



ECONOMÍA

NUEVAS VÍAS PARA EL LIBRE COMERCIO: POR UN ÁREA ATLÁNTICA DE PROSPERIDAD ABIERTA

Francisco Cabrillo, Catedrático de Economía Aplicada,
Universidad Complutense de Madrid

Jaime García-Legaz, Director de Economía y Políticas Públicas
de la Fundación FAES

Pedro Schwartz, Catedrático de Economía, Universidad San Pablo CEU



Para avanzar en el libre comercio, el informe publicado por FAES propone la creación de un Área Atlántica de Prosperidad Abierta que elimine las barreras económicas, comerciales y financieras entre los EE.UU. y la UE. Un acuerdo novedoso de “nueva generación”, un acuerdo OMC-plus abierto al resto del mundo que supera el concepto de zona de libre comercio y avanza en la eliminación de las barreras que más dañan los intercambios. Proponemos actuar sobre las regulaciones encubiertamente proteccionistas, las normas sobre compras públicas, las políticas agrarias contrarias al mercado, los estándares incompatibles y el uso perverso de los mecanismos de “defensa comercial”, entre otros ámbitos. La UE puede verse recompensada con una elevación de su renta per cápita en un 3,5%.*

La realidad muestra que los países que optan por abrir sus economías al exterior y desmantelan su protección comercial experimentan ganancias de bienestar muy notables. China, India, Vietnam y Corea del Sur han reeditado esta experiencia, haciendo posible que millones de personas que vivían en situaciones de miseria bajo regímenes económicos autárquicos hayan experimentado mejoras sustanciales en su nivel de vida. También los españoles hemos experimentado los frutos de la liberalización en 1959, en 1970 y tras el ingreso en las Comunidades

* Por un Área Atlántica de Prosperidad Abierta. Disponible en <http://www.fundacionfaes.es/documentos/AREA%20ATLANTICA.pdf>

Europeas. La aplicación de medidas económicas adecuadas a partir de 1996 y el ingreso en la Unión Monetaria en 1999 permitieron obtener todos los frutos de la liberalización comercial y situar a España en el 98,5% de la renta media comunitaria. La integración económica europea, cuando se respeta, entraña la eliminación de todas las barreras económicas, comerciales y financieras entre los Estados miembros. No es casualidad que la Unión Europea sea, junto con los Estados Unidos, el segundo bloque económico más próspero del mundo.

“Ya nadie discute que la liberalización económica es fuente de prosperidad. China, India, Vietnam y Corea del Sur son ejemplos de ello: millones de personas han escapado de la miseria y han experimentado mejoras sustanciales en su nivel de vida”

Ahora bien, ¿significa esto que las economías de la Unión Europea o de los Estados Unidos están completamente liberalizadas? No. Existen aún muchas barreras que impiden aprovechar las ventajas del libre comercio. Estas barreras no se encuentran ya en los aranceles o en los contingentes, sino que están diseminadas en todo el sistema económico. Los tres autores de este trabajo hemos publicado recientemente un libro auspiciado por la Fundación FAES en el que planteamos una novedosa propuesta para hacer avanzar el libre comercio en la Unión Europea y los Estados Unidos: un *Área Atlántica de Prosperidad Abierta* (AAPA). La idea principal es que esas dos grandes economías pueden y deben acordar el desmantelamiento de las barreras que obstaculizan sus intercambios, para avanzar hasta el final en su “integración profunda” y alejar la “deriva atlántica”, ese paulatino alejamiento entre Europa y Estados Unidos que tanto daño les hace. La propuesta dista de ser un mero ejercicio académico. Permitiría a la Unión Europea y a los Estados Unidos cosechar frutos tangibles en forma de mayor renta *per cápita* y de creación de más y mejor empleo. Un estudio de la OCDE cuantifica estos frutos. Hablamos de miles de euros anuales por trabajador y de millones de nuevos empleos.

“Pese a las apariencias, las disputas comerciales entre EE.UU. y la UE apenas afectan al 2% de todos sus intercambios. El Atlántico Norte es la zona de mayor prosperidad del planeta, el principal motor de la economía mundial. ¿Quién hubiera pensado que en 2003 la inversión directa de los EE.UU. en Irlanda fue más de dos veces y media la realizada en China?”

La economía transatlántica

El Atlántico Norte sigue siendo la zona de mayor prosperidad del planeta y el principal motor de la economía mundial. Sus intercambios son mucho más profundos y dinámicos de lo que se cree. Las cifras son contundentes:

- 1º** La UE y los EE.UU., tomados juntamente, concentraban en 2003 el 42% del PIB mundial.
- 2º** El 62% de las inversiones directas del mundo (flujos) provino de estas dos zonas; y de los activos acumulados en el exterior (stocks), el 79% era en ese año estadounidense o europeo.
- 3º** En los EE.UU. y Europa se negocia el 79% del volumen de todas las bolsas de valores, y se realiza más del 70% del valor de las fusiones y adquisiciones.

Porque, ¿quién hubiera pensado que, en 2003, la inversión directa de los EE.UU. en Irlanda fue más de dos veces y media la realizada en China? Si atendemos al capital acumulado en activos, el volumen de capital estadounidense invertido en el Reino Unido es una vez y media mayor que todo el capital invertido por los americanos en Asia. Visto desde el ángulo de las relaciones mutuas, las exportaciones de mercancías y servicios de la UE a los EE.UU. supusieron en 2003 un cuarto de todas las exportaciones europeas; y, en el sentido inverso, un tercio de las americanas. Las disputas comerciales entre los dos socios atlánticos, por mucho que llamen la atención, son más bien anecdóticas: no afectan ni siquiera al 2% del volumen total de los intercambios.

Dos economías profundamente integradas

El análisis de la economía transatlántica revela una realidad muy interesante: el núcleo de las relaciones económicas transatlánticas no está en el comercio tradicional, que no pasa del 20-25% del total de los intercambios. El corazón de la economía transatlántica es la inversión directa mutua. Es un rasgo distintivo de la “integración profunda” alcanzada por ambas economías, que supera con mucho la mera relación comercial tradicional, y que se materializa en la disipación de la tradicional distinción entre barreras frente al exterior y barreras nacionales, porque las empresas extranjeras están físicamente presentes en el mercado nacional.

“Numerosas barreras limitan aún el libre comercio transatlántico y la obtención de sus frutos: más renta y más y mejor empleo. La propuesta que aquí se expone promueve un Área Atlántica de Prosperidad Abierta entre EE.UU. y la Unión Europea: el desmantelamiento de todas las barreras que obstaculizan sus intercambios, para avanzar hasta el final en la ‘integración profunda’ de sus economías. Un área abierta a los Estados amigos que deseen participar en ella”

La opinión pública no es siempre consciente de la importancia de esta realidad: las empresas estadounidenses proporcionaban empleo directo a 3,2 millones de trabajadores en la UE en 2001, mientras que en 2002 las filiales europeas lo hacían a 3,6 millones de trabajadores en los EE.UU. Si añadimos el empleo indirecto, se calcula que las inversiones mutuas transatlánticas permiten dar empleo a 14 millones de personas en ambos lados del Atlántico. Europa tiene cerca de 20 millones de desempleados.

Vayamos a la realidad española. Pocos son conscientes de que las empresas estadounidenses facturan 57.000 millones de euros (importe equivalente al 7% del PIB español), generan más de 330.000 empleos de forma directa y son el origen del 40% de la IDE que afluye a España. ¿Qué pasaría si Ford cerrara la factoría de Almusafes en Valencia? ¿Y si General Motors hiciera lo propio con la de Zaragoza? ¿O si Daymler-Chrysler, HP, IBM, Accenture o Coca-Cola hicieran lo mismo? Éstos son sólo algunos ejemplos, pero lo mismo cabría decir de otros cientos de empresas estadounidenses presentes en nuestro país. Conviene subrayarlo, a la luz de las recientes declaraciones del Embajador de los Estados Unidos en España advirtiendo sobre la posible salida de España de capital estadounidense, como consecuencia de las disparatadas decisiones del Gobierno español en diversos ámbitos.

Pero si mucho aportan las empresas estadounidenses a España y al resto de Europa –y las europeas presentes en los Estados Unidos– lo importante ahora es conseguir que los frutos sean aún mayores. Pese al tamaño de la economía transatlántica y la profundidad de la integración, es mucho lo que se puede hacer para ahondar las relaciones económicas entre la UE y los EE.UU. y abrir la prosperidad resultante a otros países amigos.

Una propuesta novedosa de regionalismo abierto: un acuerdo OMC-plus

La propuesta, publicada con el título de *A Case for an Open Atlantic Prosperity Area*, consiste en la creación de un Área Atlántica de Prosperidad Abierta, que se traduciría en la completa liberalización de las relaciones económicas entre los Estados Unidos y la Unión Europea, como preludio de una mayor integración comercial mundial. El esfuerzo por liberalizar el comercio ya no pasa por la reducción de aranceles o de los contingentes, excepto para la agricultura. Son las barreras no arancelarias y no cuantitativas las que dificultan los intercambios. El arancel medio de la economía transatlántica es bajo, inferior al 5%. Los contingentes no son excesivamente importantes. Por eso no proponemos una eliminación bilateral de aranceles ni de contingentes, *no pretendemos una “zona de libre comercio”*, a pesar de que es una opción abierta por el art. XXIV del GATT y también por el GATS. No promovemos una zona sin barreras interiores defendida por un arancel frente al resto del mundo. Tampoco un mercado común al estilo del europeo, con autoridades centrales y dimensiones políticas. No auspiciamos una relación preferencial transatlántica. Los aranceles al comercio transatlántico deben seguir siendo los que resulten de la cláusula NMF. A lo que aspiramos es a que se reduzcan (multilateralmente) al menor nivel posible en la Ronda Doha y en las sucesivas rondas de la OMC.

“Esta propuesta de completa liberalización, publicada con el título de *A Case for an Open Atlantic Prosperity Area*, pretende impulsar una mayor integración comercial mundial. Una simple zona de libre comercio transatlántica no es deseable. Lo que defendemos es un acuerdo de nueva generación, un acuerdo ‘OMC-plus’, capaz de remover los obstáculos que los acuerdos OMC no son capaces de eliminar”

Una zona de libre comercio transatlántica no es deseable por varios motivos: podría desviar la demanda de bienes y servicios hacia productores más caros, agazapados tras la nueva barrera arancelaria; se multiplicarían las acusaciones contra “el club de ricos de la fortaleza atlántica”; se heriría de muerte a la Ronda Doha; y, probablemente, se condenaría a la propia OMC. No defendemos, repitámoslo una vez más, una zona de libre comercio, sino un acuerdo de nueva generación, un acuerdo “OMC-plus”, es decir, basado en la eliminación de barreras que los acuerdos de la OMC no son capaces de remover y que son las más dañinas en el ámbito transatlántico.

Pretendemos que los EE.UU. y la UE apliquen todas las liberalizaciones ofrecidas por todas las partes de la Ronda Doha, pero que además echen abajo otras barreras en materia de servicios, regulación de supuesta protección al consumidor y al medio ambiente, contratación pública, “anti-dumping”, estándares, normativa de defensa de la competencia y normativa reguladora sectorial. Pretendemos que las diferencias de estándares técnicos, las distintas políticas de la competencia,

las acciones de oro, la salvaguardia de sectores amenazados, las intervenciones para crear campeones nacionales o el favoritismo nacional en la contratación pública dejen de obstaculizar las relaciones económicas entre los EE.UU. y la UE.

Se trataría, además, de un acuerdo abierto: el que quisiera unirse, debería encontrar las puertas abiertas. Así perdería importancia un posible fracaso o dilución de la Ronda y el objetivo de la OMC podría llevarse adelante de abajo a arriba, en vez de buscar un difícil acuerdo de máximos entre los 149 miembros de esa organización. Es una propuesta multilateral. Preocupa a los defensores del libre comercio la proliferación de acuerdos de comercio bilaterales, que han llegado a crear lo que el profesor Bhagwati llama un “plato de espaguetis” de concesiones y privilegios, en el que el comerciante, el productor, el inversor quedan atrapados y confundidos. Es necesario que terceros países dispuestos a buscar los beneficios de la liberalización puedan adherirse a las condiciones del proyecto transatlántico, pero también que los EE.UU. y la UE den ejemplo del camino a seguir aplicándose la Agenda Doha en su totalidad.

“Se trata de derribar las barreras que permanecen activas en forma de supuestas protecciones al consumidor o al medio ambiente, o de medidas ‘anti-dumping’ . Las diferencias de estándares técnicos, las políticas de la competencia, las acciones de oro, la salvaguardia de sectores amenazados, las intervenciones para crear ‘campeones nacionales’ o el favoritismo nacional en la contratación pública deben dejar de obstaculizar las relaciones económicas entre los EE.UU. y la UE”

Barreras en la agricultura

Tanto en los EE.UU. como en Europa, hay aún subvenciones a la exportación, precios sostenidos mediante un arancel exterior y subvenciones a la producción. Las ayudas a la exportación son uno de los principales obstáculos en las negociaciones de la Ronda Doha. Con una exportación subvencionada, la UE compite injustamente con los agricultores de países más productivos, como los del Grupo Cairns o con los agricultores pobres de África o Latinoamérica. En esto también pecan los EE.UU. Nuestra propuesta reduce los aranceles a la importación de bienes agrícolas, que en la UE más que cuadruplican, y en los EE.UU. más que doblan, los cargados por término medio sobre bienes fabriles, y adelanta a 2010 la fecha en la que la UE y los EE.UU. se comprometen a su total supresión.

Intervención pública dañina

En el trabajo denunciamos varios tipos de intervención estatal. Se trata de la regulación pretendidamente protectora del consumidor o del medio ambiente, pero realmente proteccionista, del “public procurement”, de los subsidios públicos, del recurso fraudulento a las normas “anti-dumping” y del uso torticero de las medidas de salvaguardia. Muchas regulaciones nacen con la excusa de proteger al consumidor o al medio ambiente, pero son potentes barreras frente a productos extranjeros. En materia de compras públicas, las Administraciones favorecen a las corporaciones nacionales, legal o ilegalmente. En los EE.UU. se aplican las “Buy American Acts”, contra competidores extranjeros. En la UE falta aún mucho para que los constructores extranjeros concurren en igualdad de condiciones con los locales. Los subsidios públicos son utilizados para favorecer a las empresas propias o

atraer capital extranjero. Proponemos erradicar estas prácticas. Un buen paso sería la renuncia a las medidas “anti-dumping”, injustificables entre economías desarrolladas, y la renuncia a la cláusula de salvaguardia en los intercambios entre los miembros del AAPA (Área Atlántica de Prosperidad Abierta).

Barreras no-arancelarias sectoriales

Proponemos el desmantelamiento de las barreras no-arancelarias. La vía es el “reconocimiento mutuo”: si un bien o servicio cumple con las reglas del lugar originario será aceptado en toda la zona. El carácter abierto del AAPA implicaría que un vehículo brasileño podría venderse sin modificaciones en el Área si Brasil demostrara la exigencia local de requerimientos equivalentes a los acordados por la UE y los EE.UU. Lo mismo para los servicios profesionales.

Barreras no-arancelarias horizontales

También abundan en la economía transatlántica las barreras no-arancelarias horizontales. Con la excusa de la necesaria protección a los ciudadanos, proliferan normas sobre regulación financiera, códigos de buen gobierno de las compañías y otras normas que, de paso, instauran barreras al libre intercambio internacional. Los conflictos de jurisdicción y medidas correctoras en materia de defensa de la competencia son injustificables en el mundo atlántico. En este punto es especialmente exigible la aplicación de la regla de “país de origen”. A pesar de que el sistema estadounidense se base en la legislación y los tribunales, y el europeo en comisiones y medidas administrativas, debería ser posible evitar conflictos en materia de aprobación de fusiones y adquisiciones, como lo ocurrido en la fusión de GE con Honeywell o en el caso Microsoft. Hay grupos de trabajo que intentan la armonización de reglamentaciones y decisiones, pero el funcionamiento de los dos sistemas es tan diferente que se impone la solución de reconocer las reglas del país de origen.

“El modo de superar buena parte de esos obstáculos es la aplicación del principio del ‘reconocimiento mutuo’: si un bien o servicio cumple con las reglas del lugar originario debe ser aceptado en toda la zona. El carácter abierto del AAPA implicaría que un vehículo brasileño podría venderse sin modificaciones en el Área si Brasil demostrara la exigencia local de requerimientos equivalentes a los acordados por la UE y los EE.UU. Lo mismo para los servicios profesionales”

Países pobres

Tanto la UE como los EE.UU. han creado diversos regímenes de comercio con países que tienen graves dificultades de desarrollo. Los europeos han abierto con bastante amplitud sus mercados a 69 países del África, Caribe y Pacífico (ACP) agrupados en los acuerdos de Lomé y Cotonou. Los estadounidenses también han firmado gran número de acuerdos regionales, algunos de los cuales tienen carácter de comercio preferencial, además de haber suscrito recientemente acuerdos de libre comercio como el CAFTA (Tratado de Libre Comercio entre Centro América y EE.UU.). Nuestra propuesta incluye que el AAPA una todos los regímenes comerciales preferenciales a favor de países pobres en un solo programa, de forma que los actuales países beneficiarios amplíen su mercado con el acceso preferencial al del otro socio atlántico, y que se consoliden las ayudas y créditos blandos en un acuerdo conjunto. Más importante para el desarrollo resulta el posible éxito de la Ronda Doha. Por eso decimos que los EE.UU. y la UE deberían ponerse de acuerdo en una

plataforma de negociación única para esa Ronda y hacer todo lo posible por lograr que fructifique un acuerdo.

Beneficios para todos

La razón de nuestra confianza en esta propuesta estriba en los beneficios que obtendrían no sólo los socios atlánticos, sino también el mundo entero. El Informe de la OCDE de 2005, en que la organización evalúa los costes de una insuficiente liberalización del mercado mundial, permite hacerse *a contrario* alguna idea de los beneficios que se seguirían del AAPA. El cálculo busca evaluar las consecuencias de que EE.UU. y la UE-15 tomaran una serie de medidas que animasen la competencia en el mercado de productos, redujeran sustancialmente los aranceles y aligerasen las restricciones de la inversión extranjera directa. Las principales ganancias en niveles de ingreso *per capita* serían:

- a) Para la OCDE en su conjunto, los ingresos por persona se incrementarían de forma permanente entre un 1,25 y un 3% (dependiendo del método de cálculo). Este aumento equivaldría a los ingresos medios de un año para alguien que tenga una vida laboral de 40 años.
- b) Para los EE.UU., el paquete de reformas equivaldría a un aumento permanente de un 1 a un 3%.
- c) En la UE, las ganancias *per capita* se calculan de un 2 a un 3,5%.
- d) En el área de la OCDE exceptuados los EE.UU. y la UE, los aumentos permanentes de ingresos *per capita* podrían ir del 0,5 al 2%, con Canadá y México en el punto más alto.

“La puesta en práctica del AAPA, que requiere de un urgente y decidido impulso político al máximo nivel, reportaría beneficios extraordinarios para todos, también para los países más pobres. Para éstos es fundamental el éxito de la Ronda Doha. EE.UU. y la UE deberían ponerse de acuerdo en una plataforma de negociación única para esa Ronda y hacer todo lo posible por lograr que fructifique un acuerdo”

Puesta en práctica

Una solemne declaración inicial de los EE.UU. y la UE pondría en marcha el proceso de creación del AAPA, mencionando al menos los siguientes principios:

- 1º La voluntad de crear una zona libre de obstáculos para los intercambios económicos transatlánticos.
- 2º La invitación ulterior a terceros países a incorporarse a ese club abierto tras aceptar las mismas condiciones que los fundadores.
- 3º La intención de liberar los intercambios de mercancías agrícolas y no-agrícolas.
- 4º El objetivo de echar abajo las barreras no-arancelarias, aplicando el principio de mutuo reconocimiento para las regulaciones, y de país de origen para los estándares, cualesquiera fuesen las jurisdicciones responsables de establecerlos.
- 5º El compromiso de suspender la creación de cualquier nueva barrera u obstáculo, mientras durasen las negociaciones del AAPA.

Seguiría la creación de foros, imitando el modelo del “Financial Markets Regulatory Dialogue”, que sirviesen de canales de información y de discusión. La

empresa privada habría de estar plenamente implicada en todo el proceso. Las negociaciones oficiales deberían comenzarlas el Representante de Comercio del Gobierno estadounidense, sobre la base de los poderes “fast track”, y el Comisario de Comercio de la Comisión Europea.

Calendario y liderazgo

Aunque lo ideal sería un “Congressional Executive Agreement”, antes del 30 de junio de 2007 el presidente de los EE.UU. tiene que declarar su intención de firmar un acuerdo comercial, si quiere que el Congreso se vea limitado a aprobarlo o rechazarlo en un plazo de 90 días, sin enmiendas. El tiempo restante debería usarse para redactar un detallado acuerdo de principios entre el Gobierno de los EE.UU. y la Comisión Europea, que desarrollase con cierto detalle los cinco puntos de la declaración inicial. Ello permitiría la prosecución de las negociaciones con cierta confianza en su ulterior aprobación:

- 1º La Cumbre Transatlántica de junio de 2006 habría de servir para presentar y discutir el proyecto y poner en marcha las negociaciones.
- 2º La Cumbre de junio de 2007 aprobaría la esencia y el marco de creación del AAPA, incluidas la consolidación de los programas para países pobres y la plataforma única para la negociación Doha, si ésta sigue en marcha.
- 3º Antes del 30 de junio de 2007, el presidente de EE.UU. comunicaría al Congreso su intención de firmar un acuerdo marco de creación del AAPA.
- 4º En el mes de septiembre de 2007, el Congreso habría de aceptar o rechazar ese acuerdo marco.
- 5º Caso de aprobación, se iniciarían los planes de acción preparados durante 2006-2007.
- 6º La Cumbre Transatlántica de junio de 2008 haría un primer balance de resultados.
- 7º El objetivo sería el pleno funcionamiento del AAPA en 2016.

“La alternativa a la puesta en práctica del AAPA es que la brecha entre EE.UU. y la UE continúe ensanchándose cada vez más. Los dirigentes políticos transatlánticos deben hacer cuanto esté en su mano para transmitir a la opinión pública la importancia capital de esta iniciativa para todo el mundo y para sumar su energía a la consecución de sus objetivos”

Como puede verse, el calendario exige una decidida y clara acción política. Una agenda tan ambiciosa exige firme liderazgo por parte del presidente de los EE.UU. y de la Comisión de la UE. Si los dirigentes políticos transatlánticos no son capaces de lanzar este plan con la suficiente energía como para poner a la opinión pública de su parte, la deriva atlántica seguirá ensanchándose sin remedio.