para liberalizar el comercio mundial y suprimir las barreras no arancelarias.

Nos encontramos ante el proceso de negociación bilateral en materia de comercio internacional más ambicioso de la historia. En este camino se habrá de superar las dificultades existentes en un buen número de puntos de la agenda, centrada en reducir o eliminar barreras no arancelarias existentes. Sin embargo, los efectos de alcanzar un acuerdo de libre comercio entre los más importantes bloques económicos de la actualidad son significativamente positivos y se estiman, en el escenario más optimista, en casi 120.000 millones de euros al año, desde la perspectiva de la Unión Europea. La evaluación de impacto ex ante de un acuerdo como el que analizamos aventura que España saldrá bien posicionada como uno de los países con mayores ganancias de bienestar resultantes de la alianza bilateral que comienza a ser hilvanada.

¿Qué es el TTIP/TAFTA?

Desde la inauguración de la Ronda de Doha en 2001, la Organización Mundial del Comercio (OMC) no ha conseguido alcanzar acuerdos significativos a favor de la liberalización del comercio internacional. Sin embargo, en paralelo a esta languidez mostrada por la OMC se vienen produciendo de forma intensa múltiples acuerdos de carácter bilateral o regional, que buscan la consecución de mayores cotas de liberalización en las relaciones comerciales internacionales, como se puede ver en el cuadro 1.

La Alianza Transatlántica para el Comercio y la Inversión (*Transatlantic Trade and Investment Partnership–TTIP*) o la Zona de Libre Comercio Transatlántica (*Transatlantic Free Trade Area–TAFTA*) es un acuerdo comercial que se encuentra en plena fase de negociación, desde la autorización recibida por parte de la Comisión Europea desde los Estados miembros el pasado 14 de junio de 2013. Tres días después, los presidentes Barack Obama (EE.UU.), José Manuel Durão Barroso (Comisión Europea), Herman Van Rompuy (Consejo Europeo) y el Primer Ministro de Reino Unido, David Cameron, oficializaron

* Analistas Financieros Internacionales, S.A.

Cuadro 1

Acuerdos de Libre Comercio operativos y en fase de negociación

Operativos	En fase de negociación
<i>ASEAN Free Trade Area (AFTA)</i>	<i>Commonwealth of Independent States Free Trade Agreement (CISFTA)</i>
<i>Asia-Pacific Trade Agreement (APTA)</i>	<i>Union of South American Nations (CSN)</i>
<i>Central American Integration System (SICA)</i>	<i>Pacific Island Countries Trade Agreement (PICTA)</i>
<i>Central European Free Trade Agreement (CEFTA)</i>	<i>African Free Trade Zone (AFTZ) between SADC, EAC and COMESA</i>
<i>Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA)</i>	<i>Arab Maghreb Union (UMA)</i>
<i>G-3 Free Trade Agreement (G-3)</i>	<i>Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)</i>
<i>Greater Arab Free Trade Area (GAFTA)</i>	<i>Association of Caribbean States (ACS)</i>
<i>Dominican Republic–Central America Free Trade Agreement (DR-CAFTA)</i>	<i>Bolivarian Alternative for the Americas (ALBA)</i>
<i>Gulf Cooperation Council (GCC)</i>	<i>Bay of Bengal Initiative for MultiSectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC)</i>
<i>North American Free Trade Agreement (NAFTA)</i>	<i>Community of Sahel-Saharan States (CEN-SAD)</i>
<i>Pacific Accord</i>	<i>Economic Community of West African States (ECOWAS)</i>
<i>South Asia Free Trade Agreement (SAFTA)</i>	<i>Euro-Mediterranean free trade area (EU-MEFTA)</i>
<i>Southern African Development Community (SADC)</i>	<i>Economic Community of Central African States (ECCAS)</i>
<i>Southern Common Market (MERCOSUR)</i>	<i>Free Trade Area of the Americas (FTAA)</i>
<i>Trans-Pacific Strategic Economic Partnership (TPP)</i>	<i>Free Trade Area of the Asia Pacific (FTAAP)</i>
	<i>GUAM Organization for Democracy and Economic Development (GUAM)</i>
	<i>Intergovernmental Authority on Development (IGAD)</i>
	<i>Pacific Agreement on Closer Economic Relations (PACER and PACER Plus)</i>
	<i>People’s Trade Treaty of Bolivarian Alternative for the Americas (ALBA)</i>
	<i>Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) (ASEAN plus 6)</i>
	<i>Shanghai Cooperation Organisation (SCO)</i>
	<i>Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)</i>
	<i>Tripartite Free Trade Area (T-FTA)</i>
	<i>China–Japan–South Korea Free Trade Agreement</i>

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC).

el arranque de las negociaciones en la Cumbre del G8 celebrada el 17 de ese mismo mes en Fermanagh, Irlanda del Norte. La primera ronda de negociaciones tuvo lugar de forma casi inmediata, durante la segunda semana de julio de este año, en Washington DC. La segunda ronda está prevista para el mes de octubre, en Bruselas.

La importancia del futuro marco de relaciones comerciales, desde una perspectiva española, no solo responde a la directa implicación de nuestro país entre los protagonistas y beneficiarios del mismo, sino también por tratarse de la búsqueda de intereses comunes en materia comercial de los dos mayores socios comerciales del mundo hoy

en día: las transacciones comerciales entre EE.UU. y la Unión Europea (UE) superan los 2.000 millones de euros diarios, y representan más de un tercio de los flujos comerciales a nivel global.

Contenido de las negociaciones

La decisión final de inicio de las negociaciones fue el resultado inmediato de las recomendaciones emitidas por el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para el Empleo y el Crecimiento (*High Level Working Group on Jobs and Growth-HLWGJG*), constituido el 28 de noviembre de 2011, cuyo informe final fue publicado en febrero de 2013¹. La principal conclusión del informe establece que ambos bloques habrían de negociar de igual a igual para alcanzar acuerdos en aquellos aspectos clave (aduanas y facilitación del comercio, políticas de competencia, empresas públicas y subsidios, materias primas y energía, pymes, transparencia) que fortalezcan el sistema multilateral de comercio así como las reglas que lo sustentan, y mejorar el acceso a los mercados y los compromisos regulatorios en el marco de un tratado transatlántico.

Teniendo en cuenta que entre ambos bloques comerciales las barreras arancelarias son relativamente reducidas, del 4% en promedio, el foco de las negociaciones ha quedado centrado en gran medida en la reducción de las barreras no arancelarias que sí ocasionan importantes pérdidas de productividad y complejidad en el desarrollo de los negocios para ambas partes.

El foco de las negociaciones ha quedado centrado en gran medida en la reducción de las barreras no arancelarias que ocasionan importantes pérdidas de productividad y complejidad en el desarrollo de los negocios para ambas partes.

Las principales barreras de este tipo tienen su origen en las regulaciones nacionales y, lo

¹ Final Report. High Level Working Group on Jobs and Growth, en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf

que resulta más complejo, en las regulaciones subnacionales en cada uno de los dos mercados (a nivel nacional, regional y local, lo cual es en sí mismo una dificultad añadida en el proceso negociador), así como a las diferencias en la denominación de estándares comerciales. Así, los principales contenidos de las negociaciones, que fructificarán en un acuerdo de libre comercio, son los que presentamos a continuación.

Acceso a mercados

La dimensión de las relaciones comerciales entre EE.UU. y la Unión Europea ocupa los primeros puestos en muchos de los indicadores de referencia y, en conjunto, se erigen como los principales bloques económicos a nivel mundial, generando más del 40% del PIB global. Así, EE.UU. es el socio comercial más importante de la UE, medido por el nivel de exportaciones del segundo hacia el primero. En 2011, el 17% del total de las exportaciones de la Unión Europea tuvo como destino los EE.UU. Por su parte, el 11% de las importaciones de la Unión Europea procedían de dicho país, ocupando el tercer puesto entre los socios proveedores después de China y Rusia. En sentido inverso, observamos que en ese mismo año la Unión Europea ocupaba el segundo puesto entre los destinos prioritarios de las exportaciones estadounidenses, solo por detrás de Canadá (país con el que comparte zona de libre comercio en la que también participa México, bajo el denominado *North America Free Trade Agreement* o NAFTA), representando el 19% del total de las exportaciones. Por su parte, el 17% del total de las importaciones de EE.UU. proceden de la UE, en segundo lugar por detrás únicamente de China.

El 65% del comercio bilateral entre EE.UU. y la UE corresponde al comercio de bienes, ocupando maquinaria y equipo de transporte el primer lugar en el intercambio, seguido de la industria química. En ambos sectores, las exportaciones europeas a

EE.UU. superan en valor a las importaciones procedentes de EE.UU., de forma significativa².

En materia de inversiones el patrón resulta muy similar, ya que aproximadamente un tercio de la inversión extranjera directa (IED) procedente de la Unión Europea tiene como destino EE.UU. Por detrás, la IED de la Unión con destino Europa no comunitaria (25% del total) y Asia (14%). Los flujos de inversión alcanzaron su volumen más elevado en 2007 (antes del inicio de la crisis), y el más bajo en 2010. En sentido inverso –IED de EE.UU. hacia la UE– los flujos recuperaron su nivel precrisis ya en 2010, uno de los indicadores de la más pronta recuperación estadounidense con respecto a la larga convalecencia de Europa, que aún hoy persiste.

Regulación y barreras no arancelarias

Dado que las barreras arancelarias son relativamente reducidas entre ambas partes –aunque más elevadas las que “protegen” el mercado europeo, especialmente en los sectores de automoción (donde resultan en promedio ocho veces más elevadas que las establecidas por EE.UU.), alimentos procesados (cuatro veces) y agricultura, pesca, forestal (dos veces más alto, 18% en promedio)– el foco de las negociaciones se sitúa de forma expresa en el ámbito de las barreras no arancelarias, responsables de gran parte del impacto potencial por su capacidad de condicionar la mayor o menor integración de los mercados. Estas son diversas: procedimientos administrativos, documentación, estándares de seguridad e higiene, medidas sanitarias y fitosanitarias, certificaciones, especificaciones técnicas, entre otras.

Este tipo de obstáculos al comercio internacional provocan un incremento en el coste del desarrollo de los negocios y mayores impedimentos y dificultades en la capacidad de acceso a mercados de las empresas. Estas son superiores en el caso de los bienes que de los servicios, liderando

el *ranking* la industria aeroespacial. Por bloques, las mayores barreras no arancelarias de la parte europea recaen en la maquinaria, mientras que las menores aplican al sector farmacéutico. Por su parte, EE.UU. cuenta con una complicada red de requisitos *behind the border* especialmente en la industria química, cosmética y biotecnológica, mientras que las menos demandantes son las correspondientes a los sectores de la electrónica, hierro, acero y otros productos metálicos.

Retos y oportunidades compartidas en materia de comercio global

La dimensión y representatividad global de las relaciones comerciales transatlánticas imponen a ambas partes la responsabilidad de buscar soluciones a temas de interés e impacto globales, aunque escapen a la definición estricta de comercio bilateral. Es el caso de temas sensibles como la protección de los derechos de propiedad intelectual o los alimentos genéticamente modificados –sobre los cuales existen posiciones muy divergentes entre ambas partes, como veremos más adelante– o temas que afectan por medio de las externalidades que una alianza de este tipo y condición puedan generar, como es el caso de los efectos sobre las condiciones laborales y sociales, el desarrollo sostenible de los países y regiones menos desarrolladas y la protección del medioambiente.

Impacto global y para España

El TAFTA, a pesar de caer en la categoría de tratados de libre comercio bilaterales, es en definitiva un tratado multilateral, por implicar a un país (EE.UU.) y a un grupo heterogéneo de 28 países miembros de la UE. La complejidad de las negociaciones de tratados comerciales en el seno de la UE, al igual que en otros ámbitos, radican en la necesidad de buscar un mínimo grado de consenso entre las 28 partes que lo integran, o en su

² En 2011, la UE exportó maquinaria y equipos a EE.UU. por valor de 104.429 millones de euros, siendo el flujo inversor de 70.850 millones de euros. En químicos, las exportaciones europeas a EE.UU. superan en más de un 50% a las importaciones europeas procedentes de EE.UU..

defecto, defender los intereses del conjunto de los países miembros, que en determinados aspectos pueden resultar significativamente divergentes.

Aquellos países que tienen un carácter más exportador –como es el caso de España– obtendrían relativamente mayores ganancias de bienestar.

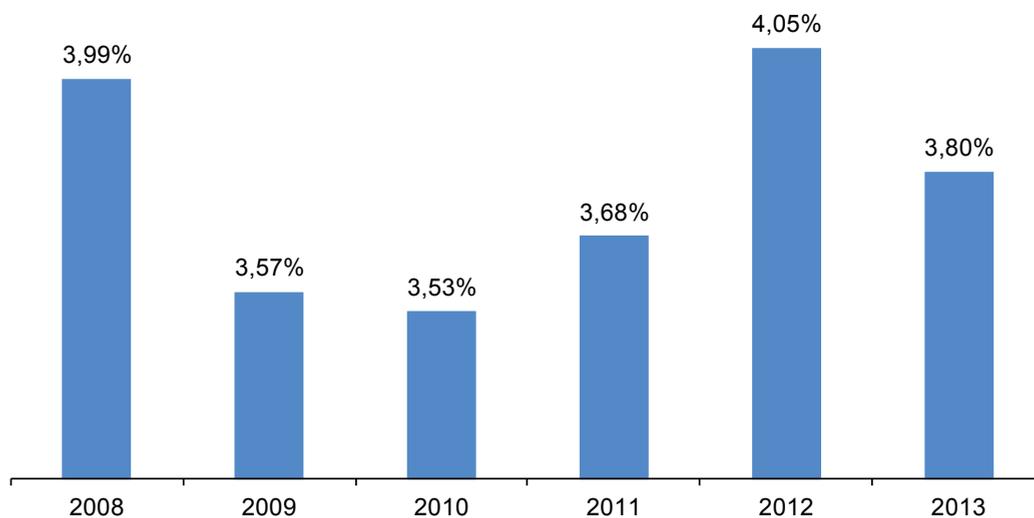
La Comisión Europea, quien tiene el mandato de los 28 para negociar los términos del acuerdo, ha encargado un buen número de estudios de impacto para constatar con carácter previo las ventajas y desventajas, los beneficios y los costes asociados al proceso y el resultado esperado de una eventual zona de libre comercio transatlántica, todos ellos –los estudios– de carácter regional. Los datos arrojados por dichos estudios, que utilizan modelos de equilibrio general son muy optimistas: en términos económicos, y desde la perspectiva de la Unión Europea, las ganancias económicas estimadas se sitúan entre los 68.200

millones de euros y 119.000 millones de euros al año, considerando el peor y el mejor escenario posibles, una vez se encuentre el tratado totalmente operativo, junto con la creación de hasta un millón de empleos anuales en la UE. Desde la perspectiva estadounidense, las ganancias anuales oscilan entre 49.500 millones y 95.000 millones de euros, respectivamente. Para el conjunto de la economía mundial, adicionalmente, las ganancias económicas alcanzarían los 100.000 millones de euros al año, aunque reconocen también potenciales damnificados individuales, países que inevitablemente verán perjudicado su bienestar fruto de la intensificación de las relaciones comerciales transatlánticas: en el escenario más ambicioso, Canadá, Australia, México y Japón sufrirían las mayores pérdidas de bienestar, mientras que en el más modesto serían buena parte de los BRIC (en particular India y Rusia), además de Argentina y México, los más perjudicados.

Todos los estudios de impacto analizados sitúan a España como uno de los países con mayores ganancias de bienestar tan pronto el acuerdo se

Gráfico 1

Exportaciones españolas a EE.UU. (% del total de exportaciones)



Fuente: Datacomex³.

³ Datacomex, en <http://datacomex.comercio.es/>

alcance, tanto en el escenario más modesto –en el que el éxito de las negociaciones abarque exclusivamente el ámbito arancelario, con la plena eliminación de tarifas para todas las importaciones– como en el más ambicioso, en el que se alcancen las más altas cotas de consenso tanto en el ámbito arancelario como en el no arancelario. En ambos escenarios, España se situaría por encima de la media en cuanto a ganancias esperadas de bienestar: en el escenario más ambicioso, el primer lugar lo ocuparía EE.UU., seguido de Reino Unido y Suecia, ocupando España el cuarto lugar. Por su parte, el escenario que contempla exclusivamente eliminación de barreras arancelarias –que implica una fuerte reducción de ingresos comunitarios por esta vía de recaudación– sitúa a España también en una cuarta posición, por detrás de EE.UU., Grecia y Reino Unido. Las ganancias de bienestar para España alcanzarían el 6,55% y el 0,31% de incremento del PIB per cápita en uno y otro caso, y la creación de hasta 143.000 nuevos empleos.

Las ganancias de bienestar de unos y otros países depende fundamentalmente de la estruc-

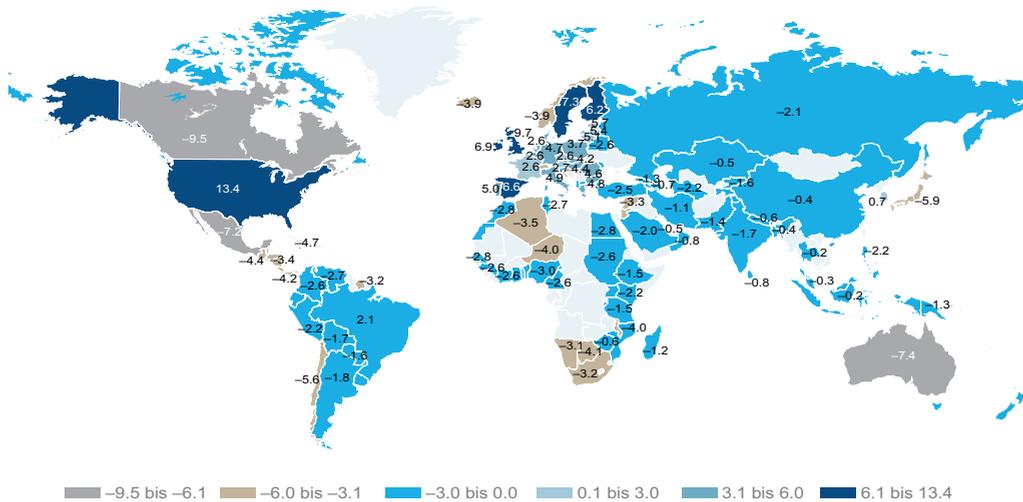
tura comercial de cada uno de ellos, el tamaño y su posición geográfica, de modo que aquellos que tienen un carácter más exportador –como es el caso de España– obtendrían relativamente mayores ganancias de bienestar. En este sentido, España y EE.UU. difieren significativamente en su dimensión exportadora. Mientras que la participación de las exportaciones en el PIB español asciende al 32% (datos del Banco Mundial⁴ para 2012, hoy más cercana al 36%), las de EE.UU.

Las ganancias de bienestar para España alcanzarían el 0,31% y el 6,55% de incremento del PIB per cápita y la creación de hasta 143.000 nuevos empleos.

representan apenas un 14%, lo que establece una clara diferencia entre las orientaciones de ambos países: España está fuertemente orientada a las exportaciones mientras que en EE.UU. es el mercado nacional el predominante. Asimismo, si bien España no destaca a nivel europeo por sus ele-

Gráfico 2

Ganancias de bienestar por la aplicación del TAFTA (cambio porcentual en PIB per cápita). Escenario completo



Fuente: Fundación Bertelsmann.

⁴ Base de datos del Banco Mundial: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NE.EXP.GNFS.ZS>.

vadas cotas de exportación a EE.UU., parte de las ganancias de bienestar esperadas vendrían por la vía de la sustitución de importaciones europeas más caras por norteamericanas más baratas (Fundación Bertelsmann).

No obstante lo anterior, existen para España temas clave que, según algunos de nuestros representantes en la Comisión Europea, podrían requerir una revisión especial. Tal es el caso de los asuntos agrícolas –que ya en el seno de la Unión Europea ha resultado y resulta ser de elevada complejidad– en los que se prevé que puedan exigir apartados especiales como ya otros países han expuesto en otros ámbitos especialmente sensibles, como es el caso de Francia y su industria cultural en relación al ACTA⁵.

Principales críticas y próximos pasos

La primera ronda de negociaciones tuvo como temas de discusión el acceso a mercados para productos agrícolas e industriales, reglas de contratación y compras públicas, inversiones, energía y materias primas, medidas sanitarias y fitosanitarias, servicios, derechos de propiedad intelectual, desarrollo sostenible, pymes, resolución de disputas, competencia, facilidades aduaneras y subsidios a empresas estatales. Quince grupos de trabajo integran las negociaciones sobre una veintena de temáticas. La segunda ronda está prevista para el próximo mes de octubre, cuyo lugar de celebración será Bruselas, con una agenda que aún no es pública.

Son muchas las voces que, ya con anterioridad al arranque de las negociaciones, exhiben preocupación tanto por el desarrollo del proceso negociador en sí mismo (defensa de intereses de grupos de presión y lobbies corporativos, debilidades en la transparencia debida en el acceso a la información e incluso, sospechas de espionaje internacional, relevancia de las consultas públicas,

etc.), como de los efectos directos e indirectos de la consecución de un eventual acuerdo, siendo uno de los más debatidos por la sociedad civil el de la inevitable recuperación de los principios del rechazado ACTA, por interés exclusivo de EE.UU. Otra de las críticas más observadas y analizadas en relación a la consecución de un acuerdo “completo” entre la UE y EE.UU. radica en el potencial perjuicio que causaría a terceros países, junto con el cuestionamiento de la razón de ser fundamental de la OMC –multilateralismo vs. bilateralismo– que no ha conseguido dinamizar las negociaciones de la estancada Ronda de Doha desde 2008. No obstante, son también muchos los estudiosos del tema que aventuran la posibilidad de que la mayor agilidad de los TLC bilaterales, categoría en la que se sitúa el FAFTA, genere incentivos a terceros países para que fortalezcan sus esfuerzos de liberalización comercial a nivel multilateral.

El hecho de que nos encontremos ante un proceso negociador entre partes relativamente iguales –países más desarrollados, con instituciones sólidas y confiables capaces de asumir compromisos de reformas regulatorias creíbles y duraderas, con similares concepciones y entornos culturales y una ciudadanía con una fuerte base social y con disponibilidad de herramientas de debate y denuncia– cuenta con los cimientos para alcanzar resultados, a pesar de la dificultad de buena parte de las temáticas objeto de negociación, a un mayor ritmo que en otros tratados de libre comercio multilaterales.

Referencias

- CEPR (2013), “Reducing transatlantic barriers to trade and investment. An economic assessment”, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf
- Ecorys Nederland BV (2009), “Non tariff measures in EU-US Trade and Investment – An Economic Analysis”, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/december/tradoc_145613.pdf

⁵ *Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA)*, tratado multilateral para el establecimiento de estándares internacionales para el cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual, aprobado por la Comisión Europea, pero posteriormente rechazado por el Parlamento Europeo por considerar riesgo de vulneración de derechos fundamentales.

Fundación Bertelsmann (2013), "Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Who benefits from a free trade deal?", http://www.fundacionbertelsmann.org/fundacion/data/ESP/media/Estudio_Transatlantic_Trade_BST_en.pdf

German Federal Ministry of Economics and Technology (2013), "Dimensions and Effects of a Transatlantic Free Trade Agreement between the EU and US",

<http://www.bmwi.de/English/Redaktion/Pdf/dimensions-and-effects-of-a-transatlantic-free-trade-agreement-between-the-eu-and-usa,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=en,rwb=true.pdf>

HLWGJG (2013), "Impact Assessment Report on the US-EU Trade relations", Commission Staff Working document, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf