

A stylized world map composed of a grid of dots in various shades of gray, with several dots highlighted in red. The map is centered behind the title and subtitle.

El retorno de la geopolítica

La política comercial en la era del TIPP y el TPP

HERIBERT DIETER

Julio de 2015

- Las perspectivas del comercio multilateral no son muy alentadoras, en gran medida porque ha retornado la geopolítica en un nuevo mundo multipolar signado por la renuencia a cooperar. La falta de progreso en la Ronda de Doha (una iniciativa de la OMC) es el factor principal que determina la proliferación de tratados de comercio preferencial. Los nuevos megaproyectos de comercio liderados por Estados Unidos –el TTIP [sigla en inglés del Tratado de Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión] y el TPP [sigla en inglés del Acuerdo de Asociación Transpacífico]– excluyen a las principales potencias emergentes: China, Rusia, India y Brasil.
- Los partidarios del TTIP y el TPP aducen que estos acuerdos son respuestas al estancamiento de las negociaciones multilaterales, pero también a la decreciente competitividad de las potencias transatlánticas frente a las naciones emergentes, con la consecuente mengua en su capacidad para configurar las reglas del comercio internacional. En pocas palabras, si Estados Unidos y Europa no escriben las reglas hoy, China las escribirá mañana. Sin embargo, no parece demasiado realista presuponer que China y los otros países del BRICS aceptarán reglas que se hayan negociado sin su intervención. Por el contrario, lo más probable es que surjan sistemas rivales.
- A través del TTIP, el TPP y otros acuerdos preferenciales, Estados Unidos y la Unión Europea no solo debilitan los cimientos de la OMC, sino que además traicionan principios establecidos por ellos mismos. Hoy la alternativa se dirime entre una regulación global abierta y un orden económico erigido en torno a bloques rivales. Los países de la UE –en particular Alemania– no tienen nada perdurable que ganar de semejante fragmentación del comercio mundial. En consecuencia, no deberían buscar el aislamiento de China ni de ningún otro país del BRICS.



Contenidos

Introducción	5
1. Integración regional: elementos clave de un concepto político y económico.....	6
2. La política de integración regional	7
3. El TTIP y la proliferación de los tratados de libre comercio	9
4. Justificaciones cuestionables y graves fallas de construcción.....	11
5. La geopolítica y los peligros que encierra la fragmentación del régimen internacional de comercio.....	12
6. Potenciales respuestas del BRICS	14
7. Conclusión	15
Recomendaciones de políticas a seguir.....	16
Referencias	18

Introducción

Durante décadas, el sistema de comercio multilateral contó con un amplio respaldo político al tiempo que favorecía un crecimiento económico sin precedentes. Tanto los Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como las economías emergentes promovieron con éxito la integración económica y la división del trabajo. El comercio internacional sacó a cientos de millones de personas de la pobreza. Es cierto que hubo efectos negativos, pero en un balance final el sistema multilateral funcionó bien. El establecimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995 fue un símbolo de la voluntad política que caracterizó a los años 90. Tras el final de la Guerra Fría, todo indicaba que era posible organizar la cooperación sin que hubiese hegemonía.

El sistema de comercio posterior a la Guerra Fría se erigió sobre principios organizacionales en vigencia desde fines de los años 40. El Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT por su sigla en inglés) había favorecido la integración económica y la cooperación política. Cabe mencionar que el legendario Artículo 1 del GATT –la cláusula de “nación más favorecida”– era mucho más que un instrumento para la liberalización del comercio. Tras las desastrosas experiencias de los años 30, signadas por las devaluaciones competitivas y un drástico incremento del proteccionismo, los artífices de la arquitectura regulatoria de posguerra se abocaron a desarrollar instrumentos que favorecieran la cooperación pacífica. La receta funcionó bien para los países miembros o “partes contratantes” del GATT. Tras la desintegración de la Unión Soviética, el antiguo bloque del Este se incorporó al sistema de comercio existente. Incluso las arduas negociaciones con la Federación Rusa, que se dilataron a lo largo de casi veinte años, concluyeron en 2012 con la incorporación del país a la OMC en calidad de 156° miembro.

Hoy las perspectivas de la OMC no son muy alentadoras, en gran medida debido al retorno de la geopolítica. El mundo multipolar actual se caracteriza por su decreciente voluntad de cooperación. Y es obvio que este viraje no ha golpeado solo al sistema de comercio multilateral: ya se trate de la regulación financiera o de medidas conjuntas para frenar el cambio climático, la “cooperación más allá del Estado nación” se

vislumbra difícil, si no imposible, como señaló Michael Zürn a fines de los años 90. Ni siquiera el G20 –aclamado en sus comienzos como una nueva y poderosa institución de la gobernanza económica mundial– ha sido capaz de producir resultados tangibles. El G20 ha logrado timonear bien las crisis, pero fracasa en la tarea de prevenirlas (Dieter, 2013). En 2014, Estados Unidos recibió un ultimátum de los demás miembros para implementar la reforma del régimen de cuotas acordada en 2010. Esta reforma duplicaba el capital del Fondo Monetario Internacional (FMI) a 720.000 millones de dólares, otorgaba seis puntos porcentuales de la cuota total a los países emergentes y traspasaba dos de los 24 cargos directivos de países europeos a países en desarrollo. La demora evidencia con bastante claridad que Estados Unidos no puede o no quiere contribuir a la reforma del FMI, circunstancia que no pasa desapercibida para los decisores políticos de los países en desarrollo y los mercados emergentes.¹ El panorama se ve aún más confuso si se tiene en cuenta que Estados Unidos fue el impulsor de la reforma que ahora obstaculiza. Un observador avezado de la política estadounidense alegraría que la administración de Barack Obama continúa apoyando la reforma, pero el Congreso se muestra hostil. La aprobación legislativa es un requisito, de modo que el presidente Obama podría tratar de persuadir al Congreso, pero todo indica que este tema reviste importancia secundaria. La promoción de instituciones multilaterales no parece ser una prioridad para el actual presidente de Estados Unidos.

El progresivo abandono de la meta de establecer una regulación global del comercio está llevando a que los grandes tratados de comercio preferencial regresen a escena.² Este rumbo de los acontecimientos deja entrever un paralelismo con la década de 1930. Por entonces, como ahora, aumentaba la división en bloques de la economía global, aparejada a una visible discriminación entre el comercio con aliados y el comercio con rivales. Los nuevos megaproyectos comerciales –es decir, los dos esquemas liderados por Estados Unidos, uno transatlántico y el otro transpacífico– subrayan

1. *Financial Times*, 15 de enero de 2014, p. 4.

2. A lo largo de este artículo, el término *acuerdo de comercio preferencial* se refiere a los tratados o acuerdos de libre comercio y las uniones aduaneras. Los términos *tratado de libre comercio* y *área de libre comercio* se usan indistintamente. El término *acuerdo de comercio preferencial* (a diferencia de *acuerdo* o *tratado de libre comercio*) indica que las economías participantes se conceden preferencias mutuas, pero no necesariamente implementan una política de comercio libre e irrestricto.

esta tendencia. Tanto el Tratado de Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP) como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TTP) dejan afuera a las principales potencias emergentes. China, Rusia, India y Brasil quedaron excluidos de la participación en estas iniciativas. En otras palabras, hoy las economías más grandes del mundo impulsan procesos de integración regional y crean proyectos mutuos. El cambio de rumbo es radical.

Durante décadas, el concepto de integración regional se pensó primordialmente como un instrumento de política económica para los países en desarrollo. En la primera ola de integración regional, en los años 60, los potenciales beneficios de esta estrategia despertaron un gran entusiasmo. Ampliando su mercado interno, los países en desarrollo podían alcanzar economías de escala y mejorar sus perspectivas económicas. Sin embargo, hoy el panorama ha experimentado un cambio drástico. La integración regional ya no es un concepto reservado principalmente a las economías pequeñas y medianas. Desde hace unos diez años, Estados Unidos y la Unión Europea (UE) apuestan cada vez más a los acuerdos de comercio preferencial. La consecuencia más obvia de este viraje es el debilitamiento estructural de la OMC y la erosión del orden multilateral existente. Se trata de un nuevo desafío para los grandes mercados emergentes, es decir, para los países del BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. ¿Qué alternativas tienen estos países para responder a las nuevas políticas de Estados Unidos y la UE? ¿Saldrán al rescate del sistema multilateral o, por el contrario, impulsarán sus propias estrategias comerciales por fuera de la OMC?

Este artículo se organiza de la siguiente manera. Primero se desarrolla un análisis de la lógica económica implícita en la integración regional, seguido de una indagación sobre las razones políticas de la actual tendencia hacia los acuerdos preferenciales. Se examinan los dos factores principales que alimentan esta coyuntura —el estancamiento de la OMC y un cambio de clima en la economía global—, así como las justificaciones que presentan los defensores del TTIP u otros megaproyectos de integración y los defectos que aquejan a este tipo de acuerdos. Luego se analiza la geopolítica de los nuevos ordenamientos “mega-regionales”, las potenciales respuestas del BRICS y los peligros que encierra un orden global construido

en torno a bloques rivales. Por último, se enumeran las conclusiones y las recomendaciones derivadas de este análisis en lo que concierne a las políticas posibles a seguir.

1. Integración regional: elementos clave de un concepto político y económico

Los términos *integración* y *cooperación* suelen usarse indistintamente, pero en realidad es preciso diferenciarlos. La cooperación apunta a objetivos acotados en cuestiones relativas al comercio o el desarrollo de infraestructura. En contraste, la integración (regional) implica un nivel más alto de colaboración, que con el tiempo redunda en una nueva entidad política y económica unificada.

La tipología del economista húngaro Bela Balassa (1961, 1987) ilustra la profundización gradual de la colaboración, que culmina en el establecimiento de un nuevo Estado soberano: la unión política. Balassa sugiere que la integración regional debería organizarse en cinco etapas:

1. área de libre comercio
2. unión aduanera
3. mercado común
4. unión económica y monetaria
5. unión política

En el mundo actual, donde proliferan los tratados de libre comercio, resulta bastante fácil distinguir entre cooperación e integración (regionales). Si los países participantes no manifiestan un interés explícito en trascender las áreas de libre comercio, hablamos de cooperación; si un grupo de países avanza hacia el establecimiento de una unión aduanera o formas más elevadas de cooperación, se trata de integración regional.

La distinción es pertinente debido a que el nivel de armonización de las políticas económicas en un tratado de libre comercio es bastante bajo: se eliminan los aranceles, pero las economías participantes retienen la capacidad de fijar sus propias políticas comerciales frente al resto del mundo. Las normas y los estándares no suelen someterse a una armonización. En este sentido, los proyectos TTIP y TPP constituyen

una excepción porque incluyen la armonización de normas y estándares como componente esencial. Un país puede sumarse a todos los tratados de libre comercio que considere beneficiosos y apropiados, pero no puede armonizar sus normas con muchos países o grupos de países diferentes.

En contraste, los países que se incorporan a una unión aduanera pierden la capacidad de fijar una política comercial independiente, circunstancia visible en la experiencia europea. Desde el establecimiento de la unión aduanera que nucleó a los seis miembros originales de la Comunidad Económica Europea, en 1968, la política comercial se ha formulado conjuntamente en Bruselas y no por separado en París o La Haya. Una unión aduanera puede marcar el comienzo de un proceso de integración, a diferencia de una cooperación económica (limitada). De más está decir que hay excepciones: la Unión Aduanera de África Meridional (SACU por su sigla en inglés), fundada en 1910, no fue un proyecto de integración sino un esquema colonial que no ha profundizado la integración de los países participantes.

La zona que en 1871 se convirtió en el Imperio Alemán fue la primera integración regional exitosa. La Unión Aduanera de Alemania (Zollverein) se estableció en 1834 y luego fue creciendo de manera gradual. No cabe duda de que la tipología de Balassa se inspira en esta experiencia alemana. Bajo el liderazgo de Prusia, que era la economía más grande de la unión, las economías pequeñas y medianas comenzaron a dismantelar sus mutuas fronteras económicas durante casi cuarenta años, hasta concluir exitosamente el proceso de integración regional. Los Estados participantes dejaron de existir, dando paso a un nuevo Estado que emergió como el sucesor de los pequeños Estados alemanes antes independientes.

La Unión Aduanera de Alemania fue el primer ejemplo de un grupo de Estados soberanos que acuerdan el establecimiento de una regulación económica supranacional sin unión política (inicial). Los países participantes en esta unión aduanera conservaron su soberanía hasta la unificación alemana. Incluso después de 1871 (y hasta 1919), Luxemburgo continuó formando parte de la unión aduanera sin incorporarse al Imperio Alemán. De hecho, la Zollverein no solo fue el primer ejemplo de integración regional por medios

económicos en lugar de militares, sino que también se destacó por su temprano éxito en la organización de las relaciones económicas con países no miembros: en 1865, la Zollverein creó un acuerdo de libre comercio con Suecia-Noruega, por medio del cual la unión aduanera estableció un vínculo con mercados extranjeros.

Es preciso señalar un malentendido fundamental que ha surgido en el marco del actual debate sobre las relaciones económicas exteriores de Ucrania. Los decisores políticos de Bruselas alegan que las políticas de la UE han sido neutrales y no han forzado a Ucrania a elegir entre Rusia y Occidente. Pero este argumento es engañoso. Ucrania se ve obligada a elegir entre el acuerdo de libre comercio con la UE y el ingreso a la unión aduanera de Rusia, Bielorrusia y Kazajistán. El ingreso de Ucrania a esta última le impediría sellar un acuerdo de libre comercio con la UE, debido al arancel externo conjunto que define a las uniones aduaneras. La única solución estribaría en crear un acuerdo de libre comercio entre la UE y la unión aduanera liderada por Rusia. O bien las políticas de la UE frente a Ucrania fueron bastante ingenuas –al presuponer que la eventual adhesión de Ucrania habría sido tan técnica como la de Noruega, por ejemplo–, o bien quisieron deliberadamente atizar el conflicto (Dieter, 2014b).

2. La política de la integración regional

El actual debate en torno a Ucrania subraya la importancia que puede adquirir la dimensión política en los procesos regionales de cooperación e integración. La UE ha utilizado la adhesión como instrumento de política exterior durante años. Huelga decir que la dimensión política siempre ha estado presente en la expansión de la UE, sobre todo en 2004, cuando se incorporaron los ex países socialistas de Europa Oriental. Pero la UE también ha usado la política comercial frente a otros países como un instrumento de política exterior. De hecho, puesto que la UE aún carece de una política exterior conjunta, puede decirse que su política comercial funciona como un sustituto de su política exterior.

El uso político de la integración regional no es una prerrogativa europea, por supuesto. En años recientes, China se ha valido de sus iniciativas comerciales para promover sus metas políticas. Esta estrategia

adquirió especial visibilidad en 2002, cuando China acordó la creación de un tratado de libre comercio con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por su sigla en inglés). Cabe señalar que la ASEAN se había establecido como baluarte anticomunista (es decir, antichino) en 1967. El Área de Libre Comercio ASEAN-China entró en vigencia el 1º de enero de 2010 y constituye el mayor acuerdo mundial de este tipo en términos de población. En contraste con las décadas de 1960 y 1970, cuando los países del Sudeste Asiático contemplaban con recelo el crecimiento de la influencia económica y política china, hoy esos Estados han abierto sus puertas a los negocios con China. El temor a la revolución y a las armas se ha metamorfoseado en un deseo de comerciar con Beijing.

En noviembre de 2014, China urgió a evaluar la factibilidad de un Área de Libre Comercio del Asia-Pacífico (FTAAP por su sigla en inglés). La idea no es nueva: un economista japonés ya había propuesto un esquema similar en 1966. Hace 25 años, el día en que caía el Muro de Berlín, nació el Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC por su sigla en inglés) en Canberra, Australia. Desde entonces se han suscitado numerosos debates sobre el formato que debe adquirir la facilitación del comercio en la región. En los inicios prevalecieron los defensores de un esquema laxo, llamado "regionalismo abierto", pero en años recientes ha comenzado a pesar más la opción por un tratado convencional de libre comercio que excluya a los no participantes. Y por supuesto, China tiene un interés manifiesto en el establecimiento del FTAAP.

En vista de que Estados Unidos impulsa el TPP, que excluye a China, Beijing aspira a crear un esquema más amplio en el que pueda participar. Su lógica es clara: si Washington impide el establecimiento de un FTAAP de 21 miembros, con la inclusión de Rusia, China puede impulsar el RCEP (el tratado de Asociación Económica Integral Regional). El RCEP incluye a Japón y a todas las economías del ASEAN, con el agregado de Australia y Nueva Zelanda, pero excluye a Estados Unidos y Rusia.

Los países del BRICS –potencias influyentes en sus respectivas regiones– se inclinan cada vez más por utilizar la integración regional para la promoción de sus metas políticas. Sudáfrica se ha anticipado a sus pares por más de un siglo en este sentido, ya que SACU es

la unión aduanera de Estados soberanos más antigua en vigencia: nacida en 1910, nuclea a Botsuana, Lesoto, Namibia, Sudáfrica y Suazilandia. Claro que hoy no ocupa un lugar destacado en las políticas regionales de Sudáfrica, principalmente debido al exiguo tamaño de las otras economías que la integran.

Ni China ni India participan actualmente en una unión aduanera, y optan en cambio por impulsar tratados de libre comercio. Como se señaló más arriba, Rusia estableció en 2010 una unión aduanera con Kazajistán y Bielorrusia. La meta a más largo plazo de este proyecto es la creación de una Unión Eurasiática, en cierto modo similar a la Unión Europea. Muchos Estados sucesores de las repúblicas soviéticas han recibido la invitación a sumarse, en tanto que Vietnam expresó en 2013 su interés en suscribir un tratado de libre comercio con la unión aduanera.³ Ciertos críticos occidentales han argumentado que la Unión Eurasiática es un intento de recrear la Unión Soviética. Aunque resulta obvio que el interés en restablecer un bloque comunista es minúsculo, la pulseada por la influencia está a la vista. Mientras Moscú brega por expandir su influencia, Estados Unidos impulsa dos megaproyectos con intenciones de crear una esfera de influencia aún mayor. La cooperación y la integración regionales se han repolitizado.

Brasil y sus vecinos –Argentina, Paraguay y Uruguay– trabajan en el Mercosur desde hace un cuarto de siglo, pero los resultados han sido mixtos.⁴ El Tratado de Asunción, suscripto en marzo de 1991, aspiraba a crear una unión aduanera, objetivo que aún no se ha alcanzado. Sin embargo, el Mercosur encierra el potencial de convertirse en un mercado común latinoamericano. El principal obstáculo político es la irresuelta rivalidad entre sus dos miembros de mayor tamaño: Brasil y Argentina.

Desde el punto de vista económico, la actual proliferación de acuerdos preferenciales es un enigma. El desmantelamiento de los obstáculos al comercio siempre termina por aumentar el bienestar, aun cuando en la economía política de la liberalización haya que

3. Tran Thu, "Vietnam to start FTA talks with Customs Union in 2013", en *Saigon Times*, 13 de septiembre de 2013, disponible en <<http://english.thesaigontimes.vn/Home/business/vietnam-economy/25534/>>.

4. Venezuela se sumó en 2012.

considerar ganadores y perdedores. Sin embargo, los decisores políticos de todo el mundo hoy se inclinan por los acuerdos de comercio preferencial en lugar de promover el sistema multilateral. ¿Cómo se explica esta política de comercio aparentemente irracional?

Desde una perspectiva realista, la principal razón de esta incapacidad para promover el sistema multilateral es el surgimiento de un mundo multipolar. En el mundo bipolar, entre 1945 y 1991, las dos potencias hegemónicas establecieron la regulación económica de sus respectivas esferas de influencia: Estados Unidos instituyó y respaldó el GATT; la Unión Soviética instauró el Consejo de Ayuda Económica Mutua (COMECON). Tras el breve “momento unipolar” (como lo denomina Charles Krauthammer) y la llegada del mundo multipolar, resulta cada vez más difícil mantener el régimen de comercio multilateral. El retorno de la geopolítica, con su consecuente puja por el poder y la influencia, impone obstáculos crecientes a la tarea de organizar la cooperación. La actual multipolaridad parece debilitar en lugar de fortalecer la capacidad y el interés de los países soberanos en lo que concierne al establecimiento de una regulación internacional sostenible.

Los optimistas podrían argumentar que la OMC ha retornado al escenario en diciembre de 2013, con la exitosa conclusión de su conferencia de Bali. De acuerdo con este punto de vista, Bali marca el fin de la renuencia a promover el sistema de comercio multilateral y una posible recuperación de la fortaleza que caracterizó a la OMC en su primera década de existencia, tras su establecimiento en 1995. Sin embargo, también cabe argumentar que en Bali solo se cosecharon los frutos de las ramas bajas, ya que no se debatió ninguna de las cuestiones espinosas (Dieter, 2014a). Si bien la facilitación del comercio –el principal componente del acuerdo de Bali– es una herramienta útil, es probable que la conferencia no haya sido más que “un romance tropical”, como la describió el *Financial Times*. La clave de este escepticismo es el hecho de que los países importantes, en particular Estados Unidos, han cesado de promover el sistema de comercio multilateral. Aunque la UE y Estados Unidos ya habían implementado previamente otros acuerdos de comercio preferencial (como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, NAFTA por su sigla en inglés), la cantidad y el alcance de estas iniciativas

se incrementaron abruptamente en los últimos años. Estados Unidos y la UE están contribuyendo a la creación de un mundo post-OMC.

3. El TTIP y la proliferación de los tratados de libre comercio

Aunque pocos proyectos de comercio han suscitado tanto entusiasmo en la comunidad empresarial y entre diversos dirigentes políticos como el Tratado de Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión de la UE y Estados Unidos, esta iniciativa encaminará a ambas potencias por una senda poco auspiciosa. El proyecto TTIP no tiene demasiado sentido para los europeos en el plano económico ni el geopolítico. Las moderadas ganancias económicas no compensarían el inmenso daño político que puede causar a la UE.

No es la primera vez que se considera el establecimiento de una zona de libre comercio transatlántico. La idea fue objeto de intenso debate durante los años 90, aunque por entonces no se iniciaron negociaciones formales (Siebert *et al.*, 1996). Las dos principales razones que justificaron el escepticismo de ese momento fueron el exitoso establecimiento de la OMC y la confianza que despertaban las ideas de la gobernanza global, con su aura moderna y prometedora.

Unos veinte años más tarde se ha evaporado el entusiasmo por la OMC. Mientras las negociaciones de la Ronda de Doha avanzan cuesta arriba, los gobiernos de todo el mundo abandonan la senda de las regulaciones multilaterales para adoptar el nuevo enfoque de crear zonas de libre comercio bajo el rótulo del “pragmatismo comercial”. En los últimos años se han alterado las políticas comerciales de la UE y Estados Unidos, así como de China y muchas economías más pequeñas. La estrategia de establecer zonas de comercio preferencial discriminatorio se encuentra en alza en el mundo entero. Todos los miembros de la OMC, con la excepción de Mongolia, integran al menos una zona de libre comercio o una unión aduanera. De acuerdo con datos de la OMC, en enero de 2014 había en vigencia 377 tratados preferenciales y se negociaban alrededor de 200 más.⁵

5. Véase la base de datos de la OMC, disponible en < http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm>.

Entre las numerosas razones que explican esta proliferación se destacan dos factores. El primero y principal es a todas luces la falta de progreso en la Ronda de Doha: pocos observadores creen que aún sea posible llevar a buen término las negociaciones. En una mirada retrospectiva, la denominación "Programa para el desarrollo" fue un error, ya que diluyó el interés por el crecimiento de la OMC entre los tradicionales partidarios del comercio multilateral, como la Federación de la Industria Alemana (BDI por su sigla en alemán) y otras asociaciones industriales. Aunque la intención haya sido buena, la etiqueta "Programa para el desarrollo" ha suscitado consecuencias desastrosas.

Gran parte de la culpa por la falta de progreso en la Ronda de Doha se cargó sobre los hombros de la India y otros países en desarrollo, tal vez como resultado de una mala lectura. Joseph Stiglitz sostiene que la Ronda de Doha fue torpedeada por la negativa de Estados Unidos a reducir los subsidios agrícolas (Stiglitz, 2013). Aunque rara vez se la discute, la estrategia negociadora de Estados Unidos parece en general bastante implausible. Al iniciarse la Ronda de Doha en 2002, Washington sugirió la abolición de todos los aranceles a bienes industriales y de consumo, una propuesta osada que se ganó el rechazo de los países en desarrollo y los mercados emergentes.⁶ ¿Acaso fue un bluff, como podría decirse en una partida de póquer? Resulta difícil evaluar la sinceridad de la propuesta de George W. Bush sin acceder a los archivos del gobierno estadounidense. La administración de Obama ha subrayado en años recientes la importancia del "comercio justo", un sinónimo de protección moderada contra lo que se percibe como "comercio desleal".

A ello se suma el hecho de que Estados Unidos continúa aplicando crestas arancelarias en sectores importantes. Resulta sorprendente que la mitad de su mercado de vehículos continúe protegido con una tarifa del 25 por ciento. En el país se venden ocho millones anuales de los llamados "camiones livianos" y, debido al elevado arancel, casi no circulan camiones livianos de fabricación extranjera por las

rutas estadounidenses.⁷ Dado que el volumen de negocios del segmento se estima en 200.000 millones de dólares, cabe suponer que la industria estadounidense de automotores se beneficia con creces de la protección otorgada a sus camiones livianos (Dieter, 2014c). Estados Unidos ni siquiera ha sometido a debate la reducción de esa tarifa, algo notable si se tiene en cuenta que un arancel del 25% en una industria madura representa un nivel extraordinario de protección.

El cambio del clima económico global desde el inicio de Doha es el segundo factor importante que ha contribuido en gran medida a reducir el interés por la OMC. El año 2001 no solo marcó el comienzo de la Ronda de Doha, sino también el ingreso de China a la OMC. Desde entonces ha continuado el vertiginoso despegue de la economía china, que hoy los viejos países industrializados contemplan con creciente preocupación. Los integrantes de la OCDE no están seguros de su capacidad para seguir compitiendo con China y otros países emergentes en el plano global. Por el momento no es el caso de Alemania, pero sí el de varios Estados miembros de la UE y, sin la menor duda, el de Estados Unidos.

Aquí sale a la luz un problema central de los tratados preferenciales: muchos de ellos no se establecen con el propósito de contribuir a una mayor liberalización del comercio, sino como una protección contra la competencia demasiado poderosa. Esta manera de pensar es un componente clave de la estrategia adoptada por la administración de Obama, más enfocada en el "comercio justo" que en el libre comercio.⁸ En otras palabras, el objetivo es excluir toda supuesta competencia desleal, una característica que Estados Unidos atribuye principalmente a China. De ahí que los proyectos TTIP y TPP sean defensivos en cierto nivel: intentos de crear un régimen comercial sin China. Dicho esto, cabe preguntarse cuál es la verdadera índole del acuerdo que se está negociando entre la UE y Estados Unidos. ¿Cuáles son las ventajas y las desventajas del proyecto TTIP?

6. "Can America Kickstart the Doha Round?", en *The Economist*, núm. 29, noviembre de 2002, disponible en <<http://www.economist.com/node/1464668>>.

7. Muchos estudios sobre el comercio transatlántico no toman en cuenta la importancia de las crestas arancelarias. Por ejemplo, Beck y Ohr (2014, p. 346) sugieren que el arancel promedio ponderado en función del comercio está por debajo del 3%, pero su estimación pasa por alto crestas tan elevadas que echan por tierra la mensurabilidad.

8. Discurso sobre el Estado de la Unión, 12 de febrero de 2012, en el que Obama habló de "comercio libre y equitativo".

4. Justificaciones cuestionables y graves fallas de construcción

Los partidarios del TTIP y el TPP aducen tres razones para impulsar estos tratados: en primer lugar, la pérdida de ventaja competitiva que sufren las naciones industrializadas a manos de los países emergentes, como China y la India; en segundo lugar, el estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales; y en tercer lugar, la menor capacidad que tendrán las potencias transatlánticas para configurar las reglas del comercio internacional a medida que continúen ascendiendo los países del BRICS, en particular China. En pocas palabras, si Estados Unidos y Europa no escriben las reglas hoy, China las escribirá mañana.

Estas justificaciones del TTIP y otros grandes proyectos de integración son cuanto menos sorprendentes. Es innegable que la Ronda de Doha/OMC avanza a paso de tortuga (si es que registra algún movimiento), incluso tras la aparente salida del punto muerto temporario en torno al acuerdo de Bali, pero los otros argumentos no resisten el análisis. Aun si se acepta la menguante competitividad de la UE y Estados Unidos frente a los países emergentes, que es muy discutible si se tiene en cuenta el desempeño de varias empresas europeas, un acuerdo de comercio discriminatorio distaría de ser la respuesta correcta. El remedio para la competitividad perdida estribaría más bien en implementar amplias reformas estructurales. Un tratado que coloque a terceras partes en posición de desventaja no sirve para fortalecer la competitividad de las empresas. Y a ello se agrega el riesgo de que se posterguen las reformas debido a la engañosa sensación de seguridad que puede ofrecer la creación de un mercado único transatlántico. La exclusión de la competencia rara vez ha conducido a una economía sólida.

La supuesta capacidad de las potencias transatlánticas para establecer la futura regulación del comercio internacional dependerá sin duda de la percepción de otros países. ¿Aceptarán China, los demás integrantes del BRICS y los restantes miembros de la OCDE una reglamentación negociada sin ellos? En vista de la creciente confianza que exhiben los decisores políticos de los países nucleados en el BRICS, no parece demasiado realista presuponer que aceptarán un trato consumado. Por el contrario, el resultado más probable es la creación de sistemas rivales. Las

políticas de China (RCEP) y Rusia (Unión Eurasiática) ofrecen un indicio del rumbo que pueden tomar los acontecimientos.

Cabe agregar que las áreas de libre comercio están signadas por una grave falla de construcción, insoluble hasta para los negociadores más aptos: la obligación de documentar el origen de los productos exentos de impuestos aduaneros. Las áreas de libre comercio no funcionan sin las denominadas "reglas de origen". ¿Qué significa esto exactamente? En las áreas de libre comercio, la exención impositiva se aplica a los productos de los países participantes, pero no a los de terceros países. De ahí la obligación de documentar minuciosamente la procedencia de cada mercancía con certificados de origen (lo cual implica mayores costos). Cuanto más complejo es un producto, más cara es la confección de su certificado. Y la complejidad aumenta con creces cuando es preciso dar cuenta de insumos provenientes de terceros países. Más aún, en las casi 400 áreas de libre comercio vigentes hoy, los procedimientos para determinar el origen de un producto son sumamente variados. El más complejo es el más frecuente: medir los porcentajes de valor agregado.

Es por eso que los beneficios de los acuerdos preferenciales son limitados para las empresas medianas. En cuanto a los países en desarrollo, la complejidad de estas reglas también coloca vallas demasiado altas. La abolición de aranceles trae aparejada la obligación de documentar el origen de los productos, circunstancia que reduce considerablemente el valor de los proyectos megarregionales para muchos de los actores. Con aranceles de un dígito, las empresas harán bien en preguntarse si no les resultará más fácil y menos costoso desistir del trato preferencial y pagar la tarifa. Esta opción también ofrece la ventaja de una mayor claridad. Después de pagar el arancel de importación, no es necesario tener en cuenta costos adicionales. Dada la insignificancia de los aranceles actuales para el comercio transatlántico (con la excepción de algunas crestas tarifarias en unas pocas líneas arancelarias), es muy probable que numerosas empresas opten por pagarlos en lugar de emitir certificados de origen. Estimativamente, la provisión de un certificado de origen cuesta alrededor del 5% del valor del producto (Dieter, 2004), mientras que los aranceles actuales ascienden en promedio al 3,5% para la UE y al 2,5% para Estados Unidos.

Estados Unidos ha tomado todos los recaudos para salvaguardar sus intereses en cada área de libre comercio de la que forma parte. A ello han contribuido las reglas de origen: en el documento del NAFTA abarcan 200 páginas, en las que los orígenes permitidos o prohibidos de las materias primas se describen en minucioso detalle. La “regla de la fibra en adelante” requiere que el algodón se produzca en el área del NAFTA para acceder a la exención arancelaria, y fue impuesta por Washington con el fin de proteger a los productores algodoneeros del país. Es muy posible que en el acuerdo TTIP se introduzcan reglas similares, cuyas víctimas serán los productores algodoneeros africanos, que ya no podrán suministrar algodón para los productos de la moda italiana o española que se exportan a Estados Unidos. Aunque resulta difícil pronosticar el impacto del TTIP sobre los países en desarrollo, lo más probable es que los efectos sean negativos. El abastecimiento de insumos provenientes de países externos al TTIP implicará el riesgo de no calificar para el requisito de origen, problema que las empresas no querrán enfrentar. En lugar de comprar en la fuente más barata, recurrirán a las empresas más baratas del TTIP, desviando el comercio de los países en desarrollo.

5. La geopolítica y los peligros que encierra la fragmentación del régimen internacional de comercio

Por medio del TTIP, el TPP y otros acuerdos preferenciales, Estados Unidos y la UE no solo debilitan los cimientos de la OMC, sino que también traicionan principios establecidos por ellos mismos. El régimen de comercio multilateral instaurado después de la Segunda Guerra Mundial se concibió específicamente para superar los acuerdos comerciales discriminatorios de entreguerras, que contribuyeron en gran medida al escalamiento de las tensiones durante la década de 1930.

Desde la perspectiva de esta lección histórica, no existen argumentos convincentes para echar por la borda el régimen de comercio multilateral. Las economías emergentes aún llevan a cabo el grueso de su comercio con la UE y Estados Unidos, y prefieren recurrir a los mecanismos de la OMC. En la actualidad no se vislumbra una contrapropuesta coordinada de su parte en favor de una alternativa al régimen comercial existente. La UE y Estados Unidos no pueden coartar el ascenso

de China y otros países, pero pueden asegurarse de que las relaciones del comercio internacional continúen sujetas al orden establecido por Estados Unidos y sus aliados en la década de 1940 (Ikenberry, 2008).

El régimen de comercio multilateral vigente en la actualidad apunta a proteger los derechos de todos los Estados –incluidos los menos poderosos– en la complejidad del siglo XXI. Sin embargo, la UE en particular, que tantas veces subrayó la importancia de las reglas multilaterales para los países emergentes, ha debilitado este orden comercial con su política de comercio exterior.

Si aceptara suscribir un tratado preferencial con Estados Unidos, la UE terminaría siendo usada por Washington en pos de objetivos geopolíticos estadounidenses. Como ya se ha señalado, Estados Unidos no impulsa solo un proyecto transatlántico, sino también uno transpacífico: el Acuerdo de Asociación Transpacífico, en el que actualmente participan doce países, incluido Japón, un peso pesado de la economía mundial. El esquema incluye a las economías más grandes del Pacífico, con la excepción de China y Corea del Sur. Corea del Sur ya ha suscripto un tratado de libre comercio con Estados Unidos, por lo que puede considerarse un caso especial, pero la exclusión de China es significativa. Si Estados Unidos lograra concluir ambos acuerdos, el transatlántico y el transpacífico, el resultado sería un nuevo orden mundial bipolar. Estados Unidos ya no dependería de la OMC y tendría las manos libres para avanzar en su confrontación comercial con China, tal como lo han exigido varios políticos estadounidenses durante los últimos años.

Los cómplices europeos de Washington, con Alemania a la cabeza, no ganarán nada perdurable con esta fragmentación del comercio mundial. Las empresas de Alemania y otros países europeos demuestran a diario su competitividad en los mercados mundiales. Europa debería ser la mayor defensora del orden multilateral, no solo desde la retórica, sino también en lo que respecta a su consolidación activa. En otras palabras, a Europa en especial no le conviene erigir estructuras paralelas en detrimento de la OMC.

Sin embargo, hoy estos argumentos casi no se escuchan en Bruselas. El último comisario de comercio de la UE que comprendió la fragilidad del orden multilateral –y en 1999 impuso una moratoria a los acuerdos europeos de comercio preferencial– fue Pascal Lamy,

el exdirector de la OMC. Tras la asunción del británico Peter Mandelson como comisario de comercio en 2004, la UE eligió la senda equivocada de sellar cada vez más tratados preferenciales.

Con la creación de un tratado de libre comercio transatlántico se cometería la negligencia de echar por la borda el histórico éxito del comercio multilateral. En los tratados bilaterales u otros acuerdos de comercio preferencial no será posible preservar la inclusión de países en desarrollo ni recurrir al aceitado mecanismo de la OMC para la solución de disputas, que emana de un reglamento transparente y coherente. El TTIP y el TTP degradarán la OMC hasta la irrelevancia sin mejorar a cambio la competitividad de las economías participantes. La OMC no dejará de existir, claro está, pero ya no será el instrumento clave para la mejora del sistema comercial.

Si el análisis delineado más arriba es correcto –y por ende las ventajas del TTIP y el TTP son limitadas–, cabe preguntarse cuáles son las motivaciones reales de Estados Unidos para impulsar estos acuerdos megarregionales. La política de Estados Unidos concierne más que ninguna otra, por la sencilla razón de que este es el único actor que participa en ambos proyectos. Es indudable que las consideraciones políticas desempeñan un papel importante, ya que muchas de las ganancias económicas podrían obtenerse mediante la liberalización unilateral o la armonización regulatoria, sin necesidad de sellar un acuerdo discriminatorio de comercio preferencial. Stiglitz (2013) ha sugerido que Estados Unidos apunta a crear un régimen de comercio controlado, es decir, un sistema en función de intereses especiales de su propia economía.

Sin embargo, las relaciones internacionales también inciden. Anthony L. Gardner, el nuevo embajador de Estados Unidos ante la UE, subrayó la importancia política del TTIP en una entrevista realizada en julio de 2014. Tal vez sin querer, Gardner aseveró que “hay razones geoestratégicas de importancia crítica para llevar a buen término esta negociación”.⁹ Ahora bien, ¿cuáles son los objetivos geoestratégicos de Estados Unidos?

9. “US Ambassador: Beyond Growth, TTIP Must Happen for Geostrategic Reasons”, en *EurActiv*, 16 de julio de 2014, disponible en <<http://www.euractiv.com/sections/trade-industry/us-ambassador-eu-anthony-l-gardner-beyond-growth-ttip-must-happen>>.

La implementación de dos proyectos megarregionales en sociedad con la UE y varias economías importantes del Asia-Pacífico pone a Washington en condiciones de aislar a China y confrontar así con su único rival. En lugar de negociar con China, Estados Unidos promueve activamente el retorno a un mundo bipolar. Los defensores del TTIP y el TPP argumentarán que las motivaciones primigenias son económicas, claro está, pero la retórica y las declaraciones del gobierno de Obama indican que los motivos geoestratégicos revisten considerable importancia, cuestión que no ha pasado desapercibida para China.

Hoy la alternativa se dirime entre una regulación global abierta o un orden económico erigido en torno a bloques rivales (Stevens, 2013). En esencia, tal como sugiere Philip Stevens, “Occidente ha renunciado al gran multilateralismo que caracterizó a la era de posguerra. [...] La exclusión de la segunda economía más grande del mundo no es una mera coincidencia” (ibíd.).

La posición de socia menor de Estados Unidos no es una estrategia sostenible para Europa: está muy claro que a la UE no le conviene buscar el aislamiento de China ni de ningún otro miembro del BRICS. Un retorno a la Guerra Fría, ya sea con China, con Rusia o con ambas, no sirve a los intereses de los europeos, quienes arriesgan pérdidas mucho mayores que Estados Unidos en el caso de un conflicto duradero. Lamentablemente, los efectos que puede desencadenar el TTIP en el largo plazo para la posición internacional de Europa rara vez son debatidos. Lejos de ello, las discusiones giran en torno a cuestiones tales como la higiene de las aves de corral.

Los observadores más avezados se han mostrado escépticos respecto de las perspectivas para una pronta conclusión de las negociaciones en torno al TTIP. Lamy, excomisario de comercio de la UE y exdirector general de la OMC, estima que las conversaciones se dilatarán a lo largo de muchos años.¹⁰ Según su análisis, la armonización de normas y estándares prevista en el acuerdo requiere complejos cambios regulatorios, tanto en Estados Unidos como en la UE, que no serán concertados en un plazo breve. O bien se

10. *Frankfurter Allgemeine*, 15 de julio de 2014, p. 24.

armonizan las normas en el nivel inferior, alternativa que desencadenaría la oposición política de las asociaciones de consumidores, o bien la UE y Estados Unidos acuerdan niveles altos de protección al consumidor, elevando los costos en territorios cuyos estándares previos eran más laxos.¹¹ Ninguna de las dos opciones permite vislumbrar una conclusión expeditiva. Si las negociaciones se alargan demasiado, los observadores más cínicos podrían argumentar que la OMC tiene posibilidades de recuperar la popularidad entre sus tradicionales partidarios, como las asociaciones industriales.

6. Potenciales respuestas de los BRICS

Obviamente, el conflicto entre las potencias transatlánticas y los países del BRICS no se agota en cuestiones comerciales. La anexión de Crimea por parte de Rusia ha profundizado la grieta entre Moscú y Occidente a la vez que fortalece los lazos entre Rusia y China (Singh, 2014). Beijing ha respaldado de forma efectiva la anexión, así como la permanencia de Rusia en Ucrania oriental.

El conflicto es mucho más profundo de lo que están dispuestos a admitir numerosos observadores de Occidente. Los artífices de las políticas occidentales presupusieron durante décadas que el resto del mundo, incluidas Rusia y China, terminaría a la larga por converger políticamente con las potencias transatlánticas; sin embargo, Rusia, China y otros países emergentes se ven cada vez más defraudados por la doble vara de un Occidente que los excluye. Obviamente, hoy los decisores políticos de Washington y Bruselas no desean que se les recuerden las brutales violaciones de la ley internacional en las que incurrió la administración de George W. Bush. En el pasado, Moscú advirtió más de una vez que las reiteradas intervenciones occidentales en Kosovo, Serbia, Iraq y Libia socavarían la ley internacional, pero todo fue en vano (Lukin, 2014). Condenar a Rusia mientras se toleran violaciones de la ley internacional en el

bando político propio es una posición hipócrita que no ayuda demasiado a conservar la credibilidad en las relaciones internacionales.

Stevens (2014) no es optimista en su análisis de la situación actual: dos actores de importancia clave en el bloque del BRICS –el presidente chino Xi Jinping y el presidente ruso Vladimir Putin– no vislumbran un futuro conjunto con Occidente. Lejos de ello, han optado por competir con las viejas potencias:

No hace mucho, los artífices de las políticas occidentales daban por sentado que China y Rusia se inclinarían a la larga por ser como “nosotros”. China se desarrollaría como un actor responsable en el orden internacional existente, en tanto que Rusia, aunque con pasos en falso, vería su futuro en la integración con Europa. Pero Xi y Putin han tomado por un rumbo distinto. El mundo está despertando de sus sueños posmodernos sobre la gobernanza global para encontrarse una vez más en una era de competencia entre grandes potencias. (Stevens, 2014)

La incapacidad de los decisores políticos occidentales para tomar en consideración modelos económicos y políticos distintos del capitalismo y la democracia –no para Occidente, sino para otros países– se les ha vuelto en contra. Henry Kissinger advirtió hace poco que la demonización de Putin es una coartada para encubrir la ausencia de una política, e instó a evitar la actitud de “tratar a Rusia como un caso aberrante que requiere una paciente enseñanza de las reglas de conducta dictadas por Washington” (Kissinger, 2014).

Resulta difícil discernir si las políticas occidentales son el fruto de la incapacidad o el resultado de una estrategia. Algunos observadores señalan que el responsable de la crisis actual no es Putin sino Occidente. De acuerdo con John Mearsheimer, “Estados Unidos y sus aliados europeos comparten el grueso de la responsabilidad por la crisis” (Mearsheimer, 2014, p. 77). La estrategia expansionista de la UE forma parte de lo que Mearsheimer denomina “triple paquete de políticas occidentales”: ampliación de la OTAN, expansión de la UE y promoción de la democracia (ibíd., p. 80).

Sin embargo, los efectos son claros: lejos de encaminarse hacia la unificación, el mundo tiende a dividirse. El resultado es una nueva rivalidad, como observó

11. Una tercera opción sería el reconocimiento mutuo de estándares, que resultaría sencillo pero también requiere voluntad política. El queso europeo podría venderse en Estados Unidos y la carne vacuna estadounidense podría venderse en la UE. En vista de cómo ha transcurrido hasta ahora el debate en torno al TTIP, esta alternativa parece improbable.

Jaswant Singh, exministro de defensa, finanzas y relaciones exteriores de la India. De acuerdo con Singh (2014), “la democracia liberal propia de Occidente, que esperaba reinar triunfante, ha encontrado un nuevo rival en el capitalismo autoritario de Putin, similar al de China”.

Entonces, ¿cómo podrían responder los países del BRICS a los procesos delineados más arriba? Hay dos rumbos potenciales. El primero consistiría en forjar una alianza contra la destrucción del sistema de comercio multilateral. Los BRICS, junto con las economías en desarrollo de África, Asia y América Latina, podrían conformar un grupo que apunte a revitalizar la OMC. Su plataforma sería la gobernanza económica global, en particular la regulación multilateral del comercio. Sin embargo, la factibilidad de tal acción concertada es escasa. Todo indica que los países del BRICS no han unificado tanto su política (económica) exterior como para impulsar una campaña de este tipo. Incluso si lo hubieran hecho, es posible que carezcan de capacidad suficiente para forzar el retorno de Estados Unidos (y la UE) a Ginebra.

La segunda opción es mucho menos optimista, pero bastante más realista. En un mundo multipolar que se caracteriza por su escasa voluntad de cooperación, los países del BRICS tal vez no tengan otra alternativa que impulsar sus propios proyectos políticos. El resultado inevitable es una carrera de alianzas. Claro que algo de esto ya ha comenzado a ocurrir. Rusia no quiere que Ucrania se asocie a la UE. China está atrayendo a sus vecinos en la clara expectativa de formar y liderar un bloque asiático. Brasil y Sudáfrica se ven a sí mismos como potencias en legítimo ejercicio del liderazgo regional. En cuanto a la India, carente de vecinos dispuestos a cooperar, es la única excepción en este juego.

La creciente división entre Estados Unidos y los países del BRICS no se limita a cuestiones comerciales. En 2014, los BRICS comenzaron a crear sus propios servicios financieros: el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) y el Acuerdo Contingente de Reservas (ACR). El primero compite con el Banco Mundial en la financiación de proyectos para el desarrollo; el segundo es una herramienta para suministrar liquidez en caso de crisis financiera, y por ende un competidor directo del FMI (Eichengreen, 2014).

Huelga decir que es imposible evaluar los efectos de estas dos instituciones pocas semanas después de su fundación. Barry Eichengreen (2014) estima que los efectos del NBD serán moderadamente positivos, pero no cree que el ACR resulte contundente porque lo ve como un “simbolismo vacío”. Tal vez esta herramienta financiera sea demasiado pequeña para los países del BRICS, en particular para China, pero con el tiempo el bloque podría contemplar el uso de su fondo monetario para ayudar a terceros países en problemas. En unos pocos años, los países en desarrollo podrían optar entre los préstamos del FMI y los del ACR. El FMI no perdería su dominio transatlántico, pero al menos habría una competencia sistémica entre los dos fondos. Aunque aún no es posible vaticinar la evolución del NBD y el ACR, la creación de ambas entidades refleja un persistente malestar de los BRICS respecto de las instituciones existentes de gobernanza global, así como la renuencia de los poderes establecidos a implementar cambios estructurales significativos.

7. Conclusión

La política comercial se ha repolitizado en gran escala durante los últimos años. Los economistas especializados en comercio internacional lamentan este rumbo de los acontecimientos. La solución ideal —una regulación multilateral del comercio— ha sido reemplazada por opciones de menor calidad. La renuencia de los países de la OCDE a continuar con la liberalización de los intercambios comerciales puede encontrar explicación en un perceptible endurecimiento del sentimiento popular contra el libre comercio.¹² En otras palabras, los costos políticos de una mayor liberalización son tan altos que los dirigentes prefieren abstenerse de hacer planteos de escaso rédito político que los lleven a confrontar con una opinión pública interna cada vez más escéptica.

Desde el punto de vista de los politólogos, la preocupación fundamental es el olvido de las lecciones políticas que dejaron los años 30. Ha regresado el comercio discriminatorio, que puede redundar en mayor conflicto y menor cooperación en las relaciones

12. *Financial Times*, 1–2 de marzo de 2014, p. 9.

internacionales. Ninguna de las grandes potencias demuestra un interés explícito en promover el sistema de comercio multilateral. La geopolítica ha reemplazado al consenso posterior a 1945 en materia de política comercial.

Por muy peligroso y lamentable que sea este rumbo de los acontecimientos, los debates internos de las principales economías no permiten abrigar grandes esperanzas de que se revisen las estrategias. La economía mundial se encamina hacia la formación de bloques hostiles. Estados Unidos se siente más cómodo con sus coaliciones de países afines que con la promoción del multilateralismo (Stevens, 2013). Washington ha demostrado una y otra vez que su escala de preferencias –enfoques unilaterales en primer lugar, coaliciones en segundo lugar y multilateralismo como último recurso– no favorece las nociones de “liderazgo colectivo” ni otros conceptos posmodernos de responsabilidad compartida en regímenes globales.

Estados Unidos y sus aliados olvidan que sus políticas encerradas y egoístas pueden generar violentos contragolpes. Los países del BRICS están resueltos a crear sus propios regímenes de comercio y finanzas, y no corresponde culparlos de un juego cuyas reglas ellos no pueden determinar. Ni los miembros del BRICS ni otros países en desarrollo y mercados emergentes tienen más alternativa que prepararse para un futuro incierto en materia de regulación comercial y financiera.

Recomendaciones de políticas a seguir

- El sistema de comercio multilateral se enfrenta a la competencia sistémica de los acuerdos preferenciales. Los decisores políticos deberían abstenerse de crear bloques económicos cerrados para dedicarse en cambio a concluir la Ronda de Doha. Por muy ilusoria o ingenua que suene esta recomendación, la aparente alternativa a la OMC –el comercio preferencial– acarrea costos considerables y solo puede conducir a una balcanización de la regulación comercial.
- Los proyectos megarregionales son especialmente riesgosos para los países en desarrollo. Dado el ineludible requisito de documentar el origen de los productos e insumos, es muy probable que los países en desarrollo queden excluidos de las redes internacionales de producción, aun si son competitivos. Las empresas de esos países podrían ver seriamente dañadas sus perspectivas de participación en el comercio internacional a causa de las restricciones de origen impuestas por los acuerdos megarregionales. Los proyectos que involucran a Estados Unidos –el Tratado de Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP) y el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TTP)– deberían evitar las estrictas reglas de origen que se aplicaron en anteriores proyectos liderados por Estados Unidos, como el NAFTA.
- El debate sobre los acuerdos preferenciales suele hacer hincapié en la dimensión económica de la discriminación comercial. Sin embargo, los artifices de las políticas europeas deberían evaluar especialmente el costo político de excluir a los BRICS –así como a otros países emergentes y en desarrollo– de las nuevas formas de regulación.
- Los acuerdos megarregionales podrían abrirse a todos los miembros de la OMC, pero ni siquiera esa opción resulta plausible. Es difícil imaginar que China acepte incorporarse a un acuerdo sellado sin la intervención de Beijing. Sumarse a un “trato consumado” es una alternativa políticamente inaceptable para la mayoría de los tomadores de decisiones de los países en desarrollo.
- Los países en desarrollo y los mercados emergentes, incluidos los BRICS, ya han comenzado a prepararse para una nueva fase de confrontación en las relaciones económicas internacionales. Es ilusorio esperar que esas economías se mantengan leales a la OMC si la UE y Estados Unidos optan por desertar de las soluciones multilaterales.
- Con el tiempo, los países del BRICS apuntarán a consolidar la influencia sobre sus vecinos. El actual conflicto de Ucrania podría marcar el comienzo de una nueva fase en el juego de poder regional. A medida que Estados Unidos y la UE insistan en ampliar sus esferas de influencia, los países del BRICS difícilmente se queden atrás, contemplando la escena con temor reverencial.



- Es muy improbable que haya un progreso significativo de la regulación multilateral a corto o mediano plazo, tanto en el comercio como en las finanzas. Ni el G20 ni las demás instituciones establecidas de gobernanza global, como el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial de Comercio, cuentan hoy con un alto nivel de apoyo político en sus países miembros. Puesto que ni el FMI ni la OMC tienen poder suficiente para avanzar sin apoyo político, los países del BRICS necesitan desarrollar sus propias alternativas, aun cuando no sean óptimas.

- Si los países en desarrollo y los mercados emergentes crean sus propios esquemas de cooperación, es recomendable que aprendan de la Alemania decimonónica y de la experiencia europea de posguerra. Una profunda integración regional demanda el establecimiento de al menos una unión aduanera. Las formas más superficiales de cooperación, como los acuerdos de libre comercio, rara vez permiten consolidar la integración. Cualquier país soberano puede sumarse a múltiples acuerdos de comercio preferencial, pero ninguno puede integrar más de una unión aduanera.



Referencias

- Balassa, Bela. 1961.** *The Theory of Economic Integration*. Homewood (Illinois): Richard Irwin.
- 1987. "Economic Integration". En *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. Vol. 2, E to J, editado por John Eatwell, Murray Milgate y Peter Newman, 43–47. Londres/Basingstoke: Macmillan.
- Beck, Nils y Renate Ohr. 2014.** "Das transatlantische Freihandelsabkommen: Relativierung von Chancen und Risiken". *Wirtschaftsdienst* 5: 344–51.
- Dieter, Heribert. 2004.** "Ursprungsregeln in Freihandelszonen: Protektionismus durch die Hintertür". SWP Study 9, Stiftung Wissenschaft und Politik, marzo.
- 2013. "Die G-20 und der Schiffbruch multilateraler Kooperation". *Neue Zürcher Zeitung*, 18 de septiembre.
- 2014a. "Das Bali-Abkommen: Ein positiver, aber zu kleiner Schritt". *ifo Schnelldienst* 67(3): 16–18.
- 2014b. "Die scheinheilige EU". *Neue Zürcher Zeitung*, 11 de marzo.
- 2014c. "The Virtue of Free-Trade Unilateralism". *Wall Street Journal*, 10 de septiembre. <<http://online.wsj.com/articles/the-virtue-of-free-trade-unilateralism-1410287668>>.
- Eichengreen, Barry. 2014.** "Banking on the BRICS". *Project Syndicate*, 13 de agosto. <<http://www.project-syndicate.org/commentary/barry-eichengreen-is-bullish-on-the-group-s-new-development-bank--but-not-on-its-contingent-reserve-arrangement>>.
- Ikenberry, John. 2008.** "The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?". *Foreign Affairs* (enero/febrero). <<http://www.foreignaffairs.com/articles/63042/g-john-ikenberry/the-rise-of-china-and-the-future-of-the-west>>.
- Kissinger, Henry. 2014.** "The Right Outcome for Ukraine". *Washington Post*, 6 de marzo.
- Lukin, Alexander. 2014.** "What the Kremlin Is Thinking". *Foreign Affairs* 93(4): 85–93.
- Mearsheimer, John J. 2014.** "Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin". *Foreign Affairs* 93(5): 77–89.
- Siebert, Horst, Rolf Langhammer y Daniel Piaggio. 1996.** "TAFTA: Fuelling Trade Discrimination or Global Liberalisation?". Kiel Working Paper no. 720, enero.
- Singh, Jaswant. 2014.** "The Silence of the BRICS". *Project Syndicate*, 27 de agosto. <<http://www.project-syndicate.org/commentary/jaswant-singh-criticizes-global-powers--weak-response-to-russia-s-actions-in-ukraine>>.
- Stevens, Philip. 2013.** "Trade Trumps Missiles in Today's Global Power Plays: China Is Waking Up to the Fact It Is Left Behind as the West Clings to Economic Power". *Financial Times*, 21 de noviembre. <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/69fc0970-51f8-11e3-adfa-00144feabdc0.html#axzz3DTKnFOBR>>.
- 2014. "What Xi and Putin Really Think about the West". *Financial Times*, 6 de junio.
- Stiglitz, Joseph. 2013.** "The Free-Trade Charade". *Project Syndicate*, 4 de julio. <<http://www.project-syndicate.org/commentary/transatlantic-and-transpacific-free-trade-trouble-by-joseph-e--stiglitz>>.



Sobre el autor

Heribert Dieter es investigador en el German Institute for International and Security Affairs, y profesor visitante de Economía Política Internacional en Zeppelin University, Lake Constance. heribert.dieter@swp-berlin.org

Traducción: Lilia Mosconi

Fundación Friedrich Ebert | Política Global y Desarrollo
Hiroshimastrasse 28 | 10785 Berlín | Alemania

Responsable:
Hubert René Schillinger | Director, FES Ginebra
Stefan Pantekoek | Dialogue on Globalization

Teléfono: +49-30-269-35-7462 | Fax: +49-30-269-35-9246
<http://www.fes.de/GPol/en>

Para solicitar publicaciones:
Christiane.Heun@fes.de

Política Global y Desarrollo

El departamento de Política Global y Desarrollo de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) fomenta el diálogo entre el Norte y el Sur y promueve el debate público y político sobre asuntos internacionales en Alemania y Europa. Por medio de esta plataforma de discusiones y consultas, queremos llamar la atención sobre las interdependencias globales, desarrollando escenarios para tendencias futuras y formulando recomendaciones de políticas. Este documento es parte del proyecto «Construction sites of the Global Economy» a working line of the Working Group on Global Issues (AGGF) de la FES, a cargo de Stefan Pantekoek, Stefan.Pantekoek@fes.de.

Dialogue on Globalization

Como parte del trabajo internacional de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Dialogue on Globalization enriquece el debate sobre globalización y gobernanza global. El programa se basa en la premisa de que –a través de un enfoque político inclusivo y sensible– la globalización puede ser conducida hacia una dirección que promueva la paz, la democracia y la justicia social. El programa se apoya intensamente en la red internacional de la FES, una institución alemana sin fines de lucro que está comprometida con los principios de la democracia social y que cuenta con oficinas, proyectos y socios en más de 100 países. Dialogue on Globalization se dirige a los activistas y líderes que actúan tanto en los países en desarrollo como en las partes industrializadas del mundo. El programa es coordinado por la oficina central de la Fundación Friedrich Ebert en Berlín y por las oficinas de la FES en Nueva York y en Ginebra. www.fes-globalization.org.

Se prohíbe el uso comercial de los medios publicados por la Fundación Friedrich Ebert (FES) sin un consentimiento escrito de la FES.



ISBN
978-3-95861-313-3