

Relaciones económicas entre la Unión Europea y Estados Unidos

Federico Steinberg

El futuro de la economía mundial depende en gran medida de cómo se comporten la Unión Europea y Estados Unidos, tanto en su relación bilateral como en su papel de actores clave en los organismos internacionales. Ambos bloques han sido los principales impulsores de la globalización.

Aunque el auge de las economías emergentes y el nuevo nacionalismo energético de algunos exportadores de hidrocarburos están modificando lentamente las relaciones económicas internacionales, la Unión Europea y Estados Unidos siguen siendo los dos principales actores de la economía mundial. En 2007 su producción combinada ascendió a más de 23 billones de euros (la UE-27 superó en dos billones de euros a EE UU), lo que representa más del 60% del PIB mundial (algo más del 40% si se mide en paridad del poder de compra en vez de a tipos de cambio de mercado).

Además, ambas regiones son responsables de casi el 60% del comercio global, en ellas se genera más del 75% de la inversión extranjera directa (IED), cuentan con la mayoría de los votos en los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional -FMI- y Banco Mundial), poseen las dos únicas monedas de reserva internacionales (el dólar y el euro) y tienen un poder de decisión casi absoluto en el G-8 y un peso muy significativo en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

En definitiva, a pesar de que el crecimiento de algunos países en desarrollo está obligando a la UE y a EE UU a ceder cuotas de poder en la economía mundial, ambos mantienen una incomparable influencia. No en vano han sido los principales impulsores de la globalización y continúan fijando sus reglas, sus economías están a la vanguardia de la inno-

Federico Steinberg es profesor de Economía Internacional en la Universidad Autónoma de Madrid, investigador del Real Instituto Elcano y autor de *Cooperación y conflicto: comercio internacional en la era de la globalización*. Madrid: Akal, 2007.

vacación tecnológica y financiera y la interdependencia económica entre ambos bloques es la mayor del mundo.

Ante estos datos resulta evidente que el futuro de la economía global depende en gran medida de cómo se comporten estos dos bloques, tanto en su relación bilateral como en su papel de actores clave en los organismos internacionales. Por lo tanto, en este artículo analizaremos brevemente estos elementos, centrándonos en el proyecto de asociación económica transatlántica, en el futuro de la Ronda de Doha de la OMC, en las perspectivas macroeconómicas y en la reforma de la gobernanza económica global.

Comercio e inversiones

Las relaciones económicas entre la UE y EE UU son las más intensas del planeta. Aunque este estrecho vínculo se fraguó con la guerra fría, la actual era de globalización ha intensificado los intercambios, llegando a integrar mercados que hasta hace unas décadas permanecían cerrados al exterior. Así, el comercio birregional está prácticamente liberalizado en bienes manufacturados (los aranceles son inferiores al 4% desde principios de los años ochenta) y el grado de integración en mercados de servicios de alto valor añadido (banca y servicios financieros, seguros, consultoría, telecomunicaciones, etcétera), aunque incompleto, es el más elevado del mundo entre dos bloques económicos. Bajo esta elevada intensidad comercial (que alcanza un valor de unos 400.000 millones de euros anuales) subyacen elevados flujos de inversión cruzados: el 75% de la IED de la UE se dirige a EE UU, que a su vez envía un 60% de su inversión directa a la UE. En definitiva, la economía transatlántica alcanza los 2,9 billones de euros y abarca prácticamente todos los mercados de bienes y servicios (aunque persiste un importante proteccionismo agrícola en forma de aranceles y subvenciones, la agricultura representa menos del 10% del PIB en ambas áreas).

En general, la relación económica transatlántica ha sido y seguirá siendo poco conflictiva, incluso cuando los gobiernos a ambos lados del Atlántico se enfrentan por motivos no económicos. Al margen de disputas puntuales en el sector del acero, en el de aviación civil (Boeing contra Airbus) o en algunos productos alimenticios, las relaciones económicas son fluidas y los conflictos no suelen trascender a la opinión pública y rara vez son llevados al panel de resolución de diferencias de la OMC. Ello se debe a que ambos bloques tienen economías liberalizadas y abiertas e intereses comerciales coincidentes (o al menos compatibles).

Sin embargo, el grado de integración económica transatlántica dista mucho de ser completo, es decir, no existe un mercado único con libre

movilidad de bienes, servicios y factores de producción. Persisten barreras no arancelarias debido a que cada bloque mantiene intacta su capacidad de regular en materias como la propiedad intelectual, la fiscalidad, la inmigración, la legislación laboral, contable y financiera o la política de competencia, la energética o la medioambiental. Esta ausencia de armonización en la legislación económica y en las instituciones en ambos bloques responde a que los modelos económicos europeo y norteamericano continúan siendo distintos por la diferencia en valores y preferencias entre sus ciudadanos. Las leyes e instituciones en cada bloque responden a las demandas electorales internas, así como a la propia evolución histórica y, en ocasiones, constituyen barreras a la integración económica.

Hasta hace unos años la existencia de estas barreras, que lógicamente incrementan los costes de transacción y reducen la eficiencia económica pero sirven para preservar la soberanía institucional y los valores sociales más arraigados, no había sido puesta en cuestión. Se asumía que la integración económica no sería completa porque con ello se evitarían elevados costes sociales. Por lo tanto, no se intentaron reducir estas barreras, que para algunos constituyen un injustificable "nacionalismo económico" y para otros una lícita fórmula para preservar la identidad y la soberanía nacional.

Sin embargo, la aceleración de la integración económica global, el auge de "Chindia", las dificultades para concluir la Ronda de Doha y la percepción de pérdida de competitividad y cuota de mercado en sectores tradicionalmente dominados por los países avanzados han llevado a resucitar la idea de una asociación económica transatlántica que aumente la integración económica birregional. Su objetivo es potenciar el crecimiento y fortalecer a las empresas en ambos bloques. El proyecto está recibiendo atención mediática porque fue respaldado por la canciller alemana, Angela Merkel, durante su presidencia de la UE y del G-8 en 2007. (Tras la visita de Merkel a George W. Bush, en enero de 2007, el Senado estadounidense aceptó estudiar la propuesta).

Aunque existen múltiples versiones de este proyecto de asociación, la idea central es establecer un área de libre comercio y un mercado único y avanzar en la armonización de los marcos regulatorios nacionales para reducir los costes de transacción y la incertidumbre, aumentar la seguridad jurídica e incrementar la eficiencia y la competitividad de las exportaciones. Para ello, se propone eliminar totalmente los aranceles (incluidos los agrícolas), liberalizar completamente los mercados de capital y atacar las barreras no arancelarias mediante el establecimiento de instituciones y regulaciones comunes. Esta armonización afectaría

tanto a la regulación general como a sectores específicos (se comenzaría con el sector financiero, el de telecomunicaciones, el farmacéutico, el aéreo y el automovilístico). Ello exigiría establecer normas comunes en barreras técnicas y sanitarias al comercio, propiedad intelectual, política de competencia (ayudas públicas, subvenciones, conductas anti-competitivas, etcétera), reconocimiento mutuo de servicios profesionales, prácticas contables y regulación de mercados financieros, así como crear incentivos conjuntos para incrementar la inversión en innovación, con especial atención a los sectores energéticos y de nanotecnología. (La política de inmigración sería el siguiente paso, pero lógicamente aún no se ha mencionado.)

Las estimaciones más optimistas apuntan a que la integración total podría elevar entre el 2% y el 3% el PIB conjunto, tanto por el incremento de los flujos comerciales como, sobre todo, por el aumento de la eficiencia y la reducción de los costes de capital que se derivarían de la integración financiera.

Sin embargo, es poco realista pensar que el proyecto pueda salir adelante. A pesar de que se ha dejado atrás la confrontación política en relación a la guerra de Irak, ninguno de los dos bloques está dispuesto a ajustar sus estándares a los del otro y el reconocimiento mutuo es demasiado problemático. Además, no existe aceptación social para avanzar en una agenda cuyos grandes beneficiados serían algunos *lobbies* y que, a corto plazo, llevaría a cabo un proceso de reestructuración productiva y pérdida de empleo difícil de digerir políticamente. Por lo tanto, aunque sería importante avanzar en los aspectos menos controvertidos —especialmente en cuanto a la reducción de aranceles, la integración de los mercados financieros, la liberalización y el aumento de la competencia—, por el momento, los aspectos de armonización serán muy difíciles de abordar.

Asimismo, y esto es lo más problemático de cara a los países en desarrollo y a la OMC, el área transatlántica, aunque aparentemente no pretende ser un bloque cerrado, prevé establecer estándares mínimos en materias laborales, medioambientales, sanitarias y técnicas que los bienes y servicios producidos fuera del bloque transatlántico tendrían que cumplir, algo que sería fácil para los demás países ricos pero complicado para los países pobres. Dado el enorme peso de EE UU y la UE, ello significaría que en la práctica se estaría “forzando” a los países en desarrollo a armonizar sus estándares con los de los países ricos, algo a lo que se han opuesto de forma sistemática en la OMC porque les resta autonomía para la política industrial, reduce su soberanía y les obliga a incurrir en elevados costes de implementación. En definitiva, la creación de este bloque podría tener un efecto adverso sobre la OMC porque los países emergentes percibirían que

las dos principales economías del mundo dan la espalda al único foro multilateral en el que ellos tienen un mayor poder de negociación.

Esto nos lleva a considerar las perspectivas de la Ronda de Doha, que cuenta con una agenda menos ambiciosa que la integración transatlántica pero más realista y más relevante desde el punto de vista político global.

En este momento, la ronda se encuentra estancada. En julio de 2007 caducó el *fast track*: autorización por la que el Congreso, sin poder introducir enmiendas, permitía a Bush negociar acuerdos comerciales en bloque. Antes de esa fecha, las negociaciones no se habían cerrado porque una vez más las ofertas de liberalización agrícola de la UE y EE UU parecieron insuficientes a los países emergentes que, a su vez, se negaron a reducir sus aranceles en manufacturas para los productos de los países ricos.

Aunque este fracaso constituye un problema para la consolidación de un régimen multilateral de comercio legítimo basado en reglas transparentes y predecibles es importante restar dramatismo a esta crisis. El colapso de las negociaciones no elevará el nivel de proteccionismo a corto plazo porque, de hecho, muchos de los aranceles que los países aplican están por debajo de los máximos permitidos por la OMC (otro asunto es que los subsidios a la producción agrícola y los altos aranceles para los “productos sensibles” en los países ricos, por el momento, no se reduzcan). Además, todas las reglas de la OMC continúan en vigor, su sistema de resolución de disputas funciona de forma efectiva y el comercio mundial continúa creciendo a tasas superiores al crecimiento del PIB, sobre todo en servicios.

Una espiral de acuerdos bilaterales y regionales podría dañar el sistema de gobernanza del comercio mundial

En definitiva, el peligro estriba en que este parón dé lugar a una espiral de acuerdos bilaterales y regionales discriminatorios que socave la credibilidad del sistema de gobernanza del comercio mundial. Son precisamente EE UU y la UE quienes deberían resistir la tentación de avanzar en estos tratados y volver a apostar por el multilateralismo, además de seguir liberalizando sus mercados de forma unilateral siempre que sea posible políticamente. En este sentido, el acuerdo entre EE UU y Corea del Sur firmado hace unos meses, el proyecto de asociación transatlántica discutido arriba o las múltiples negociaciones bilaterales con países de América Latina y Asia dañan la efectividad y la credibilidad de la OMC a los ojos de los países emergentes y suponen un obstáculo para avanzar en la ronda.

En todo caso, es muy probable que durante 2008 no veamos avances porque el presidente Bush tiene poca capacidad de liderazgo y poco inte-

rés en temas comerciales y porque el Congreso estadounidense, en el que los demócratas han recuperado la mayoría, se está volviendo más proteccionista, especialmente por el problema del creciente déficit bilateral con China. La ronda podría reabrirse si en 2008 el próximo presidente estadounidense obtiene un nuevo *fast track* del Congreso. Si esto sucede, si la UE se muestra más predispuesta a reducir los aranceles agrícolas y si se evita una desaceleración económica en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) —que de producirse acentuaría el neoproteccionismo—, la ronda podría volver a encarrilarse y cerrarse en torno a 2010 con un acuerdo en el que los países ricos cedieran en agricultura y los emergentes en aranceles manufactureros y servicios. Visto en perspectiva histórica, cerrar la Ronda de Doha en nueve años no significaría un fracaso: la Ronda Uruguay duró ocho años y fue negociada por 120 países, 30 menos que los actuales miembros de la OMC.

Perspectivas macroeconómicas y gobernanza financiera global

Más allá de la elevada volatilidad de los mercados financieros y de las turbulencias macroeconómicas globales derivadas de la crisis del mercado hipotecario estadounidense que comenzó en el verano de 2007, no se prevé una recesión económica global. Aunque es difícil anticipar el impacto de este mini-pánico financiero, se espera una desaceleración en EE UU, que crecerá por primera vez desde 2001 por debajo del 2%, y además lo hará con presiones inflacionistas. Por su parte, la economía de la zona euro, a la que la crisis hipotecaria no debería afectar de modo tan directo, debería acelerar su crecimiento hasta casi el 3% (algo más para el conjunto de la UE) con una inflación controlada por debajo del 2%. Además, se espera que el crecimiento mundial continúe por encima del 4% gracias al tirón de las economías emergentes, siempre que no se produzcan nuevas sorpresas en los mercados energéticos y financieros.

Por lo tanto, si no hay eventos inesperados, en 2007 la economía europea crecerá más rápido que la estadounidense, algo que no sucedía desde hace varios años. Asimismo, y aunque es imposible hacer predicciones sobre tipos de cambio a corto plazo, el dólar debería continuar depreciándose con respecto al euro a medio y largo plazo por varias razones estructurales: EE UU continúa acumulando un enorme déficit por cuenta corriente (cercano al 6% del PIB, más de 800.000 millones de dólares), la tendencia de los tipos de interés en la zona euro es al alza mientras que en el país norteamericano podría ser a la baja, el déficit público sigue siendo mayor en EE UU que en la zona euro, y los emergentes asiáticos seguirán sin permitir que sus monedas se aprecien con respecto al dólar, por lo que el euro cargará con la mayor parte del ajuste cambiario global.

Siempre que esta depreciación sea gradual y contribuya a reducir los déficit gemelos en EE UU, se estará avanzando en la corrección de un elemento fundamental de los peligrosos desequilibrios macroeconómicos globales. Con un menor déficit por cuenta corriente la economía norteamericana reducirá su necesidad de financiación externa (hoy necesita atraer casi 2.200 millones de dólares diarios), lo que alejará el riesgo de una crisis del dólar.

Para Europa, la apreciación de la moneda única debe verse como una oportunidad: aunque perjudicará las exportaciones, también contribuirá a controlar la inflación y potenciará el uso del euro como moneda de reserva internacional, lo que otorga importantes ventajas geopolíticas a la Unión (flexibilidad para el diseño de la política macroeconómica, financiación externa a menor coste, mayores ingresos por señoreaje y mayor influencia política).

Más allá de estos aspectos macroeconómicos resulta necesario avanzar en la reforma de la gobernanza económica global, especialmente en sus aspectos financieros (los comerciales están relativamente bien gestionados a través de la OMC). Ello debe hacerse tanto en foros formales (FMI y Banco Mundial) como informales (G-8 o el Foro de Davos). EE UU y la UE, que mantienen el control de estas instituciones, deberían entender que es necesario que las potencias emergentes ganen poder político en las mismas para que la globalización sea más legítima y, por lo tanto, más sostenible. Sin embargo, todavía no parecen estar dispuestos a hacerlo y permanecen atrincherados resistiéndose a reformar un orden económico internacional que resulta cada vez más anacrónico, como se ha puesto de manifiesto en las recientes crisis de las presidencias del FMI y del Banco Mundial.

Desde la creación de estas dos instituciones, en 1944, existe un acuerdo tácito según el cual el presidente del Banco Mundial es estadounidense y el del FMI europeo. Esta regla no escrita, que tenía cierta justificación hace 60 años, hoy es una continua fuente de conflicto entre los países ricos y los emergentes que mina la credibilidad de ambas instituciones a los ojos del mundo en desarrollo. En 2007, EE UU y la UE han desaprovechado la oportunidad de dar un paso en la dirección correcta al volver a designar a un europeo, el francés Dominique Strauss-Kahn, y a un estadounidense, Robert Zoellick como respectivas cabezas del FMI y del Banco Mundial. Si no se producen renunciadas anticipadas como las de Paul Wolfowitz y Rodrigo Rato, habrá que esperar otros cinco años para que un candidato de los países emergentes pueda optar a presidir alguna de estas organizaciones. Asimismo, el proceso de reforma del sistema de cuotas —otra forma de dar más peso a los países emergentes— avanza con

suma lentitud. Además, los países avanzados han reducido la ayuda oficial por primera vez desde los años noventa. Mientras se avanza en estos temas, el G-8 haría bien en aceptar a China, India y Brasil como miembros permanentes en vez de limitarse a invitarlos a asistir a las reuniones, como se viene haciendo en los últimos años. De no hacerlo todas estas instituciones irán perdiendo importancia y no podrán ejercer su papel central: “gobernar” la globalización y mitigar sus efectos adversos.

Consideraciones finales y perspectivas

A pesar de la incertidumbre política que se abre ante las elecciones de 2008, la relación económica transatlántica continuará gozando de buena salud. Sin embargo, será difícil avanzar en la integración birregional por la resistencia a la armonización regulatoria en ambos bloques, especialmente en servicios. Asimismo, el reciente auge del proteccionismo (sobre todo en EE UU) y la resistencia europea a liberalizar la agricultura dificultarán el cierre de las negociaciones de la Ronda de Doha al menos hasta después de la elección del próximo presidente norteamericano.

En el capítulo macroeconómico las perspectivas apuntan hacia una desaceleración del crecimiento estadounidense y una aceleración en el europeo, así como a una depreciación del dólar con respecto al euro, que debería servir para reducir parcialmente tanto el déficit exterior estadounidense como los desequilibrios macroeconómicos globales. Por otra parte, no parece existir disposición para que EE UU y la UE den un mayor peso formal a las economías emergentes en la arquitectura financiera internacional, lo que constituye un serio riesgo a largo plazo para conseguir que aumente el apoyo a la globalización en estos países.

Por último, sería importante que ambas superpotencias económicas tomaran medidas para frenar el creciente rechazo a la globalización entre sus propias clases medias. Éste tiene su origen en que la mayoría de los votantes no se están beneficiando lo suficiente de la integración económica internacional y ven cómo sus sociedades son cada vez más desiguales e inseguras económicamente, lo que los está llevando a reclamar un mayor proteccionismo a sus gobiernos. Esta situación exige reconocer que la globalización genera ganadores y perdedores y establecer mecanismos de compensación para los perdedores que permitan frenar la incipiente ola de nacionalismo económico (sobre todo en EE UU), que podría terminar revertiendo el proceso de integración económica que ha sido muy beneficioso en términos agregados. El “Fondo de Ajuste de la Globalización” de la UE y el reforzamiento de la “Asistencia de Ajuste Comercial” estadounidense, que establecen ayudas para los sectores que pierden con la liberalización comercial, aunque insuficientes, son pasos en la dirección correcta.