



TAFTA
Argumentos para un
Área Abierta de Libre
Comercio Transatlántico

Jaime García-Legaz
Joseph Quinlan

Prólogo de
José María Aznar

TAFTA

Argumentos para un Área Abierta de Libre Comercio Transatlántico

**Jaime García-Legaz
Joseph Quinlan**

**Prólogo de
José María Aznar**

© FAES Fundación para el análisis y los estudios sociales

Autores:

Jaime García-Legaz Ponce, secretario de Estado de Comercio, Ministerio de Economía y Competitividad, España.

Joseph Quinlan, director ejecutivo y jefe de Estrategia de Mercado de US Trust, Bank of America Private Wealth Management.

Coordinador: Antonio Sosa

Traducción: Estefanía Pipino

Maquetación: Paloma Cuesta

Ilustración de portada: © 123rf

ISBN: 978-84-92561-23-0

Depósito legal: M-15925-2013

Impreso en España / Printed in Spain



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



GOBIERNO
DE ESPAÑA
MINISTERIO
DE EDUCACIÓN, CULTURA
Y DEPORTE

ÍNDICE

Prólogo de JOSÉ MARÍA AZNAR

Es la hora de reforzar el vínculo atlántico	9
---	---

1. DEFINICIÓN DEL TAFTA 15

El vínculo de civilizaciones entre Estados Unidos y Europa	15
---	----

Qué es el TAFTA	18
---------------------------	----

El establecimiento de un mercado transatlántico libre de barreras	18
--	----

La eliminación de barreras al comercio transatlántico	23
---	----

Qué no es el TAFTA	34
------------------------------	----

No es solo una Área de Libre Comercio: es un ALC y un acuerdo OMC+	34
---	----

No es un club exclusivo para las naciones ricas	36
---	----

No es un sustituto de otros foros multilaterales o proyectos regionales	37
--	----

El marco cambiante de la cooperación transatlántica . . .	40
La Nueva Agenda Transatlántica	41
La Asociación Económica Transatlántica	42
El marco para el desarrollo de la integración económica transatlántica	44
El Consejo Económico Transatlántico	45
Incrementar la cooperación transatlántica hoy	50

2. LA ECONOMÍA TRANSATLÁNTICA: DEMASIADO GRANDE PARA CAER 53

Lazos que unen: ¿hasta qué punto está integrada la economía transatlántica?	59
Producción de las filiales en el extranjero	60
Activos de las filiales en el extranjero	61
Empleo de las filiales	62
Investigación y desarrollo (I+D) de las filiales en el extranjero	64
Ventas de las filiales en el extranjero	66
Beneficios de las filiales en el extranjero	67
El fortalecimiento de la economía transatlántica	70
Disputas comerciales pendientes	75

3. LA ECONOMÍA TRANSATLÁNTICA EN UN MUNDO MULTIPOLAR 77

Las réplicas de la crisis financiera global	78
El auge del "Resto" y desafíos para la asociación transatlántica	82
Los nuevos power-brokers financieros y la batalla por el talento	92
Globalizarse: los cazados se convierten en cazadores	96

La siguiente fase de la globalización: <i>made in China</i> , Turquía, Brasil, Rusia...	99
Un mundo feliz	101
4. CÓMO ELIMINAR LAS BARRERAS TRANSATLÁNTICAS Y CONVERTIR EL TAFTA EN UNA REALIDAD	107
Se necesita liderazgo político	107
Referencias del TAFTA	109
La implantación del TAFTA	111
Garantizar la implantación eficaz de los acuerdos TAFTA	111
Garantizar el cumplimiento eficaz de los acuerdos TAFTA	114
Eliminación de las barreras arancelarias	115
Barreras no arancelarias	121
Las medidas no arancelarias en la frontera	122
Las medidas no arancelarias tras la frontera	122
Ubicación de las barreras: el sistema de protección de triple muro	123
El primer muro de protección: control del Estado sobre la IED entrante	124
El segundo muro de protección: control del Estado	126
El tercer muro de protección: regulaciones asimétricas	128
Barreras normativas al comercio y la inversión	131
Eliminar las barreras horizontales	136
Medidas de defensa del comercio: medidas de salvaguardia, <i>antidumping</i> y antisubvenciones	136
Obstáculos técnicos al comercio: un acuerdo OTC+ TAFTA	140
Acceso al mercado	140

Contratación pública	141
Normas reguladoras	164
Comercio seguro	208
Servicios profesionales	213
Protección de la inversión	218
Comercio electrónico	219
Derechos de propiedad intelectual	225
Indicaciones geográficas	234
Gobierno corporativo y normas contables	235
La eliminación de las barreras verticales, sector por sector	250
La industria de la automoción	251
Servicios de Telecomunicaciones	257
Servicios financieros	271
Servicios de aviación	293
Los sectores cultural y audiovisual	311

5. LOS BENEFICIOS DEL ESTABLECIMIENTO DEL TAFTA . . . 313

Evaluación de los beneficios potenciales de una mayor integración transatlántica	313
Estudio del Instituto Universitario Europeo	315
El estudio del CEPR	316
El informe de la OCDE	319
El Informe ECORYS	327
El informe del ECIPE	331
El informe del CTR	335

PRÓLOGO

ES LA HORA DE REFORZAR EL VÍNCULO ATLÁNTICO

En el mundo actual, la prosperidad, la libertad y la democracia no pueden comprenderse sin la participación de Estados Unidos y Europa. Además de lazos históricos, culturales, humanos y afectivos, compartimos valores comunes que son esenciales para nuestras sociedades: la defensa de las libertades individuales, los derechos humanos, la democracia, la defensa de la paz. Cuanto más unidos hemos estado, nuestras sociedades han progresado más y han ayudado al mundo a conjurar las amenazas del nazismo y del comunismo. Ello es evidente hoy en día en el área de la seguridad donde, juntos, somos la mejor garantía para nuestra libertad y la de nuestros aliados.

La profunda crisis económica que vivimos a ambos lados del Atlántico ha puesto de manifiesto la importancia de la economía transatlántica en el contexto global y ha demostrado hasta qué punto las economías europea y americana están integradas y la relevancia que esta relación tiene para nuestras sociedades. Con más del 50% del PIB mundial y el 30% del comercio mundial, Estados Unidos y Europa son, el uno para el otro, los socios comerciales más impor-

tantes. Cada día la economía transatlántica intercambia 2.000 millones de euros en bienes y servicios. Europa y Estados Unidos son los primeros inversores y los primeros generadores de empleos.

La relación transatlántica es fuerte y goza de buena salud. En los últimos años, los avances tecnológicos han acercado aún más nuestras sociedades y puesto en valor nuestras aspiraciones comunes de paz y prosperidad, y, en términos absolutos y relativos, nuestras economías nunca han estado tan interrelacionadas y nunca se ha beneficiado tanta gente de ello. Es por esta razón que la presente crisis económica y el propósito de su superación deben ser un motivo de impulso para una mayor integración y para un reforzamiento del vínculo transatlántico en el área económica, que signifique un acuerdo de libre comercio como su piedra angular.

Este acuerdo generaría importantes beneficios en términos de PIB para ambas partes, pero, sobre todo, implicaría importantes beneficios para consumidores y para trabajadores. Con medidas regulatorias acertadas se generarían importantes beneficios en sectores como la energía, las telecomunicaciones, las finanzas o los servicios en general; se fomentaría la innovación, y la creatividad de nuestras sociedades supondría un motor de progreso para todos los ciudadanos.

Además, una integración económica entre ambos lados del Atlántico no solo afectaría a las relaciones entre Estados Unidos y Europa, sino que conllevaría un posicionamiento de cara a otros conjuntos políticos y económicos emergentes. En las

últimas décadas, el centro de gravedad de la economía mundial se ha desplazado hacia el Pacífico, al incorporarse países como China o la India a la economía globalizada. Ante la pujanza de las economías asiáticas, la mejor alternativa es ser más eficiente y más competitivo, y un bloque transatlántico supondría un reequilibrio geoestratégico cuyas implicaciones irían mucho más allá de las puramente económicas.

Juntos, Europa y Estados Unidos, por nuestra relevancia mundial, podremos generar estándares tecnológicos y ser la referencia mundial en multitud de campos. Y no solo eso, cuanto más fuerte sea el vínculo transatlántico, mayor será nuestra proyección en términos de valores de democracia y de libertad sobre terceros países. A ellos se les ofrecería la participación en este atractivo mercado condicionándola a su apertura democrática y a su compromiso con los valores comunes existentes.

La presente propuesta no aboga por un simple tratado de libre comercio. Va mucho más allá. Pretende reducir las barreras de todo tipo, no solo las comerciales, busca homogeneizar regulaciones, incrementar los reconocimientos mutuos de estándares, reconocer derechos de propiedad intelectual, desregular y liberalizar servicios para crear mercados más eficientes y fomentar el libre intercambio de personas, servicios y bienes entre ambas orillas del Atlántico. Así, los estrechos lazos históricos entre EE.UU. y Europa dejarían de tener las actuales y obsoletas barreras comerciales y lograríamos una mayor integración económica atlántica. El trabajo, ambicioso por sus objetivos, no peca

de idealismo. Por ello, este trabajo especifica las áreas concretas de mejora e identifica las modificaciones regulatorias que se precisan. Básicamente es un manual para quien esté dispuesto a asumir el liderazgo de esta idea.

La alternativa de mantener la situación actual no es una opción válida. El Atlántico pierde peso ante el Pacífico y el mundo se encuentra ante vertiginosos procesos de cambio geoestratégico que redefinirán los equilibrios políticos, ante los cuales Europa y Estados Unidos deberíamos tener una posición común. Si perdemos el impulso y el tren de la historia, corremos el riesgo de que nuestras respectivas sociedades no se identifiquen como aliados estratégicos y vean nuestra relación como una asociación táctica, solo útil cuando existan intereses comunes.

En el año 2006, FAES ya propuso un Área Atlántica de Prosperidad¹. En este segundo informe, se amplía, se precisa y se concreta la estrategia de crecimiento conjunto, reforzando todo aquello que nos une, en un momento en el que es más necesario que nunca trabajar para que el siglo XXI no haga que nuestra capacidad común de influencia disminuya ante el ascenso de nuevos poderes o coaliciones. Ello conllevará trabajar en otros ámbitos, no solo en el económico, para buscar acuerdos y socios adicionales fuera de nuestras tradicionales áreas geográficas.

¹ Fundación FAES (2006), *Por un Área Atlántica de Prosperidad Abierta*. https://www.fundacionfaes.org/record_file/filename/3047/POR_UN_AREA_ATLANTICA_DE_PROSPERIDAD_i.pdf

Una integración económica es, por tanto, un refuerzo de nuestros lazos que servirá para proyectar unos valores y mantener una influencia global, además de generar empleo y ser un motor de crecimiento económico.

En 1930, la crisis económica motivó que numerosos países establecieran medidas proteccionistas que sumieron al mundo en una depresión y redujeron los niveles de prosperidad. Aprendamos del pasado y abramos nuestras respectivas economías. A los dirigentes políticos se les juzga no solo por su gestión, sino que la historia los recuerda también por cómo dejan preparados sus países para afrontar el futuro, y por cómo se enfrentan a los retos de carácter extraordinario.

El área económica transatlántica es una oportunidad histórica para construir el mayor espacio económico de prosperidad en el mundo. Un mercado para más de 700 millones de personas, con posibilidad de abrirse a terceros países, generaría empleo y riqueza y sería una referencia mundial.

Con esta Área Abierta de Libre Comercio Transatlántico, juntos, Estados Unidos y Europa seguiremos siendo la referencia mundial y creando prosperidad y progreso no solo para nuestros ciudadanos, sino para millones de personas en todo el mundo.

José María Aznar

Presidente de la Fundación FAES

1

DEFINICIÓN DEL TAFTA

El vínculo de civilizaciones entre Estados Unidos y Europa

Estados Unidos y Europa no se pueden entender en su totalidad separados el uno del otro: el modelo político americano no podría haber surgido sin el apoyo de las ideas europeas, y Europa en gran parte no habría podido salir libre y democrática de dos guerras mundiales sin el esfuerzo de Estados Unidos. El vínculo transatlántico es, por tanto, parte sustancial de la Unión Europea y Estados Unidos, pues ambos comparten valores, principios y objetivos básicos, y se enfrentan a amenazas similares:

1. Europeos y estadounidenses comparten ideales fundamentales como la democracia, el respeto por los derechos humanos, la libertad individual, la libertad económica y el Estado de derecho.
2. Tanto los europeos como los estadounidenses se enfrentan a la amenaza del terrorismo islamista. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra EE.UU., los atentados del 11 de marzo de 2004 contra España, los ataques

del 7 de julio de 2005 contra el Reino Unido, los diversos atentados en 2005² contra Turquía, y los recientes ataques terroristas de 2012 contra funcionarios americanos en el Norte de África, han generado un consenso entre las naciones desarrolladas: la forma más eficaz de enfrentarse a la amenaza terrorista es colectivamente.

3. Europeos y estadounidenses comparten las mismas preocupaciones por los desafíos a los que se enfrenta la humanidad a nivel global, como la pobreza o las pandemias.
4. La crisis financiera que comenzó en 2007 ha tenido efectos dramáticos en EE.UU. y la UE. La mayor parte del resto del mundo ha logrado retomar el camino del crecimiento estable y la creación de empleo. En 2012 la expresión “crisis económica” solo se utilizaba de forma habitual en EE.UU. y la UE, pero no en China, ni en la India ni en la mayoría de las naciones emergentes.

Durante la Cumbre UE-EE.UU. de 2007, los líderes políticos de ambas regiones mostraron su acuerdo en la inmensa importancia de este vínculo de civilizaciones. Declararon que la economía transatlántica existente se encontraba “en la vanguardia de la globalización”, lo que ratificaba la arraigada naturaleza del vínculo atlántico:

Estados Unidos y la Unión Europea son, cada uno, el socio económico más importante del otro, algo que refleja los

² Se debe recordar que Turquía ya está negociando su acceso a la Unión Europea.

lazos históricos existentes entre ambos así como una amplia variedad de valores fundamentales comunes, como la importancia de la libre empresa, el Estado de derecho, los derechos de propiedad intelectual, el libre comercio, la libre competencia y la protección de la salud, la seguridad y el medio ambiente de nuestros ciudadanos y trabajadores.³

La relación transatlántica también es una asociación interdependiente para el liderazgo económico global: la economía combinada de la UE y EE.UU. representa más de la mitad del PIB mundial en términos de valor y algo menos de la mitad del PIB mundial en términos de poder adquisitivo, lo que convierte el área transatlántica en el mercado más próspero e influyente del mundo.⁴

Sin embargo, la deriva atlántica, cuando se vuelve políticamente relevante, debilita tanto a la UE como a EE.UU., especialmente en un mundo cada vez más interconectado y cambiante. Según un informe elaborado por el Centro de Relaciones Transatlánticas (CTR), “a medida que la globalización avanza y los mercados emergentes crecen” el área transatlántica, que comprende a la UE y a EE.UU., se trasladará de “una posición de preeminencia a una de predominancia,

³ Cumbre UE-EE.UU. (2007), “The Framework for Advancing Transatlantic Economic Integration between the United States of America and the European Union”, <http://www.state.gov/p/eur/rls/or/130772.htm> (4 de feb. de 2011).

⁴ Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University (2011), *The Transatlantic Economy, 2011: Annual Survey of Jobs, Trade, and Investment between the United States and Europe*, http://transatlantic.sais-jhu.edu/bin/s/s/te_2011.pdf (4 de feb. de 2011).

todavía considerable pero menos abrumadora que en el pasado”.⁵ La convergencia económica transatlántica, que se basa en el advenimiento y desarrollo de un *comercio e inversión libre de barreras* entre la UE y EE.UU., impediría esta tendencia y fortalecería la economía transatlántica de una forma que no tiene precedentes en la historia.

Qué es el TAFTA

El establecimiento de un mercado transatlántico libre de barreras

El establecimiento de un área de comercio e inversión libre de barreras entre la UE y EE.UU., que hemos denominado TAFTA (área transatlántica de libre comercio, según sus siglas en inglés), traería aparejada la libre circulación de bienes, servicios, capitales y conocimiento entre ambas orillas del Atlántico. El objetivo de dicho acuerdo es obtener un nivel de integración económica aún mayor en el área transatlántica. Una integración económica total entre la UE y EE.UU. daría como resultado un mercado transatlántico libre de barreras⁶ de más de 700 millones de personas, la mayoría de las cuales son relativamente prósperas y cultas en comparación con el resto del mundo.

⁵ *Ibíd.*

⁶ Erika Mann (2003), “The Transatlantic Market: A leitmotiv for economic cooperation,” borrador, noviembre, p. 21.

Con el fin de poder establecer el TAFTA, proponemos la eliminación de todos los obstáculos normativos arancelarios y no arancelarios para el funcionamiento libre y transparente del mercado transatlántico. En este sentido, creemos que las personas responsables de la formulación de políticas a ambos lados del Atlántico deben identificar y eliminar estos obstáculos y distorsiones para el tráfico transatlántico, así como intentar impedir el establecimiento de nuevas barreras contra terceros países. El propósito último es vincular el área transatlántica, es decir la UE y EE.UU., al área más amplia de prosperidad global, que se ha visto aumentada año tras año gracias a la globalización económica. El proyecto para establecer el TAFTA se basa en la firme convicción de que la prosperidad transatlántica y la prosperidad global se alimentan entre sí generando un ciclo mutuamente beneficioso.

Un acuerdo político de alto nivel entre la UE y EE.UU. sería la forma apropiada de formalizar el TAFTA. Un nuevo acuerdo de asociación entre la UE y EE.UU., más que meramente entre Estados miembros de la UE y EE.UU., es, por tanto, necesario para consolidar la relación transatlántica, gestionar su desarrollo cooperativamente y fomentar una mayor y continua participación de los legisladores de ambas orillas del Atlántico.

La puesta en marcha del TAFTA requeriría:

1. La *identificación de barreras* en la economía transatlántica; esto debe hacerse tanto horizontalmente como sector por sector.⁷

⁷ El capítulo 4 profundiza en este tema.

2. La *elaboración de un plan de acción* que incluya propuestas detalladas y específicas para eliminar las barreras identificadas, tanto sector por sector como de forma general. El plan de acción debería incluir:

- Un calendario concreto para la eliminación de barreras y el establecimiento del TAFTA.⁸
- Acciones y etapas concretas para cada área, con sus respectivas fechas límite y parámetros de referencia frente a los cuales medir el progreso a medio plazo.
- Diálogos y nuevos mecanismos de consulta específicos para cada área entre reguladores de la UE y de EE.UU.
- Una hoja de ruta a largo plazo que profile el plan de acción para la puesta en marcha del TAFTA.
- Una estructura institucional para la supervisión política. Junto con la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos (USTR) y la Comisión Europea, las reuniones del Consejo Económico Transatlántico (CET)⁹

⁸ En su informe de 2008, *Completing the Transatlantic Market*, la Transatlantic Partnership Network (TPN) contemplaba 2015 como fecha límite general para completar el mercado transatlántico. La TPN sostiene que “una fecha límite centrará los diferentes esfuerzos dedicados a profundizar la relación transatlántica económica mediante la creación de una rendición de cuentas burocrática y política”. El último informe de la TPN se puede encontrar en: <http://www.tpononline.org/pdf/TPN%20Completing%20the%20Transatlantic%20Market%20-%20Second%20Annual%20Report.pdf> (4 de feb. de 2013).

⁹ La naturaleza y metas del CET se explican en la tercera parte de este capítulo, “El marco cambiante de la cooperación transatlántica”.

deberían ser las estructuras institucionales que supervisen la implantación del TAFTA.

- Mecanismos de retroalimentación para ayudar al proceso de reforma normativa; el objetivo sería generar un diálogo productivo y continuo entre las instituciones gubernamentales, los legisladores, las empresas y otras partes interesadas mientras las reformas normativas se estén introduciendo, adoptando, enmendando o rechazando.

Algunos académicos consideran que los formuladores de las políticas de la UE y de EE.UU. no deberían olvidar otras inquietudes que a menudo se plantean con respecto al proyecto de una mayor integración económica transatlántica. Dichas inquietudes suelen tener que ver con temas como el déficit exterior, el tipo de cambio euro-dólar y el estado de la relación comercial transatlántica (es decir, si está “equilibrada o desequilibrada”)¹⁰.

Consideramos que, aunque importantes en sí mismas, las inquietudes antes mencionadas, en última instancia, no proceden en un debate sobre el TAFTA. El establecimiento del TAFTA no requiere la coordinación del tipo de cambio euro-dólar ni la armonización de las políticas fiscales y monetarias de la UE y EE.UU. Incluso si el tipo de cambio euro-dólar se coordinase, los resultados serían en gran parte ineficaces o, incluso, contraproducentes. Las alteraciones del tipo de cambio transatlántico ejercen un impacto desigual a ambas orillas debido

¹⁰ Cfr. Daniel Gros y Thomas Mayer (2005), ‘All Quiet on the Transatlantic Front? Deficits, Imbalances and the Transatlantic Economy’, en Hamilton y Quinlan (eds.), *op. cit.*

a la fuerte integración de la actividad corporativa y a la importancia de las inversiones intra-empresariales y el comercio entre partes relacionadas.

Lo que es más importante, y ya como una cuestión de principios, el poder de la competencia normativa y de las políticas hace que los ciudadanos estén más protegidos frente a las políticas nocivas del gobierno. Lo mismo se puede decir de las políticas fiscales. Si la competencia fiscal es la norma dentro de la UE, entonces también deberá ser la norma en una comunidad transatlántica libre de barreras.

Es por ello que resulta importante destacar que el TAFTA implica la competencia institucional en tipos de cambio, política monetaria, política fiscal y servicios públicos, a fin de que los bienes públicos se puedan suministrar y financiar, al mayor grado posible, de acuerdo con las preferencias de los individuos. De manera similar, la competencia entre las divisas y sus bancos centrales ayudaría a dichas monedas a permanecer en el buen camino. Además, la competencia institucional adapta el sector público a las múltiples opciones de ciudadanos de diversas inclinaciones que viven en diferentes localidades. En esencia, es probable que el tipo de competencia institucional involucrada en el TAFTA generase resultados similares al efecto Tiebout.¹¹

¹¹ Charles Tiebout (1956), "A Pure Theory of Local Public Expenditures," *Journal of Political Economy*, n° 54, pgs. 416-424. Tiebout argumenta que si los ciudadanos pudieran elegir entre una serie de comunidades, con sus diferentes niveles de servicios públicos y, en consecuencia, sus diferentes niveles impositivos, los mencionados ciudadanos, al escoger donde vivir, actuarían en consecuencia con su forma de pensar. Algunos elegirán bajos niveles de impuestos y servicios, y otros, altos niveles.

El Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Crecimiento y Empleo básicamente comparte este enfoque para un futuro Mercado Transatlántico libre de barreras. Su último informe, publicado en junio de 2012, concluye que un Acuerdo de Libre Comercio de gran alcance y ambicioso entre la UE y EE.UU. –que solo es una parte de la propuesta aún más ambiciosa que nosotros apoyamos– maximizaría sus efectos positivos en el crecimiento y el empleo.

La eliminación de barreras al comercio transatlántico

1) Barreras arancelarias

Las barreras comerciales tradicionales generalmente son el resultado de aranceles y cuotas o restricciones cuantitativas (RC).

Estas barreras se pueden abordar fácilmente con un Acuerdo de Libre Comercio, que es uno de los instrumentos legales contemplados por el GATT para promover el libre comercio.

De hecho, tanto la UE como EE.UU. han firmado acuerdos de libre comercio con muchos otros países como una forma pragmática de dismantelar barreras comerciales y de inversión, ya que la Agenda comercial multilateral parece congelada tras el fracaso de varias reuniones ministeriales dentro de la Ronda de Doha.

2) Barreras normativas

Sin embargo, las barreras más perjudiciales para el comercio y la inversión transatlántica no tienen que ver

con los aranceles o las RC, sino con las barreras normativas.

Las barreras normativas comerciales son normas establecidas por el gobierno para conseguir objetivos concretos, como garantizar la calidad de ciertos productos (por ejemplo, seguridad alimentaria), el mantenimiento de normas y estándares (por ejemplo, títulos universitarios), o la estabilidad del sistema financiero, pero que sin embargo pueden perjudicar el comercio y la inversión internacional.

A menudo surgen conflictos comerciales entre los países desarrollados como resultado de diferencias normativas significativas en un sector específico, como la utilización de Organismos Genéticamente Modificados (OGM) o el uso de hormonas para criar ganado.

Como resultado de las leyes nacionales adoptadas democráticamente en áreas políticamente delicadas, la naturaleza de las barreras comerciales normativas es a la vez no tradicional y no discriminatoria. Se supone que el verdadero objetivo de las regulaciones no debería ser la discriminación de un producto o servicio a causa de su país de origen, sino más bien que los gobiernos consiguieran ciertos fines legítimos.

Sin embargo, el hecho de que dichos fines puedan ser legítimos y que las barreras normativas no discriminen según el origen del producto o la nacionalidad del proveedor del servicio, no quiere decir que no obstruyan el tráfico de los operadores económicos transatlánticos, en ocasiones

innecesariamente. En la actualidad, las barreras normativas resultado de regulaciones divergentes representan los obstáculos más significativos al libre flujo del comercio y la inversión entre la UE y EE.UU. Por esta razón, el establecimiento del TAFTA representa la mitigación y, cuando sea posible, la eliminación, de este último y más reciente tipo de barrera comercial, la *barrera normativa*.

Lejos de ser algo sencillo, la supresión de las barreras normativas es, de hecho, un asunto muy complejo y complicado. Las regulaciones nacionales responden a las prioridades políticas nacionales y se adoptan de conformidad con procedimientos legislativos democráticos. Los objetivos de estas normativas desvelan la forma en que funciona la sociedad y cómo entiende la relación entre el individuo y el gobierno. Las normativas nacionales también reflejan la experiencia histórica de una sociedad, su situación actual y sus expectativas con respecto al futuro. En este sentido, resulta sencillo entender por qué las diferencias normativas entre la UE y EE.UU. han sido y seguirán siendo difíciles de resolver: dicha divergencia se encuentra profundamente arraigada en las experiencias y tradiciones específicas de cada país.

Sin embargo, a pesar de que puedan producirse fricciones normativas de este tipo, tanto la UE como EE.UU. representan el núcleo fundamental del mundo occidental. Comparten valores y tradiciones en mucho mayor medida de lo que lo hacen otras regiones con ellos y, como han crecido a partir de raíces culturales comunes, sus formas de vida están inevitablemente unidas. Por ello, la reforma nor-

mativa transatlántica siempre será posible, aún si continúa siendo complicada.

El único prerequisite verdaderamente necesario para que dicha reforma normativa se pueda dar es que haya un alto nivel de compromiso político por parte tanto de la UE como de EE.UU. Sin la existencia y desarrollo de un apoyo político de alto nivel, todas las iniciativas para lograr una mayor armonía entre los marcos normativos de la UE y EE.UU. serán infructuosas.

3) La eliminación de las barreras normativas

Como ya se ha comentado, para establecer el TAFTA es necesario que los formuladores de las políticas (1) identifiquen las barreras normativas al comercio y la inversión y (2) preparen un plan de acción que detalle cómo suprimir dichas barreras. Con el fin de conseguir estos objetivos, los formuladores de las políticas deberán comenzar por preparar un inventario de las barreras existentes y, subsiguientemente, implantar un plan de acción que tenga en cuenta los problemas y detalles específicos e inherentes a cada una de las barreras identificadas.

Resulta importante destacar, sin embargo, que los formuladores de las políticas no deberían limitar la identificación de barreras comerciales transatlánticas a un mero listado de áreas predeterminadas. Los formuladores de las políticas a ambos lados del Atlántico deberían esforzarse por enunciar las prioridades, los principios y los criterios que se usarán al elegir qué barreras comerciales merecen ser estudiadas

y reformadas. Estas prioridades y principios podrían introducirse entonces en un plan de acción en continua evolución.

Una vez que las barreras al comercio transatlántico hayan sido debidamente identificadas, se utilizarían dos conjuntos generales de instrumentos políticos para conseguir su supresión y evitar el establecimiento de nuevas barreras. Estos instrumentos podrían considerarse como los futuros pilares de un “Puente Regulatorio” entre la UE y EE.UU.¹²

Uno de los conjuntos de instrumentos se utilizaría para reducir o eliminar las barreras al comercio transatlántico existentes *en la actualidad*, mientras que el otro conjunto se utilizaría para garantizar que las regulaciones *futuras* no creen barreras innecesarias.

- Las medidas proactivas diseñadas para eliminar o mitigar las *barreras normativas existentes*, perjudiciales para el comercio y la inversión transatlántica, incluyen:
 - Negociar acuerdos de mutuo reconocimiento con el fin último de establecer normas internacionales.
 - Aplicar principios normativos comunes en la legislación.
 - Desarrollar conversaciones entre los legisladores y reguladores de la UE y EE.UU.
 - Mantener sesiones regulares de intercambio de consultas e información.

¹² Algunas personas han esgrimido razones para apoyar “algo parecido a una Iniciativa de Asociación Normativa” para así eliminar barreras regulatorias. Cfr. Peterson et. al. (2005), *op. cit.*

- Armonizar los regímenes normativos divergentes, pero únicamente como instrumento de último recurso.
- Las medidas preventivas diseñadas para evitar el establecimiento de *barreras normativas futuras* al comercio y la inversión transatlántica, incluyen:
 - Desarrollar principios normativos transatlánticos conjuntamente, que incluyan principios tanto generales como específicos para cada sector.
 - Crear un mecanismo permanente de diálogo entre los legisladores y reguladores de la UE y EE.UU.
 - Establecer procedimientos de alerta temprana para las iniciativas normativas nacionales que puedan dificultar los flujos comerciales transatlánticos.
 - Reforzar la cooperación sobre cuestiones vitales en los foros internacionales, como la OCDE.
 - Evaluación del impacto de la legislación reguladora nacional sobre el comercio bilateral.

La iniciativa TAFTA recomienda tener un enfoque flexible sobre la cooperación normativa transatlántica basada en la mutua confianza entre la UE y EE.UU.; obviamente se deberán usar enfoques diferentes para las diferentes áreas y sectores. Al referirse a las *barreras verticales* del comercio, como las divergencias normativas en la industria automovilística, seguramente el mejor enfoque lo constituya el reconocimiento mutuo de las regulaciones (junto con una declaración de equivalencia de la legislación). Al considerar las *barreras horizontales*, como la divergencia reguladora en las normas

contables, sería preferible el establecimiento de organismos transatlánticos de asesoría normativa nuevos e independientes, que operarían sobre la base de intereses comunes transatlánticos y buscarían desarrollar normas reguladoras internacionales.

4) Lograr la convergencia normativa

La armonización de los estándares normativos sobre la base del modelo de mercado único de la UE no resulta un enfoque realista para la mayor parte de sectores e industrias europeas y estadounidenses. La aproximación acelerada de los marcos normativos de la UE y EE.UU. y el refuerzo de la coordinación normativa transatlántica es, en cambio, la forma apropiada de establecer el TAFTA.

Se suele creer que existen diferencias fundamentales entre el enfoque normativo europeo y el estadounidense, como en el caso de la protección al consumidor y la seguridad alimentaria. En consecuencia, se considera que la convergencia normativa entre la UE y EE.UU. es un proyecto a medio o incluso a largo plazo. Sin embargo, no hay pruebas que sugieran que existe una diferencia fundamental entre la forma en que los ciudadanos de los Estados miembros de la UE y los de EE.UU. entienden la legislación normativa, incluida la legislación relacionada con la protección al consumidor y con la seguridad alimentaria. Por el contrario, la historia reciente muestra que existe sobrada base para que ambas regiones alcancen acuerdos sobre convergencia normativa.

Se debe reiterar que la convergencia normativa transatlántica no significa que las instituciones normativas nacionales vayan a perder poderes para regular en materia nacional. La idea que subyace tras la convergencia normativa transatlántica es, más bien, diseñar procedimientos que permitan a las instituciones normativas de la UE y de EE.UU. salvaguardar los objetivos normativos nacionales sin provocar restricciones indebidas en el trabajo llevado a cabo por las empresas transatlánticas. La convergencia en dicho procedimiento aumentaría en gran medida los flujos de comercio e inversión transatlánticos, en beneficio de tanto la UE como de EE.UU.

La puesta en marcha acelerada de las medidas en materia normativa puede adoptar dos formas:

- La convergencia *ex ante* se puede aplicar con éxito en las áreas donde las políticas y marcos normativos permanezcan en una fase temprana de desarrollo, como los datos *online* y la protección de la privacidad. La formulación de principios reguladores comunes y el establecimiento de mecanismos de alerta temprana constituyen la esencia de este enfoque.
- La convergencia *ex post* se puede aplicar con éxito en las áreas que ya estén altamente reguladas, como el sector farmacéutico o financiero. El reconocimiento mutuo de normas reguladoras entre la UE y EE.UU. y el establecimiento de mecanismos de coordinación y consulta transatlántica, con la participación de reguladores y legisladores de ambos lados del Atlántico, constituyen la esencia de este enfoque.

Para conseguir el reconocimiento mutuo de las normas reguladoras, así como la convergencia normativa entre la UE y EE.UU., los formuladores de las políticas de ambas orillas tendrán que realizar un esfuerzo sostenido. Los formuladores de las políticas tendrán que encontrar la forma de revigorizar el diálogo político transatlántico mediante la inclusión de todas las instituciones y partes interesadas pertinentes de la UE y de EE.UU. que tengan interés en avanzar hacia el TAFTA. Con este fin, los formuladores de las políticas deberían dedicar más recursos al estudio de transacciones comerciales transatlánticas: cómo interactúan las empresas de la UE y de EE.UU., cómo se entrelazan las economías de la UE y de EE.UU., y cómo, ocasionalmente, chocan.

Otras barreras

Independientemente de los progresos logrados con las barreras no tradicionales (es decir, con las barreras reguladoras), aún existen otras barreras discriminatorias. Dichas barreras¹³ también obstaculizan el completo desarrollo del mercado transatlántico, a pesar de que su importancia es relativamente menor si se compara con las barreras normativas no tradicionales.

Dichas barreras pueden mitigar o incluso viciar el progreso logrado por las reformas reguladoras. Por ejemplo, si se alcanzara un acuerdo de reconocimiento mutuo sobre las normas de titulación para una ocupación concreta,

¹³ Otros ejemplos de barreras tradicionales y discriminatorias incluyen exigencias de nacionalidad o de residencia para los comerciantes extranjeros y restricciones al capital extranjero.

pero se mantuviera la exigencia de nacionalidad o residencia para las personas que quisieran ofrecer el servicio relacionado con la titulación en cuestión, la utilidad de ese acuerdo de reconocimiento mutuo se vería considerablemente atenuada, por decirlo suavemente.

Para garantizar la eficacia del Puente Normativo, los partidarios del TAFTA tendrían que complementar la iniciativa presionando por un compromiso mutuo entre la UE y EE.UU. para eliminar o reducir las restricciones al capital extranjero y las demandas de residencia y nacionalidad.

Con respecto al comercio de productos, las barreras tradicionales más importantes entre la UE y EE.UU. radican en el sector agrario, muy políticamente sensible. No se debe olvidar la importancia de conseguir una mayor convergencia reguladora transatlántica en este sector, dado su peso relativo en ambas economías y su impacto en el nivel de vida. El desarrollo continuado de la relación atlántica en su conjunto se encuentra ligado al progreso de la cooperación atlántica en este sector concreto. La razón principal es que el progreso en este campo tendría el efecto de dejar absolutamente claros los compromisos de ambas partes para lograr una mayor integración transatlántica en todas las áreas.

Además, los partidarios del TAFTA deberían proponer la eliminación o la reducción significativa de las barreras tradicionales existentes entre la UE y EE.UU., por una parte, y con terceros países, por otra. La eliminación o reducción de dichas barreras se llevaría a cabo de acuerdo con el principio

de la nación más favorecida (NMF) de la OMC.¹⁴ A pesar de que el TAFTA, sin lugar a dudas, conduciría a una relación especial entre la UE y EE.UU., no implicaría una relación preferencial o exclusiva, al estar abierto a terceras partes.

Otras barreras conocidas como *medidas de defensa del comercio*, entre las que se incluyen los derechos antidumping, los derechos compensatorios o antisubvención y las medidas de salvaguarda del comercio, han pasado a sustituir a los aranceles en el campo del proteccionismo. Las medidas de defensa del comercio, que son herramientas necesarias de las autoridades comerciales para impedir y reaccionar a las prácticas comerciales ilegales, ahora también representan un porcentaje significativo del coste de las políticas proteccionistas. Una forma eficaz y políticamente visible de reducir el riesgo de que se produzcan conflictos comerciales –o incluso batallas– entre la UE y EE.UU. sería establecer una prohibición sobre el uso de dichas medidas con una base bilateral. Dicha prohibición encajaría en el marco más amplio de refuerzo de la cooperación económica UE-EE.UU, que es la base del TAFTA.

En última instancia, el establecimiento del TAFTA requerirá la consolidación del marco institucional y jurisdiccional del Consejo Económico Transatlántico, la expansión del apoyo y la

¹⁴ El principio de NMF (nación más favorecida) aplica los niveles arancelarios más bajos que un país miembro de la OMC le cobra a otro; se requiere que los miembros de la OMC extiendan la categoría de NMF a todos los demás miembros de la OMC. Según la OMC, el principio de NMF se basa en la idea de que “los países no pueden normalmente establecer discriminaciones entre sus diversos interlocutores comerciales”.

participación del sector privado, la adopción de mecanismos de alerta temprana que permitan a los formuladores de las políticas de la UE y de EE.UU. detectar conflictos normativos potenciales y desactivarlos en un plazo de tiempo adecuado, la implantación de mecanismos de coordinación entre la UE y EE.UU. en los foros multilaterales y el aumento del desarrollo de la dimensión comunitaria en la UE.

Qué no es el TAFTA

No es solo una Área de Libre Comercio: es un ALC y un acuerdo OMC+

El propósito del TAFTA no solo es establecer un área transatlántica de libre comercio de productos y servicios o crear una unión de aduanas. El proyecto del TAFTA es una iniciativa dirigida a aumentar los flujos de comercio e inversión entre la UE y EE.UU. principalmente a través de la reducción o eliminación de las barreras transatlánticas tradicionales (aranceles y cuotas) y no tradicionales (es decir, divergencias en las normas reguladoras) a las que la UE y EE.UU. se tienen que enfrentar al sortear el tráfico entre ambas regiones. La meta última del TAFTA es la total integración económica entre la UE y EE.UU.

En teoría, nada podría detener a la UE y EE.UU. si simplemente quisieran establecer un área transatlántica de libre comercio (ALC) de productos y servicios; el establecimiento de un ALC es ciertamente una opción –una buena opción– según el

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Pero mientras que un ALC transatlántico de productos y servicios seguramente conseguiría eliminar algunas de las barreras tradicionales existentes entre la UE y EE.UU., como los aranceles y las cuotas, no lograría suprimir las barreras más perjudiciales de todas: las barreras no tradicionales consecuencia de las normas y reglas divergentes; básicamente se incluirían razones de seguridad nacional, datos divergentes y niveles de protección del consumidor y la parcialidad de las normas de adquisición nacional, por mencionar solo algunas.

Por estas razones, la adopción de un ALC entre la UE y EE.UU. sería insuficiente para promover el establecimiento de un área transatlántica libre de barreras para productos, servicios y capitales. Un acuerdo OMC+, compatible con las normas de la OMC, sería el complemento perfecto para un ALC entre la UE y EE.UU.

Así, lo ideal sería que el establecimiento del TAFTA cubriera el terreno que un hipotético ALC entre la UE y EE.UU. no cubriera. El objeto del TAFTA es dismantelar todas las barreras reguladoras transatlánticas, y son precisamente estas barreras las que permanecerían intactas en el caso de un ALC transatlántico no complementado con un acuerdo OMC+. ¹⁵

¹⁵ También debería mencionarse que todas las propuestas del TAFTA sobre reformas normativas son totalmente compatibles con las normas de la OMC sobre esta cuestión (por ejemplo, el Artículo 6 del Acuerdo de Obstáculos Técnicos al comercio (OTC), o el Artículo VII del AGCS, sobre acuerdos de reconocimiento mutuo).

No es un club exclusivo para las naciones ricas

Con el fin de evitar las ineficiencias derivadas de la desviación comercial y garantizar que el TAFTA evolucione hasta ser una comunidad abierta, más que un club exclusivo, los formuladores de las políticas deberían intentar buscar una aplicación novedosa del principio de nación más favorecida (NMF) que permitiera participar en el TAFTA a cualquier otro país que así lo quisiera, siempre que estuviera dispuesto y preparado para cumplir las condiciones establecidas por la UE y EE.UU. De esta forma, ningún país se vería forzado a enfrentarse a nuevas barreras discriminatorias *como resultado* del establecimiento del TAFTA. Los requisitos de participación en el TAFTA serían públicos, transparentes y no discriminatorios. Los Estados capaces de cumplir los requisitos establecidos, automáticamente tendrían derecho a unirse.

Los países que participaran en el TAFTA se beneficiarían de los mercados abiertos tanto de la UE como de EE.UU., y de cualquier acuerdo de libre comercio preexistente entre *la UE o EE.UU. y cualquier otro país* se podría ampliar para incluir a *ambos* socios atlánticos en el acuerdo preexistente. Esto sería el equivalente a que la UE y EE.UU. ofrecieran al resto del mundo una “súper-Doha”.

Dado que el TAFTA funcionaría sobre la base de una norma de pertenencia inclusiva e indefinida, su establecimiento y desarrollo en el área transatlántica gradualmente redundaría en beneficio de diversas economías en todo el mundo.

No es un sustituto de otros foros multilaterales o proyectos regionales

El proyecto para establecer el TAFTA no incluye rechazar o debilitar los mecanismos o iniciativas institucionales que ya estén en marcha. En su lugar, el proyecto del TAFTA busca incluir estas estructuras ya existentes revitalizándolas y añadiéndoles iniciativas adicionales cuando fuera necesario. En otras palabras, el objeto del TAFTA es imbuir de un nuevo impulso político a las estructuras transatlánticas existentes.

El proyecto TAFTA también supone un impulso renovado para el multilateralismo. En este sentido, cualquier progreso conseguido por la UE y EE.UU. en la agenda TAFTA tendrá una influencia positiva en la próxima ronda de negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo. El proyecto TAFTA y el proceso de negociación de la OMC tendrían una relación complementaria, representarían cada uno un elemento bien diferenciado en el camino hacia la liberalización e integración del comercio.

Además de la OMC, el proyecto TAFTA también busca ampliar el marco institucional de las relaciones UE-EE.UU. a través del fortalecimiento del Consejo Económico Transatlántico (CET). Junto con la USTR y la Comisión Europea, el CET seguramente se convertiría en la institución clave para el desarrollo del TAFTA, ya que tiene la capacidad de reclutar el apoyo de expertos de alto nivel y de actores destacados de la esfera empresarial, académica y política al servicio de la cooperación económica entre la UE y EE.UU.

Las diversas conversaciones transatlánticas en curso, sobre todo el Diálogo Empresarial Transatlántico (TABD),¹⁶ también desempeñarían un papel importante en el desarrollo del TAFTA. Dichas conversaciones incluyen el Diálogo Transatlántico del Consumidor (TACD),¹⁷ el Diálogo Transatlántico de los Legisladores (TLD),¹⁸ el Diálogo Transatlántico Laboral (TALD),¹⁹ el Diálogo Transatlántico para el Medio Ambiente (TAED),²⁰ el Diálogo Transatlántico para el Desarrollo (TADD),²¹ y la Red Transatlántica de Políticas (TPN).²² Estas conversaciones pueden jugar un papel fundamental en el asesoramiento de la comisión de alto nivel formada para elaborar el *plan de acción* del TAFTA.

El proyecto para establecer el TAFTA también fortalecería el programa de la UE “Europa 2020” (y viceversa).²³ El éxito de

¹⁶ Consulte información relativa al TABD (TransAtlantic Business Dialogue) en <http://www.tabd.com/> (4 de feb. de 2013).

¹⁷ Consulte información relativa al TACD (TransAtlantic Consumer Dialogue) en <http://tacd.org/> (4 de feb. de 2013).

¹⁸ Consulte información relativa al TLD (Transatlantic Legislators' Dialogue) en http://www.europarl.europa.eu/intcoop/tld/default_en.htm (4 de feb. de 2013).

¹⁹ Consulte información relativa al TALD (TransAtlantic Labour Dialogue) en <http://streitcouncil.org/index.php?page=transatlantic-labour-dialogue-tald> (4 de feb. de 2013).

²⁰ Consulte información relativa al TAED (Transatlantic Environment Dialogue) en <http://streitcouncil.org/index.php?page=transatlantic-environment-dialogue-taed> (4 de feb. de 2013).

²¹ Consulte información relativa al TADD (Transatlantic Development Dialogue) en http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/eu_us_roadmap_food_security_en.pdf (4 de feb. de 2013).

²² Consulte información relativa al TPN (Transatlantic Policy Network) en <http://www.tpnonline.org> (4 de feb. de 2013).

²³ Consulte información relativa a Europa 2020 en http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm (4 de feb. de 2013).

Europa 2020 podría incluso considerarse un importante prerequisite para el establecimiento del TAFTA, dado que la revalorización de la economía de la UE –el objetivo de Europa 2020– indudablemente estimularía la economía transatlántica.²⁴ En 2010, el Consejo Europeo declaró que Europa 2020 ayudaría a Europa a “recuperarse de la crisis y salir fortalecida de ella, tanto internamente como a nivel internacional”.²⁵

Además, la revitalización del vínculo transatlántico podría ayudar a que Europa se pusiera a la par de EE.UU. en términos de productividad. La investigación que la OCDE ha llevado a cabo sobre esta cuestión sugiere que la liberalización de los mercados de productos y la eliminación de las barreras comerciales, en última instancia, se traduce en mayores niveles de productividad. Un impulso de este tipo, sobre todo en esta época, sería especialmente bienvenido en Europa. Por el contrario, las decisiones políticas que bloquean las fusiones y adquisiciones (F&A) transatlánticas e intraeuropeas son todo lo contrario a lo que se necesita.²⁶ La prosperidad continuada de la UE o de

²⁴ Creemos que el “Informe de evolución sobre Europa 2020” de 2010, elaborado por la Comisión Europea, presenta la estrategia correcta para que la UE mejore su rendimiento económico. El informe está disponible en http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/1_es_annexe_part1.pdf (4 de feb. de 2013).

²⁵ Las conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2010 se pueden encontrar en http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council_conclusion_17_june_en.pdf (4 de feb. de 2013).

²⁶ Ejemplos pasados de decisiones de este tipo pueden ser la interferencia del gobierno francés en una oferta de adquisición de Pepsico (una multinacional estadounidense) a Danone (una empresa francesa), o la interferencia del Banco de Italia en una oferta de adquisición del BBVA (un banco multinacional español) al italiano Banca Nazionale del Lavoro. Al mismo tiempo, las prácticas comerciales de terceros países también afectan al rendimiento de las empresas de la UE, pero no comentaremos sobre esta amplia y compleja cuestión en el presente informe.

EE.UU. está inevitablemente ligada a la prosperidad de ambos. En este sentido, el establecimiento de un puente transatlántico para la productividad constituye un enfoque mucho más realista para las relaciones comerciales entre la UE y EE.UU. que las teorías de “contrapeso” y los debates para incitar polémicas tipo “Europa contra Estados Unidos”.

La renovación del crecimiento en Europa también facilitaría la implantación de la agenda multilateral. Abrir mercados a otros países inevitablemente provoca la reasignación de los recursos: destrucción de empleo seguido de la creación de empleo. Pero en una economía europea que crezca más rápidamente, los rápidos y repentinos choques de la reasignación de recursos serían más fáciles de absorber.

De esta forma, el TAFTA revitalizaría la confianza económica transatlántica y se alzaría como un importante símbolo del compromiso mutuo de la UE y EE.UU. por la liberalización económica y la cooperación normativa. Como un acuerdo económico nuevo y sin precedentes, el TAFTA también disfrutaría de un estatus político de alta visibilidad y sería una demostración continua ante el mundo de la indestructible afinidad existente entre las naciones de Europa y Estados Unidos.

El marco cambiante de la cooperación transatlántica

El refuerzo de las relaciones económicas ha figurado en la agenda bilateral de la UE y EE.UU. los últimos veinte años. Durante este tiempo, la UE y EE.UU. han adoptado una se-

rie de acuerdos formales dirigidos a aumentar la cooperación transatlántica.

La Nueva Agenda Transatlántica

En diciembre de 1995, la Cumbre UE-EE.UU. presentaba la Nueva Agenda Transatlántica (NAT) dirigida a fortalecer las relaciones económicas mutuas, crear nuevos puentes transatlánticos y ampliar el comercio global. La NAT proporcionaba un marco nuevo y sin precedentes que permitía a la UE y a EE.UU. trasladarse de la consulta conjunta a la acción conjunta en cuatro grandes áreas: (1) comercio global; (2) desafíos globales; (3) promoción de la paz, la estabilidad, la democracia y el desarrollo; y (4) divergencias transatlánticas. Según las palabras de su acuerdo fundacional, la NAT buscaba “crear un Nuevo Mercado Transatlántico mediante la reducción o eliminación progresiva de las barreras que impiden el flujo de bienes, servicios y capitales entre [la UE y EE.UU.]”.²⁷

La NAT y el Plan de Acción Conjunto UE-EE.UU. que la acompaña,²⁸ también establecían una estructura de diálogo de nivel sénior que permitía que ambas regiones se embarcaran en una serie de esfuerzos específicos de cooperación y creasen varios diálogos institucionales.²⁹ El Diálogo Comercial Transatlántico

²⁷ La declaración conjunta de la NAT está disponible en <http://www.eurunion.org/partner/agenda.htm> (4 de feb. de 2013).

²⁸ La declaración conjunta del Plan de Acción Conjunto UE-EE.UU. está disponible en <http://www.eurunion.org/partner/actplan.htm> y en www.eeas.europa.eu/us/docs/joint_eu_us_action_plan_95_en.pdf. (4 de feb. de 2013)

²⁹ Relaciones US-EU. United States misión to the European Union, disponible en http://useu.usmission.gov/transatlantic_relations.html (4 de feb. de 2013).

(TABD), por ejemplo, es un grupo privado encabezado por un consejero delegado establecido por la UE y EE.UU. en 1995 como parte de las conversaciones de la NAT. El TABD ofrecía a los negocios a ambos lados del Atlántico un foro donde promover una mayor integración económica y un medio en el que poder presentar recomendaciones concretas de políticas al Departamento de Comercio de EE.UU. y a la Comisión Europea.

La Asociación Económica Transatlántica

Durante la Cumbre UE-EE.UU de 1998, ambas partes trataron de dar un nuevo impulso a la NAT presentando la Asociación Económica Transatlántica (TEP).³⁰

La adopción de la TEP permitió que la UE y EE.UU. intensificaran sus esfuerzos para reducir y eliminar las barreras transatlánticas gracias a una mayor cooperación entre las agencias reguladoras de cada región. Esto fue posible porque la UE y EE.UU. se centraron en las iniciativas conjuntas en áreas donde ya existía buena voluntad por ambas partes y donde las ganancias mutuas tenían el potencial de ser sustanciosas, como en los mercados financieros.

En noviembre de 1998, la Comisión Europea y EE.UU. adoptaron un programa de trabajo renovable titulado Plan de Acción de la TEP.³¹ Este documento identificaba áreas para

³⁰ La declaración conjunta de la TEP está disponible en <http://www.eurunion.org/partner/summit/Summit9805/econpart.htm> (4 de feb. de 2013).

³¹ El texto del Plan de Acción de la TEP está disponible en http://eeas.europa.eu/us/docs/trans_econ_partner_11_98_en.pdf (4 de feb. de 2013).

la acción común sobre una base tanto bilateral como multilateral. Algunos elementos de este plan adoptaron la forma de negociaciones comerciales, mientras que otras parecían iniciativas de cooperación.

El Grupo Director de la TEP fue establecido para gestionar las relaciones cotidianas comerciales y de inversión transatlántica; su objetivo general consistía en evitar los conflictos y resolver las fricciones derivadas del comercio. En concreto, el Grupo Director monitorizaba el cumplimiento de los objetivos de la TEP y proporcionaba un foro horizontal para la consulta bilateral y la alerta temprana sobre cualquier cuestión de relevancia para el comercio y la inversión. También era responsable de la implantación y desarrollo de la Agenda Económica Positiva (PEA),³² una serie de iniciativas relacionadas con el comercio diseñadas para promover la cooperación transatlántica y aumentar las ganancias del comercio en ambas regiones. Las iniciativas establecidas bajo la PEA incluían la implantación de las Directrices para la Cooperación y Transparencia Reguladora, desarrolladas en 2002, y el Diálogo sobre Mercados Financieros, un foro bilateral para el debate de cuestiones financieras y reguladoras de alta complejidad. En concreto, el Diálogo sobre Mercados Financieros fue el logro más importante de la PEA, ya que estimuló el intercambio entre reguladores de la UE y EE.UU. sobre normas contables y la implantación de los Acuerdos de Capital de Basilea II.

³² Más información sobre la PEA en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/june/tradoc_114066.pdf (4 de feb. de 2013).

El marco para el desarrollo de la integración económica transatlántica

Durante la Cumbre UE-EE.UU. de 2007, los líderes políticos de ambas partes crearon el Marco para el Desarrollo de la Integración Económica Transatlántica entre los Estados Unidos de América y la Unión Europea.³³ En este momento, el Marco es el acuerdo principal entre la UE y EE.UU. para la cooperación e integración transatlántica y, como tal, representa el estándar frente al que actualmente se valora el progreso en cooperación transatlántica.

El Marco contempla una relación transatlántica construida sobre la integración normativa y la prosperidad mutua. En el preámbulo del acuerdo conjunto, los líderes de la UE y EE.UU. reconocen que una mayor cooperación transatlántica generaría toda una serie de beneficios económicos a nivel global y la difusión mundial de los valores económicos occidentales:

[...] una integración económica y un crecimiento transatlántico más profundo beneficiará a nuestros ciudadanos y a la competitividad de nuestras economías, comportará beneficios globales, facilitará el acceso de terceros países al mercado y animará a otros países a adoptar el modelo económico transatlántico de respeto por los derechos de propiedad intelectual, apertura a la inversión, transparencia y previsibilidad de las normas y el valor del libre mercado.³⁴

³³ El Marco, que auspició el establecimiento del Consejo Económico Transatlántico, fue adoptado en abril de 2007 por el Presidente de Estados Unidos, George W. Bush, la presidenta del Consejo Europeo, Angela Merkel, y el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso. La declaración conjunta del Marco está disponible en <http://www.state.gov/p/eur/rls/or/130772.htm> (4 de feb. de 2013).

³⁴ *Ibíd.*

A corto plazo, el Marco insta a los legisladores y formuladores de políticas a aligerar la carga de los gravámenes reguladores transatlánticos. La fórmula establecida por el Marco para “eliminar las barreras al comercio transatlántico” incluye: (1) “racionalizar, reformar y, siempre que sea apropiado, reducir las regulaciones para incrementar el poder del sector privado”; (2) “conseguir una cooperación normativa más eficaz, sistemática y transparente para reducir los costes asociados con la regulación para los consumidores y productores”; (3) “eliminar las diferencias innecesarias entre las regulaciones [de la UE y EE.UU.] para promover la integración económica”; y (4) “reforzar las estructuras existentes para el diálogo transatlántico sobre la cooperación normativa”.³⁵

El Consejo Económico Transatlántico

Con el fin de llevar a cabo la visión plasmada en el Marco, los líderes de la UE y EE.UU. también crearon el Consejo Económico Transatlántico (CET)³⁶ durante la cumbre de 2007. El CET es actualmente la principal institución encargada de tratar la cooperación económica transatlántica, mientras que el Marco, como se mencionó anteriormente, es el acuerdo principal.

La misión general del CET ha sido “supervisar los esfuerzos enunciados en el Marco, con el fin de acelerar el progreso”. El CET es responsable de ayudar y coordinar el trabajo de los reguladores, funcionarios comerciales y formuladores de las

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ Más información sobre el CET en <http://www.state.gov/p/eur/rt/eu/tec/c33255.htm> (4 de feb. de 2013).

políticas a ambos lados del Atlántico, estableciendo prioridades y ayudando a diseñar metodologías para la mitigación de las barreras al comercio transatlántico horizontales y sectoriales (es decir, específicas por industria).

El trabajo del CET es especialmente importante para la integración transatlántica por dos razones. En términos de experiencia técnica, el CET “reúne funcionarios reguladores y encargados de política económica de nivel sénior de la UE y EE.UU. para mantener debates interdisciplinarios y realizar trabajos conjuntos en cuestiones críticas para la integración económica transatlántica”. Y en términos de aprovechar la influencia diplomática y generar impulso a largo plazo, el CET presta un “apoyo y consejo político a importantes iniciativas de cooperación” que se hace indispensable”.³⁷

Además de acelerar los objetivos del Marco “desarrollando sistemas de medida, fijando plazos y metas y monitorizando el progreso”, el CET ha sido encomendado con los siguientes objetivos, entre otros:

1. Adoptar un programa de trabajo formal en consonancia con los objetivos del Marco.
2. Facilitar la acción conjunta y la cooperación entre la UE y EE.UU. así como entre legisladores e interesados.

³⁷ La Declaración Conjunta de la UE y EE.UU., adoptada el 17 de diciembre de 2010, está disponible en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/TEC_Joint_State-ment_12-17-10.pdf (4 de feb. de 2013).

3. Formar un grupo compuesto por personas con experiencia en cuestiones transatlánticas, recurriendo en especial a los jefes de diálogos transatlánticos ya existentes; un grupo de este tipo podría proporcionar información y orientación en las Cumbres UE-EE.UU. sobre las prioridades para conseguir la integración económica transatlántica.
4. Encabezar la preparación de informes anuales para su presentación a los líderes de las Cumbres UE-EE.UU.; dichos informes se encargarían de los “objetivos, sistemas de medida para conseguir estos objetivos, plazos, logros y sectores donde se necesita más progreso”.
5. Revisar la relación económica entre la UE y EE.UU. de forma continuada con el fin de poder maximizar el progreso en los diálogos transatlánticos existentes y considerar la retirada progresiva de aquellos diálogos técnicos que hayan completado su misión o que ya no sean necesarios.
6. Revisar su propio progreso en conseguir los objetivos del Marco al menos de forma semestral.³⁸

Recientemente, el CET también ha seguido un enfoque preventivo para la cooperación reguladora transatlántica que se parece mucho a uno de los pilares del ya mencionado “Puente Normativo”. Durante la quinta reunión del CET de diciembre de 2010, los líderes de la UE y de EE.UU. acordaron que el hecho de garantizar la cooperación transatlántica temprana en

³⁸ Los objetivos del CET se detallan en el acuerdo conjunto del Marco.

áreas y sectores emergentes donde los regímenes y principios normativos aún no hubieran sido totalmente establecidos, o solo hubieran comenzado a ser establecidos, sería una forma eficaz y proactiva de aumentar la cooperación normativa en el presente, así como de evitar, o al menos mitigar, la divergencia normativa no intencionada en el futuro cercano.³⁹ El CET describe este método de cooperación reguladora proactiva y preventiva como *cooperación reguladora anticipada*.

Con este fin, el CET encargó al Foro de Alto Nivel para la Cooperación Reguladora (HLRCF),⁴⁰ una institución transatlántica creada durante la Cumbre UE-EE.UU. de 2005, establecer los principios comunes y las mejores prácticas sobre los cuales poder basar futuras regulaciones. Durante un discurso pronunciado en diciembre de 2010 para el Peterson Institute for International Economics, el comisario de Comercio de la UE y copresidente, Karel De Gucht, recalcó la importancia de que el CET adoptase un enfoque normativo preventivo que se ocupara de las “regulaciones técnicas antes de ser aprobadas como ley”. En efecto, la ventaja concreta del enfoque preventivo para la cooperación reguladora transatlántica es que permite a los formuladores de las políticas de la UE y de EE.UU. identificar y llamar la atención sobre propuestas legislativas potencialmente perjudiciales de cualquiera de las dos regiones antes

³⁹ Véase la anteriormente mencionada Declaración Conjunta de la UE y EE.UU., adoptada el 17 de diciembre de 2010.

⁴⁰ Para más información sobre el HLRCF consultar http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/cooperating-governments/usa/regulatory-cooperation/index_en.htm (4 de feb. de 2013).

de que sean promulgadas en forma de ley. Según De Gucht, que la UE y EE.UU. intentasen “tratar las preocupaciones del otro desde una fase temprana” sería “relativamente más sencillo que tratar de enmendar una norma ya en vigor”.⁴¹

El CET también encargó a la Asociación para la Innovación y Acción (IAP),⁴² un foro de gobierno a gobierno que había creado en 2009, que proporcionase “una dirección de alto nivel para unir los esfuerzos de la UE y EE.UU. para fortalecer la innovación y promocionar la comercialización de tecnologías y sectores emergentes”.⁴³ El CET ha dado instrucciones a la IAP para que concentre sus esfuerzos en tres áreas generales:

1. El desarrollo de políticas de innovación, para “para fomentar actividades productivas y generadoras de crecimiento”.
2. Garantizar el acceso a las materias primas a través de la “cooperación en el área de política comercial e investigación colaborativa, incluyendo el reciclaje y la sustitución”.
3. La promoción del “desarrollo y utilización” de una bioeconomía ecológica.

⁴¹ Para leer una transcripción del discurso, titulado “The International Trade and Investment Policy of the European Union in the Next Decade” <http://www.iie.com/publications/papers/print.cfm?researchid=1732&doc=pub> (4 de feb. de 2013).

⁴² Para más información sobre la IAP por favor visite <http://www.state.gov/p/eur/rt/eu/tec/c34871.htm> (4 de feb. de 2013).

⁴³ Véase la Declaración Conjunta UE-EE. UU., adoptada el 17 de diciembre de 2010.

El CET fue diseñado para que fuera dirigido por un miembro a nivel de gabinete de gobierno de EE.UU. y un miembro de la Comisión Europea. Actualmente está copresidido por Michael Froman, viceasesor de seguridad nacional de EE.UU. para asuntos económicos internacionales, y por Karel De Gucht, comisario de Comercio de la UE.

Incrementar la cooperación transatlántica hoy

La profunda integración actual de la economía transatlántica todavía necesita una infraestructura institucional que esté a su nivel. Si los formuladores de las políticas de la UE y de EE.UU. desean gestionar con éxito la integración económica transatlántica así como profundizarla, primero necesitarán desarrollar sustancialmente la cooperación política transatlántica.

Afortunadamente, como resultado de una variedad de iniciativas y diálogos dirigidos por el CET, los intercambios entre la UE y EE.UU. gradualmente se han vuelto más sistemáticos y productivos. Se ha establecido un diálogo regular entre diversos formuladores de políticas e interlocutores a ambos lados del Atlántico y se están planificando o se han implantado diversas iniciativas de cooperación normativa.

A pesar de estos avances, sin embargo, la agenda de cooperación transatlántica aún no ha logrado generar suficiente impulso político ni en la UE ni en EE.UU. El copresidente del CET, Karel De Gucht, incluso ha declarado que “no quiere *sobrecargar* al CET con expectativas” (énfasis añ-

dido).⁴⁴ Muy al contrario, nosotros creemos que el CET debería ser reformado y ampliado, tanto en lo referente a responsabilidades como a su alcance. Incrementar la importancia del CET sería una de las formas más seguras de aumentar la visibilidad política de la relación económica entre la UE y EE.UU. y que la integración transatlántica adquiriera la importancia que merece.

A medida que se acerca el quinto aniversario del Consejo Económico Transatlántico, los líderes de la UE y de EE.UU. deberían aprovechar la oportunidad para reforzar la relación transatlántica avanzando hacia el TAFTA.

⁴⁴ Véase la transcripción anteriormente citada de su intervención de 2010 titulada “The International Trade and Investment Policy of the European Union in the Next Decade”.

2

LA ECONOMÍA TRANSATLÁNTICA: DEMASIADO GRANDE PARA CAER

Parece estar de moda hablar de que a la asociación transatlántica se le ha pasado su momento. Según este punto de vista, EE.UU. y Europa ya no estarían unidos por valores comunes y objetivos estratégicos y no dispondrían del peso económico para liderar el crecimiento económico global. En su lugar, el entusiasmo gira en torno a los BRIC –Brasil, Rusia, la India y China– y los mercados emergentes en general. Estos últimos, según el consenso, están emplazados a dirigir la economía mundial en el futuro, con EE.UU. y Europa destinados a irles a la zaga.

Para mucha gente, la asociación económica entre EE.UU. y la UE suscita imágenes de la Guerra Fría, una época pasada que ha sido prácticamente relegada al basurero de la historia. Muchos en EE.UU. dieron a Europa por perdida ya en 1981. Ese fue el año en que, por primera vez, las exportaciones de EE.UU. a Asia excedieron las exportaciones de EE.UU. a Europa. Este cambio fundamental en el comercio fue ampliamente difundido por los medios de comunicación y se consideró como la prueba irrefutable de que el crecimiento futuro mundial estaba cambiando de Oeste a Este, o de Europa a Asia. En los años siguien-

tes, esta perspectiva fue reafirmada y reforzada por el implacable auge económico de China, acompañada del dinamismo económico de la emergente Asia. Paralelamente, los decepcionantes resultados económicos de Europa, junto con el aumento de la deuda de su sector público y su decadente capacidad de innovación, prestó credibilidad a la idea de que Asia estaba en auge y Europa en declive. La América corporativa, por tanto, necesitaba desplazar su atención y sus recursos hacia la región de Asia y el Pacífico al tiempo que reducía las relaciones con su socio Atlántico.

Sin embargo, nada de todo esto ha sucedido realmente. Durante las tres últimas décadas, Europa ha permanecido siendo el foco estratégico fundamental de las multinacionales estadounidenses debido al gran mercado de consumidores adinerados y de trabajadores cualificados del que Europa dispone. En el periodo 2000-2010, Europa recibía el 55% de la inversión extranjera directa (IED) total de Estados Unidos.

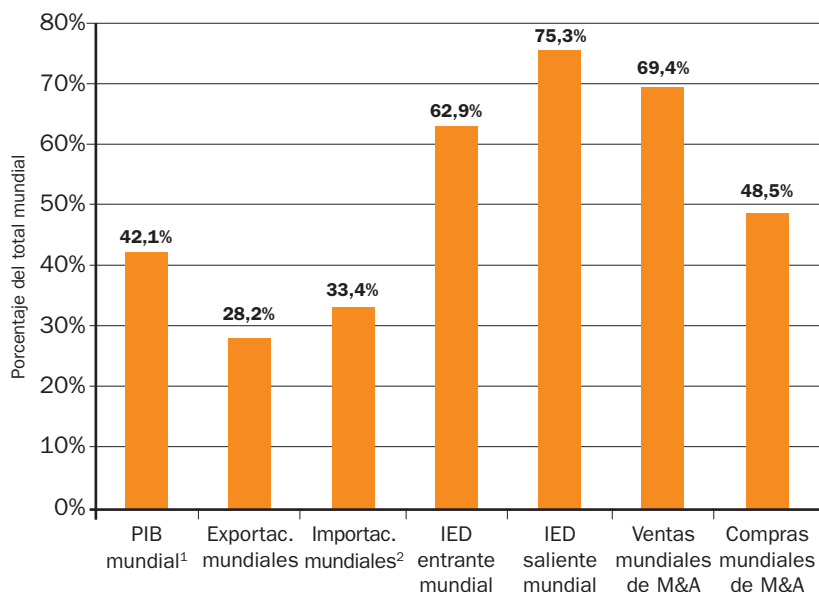
A pesar de lo poco glamurosa que le pueda parecer al ciudadano corriente la economía transatlántica, la economía que abarca el Atlántico es la más grande y poderosa del mundo. En las últimas décadas, ningún par de entidades económicas han estado tan económicamente fusionadas como EE.UU. y Europa: en 2010 formaban una arteria comercial atlántica valorada en aproximadamente 5 billones de dólares.⁴⁵ En 2009,

⁴⁵ [N. del T.] La unidad de medida considerada para la traducción de las cifras ha sido la española, es decir 1 billón = un millón de millones (10^{12}).

EE.UU. y Europa representaban alrededor del 42% del PIB mundial (basado en cálculos sobre la PPA), mientras que sumaban el 28% de las exportaciones mundiales y un tercio de las importaciones mundiales. Asimismo, EE.UU. y Europa juntos representaban el 62,9% de la cantidad de inversión extranjera directa entrante y en torno al 75% de la cantidad de IED saliente. Estas cifras sugieren que la mayor cantidad de IED se encuentra en la economía transatlántica. En efecto, si existe un máximo exponente de la globalización –o de la fusión económica

GRÁFICO 1.

La economía transatlántica frente al resto del mundo



Fuente: ONU, FMI, cifras de 2009

¹ Basado en cálculos sobre la PPA

² Excluyendo comercio de intra-UE, Noruega, Suiza e Islandia

transfronteriza entre dos regiones del mundo—, este se encuentra en la economía atlántica.

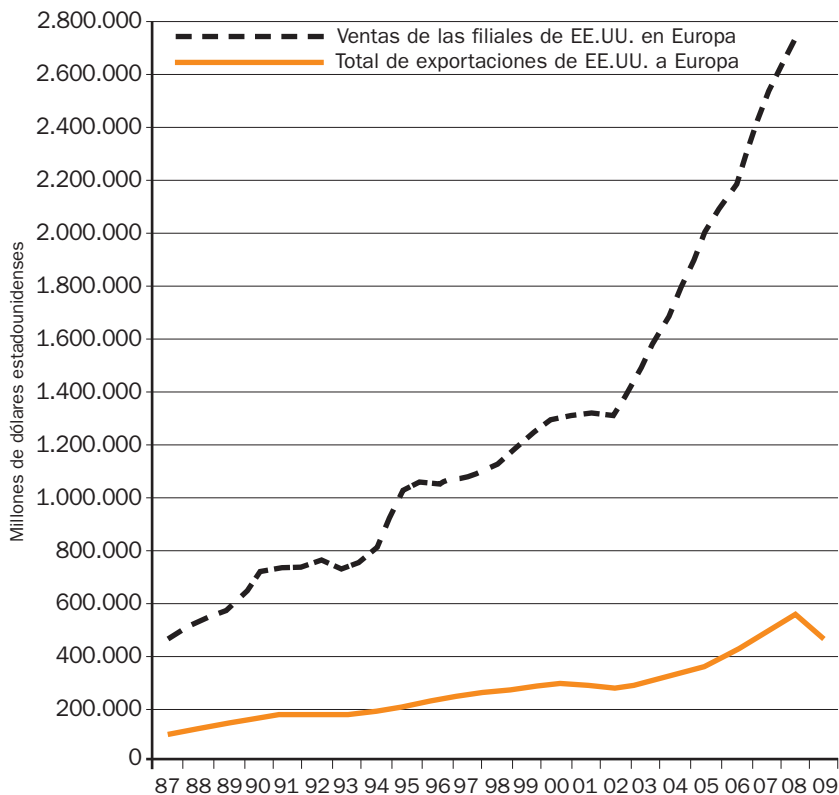
Para muchos, esto puede resultar una sorpresa. Esto se debe a que el sistema de medida que se utiliza para medir el comercio internacional son las operaciones transfronterizas (o exportaciones e importaciones). Durante siglos, las importaciones y exportaciones han sido el baremo estándar del comercio global, y según esta medida, EE.UU. da más importancia a Asia que a Europa; el comercio total entre EE.UU. y Asia alcanzó 1,1 billones de dólares en 2010, comparado con los 568.000 millones de dólares en operaciones comerciales entre EE.UU. y Europa. En ese mismo año, las exportaciones de EE.UU. a Asia fueron un 40% mayor que las exportaciones de EE.UU. a la UE. Por lo tanto, parecería que las cifras y tendencias están claras: EE.UU. tiene mayores intereses comerciales y depende más de la dinámica Asia que de la aletargada Europa.

Sin embargo, un veredicto de este tipo no es necesariamente exacto porque las cifras del comercio estándar son un sistema de medida incompleto para medir el comercio global. Un sistema más exacto y completo debería incluir las cifras de la inversión extranjera directa y las ventas de las filiales en el extranjero. En efecto, las empresas compiten más a menudo a través de la inversión extranjera directa —estableciendo una presencia local en diversos mercados extranjeros— que a través del comercio en condiciones de igualdad.

Como las empresas más globalizadas del mundo, las multinacionales estadounidenses y europeas entregan pro-

GRÁFICO 2.

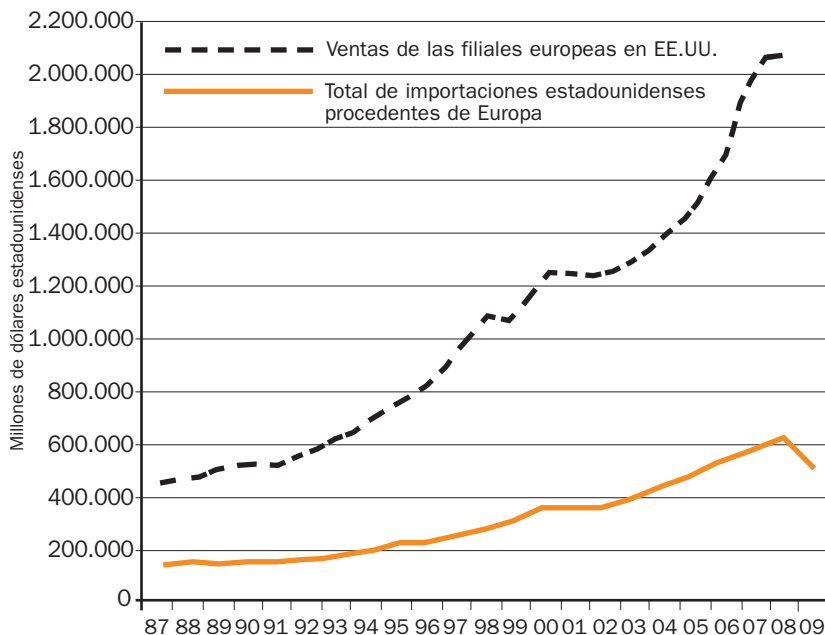
Ventas de filiales de EE.UU. en Europa frente a exportaciones de EE.UU. a Europa



Fuente: Bureau of Economic Analysis
Filiales no bancarias y con participación mayoritaria

ductos y servicios a clientes exteriores a través de filiales en el extranjero más a menudo que a través de las exportaciones. Bajo este prisma, Europa –y no Asia– se convierte fácilmente en el mercado geográfico más importante para la

GRÁFICO 3.

Ventas de filiales europeas en EE.UU. frente a importaciones estadounidenses procedentes de Europa

Fuente: Bureau of Economic Analysis
Filiales no bancarias y con participación mayoritaria

América corporativa. En 2008, las ventas de las filiales estadounidenses en Europa alcanzaron los 3,1 billones de dólares, comparado con las ventas por valor de 1,5 billones de dólares de las filiales en Asia. En otras palabras, las ventas de las filiales extranjeras en Europa fueron el doble que las de Asia. La razón por la que Europa arrasa tan fácilmente a Asia como el mercado comercial más importante del mundo para las empresas estadounidenses es que las raíces de la

inversión extranjera directa de EE.UU. están mucho más arraigadas en el Atlántico que en el Pacífico. La gran mayoría de las 20.000 o más filiales extranjeras de la América corporativa que se encuentran repartidas por el mundo están enclavadas en Europa, otro hecho que seguramente sorprenderá a muchos lectores.

La profunda integración de la economía transatlántica también se refleja en otras cifras. En 2008 (el último año del que se tienen cifras), las ventas de las filiales estadounidenses en Europa fueron casi seis veces mayores que las exportaciones de EE.UU. (productos y servicios) a Europa. De forma similar, en 2008 las ventas de las filiales europeas en EE.UU. (2 billones de dólares) fueron casi tres veces y medio mayores que las importaciones estadounidenses de Europa (625.000 millones de dólares). Para poder entender la superioridad de las ventas de las filiales en el extranjero frente a las importaciones y exportaciones en la relación UE-EE.UU., primero hay que hacerse una idea del monumental edificio comercial construido a lo largo de sesenta años por ambas orillas del Atlántico.

Lazos que unen: ¿hasta qué punto está integrada la economía transatlántica?

A lo largo del último medio siglo, las filiales extranjeras a ambos lados del Atlántico han construido una infraestructura comercial formidable, algo que queda patente al comprobar los siguientes datos:

Producción de las filiales en el extranjero

Por derecho propio, las filiales estadounidenses en Europa y las filiales europeas en EE.UU. se encuentran entre las mayores fuerzas económicas del mundo. Por ejemplo, la producción total de las filiales estadounidenses en Europa (638.000 millones de dólares en 2008, el último año del que se tienen datos) y de las filiales europeas en EE.UU. (423.000 millones de dólares) es mayor que el producto interior bruto total de la mayoría de las naciones. La producción combinada de las filiales transatlánticas en el extranjero ahora supera el billón de dólares. Esta cifra se entiende mejor si se menciona que la producción combinada de las filiales transatlánticas es equivalente a la producción total de Corea del Sur o México. Como unidad separada, y en términos de producción, las filiales en el extranjero se encuentran entre los veinte máximos productores del mundo.

En términos globales, la producción total de las filiales estadounidenses casi alcanzó 1,2 billones de dólares en 2008, teniendo Europa el 53% de ese total. El Reino Unido, cuyos los lazos de inversión provenientes de EE.UU. son de los más fuertes, representaba el 26% de la producción total de las filiales en Europa, seguido de Alemania (15%) y Francia (9%). Estas tres naciones suman aproximadamente la mitad de la producción total de las filiales estadounidenses en Europa durante 2008. Por sector, la producción total de las filiales estadounidenses en cada una de estas naciones estaba dividida prácticamente a partes iguales entre servicios e industria.

En EE.UU., las filiales europeas, sobre todo las empresas británicas, son grandes productores económicos por derecho propio. En 2008, la producción de las filiales británicas en EE.UU. alcanzó casi los 108.000 millones de dólares, aproximadamente un cuarto del total europeo. La producción de las filiales alemanas que operaban en EE.UU. alcanzó los 83.000 millones de dólares, un quinto del total, mientras que la producción de las filiales francesas representaba el 14% del total. Además de las filiales europeas, únicamente las empresas japonesas tienen una verdadera presencia económica en EE.UU.: en 2008, la producción de las filiales japonesas alcanzó los 87.000 millones de dólares, muy por debajo de la producción de las filiales británicas, pero algo por encima de la de las filiales alemanas. En términos totales, en 2008 las filiales extranjeras contribuyeron con casi 670.000 millones de dólares a la producción total de EE.UU., con las filiales europeas representando casi dos tercios del total.

Activos de las filiales en el extranjero

La presencia comercial de EE.UU. en el mundo nunca ha sido mayor: los activos extranjeros totales de las empresas estadounidenses sumaron más de 11,4 billones de dólares en 2008; el grueso de estos activos –aproximadamente el 60%– estaban en Europa. En 2008, los activos estadounidenses solamente en el Reino Unido alcanzaron la cifra de 1,6 billones de dólares, que representa el 14% del total global y sobrepasa el total de activos combinados de EE.UU. en Asia, Sudamérica, África y Oriente Medio. Asimismo, los activos estadounidenses en los Países Bajos (1,2 billones de dólares) en 2008 fueron

los segundos mayores del mundo. Con respecto a los activos en manos extranjeras en EE.UU., los intereses europeos siguen siendo considerables a pesar de haber descendido un 7,5% en un año: de 9,3 billones de dólares en 2007 a 8,6 billones de dólares en 2008. El Reino Unido fue el mayor titular de activos en EE.UU. (2,1 billones de dólares) en 2008, seguido de Suiza (1,6 billones de dólares). Francia y Alemania fueron el tercer y cuarto mayor titular respectivamente de activos en EE.UU.

Empleo de las filiales

La percepción general es que cuando se trata de contratar trabajadores en el extranjero, el grueso del personal de las empresas estadounidenses trabaja sacrificadamente en las naciones en desarrollo. Sin embargo, la realidad es diferente. La mayoría de los trabajadores extranjeros en plantilla de las filiales estadounidenses se emplean en las naciones industrializadas, sobre todo dentro de Europa.

En 2008, aproximadamente el 42% de los 10,1 millones de trabajadores empleados por las filiales de EE.UU. en el extranjero estaban en Europa (pero esta cifra solo toma en consideración filiales en el extranjero de propiedad mayoritariamente estadounidense). El grueso de estos trabajadores estaba en el Reino Unido, Alemania y Francia. La plantilla europea trabajando en las filiales de propiedad mayoritariamente estadounidense estaba repartida a partes prácticamente iguales entre trabajadores de servicios y de industria. Con esto en mente, es interesante observar que en 2008 las filiales estadounidenses emplearon al mismo número de tra-

bajadores industriales en Europa (1,9 millones) que en 1990. Sin embargo, a pesar de que la cifra total no ha variado, la distribución geográfica del empleo por parte de las filiales de EE.UU. de trabajadores en el sector industrial de Europa ha cambiado en los últimos cincuenta años. En general, EE.UU. ha trasladado sus operaciones a lugares de bajo coste, como Irlanda o España, a expensas de zonas de alto coste como el Reino Unido o Alemania. Entre 1990 y 2008, por ejemplo, el empleo de las filiales estadounidenses en el sector industrial del Reino Unido y Alemania cayó aproximadamente un 34% y un 14% respectivamente. El empleo en el sector industrial de Irlanda y España, mientras tanto, se incrementó por encima del 27% y del 18% respectivamente. Sin embargo, incluso con el descenso del empleo en el sector industrial de Alemania, la plantilla de las filiales estadounidenses que trabajaban en el sector industrial de Alemania llegó a los 387.000 trabajadores en 2008, no muy lejos de las plantillas de trabajadores de las filiales estadounidenses en el sector industrial de China (410.000). En Irlanda, las filiales estadounidenses emplearon en 2008 a casi 90.000 trabajadores, una cifra mayor que aquellos empleados por las filiales estadounidenses en Suecia o Suiza.

Cuando se trata del empleo de las filiales, la tendencia en EE.UU. es similar a la de Europa. A pesar de la creencia de que las empresas europeas levantan campamento para buscar mano de obra barata en Centroeuropa o Asia, la realidad es que la mayoría de los extranjeros que trabajan en empresas europeas situadas fuera de la UE son estadounidenses. En 2008, las filiales en el extranjero de propiedad mayorita-

riamente europea empleaban de forma directa cerca de 3,6 millones de trabajadores estadounidenses. Los cinco máximos empleadores en EE.UU. fueron empresas del Reino Unido (957.000), Alemania (614.000), Francia (550.000), Suiza (394.000), y los Países Bajos (371.000). También en 2008 las empresas europeas tenían contratados a dos tercios de todos los trabajadores estadounidenses empleados en filiales de propiedad mayoritariamente extranjera.

En total, los trabajadores transatlánticos empleados de forma directa por filiales estadounidenses y europeas en el extranjero en 2008 sumaban 8 millones. Es importante observar, no obstante, que estas cifras subestiman el efecto en el empleo de los flujos de inversión mutua porque se limitan al empleo directo y no incluyen el empleo indirecto que generan algunos acuerdos carentes de participación accionarial, como las alianzas estratégicas, las *joint ventures* y otros arreglos similares. Además, las cifras de empleo de las filiales no incluyen los puestos de trabajo sostenidos por los flujos comerciales transatlánticos y el empleo relacionado con el comercio en muchos estados de EE.UU. y en regiones de Europa es sustancial.

Investigación y desarrollo (I+D) de las filiales en el extranjero

Mientras que la mayoría de las multinacionales aún tienden a concentrar sus gastos y actividades de I+D en su país de origen, en la última década el I+D de las filiales en el extranjero ha cobrado más importancia a medida que las empresas han buscado compartir sus costes de desarrollo, repar-

tir los riesgos y aprovechar el talento intelectual de otras naciones. En la última década, las alianzas, la concesión de licencias cruzadas de propiedad intelectual, las fusiones, adquisiciones y otras formas de cooperación se han convertido en características frecuentes de la economía transatlántica. Internet, en concreto, ha sido una gran ayuda para el I+D transatlántico.

En 2008, el gasto en I+D entre las filiales estadounidenses en el extranjero alcanzó los 37.000 millones de dólares. El grueso de esta actividad se llevó a cabo en las naciones desarrolladas, donde reside la mayor reserva de mano de obra cualificada. De estos 37.000 millones de dólares, las filiales estadounidenses destinaron 24.000 millones de dólares a Europa, o casi el 65% del gasto total en I+D. Los mercados con mayor gasto en I+D por parte de las filiales estadounidenses fueron el Reino Unido, Alemania, Francia, Suecia e Irlanda. En 2008 estos países representaron casi tres cuartas partes del gasto global de EE.UU. en I+D.

Por otro lado, en 2008 el gasto en I+D en EE.UU. de las filiales de propiedad mayoritariamente extranjera casi alcanzó los 40.500 millones de dólares. Una parte significativa de este total procedía de empresas europeas líderes que operaban en el sector de la energía, en el sector químico, en las telecomunicaciones y en el sector automovilístico, entre otros. Por país, en 2008 las filiales de propiedad británica fueron la mayor fuente extranjera de gasto en I+D en EE.UU. Las filiales suizas representaron el segundo mayor porcentaje en I+D, con un 17%, seguidas de Francia con un 15%.

Ventas de las filiales en el extranjero

En 2008, las ventas (productos y servicios) de las filiales extranjeras de propiedad mayoritariamente estadounidense alcanzaron la cifra récord de 5,2 billones de dólares, muy por delante de las exportaciones de EE.UU., por valor de 1,6 billones de dólares. Europa representaba más de la mitad de esos 5,2 billones de dólares, con unas ventas que alcanzaron la cifra récord de 2,8 billones de dólares. Como reflexión sobre lo importante que es Europa para las empresas estadounidenses, las ventas de las filiales estadounidenses en Europa fueron aproximadamente el doble de las realizadas en toda la región Asia-Pacífico. Asimismo, las ventas de las filiales estadounidenses en el Reino Unido (622.000 millones de dólares) sobrepasaron el total de las ventas de las filiales estadounidenses en América Latina. Y aunque en la última década las ventas de las filiales estadounidenses en China se han disparado, es importante recordar que estas ventas han crecido a partir de una base *baja* y por tanto permanecen muy por debajo de las cifras de ventas en Europa. Por ejemplo, aunque en 2008 las ventas de las filiales estadounidenses en China (131.000 millones de dólares) fueron algo más altas que las ventas de las filiales estadounidenses en Italia (129.000 millones de dólares), las ventas de las filiales estadounidenses en China en ese mismo año permanecieron *muy por debajo* de las ventas de las filiales estadounidenses en Alemania (347.000 millones de dólares) o Francia (232.000 millones de dólares).

Las ventas de las filiales en el extranjero también representan la principal forma en que las empresas europeas lle-

van sus productos y servicios a los consumidores en EE.UU. En 2008 por ejemplo, las ventas de las filiales de propiedad mayoritariamente europea en EE.UU. (2 billones de dólares) superaron en más de cuatro veces las importaciones estadounidenses de Europa (aproximadamente 500.000 millones de dólares). En prácticamente todas las naciones europeas, las ventas de las filiales europeas en EE.UU. superaron con facilidad la cifra de las correspondientes importaciones estadounidenses de estas naciones.

CUADRO 1.

Participación global: ventas de filiales extranjeras comparadas con el comercio

\$ miles de millones, 2008	Ventas de filiales estadounidenses en el extranjero frente al comercio
Ventas globales de filiales estadounidenses ¹ (G&S)	5.202,2
Total de exportaciones estadounidenses (G&S)	1.839,0
Ventas en EE.UU. de filiales extranjeras ²	3.448,6
Total de importaciones estadounidenses (G&S)	2.537,8
Ventas en Europa de filiales estadounidenses ¹	2.726,1
Exportaciones estadounidenses a Europa (G&S)	558,4
Ventas en EE.UU. de filiales europeas ²	2.063,9
Importaciones estadounidenses de Europa	624,9

Source: Bureau of Economic Analysis

¹ Filiales no bancarias de participación mayoritaria

² Filiales de participación mayoritaria

Beneficios de las filiales en el extranjero

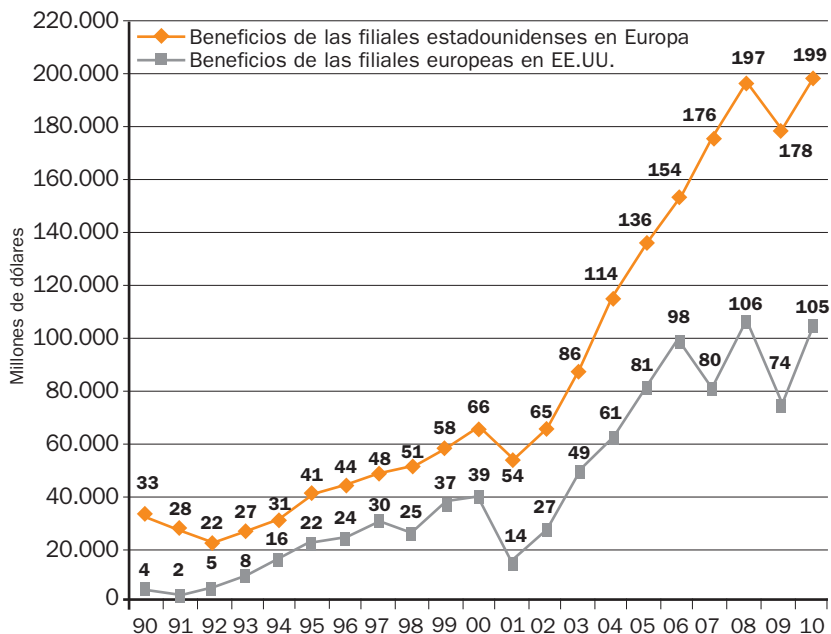
Entre 2002 y 2007, la economía transatlántica disfrutó de un auge de sus beneficios, aunque las tornas cambiaron en el segundo semestre del año y en 2008. Ese año, las filiales estadounidenses en Europa ganaron 192.000 millones

de dólares, que representa un aumento de casi el 10% con respecto al año anterior. Durante el primer semestre de 2008, los beneficios de las filiales estadounidenses en Europa habían aumentado un 9% en comparación con el mismo periodo el año anterior. Pero a medida que el mercado caía en picado durante el último trimestre de 2008, los beneficios de las filiales estadounidenses en Europa también se desplomaron junto con el resto de la economía mundial. Los beneficios apenas mejoraron en 2009, ya que los ingresos de las filiales estadounidenses en Europa cayeron un 10%, un retroceso a niveles de 2007; también se registraron fuertes caídas en la mayoría de los grandes mercados.

Sin embargo, la recuperación del crecimiento global también ha traído consigo la recuperación de los ingresos de las filiales estadounidenses en Europa. Asimismo, como es habitual, Europa sigue siendo la región más rentable del mundo para las multinacionales estadounidenses. Incluso en un año malo como 2009, Europa representó algo más del 53% de todas las ganancias de las filiales estadounidenses en el extranjero. Y desde 2000, esta región ha generado casi el 57% de todas las ganancias de las filiales estadounidenses en el extranjero.

En contrapartida, EE.UU. también sigue siendo el mercado más rentable del mundo para muchas multinacionales europeas. En efecto, los beneficios de las filiales europeas en EE.UU. aumentaron aproximadamente un 10% en 2008, aunque se desplomaron un 11% en 2009. No obstante, a medida que la economía estadounidense mejoró en 2010, también lo hicieron los beneficios de las filiales europeas en EE.UU.

GRÁFICO 4.

Los beneficios¹ vuelven a hacer cumbre¹ Ingresos de las filiales

Fuente: Bureau of Economic Analysis

Datos hasta fin de 2010

La conclusión es que la economía transatlántica sigue siendo una fuente de beneficios muy importante para las multinacionales tanto de EE.UU. como de Europa. Esta dinámica también queda demostrada por el simple hecho de que ningún par de economías se ha integrado más en los últimos 25 años que las de EE.UU. y Europa. Como resultado de los grandes flujos de inversión directa extranjera entre ambas regiones del Atlántico, las filiales estadounidenses en Europa son cada vez más indistinguibles de las empresas locales eu-

ropeas y las empresas europeas en EE.UU. a menudo son indistinguibles de las compañías locales estadounidenses.

El fortalecimiento de la economía transatlántica

La globalización ha sido dirigida por la amplia integración existente entre ambos socios transatlánticos. En efecto, la globalización se ha producido más rápida e intensamente entre EE.UU. y Europa que entre cualquier otros dos continentes o regiones del mundo. En este contexto, cualquier ruptura o división que amenazase con destruir la economía transatlántica, no solo tendría repercusiones en EE.UU. y Europa, sino también en el mundo en su conjunto. El siguiente capítulo destaca el desarrollo de un mundo multipolar con naciones emergentes, sobre todo China, que se posiciona para ejercer una mayor influencia y control sobre la economía global.

El auge del “Resto” —o naciones en desarrollo clave como China, la India o Brasil— está entre las tendencias más significativas de nuestro tiempo. Sin embargo, la globalización no puede reemerger de la crisis financiera, haciéndose más fuerte e inclusiva en el proceso, sin la participación y el apoyo de la asociación transatlántica. Aunque solo sea por su tamaño económico, la economía transatlántica no puede ser indiferente: es demasiado grande para caer. La globalización se tambaleará o incluso fracasará sin el total apoyo y participación de EE.UU. y Europa.

En vista de esto, los legisladores y formuladores de las políticas de EE.UU. y Europa necesitan educar mejor a sus

respectivos electores y ciudadanos sobre los beneficios de una mayor cooperación y coordinación mutua entre la asociación transatlántica y los mercados emergentes. Hay que deshacerse de la actitud de suma cero que encierra la frase “ellos ganan, nosotros perdemos” en favor de un debate más ilustrado sobre los riesgos y recompensas de participar en la economía global que se está desarrollando. El pragmatismo debería reemplazar al dogmatismo. Los políticos deberían hacer acopio del coraje político necesario para comunicar a los ciudadanos la pura verdad: el futuro económico de Occidente está inevitablemente unido al éxito del “Resto”; su éxito, en gran medida, es nuestro éxito.

La globalización solo puede seguir su camino si los líderes de las naciones tanto desarrolladas como en desarrollo educan a sus electores en los beneficios de los flujos transfronterizos de comercio, capitales, personas e ideas. La idea es que más consumidores de EE.UU. y Europa entenderían así que su medio de vida estará cada vez más determinado por el crecimiento de las naciones en desarrollo. En este escenario, el aceptado consenso de antaño –que China crece de forma análoga al declive de EE.UU. y Europa– daría un giro de 180 grados. Por su parte, las naciones en desarrollo desempeñarían un papel más conciliador con Occidente en relación a cuestiones multilaterales clave como el cambio climático global, el comercio global y la proliferación nuclear. Al mismo tiempo, China elegiría cooperar con EE.UU., en lugar de competir, en sectores como el cambio climático global y la seguridad energética, y también se asociaría con EE.UU. en un plan para impulsar el crecimiento mundial y aca-

bar con la miseria en África. Finalmente, Rusia, Turquía, la India, Brasil y otras nuevas potencias regionales emergentes, trabajarían de forma activa con EE.UU. y Europa para superar los desafíos más acuciantes del mundo.

Por tanto, más que trabajar independientemente uno de otro, EE.UU. y Europa deberían considerar las siguientes iniciativas transformacionales:

- Mayor integración de los mercados de capitales transatlánticos, de forma que se pueda tener un mayor acceso al capital transatlántico y se generen eficiencias económicas para ayudar a fomentar el crecimiento. Con respecto a la crisis financiera que aún perdura, los líderes a ambos lados del Atlántico deberían considerar la creación de un “banco malo” transatlántico. Un paso de este tipo ayudaría a mejorar los balances de los bancos afectados a ambos lados del Atlántico y prepararía el camino para una mayor integración y coordinación financiera transatlántica.
- El establecimiento de un Mercado Transatlántico más amplio y profundo, con un énfasis destacado en reducir y eliminar las barreras a las actividades de servicios transatlánticos. Un proceso así no solo fomentaría el crecimiento y corto plazo, sino que también reforzaría y consolidaría la competitividad global tanto de EE.UU. como de Europa.
- La adopción de estrategias conjuntas para fortalecer la seguridad energética de la asociación transatlántica. En

esta línea, ambas partes deberían trabajar por metas y objetivos relacionados con el medio ambiente y el cambio climático global.

Todas estas cuestiones se han puesto sobre la mesa y se han debatido profundamente en el pasado, aunque con escasa energía y coordinación por parte de ambas regiones. Sin embargo, teniendo en cuenta que la economía transatlántica necesita “resetearse” completamente, esta época parece perfecta para poner en marcha políticas transformacionales.

De la misma forma, ha llegado el momento de avanzar en otras muchas cuestiones que requieren la cooperación de la UE y EE.UU. Es necesaria una mayor coordinación transatlántica y el establecimiento de metas comunes en sectores como: normas para los biocombustibles, seguridad del cargamento de los contenedores, normas de los productos ecológicos, reaseguros, sanidad, derechos de propiedad intelectual, normas para la importación de productos, normas contables, y otros sectores donde la estandarización de las normativas ayudaría a promover el crecimiento a ambos lados del Atlántico.

El fondo de la cuestión es que el mundo no se puede permitir el fracaso de la economía transatlántica. Lamentablemente, en los últimos años, el conflicto y la competencia, en lugar de la cooperación y la colaboración, han sido los factores dominantes en la relación atlántica. En este sentido, la crisis financiera ha ayudado a dividir a EE.UU. y Europa más que a unirlos.

Pero la crisis financiera también representa una oportunidad para el liderazgo transatlántico, más necesario ahora que nunca. Las fuerzas cíclicas (crecimiento económico débil) y la dinámica secular (la creciente influencia de los mercados emergentes) deberían ser enfrentadas por un esfuerzo transatlántico renovado dirigido a manejar y superar muchas de las barreras que obstaculizan una mayor integración entre EE.UU. y la UE. En lugar de apañárselas como se pueda –el escenario más probable– la asociación transatlántica debería enfrentarse a la crisis actual como si fuera una oportunidad de oro para alterar de forma fundamental la dinámica económica mundial.

Al encontrarse dañados los sistemas financieros de EE.UU. y Europa por la toxicidad de los préstamos en situación de incumplimiento, ¿qué mejor momento que ahora para establecer un mercado de capitales transatlántico? Con la economía transatlántica aún tambaleándose tras la recesión global de 2008-2009, ¿qué mejor momento podría haber para avanzar con la idea de un mercado transatlántico más integrado y profundo? Y ya que tanto EE.UU. y Europa luchan contra el cambio climático global y se enfrentan a déficits de energía significativos, ¿qué mejor momento para coordinar decididamente las respuestas a estos desafíos globales?

Al final, la actual crisis económica supone una oportunidad única para que los líderes a ambos lados del Atlántico reescriban y reconfiguren algunos de los fundamentos básicos de la economía transatlántica. En lugar de mirar hacia adentro y de parapetarse tras barreras proteccionistas, los

legisladores y formuladores de las políticas de EE.UU. y la UE deberían tratar de formular un camino nuevo y más sensato para la economía transatlántica a través de la adopción de iniciativas más audaces y de más amplio alcance. Una respuesta enérgica y coordinada de la UE y EE.UU. a la crisis económica global serviría para destacar y fortalecer el papel de la asociación transatlántica como uno de los componentes más importantes del orden económico mundial.

Disputas comerciales pendientes

Aunque se ha realizado un progreso sustancial en el tema de la cooperación entre EE.UU. y la UE, existen algunos problemas serios en la relación transatlántica comercial que requieren atención –y algo de coraje político–.

Un buen ejemplo de estos problemas es el conjunto de disputas comerciales entre la UE y EE.UU. La mayoría de ellas se están resolviendo en el órgano de solución de diferencias comerciales de la OMC. La mayor parte son *expedientes* de cuestiones políticamente delicadas que han envenenado la relación comercial entre ambas regiones del Atlántico durante muchos años.

Se podría creer que no tiene sentido pensar en un acuerdo transatlántico de comercio e inversión que sea, además, exhaustivo y ambicioso mientras ambas partes no sean capaces de alcanzar una solución pacífica o negociada a la larga lista de disputas comerciales.

En cualquier caso, una solución negociada sería una buena noticia para algunos de los expedientes más problemáticos, como el asunto Boeing/Airbus, en el que ambos bloques amenazan con drásticas sanciones comerciales. Existen otras disputas políticamente delicadas, como las resultantes de la aplicación extraterritorial de leyes estadounidenses –aquellas dirigidas a las empresas que comercian con Cuba e Irán.

3

LA ECONOMÍA TRANSATLÁNTICA EN UN MUNDO MULTIPOLAR

Como se ha comentado en el capítulo anterior, durante los últimos sesenta años el peso de la economía global ha descansado directamente sobre los hombros de la asociación transatlántica. Dicha asociación ha sido la responsable de construir el edificio y las instituciones que condujeron a la preeminencia económica global de Occidente a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial. Como resultado, durante la segunda mitad del siglo XX, EE.UU. y Europa se convirtieron en los abanderados, formuladores de normas, reguladores y supervisores de la economía mundial, con el control de instituciones globales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio, junto con su predecesor, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

Sin embargo, hoy soplan aires de cambio. El pasado ya no es el prólogo, no tras la crisis financiera *Made in America* de 2007-2008, que ha devaluado y desacreditado el modelo de capitalismo liderado por EE.UU. La Gran Crisis Financiera y

la recesión global subsiguiente han debilitado la economía transatlántica, que ahora es menos capaz de configurar la futura agenda económica global. Aunque la legitimidad y credibilidad de la asociación transatlántica se pusieron en duda como consecuencia de la crisis de 2007-2008, en la próxima década las tres “D” –déficit, deuda y demografía– continuarán siendo una pesada carga para la asociación. En este contexto, es evidente que la economía global transatlántico-céntrica de las tres últimas décadas está cambiando y continuará haciéndolo. El Grupo de los 7 ahora es el Grupo de los 20, donde las naciones en desarrollo han adquirido mucha más voz en las instituciones de gobernanza mundial. Existen nuevas potencias económicas en ascenso, dirigidas por naciones como China, la India, Brasil y Turquía. Estos nuevos actores están menos dispuestos a seguir sin problemas las reglas globales establecidas por EE.UU. y Occidente en general. Las naciones en desarrollo, “el Resto”, tienen sus propias ideas acerca de cómo dirigir la economía global, y ahora disfrutan de una posición muy fuerte de cara a Occidente para ejercer una mayor autoridad en lo tocante a cuestiones de gobernanza global. Los días en que Occidente dirigía y “el Resto” le seguía, han acabado.

Las réplicas de la crisis financiera global

Hablar de un cambio transcendental en la actividad económica global ya es algo común. Es más que evidente que las naciones en desarrollo, dirigidas principalmente por China, han surgido como los nuevos grupos de poder económico del

mundo de principios del siglo XXI. Ya antes de la Gran Crisis Financiera de 2007-2008, la influencia económica global del así llamado “Resto” estaba en ascenso. La crisis financiera solo sirvió para acelerar un cambio global que ya llevaba una década sucediendo; solamente precipitó el ascenso de China, la India y otros mercados emergentes, al tiempo que también aceleraba el declive de EE.UU. y Europa.

Con el amanecer de una nueva década, la asociación transatlántica se enfrenta a un mundo bastante diferente al que había hace tan solo diez años. A principios del siglo XXI, pocos cuestionaban la primacía global de la economía estadounidense y los beneficios del capitalismo de libre mercado. La globalización, encabezada por EE.UU. –mayor apertura al comercio e inversión internacional, desregulación de la industria y la libre circulación transfronteriza de capitales, productos y personas– se había convertido en el precepto integral seguido por muchos países, una tendencia tan fuerte y omnipresente que se consideraba irreversible.

Sin embargo, en el mundo posterior a la crisis, el panorama global ha cambiado radicalmente. Tras muchos años de vida por encima de sus posibilidades, y tras rescates bancarios masivos y políticas para luchar contra la recesión, las naciones desarrolladas están profundamente endeudadas y aparentemente condenadas a atravesar un periodo de ralentización del crecimiento. La deuda del sector público de las naciones desarrolladas se ha disparado en los últimos años, una carga que amenaza con socavar la influencia global de EE.UU. y Europa y, por extensión, la de la alianza transatlán-

tica. Según la mayoría de opiniones, EE.UU. está exhausto: su estatus de superpotencia se ha visto reducido por su participación en guerras costosas, por la crisis financiera y por la enorme deuda en que ha incurrido para financiar futuros programas de asistencia social. Mientras tanto, Europa parece cada vez más impotente, demasiado estancada demográficamente, demasiado endeudada y demasiado distraída por sus propios problemas como para poder desempeñar algo más que un papel pasivo en el escenario global. Asimismo, los problemas de deuda soberana de la periferia europea amenazan con perjudicar la unidad e integración europea. El capitalismo de libre mercado sobrevivirá, pero no como lo ha hecho estos últimos 25 años.

Por el contrario, las naciones en desarrollo no solo han encabezado el avance en los dos últimos años –saliendo de la recesión económica global más rápidamente y más fortalecidas que las naciones desarrolladas– sino que también han aumentado y reforzado su presencia en varios sectores clave que durante mucho tiempo habían estado bajo el dominio de Occidente en general y de la asociación transatlántica en particular. Las naciones en desarrollo, cada vez más, compiten y controlan sectores como el de la energía, minería, acero, automóviles, generación eléctrica, energías alternativas y finanzas. El hecho de que las empresas chinas estén a punto de convertirse en líderes globales en coches eléctricos, paneles solares y turbinas de viento, ha cogido desprevenidos a la UE y a EE.UU., que tampoco estaban preparados para ver cómo Brasil se ha convertido en una legítima potencia agrícola y energética, así como en una amenaza directa a los complejos ener-

géticos y agrícolas de ambos socios transatlánticos. La creciente industria de *software* en la India, el aumento de la capacidad tecnológica de Corea del Sur y de Taiwán, el despegue económico de África, el aumento del poder financiero de Shanghái: todas estas tendencias y otras están siendo dirigidas por fuerzas no occidentales y muestran una nueva economía mundial, cuyos latidos reflejan el pulso de las naciones en desarrollo en mucha mayor medida que el de los adalides del orden económico mundial de posguerra, EE.UU. y Europa. A medida que se desarrolle, esta tendencia reconfigurará radicalmente la actividad económica global.

Así, la crisis financiera global ha dado lugar a un panorama económico más complejo, fluido y multipolar. El poder y la influencia a escala mundial están ahora más repartidos entre las naciones y las regiones, lo que hace más difícil poder coordinar y diseñar soluciones para los problemas globales más urgentes, como el cambio climático, la proliferación de armas nucleares, la interminable ronda Doha de negociaciones comerciales multilaterales y los desafíos medioambientales de una África sumida en la miseria. Este contexto cambiante requerirá ajustes de amplio alcance por parte de la asociación transatlántica y de las instituciones multilaterales clave, como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario internacional, el Banco Mundial y otras instituciones bajo control occidental que durante mucho tiempo han dominado las cuestiones de gobernanza económica global.

CUADRO 2.

Cambio Global: el creciente papel de las naciones en desarrollo

	1980-2005	2005 en adelante
Crecimiento económico global	Rezagado/Dependiente	Líder/Independiente
Gobernanza global	Pasivo	Activo
Precio global de las materias primas	Acepta precios	Fija precios
Innovación/Tecnología global	Imitación	Innovación
Normas industriales globales	Adoptar	Crear/Ajustar
Estrategia corporativa global	Pasiva/Reactiva	Proactiva
F&A Globales	Receptor	Originador

El auge del “Resto” y desafíos para la asociación transatlántica

“Los próximos 20 años de transición a un nuevo sistema internacional están cargados de riesgos”

Global Trends 2025, Consejo de Inteligencia Nacional de los EE.UU.

Para la UE y EE.UU, el mundo multipolar que viene está cargado de numerosos riesgos y desafíos. A una agudizada sensación de incertidumbre hay que añadir que la asociación transatlántica ya no está al mando de la economía global y el resto del mundo lo sabe. Los días en que las naciones desarrolladas dictaban la agenda económica global, controlaban las instituciones multilaterales y establecían las fuerzas que iban a influenciar la actividad económica global, han acabado. Para parafrasear al expresidente de China, Hu Jintao, los alumnos ya no están dispuestos a recibir órdenes de los profesores. En otras palabras, las políticas y estructuras del pasado se han vuelto inaceptables para las naciones en

desarrollo, especialmente para China. Al sentirse confiados y audaces, y percibir que su hora ha llegado, las naciones en desarrollo están preparadas para mostrar su nuevo poderío y desafiar el *statu quo* occidental.

Un aspecto especialmente preocupante de este nuevo orden es el hecho de que las naciones en desarrollo cada vez tienen más control sobre los insumos económicos críticos del mundo: recursos naturales, capitales y trabajo. El antiguo monopolio del que Occidente disfrutaba, devorar los recursos naturales del mundo, se ha acabado. En las décadas anteriores, mientras que los consumidores de las naciones en desarrollo seguían siendo pobres y no disponían de ingresos para comprar un ordenador, un coche o una buena comida, Occidente no necesitaba competir con dichas naciones por el petróleo, el cobre o la soja, entre otras materias primas. Durante mucho tiempo después de la Guerra Fría, la ecuación era bastante simple: las naciones en desarrollo producían materias primas y Occidente las consumía. Hoy, la creciente clase media global, que las naciones en desarrollo están generando, está alterando drásticamente la ecuación global de los recursos. Además de demandarle más a la infraestructura física del mundo, en la actualidad las naciones en desarrollo cada vez ejercen un mayor control sobre recursos críticos como el petróleo, los minerales de tierras raras, el cobre, el carbón y otras materias primas. Por lo tanto, la asociación transatlántica está en competencia directa con el “Resto” por los recursos naturales, y esta dinámica podría perfectamente conducir a una escalada de la tensión entre el abastecido “Resto” y el agotado y falto de recursos Occidente.

¿Cómo de grande es la clase media que el “Resto” está generando? Según el Banco Mundial, la clase media de las naciones en desarrollo es relativamente pequeña, pero está preparada para ampliarse rápidamente en las próximas décadas. La clase media de las naciones en desarrollo ya suma 400 millones de personas, una cifra aproximadamente un tercio más grande que toda la población de EE.UU., y se espera que triplique su tamaño a lo largo de veinte años, hasta los 1.200 millones de compradores en 2030. Para entonces, las naciones en desarrollo tendrán el 93% de la clase media del mundo, cuando en 2000 tenían el 56%.⁴⁶ Este cálculo sugiere un crecimiento continuo del consumo en las naciones en desarrollo; pero, incluso hoy, el consumidor del mercado emergente gasta más que el consumidor de EE.UU. En 2010, por ejemplo, EE.UU. representaba aproximadamente el 27% del consumo global, mientras que los mercados emergentes el 34%. Hace una década los porcentajes eran aproximadamente al revés: en 2000, EE.UU. se llevaba más o menos un quinto de las importaciones globales con una población que representaba menos del 5% del total mundial. En ese momento, el consumidor de EE.UU. era la máquina de gastar más potente del mundo. En 2009, el porcentaje de EE.UU. ya había caído al 13%.

En otras palabras, los tiempos han cambiado. Mientras que en el pasado los trabajadores de las fábricas en Asia se dirigían a trabajar el sábado por la mañana, hoy es más probable que vayan a los centros comerciales para pasar el día so-

⁴⁶ Banco Mundial, *Global Economic Prospects*, 2009, Washington DC.

cializándose y haciendo compras. Es cierto que aquellos que se dirigen a los centros comerciales durante los fines de semana forman parte de una minoría afortunada en comparación con la población general. Pero el tamaño y la escala de esta demanda emergente y acumulada de electrónica, electrodomésticos, automóviles, productos de belleza, ropa y otras cosas, permite a los consumidores de los mercados emergentes, cada vez en mayor medida, marcar tendencias globales, liderar la moda global y dirigir las ventas globales de varias industrias. En un cambio fundamental, el consumo global se inclina hacia las naciones en desarrollo y se aleja de la UE y de EE.UU.

Mientras que Occidente parece condenada a vivir un largo periodo de ahorro y austeridad, el consumo ostentoso rápidamente se está convirtiendo en algo corriente en lugares como Brasil, la India, Turquía y otros mercados emergentes. El hecho de que el mercado automovilístico chino hoy sea mayor que el de EE.UU. constituye una muestra de esta tendencia. Por lo tanto, lo que es bueno para China, es bueno para General Motors, que es líder del mercado en China. Las ventas de automóviles de GM en China se dispararon hasta 1,8 millones de vehículos en 2009 y se volvieron a incrementar un 30% el año pasado. Varias multinacionales transatlánticas –fabricantes de productos de equipo, proveedores tecnológicos, marcas líderes para el consumidor global, proveedores de bienes de lujo– han disfrutado el año pasado de una sólida demanda en los mercados emergentes, con China, Rusia Turquía y otros países en alza posicionándose como una fuente crítica de beneficios cada vez más importante.

CUADRO 3.

Control de materias primas clave: países en desarrollo frente a desarrollados (Porcentaje de producción mundial)

	1999	2009		1999	2009
Petróleo			Trigo		
En desarrollo	75,9	81,1	En desarrollo	69,3	73,1
Desarrollados	24,1	18,9	Desarrollados	30,7	26,9
Gas Natural			Soja		
En desarrollo	57,1	64,5	En desarrollo	53,3	58,4
Desarrollados	42,9	35,5	Desarrollados	46,7	41,6
Carbón			Geotérmico*		
En desarrollo	62,4	75,1	En desarrollo	48,9	46,7
Desarrollados	37,6	24,9	Desarrollados	51,1	53,1
Hierro			Solar		
En desarrollo	73,2	80,8	En desarrollo	51,1	87,0
Desarrollados	26,8	19,2	Desarrollados	48,9	13,0
Bauxita			Eólico		
En desarrollo	61,9	67,6	En desarrollo	11,5	27,9
Desarrollados	38,1	32,4	Desarrollados	88,5	72,1
Cobre			Etanol		
En desarrollo	76,6	83,5	En desarrollo	69,2	41,5
Desarrollados	23,4	16,5	Desarrollados	30,8	58,5
Paladio y Platino					
En desarrollo	92,2	91,9			
Desarrollados	7,8	8,1			

Fuentes: BP Statistical Review 2010, Servicio Geológico de EE.UU. (USGS), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
*2000 (último disponible)

Pero a pesar de que algunas empresas se beneficiarán del incremento de la demanda del consumo en las naciones

emergentes, el efecto de esta demanda en el balance macro de EE.UU. y Europa es más problemático. Por ejemplo, mientras que el auge de las ventas de automóviles en los mercados emergentes es una bendición para los fabricantes de coches de EE.UU., es una maldición para el consumidor medio de EE.UU. y Europa. A medida que más consumidores de China, Turquía, Egipto y otros países emergentes empiecen a recorrer las calles en sus relucientes coches nuevos, los precios mundiales del petróleo continuarán en aumento; esta situación redundará en detrimento del consumidor estadounidense y europeo que depende de la energía.

La mayoría de los estadounidenses sigue sin ser conscientes del aumento de las clases medias de las naciones en desarrollo y de lo que esta nueva cohorte consumista significa para los ya sobrecargados recursos naturales del mundo. Aún no se han percatado de que a medida que la nueva clase consumista global adopte modos de vida occidentales –trasladarse de las zona rurales a la ciudad, conducir al trabajo, trabajar en oficinas con aire acondicionado, consumir más proteínas– el aumento de la demanda de energía, agua, productos agrícolas y otros recursos naturales, encarecerá los precios.

En concreto, el futuro transatlántico de la energía permanece plagado de riesgos relacionados con la concentración global de los suministros de petróleo. Cada vez más, los yacimientos probados de petróleo del mundo han pasado a estar controlados por empresas estatales o Estados cuyos intereses no están alineados ni con la UE ni con EE.UU. A pesar de que ExxonMobil, Chevron, Total y British Petroleum están en-

tre las mayores empresas de la energía de EE.UU. y de Europa, estos gigantes occidentales palidecen en términos de reservas probadas cuando se comparan con Gazprom de Rusia, Sinopec y PetroChina de China, Petronas de Malasia o con varios gigantes de Oriente Medio que controlan una gran parte de las reservas probadas mundiales de crudo, que en la industria del petróleo es lo que realmente importa.

Por tanto, más del 90% de las reservas probadas de crudo del mundo están en manos de empresas nacionales controladas parcial o totalmente por sus respectivos gobiernos. La energía es una industria demasiado grande y rentable para dejarla en manos del sector privado en países como Arabia Saudí, México, Venezuela, Malasia, Kuwait y otros. Y estas naciones, junto con otras, en los últimos años incluso han restringido el acceso de empresas petroleras occidentales a sus industrias de crudo. En un giro sorprendente en el equilibrio global de la energía, las multinacionales privadas ahora producen solo el 10% del petróleo del mundo y poseen solo el 3% de sus reservas. En el futuro cercano, el término gigantes petroleras (conocidas como “*big oil*”) adquirirá un significado totalmente diferente.

El futuro de la energía en la economía transatlántica también está en peligro por el aumento de la riqueza y del consumo en Asia. Además de preocuparse por su absoluta dependencia del petróleo extranjero, la UE y EE.UU. deberían fijarse en la sorprendente desconexión existente entre el aumento inexorable del consumo de petróleo en Asia, por una mano, y las insignificantes reservas de crudo de la región, por otra.

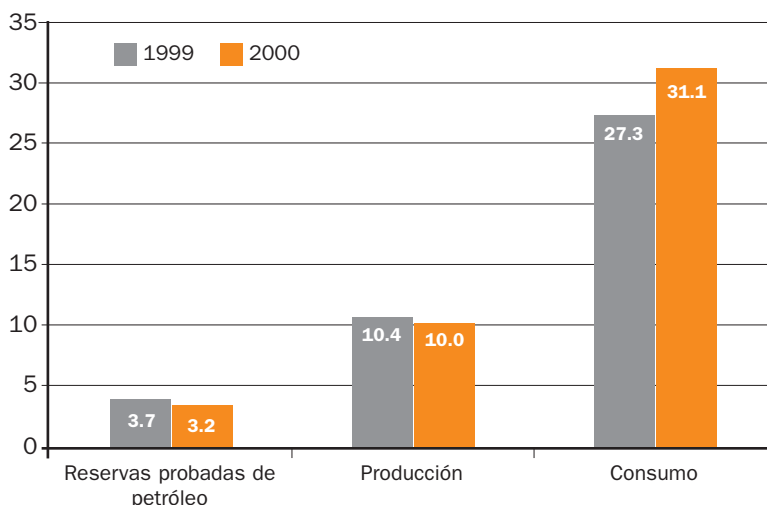
Asia es un continente que representa más del 30% de la producción global, alberga la mitad de la población mundial, es la fábrica industrial de la economía global, y se encuentra inmersa en un proceso de auge urbano. En vista de todo ello, las reservas probadas de crudo de Asia parecen ser mínimas: a finales de 2009, las reservas de la región representaban solo el 3,2% del total global. Y la relación reservas/producción (un indicador de cuánto durarán las reservas probadas a la velocidad de producción actual) es inferior a quince años.

Entre tanto, la proporción de producción petrolera de la región en el mundo ha descendido en la última década del

GRÁFICO 5.

La insaciable sed de petróleo de Asia

(% del total mundial)



Fuente: British Petroleum (*BP Statistical Review of World Energy*, julio de 2010). Datos hasta el 31 de diciembre de 2009

10,4% en 1999 al 10% en 2009. Asia produce muchas cosas, pero el petróleo, desafortunadamente, no es una de ellas. A menos que se descubran nuevos yacimientos significativos de petróleo, la contribución de la región a la producción global de petróleo seguirá en constante descenso. Esta tendencia difícilmente puede beneficiar a Occidente, ya que el descenso de la producción en Asia tiene lugar en el contexto del vertiginoso incremento de su demanda. El consumo de petróleo de Asia, alimentado por la rápida industrialización y urbanización de la región, y por el creciente aumento de la adquisición de coches, se disparó un 25% entre 1999 y 2009, y ahora representa casi un tercio del total mundial, un porcentaje récord.

En China, el consumo de petróleo en la última década casi se ha doblado; ha aumentado de los 4,5 millones de barriles por día en 1999, hasta los casi 9 millones de barriles en 2009. Sin embargo, la producción de petróleo solo ha aumentado un 18% en ese mismo periodo; además, la producción del país en 2009 fue inferior a la mitad de su consumo total, un vacío que ha forzado a China a ampliar la búsqueda de crudo fuera de su territorio. Con este fin, Pekín se ha convertido en la última década en un inversor, donante y acreedor clave en naciones ricas en recursos como Nigeria, Angola, Argentina, Venezuela, Guinea Ecuatorial, Gabón, la República del Congo, Afganistán y toda una hueste de naciones emergentes.

El otro gigante asiático, la India, se ha embarcado en una misión similar a la de China, rastreando el mundo entero a la búsqueda de suministros estables de energía. El consumo de petróleo de la India, un país donde dos tercios de la población no

llega a los 35 años, solo es el 37% del de China. No hay duda de que esta diferencia se hará más pequeña en el futuro, a medida que más y más consumidores indios se hagan con automóviles y más y más gente se traslade del campo a la ciudad. Como resultado, la infraestructura petrolera mundial sufrirá aún más presión. Por lo tanto, en términos de energía, la asociación transatlántica se enfrenta a una amenaza doble: (1) el petróleo del mundo está pasando cada vez más a manos de empresas estatales, cuyos intereses no están alineados con los de la UE o de EE.UU., y (2) la demanda insaciable de petróleo de Asia –junto con su base de consumidores en rápida evolución– supera con creces su capacidad de producción de petróleo.

No obstante, la búsqueda de recursos no se limita al petróleo. El precio futuro de materias primas como el cobre, la plata, el mineral de hierro, la carne, el trigo, la soja y otras, reflejará cada vez más el aumento de la renta per cápita y el consiguiente salto del consumo de los ciudadanos de las naciones en desarrollo. Como resultado, el Banco Mundial calcula que para 2030 la demanda mundial de alimentos habrá aumentado un 50% y la demanda de carne un 85%. Esto significa que, a menos que se produzca un cambio enorme en los suministros, los consumidores de la UE y EE.UU. tendrán que pagar precios aún más caros por las materias primas. El aumento de la escasez de agua es otra cuestión crítica, ya que tiene un efecto directo sobre el precio de los alimentos, de los inmuebles, de los insumos industriales y de una multitud de productos.

Así, en un giro fundamental de los acontecimientos, serán fuerzas externas a la economía transatlántica las que fi-

jarán, cada vez más, el precio de los recursos del planeta. Esto dejará a los consumidores occidentales en la extraña posición de aceptar precios en lugar de fijar precios, además de quedar sujetos a los caprichos de los proveedores y consumidores de los mercados emergentes.

Los nuevos *power-brokers*⁴⁷ financieros y la batalla por el talento

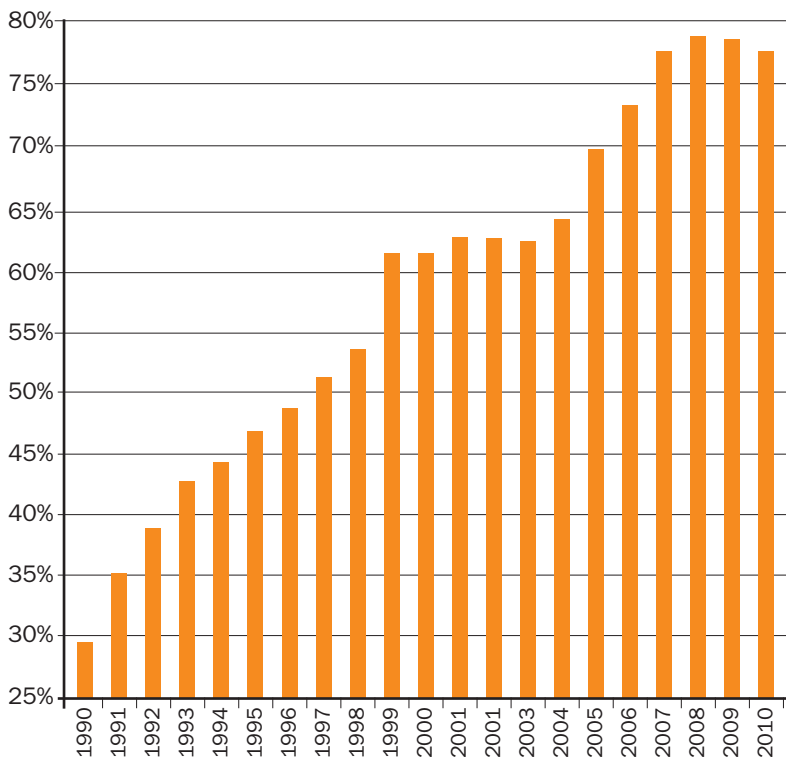
El capital es otra cuestión crítica sobre la que el “Resto” tiene cada vez más control. En efecto, a finales de 2010, casi el 80% de todas las reservas de divisas del mundo –en otras palabras, el exceso de ahorro del planeta– descansaba en las cámaras acorazadas de las naciones en desarrollo. Este total es de aproximadamente 7 billones de dólares, una cifra que incluye 3 billones de reservas de China, acumuladas en gran parte por tener un enorme superávit comercial con EE.UU., y más de 300.000 millones de dólares de los productores de Oriente Medio, obtenidos como resultado del constante aumento de los precios del petróleo. Estas variables, junto con el fuerte aumento de la deuda entre las naciones desarrolladas, han desencadenado un giro sorprendente en el poder financiero global. Dicho de forma sencilla, la deuda está en Occidente, el ahorro en Oriente; los pobres son “ricos”, los ricos son “pobres”.

⁴⁷ [N. del T.] “*Power-Broker*” (países exportadores de petróleo, dueños de las reservas de los países asiáticos, *hedge funds* y fondos de *private equity*), en terminología anglosajona es un prescriptor no muy escrupuloso, un comisionista que influye (en el voto, en la opinión, en el estado de ánimo, sobre una inversión, el sentimiento de mercado) a cambio de favores políticos, económicos o financieros. Los *power-brokers* pueden también ponerse de acuerdo entre sí para conseguir sus objetivos.

GRÁFICO 6.

Proporción de las reservas internacionales mundiales de los países en desarrollo

(% del total mundial)



Fuente: Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics
 Datos hasta el 30 de septiembre de 2010

Tanto la UE como EE.UU. han perdido influencia global, ya que la mayoría de los factores críticos para el crecimiento económico, como los consumidores, los recursos naturales y el capital, ahora están fuera del control de la economía transatlántica. En el futuro, ambos socios transatlánticos ten-

drán que competir por estos recursos, así como por otro factor clave: la mano de obra cualificada.

La guerra por el talento global ya se está librando. Países como China, la India, Brasil y otros se dedican cada vez más a extraer trabajadores cualificados globales de un fondo cada vez más escaso, a expensas de la asociación transatlántica. EE.UU. está perdiendo la *ventaja de la iniciativa* en lo que se refiere a atraer a las mejores y más brillantes mentes del mundo. A pesar de que Silicon Valley y el sistema universitario de EE.UU. continúan atrayendo a algunos de los científicos e ingenieros más talentosos del mundo, el poder de atracción de EE.UU. ya no es tan poderoso como lo fue antaño.

Cada vez más, trabajadores altamente cualificados, que habrían hecho prácticamente cualquier cosa en el pasado por alcanzar la costa de EE.UU., hoy se replantean esta posibilidad. Mientras tanto, inmigrantes con talento en EE.UU. regresan a su país. Esto ha provocado que algunos adviertan de una “fuga de cerebros inversa” en EE.UU., el Reino Unido y otras naciones occidentales. Varios factores se hallan detrás de ambas tendencias, pero sobre todo se puede destacar que la difusión global de la investigación y desarrollo ha conducido a una creciente deslocalización de la investigación más puntera y vanguardista del mundo, que se ha trasladado a los mercados de hipercrecimiento de China y la India. Microsoft, Intel, Google, IBM y General Electric son solo unos pocos líderes occidentales de alta tecnología que en la última década han abierto centros de I+D en la India. Al hacerlo, han mantenido el talento local de la India *en casa*, al mismo tiempo

que atraían a los trabajadores indios en el extranjero para que *regresaran* a la India.

Lo que a muchos en Occidente se les pasa por alto, es que tanto la India como China están cortejando activamente a aquellos compatriotas que viven en el extranjero, con la esperanza de atraer estos cerebros emigrados de vuelta a casa mediante becas, dinero, equipamiento de laboratorio, apartamentos y otros beneficios. A EE.UU. le importa si la India o China tienen éxito en esto porque, entre otras razones, los inmigrantes cualificados han sido, durante décadas, los impulsores clave de la industria estadounidense de alta tecnología. Según una investigación llevada a cabo por el empresario del sector de la alta tecnología Vivek Wadhwa, las empresas de alta tecnología, fundadas por inmigrantes en 2005 generaron unos ingresos de 52.000 millones de dólares y emplearon a 450.000 trabajadores.⁴⁸ En ese mismo año, los inmigrantes fundaron el 35% de todas las nuevas empresas de la industria de semiconductores. En la industria de los ordenadores y de las comunicaciones, las cifras fueron de 31,7% y 27,9%, respectivamente. Estas cifras recalcan el magnífico papel que han desempeñado los inmigrantes en la innovación tecnológica de EE.UU.

En el futuro, la UE y EE.UU. ya no podrán asumir que los inmigrantes más cualificados del mundo acudirán automáti-

⁴⁸ Vivek Wadhwa, "A Reverse Brain Drain," *Issues in Science and Technology*, verano de 2009, y "Is the US Experiencing Its First Brain Drain?" *New America Media*, 31 de marzo de 2009.

camente a ellos en busca de oportunidades. A medida que los mejores y más brillantes del mundo dispongan cada vez de más oportunidades en todo el planeta, la asociación transatlántica se convertirá en solo una región más entre muchas que compiten por los trabajadores más talentosos del mundo. Asimismo, la inminente guerra por el talento global llega en el momento menos propicio para la UE y EE.UU., dado el envejecimiento de la población activa de ambas regiones. En EE.UU. preocupa seriamente el envejecimiento de la mano de obra, junto con el deterioro de la calidad de la educación pública y la escasez de estudiantes oriundos de EE.UU. que siguen carreras de ciencias e ingeniería. Durante el año académico 2004-2005, aproximadamente el 60% de los doctorandos en ingeniería y el 40% de los estudiantes de titulaciones avanzadas eran extranjeros; asimismo, el grueso de los licenciados en ciencia, tecnología, ingeniería y medicina de EE.UU. no eran ciudadanos oriundos del país.

Esto difícilmente constituye una señal esperanzadora para el sector tecnológico de EE.UU., en concreto, o para la base industrial de EE.UU., que se está quedando sin mano de obra cualificada industrial a pasos agigantados. Alemania también sufre este mismo problema: la escasez de mano de obra cualificada ha sido uno de sus problemas más acuciantes de los últimos años.

Globalizarse: los cazados se convierten en cazadores

Otro desafío para la asociación transatlántica está relacionado con el enfoque global y el impulso exterior de las mul-

tinacionales domiciliadas en las naciones en desarrollo. Como se ha mencionado anteriormente, comprar se ha convertido en el pasatiempo favorito de los consumidores en las naciones en desarrollo. Pero no están solos. Grandes corporaciones con sede en México, Brasil, China, la India y otros mercados emergentes, también le han cogido el gusto a comprar, sobre todo compras extranjeras. Las fusiones y adquisiciones transfronterizas, que solían ser un dominio casi exclusivamente occidental, ahora las llevan a cabo cada vez más las empresas de las naciones en desarrollo.

Durante décadas, los “cazados” (empresas de las naciones en desarrollo) no eran competencia para los “cazadores” (empresas de las naciones desarrolladas), porque las primeras no disponían del capital, de la experiencia directiva, del reconocimiento de marca, y de otras capacidades básicas para competir de forma eficaz con las segundas más allá de su mercado nacional. En algunos casos, el control de capitales y otras restricciones gubernamentales en las naciones en desarrollo han mantenido a las empresas de este tipo firmemente ancladas en los mercados locales.

Sin embargo, los tiempos han cambiado y alcanzar acuerdos globales no es más que otro monopolio perdido de Occidente. Las multinacionales con ambiciones de las naciones en desarrollo se están convirtiendo en pujadores de activos cada vez más agresivos en otros mercados emergentes, desplazando a las multinacionales occidentales de la adquisición de yacimientos de petróleo en Asia central, de empresas de telecomunicaciones en África, y de bancos en Argentina, por

nombrar unos pocos ejemplos. Asimismo, las compañías de las naciones en desarrollo han dirigido su mirada estratégica a los activos y las marcas populares de la UE y EE.UU., lo que ha establecido un panorama competitivo totalmente nuevo para muchas empresas occidentales.

En pocas palabras, los gigantes corporativos emergentes se han unido a la lucha por la caza de activos globales, con un gasto de casi 650.000 millones de dólares en 2007 en fusiones y adquisiciones en el extranjero, el año con mayor actividad global de fusiones y adquisiciones (F&A). Diez años antes, las empresas de las naciones en desarrollo solo habían gastado 60.000 millones de dólares, menos del 5% del total mundial. Sin embargo, en 2010 su porcentaje global ya había saltado a casi el 35%. A pesar de que los negocios transnacionales en materia de F&A iniciados por las empresas de las naciones en desarrollo tradicionalmente se han dirigido a otras empresas de las naciones en desarrollo, la compañías de los países desarrollados se encuentran cada vez más en el punto de mira de entidades corporativas de Corea del Sur, México, China y otros. Las razones de ello tienen que ver con el atractivo general y los numerosos beneficios de los mercados desarrollados, entre ellos el acceso a marcas globales, tecnología punta, consumidores adinerados y canales de distribución eficaces. Estas son variables clave que provocan que las empresas de los mercados emergentes negocien F&A con empresas de la UE y EE.UU. Es por ello que, cada vez más, el Resto invierte directamente en Occidente.

La siguiente fase de la globalización: *made in China, Turquía, Brasil, Rusia...*

Sin duda, el mundo ha cambiado. Hemos llegado al fin de la globalización como un proceso establecido y diseñado por EE.UU., pero no al fin de la globalización como tal, siempre que la UE y EE.UU. sean capaces de abrazar una nueva configuración global provista de nuevas características, entre ellas la creciente influencia de China, la India, Brasil y Rusia. Esta nueva configuración global supone un desafío significativo para la asociación transatlántica, que durante mucho tiempo ha sido la fuerza principal en la economía mundial.

Los retos clave a los que se enfrentan China, la India, Rusia y otras naciones en desarrollo no son menos formidables. ¿Están estas naciones preparadas para tomar las riendas del liderazgo global? ¿Podrán y querrán subordinar el interés nacional por el bien común del planeta a la hora de manejar cuestiones de peso como el cambio climático, la proliferación nuclear y la necesidad de llevar ayuda y desarrollo a las naciones más pobres del mundo? Las respuestas a estas preguntas no están claras. Lo que sí está claro es que la globalización seguramente sobrevivirá, aunque continuará adoptando una naturaleza cada vez menos transatlántica.

La globalización durante el siglo XX fue, en gran parte, dirigida y dictada por Occidente. Así, la globalización fue “global” únicamente a efectos nominales, ya que los flujos transfronterizos de productos, capitales y personas venían generados principalmente por la UE y EE.UU. En el mundo anterior a la cri-

sis, el grueso de la inversión extranjera directa entraba y salía de las naciones desarrolladas, a excepción de algunos países externos como China. Las fusiones y adquisiciones globales eran el coto exclusivo de las naciones ricas. El comercio y la inversión entre las naciones en desarrollo eran mayoritariamente superficiales, lo que obligaba a muchos países como Brasil, Turquía, Polonia y México a depender de la UE y EE.UU. si querían aumentar la exportación. Las empresas de las naciones en desarrollo se dedicaban principalmente al comercio y, como tales, dependían de su capacidad para exportar productos a los clientes extranjeros. Las multinacionales de Occidente, por otro lado, eran en su mayoría inversores que contaban con filiales instaladas en cada país para el suministro de productos y servicios a los mercados extranjeros. Mientras tanto, la circulación transfronteriza de personas se daba mayoritariamente en una dirección: desde las naciones pobres a las ricas. En la práctica, Occidente fijaba los precios globales de las materias primas, y las mentes más brillantes del mundo buscaban emigrar sobre todo a la UE y a EE.UU.

Sin embargo, en los próximos años el eje de la economía global girará cada vez más alrededor de las naciones en desarrollo, sobre todo de China. En el mundo multipolar que se está desarrollando, el “Resto” marcará el compás del crecimiento global y exigirá tener una mayor voz en las instituciones de gobierno global. El ritmo del comercio y la inversión transnacional entre las naciones en desarrollo se acelerará. Los flujos tradicionales de la inversión extranjera directa cambiarán, con una mayor inversión *procedente* de las naciones en desarrollo y una mayor inversión *dirigida* a las naciones tanto desarrolladas

como en desarrollo. Las F&A globales reflejarán en mayor medida la creciente influencia de las naciones en desarrollo, a medida que los gigantes empresariales de Brasil, México, la India y otras naciones aumenten su huella global. Aunque en otro tiempo fueron los imitadores, las naciones en desarrollo ahora se preparan para alzarse como los innovadores tecnológicos. A pesar de que la economía transatlántica seguirá siendo un faro de esperanza y uno de los principales destinos de muchos de los mejores y más brillantes trabajadores del planeta, el veloz crecimiento económico de la India, China y muchos otros países en desarrollo continuará tentando cada vez más a los mejores y más brillantes a volver a casa, o bien los disuadirá de irse en primer lugar.

Un mundo feliz

Muchos en la UE y EE.UU. entienden el auge del “Resto” como una amenaza. Esto no sorprende dada la tasa de desempleo del 9% en EE.UU. y la necesidad de medidas de austeridad en la UE. El *statu quo* está cambiando y la asociación transatlántica ha perdido la capacidad de ejercer su tradicional influencia sobre el orden económico global. El hundimiento financiero de 2008, provocado por EE.UU., ha conducido a una pérdida de credibilidad en la capacidad de la asociación transatlántica para dirigir. Al verse enfrentados a déficits masivos, a una montaña de deuda y a todo un ejército de votantes ancianos, la respuesta de la UE y de EE.UU., como era de prever, ha sido adoptar una postura más aislacionista y una actitud defensiva.

Sin embargo, la asociación transatlántica no tiene por qué acabar mal. Si Occidente y el “Resto” pueden llegar a aceptar su interdependencia y recorrer el camino de la cooperación mutua, el futuro perfectamente podría ser beneficioso para ambas partes, en lugar de un juego de suma cero. Las naciones desarrolladas, con el envejecimiento de sus poblaciones, su menguante población activa y sus maduros mercados, tienen una necesidad demográfica de mano de obra joven y de los mercados de consumidores en veloz crecimiento de las naciones en desarrollo.

En la actualidad, la venta de automóviles, ordenadores, comida rápida y otros productos y servicios crece más rápido fuera de la UE y EE.UU. que dentro. En este contexto, las ganancias de las multinacionales de las naciones desarrolladas aprovechan cada vez más la demanda global de las naciones en desarrollo. Las naciones desarrolladas no solo necesitan los nuevos mercados que ofrecen las naciones en desarrollo, también necesitan los recursos naturales de las naciones en desarrollo, como el gas natural de Rusia en el caso de la UE, y el crudo de Oriente Medio y África en el caso de EE.UU. Asimismo, las naciones en desarrollo se han alzado como una fuente esencial de mano de obra cualificada y semicualificada tanto para la UE como para EE.UU.

Y dado que las naciones en desarrollo, sobre todo China, disponen de enormes reservas internacionales, se han convertido en una fuente vital de capital para la asociación transatlántica. Como EE.UU. es la mayor nación deudora del mundo, su acceso continuado al exceso de ahorro de las na-

ciones en desarrollo es esencial; sin dicho acceso, EE.UU. se enfrentaría a otra crisis financiera más. Esto mismo es cierto para muchas de las naciones más endeudadas de la UE: necesitan acceso al capital excedente de las naciones en desarrollo, no vaya a ser que sus problemas financieros se vuelvan todavía más onerosos.

Por su parte, las naciones en desarrollo no deberían consolarse ni alegrarse por las recientes penalidades financieras de las naciones ricas, ya que su futuro económico se encuentra inevitablemente unido al de Occidente. Las naciones en desarrollo siguen dependiendo de las naciones desarrolladas para aumentar sus exportaciones, adquirir competencias científicas y tecnológicas, técnicas de gestión y redes globales de distribución. En última instancia, los destinos de las naciones desarrolladas y en desarrollo están fuertemente unidos: se han vuelto, de hecho, mutuamente dependientes unos de otros.

Por tanto, además de trabajar más juntas, es imperativo que los líderes y sus formuladores de políticas de las naciones desarrolladas y en desarrollo se comprometan a educar a sus poblaciones y votantes respectivos sobre los beneficios de una mayor cooperación y coordinación mutuas. El destino de la globalización depende de este equilibrio.

La asociación transatlántica, por su parte, debe buscar los beneficios de una mayor cooperación e integración reguladora, si desea recuperar su propia credibilidad y aumentar su capacidad para liderar. La globalización no podrá reemerger,

y volverse más fuerte e inclusiva en el proceso, sin la participación y el apoyo de la asociación transatlántica. Aunque la influencia global de Occidente ha disminuido como consecuencia de la crisis financiera de 2008, Occidente continuará siendo un actor predominante en la siguiente etapa de la globalización. Ya solo por su tamaño, la economía transatlántica sigue siendo vital para el crecimiento futuro y la gestión de la economía global. Por tanto, para que la globalización funcione en el futuro, la UE y EE.UU. deberán fortalecer la asociación transatlántica.

Sin embargo, varias cuestiones polémicas amenazan con abrir una brecha en la asociación transatlántica, sobre todo las guerras de EE.UU. en Oriente Medio, el cambio climático global, y el alcance y la magnitud de la reforma financiera reguladora. En un momento en el que el mundo se enfrenta a tales desafíos globales, una relación transatlántica dividida es lo opuesto a lo que se necesita. Una relación fructífera y armoniosa entre la UE y los EE.UU. es lo que de verdad se requiere si se desea conservar un entorno comercial libre y abierto, detener la proliferación de armas nucleares, responder al desafío del cambio climático global y ayudar a sacar a millones de personas de la pobreza.

La UE y los EE.UU. deberían tomar juntos la iniciativa en la reforma del sistema multilateral de comercio y la reestructuración de las instituciones multilaterales existentes, como el FMI y el Banco Mundial, y al hacerlo ceder más influencia a las naciones en desarrollo. La asociación transatlántica también debería tratar de desarrollar más las energías reno-

vables, con la incorporación, siempre que fuese posible, de la India, China, Rusia y otros interesados de los mercados emergentes. La voluntad de las naciones en desarrollo que conforman el “Resto” de cooperar con la UE y EE.UU. aumentará a medida que se incremente la propensión de la UE y EE.UU. a trabajar juntos para hacer frente a los enormes problemas económicos de nuestro tiempo.

Sin embargo, antes de buscar una mayor cooperación económica entre sí, y antes de tratar de reformar las instituciones de gobierno global para reflejar el auge del “Resto”, la UE y EE.UU. deben poner primero en orden sus propias economías. La UE y EE.UU. no podrán recuperar la credibilidad necesaria para liderar las cuestiones globales hasta hacer esto. La forma más eficaz para que Occidente recupere la credibilidad ante el Resto es mediante la implantación de las necesarias, aunque dolorosas, reformas económicas en casa. Para EE.UU. esto significa bajar el déficit del presupuesto federal a niveles más manejables y reducir la dependencia del país del capital y petróleo extranjero. Para las naciones de la UE, esto significa implantar políticas de restricción fiscal y adoptar medidas para establecer un mercado laboral más flexible y competitivo.

En última instancia, la UE y EE.UU. necesitan entender que el futuro económico de la asociación transatlántica está inevitablemente unido al futuro económico de las naciones en desarrollo.

4

CÓMO ELIMINAR LAS BARRERAS TRANSATLÁNTICAS Y CONVERTIR EL TAFTA EN UNA REALIDAD

Se necesita liderazgo político

Llegar a establecer el TAFTA obliga a acometer una agenda ambiciosa que requerirá actuaciones políticas consistentes y comprometidas durante varios años. La eliminación de barreras al comercio y la inversión atlánticas generará fricción política y una potente presión *lobbista* tanto en la UE como en EE.UU. Se necesitará un fuerte coraje político para no ceder ante estas presiones.

Hasta ahora, los intentos de construir un marco transatlántico apropiado no han tenido éxito. Los esfuerzos de la UE y EE.UU. para negociar Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (ARM) específicos para cada sector a menudo han significado un gran gasto de tiempo y energía a cambio de logros relativamente pequeños. Además, la implantación de algunos ARM ha sido mala.

La adopción en 2002 de la Agenda Económica Positiva y la Hoja de Ruta Reguladora entre la UE y EE.UU. no prosperó como se esperaba: fueron relegadas por las negociaciones comerciales en lugar de ser desarrolladas como marcos bilaterales de intercambios y soluciones pragmáticas. La decisión tomada en la cumbre de 2005 entre la UE y EE.UU. de establecer un Foro de Alto Nivel para la Cooperación Reguladora (HLRCF) sin duda fue un paso en la dirección correcta, aunque aún debe convertirse en la institución transatlántica que puede llegar a ser. Se necesita pensar de forma visionaria para lograr mayores niveles de integración transatlántica, como dijo James Elles, europarlamentario y ex-presidente del European Ideas Network:

Quizá el déficit más importante que afecta a estas iniciativas sea la falta de una visión de conjunto para articular un nuevo diseño integral para la asociación económica transatlántica que refleje las consecuencias de una profunda integración económica. Sin embargo, una visión de este tipo sería crítica para atraer una voluntad política sostenida entre los formuladores de las políticas a ambos lados del Atlántico, necesaria para impulsar el fortalecimiento de la asociación económica entre la UE y EE.UU.⁴⁹

En este sentido, la decisión de la cumbre de 2007 entre la UE y EE.UU. de establecer el Marco para el Desarrollo de la Integración Económica Transatlántica así como el Consejo Económico Transatlántico (CET) representan un paso adelante sin precedentes en la relación comercial entre la UE y EE.UU.

⁴⁹ Elles, J. (2005) '*The Transatlantic Market: A reality by 2015?*', papel presentado en la conferencia del CSIS-TPN, de abril.

El progreso real permanecerá esquivo hasta que los líderes políticos de alto nivel de ambas regiones se involucren más en el proceso de reforma. Los líderes políticos de la UE y EE.UU. tienen un papel fundamental que desempeñar para ayudar a pasar los cuellos de botella en los procesos de toma de decisiones, animar a que los reguladores adopten enfoques comunes para las normas y la creación de normas, y dirigir a los formuladores de las políticas para que desarrollen posiciones comunes entre la UE y EE.UU. en los foros internacionales clave, como la OMC. Asimismo, se necesita liderazgo transatlántico para fortalecer Doha a nivel global, implantar la agenda Doha-plus y dar a la economía global un muy necesario impulso.

Referencias del TAFTA

El modelo del TAFTA se basa en el *refuerzo del diálogo político y legislativo, el reconocimiento mutuo de normativas y estándares, la convergencia reguladora y la adopción de normas globales*. La implantación de un modelo de este tipo proporcionaría un poderoso ejemplo de cooperación reguladora que otros países podrían aspirar a emular. Al mismo tiempo, capacitaría a la UE y EE.UU. a ejercitar un liderazgo económico conjunto en las instituciones multilaterales en las cuestiones relacionadas con la liberalización del mercado y la cooperación reguladora. El TAFTA no solo permitiría que la UE y EE.UU. formasen un bloque comercial globalmente dominante; también permitiría que la UE y EE.UU. liderasen el camino para dar forma al futuro *concepto* de comercio global,

con la aceleración del ritmo de la liberalización y las reducciones de las barreras no arancelarias en el mundo, al mismo tiempo que se establecería un nuevo modelo institucional para la convergencia reguladora.

Para articular el TAFTA, los formuladores de las políticas de la UE y EE.UU. deben conseguir una serie de puntos de referencia, de los cuales los más importantes son:

- Una relación UE-EE.UU. concreta y privilegiada, pero no discriminatoria.
- Una “cláusula de emplazamiento” que defina la regularidad de las reuniones que los diversos foros de cooperación reguladora habrán de mantener, desde las cumbres anuales de más alto nivel a los niveles más bajos.
- “Acuerdos de puerto seguro” (Safe Harbor) que establezcan formas prácticas de hacer que los sistemas reguladores sean interoperativos sin que ninguna de las partes tenga que abandonar sus principios fundamentales. La adopción del TAFTA no requeriría la armonización formal de los principios reguladores de la UE y EE.UU., sino que conduciría a su armonización *de facto* a través del trabajo continuado de las agencias reguladoras y las empresas. Los acuerdos de puerto seguro también ofrecen lecciones positivas para otros sectores.
- Una “cláusula suspensiva” que imposibilite la creación de nuevos obstáculos al comercio o de barreras financieras

entre la UE y EE.UU. una vez que el acuerdo TAFTA entre en vigor.

- Una “cláusula de extinción” que establezca calendarios claros y definidos para la eliminación de las barreras en la economía transatlántica.
- Mecanismos de transparencia, que reduzcan las cargas administrativas y generen ahorros para las empresas que quieran operar internacionalmente.⁵⁰

La implantación del TAFTA

Garantizar la implantación eficaz de los acuerdos TAFTA

El establecimiento del TAFTA se debería realizar a través de un acuerdo formal. Un nuevo acuerdo de asociación entre la UE y EE.UU. ayudaría a ambos socios a garantizar la relación atlántica y gestionar su desarrollo de forma conjunta; una asociación de este tipo fomentaría una mayor participación de las comunidades políticas a ambos lados del Atlántico.

El acuerdo TAFTA debería incluir:

⁵⁰ Véase el documento de trabajo de la OCDE sobre política comercial (2011), “Transparency Mechanisms and Non-Tariff Measures: Case Studies,” http://www.oecd-ilibrary.org/trade/transparency-mechanisms-and-non-tariff-measures_5kgf0rzzwfq3-en (26 de feb. de 2013).

- Un acuerdo político para el lanzamiento de las negociaciones formales. Esto debería tener lugar antes del verano de 2013.
- Un periodo de tiempo razonable para las negociaciones, que lleve entre un año y medio y dos años.
- Un calendario concreto para la eliminación de las barreras y la implantación del acuerdo. Creemos que el Acuerdo TAFTA debería concluirse y firmarse con fecha no posterior a 2015 y estar totalmente implantado para 2025. Para conseguirlo, sugerimos el siguiente calendario:
 - Cumbre Transatlántica de junio de 2015: firma del acuerdo TAFTA.
 - Diciembre de 2015: adopción de los planes de acción.
 - Cumbre Transatlántica de junio de 2016: primera valoración de los logros conseguidos.
- Acciones concretas para cada área, etapas claramente definidas y fechas límite apropiadas de finalización a partir de las cuales se pueda medir el progreso logrado a medio plazo. La iniciativa TAFTA debería incluir calendarios y mecanismos de revisión que permitieran a los formuladores de las políticas valorar regularmente el progreso y, si fuera necesario, realizar ajustes conforme a los cambios en el entorno general.
- Diálogos concretos para cada área y nuevos mecanismos de consulta entre reguladores.

- Una hoja de ruta que marque las medidas a realizar para la implantación del acuerdo TAFTA.
- Mecanismos de retroalimentación sobre las medidas de reforma reguladora propuestas e introducidas por las agencias reguladoras, empresas y otras partes interesadas.

Al menos al principio, la Oficina del Representante de los EE.UU. para las Cuestiones Comerciales (USTR), la Comisión Europea y el Consejo Económico Transatlántico podrían servir como estructuras institucionales y políticas responsables de supervisar el acuerdo TAFTA. Las cumbres anuales entre EE.UU., la Comisión Europea y los gobiernos de los Estados miembros de la UE podrán servir como el foro institucional donde se reúnan los formuladores de las políticas de la UE y de EE.UU. de forma regular para supervisar la implantación gradual del TAFTA. En este marco, los líderes y los formuladores de las políticas de la UE y de EE.UU. podrían proporcionar la supervisión política e iniciativa necesaria para el establecimiento del TAFTA. Una estructura institucional de este tipo también podría servir como un importante foro para el debate de alto nivel en áreas donde anteriormente las negociaciones sobre convergencia reguladora o cooperación administrativa hayan llegado a un punto muerto. El CET podría establecer un marco amplio para el diálogo y la cooperación política transatlántica en asuntos relacionados con el TAFTA. En este sentido, cada cumbre anual UE-EE.UU. debería comprometerse a:

- Monitorizar calendarios para garantizar que se logren los objetivos.

- Asegurar la mejora continua del proyecto TAFTA.

Con la amplia participación de las partes interesadas, los formuladores de las políticas podrían, en cada reunión y de forma continuada, definir responsabilidades, repartir tareas, fijar nuevos objetivos y, en última instancia, monitorizar el progreso en el objetivo a largo plazo de un mercado transatlántico 100% libre de barreras.

Garantizar el cumplimiento eficaz de los acuerdos TAFTA

El acuerdo para establecer el TAFTA debería incorporar un punto adicional importante: una garantía para la aplicación de los acuerdos sectoriales que se hayan alcanzado tanto en la UE como en EE.UU., independientemente de cómo se distribuya la jurisdicción a lo largo de los diversos niveles políticos y administrativos de ambas regiones: la administración federal de EE.UU. y los estados que lo conforman, por un lado, y la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE, por otro.

Una garantía de este tipo ayudaría a resolver el problema creado por el hecho de que, en EE.UU., algunas competencias corresponden o bien a los estados federados o a las agencias reguladoras federales y, en la UE, algunas competencias corresponden o bien los Estados miembros o a las autoridades regionales de la UE.

Eliminación de las barreras arancelarias

Afortunadamente, los aranceles entre la UE y EE.UU. generalmente son bajos, de media menos del 3% de un flujo comercial anual que suma casi 5 billones de dólares.⁵¹

Sin embargo, los aranceles sobre los productos de sectores sensibles *sí* son más altos. Por ejemplo, las mayores barreras arancelarias entre las dos regiones se dan en la industria agrícola. El arancel medio de la NMF (Nación Mas Favorecida) sobre los productos agrícolas que entran en la UE es del 13,5%,⁵² mientras que arancel medio de la NMF sobre los productos agrícolas que entran en EE.UU. es del 4.7%.⁵³

Sin embargo, se debe observar que los aranceles de la NMF sobre productos agrícolas cobrados por EE.UU. –aquellos aplicados a los productos de la UE en general– incluyen picos arancelarios sustanciales.⁵⁴

⁵¹ The Centre for Transatlantic Relations de la Universidad Johns Hopkins (2011), *The Transatlantic Economy 2011: Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe*, <http://transatlantic.sais-jhu.edu/transatlantic-topics/transatlantic-economy-series.htm> (26 de feb. de 2013).

⁵² El “Perfil arancelario” para la UE-27 de la Organización Mundial del Comercio está disponible en <http://stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFView.aspx?Language=E&Country=E27> (26 de feb. de 2013).

⁵³ El “Perfil arancelario” para EE.UU. de la Organización Mundial del Comercio está disponible en <http://stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFView.aspx?Language=E&Country=US> (26 de feb. de 2013).

⁵⁴ Por ejemplo, en tabaco (350% *ad valorem* máximo y específico de 32,2 céntimos/kg) y cacahuets (163,8% crudos y 131,8% conservados).

En términos de productos agrícolas, las barreras arancelarias medias al comercio entre la UE y EE.UU. permanecen bajas. El arancel medio de la NMF sobre los productos no agrícolas que entren a la UE es del 4%, mientras que el arancel medio de la NMF sobre los productos no agrícolas que entren a EE.UU. es del 3,3%.

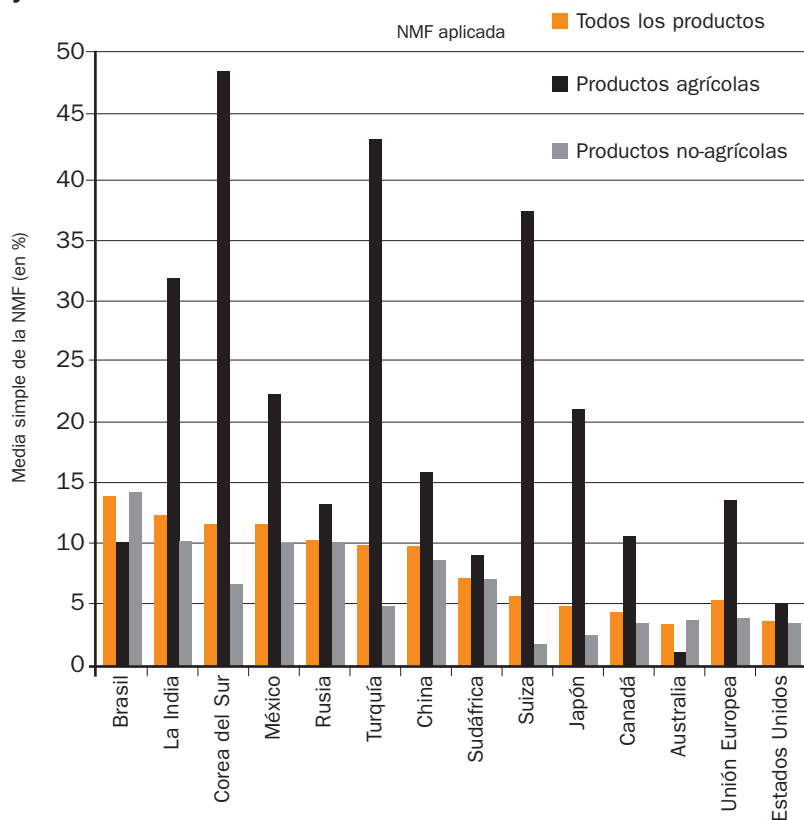
La conclusión es que tanto la UE como EE.UU. se beneficiarían en gran medida si eliminasen todas las barreras arancelarias de este sector.

Como muestra el siguiente gráfico, el nivel medio de los aranceles de la NMF para todos los productos permanece relativamente bajo tanto en la UE como en EE.UU., 5.3% y 3.5%, respectivamente. Sin embargo, es necesario mencionar que los niveles arancelarios en la UE están más repartidos que los de EE.UU. Asimismo, el nivel arancelario medio de la UE y EE.UU. a solas enmascara tasas de protección más altas para algunas líneas de aranceles y oculta el impacto de los acuerdos comerciales preferenciales.⁵⁵

⁵⁵ Cfr. Nicoletti *et al.* (2003). Los aranceles de la NMF son *ad valorem* y no incluyen los aranceles específicos. Estos últimos a menudo se utilizan para productos alimentarios y agrícolas con efectos que son menos transparentes y a menudo más restrictivos que los aranceles *ad valorem*. Asimismo, los aranceles de la NMF no incluyen los aranceles preferentes, cuya importancia ha aumentado en los últimos años con la expansión de los acuerdos comerciales regionales. La tendencia a proteger los aranceles de la NMF reflejan las reducciones acordadas en la ronda de Uruguay, con alguna diferencia según el sector.

GRÁFICO 7.

**Niveles arancelarios medios de la NMF para la UE-27, EE.UU.
y otras economías líderes**



Fuente: compilado por el autor, basado en *World Tariff Profiles 2010*, preparado conjuntamente por la Organización Mundial del Comercio, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), y el Centro de Comercio Internacional (CCI).

En general, los aranceles de EE.UU. para los productos primarios procedentes de Europa son bajos, mientras que los aranceles sobre los alimentos y la ropa permanecen altos.

CUADRO 4.

Medias de los aranceles finales consolidados y de los aranceles aplicados de la NMF para la UE y EE.UU.

Grupos de productos	UE		EE. UU.	
	Aranceles finales consolidados, media	Aranceles aplicados de la NMF, media	Aranceles finales consolidados, media	Aranceles aplicados de la NMF, media
Productos de origen animal	24,1	23,2	2,6	2,5
Productos lácteos	52,3	49,4	21,1	16,2
Fruta, verduras, plantas	10,3	11,3	5,5	4,9
Café, té	6,6	6,6	3,7	3,6
Cereales y preparados	21,3	17,5	3,7	4,0
Semillas oleaginosas, grasas y aceites	5,1	5,5	4,7	4,2
Azúcares y productos de confitería	26,4	27,5	15	9,1
Bebidas y tabaco	21,8	19	16,4	13,5
Algodón	0,0	0,0	4,8	2,5
Otros productos agrícolas	4,3	4,7	1,1	1,1
Pescado y productos derivados	11,2	11,8	1,2	1,0
Minerales y metales	2,0	2,0	1,7	1,8
Petróleo	2,0	3,1	1,8	1,5
Químicos	4,6	4,6	2,8	2,8
Madera, papel, etc.	0,9	0,9	0,4	0,5
Textiles	6,5	6,6	7,9	8,0
Ropa	11,5	11,5	11,4	12,1
Cuero, calzado, etc.	4,2	4,2	4,3	4,0
Maquinaria no eléctrica	1,7	1,9	1,2	1,2
Maquinaria eléctrica	2,4	2,8	1,7	1,7
Equipo de transporte	4,1	4,3	3,1	3,0
Manufacturas, n.e.p.	2,5	2,7	2,1	2,6

Fuente: compilado por el autor, basado en *World Tariff Profiles 2010*.

En concreto, EE.UU. tiene aranceles relativamente altos para las exportaciones europeas de azúcar. De forma parecida, los aranceles de la UE para los productos procedentes de EE.UU. son altos en el caso de la ropa, el azúcar y las comidas procesadas.

Como muestra de la variabilidad de los aranceles *dentro* de la UE y de EE.UU. para diversos grupos de productos agrícolas y no agrícolas, el Cuadro 4 muestra las medias de los *aranceles finales consolidados* y los *aranceles aplicados de la NMF*.⁵⁶

Como se puede ver en la tabla y el gráfico precedentes, las tasas arancelarias de la UE y EE.UU. para los productos textiles y la ropa permanecen por encima de la media de protección que imponen a los productos no agrícolas.⁵⁷ Y los niveles arancelarios para el azúcar, el tabaco y los lácteos permanecen por encima de la media de protección que imponen a los productos agrícolas. Además, los niveles arancelarios medios de la UE y EE.UU. para los productos agrícolas son más altos que los niveles arancelarios medios de la UE y

⁵⁶ Los *aranceles finales consolidados* son aranceles que han sido "consolidados" en una tasa específica; no se pueden aumentar por encima de esa cantidad a menos que se pague una compensación a la parte afectada. Los *aranceles aplicados a la NMF* (nación más favorecida) son las tasas arancelarias más bajas que un país le cobra a otro. La OMC exige que todos sus miembros amplíen la categoría NMF a todos los demás miembros de la OMC.

⁵⁷ Cfr. OCDE (2005), "The Benefits of Liberalizing Product Markets and Reducing Barriers to International Trade and Investment: The Case of The United States and the European Union", documento de trabajo nº 432 del Departamento de Economía, París, Junio. Cfr. Transatlantic Business Dialogue (2005), "Report to the 2005 US-EU Summit: A Framework for Deepening Transatlantic Trade and Investment.

EE.UU. para el resto de productos. Los niveles arancelarios medios de la UE para los productos agrícolas, en concreto, son manifiestamente altos en comparación con los niveles arancelarios generales de la UE. Esta disparidad sirve para destacar la dificultad relacionada con la reducción de los aranceles agrícolas en los países europeos.

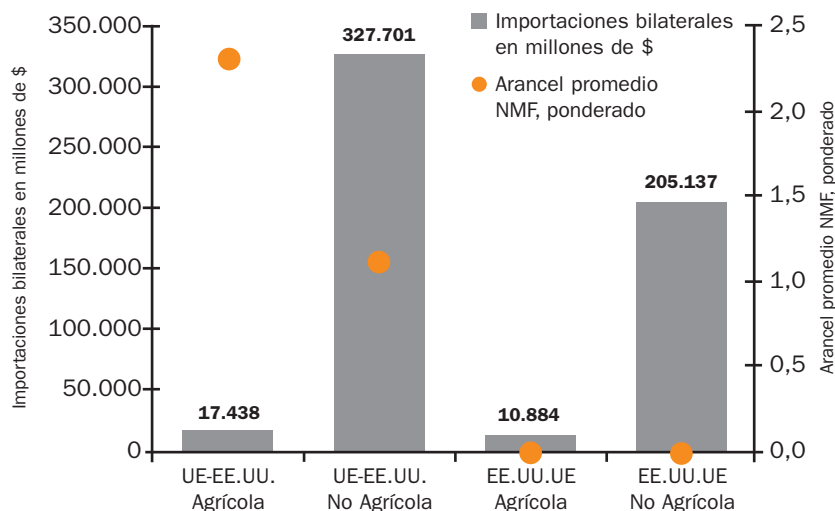
La relación comercial bilateral entre la UE y EE.UU. también presenta una disparidad importante, sobre todo con respecto con los aranceles de la UE para los productos agrícolas: la media de los aranceles agrícolas impuestos por la UE a EE.UU. son desproporcionadamente altos en comparación con los aranceles agrícolas medios impuestos por EE.UU. a la UE. El Gráfico 8 ilustra este punto presentando las diferencias *entre* la UE y EE.UU. en términos de importaciones y aranceles bilaterales para productos agrícolas y no agrícolas.

Asimismo, el valor del comercio entre la UE y EE.UU. para los productos agrícolas palidece en comparación con el valor comercial de los productos no agrícolas. Sin embargo, precisamente por el volumen de comercio extraordinariamente alto entre la UE y EE.UU. para los productos no agrícolas, debería ser evidente para los líderes políticos de ambas regiones que los esfuerzos para reducir los aranceles agrícolas y no agrícolas en el comercio transatlántico, sobre todo los *picos arancelarios*, darían beneficios sustanciales como resultado.

Las barreras arancelarias UE-EE.UU. se podrían eliminar fácilmente con un Acuerdo de Libre Comercio tradicional.

GRÁFICO 8

Promedio de importaciones bilaterales y aranceles NMF para la UE y EE.UU.



Fuente: compilado por el autor, basado en *World Trade Profiles 2010*.

Barreras no arancelarias

Las barreras no arancelarias o medidas no arancelarias, son obstáculos no tradicionales al comercio y la inversión. Como ha recalcado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las barreras no arancelarias tradicionalmente se han asociado con un número restringido de barreras comerciales impuestas en la frontera. Sin embargo, actualmente, las barreras no arancelarias incluyen medidas tanto *en la frontera* como *tras la frontera*.

Las medidas no arancelarias en la frontera

Los controles cuantitativos como las cuotas y las limitaciones voluntarias de las exportaciones en su mayoría se suprimieron al aplicar la Ronda de Uruguay. En la UE y EE.UU., los controles cuantitativos principalmente se componen de *medidas comerciales correctivas*. Aunque se supone que estas medidas correctivas deben corregir distorsiones más que crearlas, dichas medidas en ocasiones pueden perjudicar el comercio y proteger a los productores locales no competitivos. La aplicación de otras medidas no arancelarias en la frontera generalmente se hace en nombre de la salud pública y por razones de seguridad nacional. En algunos casos, los procedimientos aduaneros y el protocolo de Normas de Origen aplicado por la UE y EE.UU. se vuelven restrictivos para el comercio.

Las medidas no arancelarias tras la frontera

Estas barreras son el resultado de medidas reguladoras, procedimientos de contratación pública, subvenciones, ayudas a la producción, medidas fiscales nacionales, políticas de competencia, derechos de propiedad intelectual, medidas relacionadas con la inversión y, en menor medida, entidades comerciales del Estado. Más concretamente, las barreras no arancelarias tras la frontera también pueden incluir normas y reglamentos diseñados para productos industriales en materia medioambiental, de seguridad, de higiene, sanitaria y fitosanitaria, y administrativa.

A pesar de que muchas de estas medidas se aplican, de facto, en la frontera, y por lo tanto se perciben como medi-

das en la frontera, están directamente vinculadas a la política nacional y se aplican a los productos tanto nacionales como importados. A ambos lados del Atlántico, dichas medidas preocupan cuando no son transparentes y comprenden (1) procedimientos costosos de prueba, certificación e inspección y (2) requisitos onerosos de embalaje y etiquetado. Asimismo, es complicado concretar en qué medida realmente estas medidas tras la frontera limitan el comercio.

Todos los países miembros de la OMC tienen el derecho legítimo de adoptar cualquier medida de comercio interno que consideren apropiada, *siempre y cuando* sigan las normas de la OMC en lo relativo a, entre otras cosas, la no discriminación entre productores nacionales y extranjeros. Actualmente, los formuladores de las políticas de la UE y EE.UU. podrían ayudar a impedir que las *políticas* comerciales no arancelarias se convirtiesen en *barreras* comerciales no arancelarias si se asegurasen de que dichas políticas sean no discriminatorias, transparentes y eficientes en términos de procedimientos administrativos.

Ubicación de las barreras: el sistema de protección de triple muro

Como se ha mencionado previamente, los aranceles y las restricciones cuantitativas tradicionales ya no son un impedimento importante para el comercio. A medida que los aranceles han descendido, han sido suplantados por un *sistema de protección de triple muro* que consiste en (a) control del Estado sobre la inversión extranjera directa (IED), (b) control del Estado sobre la

industria, y (c) regulación asimétrica, que incluye, entre otras medidas, protecciones con cuotas (por ejemplo, medidas de salvaguardia, políticas *antidumping* e impuestos antisubvención), política de contratación pública, política antimonopolio y diversas normas reguladoras. Todas estas barreras socavan los logros de las negociaciones de la OMC; las disputas relativas a las prácticas *antidumping* y las subvenciones públicas en concreto son especialmente dañinas para las relaciones comerciales.

Así, el sistema de protección de triple muro constituye lo que se podría describir como la manifestación más poderosa, opaca y duradera de *neoproteccionismo* existente en la actualidad.

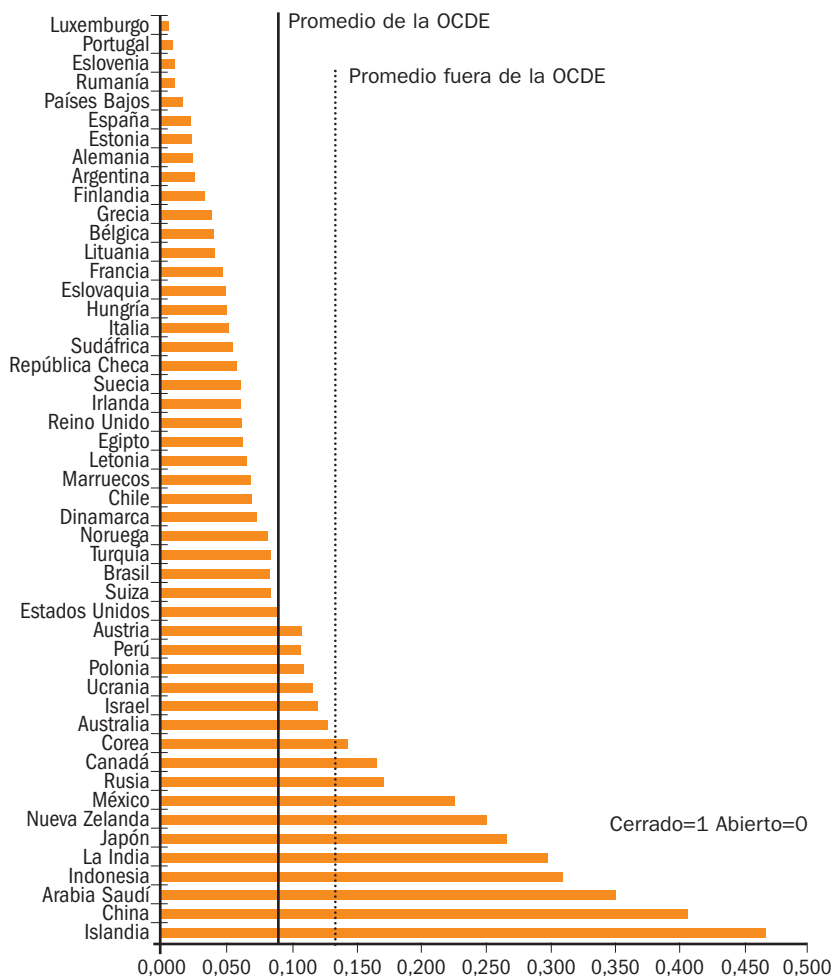
El primer muro de protección: control del Estado sobre la IED entrante

En los mercados que requieren de inversión para conseguir un verdadero acceso a los clientes, si un gobierno quiere proteger una cierta industria de la competencia extranjera, controlar la IED entrante se convierte en un instrumento potente para el logro de este objetivo. Al obstruir el flujo entrante de la IED, los gobiernos pueden situar en desventaja a los competidores extranjeros en relación con los competidores nacionales.

Según los estudios realizados por la OCDE, los controles sobre la IED para la fabricación son bajos en la UE y EE.UU. En Francia, Alemania y el Reino Unido, las restricciones más altas a la IED se dan en el sector del transporte marítimo y aéreo, así como en el sector pesquero. En EE.UU., las mayores restricciones es-

GRÁFICO 9.

Restricciones estatutarias a la inversión extranjera directa (IED)
en todos los países de la OCDE y del G-20. Índice de restricción
reguladora a la IED



Fuente: Compilado por el autor, basado en el 2010 FDI Regulatory Restrictiveness Index, preparado por la OCDE.

tán en el sector eléctrico, pesquero y del transporte. Vale la pena observar que las restricciones a la IED en el sector del transporte y de la electricidad en EE.UU. son mucho más altas que las que hay en Francia, Alemania o el Reino Unido. Asimismo, el nivel de restricción medio en relación a la IED en EE.UU. es significativamente más alto que el que hay en Europa, como demuestra el gráfico 9.

El segundo muro de protección: control del Estado

Otra forma eficaz de que un Estado pueda proteger ciertas industrias de la competencia exterior es a través de la propiedad pública. Todo Estado que ejerza un interés de control en diversos sectores de la economía constituye una poderosa barrera a los flujos de inversión extranjera. Este problema es especialmente agudo en los sectores regulados de la economía, donde la propiedad pública de las empresas dominantes es común.

Además de la propiedad estatal, este tipo de protección también se puede dar de forma indirecta a través de empresas industriales o instituciones financieras del Estado que posean participaciones en otras empresas. Los gobiernos centrales, regionales e incluso locales pueden aplicar este tipo de obstáculos a través de corporaciones públicas o semipúblicas.

Durante más de diez años, la OCDE ha estudiado un completo abanico de diferentes barreras reguladoras a la competencia en varios países y ha codificado sus resultados en una serie de indicadores de regulación del mercado de productos

(PMR, en sus siglas en inglés).⁵⁸ El gráfico 10, que es un indicador de este tipo, muestra los diferentes grados de control del Estado en varias de las principales economías globales.

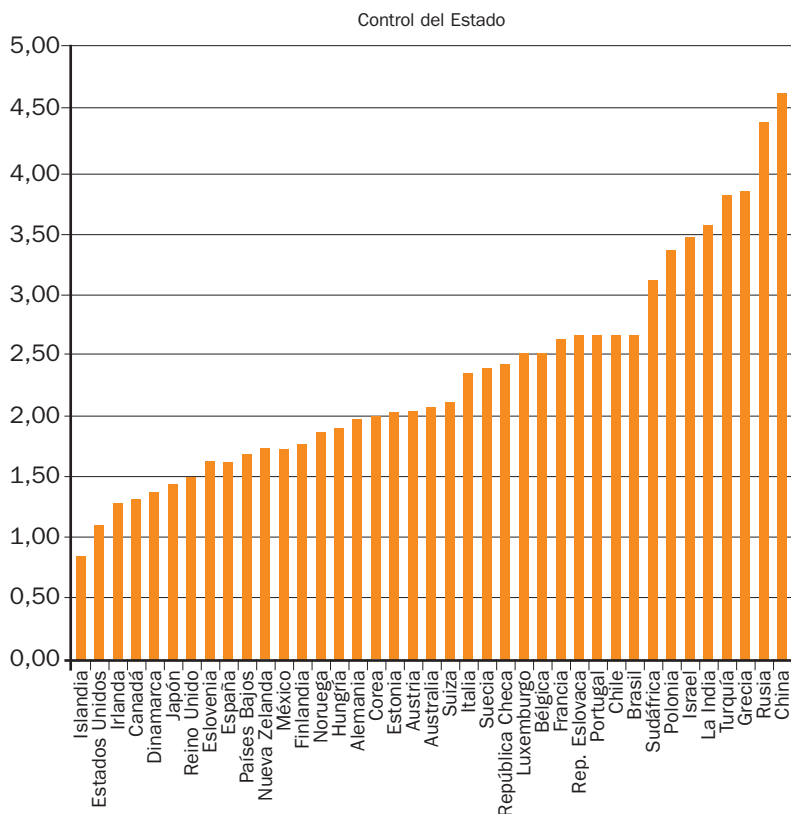
El nivel de participación estatal en operaciones comerciales es manifiestamente mayor en los Estados miembros de la UE que en EE.UU.⁵⁹ Esto significa que los países europeos realizan un mayor uso de normas de mando y control que establecen, por ejemplo, horas de apertura obligatoria en las tiendas o requisitos de servicio universal para las empresas de telecomunicaciones.

⁵⁸ Según la OCDE, los “Indicadores de regulación en el mercado de productos (PMR) son un conjunto de indicadores integrales y comparables internacionalmente que miden el grado en que las políticas promueven o inhiben la competencia en áreas del mercado de productos donde la competencia es viable. Miden el entorno regulador y de mercado en toda la economía a lo largo de 30 países de la OCDE en (o aproximadamente) 1998, 2003 y 2008, y en otros 4 países de la OCDE (Chile, Estonia, Israel y Eslovenia) así como en Brasil, China, la India, Rusia y Sudáfrica alrededor de 2008; son consistentes en el tiempo y en los países”. Los indicadores PMR, que se basan en un amplio sondeo de políticas estructurales específicas para cada industria a lo largo de toda la economía, estudian las regulaciones en tres áreas principales: (1) control del Estado de las empresas, (2) barreras al emprendimiento legales y administrativas, y (3) barreras internacionales al comercio y la inversión.

⁵⁹ Como ha recalcado la OCDE, las puntuaciones altas en el indicador PMR indicarían que el país tiene un conjunto relativamente restrictivo de regulaciones de mercado de productos, mientras que las puntuaciones bajas en el indicador PMR sugieren que el entorno normativo en cuestión es más favorable a la competencia. Sin embargo, es importante recordar que las puntuaciones bajas en el indicador PMR no necesariamente indicarían que hay menos regulación *en el conjunto* de la economía, solo que hay menos regulación del tipo que inhibe la competencia en los mercados de productos. Las regulaciones que cumplen objetivos sociales importantes y legítimos, como aquellas relativas a la salud, el medio ambiente, y las normas de seguridad, por ejemplo, no se toman en cuenta en el cálculo de puntuaciones PMR.

GRÁFICO 10.

Grado de control estatal de las empresas en los países de la OCDE y los BRICS



El indicador abarca desde 0 (el menos restrictivo) a 5 (el más restrictivo).

Fuente: Compilado por el autor, basado en el 2008 OECD Indicators of Product Market Regulation.

El tercer muro de protección: regulaciones asimétricas

Si los competidores extranjeros consiguen escalar los dos muros ya mencionados, aún deberán enfrentarse a un ter-

cero: regulación asimétrica acompañada de restricciones de acceso al mercado. Se necesitan realizar esfuerzos a ambos lados del Atlántico para asegurar que las empresas de propiedad extranjera que operen en un país huésped concreto se enfrenten al mismo entorno normativo que las empresas nacionales y tengan acceso a los mismos mercados. Los problemas de regulación asimétrica y falta de acceso al mercado son especialmente agudos en el sector de los servicios, donde los obstáculos comerciales no tradicionales a menudo hallan tierra fértil para el crecimiento.⁶⁰

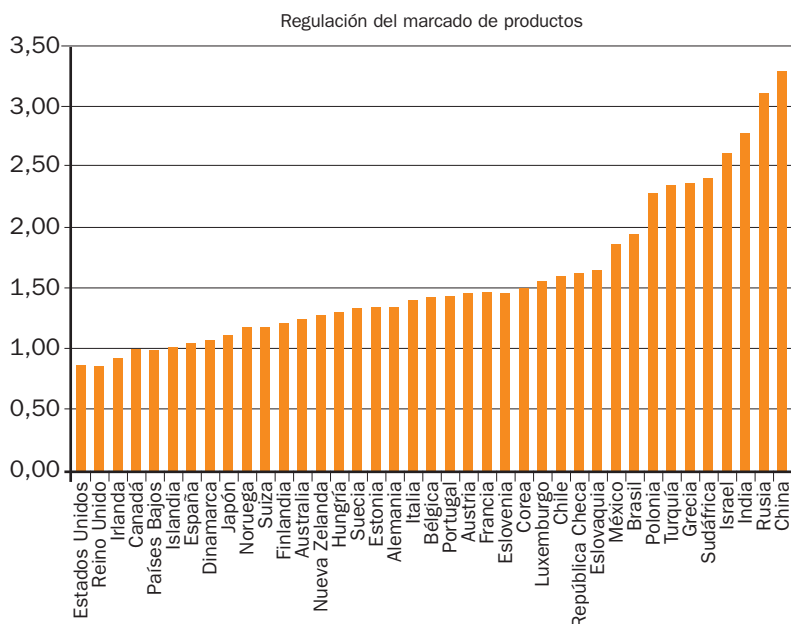
El grado general de regulación del mercado de productos en una economía dada es una indicación significativa del entorno normativo al que los competidores extranjeros deberán enfrentarse al acceder, o tratar de acceder, a dicha economía. El Gráfico 11 muestra las diferencias en el nivel general normativo del mercado de productos entre varias de las principales economías. Como se puede observar, los mercados de productos están más regulados en los países europeos que en EE.UU., en detrimento de la competitividad en el primero.

Con respecto a las barreras al emprendimiento, la diferencia entre EE.UU. y los países europeos es menos significativa, como muestra el Gráfico 12. Por un lado, el conjunto de las barreras al emprendimiento en el Reino Unido, los Países

⁶⁰ Como los servicios tienden a ser intangibles y no almacenables, generalmente se someten a barreras comerciales que adoptan la forma de prohibiciones, cuotas, restricciones cuantitativas, o normativas de gobierno que limitan el número de empresas que pueden competir en un mercado o que controlan la naturaleza de sus operaciones.

GRÁFICO 11.

Niveles de regulación del mercado de productos en todos los países de la OCDE y los BRICS



El indicador abarca desde 0 (el menos restrictivo) a 5 (el más restrictivo).

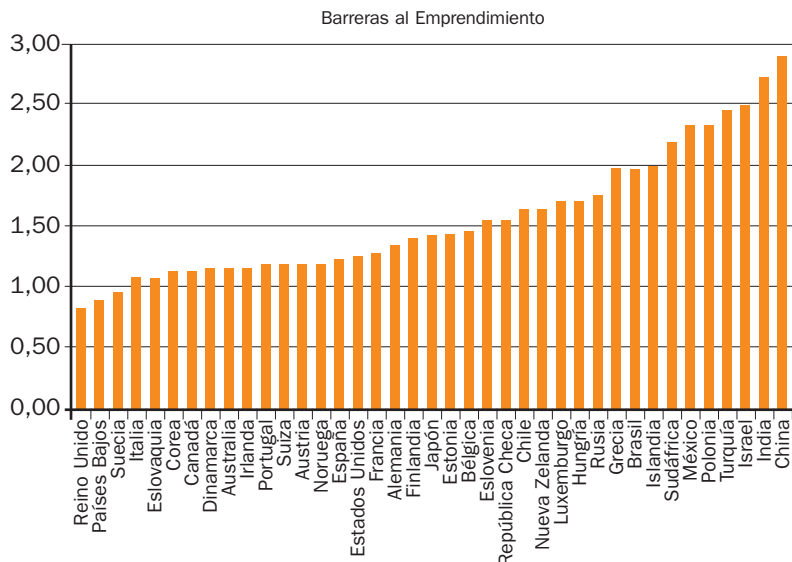
Fuente: Compilado por el autor, basado en el 2008 OECD Indicators of Product Market Regulation.

Bajos, Italia, Dinamarca, Irlanda, Portugal, Austria y España es más bajo que las de EE.UU. Por otra parte, el conjunto de las barreras en Francia, Alemania, Bélgica, la República Checa, Luxemburgo, Hungría, Grecia y Polonia es más alto que las de EE.UU.

Las barreras bajas al emprendimiento indican una menor opacidad regulatoria, cargas administrativas más ligeras para las *start-ups*, y menos límites a la competencia en general. Las

GRÁFICO 12.

Nivel de barreras al emprendimiento en todos los países de la OCDE y los BRICS



El indicador va de 0 (el menos restrictivo) a 5 (el más restrictivo).

Fuente: compilado por el autor, basado en el 2008 OECD Indicators of Product Market Regulation.

barreras altas al emprendimiento en una economía dada, por tanto, pueden inhibir los esfuerzos de los competidores extranjeros que traten de operar en dicha economía, en detrimento del conjunto de las relaciones comerciales.

Barreras normativas al comercio y la inversión

Como se ha dicho antes, los aranceles ya no representan uno de los grandes obstáculos al comercio transatlántico, ya que

afectan solo a una pequeña parte de la economía transatlántica. Sin embargo, las barreras reguladoras transatlánticas sí representan una fuente de conflicto comercial constante y significativo así como un obstáculo al aumento de prosperidad a ambos lados del Atlántico susceptible de ser eliminado. Medidas de salvaguardia, políticas *antidumping*, impuestos antisubvenciones y una montaña de diversas barreras reguladoras se combinan para socavar el progreso conseguido por las negociaciones comerciales multilaterales.

En su mayoría, las barreras reguladoras consisten en normativas nacionales impuestas de forma que al final acaban generando obstáculos al comercio y la inversión internacionales. Es importante no subestimar los efectos perjudiciales que las barreras reguladoras transatlánticas pueden generar. En abril de 2008, un informe de la Comisión Europea sobre las barreras de EE.UU. al comercio y la inversión describía las barreras reguladoras transatlánticas como “impedimentos significativos al comercio y la inversión entre la UE y EE.UU.”, y, en consecuencia, avanzaba la siguiente recomendación:

Un entorno transatlántico regulador más integrado y funcional reduciría significativamente los costes de productores y consumidores de ambos lados del Atlántico para mejorar la situación competitiva de las empresas de la UE y EE.UU. en la economía global. Siendo como son los dos socios comerciales más importantes del mundo, hay mucho que ganar si se reducen las barreras al comercio bilateral y la inversión.⁶¹

⁶¹ El informe de 2008 de la Comisión Europea, “United States Barriers to Trade and Investment,” está disponible en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/april/tradoc_138559.pdf (28 de febrero de 2013).

El ex vicepresidente de la Comisión Europea, Sir Leon Brittan, ha argumentado que los obstáculos normativos constituyen la causa más significativa de futuras disputas comerciales.⁶² Por esta razón, entre otras, una mayor cooperación entre la UE y EE.UU. no debería considerarse como un “extra optativo”, sino como una “necesidad económica, política y reguladora”.⁶³

Si esto no se resuelve, los obstáculos normativos transatlánticos continuarán generando disputas inextricables entre la UE y EE.UU. Asimismo, dado que la resolución de los conflictos reguladores comerciales requieren la cooperación reguladora entre las partes del conflicto, dichos conflictos son todavía más difíciles de resolver que las disputas tradicionales sobre aranceles. La cooperación reguladora, a su vez, requiere la adopción de procedimientos apropiados para la consulta mutua y el intercambio de información, la implantación de estudios de impacto de legislación nacional y la adopción de acuerdos de reconocimiento mutuo.

A pesar del considerable progreso realizado en los últimos años, el marco para la cooperación en política económica y reguladora entre la UE y EE.UU., así como las estructuras institucionales necesarias para el diálogo político, se han mante-

⁶² Lord Brittan of Spennithorne (2000), “Transatlantic economic partnership: breaking down the hidden barriers,” en George A. Bermann, Matthias Herdegen and Peter L. Lindseth (Eds), *Transatlantic Regulatory Cooperation – Legal Problems and Political Prospects*, Oxford: Oxford University Press, p. 17.

⁶³ Cfr. Alexander Schaub (2004), Declaración ante el Comité sobre Servicios Financieros, Cámara de Representantes de EE.UU., 13 de mayo, p. 2. La declaración está disponible en http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/general/2004-05-13-testimony_en.pdf (28 de febrero de 2013).

nido a la zaga de los avances realizados con respecto al comercio y la inversión transatlántica. Si se desea promover la integración transatlántica y se desea gestionar con éxito sus implicaciones, los reguladores y formuladores de las políticas de la UE y EE.UU. se tendrán que poner al día con sus contrapartes empresariales mediante la reforma de sus respectivos regímenes reguladores y el aumento del fortalecimiento de los mecanismos de cooperación entre la UE y EE.UU.⁶⁴

La desregulación del mercado de productos, por ejemplo, ha demostrado ser una forma eficaz de reducir la cantidad de barreras reguladoras y de mitigar su impacto. La investigación llevada a cabo por la OCDE ha demostrado que la desregulación del mercado de productos, en lugar de meras reducciones arancelarias, lleva mucho tiempo siendo la principal fuente de ganancias económicas para las economías avanzadas. Esta conclusión no debería sorprender, ya que es de sobra conocido que el impacto negativo que tienen las barreras tradicionales, tanto arancelarias como no arancelarias, en el comercio es pequeño en comparación con el que tienen las regulaciones nacionales del mercado de productos; estas regulaciones a menudo son muy sustanciales, especialmente, como se ha dicho antes, en el sector de los servicios.

Con respecto a los flujos de inversión de la UE y EE.UU., que son sustanciosos y van en aumento, ambas partes necesitan realizar más esfuerzos para asegurar que las empre-

⁶⁴ James Elles, (2006) "The Transatlantic Market: A reality by 2015?", Transatlantic Policy Network.

sas de la UE y EE.UU. que operen en los mercados del otro se enfrenten al mismo entorno normativo que las empresas nacionales. El régimen normativo del sector de los servicios de la UE y EE.UU. también se podría reformar en esta línea, con el Programa del Mercado Único de la UE como guía para la liberalización de esta área tan delicada. Si se aplican la mirada de lecciones aprendidas de la adopción del Programa del Mercado Único, los formuladores de las políticas de la UE y EE.UU. estarán mejor equipados para aumentar el comercio transatlántico de los servicios.

Al pensar sobre la reforma de la relación económica transatlántica, es importante recordar que la mayoría de las barreras normativas que existen actualmente entre la UE y EE.UU. se pueden y se deben manejar bilateralmente. De hecho, el pilar de un acuerdo de comercio global que limite su uso unilateral podría ser un entendimiento bilateral entre la UE y EE.UU. sobre *formas cuantitativas de protección*.

También es importante mantener una perspectiva realista. La integración gradual de la economía transatlántica hace, hasta cierto grado, que sea inevitable que haya disputas comerciales. Esperar un “escenario con cero disputas comerciales” es una quimera. Para poder avanzar de forma eficaz y pragmática, la UE y EE.UU. deben centrarse en:

1. Minimizar las disputas comerciales a través de una mayor cooperación reguladora y la adopción de *mecanismos de alerta temprana*. Dichos mecanismos permitirían que los formuladores de las políticas de ambas regiones de-

TECTASEN los problemas e identifiquen las soluciones en etapas muy tempranas del proceso regulatorio y legislativo.

2. Mantener un compromiso firme de agotar todas las consultas bilaterales y los procedimientos de diálogo existentes antes de recurrir al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, que debería funcionar como último recurso. Asimismo, ambas partes deberían comprometerse a ejercer la compostura a la hora de imponer sanciones comerciales.

La prioridad de los formuladores de las políticas de la UE y EE.UU., en cualquier caso, deberá ser manejar las barreras normativas que se hayan convertido en los obstáculos más significativos al completo desarrollo del comercio transatlántico. Con este fin, la regla para mejorar la cooperación reguladora entre la UE y EE.UU. establecida por el Transatlantic Business Dialogue (TABD), merece ser tenida en cuenta: “aprobada una única vez, aceptada en todas partes del mercado transatlántico”. El proyecto TAFTA proporciona las reformas que se necesitan realizar en las políticas para alcanzar esta regla.

Eliminar las barreras horizontales

Medidas de defensa del comercio: medidas de salvaguardia, *antidumping* y *antisubvenciones*

Para poder establecer el TAFTA, es urgente que los formuladores de las políticas de la UE y de EE.UU. eliminen las medidas de salvaguardia, las medidas *antidumping*, y las expor-

taciones subvencionadas como herramientas de comercio transatlántico.

En la actualidad, ambas regiones abusan de estas herramientas. Por ejemplo, a finales de 2009, la UE tenía en vigor 135 medidas *antidumping* y ocho antisubvención.⁶⁵ Con respecto al conjunto de la relación transatlántica, la Dirección General de Comercio de la UE publicó en junio de 2010 un informe sobre medidas de defensa del comercio en el que se hacía la siguiente valoración:

Con 23 medidas a finales de 2009, EE.UU. sigue siendo el país con más medidas de defensa del comercio contra la UE en vigor. Sin embargo, debe observarse que la cifra de medidas ha decrecido en comparación con 2008 y no se han iniciado investigaciones ni se han impuesto nuevas medidas en 2009. Las medidas actualmente en vigor son 20 medidas AD [*antidumping*] y 3 CVD [medidas compensatorias] [*sic*].⁶⁶

Se necesitan acuerdos que califiquen y limiten de forma estricta todas las reclamaciones de *dumping* y de “daño grave”, así como las correspondientes demandas de medidas *antidumping* y de salvaguardia. Las consecuencias políticas de las intervenciones en contra del libre comercio, como en el caso de las exportaciones subvencionadas, son graves porque promueven el conflicto entre las naciones que comercian, además de limi-

⁶⁵ La Comisión Europea (2009), “28th annual report on the European Union’s anti-dumping, anti-subsidy, and safeguard activities,” http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/december/tradoc_147086.pdf (28 de feb. de 2013).

⁶⁶ La Comisión Europea (2010), “Overview of third country trade defense actions against the European Union,” http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/june/tradoc_146274.pdf (28 de feb. de 2013).

tar el crecimiento económico. Por ejemplo, las exportaciones subvencionadas de biodiesel de EE.UU. han perjudicado injustamente a la industria de biodiesel de la UE desde al menos 2007.⁶⁷ Debido a que la industria de biodiesel de EE.UU. recibe subvenciones, que sobre todo adoptan la forma de créditos fiscales, disfruta de una ventaja injusta dentro de EE.UU. y de la UE, donde puede vender su producto por debajo del precio de mercado. En 2009, la UE decidió responder con la adopción de medidas antisubvención provisionales contra estas exportaciones subvencionadas.⁶⁸ En 2011, la Comisión Europea anunció su intención de aumentar y ampliar las medidas compensatorias contra los exportadores de biodiesel de EE.UU.; se podría aumentar la duración de dichas medidas hasta 2014 si los Estados miembros de la UE aprueban la propuesta de la Comisión.⁶⁹

La experiencia, así como la propia naturaleza del mecanismo de solución de diferencias de la OMC, evidencia que tratar de lograr la reducción o eliminación de las exportaciones subvencionadas y de las medidas *antidumping* y de salvaguardia es la mejor forma de aumentar el comercio libre de barreras en el área transatlántica. El Acuerdo de la OMC sobre Subvenciones y Medidas Compensato-

⁶⁷ La Comisión Europea (2008), "United States Barriers to Trade and Investment," http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/april/tradoc_138559.pdf (28 de feb. de 2013).

⁶⁸ James Kanter, "Europe Considers a Tariff on Biofuels," *The New York Times*, 23 de febrero de 2009, <http://www.nytimes.com/2009/02/24/business/worldbusiness/24biofuel.html> (28 de feb. de 2013).

⁶⁹ Juliane von Reppert-Bismarck, "EU finds US evasion of biodiesel tax," *Reuters*, 25 de marzo de 2011, <http://www.reuters.com/article/2011/03/25/us-eu-trade-biodiesel-idUSTRE72051320110325> (28 de feb. de 2013).

rias,⁷⁰ que prohíbe expresamente “las subvenciones supeditadas [...] a los resultados de exportación” o “las subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados”, debería reafirmarse y aplicarse de una forma más eficaz. Asimismo, las cláusulas suspensivas que limitan la duración de las medidas legítimas de defensa del comercio, entre ellas las medidas antisubvención, a cinco años –contenido por ambos acuerdos de la OMC, el de Subvenciones y Medidas Compensatorias y el de medidas *antidumping*⁷¹– deberían ser más estrictas y eficaces.

Un área comercial transatlántica que estuviese libre de medidas de salvaguardia, medidas *antidumping* y de exportaciones subvencionadas, y que también estuviese abierta a otras naciones dispuestas a renunciar a estas medidas de defensa del comercio, muy probablemente crearía niveles de prosperidad sin precedentes en la zona noratlántica y representaría un enorme paso adelante en el establecimiento del libre comercio global. Sin embargo, lograr esto no será fácil. El crecimiento de intereses especiales alrededor de las medidas de defensa del comercio, que tienden a favorecer a grupos bien relacionados a expensas del público general y de la prosperi-

⁷⁰ La Organización Mundial del Comercio (1995), “Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias”, http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/24-scm.pdf (28 de feb. de 2013). Se puede encontrar un resumen del acuerdo en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/scm_s/subs_s.htm (28 de feb. de 2013).

⁷¹ La Organización Mundial del Comercio (1994), “Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio” (“Acuerdo *Antidumping*”), http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/19-adp_01_s.htm (28 de feb. de 2013). Se puede encontrar un resumen del acuerdo en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/adp_s/antidum2_s.htm (28 de feb. de 2013).

dad del conjunto de la sociedad, ha hecho que la tarea de los legisladores y formuladores de las políticas de ambas regiones sea especialmente complicada. A pesar de dichas dificultades, los formuladores de las políticas de la UE y EE.UU. deberán esforzarse por minimizar la utilización de medidas de defensa del comercio si realmente desean tratar de establecer el TAFTA.

Obstáculos técnicos al comercio: un acuerdo OTC+ TAFTA

Los obstáculos técnicos al comercio se han convertido en obstáculos considerables al libre comercio entre la UE y EE.UU.

Los OTC son una versión concreta de barreras regulatorias. Un ejemplo es la aplicación de regulaciones –teóricamente dirigidas a la protección del consumidor, por ejemplo– que requieran un examen exhaustivo de los productos, nacionales e importados. Ya que examinar los productos importados es significativamente más caro, estas regulaciones de hecho son medidas proteccionistas. Todas ellas se pueden considerar como obstáculos al comercio.

Un acuerdo OTC+ para eliminar todos los obstáculos técnicos al comercio entre la UE y EE.UU. es de máxima importancia como parte del paquete OMC+ del TAFTA.

Acceso al mercado

Al ser mercados básicamente abiertos, las cuestiones de tratamiento nacional con relación al acceso al mercado no constituyen la principal fuente de preocupación ni en la UE ni en EE.UU.

Sin embargo, el acceso al mercado es una preocupación tanto en EE.UU. como en la UE. La cuestión principal tiene que ver con la fragmentación normativa resultado de las estructuras federales de gobierno. Los estados, regiones y otras estructuras subfederales pueden dar lugar a regulaciones o decisiones antimonopolio que sean un grave obstáculo al comercio.

Con el fin de asegurar la efectividad del TAFTA, tanto la UE como EE.UU. deberían comprometerse con la verdadera liberalización y apertura de los mercados a nivel federal y subfederal (estado, regiones).⁷²

Contratación pública

Como parte del programa encargado de crear el Mercado Común Europeo, los Estados miembros de la UE acordaron desregular sus mercados nacionales de contratación pública. Como resultado, las empresas europeas de cualquier Estado miembro pueden presentarse a licitaciones públicas ofrecidas por otro Estado miembro sin enfrentarse a ninguna discriminación sobre la base del país de origen de la empresa licitadora.⁷³ De esta forma, las empresas de todos los Estados miembros de la UE pueden competir por la adjudicación de licitaciones públicas en igualdad de condiciones.

⁷² Este es el enfoque del CETA, actualmente bajo negociación entre Canadá y la UE.

⁷³ De la misma forma, las instituciones públicas y semipúblicas pueden adquirir bienes y servicios de mayor calidad a mejor precio, lo que estimula la competencia y contribuye al desarrollo económico.

En concreto, la Directiva sobre Servicios Públicos de 1990 abrió la contratación pública a la competencia en sectores que hasta entonces habían estado excluidos, en concreto, los sectores del agua, la energía, el transporte y las telecomunicaciones. Tras un amplio debate, el Consejo Europeo también acordó incluir una *cláusula de reciprocidad*, cuyo objetivo era limitar los beneficios de la directiva a la UE y así evitar el problema del “oportunista” o *free-rider*, es decir, países que, estando fuera de la UE, se pudieran aprovechar del mercado liberalizado de contratación pública de la UE, mientras que en sus propios mercados discriminarían contra los licitadores de la UE. Bajo la cláusula de reciprocidad, (1) los productores europeos disfrutan de un tratamiento de precio preferencial del 3% en la adjudicación de licitaciones públicas, y (2) los organismos de contratación europeos pueden excluir licitadores que no produzcan al menos el 50% de sus productos o servicios dentro de la UE.

La normativa establecida por la cláusula de reciprocidad estaba diseñada para que se aplicase a países que no ofreciesen el mismo tipo de régimen de contratación pública liberalizado y no discriminatorio que se daba en la UE. En términos de relaciones comerciales bilaterales, la cláusula de reciprocidad se convirtió en un instrumento utilizado por las empresas europeas para negociar con EE.UU. y así evadir la aplicación de la legislación de contratación discriminatoria de EE.UU. —especialmente la aplicación de la Ley de 1993 “Buy American”, que exige que los organismos de gobierno de EE.UU. a nivel federal y estatal prefieran a los li-

citadores estadounidenses a la hora de adjudicar licitaciones públicas.⁷⁴ En otras palabras, la UE utilizó su cláusula de reciprocidad como una herramienta en las negociaciones comerciales: si EE.UU. quería que la UE retirase la cláusula, primero debía adoptar un acuerdo internacional de normas de contratación.

En abril de 1993, la UE alcanzó un acuerdo parcial con EE.UU. en virtud del cual la cláusula de reciprocidad no se aplicaría en ciertos casos, principalmente en el sector de los equipos electrónicos. A cambio, EE.UU. eliminó las leyes discriminatorias que afectaban a los licitadores europeos que se presentaban a concursos federales para el suministro de electricidad. EE.UU. también comenzó a eliminar las cláusulas “Buy American” a nivel sub-federal. Sin embargo, este acuerdo fue solo parcial, ya que la mayor parte del sector público en Europa mantuvo la aplicación de la cláusula de reciprocidad, sobre todo en el sector de las telecomunicaciones. En respuesta, EE.UU. aplicó sanciones a la UE,⁷⁵ ante las cuales la UE, a su vez, respondió aplicando su propio pa-

⁷⁴ La ley “Buy American” (compre americano) da un precio preferencial del 6%-12% en los productos de origen estadounidense comprados por las agencias federales. También exige que el 50% sea “made in the USA”. Aunque al principio la ley se destinó a productos, ha inspirado cláusulas similares para los servicios. La ley permite la adquisición de productos extranjeros solo en algunas circunstancias, como cuando la compra de un producto estadounidense no sea de interés público.

⁷⁵ En virtud del Título VII de la Ley de Comercio de 1974, que fue enmendada por Ley General de Comercio y Competencia de 1988, EE.UU. calificó a la UE como una región que ejercitaba prácticas discriminatorias contra EE.UU. y aplicó sanciones económicas (excepto en el sector eléctrico) que sumaban aproximadamente 20 millones de euros por año.

quete de medidas.⁷⁶ La decisión tomada a principios de 2006 por EE.UU. de revocar sus sanciones contra la UE provocó que la UE respondiera de la misma forma.⁷⁷

Con la conclusión de la Ronda de Paraguay en abril de 1994, la UE firmó el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) para abrir el mercado europeo de contratación pública a la competencia. El acuerdo, que forma parte del marco de la OMC, entró en vigor en 1996.⁷⁸ Tanto en términos de detalles como de áreas cubiertas, el ACP de 1996 es más ambicioso que el acuerdo GATT de 1979. El ACP incluye productos, servicios y obras públicas, y no se limita a ofertas del gobierno central, sino que cubre la contratación a nivel subfederal e incluso no estatal.⁷⁹ Sin embargo, es importante remarcar que este acuerdo no cubre todas las prácticas y áreas de la contratación pública. Todavía permanecen ciertas ex-

⁷⁶ Con el reglamento N° 1461/93, la UE respondió aplicando sanciones económicas contra EE.UU. de aproximadamente 15 millones de dólares por año.

⁷⁷ El reglamento del Consejo de la UE (EC) N° 352/2006, “por el que se deroga el Reglamento (CEE) n° 1461/93 sobre el acceso de los licitadores de los Estados Unidos de América a los contratos públicos”, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:059:0007:0007:ES:PDF> (28 de febrero de 2013).

⁷⁸ El Acuerdo de Contratación Pública se basa en los principios de tratamiento nacional, no-discriminación y transparencia de procedimientos; establece un sistema de umbrales vinculados a obligaciones y un mecanismo de resolución de conflictos para las partes demandantes. Dado que EE.UU. también es signatario del acuerdo, una gran parte de sus compromisos previamente adquiridos se han integrado en este acuerdo. El texto del acuerdo se puede encontrar en <http://www.ustr.gov/trade-topics/government-procurement/wto-government-procurement-agreement> (28 de feb. De 2013).

⁷⁹ En el caso de EE.UU., 37 de los 50 estados han aceptado firmar el ACP, sus administraciones suscribirían cartas de compromiso con la Administración Federal. El anexo 2, apéndice I del ACP para EE.UU. se puede encontrar en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/appendices_s.htm#us (28 de febrero de 2013).

cepciones recíprocas entre los países firmantes. Obviamente, dichas excepciones, o cláusulas discriminatorias, violan el espíritu del acuerdo. La Comisión Europea ha calculado que el transporte público y los servicios aeroportuarios han sido los sectores más afectados por dichas cláusulas; además, la UE es muy competitiva en ambos.

En EE.UU. la legislación discriminatoria en materia de contratación pública generalmente se basa en el concepto de seguridad nacional. El Departamento de Defensa de EE.UU., con la mayor fuente de licitaciones públicas de EE.UU., a menudo discrimina a los licitadores extranjeros sobre la base de la Defence Appropriation Act (Ley de Asignación de Defensa) de 1941, más conocida como la enmienda Berry.⁸⁰ La enmienda Berry se ha justificado con el argumento de que la seguridad nacional de EE.UU se vería seriamente comprometida si las necesidades de una agencia en concreto fueran revelados a personas que no disponen de la acreditación de seguridad requerida para acceder a información clasificada. Asimismo, el alcance de la enmienda Berry se ha ampliado hasta incluir una amplia verdad de productos que solo están tangencialmente relacionados con intereses de seguridad nacional, como los productos textiles. A pesar del hecho de que, según el Artículo XXIII del ACP, se puede invocar el concepto de seguridad nacional para limitar la contratación de proveedores extranjeros por parte del

⁸⁰ Otras fuentes de restricciones en la contratación en EE.UU. incluyen la Ley de Seguridad Nacional de 1947 y la Ley de Defensa de la Producción de 1950. La Orden Ejecutiva 10582 adoptada en 1954 permite el rechazo de ofertas extranjeras por razones de “interés nacional” o “seguridad nacional”.

sector de defensa⁸¹, el empleo de este artículo por el Departamento de Defensa de los EE.UU. ha conducido a una reducción excesiva y desproporcionada de la variedad de licitaciones estadounidenses a las que los licitadores extranjeros pueden acceder.

El Departamento de Defensa de los EE.UU., por su parte, ha negado haber hecho un uso abusivo de la excepción de seguridad nacional del ACP. Sin embargo, para defender adecuadamente su reclamación, EE.UU. debería primero establecer directrices claras y precisas que identifiquen qué tipos de licitaciones cubre el ACP y qué tipos se excluyen por el Artículo XXIII. Tal y como están las cosas ahora, el concepto de seguridad nacional se podría usar como justificación para limitar la competencia en las licitaciones, o al menos principalmente, a proveedores comerciales de EE.UU. exclusivamente, como ya se ha hecho en el sector de servicios para el lanzamiento espacial. La Commercial Space Act (Ley sobre el Comercio Espacial) de EE.UU. de 1998 estipula que, en general, el Gobierno Federal de EE.UU. “adquirirá los servicios de transporte espacial de los proveedores comercia-

⁸¹ El Artículo XXIII permite a todas las partes de la OMC invocar el concepto de “intereses fundamentales de seguridad” y “seguridad nacional” para rechazar ofertas extranjeras. Aunque el artículo indica que las excepciones de seguridad nacional no se pueden aplicar como “una forma de discriminación arbitraria o injustificable entre países” o como “una restricción sobre el comercio internacional disfrazada”, no contiene normas claras y específicas sobre el tipo de casos a los que se pueden aplicar las excepciones de seguridad nacional. El Artículo XXIII, “Excepciones a las disposiciones del Acuerdo” está disponible en http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gpr-94_02_s.htm (28 de febrero de 2013).

les de EE.UU.”⁸². En la práctica, la ley ha excluido a las empresas europeas de la mayoría de concursos de EE.UU para acceder a contratos de lanzamiento de satélites.

El Departamento de Defensa de los EE.UU. también ha suscrito un memorando de entendimiento (MDE) con algunos “países seleccionados”⁸³, a quienes EE.UU. consiguientemente favorece, y por quienes EE.UU. espera ser favorecido, en la adjudicación de licitaciones. De conformidad con estos MDE recíprocos, el Departamento de Defensa de los EE.UU. considera que es “contradictorio con el interés público [de EE.UU.] aplicar las restricciones a la ley ‘Buy American’” a los “países seleccionados”⁸⁴. A pesar del hecho de que 14 de los 21 países con los que EE.UU. actualmente tiene suscritos MDE son Estados miembros de la UE, la UE sigue preocupada por la aplicación práctica de las disposiciones de estos MDE. Esto se debe a que los MDE están totalmente sujetos a las leyes y normativas de EE.UU., lo que significa que el Congreso de EE.UU. podría decidir imponer nuevas restricciones cualquier año. De esta forma, los MDE recíprocos constituyen una forma potencial de discriminación en la contratación que se opone a la idea de un régimen transatlántico de licitaciones libre de barreras.

⁸² Congreso 105 de los Estados Unidos de América, “Commercial Space Act of 1998 (H.R. 1702), Section 201 – Requirement to Procure Commercial Space Transportation Services,” http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=105_cong_bills&docid=f:h1702enr.txt.pdf (1 de marzo de 2013).

⁸³ Departamento de Defensa de los EE.UU., “Contracting with qualifying country sources,” http://www.acq.osd.mil/dpap/dars/dfars/html/current/225_8.htm#225.872-1 (1 de marzo de 2013).

⁸⁴ *Ibíd.*

Para poder avanzar hacia un régimen transatlántico de licitaciones más predecible y abierto, EE.UU. necesita adoptar un marco legal que defina claramente y sin ambigüedades el tipo de suministros esenciales para su seguridad nacional. Se puede encontrar un modelo potencial para dicho marco futuro en la Comunicación Interpretativa de 2006 de la Comisión Europea relativa a la aplicación precisa del Artículo 296⁸⁵ del Tratado de la Unión Europea en el área de contratos públicos de defensa. El Artículo 296 establece una excepción en la competencia de libre mercado para un Estado miembro que actúe para proteger “los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra.”⁸⁶ En consecuencia, el objetivo de la Comunicación Interpretativa es “evitar posibles interpretaciones erróneas y usos abusivos de las medidas derogatorias previstas en el artículo 296 en el ámbito de los contratos públicos de defensa” y “la clarificación del marco jurídico existente” para poder dar “un primer paso necesario hacia una mayor apertura de los mercados de defensa europeos.”⁸⁷ En este sentido, la Comisión Europea estipulaba,

⁸⁵ [N. del T.] Artículo 346 (antiguo artículo 296 TCE), véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:ES:PDF>.

⁸⁶ Tratado sobre la Unión Europea (2006), Artículo 346, p. 194, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:ES:PDF> (1 de marzo de 2013).

⁸⁷ Comisión Europea (2006), “Comunicación interpretativa sobre la aplicación del artículo 296 del Tratado en el ámbito de los contratos públicos de defensa” <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0779:FIN:ES:HTML> (1 de marzo de 2013). Se puede encontrar un resumen de la Comunicación Interpretativa de la Comisión en http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/l33235_es.htm (1 de marzo de 2013).

La presente Comunicación [interpretativa] no puede ofrecer una interpretación de los intereses esenciales de seguridad de los Estados miembros ni determinar a priori a qué contratos de adquisición se aplica o no la excepción prevista en el artículo 296 del Tratado CE. En cambio, dará a las entidades adjudicadoras orientación para que valoren si está justificado el recurso a la excepción.⁸⁸

Aunque su alcance obviamente se limita a los Estados miembros de la UE, la Comunicación Interpretativa de la Comisión puede ser una herramienta útil para pensar fórmulas que traten de forma eficaz las disputas sobre contratos públicos entre la UE y EE.UU. que se originen en excepciones de seguridad nacional.

Las disputas en materia de contratación pública entre la UE y EE.UU. también pueden ser el resultado de excepciones a nivel subfederal. La ley “Buy American” que está muy presente a nivel subfederal en más de la mitad de los estados de EE.UU., aplica restricciones del tipo “compre lo local” de una u otra forma. Algunas restricciones de este tipo prohíben a los organismos públicos comprar productos y servicios de origen extranjero, otras establecen requisitos sobre el contenido local de las adquisiciones, y otras garantizan precios preferenciales para los proveedores locales. Estas restricciones no solo reducen la probabilidad de que un exportador europeo acceda al mercado de EE.UU., también disuaden a los gobiernos locales y de los estados de EE.UU. de emplear a aquellos productores europeos que sí consigan entrar en el mercado de EE.UU. De esta forma, los productores nacionales locales de EE.UU. pueden conseguir contratos públicos a través del sistema judicial

⁸⁸ *Ibíd.*

ordinario o con campañas de *lobby*. En cualquiera de los casos, los productores locales realmente no necesitan superar a los licitadores europeos para conseguir contratos públicos.

Normalmente, los licitadores extranjeros que también hayan suscrito el ACP estarán exentos de las restricciones de la ley “Buy American”. Sin embargo, la aplicación de estos tipos de excepciones también genera un grado considerable de incertidumbre. Los formuladores de las políticas de la UE y EE.UU. podrían resolver muchos de los problemas experimentados por los proveedores europeos al ganar contratos públicos en EE.UU. aumentando las áreas cubiertas por el ACP, aclarando la forma de aplicar el cumplimiento de las normativas, y eliminando ciertas excepciones introducidas por EE.UU.

Aunque las políticas “Buy American” y las dificultades a nivel subfederal sugieren que hay poco espacio para el optimismo en términos de la reforma del régimen de contratación pública en EE.UU., el sector de la contratación pública es tan fundamental para la cooperación transatlántica en materia de comercio y competencia internacional, que la reforma de la ley de contratación pública de EE.UU. sencillamente no se puede descartar como meta. Sin embargo, hay que recordar que cualquier acuerdo UE-EE.UU. en esta materia se deberá diseñar de forma que no ponga en peligro u obstaculice las negociaciones de la OMC o de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

En lo relativo a prácticas subfederales, se debe recordar el conflicto surgido entre la UE y EE.UU. como resultado de la ley

de contratación pública de 1998 promulgada por el estado de Massachusetts de EE.UU. El conflicto combinaba dos de los problemas más complicados de la contratación internacional. En primer lugar, estaba el problema de que un gobierno subfederal de EE.UU. estuviera perjudicando, e incluso infringiendo, los compromisos y obligaciones internacionales contraídos por el gobierno federal de los EE.UU. Este tipo de conducta siempre ha sido objeto de preocupación para la UE, como atestiguan los repetidos informes anuales sobre barreras comerciales en EE.UU. En segundo lugar, la ley de contratación pública de Massachusetts tenía un efecto normativo extraterritorial, ya que las políticas sobre empresas extranjeras (y estadounidenses) en Myanmar entraban dentro de sus competencias. De conformidad con la ley, se impusieron sanciones a las empresas con intereses financieros en Myanmar aduciendo que el gobierno militar ilegítimo en ese país había violado repetidamente los derechos humanos. El gobierno de Massachusetts tenía listas de empresas con intereses empresariales en Myanmar e ilegalizó la obtención de productos de las empresas en esa lista, a excepción de productos esenciales, como medicinas, o productos para los que no hubiera ninguna oferta comparable.

La proliferación de medidas parecidas a la ley de Massachusetts provocó que la UE, seguida de Japón, presentara el caso ante la OMC. Sin embargo, el asunto nunca llegó al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, ya que la ley de Massachusetts fue revocada sucesivamente por la Corte del Distrito Federal de EE.UU., la Corte Federal de Apelación de EE.UU., y la Corte Suprema de EE.UU. En 2000, la Corte Suprema de EE.UU. declaró que la ley de contratación pública de Massachu-

setts era inconstitucional porque perjudicaba los estatutos federales relativos a Myanmar y por lo tanto violaba la Cláusula de Supremacía de la Constitución de los Estados Unidos.

Aunque la sentencia de la Corte Suprema de EE.UU. que declaraba inconstitucional la ley de contratación pública de Massachusetts fue unánime, se basó exclusivamente en la argumentación de la separación de poderes (en concreto, las implicaciones de la Cláusula de Supremacía).⁸⁹ La sentencia de la Corte Suprema dio lugar a numerosas interpretaciones relativas a las sanciones que se podrían aplicar en el caso de futuras leyes subfederales de contratación pública. De hecho, además de Massachusetts, varios estados, entre ellos California, Connecticut, Nueva York y Texas, entre otros, habían propuesto leyes similares que extendían sus intereses al extranjero, aunque después de esto las retiraron. Sin embargo, no se debería olvidar que las leyes subfederales de contratación pública de cualquier estado de EE.UU. podrían

⁸⁹ Básicamente, la Corte Suprema de los EE.UU. declaró que los estados de EE.UU. no debían involucrarse en la política exterior de EE.UU. El Tribunal mantuvo que la ley de Massachusetts sobre Myanmar perjudicaba los objetivos y efectos naturales de al menos tres cláusulas de la ley federal: a) los poderes discrecionales del Presidente para imponer sanciones económicas contra Myanmar (en este caso las sanciones federales se limitaban a las nuevas inversiones realizadas por empresas de EE.UU.); b) la aplicación de sanciones de cantidades limitadas a las personas estadounidenses y a las nuevas inversiones; c) las directrices para que el Presidente pudiera proceder diplomáticamente en el desarrollo de una estrategia multilateral con respecto a Myanmar. Así, las sanciones del Gobierno Federal contra Myanmar tienen prioridad sobre la ley de Massachusetts en lo que respecta a que “la ley estatal contradice la autoridad del Presidente de hablar por los Estados Unidos entre las naciones del mundo para desarrollar una estrategia multilateral e integral que lleve la democracia y mejore los derechos humanos y la calidad de vida en Myanmar.” (Escrito para el Tribunal por el Juez David H. Souter).

parecerse a la ley de Massachusetts sobre Myanmar y, por tanto, contribuir a una renovación de las tensiones entre la UE y EE.UU. con respecto a la contratación pública. Las siguientes son algunas de las medidas que se podrían adoptar para evitar o resolver conflictos de este tipo:⁹⁰

- Los formuladores de las políticas de EE.UU. deberían llevar a cabo un análisis jurídico integral para poder valorar el grado de conformidad y congruencia entre las leyes subfederales de EE.UU. y los acuerdos de comercio internacional suscritos por el Gobierno Federal de EE.UU., incluido aquellos acuerdos que el gobierno haya suscrito en el marco de la OMC.
- Los formuladores de las políticas de EE.UU. que participan en las políticas transatlánticas deberían esforzarse en informar mejor a los miembros de los gobiernos subfederales de los compromisos exteriores del Gobierno de EE.UU. y las restricciones a las leyes de EE.UU. resultantes de dichos compromisos. En esta línea, es importante que el Gobierno Federal refuerce su colaboración con las diversas administraciones estatales de EE.UU.
- Como una medida potencialmente beneficiosa, los cargos de los diversos estados de EE.UU. deberían formar parte de cumbres UE-EE.UU. y de diálogos transatlánticos relevantes, como el Transatlantic Business Dialogue.

⁹⁰ Matthew Schaeffer, *Lessons From The Dispute Over The Massachusetts Act Regulating State Contracts with Companies Doing Business with Burma (Myanmar)*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute.

- El sector empresarial de EE.UU. debería monitorizar continua y activamente la implantación de políticas a nivel local que puedan provocar tensión internacional.
- Con respecto a la resolución de conflictos, la OMC podría no ser el organismo más apropiado al que reclamar, ya que hay varios requisitos que cumplir antes de que las normas del ACP sean de aplicación en EE.UU. Incluso si la OMC emitiese con éxito un veredicto sobre una reclamación en concreto, el problema solo quedaría resuelto si el estado de EE.UU. en cuestión decidiese enmendar su conducta o si el Gobierno Federal de EE.UU. exigiese al estado acatar la decisión. Como forma alternativa de solucionar conflictos sobre la ley de contratación pública, y para reducir los costes derivados de litigar, la UE debería considerar si no sería más eficaz apelar al sistema constitucional de EE.UU. en lugar de al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.
- Las partes que se opongan a las prácticas discriminatorias de los estados de EE.UU. en cuestiones de contratación pública, como los Estados miembros de la UE, deberían tratar de influir en las sentencias de los tribunales de EE.UU. en materia de legislación sobre contratación pública con escritos *amicus curiae*. Al apelar dentro del sistema jurídico de EE.UU., los Estados miembros de la UE podrían, en algunos casos, influir en el resultado de algunos casos, sobre todo en aquellos que tengan que ver con la política exterior de EE.UU.

No debe olvidarse, con respecto a la presentación de recursos ante un tribunal de un estado de EE.UU., que es menos pro-

bable que las disputas sobre contratación pública que se produzcan por los requisitos de compra de productos locales se resuelvan a favor de la parte extranjera, que las diputas sobre contratación pública que se produzcan por restricciones que contengan una dimensión de política exterior (como en el caso de la ley Massachusetts-Myanmar). No es muy probable que prosperen los recursos presentados en los tribunales de EE.UU. que tengan que ver con las cláusulas de “compre americano” o de “compre local”. Este tipo de leyes proteccionistas para la contratación pública estatal a nivel subfederal parecen haber sobrevivido a todo tipo de desafíos legales previos. Así, a pesar de que la UE trate de obtener una mayor cobertura de conformidad con las restricciones subfederales, el tratamiento preferente de los gobiernos estatales de EE.UU. a los proveedores locales continuará causando fricciones en las negociaciones comerciales internacionales.

Básicamente, las negociaciones entre la UE y EE.UU. sobre el proteccionismo subfederal por parte de EE.UU. están más o menos paralizadas. De acuerdo con el anexo del ACP que detalla las obligaciones de los organismos gubernamentales de EE.UU. a nivel subfederal, actualmente hay solo 37 estados en EE.UU. que –además de alcanzar umbrales de contratación pública de casi 600.000 dólares para suministros y servicios y de 8,3 millones de dólares para la construcción– concedan licitaciones “de conformidad con las estipulaciones del acuerdo [de ACP]”.⁹¹ Los 13 estados restantes hasta ahora han mantenido

⁹¹ El anexo 2, apéndice I del ACP para EE.UU. está disponible en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/appendices_s.htm#us (04 de marzo de 2013).

su derecho a establecer nuevas leyes proteccionistas que restrinjan las oportunidades de contratación pública para los licitadores extranjeros. De esta forma, la ausencia de un verdadero compromiso con las estipulaciones del ACP por parte de algunos gobiernos estatales de EE.UU. significa que las disputas entre la UE y EE.UU. serán complicadas de resolver dentro del marco de la OMC.

En pocas palabras, se han adoptado diversas medidas en EE.UU. a nivel federal y subfederal que han restringido el acceso de proveedores extranjeros a contratos ofrecidos por organismos públicos y semipúblicos. Además de las medidas ya mencionadas, un ejemplo relativamente reciente ha sido el de los contratos concedidos por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para la reconstrucción de Iraq.⁹² Este tipo de contratos no están contemplados en el marco del ACP, a pesar de no estar directamente relacionados con cooperación y desarrollo.

Otro tipo de restricción en la contratación pública, que normalmente ocurre a nivel local, es la política estadounidense para la promoción de las pequeñas empresas. De conformidad con la ley de 1953 para las Pequeñas Empresas, los organismos públicos de EE.UU. han de conceder al menos el 20% de sus contratos por año fiscal a pequeñas empresas. Aunque es cierto que la promoción de las PYMES también

⁹² Se trata de acuerdos extremadamente grandes para la reconstrucción de Iraq y la Autoridad Provisional de la Coalición. Se han avanzado argumentos que apoyan las restricciones a la competencia. Incluyen limitar el acceso a los contratos a aquellos que hicieron posible la liberación del pueblo iraquí.

es una parte importante de la política de la UE, se debería recalcar que la preferencia de un gobierno por este tipo de empresas no justifica que estén exentas de cumplir las normas del ACP. Dichas excepciones siempre favorecerán a la industria interna de un país y restringirán la capacidad de las empresas extranjeras de entrar en el mercado. Ambas regiones deberían analizar sus regímenes respectivos de contratación pública para determinar la posibilidad de establecer regímenes de contratación pública que no discriminen a los proveedores extranjeros.

Un posible modelo para realizar estos análisis podrían ser los informes sobre barreras comerciales extranjeras publicados anualmente por la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos. Estos informes ofrecen una valoración de los diferentes tipos de barreras que los diferentes países imponen a las exportaciones de EE.UU. Uno de estos informes, el *Informe estimativo del comercio nacional sobre las barreras comerciales exteriores*, de 2011⁹³, señala alguna de las estipulaciones de la Directiva sobre Servicios Públicos de 2004 de la UE como barreras comerciales significativas entre la UE y EE.UU. en el sector de la contratación pública. La UE había aplicado la Directiva sobre Servicios Públicos para liberalizar todavía más el régimen de contratación pública de la UE a fin de que se ajustase al Acuerdo de Contratación Pública de la OMC:

⁹³ Office of the United States Trade Representative, *2011 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, http://www.ustr.gov/webfm_send/2751 (4 de marzo de 2013).

Habida cuenta de los derechos y compromisos internacionales resultantes para la Comunidad [Europea] de la aceptación del acuerdo [de contratación pública], el régimen aplicable a los licitadores y a los productos de los terceros países signatarios es el que se determina en aquel [en el Acuerdo de Contratación Pública]. El Acuerdo [sobre contratación pública] no tiene efecto directo. Las entidades adjudicadoras que contempla el Acuerdo que cumplan la presente Directiva [de Servicios Públicos] y que la apliquen a los operadores económicos de terceros países signatarios del Acuerdo [de contratación pública] deben respetar por tanto dicho Acuerdo [de contratación pública]. Conviene igualmente que la presente Directiva [de Servicios Públicos] garantice a los operadores económicos de la Comunidad [Europea] condiciones de participación en los contratos públicos tan favorables como las reservadas a los operadores económicos de los terceros países signatarios del Acuerdo [de contratación pública].⁹⁴

Sin embargo, el *Informe estimativo del comercio nacional* de 2011 de EE.UU. critica la Directiva de Servicios Públicos de la UE porque “exige procedimientos licitadores abiertos y competitivos, pero discrimina las licitaciones que contengan menos del 50% de contenido europeo y que no estén cubiertas por un acuerdo bilateral internacional o recíproco.”⁹⁵ Algunas cláusulas discriminatorias de la Directiva de Servicios Públicos establecen la posibilidad de rechazar las ofertas realizadas por empresas extranjeras que no planeen hacer al menos el 50% del producto ofrecido en la UE, a menos que dichas empresas estén cubiertas por un acuerdo bilateral o multilateral. De con-

⁹⁴ Directiva 2004/17/CE de la UE, “coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales”, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0017:es:HTML> (4 de marzo de 2013), párrafo 14, Preámbulo. La directiva de Servicios Públicos de la UE entró en vigor en enero de 2006.

⁹⁵ *Op. cit.*, 2011 US National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers, p. 133.

formidad con la Directiva de Servicios Públicos de la UE “Cualquier oferta presentada para la adjudicación de un contrato de suministro podrá rechazarse cuando la parte de los productos originarios de terceros países, [...] sea superior al 50 % del valor total de los productos que componen dicha oferta.”⁹⁶ Este requisito discriminatorio se aplica a los proveedores de productos y servicios en el sector del agua (producción, transporte y distribución del agua potable), de la energía (gasolina y calefacción), del transporte urbano (autobuses, trenes urbanos, tranvías, etc.) y del servicio postal.

La directiva de Servicios Públicos de la UE también comportó importantes beneficios a la relación de contratación pública entre la UE y EE.UU. que no deberían pasar desapercibidos. Por ejemplo, la directiva de Servicios Públicos contemplaba “determinados contratos celebrados por entidades adjudicadoras que operan en el sector de las telecomunicaciones.” EE.UU. llevaba mucho tiempo pidiendo la liberalización de los reglamentos de contratación pública de la UE en el sector de las telecomunicaciones.

Otra directiva de la UE que merece ser recalcada es la Directiva de Contratación Pública de la UE de 2004.⁹⁷ En un lenguaje muy directo y claro, la Directiva de Contratación Pública

⁹⁶ *Op. cit.*, Directiva de Servicios Públicos de la UE, Párrafo 2, Artículo 58.

⁹⁷ Directiva 2004/18/CE de la UE “sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios”, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0018:ES:HTML> (4 de marzo de 2013). Como la Directiva de Servicios Públicos, la Directiva de Contratación Pública entró en vigor en enero de 2006.

establece el principio de no discriminación para la adjudicación de contratos públicos: “Los poderes adjudicadores darán a los operadores económicos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y obrarán con transparencia.”⁹⁸ En el Preámbulo, la Directiva de Contratación Pública hacía aún más hincapié en el principio de no discriminación:

La adjudicación del contrato debe efectuarse basándose en criterios objetivos que garanticen el respeto de los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato, así como la evaluación de las ofertas en condiciones de competencia efectiva. Por consiguiente, conviene admitir únicamente la aplicación de dos criterios de adjudicación, a saber, el del precio más bajo y el de la oferta económicamente más ventajosa.⁹⁹

La Directiva sobre Procedimientos de Recurso de la UE de 2007 entró en vigor para la “mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos.”¹⁰⁰

En 2009 la UE adoptó la Directiva sobre Defensa y Seguridad cuyo objetivo era liberalizar y modernizar el mercado europeo de defensa exponiéndolo a un mayor grado de competencia. La Directiva también incluía una excepción de “seguridad pública” que, entre otras cosas, decía que “los Estados miembros conservan la facultad de decidir si corresponde o no a su entidad o poder adjudicador permitir que los

⁹⁸ *Ibíd.*, Artículo 2.

⁹⁹ *Ibíd.*, Párrafo 46, Preámbulo.

¹⁰⁰ Directiva sobre Procedimientos de Recurso 2007/66/CE de la UE “en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos” <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:335:0031:01:es:HTML> (4 de marzo de 2013).

operadores económicos de terceros países participen en los procedimientos de adjudicación de contratos.”¹⁰¹

En lo que respecta a EE.UU., la sección sobre “Adquisición Extranjera” de la Regulación Federal de Adquisiciones de los EE.UU. (FAR) estipula que la ley “Buy American”, “restringe la adquisición de suministros, que no sean productos domésticos finales, a aquellos que se vayan a usar dentro de EE.UU.” Como excepción, la FAR añade que “se puede adquirir un producto final extranjero si el adjudicador comprueba que el precio de la menor oferta nacional no es razonable o si se debe aplicar alguna excepción”, como en el caso de las “adquisiciones sujetas a ciertos acuerdos comerciales.”¹⁰²

Evidentemente, la eliminación de las normas discriminatorias de contratación pública más significativas tanto en la UE como EE.UU. generaría ganancias económicas sustanciales para ambas regiones.¹⁰³ Se calcula que una reducción de las barreras comerciales provocada por las normativas sobre contratación pública generaría 1.200 millones de dólares al año para la economía de EE.UU. y 12.600 millones de dólares al año para la eco-

¹⁰¹ Directiva sobre Defensa y Seguridad 2009/81/CE de la UE, “sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad”, Párrafo 18, Preámbulo, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:216:0076:0136:es:PDF> (4 de marzo de 2013).

¹⁰² Federal Acquisition Regulation, sección 25/001, <https://www.acquisition.gov/far/loadmainre.html> (4 de marzo de 2013).

¹⁰³ ECORYS (2009), *Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment*, pp. 187-88, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/december/tradoc_145613.pdf (4 de marzo de 2013).

nomía de la UE. Las ganancias de la economía de la UE serían significativamente mayores en gran parte porque las normativas sobre contratación pública de EE.UU. en lo relativo a las adquisiciones extranjeras son significativamente más restrictivas que los reglamentos de la UE para el mismo sector; sin embargo, los reglamentos de la UE sobre contratación pública para las adquisiciones extranjeras son menos susceptibles a los efectos potencialmente atenuantes de las acciones legales en el extranjero, aunque ni el régimen de contratación pública de la UE ni el de EE.UU. son significativamente enjuiciables en este sentido. Los sectores que más se beneficiarían de la liberalización de la contratación pública en la UE son la industria de los vehículos a motor, la industria química y la de alimentos y bebidas. En EE.UU. las industrias que más se beneficiarían de la liberalización de la contratación pública serían la de la electrónica, la de producción de metal y la de maquinaria. La industria de la construcción se beneficiaría enormemente en ambos mercados.

Con el fin de mejorar el régimen internacional de contratación pública y aprovechar los beneficios de una mayor competitividad y comercio abierto, la Comisión Europea está planeando presentar “una propuesta legislativa para crear un instrumento de la UE que ayude a consolidar y aumentar la simetría en el acceso a los mercados de contratación pública en los países desarrollados y en las grandes economías de mercados emergentes.”¹⁰⁴ Un paso así ayudaría a liberalizar

¹⁰⁴ Comisión Europea, comunicación “Trade, Growth, and World Affairs,” p. 2, 9 de noviembre de 2010, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146981.pdf (4 de marzo de 2013).

las normativas sobre contratación pública en todo el planeta, ya que se basa en una premisa sólida: si el régimen de contratación pública de la UE da a los licitadores extranjeros un acceso significativamente mayor a los contratos de la UE, entonces los demás países se esforzarían por dar a los licitadores europeos un nivel de acceso comparable. Esta iniciativa de la UE es un paso en la dirección correcta y un reflejo de una creciente voluntad política de igualar el campo de juego en el mercado internacional de contratación pública. Un informe de 2010 de la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea declaraba que: “Nosotros [la UE], continuaremos presionando para que se produzca una mayor apertura de la contratación pública en el extranjero, y lucharemos especialmente contra cualquier práctica discriminatoria.”¹⁰⁵

Sin duda, una liberalización sustancial de las normativas sobre contratación pública en la UE y EE.UU. es una condición necesaria para la reducción de las barreras comerciales entre la UE y EE.UU. Una liberalización de este tipo de las normativas también es un prerrequisito para el establecimiento de un mercado transatlántico de contratación pública libre de barreras. Un acuerdo OMC+ dirigido a abrir el número de proveedores, a aumentar el umbral y número de industrias, así como a eliminar las cláusulas “Buy American” para las empresas de la UE, debería ser una parte crucial del TAFTA.

¹⁰⁵ Dirección General de Comercio de la Comisión Europea, *Trade, Growth, and World Affairs: Trade Policy as a Core Component of the EU's 2020 Strategy*, p. 6, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146955.pdf (4 de marzo de 2013).

Normas reguladoras

La cooperación normativa entre la UE y EE.UU. es un componente extraordinariamente importante de su relación económica y representa un medio esencial a través del cual ambos socios podrán disfrutar cada vez más de todos los beneficios del mercado transatlántico. Las fricciones normativas entre los dos sistemas, por otra parte, afecta al desarrollo del comercio transatlántico. El objetivo principal de la cooperación reguladora transatlántica es evitar la duplicidad de medidas y la divergencia e incompatibilidad reguladora. Si los regímenes reguladores de la UE y EE.UU. logran una mayor coherencia transatlántica –lo que se podría conseguir con políticas de reconocimiento mutuo, convergencia reguladora o una combinación de ambas– ambas economías se beneficiarían enormemente. Dicho de forma sencilla, la racionalización de la relación reguladora transatlántica aumentaría los flujos comerciales. Una mayor cooperación reguladora también entorpecería la capacidad de los Estados individuales y de los arraigados intereses empresariales de aplicar las normativas en áreas sensibles (como en la sanidad, el medio ambiente y la seguridad pública) para establecer barreras arbitrarias al libre comercio y la inversión extranjera.

Sin embargo, dado que la UE y EE.UU. llevan mucho tiempo usando enfoques diferentes para las cuestiones reguladoras, lo más probable es que lograr la convergencia resulte complicado. Las negociaciones en este campo a menudo son complejas por definición, ya que generalmente afectan a numerosas agencias a ambos lados del Atlántico.

El enfoque y marco de cada modelo regulador refleja las diferencias existentes en la estructura de gobierno y en la tradición administrativa de la UE y EE.UU.: cada región tiene sus propias responsabilidades y mandatos que cumplir.

La UE generalmente aplica un enfoque más prescriptivo, mediante el cual los reguladores informan a una industria dada cómo ajustarse a los reglamentos establecidos. Asimismo, los organismos reguladores de la UE tienden a basar sus normas en el *principio de precaución*. EE.UU. ha criticado dicho principio alegando que no considera suficientemente los datos científicos relevantes y que da como resultado un reglamento preventivo demasiado pormenorizado. La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 manifestaba lo siguiente con respecto al principio de precaución: “Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.”¹⁰⁶

En una comunicación de febrero de 2000 sobre el principio de precaución, la Comisión Europea dejó claro que el prin-

¹⁰⁶ La Declaración de Río fue adoptada por los gobiernos que participaron en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992. A pesar de su referencia explícita a la protección medioambiental, la aplicación de la Declaración en la práctica ha sido muy amplia, abarcando la política del consumidor y la salud humana, animal y vegetal. [N. del T.] La declaración está disponible en: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aconf15126-1annex1s.htm>

cipio se podía invocar siempre que se hubieran identificado los efectos potencialmente peligrosos de un fenómeno, producto o procedimiento a través de una evaluación científica objetiva, incluso cuando dicha evaluación no pudiera establecer la magnitud del riesgo con un grado suficiente de certeza: “Decidir adoptar medidas sin esperar a disponer de todos los conocimientos científicos necesarios es una postura basada claramente en la precaución.”¹⁰⁷ La Comisión describe la decisión de aplicar el principio de precaución en un caso dado, por definición, como:

Una decisión que se ejerce cuando la información científica es insuficiente, poco concluyente o incierta, y cuando hay indicios de que los posibles efectos sobre el medio ambiente y la salud humana, animal o vegetal pueden ser potencialmente peligrosos e incompatibles con el nivel de protección elegido.¹⁰⁸

Como EE.UU. no emplea el principio de precaución, las implicaciones legales de este principio constituyen la principal fuente de divergencia normativa entre ambos socios transatlánticos. La convergencia normativa libre de barreras solo se podrá conseguir si ambas partes alcanzan un acuerdo para, o bien aplicar, o bien eliminar, el principio de precaución.

Los regímenes reguladores que suscriben el principio de precaución ignoran el hecho de que, en ciertas situaciones,

¹⁰⁷ Comisión Europea (2000), “Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución” <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0001:ES:HTML> (5 de marzo de 2013).

¹⁰⁸ *Ibid.*

la ausencia de medidas de precaución puede conducir a una reducción de los costes para las empresas privadas y los consumidores, así como a un aumento del crecimiento en términos generales. La opinión pública, benévola con el principio de precaución, está acostumbrada a notar únicamente las medidas reguladoras, mientras que permanecen generalmente ignorantes de los perjuicios económicos que resultan de su imposición excesiva. Los reguladores tienden a pensar, general y principalmente, en su propio mercado y sus propias empresas y, en consecuencia, no prestan atención al impacto que sus normas podrían tener en las empresas extranjeras. Asimismo, el principio de precaución, en ocasiones, ha contribuido a la consecución de objetivos que no se limitan únicamente a la protección del medio ambiente o a la salud pública; estos objetivos incluyen la imposición de barreras proteccionistas, la restricción del uso de la propiedad privada y el aumento de la interferencia estatal en la vida de los individuos.

A diferencia de Europa, EE.UU. basa su modelo regulador en un enfoque legislativo más orientado a los resultados. Los reguladores especifican ciertos requisitos y luego dejan a las diversas industrias y productores la libertad de conseguirlos de la forma que mejor les convenga. Las decisiones reguladoras a menudo se toman con una mayor base científica y como resultado de un riguroso análisis de riesgos. Asimismo, el proceso de revisión legislativa en EE.UU. es diferente al proceso empleado en la UE. En el modelo europeo, las decisiones tomadas por las agencias reguladoras a menudo necesitan apoyo político, ya que se entiende que las agencias se han es-

tablecido para llevar a cabo las tareas técnicas, científicas, etc. En el modelo estadounidense, por el contrario, los legisladores dan a las agencias reguladoras mayor independencia y fomentan la participación del público en el proceso.

Esta diferencia en los procesos de revisión legislativa de la UE y EE.UU. seguro que continuará generando barreras reguladoras entre ellos. Pero incluso cuando las normas divergentes no generan barreras *per se*, aún pueden perjudicar el desarrollo de economías de escala, lo que entorpece la competitividad global de la UE y de EE.UU. Por ejemplo, el uso de diferentes estándares en el voltaje y la frecuencia (la norma en EE.UU. son 120 voltios a una frecuencia de 60 Hz, y la norma europea son 220-240 voltios a una frecuencia de 50Hz) hace que no resulte sencillo utilizar aparatos eléctricos en ambos mercados transatlánticos. Lo mismo se puede decir de los estándares tradicionalmente incompatibles de los televisores: Europa utiliza la Línea de Alternancia de Fase (PAL) (con Francia como excepción, que utiliza el estándar del *Système Électronique pour Couleur avec Mèmoire*, o SECAM), y EE.UU. usa el Comité Nacional de Sistemas de Televisión (NTSC).

Los mercados para los servicios de telecomunicación móvil también se han topado con obstáculos y con un menor nivel de competitividad como consecuencia de los diferentes e incompatibles estándares transatlánticos: el Sistema mundial para comunicaciones móviles (GSM), utilizado sobre todo en Europa, frente al sistema de Acceso Múltiple por División de Código (CDMA2000), que se usa predominan-

temente en EE.UU.¹⁰⁹ Esta misma incompatibilidad de normas se da en el campo de la televisión digital terrestre: Europa utiliza la Difusión de Vídeo Digital Terrestre (DVB-T) y EE.UU. el Comité de Sistemas de Televisión Avanzados (ATSC). Otros ejemplos de estándares técnicos diferentes tienen que ver con la talla del calzado y de la ropa.

El principio de precaución y los OGM

El conflicto comercial entre la UE y EE.UU. por las normas sobre los *organismos genéticamente modificados* (OGM) es un ejemplo particularmente ilustrativo de fricción reguladora significativa y duradera. EE.UU. es el líder mundial en la producción de materias primas agrícolas modificadas genéticamente, mientras que el régimen normativo de la UE es el principal obstáculo a la expansión mundial de estos productos: los reglamentos y procedimientos de autorización para el cultivo y comercio de los OGM es muchísimo más estricto en la UE que en EE.UU. Desde 1992, los reguladores de EE.UU. han decidido que, como regla general, los alimentos transgénicos no requieren ninguna normativa especial: basta con aplicar las leyes generales para la venta de dichos productos.¹¹⁰ Así, los reguladores de EE.UU. han autorizado todos los productos transgénicos excepto aquellos que han demos-

¹⁰⁹ Véase información sobre el desarrollo de las normas internacionales de telecomunicaciones, según fueron desarrolladas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones de la ONU, en <http://www.itu.int/itu-news/issue/2003/06/thirdgeneration-es.html> (5 de marzo de 2013).

¹¹⁰ Las agencias federales estadounidenses que participan en la reglamentación de los OGM son el APHIS (Animal and Plant Health Inspection Service), la EPA (Environmental Protection Agency) y la FDA (Food and Drug Administration).

trado fehacientemente que son perjudiciales para la salud y el medio ambiente.

La UE, por contra, emplea el principio de precaución para regular los alimentos transgénicos de una forma más restrictiva: para la venta de alimentos transgénicos se requiere la aprobación de comités nacionales y de expertos en la UE.¹¹¹ La legislación de la UE específica para estos productos toma en consideración tanto su composición como las técnicas usadas para su creación. Los reglamentos de la UE se basan en la premisa de que, por definición, la sola novedad de los OGM ya genera incertidumbre científica y, por lo tanto, representan un peligro potencial que podría manifestarse en el futuro. Esta es la justificación de la UE para usar el principio de precaución y así llevar a cabo una valoración preliminar exhaustiva de los OGM antes de aprobar su entrada al mercado común. El modelo de la UE establece un número de etapas que los productos basados en OGM deben aprobar antes de que puedan venderse. Las empresas que quieran vender un OGM por primera vez deben compilar y presentar un análisis completo a la autoridad nacional competente sobre los riesgos medioambientales y para la salud que dicho producto podría acarrear. Una vez que la autoridad reguladora nacional en cuestión emita una decisión favorable, procederá a comunicar su decisión al resto de Estados miembros de la UE a través de la Comisión Europea. A me-

¹¹¹ Las agencias de la UE que participan son la EFSA (European Food Safety Authority) y la CPVO (Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales), cuya tarea es proporcionar informes técnicos que se utilizarán en la redacción de las directivas correspondientes.

nos que la Comisión reciba alguna objeción de alguno de los Estados miembros, el producto transgénico será aprobado para la venta en el mercado común.

Evidentemente, estas fuertes diferencias entre la UE y EE.UU. sobre la reglamentación de los OGM tienen que ver con cuestiones de naturaleza científica y ética. Esto difícilmente puede sorprender ya que la agricultura biotecnológica conlleva riesgos de magnitud desconocida y procedimientos que tienen el potencial de sembrar efectos sin precedentes en el estado de la biodiversidad y en la salud del consumidor. Las normativas de cada región reflejan juicios específicos políticos y científicos sobre los efectos potenciales de los OGM en el medioambiente y la salud.

Sin embargo, los críticos estadounidenses recalcan que el régimen reglamentario de la UE para los OGM no es tanto un reflejo de datos científicos, como un prejuicio por parte del público general y de los grupos de presión con respecto a las tecnologías y productos relacionados con los OGM como una amenaza de algún tipo. Según los críticos estadounidenses, los reglamentos excesivamente pormenorizados de la UE para los OGM son, en cierta medida, sintomáticos de dichos prejuicios. Los representantes y formuladores de las políticas de la industria estadounidense, por su parte, llevan mucho tiempo expresando su descontento con los retrasos y costes que tienen que sufrir las empresas de EE.UU. para poder obtener las autorizaciones requeridas para operar en el mercado de la UE. EE.UU. reclama que dichas obstrucciones constituyen barreras comerciales técnicas que, ade-

más de tener un impacto negativo en las exportaciones de EE.UU., infringen las normas de la OMC. Estas críticas por parte de EE.UU. han aumentado como resultado de los requisitos de etiquetado y trazabilidad impuestos por la UE.

En mayo de 2003, EE.UU. interpuso una reclamación ante la OMC “con respecto a determinadas medidas adoptadas por las CE [Comunidades Europeas] y sus Estados miembros que afectaban a la importación de productos agropecuarios y de productos alimenticios procedentes de los Estados Unidos.”¹¹² EE.UU. reclamaba que la UE había creado una moratoria de facto en 1998 sobre la aprobación de productos biotecnológicos que había “restringido las importaciones de productos agropecuarios y de productos alimenticios procedentes de los Estados Unidos”, lo que había desembocado en una suspensión de las autorizaciones de importación, especialmente de los alimentos. EE.UU. consideraba que esta suspensión constituía, en la práctica, un embargo.¹¹³ En septiembre de 2006, el grupo especial del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC concluyó que “las Comunidades Europeas habían actuado de manera incompatible con las obligaciones que les corresponden”, según el Acuerdo sobre la

¹¹² La información sobre la decisión del órgano de Solución de Diferencias de la OMC sobre “Medidas que afectan a la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos” está disponible en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds291_s.htm (5 de marzo de 2013).

¹¹³ Tras la petición de EE.UU., la OMC condenó a la UE por prohibir el uso de ciertas hormonas del crecimiento sin un análisis científico de su riesgo inherente al consumo de carne. Las sanciones se fijaron en julio de 1999 y consistieron en un aumento de los derechos de aduanas para una gama de productos.

Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), “porque la moratoria de facto había dado lugar a demoras indebidas en la conclusión de los procedimientos de aprobación de las CE [Comunidades Europeas] y, más exactamente, “porque había habido demoras indebidas en la conclusión de los procedimientos de aprobación” “relativos a 24 de los 27 productos biotecnológicos identificados por las partes reclamantes”. En enero de 2008, la UE y EE.UU. informaron de que “habían llegado a un acuerdo sobre los procedimientos” de conformidad con el marco del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) de la OMC.

La disputa que hemos comentado muestra cómo se puede usar el principio de precaución para dar al Estado el poder discrecional de decidir lo que está bien y lo que está mal para los individuos y, en consecuencia, imponer barreras normativas al comercio: la UE pudo prohibir la importación de los OGM con la invocación del principio de precaución para argumentar que estaba protegiendo el medio ambiente y la salud de los consumidores, a pesar de que ningún estudio científico había demostrado los efectos negativos sobre la salud de los OGM. El principio de precaución, si se usa mal, restringe el crecimiento económico y, al retrasar el desarrollo de la ciencia y tecnología, frena la innovación.

Sin embargo, a lo largo de los últimos diez años, la posición general de la UE con respecto al cultivo y la importación de los OGM se ha ido suavizando gradualmente. En marzo de 2006, la Comisión Europea autorizó la “comercialización” de “los alimentos e ingredientes alimentarios que contienen o

están compuestos por maíz modificado genéticamente (*Zea mays* L.) de la línea 1507.”¹¹⁴ En marzo de 2010, la Comisión Europea adoptó una decisión trascendental, basada en una serie de valoraciones de seguridad favorables realizadas por la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, que permitía a los agricultores europeos plantar patatas genéticamente modificadas.¹¹⁵ Y en junio de 2011, la Comisión Europea renovó y enmendó su decisión de 2006 sobre el maíz genéticamente modificado ampliando su alcance para incluir también “piensos producidos a partir de ese maíz.”¹¹⁶ También en junio de 2011, la UE armonizó su reglamento de tolerancia cero con respecto a la presencia de OGM no autorizados en el pienso. Dicha legislación ha otorgado una muy deseada certeza legal a los operadores de negocios de todos los Estados miembros de la UE que comercializan piensos importados de países no pertenecientes a la UE. Según el reglamento de la Comisión, también se pasaría a utilizar “métodos comunes de muestreo” para garantizar “la armonización de

¹¹⁴ Decisión de la Comisión Europea (2006/197/EC), “por la que se autoriza la comercialización de alimentos que contienen o están compuestos por maíz modificado genéticamente de la línea 1507” <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:070:0082:0086:ES:PDF> (5 de marzo de 2013).

¹¹⁵ Véase “[European] Commission gives green light to genetically-modified potato,” *EurActiv*, <http://www.euractiv.com/en/cap/commission-gives-green-light-genetically-modified-potato-news-300965> (5 de marzo de 2013). Para más información sobre la posición de la UE sobre los OGM consulte <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/58> (5 de marzo de 2013).

¹¹⁶ Decisión de la Comisión Europea (2011/365/EU) “que modifica la Decisión 2006/197/CE en lo que respecta a la renovación de la autorización de comercialización de piensos existentes producidos a partir de maíz modificado genéticamente de la línea 1507” <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:163:0052:0054:ES:PDF> (5 de marzo de 2013).

los controles oficiales de los piensos para poder detectar material modificado genéticamente.”¹¹⁷

La apertura y reforma gradual del régimen reglamentario de los OGM de la UE es un indicio significativo de que una mayor cooperación reguladora entre la UE y EE.UU. es ciertamente posible. La adopción de normas reguladoras que promuevan el comercio libre y el crecimiento *al mismo tiempo que se tratan y se satisfacen las normas de seguridad medioambientales y de la salud apropiadas* es esencial para que dicha cooperación pueda progresar. El proyecto para establecer una versión transatlántica más restringida del principio de precaución, que tome en consideración un equilibrio de este tipo, beneficiaría a ambos socios transatlánticos. Se podría rediseñar un principio de precaución más restringido, de tal forma que justificase medidas de precaución solo en el caso de un riesgo potencial grave, y solo bajo ciertas condiciones estrictamente definidas acordadas previamente; y en ningún caso se invocaría esta versión reformada del principio para justificar reglamentos arbitrarios. En su documento de posición sobre cooperación normativa entre la UE y EE.UU., el Transatlantic Consumer Dialogue (TACD) recomendaba que el principio de precaución fuera aplicable “en aquellos casos donde las pruebas científicas no fueran lo *suficientemente* concluyentes como para fijar un nivel de pro-

¹¹⁷ Decisión de la Comisión Europea (No 619/2011), “por el que se establecen los métodos de muestreo y análisis para el control oficial de los piensos y de la presencia en ellos de material modificado genéticamente cuyo procedimiento de autorización esté pendiente o cuya autorización haya caducado” <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:166:0009:0015:ES:PDF> (5 de marzo de 2013).

tección, pero donde igualmente se necesitase tomar medidas con el objetivo de proteger la salud pública, la seguridad o el medio ambiente.”¹¹⁸ [Énfasis añadido]

*La versión transatlántica del principio de precaución se podría basar en tres pautas que actualmente informan de la forma en que se aplica el principio en la UE:*¹¹⁹

- El principio se aplicaría sobre la base de la evaluación científica más completa posible. Dicha evaluación podría establecer el grado de incertidumbre científica en cada etapa.
- Cada decisión que se tomase según este principio estaría precedida por un análisis de los riesgos y de las consecuencias potenciales de *abstenerse* de actuar. La decisión a favor de actuar o no actuar en gran parte dependería de lo que la sociedad en cuestión considere un nivel de riesgo aceptable o inaceptable.
- Tan pronto como los resultados de la evaluación científica y de riesgo estén disponibles, debería permitirse que todas las partes interesadas participasen en el estudio de las diversas opciones reglamentarias posibles. El procedimiento debería ser tan transparente como sea posible.

¹¹⁸ Transatlantic Consumer Dialogue, “Position Paper and Resolution on Horizontal Regulatory Initiatives in EU-US Regulatory Cooperation,” p. 7, http://tacd.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=47&Itemid=40 (5 de marzo de 2013).

¹¹⁹ Para información sobre seguridad de los consumidores y el Principio de precaución en la UE consulte http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/l32042_es.htm (5 de marzo de 2013).

Además de estas pautas concretas, los formuladores de las políticas deberían, siempre que invoquen la autoridad del principio de precaución, emplear también los principios generales de una buena gestión del riesgo:

- Proporcionalidad entre las medidas de precaución adoptadas y el nivel de protección requerido.
- No discriminación al aplicar las medidas de precaución.
- Coherencia entre las medidas y aquellas que se hayan adoptado previamente en situaciones similares o cuando se hayan usado enfoques similares.
- Análisis de las ventajas y desventajas de actuar y de no actuar.
- Revisión de las medidas a la luz de los nuevos conocimientos científicos.

Mecanismos de cooperación normativa

Sin embargo, es importante tener en cuenta que, independientemente de lo bien que los formuladores de las políticas de la UE y EE.UU. reformulen el principio de precaución, e independientemente de la asiduidad con la que codifiquen su aplicación transatlántica, la falta de una cooperación y convergencia normativa integral continuará aquejando a la relación transatlántica. Más que ser un simple medio para resolver disputas en materia reglamentaria, la cooperación y convergencia normativa integral también es un medio para

eliminar sistemáticamente las barreras no arancelarias y, por lo tanto, también es una forma de promover el libre comercio y la inversión. Con el fin de tener éxito, los negociadores de la cooperación normativa de ambas regiones deberán abordar cuestiones tan delicadas como la soberanía nacional, las leyes nacionales, la independencia de los reguladores, los diferentes niveles de poder y los diferentes procedimientos legales y administrativos. Estas cuestiones son las que realmente son las responsables de la divergencia reglamentaria transatlántica.

Por esta razón, aumentar los mecanismos de cooperación normativa entre la UE y EE.UU. es la forma más eficaz de evitar futuros conflictos comerciales de cualquier clase, entre otros, aquellos derivados de un mal empleo del principio de precaución. Los formuladores de las políticas de la UE y EE.UU. necesitan entender que si ambas regiones desean disfrutar de los beneficios de un mercado transatlántico eficiente y unido, entonces ambas regiones deberán cambiar su forma de pensar acerca de las prerrogativas soberanas y los mandatos legislativos de sus respectivas agencias reguladoras. La cooperación y convergencia reglamentaria, o la falta de ellas, es la cuestión central de la que dependerán la mayoría de cuestiones comerciales. Y aunque es cierto que las iniciativas y los acuerdos de cooperación no imponen obligaciones internacionales vinculantes, *sí* proporcionan un proceso formal y continuo a ambas partes, a través del cual pueden permanecer informados de las políticas e iniciativas de la otra parte. Las iniciativas de cooperación de la UE y EE.UU., por tanto, equipan a ambas partes con la capaci-

dad de detectar y abordar fuentes potenciales de futuros conflictos reglamentarios transatlánticos antes de que estas fuentes de conflicto se manifiesten como prolongadas disputas comerciales y arraigadas barreras comerciales.

Afortunadamente, a lo largo de la última década, la UE y EE.UU. han establecido mecanismos de cooperación con el objetivo de mitigar los problemas normativos comunes y fomentar la convergencia transatlántica. Gradualmente, estos mecanismos de cooperación se han vuelto más robustos y ambiciosos. En 2002, la UE y EE.UU. concluyeron unas prolongadas negociaciones con una serie de Directrices sobre Cooperación en Materia de Regulación y Transparencia. Con la definición de un amplio rango de actividades de cooperación que pretenden reducir los conflictos comerciales derivados de la divergencia en materia de normativas, las Directrices buscaban (1) mejorar la calidad de las propuestas reglamentarias y reducir la divergencia en materia de reglamentación a través de una mayor cooperación entre reguladores; (2) aumentar el grado de previsibilidad en el desarrollo y establecimiento de reglamentos, mantener intercambios de información de forma rutinaria para conseguir este objetivo; (3) ofrecer a los reguladores la oportunidad de dar recomendaciones a sus socios de otros países; (4) promover la participación pública y la confianza en las políticas reglamentarias mediante la publicación de información clara y directa sobre la propuesta de reglamentos técnicos y la oferta al público general de un mayor acceso a los documentos pertinentes; y (5) establecer intercambios de información sobre enfoques reglamentarios alternativos y consecuencias no intencionadas. En junio de 2004, ambas re-

giones adoptaron una Hoja de Ruta para la Cooperación y Transparencia Reglamentaria entre la UE y EE.UU., que, además de definir una serie de actividades de cooperación reglamentaria, detallaba explícitamente el proceso de toma de decisiones en el caso de productos farmacéuticos, cosméticos y químicos. La implantación progresiva de las Directrices y la Hoja de Ruta ha traído aparejado un progreso significativo en diversas áreas.

La UE y EE.UU. han podido realizar un mayor progreso en cuestiones reglamentarias al trabajar en la misma línea que el ambicioso Marco para el Desarrollo de la Integración Económica Transatlántica de 2007, y al cooperar bajo los auspicios de la institución principal del Marco, el Consejo Económico Transatlántico (CET). Recientemente, el CET ha adoptado el objetivo de eliminar “las divergencias reglamentarias innecesarias gracias a la promoción de un mayor entendimiento y convergencia en los enfoques respectivos [de la UE y EE.UU.] en la utilización de normas que apoyen los reglamentos.”¹²⁰ Según el CET, se han mantenido diversas reuniones de alto nivel a lo largo de los años sobre el tema de la “colaboración en las normas bilaterales” entre el Departamento de Comercio de EE.UU. (DOC) y la Comisión Europea (CE) en lo que el CET ha convenido en llamar el Diálogo sobre Normas USDOC-EC (según sus siglas en inglés). El Diálogo sobre Normas se ha concentrado en cuestiones relacionadas con el progreso y la implantación de normati-

¹²⁰ Departamento de Estado de los EE.UU., “Framework for Promoting Transatlantic Economic Integration, Annex I: Fostering Cooperation and Reducing Regulatory Barriers,” <http://www.state.gov/p/eur/rt/eu/tec/131810.htm> (6 de marzo de 2013).

vas en sectores concretos, el intercambio de información sobre la política de convergencia normativa, la diferencia en la política normativa nacional entre EE.UU. y la UE, e inquietudes conjuntas sobre la divergencia normativa con terceros países (por ejemplo, China).

El Foro de Alto Nivel para la Cooperación Reguladora entre la UE y EE.UU. (HLRCF) también ha realizado una contribución sustancial para incrementar y profundizar la cooperación reguladora transatlántica. En 2008 y 2009, el HLRCF, junto con funcionarios de la UE y EE.UU. se reunieron para debatir enfoques comunes acerca del diseño y la implantación de las normas reguladoras.¹²¹ En 2010, el HLRCF se reunió para evaluar el progreso en la cooperación normativa.¹²² Bajo los auspicios de la reunión de 2010 del HLRCF, la Comisión Europea propuso reforzar la “evaluación *ex post* de la legislación [reguladora]”. El objetivo de la evaluación *ex post* es llevar a cabo “evaluaciones sistemáticas” sobre el impacto y la eficacia de la legislación sobre normas reguladoras europeas en cada etapa del proceso de formulación de políticas: la preparación de iniciativas, su adopción, su implantación y su observancia. La Comisión también decidió llevar a cabo “chequeos” al actual marco de normas reguladoras, con una especial atención a las políticas industriales,

¹²¹ Comunicado de prensa de Europa, “EU-US High-level Regulatory Cooperation Forum meets in Brussels today,” <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/642&type=HTML> (6 de marzo de 2013).

¹²² Foro de Alto Nivel para la Cooperación Reguladora entre la UE y EE.UU. (2010), “Report of the 8th Meeting,” http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/files/ecus-hlrcf-june-2010_en.pdf (6 de marzo de 2013).

medioambientales, sociales y de transporte. Otra iniciativa debatida por la Comisión durante la reunión fue el programa de normativas inteligentes o “Smart Regulation” dirigido a “aumentar la transparencia y la participación de los interesados” a través de un eficaz “apoyo a la toma de decisiones basada en datos empíricos en las instituciones de la UE”. El Gobierno de EE.UU., por su parte, decidió seguir un “enfoque basado en la conducta” para estudiar el impacto y la efectividad de la política de normas reguladoras, con el empleo de análisis coste-beneficio y la publicidad de los resultados de sus investigaciones, es decir, “usando la revelación como una herramienta reguladora de bajo coste y alto impacto”.

Como resultado de la reunión del HLRCF, los formuladores de las políticas de la UE y EE.UU. estuvieron de acuerdo en la necesidad de resaltar áreas de acuerdo entre los dos socios como áreas posibles para una futura cooperación normativa. Como una “forma posible de avanzar” se propuso la adopción de normas transatlánticas comunes en áreas como el eco-diseño, las energías sostenibles y los automóviles. Asimismo, los funcionarios de la UE y EE.UU. concluyeron que aún queda “un margen considerable para el empleo de normas comunes y el examen de la conformidad en áreas de regulación emergentes” y que la cooperación transatlántica en materia normativa también podría servir como una “forma de promover la innovación”.¹²³

¹²³ *Ibid.*

Con respecto a la *cooperación reguladora anticipada*, el HLRCF realizó un inventario de iniciativas eficientes en términos energéticos que la Comisión Europea y el Departamento de Energía de EE.UU. debían llevar a cabo. Tanto la UE como EE.UU. han acordado aumentar “la cooperación técnica en las normativas que tienen que ver con la refrigeración comercial, la iluminación de estado sólido y los transformadores de distribución”. Estas iniciativas de cooperación técnica se dirigen a asegurar que la UE y EE.UU. “trabajen conjuntamente en el desarrollo de nuevos procedimientos de prueba” y “apoyen la adopción de métodos de prueba mutuamente acordados por parte de organismos internacionales reconocidos”. Estas iniciativas de cooperación también buscan “armonizar los requisitos mínimos de eficiencia energética” y los “métodos de prueba de productos” entre la UE y EE.UU., siempre que dicha armonización sea “posible, esté permitida legalmente y concuerde con otros objetivos del programa”. El HLRCF también presionó por una mayor cooperación en materia normativa entre la UE y EE.UU. en el área de etiquetado de alimentos, recurriendo a la Food and Drug Administration de EE.UU., a la Dirección General de Salud y Consumidores de la UE y a los Estados miembros para el intercambio de información y perspectivas sobre el tema.

Dos de los diálogos transatlánticos más importantes, que ejercen asimismo como grupos asesores del CET, también han proporcionado a los gobiernos de la UE y EE.UU. valiosas ideas acerca de cómo proceder con la cooperación en materia de normas reguladoras. En 2007, el Diálogo Transatlántico del Consumidor (TACD) presentó un informe en el

que expresaba su apoyo a un “proceso de cooperación normativa basado en conversaciones abiertas y transparentes con las múltiples partes interesadas con el objetivo de mejorar las normativas a través de conseguir las mejores prácticas”.¹²⁴ Digno de tomar nota es el hecho de que en su informe, el TACD también expresaba su preocupación acerca de la posibilidad de que “los errores en los regímenes reguladores de cada lado del Atlántico” pudieran “exportarse y amplificarse a través de la cooperación normativa”.

En su informe de 2010, el Diálogo Empresarial Transatlántico (TABD) recomendó a la UE y EE.UU. que hicieran nuevos esfuerzos “en conjunción con el sector privado”, para conseguir la “aceptación de normas [reguladoras] a nivel internacional” trabajando con y a través de “organismos internacionales de normalización, entre ellos la Organización Internacional de Normalización (ISO), la Comisión Electrotécnica Internacional (IEC) y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)”.¹²⁵ Según el TABD, un esfuerzo así por parte de la UE y EE.UU. para internacionalizar las normas reguladoras “facilitaría la interoperabilidad, permitiría la amplia difusión de los inventos y reduciría los costes de la innovación aditiva”. En la medida en que las normas reguladoras se acepten a nivel internacional, las empresas de la UE y EE.UU. se beneficiarán de las economías de es-

¹²⁴ Transatlantic Consumer Dialogue (2007), “Position Paper and Resolution on Horizontal Regulatory Initiatives in EU-US Regulatory Cooperation,” p. 5, http://tacd.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=47&Itemid=40 (7 de marzo de 2013).

¹²⁵ *Op. cit.*, TransAtlantic Business Dialogue, “10 Innovation Policy Principles,” policy principle 7.

cala resultantes. Asimismo, el TABD recomendó a la UE y EE.UU. que impulsaran una mayor observancia del acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) de la OMC, que reconoce las formas en que las “normas internacionales y los sistemas internacionales de evaluación de la conformidad” pueden reforzar “el comercio internacional”.¹²⁶

Una alternativa superior, y más gradual, para la búsqueda de un comercio transatlántico libre de barreras a través de la convergencia normativa es perseguir dicho comercio transatlántico libre de barreras a través de *acuerdos de reconocimiento mutuo*. Este enfoque, con el que la UE y EE.UU. reconocen formalmente entre sí las normas reguladoras y los sistemas de evaluación de la conformidad en varios sectores, tiene la ventaja de ofrecer soluciones más rápidas y eficientes a los problemas reguladores y evita la necesidad de mantener negociaciones permanentes, la mayoría de las cuales necesitan reanudarse constantemente a medida que las economías experimentan rápidos desarrollos tecnológicos. Los acuerdos de reconocimiento mutuo ofrecen a la UE y EE.UU. una forma práctica de hacer que sus regímenes reguladores sean interoperables sin que ninguno de ellos deba abandonar sus propias normas fundamentales.

En esta línea, el Acuerdo de Reconocimiento Mutuo (ARM) de 1998 entre la UE y EE.UU. sigue siendo el marco bilateral más

¹²⁶ Organización Mundial del Comercio, “Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio”, preámbulo, http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tbt_s/tbtagr_s.htm (7 de marzo de 2013).

exhaustivo y prometedor para mitigar los efectos adversos de la divergencia normativa transatlántica, aunque aún esté muy lejos de ser totalmente satisfactorio. El propósito del ARM entre la UE y EE.UU. ha sido ayudar a ambas partes a determinar las condiciones exactas para “aceptar o reconocer los resultados de los procedimientos de evaluación de la conformidad [...] efectuados por las autoridades o los organismos de evaluación de la conformidad de la otra Parte al evaluar la conformidad con los requisitos de la Parte importadora, como se especifica para cada sector”.¹²⁷ Desde su aprobación, el ARM entre la UE y EE.UU. se ha centrado principalmente en el crecimiento económico, y ha contribuido significativamente a este, en seis sectores de productos: telecomunicaciones, compatibilidad electromagnética, seguridad eléctrica, embarcaciones de recreo, dispositivos médicos y prácticas de fabricación de productos farmacéuticos.

Es importante recordar que al desarrollar y reforzar más la cooperación normativa a través del ARM UE-EE.UU., la asociación transatlántica ha seguido el mismo camino tomado por la UE con sus propios Estados miembros. Tras años de intentos fallidos para armonizar las normas reguladoras de la Comunidad Europea, la UE finalmente optó por promover e impulsar el reconocimiento mutuo de normas entre los Estados miembros. Por tanto, el proyecto para desarrollar y ampliar aún más el ARM entre la UE y EE.UU. se sustenta sobre un precedente de éxito.

¹²⁷ El “Acuerdo sobre el reconocimiento mutuo entre la Comunidad Europea y Estados Unidos de América” de 1998 se puede consultar en http://ec.europa.eu/health/files/international/doc/mra_eu_us_gen_es.pdf (7 de marzo de 2013).

Al decidir si dedicarse más a la búsqueda de la convergencia normativa o al reconocimiento mutuo, los formuladores de las políticas y los líderes políticos de la UE y EE.UU. deberían considerar, en última instancia, cuál de los dos enfoques tiene más posibilidades de éxito dada la naturaleza de la relación económica transatlántica. Si los formuladores de las políticas de la UE y EE.UU. llegan a la conclusión de que sería excesivamente complicado persuadir a ambas regiones de la necesidad de armonizar sustancialmente sus normas reguladoras, entonces el objetivo principal de las negociaciones comerciales transatlánticas debería ser reforzar y ampliar los acuerdos de reconocimiento mutuo. Por otra parte, si los formuladores de las políticas de la UE y EE.UU. llegan a la conclusión de que la convergencia de las normas técnicas y reguladoras representa la forma más viable de establecer y consolidar un área comercial transatlántica libre de barreras, entonces el objetivo principal de las negociaciones comerciales transatlánticas debería ser conseguir un aumento de los procedimientos de cooperación y coordinación normativa, con los ojos puestos en la convergencia última. Asimismo, es importante añadir que en algunos casos, el reconocimiento mutuo de normas es sencillamente imposible debido a razones técnicas.

Progresos recientes en la cooperación normativa entre la UE y EE.UU.

En los últimos años, se han producido progresos significativos en la cooperación normativa de varias industrias:

- **Farmacéutica**

En la actualidad, la Food and Drug Administration (FDA) de EE.UU. y la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) colabo-

ran activamente en diversas áreas del sector de productos medicinales.¹²⁸ Con su trabajo, dentro del ámbito de los acuerdos de confidencialidad¹²⁹, la FDA y la EMA han: (1) mantenido reuniones bilaterales formales anuales, (2) mantenido reuniones *ad hoc* que han abordado peticiones urgentes de información, (3) intercambiado personal científico entre ambos, con estancias cortas, y (4) mantenido reuniones de grupos temáticos para temas diversos, entre ellos productos oncológicos, productos huérfanos, fármacos veterinarios, pediatría, vacunas o farmacogenética. Algo muy destacable es que la FDA y la EMA ya han completado una solicitud uniforme y común para la designación de medicamentos huérfanos.

En junio de 2008, la FDA y la Dirección General de Empresa e Industria de la UE aprobaron el Plan de acción para la simplificación administrativa transatlántica, cuyo objetivo es lograr una “simplificación administrativa a través de la cooperación transatlántica”.¹³⁰ El Plan de Acción requiere la colaboración

¹²⁸ Departamento de Estado de EE.UU., “Framework for Promoting Transatlantic Economic Integration, Annex I: Fostering Cooperation and Reducing Regulatory Barriers, B. Sectoral Cooperation – Medicinal Products,” <http://www.state.gov/p/eur/rt/eu/tec/131900.htm> (7 de marzo de 2013); Dirección General de Salud y Consumidores de la UE, “Relations of the European Union with Third Countries,” http://ec.europa.eu/health/international-activities/bilateral-relations/index_en.htm (7 de marzo de 2013).

¹²⁹ El “Confidentiality Arrangements Concluded Between the EU (EC and EMEA) and the US FDA/DHHS” de 2007 está disponible en http://ec.europa.eu/health/files/pharmacos/docs/doc2007/2007_06/implementation_plan_final_200706_en.pdf (7 de marzo de 2013).

¹³⁰ El “Medicines Regulation Transatlantic Administration Simplification Action Plan” de 2008 está disponible en <http://www.fda.gov/InternationalPrograms/FDABeyondOurBordersForeignOffices/EuropeanUnion/EuropeanUnion/EuropeanCommission/ucm114338.htm> (7 de marzo de 2013).

administrativa de la UE y EE.UU. en 18 áreas relacionadas con la industria medicinal, como inspecciones, biomarcadores, asesoramiento científico, iniciativas contra las falsificaciones, gestión de riesgos de productos, convergencia de propuestas pediátricas, armonización de normas empresariales y medicamentos de terapia avanzada, entre otros.

En noviembre de 2008, la FDA, EMA y agencias reguladoras de diversos países iniciaron un programa piloto para la inspección conjunta de instalaciones para la fabricación de ingredientes farmacéuticos activos. El objetivo del programa ha sido reducir la duplicación de las inspecciones internacionales, aumentar la cantidad de información disponible en las instalaciones de terceros países, y fomentar el reconocimiento mutuo, entre agencias asociadas, de las conclusiones de las inspecciones de cualquiera de ellos, con la idea de tener dichos hallazgos en cuenta durante la elaboración de futuras políticas reguladoras.

En 2009, la FDA y la EMA publicaron los Principios Generales de su programa de asesoramiento paralelo.¹³¹ El objetivo del programa ha sido ofrecer a los “asesores y patrocinadores de la EMA y FDA” un mecanismo formal con el que “intercambiar opiniones sobre cuestiones científicas durante la etapa de desarrollo de nuevos medicamentos”. El programa de asesoramiento científico paralelo se centra en

¹³¹ El “EMA-FDA General Principles - Parallel Scientific Advice” de 2009 está disponible en <http://www.fda.gov/InternationalPrograms/FDABeyondOurBordersForeignOffices/EuropeanUnion/EuropeanUnion/EuropeanCommission/ucm114345.htm> (7 de marzo de 2013).

nuevos productos a los que les faltan directrices de desarrollo o cuando las directrices de la FDA y la EMA son sustancialmente diferentes a las suyas. Los beneficios que se esperan conseguir con el programa de asesoramiento científico paralelo entre la UE y EE.UU. incluyen:

Un mayor diálogo entre las dos agencias y patrocinadores desde el comienzo del ciclo de vida de un nuevo producto, una comprensión más profunda de las bases de las decisiones reguladoras, y la oportunidad de optimizar el desarrollo del producto y evitar la replicación innecesaria de pruebas o las metodologías innecesariamente variadas de prueba.¹³²

- **Seguridad automotriz**

En junio de 2008, la National Highway Transportation Authority (NHTA) de EE.UU., y la Dirección General (DG) de Empresa de la UE firmaron un memorando de entendimiento (MDE) sobre las normas de seguridad y emisiones de los vehículos a motor.¹³³ En términos más generales, la UE y EE.UU. han colaborado a través de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE) para lograr el reconocimiento internacional de los controles electrónicos de estabilidad.

Asimismo, la UE y EE.UU. han suscrito el Acuerdo sobre normativas técnicas globales para la construcción de vehículos de 1998, cuyo objetivo ha sido “establecer un proceso

¹³² *Ibid.*

¹³³ Departamento de Estado de EE.UU., “Framework for Promoting Transatlantic Economic Integration, Annex I: Fostering Cooperation and Reducing Regulatory Barriers, B. Sectoral Cooperation-Automotive Sector,” <http://www.state.gov/p/eur/rt/eu/tec/131806.htm> (7 de marzo de 2013).

mundial para desarrollar normativas técnicas”.¹³⁴ El acuerdo de 1998 es uno de los tres acuerdos administrados por el Foro Mundial para la Armonización de las Normas sobre Vehículos (WP29), un grupo de trabajo de la UNECE encargado del establecimiento de un conjunto uniforme de normas para el diseño de vehículos reconocidas internacionalmente.

• **Cosmética**

En 2008, la UE y EE.UU., junto con Canadá y Japón, concluyeron el Marco para la cooperación internacional sobre métodos alternativos de ensayo (ICATM).¹³⁵ El objetivo del Marco ICATM ha sido el establecimiento de la “cooperación internacional en las áreas críticas de los estudios de validación, la revisión por pares independientes, y el desarrollo de recomendaciones armonizadas para garantizar que las metodologías y estrategias alternativas sean más fácilmente aceptadas en todo el mundo”.¹³⁶ Asimismo, el Marco ICATM se ha dirigido a “garantizar que las nuevas metodologías o

¹³⁴ “Acuerdo sobre el establecimiento de reglamentos técnicos mundiales aplicables a los vehículos de ruedas, y a los equipos y piezas que puedan montarse o utilizarse en dichos vehículos” de 1998, firmado el 25 de junio, está disponible en <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/main/wp29/wp29wgs/wp29gen/wp29glob/globale.pdf> (7 de marzo de 2013). Para información sobre El Foro Mundial para la Armonización de las Normas sobre Vehículos (WP29) visite http://www.unece.org/trans/main/wp29/meeting_docs_wp29.html (7 de marzo de 2013).

¹³⁵ Departamento de Estado de EE.UU., “Framework for Promoting Transatlantic Economic Integration, Annex I: Fostering Cooperation and Reducing Regulatory Barriers, B. Sectoral Cooperation-Cosmetics,” <http://www.state.gov/p/eur/rt/eu/tec/131818.htm> (7 de marzo de 2013).

¹³⁶ Para consultar el “Framework for International Cooperation on Alternative Test Methods” de 2008 visite <http://www.fda.gov/InternationalPrograms/HarmonizationInitiatives/ucm114518.htm> (7 de marzo de 2013).

estrategias alternativas aprobadas para su uso normativo proporcionará una protección equivalente o mejorada a personas, animales y medioambiente”. Reducir la necesidad de realizar ensayos cosméticos en animales fomentando el uso de métodos de ensayo alternativos es, de esta forma, un objetivo esencial del Marco ICATM.

Para poder alcanzar estos objetivos, las partes del Marco ICATM han buscado garantizar “el diseño y realización óptimos de los estudios de validación”, establecer “revisiones de alta calidad realizadas por pares científicos e independientes sobre métodos de ensayo alternativos”, y aumentar “la probabilidad de obtener recomendaciones armonizadas por organizaciones de validación sobre la utilidad y las limitaciones de métodos de ensayo alternativos”.

La UE y EE.UU. se unieron al Marco ICATM a través de sus agencias reguladoras relevantes. La UE se unió con la Comisión Europea y el Centro Europeo para la Validación de Métodos Alternativos (CEVMA), y EE.UU. se unió con la FDA y el Comité de Coordinación entre Agencias sobre la Validación de Métodos Alternativos (ICCVAM). Las autoridades normativas en materia de cosméticos de la UE, EE.UU., Canadá y Japón forman la Cooperación Internacional en Materia de Regulación de Cosméticos (ICCR, por sus siglas en inglés).¹³⁷

¹³⁷ Para más información sobre la estructura de trabajo y participación de la ICCR visite <http://www.fda.gov/InternationalPrograms/HarmonizationInitiatives/ucm114513.htm> (7 de marzo de 2013).

Entre el 28 de junio y el 1 de julio de 2011, la ICCR mantuvo su quinta reunión anual para debatir cuestiones relacionadas con las normas cosméticas internacionales. La reunión servía como foro para que los formuladores de las políticas mantuvieran diálogos en profundidad con asociaciones comerciales de la industria cosmética de los países representados. Los formuladores de las políticas se centraron en temas como “métodos de ensayo alternativos, nanotecnología, principios de evaluación de la seguridad, contaminantes en trazas”, y la “participación de las partes interesadas en la ICCR”.¹³⁸

- **Seguridad de los productos de consumo**

Siguiendo el consejo del CET, la Comisión de Seguridad de Productos para el Consumidor de EE.UU. (CPSC), la Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores de la UE (DG-SANCO) y la Dirección General de Empresa (DG-Empresa) continuaron trabajando juntas a través del Grupo de Trabajo sobre Seguridad de los Juguetes, que fue creado en 2008.¹³⁹ Según un informe de progreso de 2009 del Departamento de Estado de EE.UU. sobre integración transatlántica, el Grupo de Trabajo sobre Seguridad de los Juguetes

¹³⁸ Se puede consultar un resumen de la reunión de la ICCR de 2011 en <http://www.fda.gov/Cosmetics/InternationalActivities/ConferencesMeetingsWorkshops/InternationalCooperationonCosmeticsRegulationsICCR/ucm262211.htm> (7 de marzo de 2013).

¹³⁹ Departamento de Estado de EE.UU., “Framework for Promoting Transatlantic Economic Integration, Annex I: Fostering Cooperation and Reducing Regulatory Barriers, B. Sectoral-Import/Toy Safety Cooperation,” en <http://www.state.gov/p/eur/rt/eu/tec/131813.htm> (7 de marzo de 2013).

“funciona como un punto de enlace para debatir sobre la seguridad de los productos importados”.¹⁴⁰

El grupo de trabajo, entre otras cuestiones, ha debatido el formato y contenido del etiquetado de trazabilidad de los productos y las declaraciones de conformidad, las normas para los juguetes magnéticos, los métodos de prueba para detectar ftalatos en juguetes y libros infantiles y la normalización de los productos infantiles.¹⁴¹ El Grupo de Trabajo también ha discutido las diferencias entre los marcos legales de la UE y EE.UU. sobre seguridad de los productos, con la idea de alcanzar acuerdos sobre enfoques de cooperación para resolver problemas comunes siempre que sea posible.

Durante la Cumbre trilateral de alto nivel sobre seguridad de los productos de 2010 –que reúne a las autoridades sobre seguridad de los productos de la UE, EE.UU. y China– los formuladores de las políticas que asistieron debatieron sobre “las actividades conjuntas que se podrían abordar para mejorar la cooperación y el intercambio de información para promover la seguridad de los productos de consumo”.¹⁴² Entre otras acciones concretas, los representantes de la UE de

¹⁴⁰ Departamento de Estado de EE.UU., “Review of Progress under the Framework for Advancing Transatlantic Economic Integration between the United States of America and the European Union” en <http://www.state.gov/p/eur/rls/or/131050.htm> (7 de marzo de 2013).

¹⁴¹ *Ibíd.*

¹⁴² El comunicado de prensa conjunto de la UE, EE.UU. y China acerca de la Cumbre trilateral de alto nivel sobre la seguridad de los productos, mantenida en Shanghái el 26 de octubre de 2010, se puede consultar en <http://www.cpssc.gov/PR/shanghai10262010.html> (7 de marzo de 2013).

la DG SANCO, la CPSC de EE.UU. y la administración china de supervisión de la calidad, inspección y cuarentena (AQSIQ) acordaron “explorar las posibilidades de desarrollar enfoques armonizados de sistemas de trazabilidad de productos” y “comparar los requisitos de seguridad de los productos de consumo seleccionados existentes en las jurisdicciones respectivas [de la UE, EE.UU. y China] con el fin de identificar áreas para una mayor convergencia”.

Asimismo, los representantes de cada región también acordaron desarrollar más las iniciativas bilaterales de intercambio de información, tales como el sistema RAPEX-China y el procedimiento de notificación al fabricante CPSC-AQSIC. Se debería observar que, dado que el intercambio de información es tan esencial para la cooperación normativa en materia de seguridad de los productos, la aprobación de un mecanismo de intercambio de información que sea *confidencial* entre las autoridades para la seguridad de los productos de la UE y EE.UU. ayudaría mucho a impulsar la convergencia normativa entre la UE y EE.UU. en esta materia. Según un informe de 2008 del HLRCF, el intercambio de información confidencial entre la CPSC de EE.UU. y la DG-SANCO de la UE “requeriría un nuevo acuerdo basado en la reciprocidad, en fijar normas y procedimientos concretos y en especificar todas las garantías necesarias para la confidencialidad”.¹⁴³

¹⁴³ Foro de cooperación normativa de alto nivel, “Joint Report to the Transatlantic Economic Council Spring meeting,” pp 34-35, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/files/tec_safety_en.pdf (Nov. 18, 2011).

Como resultado de la cumbre trilateral sobre seguridad de los productos, la UE, EE.UU. y China también expresaron su intención de “medir los pasos requeridos para avanzar hacia un modelo de ‘vigilancia rigurosa’ de la observancia de la seguridad de los productos, que incluya la cooperación entre autoridades de exportaciones, aduanas y seguridad de los productos en las jurisdicciones de cada uno”.

- **Productos químicos**

La Agencia de Protección Medioambiental de Estados Unidos (EPA) y la Agencia de Sustancias y Preparados Químicos (ECHA) han continuado con el trabajo realizado en materia de cooperación a través de la OCDE, esforzándose por aumentar el grado de transparencia cuando se adopten políticas reguladoras y reducir las divergencias normativas entre las industrias químicas de ambas regiones.¹⁴⁴

En diciembre de 2010, la EPA y ECHA firmaron una Declaración de Intenciones para cooperar en actividades de gestión y seguridad de los productos químicos. El objetivo de esta Declaración es “aumentar la cooperación técnica [entre la UE y EE.UU.] para compartir conocimientos e intercambios”, aunque “no es legalmente vinculante” para ninguna de las dos.¹⁴⁵ De

¹⁴⁴ Departamento de Estado de EE.UU., “Framework for Promoting Transatlantic Economic Integration, Annex I: Fostering Cooperation and Reducing Regulatory Barriers, B. Sectoral Cooperation—Chemicals and Nanomaterials” en <http://www.state.gov/p/eur/rt/eu/tec/131906.htm> (8 de marzo de 2013).

¹⁴⁵ Para consultar el “Statement of Intent between the European Chemicals Agency and the United States Environmental Protection Agency” visite http://echa.europa.eu/documents/10162/13606/soi_echa_us_epa_20101220_en.pdf (8 de marzo de 2013).

acuerdo con el ámbito de la Declaración, la EPA y la ECHA buscan “colaborar científicamente e intercambiar información”, “intercambiar experiencia operativa”, la “difusión activa de información y publicaciones públicas”, y compartir información sobre “herramientas para la identificación de riesgos, evaluación de riesgos y gestión de riesgos”. En concreto, la EPA y la ECHA desean compartir la forma en que verifican las reclamaciones de confidencialidad realizadas por las empresas, con la idea de aumentar la cantidad de información sobre productos químicos disponible para el público tanto en la UE como en EE.UU.¹⁴⁶ Ambas partes han acordado cooperar a través del intercambio regular de conocimiento técnico, personal, métodos de formación y estrategias de comunicación.

Acerca de la importancia y el impacto futuro de la Declaración de Intenciones, el Director Ejecutivo de la ECHA, Geert Dancet, afirmó que “conduciría a una cooperación más cercana entre ambas autoridades reguladoras en beneficio de las empresas y ciudadanos a ambos lados del Océano noratlántico.”¹⁴⁷

- **Ciberseguridad**

En la Cumbre de 2010 entre la UE y EE.UU., el Departamento de Seguridad Nacional de EE.UU., la Dirección Gene-

¹⁴⁶ Comunicado de prensa de la ECHA, “ECHA and the US EPA start working together,” http://echa.europa.eu/es/view-article/-/journal_content/title/echa-and-the-us-epa-start-working-together (8 de marzo de 2013); Comunicado de prensa de la EPA, “EPA and European Chemicals Agency Sign Agreement to Enhance Chemical Safety,” <http://yosemite.epa.gov/opa/admpress.nsf/0/39E0AC05307F270A852577FC0068C184> (8 de marzo de 2013).

¹⁴⁷ *Ibid.*

ral de Asuntos de Interior de la UE y la Dirección General de Sociedad de la Información y Medios de Comunicación de la UE crearon el Grupo de Trabajo para la ciberseguridad y ciberdelincuencia de la UE y EE.UU. El objetivo del Grupo de Trabajo de la UE y EE.UU. ha sido desarrollar enfoques para tratar problemas comunes relacionados con la ciberdelincuencia y la ciberseguridad, aumentando así la seguridad transatlántica.¹⁴⁸ El Grupo de trabajo tiene como objetivos:

- Establecer un programa de cooperación que incremente la capacidad de gestión de incidentes de ambos socios a escala mundial.
- Involucrar al sector privado y compartir las buenas prácticas de colaboración con el sector privado.
- Fortalecer los esfuerzos conjuntos para eliminar la pornografía infantil de internet trabajando con registradores y registros de dominios.
- Lanzar campañas conjuntas para concienciar sobre la ciberseguridad y la ciberdelincuencia a ambos lados del Atlántico y promover el intercambio de información entre ambas partes por medio de dichas campañas.

¹⁴⁸ Comunicado de prensa de Europa, “Cyber security: EU and US strengthen transatlantic cooperation in face of mounting global cyber-security and cyber-crime threats,” <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/246> (8 de marzo de 2013); la “Declaración Conjunta” de la Cumbre de noviembre de 2010 entre la UE y EE.UU. se puede consultar en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/597&type=HTML> (8 de marzo de 2013).

- Avanzar en la Convención del Consejo Europeo sobre Delincuencia Cibernética aumentando su ámbito de aplicación para que cubra toda la UE y, por tanto, todos los Estados miembros de la UE.

Si tiene éxito, el Grupo de Trabajo de la UE y EE.UU. podrá compartir información valiosa y servir como modelo viable para otros países y regiones enfrentados a problemas similares en materia de ciberseguridad y ciberdelincuencia.

El Grupo de Trabajo entregó su primer informe de progreso durante la Cumbre de 2011 entre la UE y EE.UU.

- **Seguridad alimentaria**

En septiembre de 2005, la Food and Drug Administration (FDA) de EE.UU. y la Dirección General (DG) de Sanidad y Protección de los Consumidores de la UE (DG-SANCO) firmaron un plan para el intercambio de información confidencial relacionada con la seguridad alimentaria.¹⁴⁹ Con la firma del plan, la UE y EE.UU. buscaban aumentar la protección de la salud pública y abordar las barreras transatlánticas existentes en el comercio de alimentos. La clase de información confidencial que se puede compartir con este plan incluye la legislación sobre etiquetado nutricional, reclamaciones sobre etiquetado, criterios de composición, ingredientes añadidos, animales clonados, alertas sobre piensos y documentos relacionados con los

¹⁴⁹ El “Implementation Plan on the Sharing of Confidential Information” de la UE y EE.UU. se puede consultar en <http://www.fda.gov/InternationalPrograms/Agreements/MemorandaofUnderstanding/ucm107560.htm> (8 de marzo de 2013).

controles normativos realizados por la FDA y DG-SANCO. Asimismo, el plan permite que el Sistema de Alerta Rápida para Alimentos y Piensos de la DG SANCO y el sistema de notificación correspondiente de EE.UU. compartan información sobre situaciones de seguridad alimentaria que puedan surgir. Dicho intercambio de información podría incluir, entre otros, detalles de producto, resultados de laboratorio, información microbiológica y datos que expliquen la razón de la retirada o notificación de un producto.

Desafortunadamente, a pesar del potencial del plan para compartir información confidencial, los conflictos comerciales entre la UE y EE.UU. relacionados con la seguridad alimentaria han persistido. En enero de 2009, EE.UU. interpuso una denuncia al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC por la prohibición por parte de la UE de “la importación de aves de corral tratadas con cualquier sustancia que no sea agua, salvo que esa sustancia haya sido aprobada por las CE [Comunidades Europeas]”.¹⁵⁰ Al prohibir la importación de aves de corral que hubieran sido tratadas químicamente, la UE estaba “prohibiendo en la práctica el envío a las CE de prácticamente toda la carne de aves de corral de los Estados Unidos”, ya que EE.UU. utiliza a menudo tratamientos de reducción de patógenos para bajar la cantidad de microbios en la carne de

¹⁵⁰ Se puede consultar información sobre la decisión del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC sobre “Determinadas medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos de aves de corral procedentes de los Estados Unidos” en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds389_s.htm (8 de marzo de 2013).

corral. El Órgano de Solución de Diferencias de la OMC creó un grupo especial en noviembre de 2009 para que decidiera sobre este asunto, pero todavía no se ha decidido su composición. La disputa, por lo tanto, permanece sin resolver.

Recientemente, la DG SANCO de la UE ha mantenido consultas técnicas con varias agencias normativas diferentes de EE.UU. Además de abordar las diferencias normativas en materia de seguridad alimentaria, los formuladores de las políticas de la UE y EE.UU. están trabajando juntos para mitigar las divergencias normativas arbitrarias en las medidas agrícolas, sanitarias y fitosanitarias. En noviembre de 2009, el Comité de Gestión Conjunto del Acuerdo de Equivalencia Veterinaria UE-EE.UU. se reunió para debatir varias cuestiones normativas relacionadas con el comercio de productos ganaderos.¹⁵¹

Iniciativas futuras para la cooperación normativa entre la UE y EE.UU.

Sin duda, la solución a la divergencia normativa transatlántica radica en un mayor diálogo e intercambio de información entre los reguladores de la UE y EE.UU. A pesar de que ambas regiones han realizado avances sustanciales para conciliar enfoques y estrategias normativas, necesitan esfor-

¹⁵¹ Departamento de Estado de los EE.UU., “Framework for Promoting Transatlantic Economic Integration, Annex I: Fostering Cooperation and Reducing Regulatory Barriers, B. Sectoral Cooperation-Food Safety,” <http://www.state.gov/p/eur/rt/eu/tec/131816.htm> (8 de marzo de 2013); Departamento de Estado de los EE.UU., “Transatlantic Economic Council: Annex - Review of Progress Under the Framework for Advancing Transatlantic Economic Integration Between the United States of America and the European Union,” <http://www.state.gov/p/eur/rls/or/131050.htm> (8 de marzo de 2013).

zarse todavía más si quieren conseguir una mayor apertura, flexibilidad y progreso en cuestiones controvertidas. En esta línea, los reguladores de la UE y EE.UU. deberían apuntar hacia algunos de los siguientes objetivos generales:

- Establecer una mayor transparencia en los procesos normativos de ambas regiones.
- Asegurar que ambas partes puedan realizar comentarios sobre los procesos jurídicos de la otra parte en una etapa suficientemente temprana del proceso legislativo como para que sus observaciones puedan tener uso práctico.
- Desarrollar estrategias que ayuden a prevenir discrepancias y disputas normativas antes de que ocurran o que contribuyan a su resolución en caso de que hayan surgido.
- Animar a las partes interesadas a ambos lados del Atlántico a mantener reuniones regulares y discutir cuestiones relevantes.
- Fomentar un mayor grado de intercambio de información, intercambios técnicos más regulares y más diálogo entre los grupos de trabajo de ambas regiones.

Las agencias normativas de la UE y EE.UU. que compartan objetivos similares podrían, por ejemplo, comenzar iniciativas que evalúen de forma constante el impacto potencial de la legislación propuesta por la otra parte en el mercado transatlántico. Es posible que las agencias normativas de la UE y EE.UU.

también encontrasen provechoso centrarse y comparar las directivas de la otra parte en las áreas donde las leyes nacionales aún no hayan sido totalmente diseñadas o aprobadas, o en áreas donde las nuevas tecnologías y los nuevos procesos tecnológicos requieran nuevas normas reguladoras.

Sin embargo, conviene recordar que, además de centrarse principalmente en sus propias responsabilidades, objetivos y mandatos concretos, las agencias normativas de la UE y EE.UU. no siempre disponen de los fondos necesarios para coordinar acciones con sus homólogos extranjeros. Asimismo, dada la gran diversidad y complejidad de las estructuras políticas contemporáneas, pocas agencias normativas disponen de mandatos que encajen perfectamente con las misiones de otras agencias. A la luz de dichas prioridades, y en reconocimiento de dichas limitaciones, las metas más relevantes para la cooperación futura transatlántica en materia normativa, deberían incluir:

- La creación de mecanismos que permitan a las agencias e instituciones normativas de ambas regiones adquirir una mejor y más estructurada comprensión de la otra parte, lo que a su vez aumentaría el grado de confianza mutua institucional entre la UE y EE.UU.; dicha comprensión y confianza es indispensable para que ambas regiones encuentren soluciones viables y consensuadas a los obstáculos comunes.
- La reforma de los diálogos y las reuniones de intercambio de información entre la UE y EE.UU. sobre el desarro-

llo de políticas normativas para que sean más regulares y sistemáticas, y para que dichos diálogos y reuniones se organicen de forma que tengan lugar en una etapa más temprana del proceso legislativo.

- La incorporación de los agentes no gubernamentales de la UE y EE.UU. en el proceso de cooperación normativa.
- La generación de las herramientas y presupuestos necesarios para que las agencias normativas de la UE y EE.UU. puedan coordinar las políticas con sus contrapartes transatlánticas de forma eficaz.

Mejorar las instituciones transatlánticas también es una prioridad máxima. Además de que la Comisión Europea y el Gobierno de EE.UU. continúen trabajando en proyectos de cooperación normativa, también tienen que esforzarse por ampliar la misión del Marco para el Desarrollo de la Integración Económica Transatlántica y, concomitantemente, ampliar el ámbito operativo del Consejo Económico Transatlántico (CET). Asimismo, el Foro de Alto Nivel para la Cooperación Reguladora (HLRCF) podría, centrándose en un conjunto concreto de prioridades, dar un nuevo ímpetu a las iniciativas transatlánticas actuales. En línea con las recomendaciones realizadas por el Diálogo Empresarial Transatlántico, el HLRCF debería contemplar:¹⁵²

¹⁵² Carta enviada por el Diálogo Empresarial Transatlántico a los copresidentes del Foro de Alto Nivel para la Cooperación Reguladora, Cass Sunstein y Heinz Zourek, el 23 de marzo de 2011.

Periodos de cumplimiento para el productor – empujar por la reforma de los procedimientos de cumplimiento de las normativas, de forma que se establezcan ventanas de tiempo que den a los productores, sobre todo a los pequeños y medianos productores, una cantidad de tiempo e información suficiente para adaptarse y cumplir las nuevas normas. En la actualidad, los detalles que los productores necesitan saber para asegurar que los productos cumplan los requisitos, a menudo no están acabados y, por lo tanto, no están disponibles hasta que está ya muy cercana la fecha de entrada en vigor de la norma; por ello, los productores en ocasiones no pueden cumplir con los periodos de transición de las normativas.

Reforma de la auditoría – reunir a los funcionarios y reguladores de la UE y EE.UU. para debatir las implicaciones transatlánticas y globales de los planes actuales de la Comisión Europea para la reforma de la auditoría de la UE, especialmente los potenciales efectos adversos que la rotación obligatoria de auditores y los cambios en las normas de gobierno corporativo podrían tener en las empresas estadounidenses que operen en la UE. El HLRCF debe fomentar la cooperación y el intercambio de información entre los formuladores de las políticas de la UE y EE.UU. con respecto a la reforma de la auditoría de la UE y, de esta forma, evitar el establecimiento de nuevas barreras normativas transatlánticas o enfoques demasiado divergentes.

Evaluación ex post – identificar las industrias concretas que lleven a cabo evaluaciones de impacto *ex post* con el fin de determinar los efectos concretos de las políticas normativas y la

exactitud de las evaluaciones previas sobre el impacto de las normas. De esta forma, el HLRCF podría obtener una comprensión más profunda de los efectos de políticas normativas concretas en mercados industriales concretos y también aprender a utilizar las evaluaciones de impacto de las normativas de una forma más precisa y eficaz.

Compatibilidad de regímenes normativos – defender que las agencias reguladoras tengan la capacidad de reconocer, sobre la base de una evaluación técnica de compatibilidad, la promulgación de normas por sus homólogos al otro lado del Atlántico. Dicha reforma mejoraría la capacidad de los reguladores de la UE y EE.UU. de desarrollar acuerdos de reconocimiento mutuo con sus homólogos transatlánticos y, como resultado, aceleraría y aumentaría el reconocimiento mutuo en materia normativa en la comunidad transatlántica.

Al considerar la extensión eventual del Marco para el Desarrollo de la Integración Económica Transatlántica, los formuladores de las políticas de la UE y EE.UU. deberían luchar por otorgar al CET la autoridad para:

- Abordar de forma más directa las cuestiones que tengan que ver con las normas.
- Abordar diversas actividades normativas que actualmente no están siendo tratadas.

Asimismo, el CET debería desarrollar un modelo de acuerdo de confidencialidad que pueda usarse, según convenga, para

compartir información confidencial en un amplio abanico de proyectos de cooperación normativa entre la UE y EE.UU. Se podría referenciar un modelo de acuerdo, basado en el acuerdo de confidencialidad existente sobre productos farmacéuticos entre la Food and Drug Administration de EE.UU. y la Dirección General de Empresa de la UE, en un Marco renovado o se podría adjuntar como anexo al Marco ya existente.

El CET también debería centrar sus esfuerzos en identificar, de forma general y continuada, formas potenciales para aumentar la eficacia, alcance y autoridad del Marco como el conjunto de principios oficiales que guían la integración económica transatlántica.

Medidas sanitarias y fitosanitarias: un Acuerdo MSF+ TAFTA

Incluir un capítulo sobre medidas sanitarias o fitosanitarias (MSF) es sencillamente imprescindible. El Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Crecimiento y Empleo remarca este capítulo como uno de los más importantes de la negociación entre la UE y EE.UU.

Tanto la UE como EE.UU. deberían tener como objetivo un acuerdo MSF+, que incluya compromisos vinculantes de la OMC+ para eliminar todo tipo de barreras transatlánticas que resulten de las MSF.

Las MSF son tan importantes para EE.UU. que los funcionarios de la oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR) han solicitado a sus homólogos en la UE que emitan señales positivas sobre esta cuestión con anteriori-

dad al comienzo de las negociaciones que conduzcan a un ALC. La disputa sobre el ácido láctico es un símbolo de lo lejos que la UE está dispuesta a llegar para aceptar las normas sanitarias y fitosanitarias de EE.UU.

El Grupo de Trabajo de Alto Nivel ya ha establecido un plan de acción sobre MSF dirigido a ofrecer soluciones a los problemas de acceso al mercado que tengan que ver con las MSF. Este plan de acción incluye prioridades para ambas regiones.

Con respecto a la UE, las prioridades tienen que ver con las restricciones de EE.UU. para las importaciones relacionadas con la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob y el virus Schmallenberg, los productos pasteurizados, algunas variedades de pescados y mariscos, así como ciertos requisitos técnicos relacionados con las frutas y verduras.

Las prioridades de EE.UU. son las restricciones de la UE sobre la utilización del ácido láctico en la carne de vaca¹⁵³, las importaciones de ganado porcino, los OGM, y las MSF en los cítricos.

Comercio seguro

La preservación de la seguridad nacional es la preocupación política más importante de cualquier nación, lo que explica por

¹⁵³ La UE no permite la importación de carne de vacuno tratada con ácido láctico, una práctica habitual en EE.UU. Esta prohibición en la práctica impide la aplicación del Memorando de Entendimiento firmado por la UE y EE.UU. para encontrar una solución al grupo especial de la OMC para las hormonas.

qué creemos que la minimización de las barreras comerciales en esta área solo se puede conseguir a través de un marco de cooperación política entre comerciantes autorizados de la UE y EE.UU. muy cuidadosamente diseñado. Bajo este marco, la UE y EE.UU. deberán evitar dificultar los flujos comerciales transatlánticos al tiempo que también deberán abstenerse de socavar cuestiones de seguridad nacional. En otras palabras, se deberían diseñar políticas comerciales seguras de forma que tengan el mínimo efecto adverso en el comercio transatlántico compatible con las cuestiones de seguridad nacional. En términos de política de seguridad transatlántica, el CET ha manifestado que su objetivo es asegurarse de que “las medidas de seguridad necesarias no obstaculicen *innecesariamente* los flujos comerciales” (énfasis añadido).¹⁵⁴

La mejor forma de conseguir esto es con la aplicación de acuerdos mutuos para el comercio seguro. Según definió la Asociación Comercial y Aduanera Contra el Terrorismo (CTPAT), los acuerdos de reconocimiento mutuo para un comercio seguro son acuerdos bilaterales entre dos agencias aduaneras que aceptan que las normas y requisitos de seguridad de una sean reconocidas en la otra y viceversa.¹⁵⁵ Este acuerdo busca facilitar el comercio y establecer “seguridad en toda la cadena de suministro” para las partes que

¹⁵⁴ Departamento de Estado de EE.UU., “Framework for Promoting Transatlantic Economic Integration, Annex V: Secure Trade,” <http://www.state.gov/p/eur/rt/eu/tec/131915.htm> (11 de marzo de 2013).

¹⁵⁵ Para consultar más información sobre los acuerdos de reconocimiento mutuo para un comercio seguro, por favor visite http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/ctpat (11 de marzo de 2013).

suscriban el acuerdo. Las políticas de seguridad de la cadena de suministro son políticas de comercio internacional que han sido adoptadas, con especial urgencia desde el 11-S, para asegurar y garantizar un grado mínimo de seguridad en los flujos mundiales de comercio e inversión.¹⁵⁶

En este sentido, el hito conseguido por la UE y EE.UU. durante la reunión de diciembre de 2010 del CET, donde ambas regiones anunciaron que habían “alcanzado un acuerdo sobre los pasos finales para lograr el reconocimiento mutuo de los comerciantes autorizados”, constituyó un avance prometedor. Dicho acuerdo de reconocimiento mutuo entre la C-TPAT de EE.UU. y el Operador Económico Autorizado de la UE (OEA) aumentaría enormemente el comercio transatlántico al tiempo que preservaría las normas de seguridad.¹⁵⁷

Sin embargo, un conflicto importante que aún queda entre la UE y EE.UU. y que podría enredar o retrasar el progreso futuro de la cooperación comercial segura, es la promulgación de ciertas leyes estadounidenses que exigen un escaneado del 100% de los contenedores que se dirijan a puertos de EE.UU. Durante la reunión del 2008 del CET, la Comisión Europea expresó su preocupación por la posibilidad de que esta iniciativa añadiese costes a los operadores

¹⁵⁶ ECORYS (2009), *Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/december/tradoc_145613.pdf (11 de marzo de 2013).

¹⁵⁷ Departamento de Estado de los EE.UU., “Annex 2: Transatlantic Economic Council – Sector Specific Statements,” <http://www.state.gov/p/eur/rls/or/153297.htm> (11 de marzo de 2013).

económicos y que de hecho se convirtiese en un nuevo obstáculo al comercio transatlántico.

Según un informe de 2009 realizado por el consultor europeo de seguridad ECORYS, “todos los sectores económicos del mundo donde se produzca transporte marítimo en contenedores se verán afectados por el escaneado del 100% de los contenedores” por lo que la iniciativa legislativa es “una causa potencial importante de divergencia normativa”.¹⁵⁸ Asimismo, el escaneado del 100% de los contenedores desembocaría inevitablemente en un aumento de los costes en la cadena de suministro del transporte, por lo tanto aumentarían también significativamente los costes para las empresas y, en última instancia, para los consumidores. Los sectores más afectados serían el textil, la confección, los productos químicos, la electrónica, la maquinaria, la construcción y los servicios de transporte. Asimismo, el escaneado del 100% de los contenedores “protegería a los sectores de EE.UU. que compitan con sectores de la EU que usen el transporte en contenedores, distorsionando así el campo de juego a nivel global” con un pernicioso efecto general sobre los flujos comerciales transatlánticos.¹⁵⁹

En contraste, derogar la ley que exige el escaneado del 100% de los contenedores conduciría a ganancias anuales de 12.700 millones de dólares para las economías combinadas de la UE y EE.UU. Asimismo, no introducir el escaneado del 100% de los contenedores, o eliminar gradualmente

¹⁵⁸ *Op. cit.*, ECORYS (2009).

¹⁵⁹ *Ibíd.*

el escaneado del 100% de los contenedores para 2018, conduciría a un mayor grado de armonización de las normas de seguridad y fomentaría las iniciativas antiterroristas conjuntas entre la UE y EE.UU.

El diálogo de alto nivel sobre la política de seguridad de fronteras y transporte (PDBTS), que fue establecido por primera vez en 2004, también ha proporcionado un foro regular para una cooperación transatlántica pragmática y de debate sobre cuestiones de seguridad transfronteriza como “la facilitación de datos de pasajeros, seguridad del cargamento, biométrica, política de los visados y presencia de agentes de seguridad en los vuelos comerciales”.¹⁶⁰ El diálogo ha sido positivamente calificado.

En cuanto a la circulación de personas, el aumento del tiempo y los costes asociados a la adquisición de visados de negocios se han convertido en barreras transatlánticas significativas. Conseguir un visado simplemente lleva demasiado tiempo y esto se traduce en un mayor coste para las empresas y los ciudadanos. El problema de la movilidad en el mercado transatlántico se ha vuelto especialmente manifiesto para el personal de las empresas. La UE y EE.UU. podrían reducir el tiempo y el coste asociado con los visados de negocios con los sistemas de identificación electrónica con parámetros biomédicos. Estos sistemas podrían introducirse voluntariamente en los Estados miembros de la UE y en EE.UU.

¹⁶⁰ Kristin Archick, “US-EU Cooperation Against Terrorism,” US Congressional Research Service, 18 de julio de 2011, p. 4, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RS22030.pdf> (11 de marzo de 2013).

Servicios profesionales

La divergencia en las normas sobre las calificaciones requeridas por las universidades y las asociaciones profesionales en cada región, a menudo también funcionan como barreras poderosas a la libre circulación de servicios profesionales y a la libre circulación de proveedores de servicios profesionales en la comunidad transatlántica. Con “servicios profesionales” nos referimos a aquellos servicios que solo pueden ser ofrecidos legalmente por aquellos que disponen de un certificado oficial (por ejemplo, un título universitario) que les permite ofrecer dicho servicio. Ejemplos de servicios profesionales son los ofrecidos por médicos, abogados, arquitectos o ingenieros.

Debido a esta divergencia transatlántica en las normas sobre las calificaciones, las personas se atan inevitablemente a un país o región de residencia al elegir estudiar una profesión particular. Los ciudadanos de EE.UU. y de los Estados miembros de la UE podrían añadir más valor a la economía transatlántica si pudieran ejercer su profesión en cualquier parte de la comunidad transatlántica. Debido a que la armonización normativa transatlántica no es viable ni deseable en este caso, nosotros apoyamos el reconocimiento mutuo de las calificaciones profesionales como un primer paso. Un acuerdo de este tipo generará señales de mercado obligando a los proveedores de servicios profesionales a elegir un mercado u otro.

Sin embargo, el reconocimiento mutuo de las calificaciones profesionales no resolverá todo el problema. El reconocimiento mutuo de los títulos es una condición necesaria para

conseguir mercados de servicios abiertos, pero no suficiente. De poco sirve el reconocimiento mutuo de las calificaciones profesionales si la ley de inmigración restringe la entrada al país a los profesionales extranjeros. El reconocimiento mutuo ayuda a eliminar las barreras normativas “puras”, es decir, las barreras cualitativas. Más allá de eso, el reconocimiento mutuo de las calificaciones no será verdaderamente un hecho hasta que la UE y EE.UU. eliminen las barreras cuantitativas, como las restricciones a la entrada o permanencia de los extranjeros. Además, la UE y EE.UU. deberían luchar por mantener la regla del trato nacional, que es uno de los principios fundacionales del sistema multilateral de comercio.¹⁶¹ Por lo tanto, si realmente se quiere formar un mercado transatlántico de servicios profesionales, los formuladores de las políticas de la UE y EE.UU. deberán establecer el reconocimiento mutuo de las calificaciones y garantizar el acceso al mercado y el trato nacional a los profesionales extranjeros.

El Programa del Mercado Único podría servir como una guía limitada que muestre cómo se podría llevar a cabo la liberalización de los sectores de servicios profesionales a nivel transatlántico. Sin embargo, como el Mercado Único de la UE aún no se ha completado,¹⁶² no puede servir como guía *completa* para el desarrollo de la convergencia transatlántica en las normativas de servicios profesionales. Por lo tanto, los Esta-

¹⁶¹ En este caso en concreto, la aplicación de la regla de trato nacional concierne a los proveedores de servicios profesionales.

¹⁶² Para más información sobre el desarrollo del Mercado Único Europeo consulte http://ec.europa.eu/internal_market/top_layer/index_3_en.htm (11 de marzo de 2013).

dos miembros de la UE deberían cumplir urgentemente sus objetivos profusamente declarados de eliminar barreras en la industria de los servicios, para así ofrecer un modelo completo y atractivo de un acuerdo de servicios profesionales transatlántico y libre de barreras.

La “Directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales” de 2005 de la Comisión Europea,¹⁶³ fue un paso adelante significativo en dirección a un mercado de servicios profesionales libre de barreras. La Directiva, que ha sido corregida tan recientemente como 2009, estipula las reglas según las cuales los Estados miembros de la UE “reconocerán para el acceso a dicha profesión y su ejercicio las cualificaciones profesionales adquiridas en otro u otros Estados miembros [...] y que permitan al titular de las mencionadas cualificaciones ejercer en él la misma profesión”.¹⁶⁴

A principios de 2011, la Dirección General de Mercado Interior y Servicios de la Comisión Europea presentó su documento de consulta sobre la Directiva de 2005 sobre las cualificaciones profesionales.¹⁶⁵ El documento, que se basaba en una consulta pública que recogía la visión de los “inter-

¹⁶³ Directiva 2005/36/CE del Consejo Europeo, “relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales” <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2005L0036:20090427:ES:PDF> (11 de marzo de 2013).

¹⁶⁴ *Ibíd.*, p. 10.

¹⁶⁵ Comisión Europea, Dirección General de Mercado Interior y Servicios, “Documento de consulta de la DG de Mercado Interior y Servicios acerca de la directiva sobre cualificaciones profesionales,” 7 de enero de 2011, http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2011/professional_qualifications/consultation_paper_es.pdf (11 de marzo de 2013).

sados” acerca de una modernización de la Directiva de Cualificaciones Profesionales, destacaba tres áreas generales en las que las normas de la Directiva podrían mejorar para servir mejor a las necesidades profesionales de movilización de los ciudadanos de los Estados miembros de la UE:

- La **simplificación** del marco para el reconocimiento mutuo de las cualificaciones entre los Estados miembros de la UE es el primer paso concreto hacia la modernización de la Directiva de Cualificaciones Profesionales y el establecimiento de la circulación de profesionales y servicios libre de barreras. En la actualidad, los proveedores de servicios profesionales de la UE que deseen ejercer su profesión fuera de su país de origen se enfrentan a un complejo y oneroso conjunto de procedimientos. Esto podría ser una parte significativa de la razón por la que la movilidad profesional intraeuropea permanece baja, con “solo un 2,4 % de la población de la Unión Europea (12,5 millones de personas sobre un total de casi 500 millones) vive en un Estado miembro distinto de aquel cuya nacionalidad ostenta”.¹⁶⁶
- Con el fin de **integrar profesionales** en el Mercado Único, las iniciativas como la tarjeta profesional europea y las plataformas comunes, originalmente pensadas para la Directiva sobre Cualificaciones Profesionales, necesitan ser repensadas y desarrolladas más en profundidad. Una tarjeta profesional que certifique “que un profesional está legal-

¹⁶⁶ *Ibid.*

mente establecido en un Estado miembro [de la UE] y posee determinadas cualificaciones o experiencia profesional” seguramente redundaría “en una considerable simplificación en beneficio de todos los interesados”.¹⁶⁷ De esta forma “ya se trate del profesional migrante, de las autoridades competentes [...] de origen y de acogida” o de los “clientes o los empleadores de los profesionales considerados”, todos se beneficiarían. La tarjeta podría “simplificar en mayor medida el procedimiento de reconocimiento en caso de establecimiento [profesional] en otro Estado miembro” y “podría acelerar el proceso de reconocimiento automático en relación con determinadas profesiones”. El sistema actual que examina las cualificaciones, que normalmente lleva hasta tres meses por profesional individual, podría reducirse a un mes o un par de semanas. En lugar de establecer plataformas comunes para los profesionales, se debería desarrollar un currículum europeo junto a los currículos de los Estados miembros. Este “currículum europeo podría coexistir con los programas de formación nacionales sin sustituirlos”.

- **Potenciar la confianza** en el régimen de servicios profesionales europeo es una necesidad absoluta, sobre todo teniendo en cuenta lo mucho que ha cambiado la estructura y composición de la UE –abarcando de nueve a 27 Estados miembros, por ejemplo– desde que las normativas de cualificaciones profesionales se pensaron por primera vez. Las reformas educativas como el proceso de

¹⁶⁷ *Ibíd.*

Bolonia exigen una revisión de la legislación europea sobre las profesiones pertinentes. El sistema de reconocimiento automático, que actualmente incluye la armonización de los requisitos de formación para siete profesiones, ha sido un éxito con matices según las autoridades nacionales encargadas de supervisar estas profesiones en sus países respectivos; las siete profesiones son: médicos, enfermeros responsables de cuidados generales, odontólogos, matronas, veterinarios, farmacéuticos y arquitectos. Sin embargo, persisten ciertos problemas. Se debe refinar el alcance del programa de reconocimiento automático, actualizar los requisitos mínimos de formación, mejorar la transparencia de los contenidos de formación y reforzar el programa de reconocimiento automático de los nuevos títulos.

En resumen, la eliminación de las barreras transatlánticas al comercio en materia de servicios profesionales necesariamente exige que la UE y EE.UU. reconozcan mutuamente los requisitos de certificación profesional. Asimismo, un mercado transatlántico libre de barreras requeriría la liberalización de las normativas que limitan gravemente el acceso de los proveedores de servicios extranjeros al mercado de elección.

Protección de la inversión

La liberalización del acceso al mercado –y la consiguiente liberalización de la inversión extranjera en algunas industrias– no puede mezclarse con la cuestión de la protección de la inversión.

Aunque esto no es una gran fuente de preocupación en la UE o EE.UU. —la expropiación o nacionalización no son políticas públicas comunes en ninguna de las dos regiones— el TAFTA debería incluir un plan de protección de la inversión para las inversiones de EE.UU. en la UE y las inversiones de la UE en EE.UU.

El informe de junio de 2011 del Grupo de Trabajo de Alto Nivel mezcla la protección de la inversión con el acceso al mercado, un error que debe corregirse. Con ese enfoque, la protección de la inversión solo se puede aplicar a las industrias liberalizadas. El TAFTA debería apuntar a proteger todo tipo de inversiones, tanto en las industrias liberalizadas como en las que no lo están.

Comercio electrónico

Se necesitan estrategias y directrices de medidas conjuntas entre la UE y EE.UU. para abordar aquellos problemas relacionados con la privacidad y la protección de datos, la interoperabilidad del *software*, la gestión de los derechos digitales, el ciberfraude y la legislación *antispam*. Las actividades delictivas llevadas a cabo a través del comercio electrónico, entre ellas la pornografía infantil y la difusión de virus maliciosos, también se han convertido en problemas serios para ambos socios transatlánticos. Con el fin de abordar estos temas eficazmente y desencadenar todo el potencial de la economía de consumo *online*, la UE y EE.UU. deben aumentar sus iniciativas de cooperación y desarrollar un marco coherente de políticas transatlánticas para el comercio electrónico.

Durante la cumbre de 2010 de la UE y EE.UU., los líderes de ambas regiones dieron un paso en la dirección correcta al acordar establecer un Grupo de Trabajo sobre Ciberseguridad y Ciberdelitos, que consistía en “abordar una serie de áreas prioritarias específicas” e “informar del progreso en un año”.¹⁶⁸ Y durante una reunión ministerial de 2010, los ministros de interior y de justicia de la UE y EE.UU. anunciaron un plan para implantar un programa de acción conjunto para luchar contra la pornografía infantil.¹⁶⁹

En cuanto al comercio *online*, todavía queda mucho por hacer para dar más poder al consumidor *online* y aumentar su capacidad para adquirir bienes más allá de las fronteras nacionales. El resumen de la conferencia de 2009 “Empowering E-Consumers” de la OCDE, por ejemplo, ofrece un recordatorio aleccionador de los obstáculos que persisten en el comercio *online* transfronterizo:

Los enfoques internacionales para las normativas sobre el comercio electrónico varían [...] según las jurisdicciones. Se ha reconocido que las diferencias podrían actuar como una posible barrera para los consumidores y empresas que quisieran realizar transacciones *online* más allá de sus fronteras. Esta cuestión se complica más por los diversos enfoques ante la elección de leyes y las normas sobre jurisdicción. Los derechos y obligaciones sobre los derechos del consumidor pueden variar considerablemente de una jurisdicción a otra. Los instrumentos desarrollados para abordar estas cuestiones pueden ser específicos

¹⁶⁸ El texto de la “Declaración conjunta sobre la Cumbre UE-EE.UU.” se puede consultar en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/117897.pdf (12 de marzo de 2013).

¹⁶⁹ *EU Business*, “US, EU to launch programme against Internet child pornography,” 11 de abril de 2010, <http://www.independent.co.uk/news/media/us-eu-to-launch-programme-against-internet-child-pornography-1941748.html>

CÓMO ELIMINAR LAS BARRERAS TRANSATLÁNTICAS Y CONVERTIR EL TAFTA EN UNA REALIDAD

para el comercio electrónico o genéricos. Como resultado, en la Unión Europea por ejemplo, solo el 7% de las transacciones que se concluyen cruzan jurisdicciones. Se comentó que esta diversidad de marcos afectaría especialmente a las pequeñas empresas.¹⁷⁰

De esta forma, las fronteras nacionales conducen a obstáculos normativos al comercio *online*. Asimismo, el resumen de la OCDE señala que el 60% de las transacciones transnacionales que tienen que ver con la adquisición de productos digitales (como música y libros electrónicos) en la UE fracasan porque los vendedores rechazan vender en el país del posible comprador. La OCDE también calcula que aproximadamente el “40% de los usuarios de Internet se muestran reticentes a comprar *online* por miedo al robo de identidad y otras actividades maliciosas”.¹⁷¹

En su Informe de Recomendaciones de 2008, el Diálogo Transatlántico del Consumidor (TACD) propuso crear una “Carta de los derechos de los consumidores del mundo digital”, que incluía el derecho a la privacidad y la protección de datos, el derecho a la interoperabilidad del *software*, el derecho a tener redes seguras y el derecho a un acceso *online* libre de barreras, entre otros.¹⁷² El TACD considera estos derechos como “indis-

¹⁷⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, “OECD Conference on Empowering E-Consumers: Strengthening Consumer Protection in the Internet Economy”, 23 de abril de 2010, <http://www.oecd.org/dataoecd/32/10/45061590.pdf> (12 de marzo de 2013).

¹⁷¹ *Ibíd.*

¹⁷² Transatlantic Consumer Dialogue, “Charter of Consumer Rights in the Digital World,” http://tacd.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=43&Itemid=40 (12 de marzo de 2013); Transatlantic Consumer Dialogue, “2008 Recommendations Report,” http://tacd.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=237&Itemid=40 (12 de marzo de 2013).

pensables para cumplir los retos presentados por el mundo digital y la utilización de su potencial”.

Para cumplir el derecho a la privacidad y a la protección de datos, el TACD ha recomendado una serie de medidas, entre las cuales figura que las empresas “se aseguren que los datos sobre los consumidores se recopilen, procesen y utilicen solo con su permiso expreso y voluntario” y que las empresas que “recopilan y utilizan datos personales” incurrir en responsabilidades específicas para salvaguardar dichos datos. Los últimos debates entre representantes de la UE y EE.UU. sobre el futuro acuerdo para la protección de datos apuntan a establecer, en un futuro cercano, lo que la Comisión Europea ha denominado normas transatlánticas de protección de datos “coherentes y armonizadas”.¹⁷³ El acuerdo de protección de datos buscaría fortalecer la cooperación transatlántica en la lucha contra los delitos internacionales y el terrorismo al tiempo que se respetan los datos personales y el derecho a la privacidad de las personas. La comisaria de Justicia de la UE, Viviane Reding, ha declarado acerca de las conversaciones sobre protección de datos entre la UE y EE.UU. que “un acuerdo futuro jurídicamente vinculante sobre normas para la protección de datos reforzará la seguridad jurídica de los operadores y proporcionará una fuerte protección de los datos personales a los particula-

¹⁷³ Juliana Gruenwald, “EU-US Launch Talks on Protecting Data in Terrorism, Crime Probes,” *National Journal*, 9 de diciembre de 2010, http://www.nationaljournal.com/blogs/techdailydose/2010/12/eu-us-launch-talks-on-protecting-data-in-terrorism-crime-probes-09?mrefid=site_search.

res”.¹⁷⁴ Un acuerdo de este tipo indudablemente aumentaría el ya existente Marco de Puerto Seguro (o *Safe Harbor*) entre la UE y EE.UU., que es el programa transatlántico actual a través del cual las organizaciones de EE.UU. pueden cumplir con la Directiva sobre Protección de Datos de 1998 de la Comisión Europea.¹⁷⁵ Bajo el Marco de Puerto Seguro, las organizaciones estadounidenses deben cumplir siete principios básicos de privacidad al participar en negocios con empresas europeas. Estos principios incluyen cuestiones como notificación, elección, transferencia de información a terceras partes, acceso, seguridad, integridad de los datos y aplicación y cumplimiento.

Para conseguir la interoperabilidad del *software*, el TABD ha recomendado la adopción de “enfoques normativos *ex ante* tradicionales” y la “creación y aprobación de interfaces de *software* y *hardware* no propietarias”. El TABD también ha recomendado “cubrir los vacíos en el marco jurídico que frenen la promoción de la interoperabilidad [del *software*]”. En este sentido, los últimos progresos realizados por la UE y EE.UU. en el campo de la interoperabilidad de los historiales médicos electrónicos constituyen pasos prometedores hacia la interoperabilidad

¹⁷⁴ Comisión Europea, Dirección General de Justicia, “Viviane Reding on the EU-US Ministerial in Madrid,” 8-9 de abril de 2010, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/reding/pdf/20100409_en.pdf (12 de marzo de 2013). Para más información sobre las conversaciones sobre el acuerdo de protección de datos entre la UE y EE.UU. consulte http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/reding/multimedia/news/2010/12/20101208_en.htm (12 de marzo de 2013).

¹⁷⁵ Para más información sobre el Marco de Puerto Seguro (o *Safe Harbor*) entre la UE y EE.UU. y los siete principios de la privacidad por favor consulte http://export.gov/safeharbor/eu/eg_main_018476.asp (12 de marzo de 2013).

transatlántica. Durante la reunión de 2010 del CET, el vicepresidente de la Comisión Europea, Neelie Kroes, y la secretaria de Salud y Servicios Humanos, Kathleen Sebelius, firmaron un “Memorando de Entendimiento (MDE) en el que acordaron cooperar en la interoperabilidad de las tecnologías de los historiales médicos electrónicos”.¹⁷⁶ Según las declaraciones específicas para cada sector de 2010 del CET, la meta última de dichas iniciativas es “el establecimiento e implantación de normas para las tecnologías de la información que sean interoperativas a nivel mundial”.

Dada la importancia de todos estos avances, el establecimiento del TAFTA requerirá que los representantes tanto de la UE como de EE.UU. adopten un papel más activo para promover la cooperación en el comercio electrónico transatlántico durante las cumbres entre la UE y EE.UU. y las reuniones del CET. La cooperación policial y judicial para perseguir los delitos *online*, y para compensar a los consumidores, también debería continuar siendo reforzada. Apoyamos el desarrollo progresivo de normas reguladoras comunes para el comercio electrónico entre la UE y EE.UU. (así como la mayor estandarización de las normas dentro de la UE) y, en este sentido, creemos que el TABD podría desempeñar un papel esencial para avanzar las relaciones transatlánticas. La UE y EE.UU. también deberán continuar lanzando iniciativas conjuntas para diseñar políticas y com-

¹⁷⁶ Departamento de Estado de EE.UU., “Annex 2: Transatlantic Economic Council – Sector Specific Statements,” <http://www.state.gov/p/eur/rls/or/153297.htm> (12 de marzo de 2013).

partir mejores prácticas. Eliminar las barreras al comercio *online* es la forma más segura de consolidar y aumentar la posición del área transatlántica como el bloque económico basado en el conocimiento líder en el mundo. Dicho de forma sencilla, no es posible llegar a sobrevalorar el enorme potencial económico de una economía *online* transatlántica libre de barreras.

Derechos de propiedad intelectual

La controversia por los derechos de propiedad intelectual (DPI) continúa inalterada. A medida que la tecnología progresa, los DPI se extienden a otras áreas. Por ejemplo, ahora existe una creciente controversia por la importancia de la interoperabilidad del *software* por un lado, y las cuestiones de propiedad intelectual que postulan los formatos propietarios, por otra.¹⁷⁷ Como las economías del conocimiento más prósperas y avanzadas de la historia de la humanidad, tanto la UE como EE.UU., y en especial las pequeñas y medianas empresas (PYMES), son especialmente vulnerables a las persistentes violaciones y a las nuevas controversias que tienen que ver con la aplicabilidad de los DPI.

En la misma línea que el establecimiento del TAFTA, creemos que la UE y EE.UU. deberían realizar esfuerzos conjuntos para abordar la lacra de la falsificación y la piratería internacional, que perjudican por igual los intereses de las em-

¹⁷⁷ La compleja relación entre los derechos de propiedad intelectual y las aplicaciones de las TIC es un buen ejemplo.

presas, de los consumidores y de los gobiernos.¹⁷⁸ La OCDE, que ha realizado numerosos estudios sobre el impacto económico de la falsificación y la piratería, calcula en un informe de 2008 que “el comercio internacional en productos falsificados y pirateados podría haber sido de hasta 200.000 millones de dólares en 2005” y posiblemente 250.000 millones de dólares en 2007.¹⁷⁹

Además de las pérdidas directas causadas a los dueños de los DPI, la falsificación y piratería rebajan el incentivo de los emprendedores para ser creativos y, al hacerlo, reducen la tasa de innovación tecnológica. Las violaciones de los DPI son especialmente perjudiciales para los sectores del ocio y la cultura, como la industria musical y de *software*, donde la UE y EE.UU. en concreto, superan a las demás regiones. Dado que las economías de la UE y EE.UU. son especialmente vulnerables a las violaciones de los DPI en terceros países, la economía transatlántica al completo se ve afectada. A menos que se desarrolle un marco legal transatlántico y coherente que defina y proteja los DPI, dichos problemas persistirán o, incluso, aumentarán.

¹⁷⁸ Consejo de la Unión Europea, “EU-US Declaration on Working Together to Fight against Global Piracy and Counterfeiting,” 20 de junio de 2005, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/85381.pdf (12 de marzo de 2013).

¹⁷⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *The Economic Impact of Counterfeiting and Privacy*, junio de 2008, http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_34173_40876868_1_1_1_1,00.html (Nov. 22, 2011). Para consultar la actualización de noviembre de 2009 titulada “Magnitude of counterfeiting and piracy of tangible products” por favor visite http://www.oecd.org/document/23/0,3746,en_2649_34173_44088983_1_1_1_1,00.html (12 de marzo de 2013).

Afortunadamente, se ha progresado mucho en el establecimiento de normas transatlánticas, e incluso internacionales, para la aplicación y el cumplimiento de los DPI. En junio de 2010, el Grupo de Trabajo UE-EE.UU. sobre Derechos de Propiedad Intelectual¹⁸⁰ mantuvo una reunión entre representantes comerciales y líderes industriales de la UE y EE.UU. para debatir cuestiones globales sobre DPI. En línea con los objetivos de la Estrategia de Acción UE-EE.UU. para los DPI, el Grupo de Trabajo, que se reúne anualmente, centra sus esfuerzos en fomentar la convergencia transatlántica y la acción conjunta en cuestiones relacionadas con el respeto a los DPI en terceros países, la cooperación aduanera y las asociaciones público-privadas.¹⁸¹ Desde su origen en 2005, el Grupo de Trabajo se ha centrado en los “esfuerzos conjuntos para la aplicación y el cumplimiento en la OMC y en los esfuerzos de terceros países” así como en la “cooperación aduanera más cercana, incluyendo acciones conjuntas de cumplimiento en las fronteras”. La operación INFRASTRUCTURE, por ejemplo, fue el primer proyecto de cooperación aduanera UE-EE.UU. y un éxito total. Mediante esta operación, las autoridades aduaneras de la UE y EE.UU. consiguieron confiscar

¹⁸⁰ Oficina del Representante Comercial de EE.UU., “US-EU Intellectual Property Rights Working Group,” <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2009/september/us-eu-intellectual-property-rights-working-group> (12 de marzo de 2013); Comisión Europea, Dirección General de Comercio, “Resumption of the EU-US Intellectual Property working group”, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=435&serie=268&langId=en> (12 de marzo de 2013).

¹⁸¹ Departamento de Estado de los EE.UU., “Annex 2: Transatlantic Economic Council – Sector Specific Statements,” <http://www.state.gov/p/eur/rls/or/153297.htm> (12 de marzo de 2013).

“360.000 semiconductores falsos y componentes de *hardware* de redes informáticas”.¹⁸²

Desde 2010, el Grupo de Trabajo ha progresado en lo que respecta a las cuestiones de DPI en los países BRIC (Brasil, Rusia, China y la India) así como en Turquía. El Grupo de Trabajo también ha coordinado operaciones conjuntas UE-EE.UU. de cumplimiento de la ley en los puertos europeos y de EE.UU. y también ha desarrollado “Directrices de instrumentos web”. Bajo la dirección del Grupo de Trabajo, las autoridades aduaneras de la UE y EE.UU. también han publicado un folleto que funciona como guía para los dueños transatlánticos de DPI. El documento se titula “Proteger la propiedad intelectual en nuestras fronteras” (“nuestras” se refiere a la UE y EE.UU.). Este texto está diseñado para dar a los titulares de DPI información sobre cómo “trabajar con funcionarios de aduanas para lograr el cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual en ambos mercados”.¹⁸³

Con respecto a las asociaciones público-privadas, la cooperación entre la UE y EE.UU. ha dado resultados importantes.¹⁸⁴ En 2010, la Dirección General de Empresa e Industria de la Comisión Europea y el Departamento de Comercio de EE.UU. desarrollaron el Portal Transatlántico de Recursos

¹⁸² Departamento de Estado de los EE.UU., “Framework for Promoting Transatlantic Economic Integration, Annex 3: Intellectual Property Rights,” <http://www.state.gov/p/eur/rt/eu/tec/131913.htm> (12 de marzo de 2013).

¹⁸³ *Op. cit.*, Departamento de Estado de los EE.UU.

¹⁸⁴ *Ibíd.*

de DPI, una página web diseñada para educar a las empresas, en especial a las PYMES, sobre las formas en que pueden proteger sus DPI cuando exportan a un mercado extranjero. El Portal de Recursos está dividido en seis secciones que ofrecen a los dueños de DPI información sobre la definición de los DPI, herramientas específicas para cada país para el cumplimiento de los DPI, gestión de los DPI, formación, contacto con las autoridades de ejecución y contacto con asesoramiento especializado. El objetivo del Portal de Recursos es proporcionar a las empresas que operan a nivel transatlántico, sobre todo a las PYMES, la información necesaria para que aprovechen al máximo el potencial comercial de sus DPI. Por esta razón, el Portal de Recursos “anima a las PYME de ambos lados del Atlántico a acceder a una amplia gama de recursos sobre derechos de propiedad intelectual (DPI)”.¹⁸⁵

La UE y EE.UU. también han realizado progresos de naturaleza más formal y plurilateral en la ejecución de los DPI. En octubre de 2011, los Estados miembros de la UE y EE.UU., junto con diversas otras naciones, firmaron el texto final del Acuerdo Comercial contra la Falsificación (ACTA).¹⁸⁶ El ACTA ofrece a sus signatarios un marco jurídico para combatir y contrarrestar las violaciones de los DPI, sobre todo las vio-

¹⁸⁵ El Portal Transatlántico DPI está en http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/ipr/index_es.htm (12 de marzo de 2013).

¹⁸⁶ El texto completo del “Acuerdo Comercial contra la Falsificación” está disponible en http://www.mofa.go.jp/policy/economy/i_property/pdfs/acta1105_es.pdf (12 de marzo de 2013).

laciones resultantes de la falsificación y la piratería, de una forma más eficaz. El ACTA incluye medidas de ejecución de los DPI para el sector civil, penal, fronterizo y digital, y el acuerdo también incluye mecanismos detallados de cooperación y peticiones para compartir mejores prácticas. Por medio del ACTA, las naciones signatarias buscan principalmente evitar el establecimiento de barreras innecesarias al comercio internacional. El Capítulo II del ACTA, titulado “Marco jurídico para la observancia de los derechos de propiedad intelectual”, estipula lo siguiente:

Cada Parte se asegurará de que en su legislación se establezcan procedimientos de observancia de los derechos de propiedad intelectual que permitan la adopción de medidas eficaces contra cualquier acción infractora de los derechos de propiedad intelectual a que se refiere el presente Acuerdo, con inclusión de recursos ágiles para prevenir infracciones y de recursos que constituyan un medio eficaz de disuasión de nuevas infracciones. Estos procedimientos se aplicarán de forma que se evite la creación de obstáculos al comercio legítimo, y deberán prever salvaguardias contra su abuso.¹⁸⁷

El artículo precedente del ACTA deja clara la intención de las naciones signatarias de evitar ahogar el comercio a cambio de lograr la observancia internacional de los DPI. No hay duda de que se debe encontrar un equilibrio apropiado entre la protección de los derechos de propiedad intelectual y el fomento de la difusión y utilización de las nuevas tecnologías, y la mejor forma de desarrollar dicho equilibrio sería con un estudio caso por caso.

¹⁸⁷ *Ibíd.*, Capítulo II, p. 5.

Al tiempo que obviamente recomendamos establecer un marco jurídico transatlántico para proteger y aplicar la observancia de los DPI, también recomendamos evitar una protección excesiva de la propiedad intelectual. La protección excesiva suele darse cuando se conceden patentes por cualquier procedimiento o idea, independientemente de que no tenga un plazo definitivo o, lo que es más habitual, cuando los términos de la protección de los DPI para una idea o producto tienen una duración injustificadamente larga. La protección excesiva podría obstaculizar el progreso tecnológico y la innovación, cuando el fin de los DPI es, precisamente, estimular el progreso tecnológico y la innovación. Las leyes que imponen nuevos impuestos a los aparatos electrónicos y digitales (para compensar la supuesta pérdida de derechos de autor), por ejemplo, sería un completo error, ya que dichas leyes limitarían la ampliación de la sociedad de la información.

En una declaración de políticas de 2009, el TACD recomendaba a los formuladores de las políticas “rechazar periodos excesivos de protección de los derechos de autor y relacionados, y considerar medidas que atenúen o reduzcan los perjuicios derivados de los periodos prolongados de protección”.¹⁸⁸ Para lograrlo, el TACD exhortó a la UE y a EE.UU. a evitar aplicar condiciones de protección de los DPI que excedieran, en cuanto a la duración, la recomendación del Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacio-

¹⁸⁸ Transatlantic Consumer Dialogue, “Resolution on the Terms of Protection for Copyright and Related Rights, and Measures to Expand Access to Works not Exploited by Copyright Owners,” 1 de julio de 2009, http://tacd.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=236&Itemid=40 (12 de marzo de 2013).

nados con el Comercio (ADPIC). Asimismo, la jurisprudencia basada en la Constitución de EE.UU. es de interés como una posible referencia conceptual sobre la cuestión de cómo proteger la propiedad intelectual de forma que conduzca a una mayor innovación y crecimiento.

En cualquier caso, la UE y EE.UU. deberían continuar con la práctica de diálogos conjuntos, entre sí y con gobiernos de terceros países también, si quieren mejorar el grado de protección de los titulares de derechos de propiedad intelectual. El lanzamiento de campañas de concienciación pública sobre los peligros e inaceptabilidad de la falsificación y piratería para ambos socios transatlánticos constituye una herramienta adicional y muy potente para luchar contra este problema.

Además, la Estrategia para Enfocar la Piratería Organizada de EE.UU. (STOP), implantada en 2004, constituye una política ambiciosa que puede servir como guía conceptual a la UE y a futuras iniciativas transatlánticas.¹⁸⁹ Un informe de evaluación preparado en 2007 por la Oficina del Coordinador de los DPI de EE.UU. describe STOP como “la iniciativa más exhaustiva jamás preparada para luchar contra la piratería global”. STOP pretende combatir las infracciones globales de los DPI “desmantelando sistemáticamente las redes de piratería, deteniendo las falsificaciones en las fronteras [de EE.UU.], ayudando a las empresas [de EE.UU.] a consolidar

¹⁸⁹ Office of the US IPR Coordinator, “Strategy for Targeting Organized Piracy: Accomplishments and Initiatives,” septiembre de 2007, https://www.eff.org/sites/default/files/filenode/EFF_PK_v_USTR/foia-ustr-acta-response1-doc13.pdf

y exigir el cumplimiento de sus derechos en todo el mundo y colaborando con los socios comerciales [de EE.UU.]”

El informe de 2010 de la Comisión Europea sobre el respeto de los derechos de propiedad intelectual –además de las diversas iniciativas legislativas de la UE ya aprobadas o sujetas a debate para combatir el problema a nivel local en áreas geográficas críticas– es un documento positivo que se añade al cúmulo de literatura oficial relativa a encontrar soluciones multilaterales al problema de la observancia de los DPI en un mundo globalizado.¹⁹⁰ Como deja claro el informe, la observancia de los DPI en el contexto de una economía global *online* omnipresente, es especialmente problemática:

A pesar de la mejora global de los procedimientos de observancia, el volumen y el valor financiero de las infracciones de los derechos de propiedad intelectual son alarmantes. Uno de los motivos de esta situación es el aumento excepcional de las oportunidades de infringir estos derechos que ofrece Internet.¹⁹¹

También está la importancia de distinguir entre las diferentes formas de propiedad intelectual a la hora de pensar y hacer que se cumpla la política internacional de DPI. En su evaluación sobre el informe de 2010 de la Comisión Europea sobre la eficacia de la observancia internacional de los DPI, el TACD señala lo siguiente:

¹⁹⁰ Informe de la Comisión Europea, “relativa al respeto de los derechos de propiedad intelectual”, 22 de diciembre de 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0779:FIN:ES:HTML> (13 de marzo de 2013).

¹⁹¹ *Ibíd.*

El texto de la Comisión Europea no diferencia entre “falsificación” y “piratería” de los productos físicos y las infracciones *online* de *copyright*. Esta consideración generalizada de las infracciones de patentes, *copyright* y marcas de productos materiales e intangibles sujetos a DPI con el mismo criterio es un grave error metodológico que ignora las principales diferencias entre productos de muy distinta naturaleza.¹⁹²

Además de esto, la UE y EE.UU. han progresado sustancialmente en la armonización de las leyes internacionales de patentes. Según el CET, la UE y EE.UU. “continúan con sus reuniones del ‘Grupo B+’ para debatir sobre la armonización de las leyes de patentes en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)”.¹⁹³ Sin embargo, se debería recalcar que cualquier acuerdo entre la UE y EE.UU. que proponga medidas para la observancia transatlántica de los DPI no debería poner en peligro las negociaciones que tienen lugar en relación con el Acuerdo de Contratación Pública (ACP) de la OMC.

Indicaciones geográficas

Una buena utilización de las indicaciones geográficas (IG) es, de hecho, parte del capítulo sobre DPI. El abuso de las IG es equivalente a infracciones de DPI.

El TAFTA debería garantizar una protección eficaz de las IG, tanto para los productores de EE.UU. como para los de la UE.

¹⁹² Transatlantic Consumer Dialogue, IP Policy Committee, “Comments on EC [European Commission] report on IPR enforcement,” <http://tacd-ip.org/archives/351> (13 de marzo de 2013).

¹⁹³ *Op. cit.*, Departamento de Estado de EE.UU., “Framework for Promoting Transatlantic Economic Integration, Annex 3: Intellectual Property Rights.”

Gobierno corporativo y normas contables

Los escándalos corporativos de perfil alto como los que afectaron a Parmalat SpA, Enron Corporation y Andersen han puesto de manifiesto el grado de interconexión e interdependencia de la economía transatlántica y lo mucho que deben cooperar los reguladores de la UE y EE.UU. para mejorar y racionalizar las normas transatlánticas de auditoría y gobierno corporativo. Estos escándalos tenían que ver con negocios dudosos (incluidas Entidades con Cometido Especial, transacciones *swap* indebidas, y errores en los estados financieros) que rápidamente adquirieron una dimensión global. Estos episodios condujeron a diversas respuestas descoordinadas por parte de los reguladores de la UE y EE.UU., lo que atrajo la atención de los legisladores nacionales y el gran público sobre el gobierno corporativo y la rendición de cuentas transatlánticas.

En respuesta a estos escándalos empresariales, los formuladores de las políticas de la UE rápidamente aceleraron su propia legislación de sociedades. Por su parte, el Congreso de EE.UU. aprobó en 2002 la ley Sarbanes-Oxley (SOX). La ley SOX estaba diseñada para mejorar el gobierno corporativo y la rendición de cuentas de los administradores, directores y supervisores mediante el aumento de la vigilancia y monitorización de todos los auditores de empresas públicas, incluidas las empresas no estadounidenses que cotizasen en la Bolsa de EE.UU. Por ejemplo, la sección 404 de la ley SOX requiere que las empresas contables públicas realicen anualmente un “informe interno de control” que pueda evaluar lo adecuado de la metodología y estructura utilizada por las empresas contables para

realizar sus informes financieros.¹⁹⁴ Sus críticos argumentan que las exigencias de la sección 404 de la ley SOX imponen a las empresas europeas que cotizan en EE.UU. costes injustificables y transiciones demasiado largas.

Además de las empresas que cotizan en EE.UU., la ley SOX también afecta a las empresas auditoras que no cotizan en la bolsa de EE.UU. pero que trabajan para empresas que sí cotizan en dicha bolsa. Según Hamilton y Quinlan, la ley SOX “pone mucho énfasis en las normativas de las prácticas contables y auditoras, pero no solo las de las empresas contables públicas, sino además de las de cualquier censor jurado de cuentas (CPA) asociado y cualquier CPA que trabaje como auditor de una empresa que cotece públicamente”.¹⁹⁵

La ley SOX también creó el Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB), un consejo para la supervisión contable de las empresas públicas que busca la observancia de sus normas, poniendo fin, de este modo, a un periodo de autorregulación auditora.¹⁹⁶ Debido a las onerosas normas de la Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos (SEC) relativas al registro, se ha requerido que muchas empresas europeas, a pesar de su tamaño relativamente pequeño, se registren en

¹⁹⁴ Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos, *Final Rule: Management's Report on Internal Control over Financial Reporting and Certification of Disclosure in Exchange Act Periodic Reports*, <http://www.sec.gov/rules/final/33-8238.htm> (14 de marzo de 2013).

¹⁹⁵ *Op. cit.*, Hamilton y Quinlan, *Deep Integration*.

¹⁹⁶ Para más información sobre el Public Company Accounting Oversight Board [Consejo para la Supervisión Contable de las Empresas Públicas] visite <http://pcaobus.org/Registration/Pages/default.aspx> (14 de marzo de 2013).

el PCAOB, un procedimiento costoso que ha dado a las empresas no estadounidenses un fuerte incentivo para dejar de cotizar en los grandes mercados bursátiles de EE.UU. y, en consecuencia, ha generado críticas generalizadas en Europa. El umbral de 500 accionistas de la SEC requiere que las empresas que lo alcancen se registren en el PCAOB, independientemente de su tamaño, y el umbral de 300 accionistas para salirse significa que las empresas deben alcanzarlo antes de poder borrarse del PCAOB. La sobreexigencia de estos umbrales impone un alto coste normativo a las empresas europeas registradas en el mercado bursátil de EE.UU.

En general, la ley SOX se ha convertido en uno de los grandes puntos de enfrentamiento entre la UE y EE.UU.; ha sido criticada en la UE como una nueva barrera que crea procedimientos innecesarios y onerosos que divide las economías de ambos socios atlánticos –una empresa contable europea que trabajase para una empresa registrada en el mercado bursátil de EE.UU. tendría que presentar sus papeles de trabajo al PCAOB, por ejemplo–. El proyecto del TAFTA recomienda a los formuladores de las políticas de la UE y EE.UU. que hagan un esfuerzo especial para encontrar soluciones a las barreras resultantes de la Sección 404 de la ley Sarbanes-Oxley, así como para el umbral para dejar de estar registrado en la SEC, que ha tenido un efecto negativo en las empresas europeas que han intentado dejar de estar registradas en el PCAOB.

En marzo de 2011, el Congreso de EE.UU. introdujo un proyecto de ley muy prometedor, cuyo objetivo era “enmendar las leyes bursátiles para establecer ciertos umbrales de

accionistas para el registro”.¹⁹⁷ Esta ley aumentaría el umbral para el registro en la SEC de 500 a 2.000, y el de dejar de estar registrado de 300 a 1.200. Sin embargo, estas reformas de los umbrales solo afectarían a los bancos y a los grupos bancarios.

Dichas divergencias normativas entre la UE y EE.UU. señalan la necesidad de que ambos socios transatlánticos reconozcan mutuamente sus normas sobre gobierno corporativo y normas contables. Ahora más que nunca, la principal prioridad de los formuladores de las políticas de la UE y EE.UU. en este sector es adaptar sus respectivas normas reguladoras a las exigencias del entorno global en el que operan sus empresas. Para lograr la convergencia normativa, los formuladores de las políticas de la UE y EE.UU. deben tratar de mejorar las instituciones de normas contables internacionales e influyentes que ya existen y construir sobre ello. La más significativa es la International Accounting Standards Board (el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad o IASB). El IASB, creado en 2001, es un órgano emisor de normas sin ánimo de lucro cuyo objetivo es “desarrollar un conjunto único de normas de información financiera legalmente exigibles y globalmente aceptadas, comprensibles y de alta calidad basado en principios claramente articulados”.¹⁹⁸ Como su propio nombre indica, el IASB se encarga de

¹⁹⁷ Congreso 112 de EE.UU., “S.556 – a bill to amend the securities laws to establish certain thresholds for shareholder registration, and for other purposes,” 10 de marzo de 2011, <http://www.opencongress.org/bill/112-s556/text> (14 de marzo de 2013).

¹⁹⁸ Para más información sobre el International Accounting Standards Board y las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) consulte <http://www.ifrs.org/The+organisation/IASCF+and+IASB.htm> y http://www.ifrs.org/The-organisation/Documents/Who-WeAre_Spanish_2012.pdf (14 de marzo de 2013).

desarrollar las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), que en la actualidad se emplean en toda la UE. EE.UU., por su parte, utiliza el Financial Accounting Standards Board (FASB). El FASB se creó en 2001 y es una organización privada de EE.UU. dedicada a la emisión de normas. Su objetivo es desarrollar Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (PCGA), que se aceptan como fuentes autorizadas por la Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos (SEC).

En abril de 2005, la Comisión Europea y la Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos (SEC) aumentaron la convergencia transatlántica de la UE y EE.UU. en materia de normas contables con la aprobación de una hoja de ruta formal para el reconocimiento mutuo de normas contables. Este plan de convergencia entre las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) –el sistema utilizado desde 2005 por las empresas europeas– y los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (PCGA) de EE.UU., una vez que se implante, permitirá a las empresas de la UE y EE.UU. utilizar normas contables comunes.¹⁹⁹ En 2006, la UE y EE.UU. reafirmaron su compromiso de conseguir la convergencia normativa firmando un Memorando de Entendimiento (MDE) que detallaba su programa de trabajo conjunto.

¹⁹⁹ Delegación de la Comisión Europea en EE.UU., “Accounting Standards: EU Commissioner McCreevy Sees Agreement with [US] SEC as Progress toward Equivalence,” 21 de abril de 2005, <http://www.eurunion.org/news/press/2005/2005041.htm> (14 de marzo de 2013). Además, conviene saber que la hoja de ruta de 2005 se alcanzó bajo los auspicios del Diálogo Regulador sobre los Mercados Financieros UE-EE.UU.

En noviembre de 2007, la SEC aprobaba un nuevo conjunto de normas que eliminaban los requisitos de conciliación para las empresas que cotizasen en EE.UU. y cumplieran las NIIF, lo que significaba que dichas compañías ya no debían presentar sus estados financieros utilizando los PCGA de EE.UU. Estas nuevas normas respetaban las metas establecidas en la hoja de ruta de 2005 y el MDE de 2006, ambos entre la UE y EE.UU., y también seguían las recomendaciones que la Fundación FAES había realizado en su informe anterior sobre la relación transatlántica, *Por un Área Atlántica de Prosperidad Abierta*. En un comunicado de prensa que anunciaba nuevas normas, la SEC recomendaba lo siguiente:

La Comisión [de Bolsa y Valores] ha aprobado hoy enmiendas normativas en virtud de las cuales los estados financieros de emisores privados extranjeros en EE.UU. serán aceptados sin que deban ser conciliados con los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados de EE.UU. si han sido realizados recurriendo a las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) publicadas por el International Accounting Standards Board.²⁰⁰

En abril de 2008, la Dirección General de Mercado Interior y Servicios de la Comisión Europea publicaron un informe de progreso sobre la convergencia entre las NIIF y los principios de contabilidad generalmente aceptados de terceros países, inclusive los PCGA de EE.UU.²⁰¹ El informe comentaba que la

²⁰⁰ Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos (SEC), “SEC Takes Action to Improve Consistency of Disclosure to U.S. Investors in Foreign Companies,” 15 de noviembre de 2007, <http://www.sec.gov/news/press/2007/2007-235.htm> (14 de marzo de 2013).

²⁰¹ Dirección General de Mercado Interior y Servicios de la Comisión Europea, “Report on convergence between International Financial Reporting Standards (IFRS) and third country national Generally Accepted Accounting Principles (GAAPs) and on the progress towards the elimination of reconciliation requirements that apply to Community issuers

UE y EE.UU. habían progresado significativamente en la convergencia normativa. Asimismo, el informe destacaba que tanto el IASB (que publica normas para la UE) y el FASB (que publica normas para EE.UU.), se habían (1) comprometido públicamente a lograr la convergencia entre las NIIF y los PCGA de EE.UU., habían (2) acordado establecer un mecanismo de cooperación que les permitiese publicar sus normas respectivas sin crear inintencionadamente nuevas barreras para la convergencia de las normas contables, y habían (3) acordado publicar nuevas normas de forma conjunta en el futuro. El informe también observaba que el IASB y el FASB no tenían intención de converger en cada detalle técnico, lo que habría sido poco práctico, sino más bien converger en los principios. Este enfoque flexible de convergencia parecería ser el más práctico dado que las NIIF se basan más en principios y los PCGA de EE.UU. se basan más en normas.

En noviembre de 2008, la SEC propuso implantar una hoja de ruta que permitiese a las empresas de EE.UU. preparar sus estados financieros según las NIIF en lugar de los PCGA de EE.UU.²⁰² Dicho de forma sencilla, la hoja de ruta de 2008 establecía las condiciones bajo las cuales EE.UU. podría adoptar las NIIF. Estas condiciones servirían como “mojones que, si se alcanzasen, podrían conducir al uso requerido de las NIIF por

under the rules of these third countries,” 22 de abril de 2008, http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/docs/equivalence_report_en.pdf (14 de marzo de 2013).

²⁰² Registro Federal de los EE.UU., *Securities and Exchange Commission: Roadmap for the Potential Use of Financial Statements Prepared in Accordance With International Financial Reporting Standards by U.S. Issuers; Proposed Rule*, 21 de noviembre de 2008, <http://www.sec.gov/rules/proposed/2008/33-8982fr.pdf> (14 de marzo de 2013).

los emisores de EE.UU. [comenzando] en 2014”. La SEC describió la necesidad de considerar el uso obligatorio de las NIF por los emisores de EE.UU. de la siguiente forma:

A medida que los mercados se han hecho cada vez más globales, los inversores de EE.UU. han visto un aumento correspondiente en las oportunidades de inversión. En este escenario, creemos que sería beneficioso para los inversores de EE.UU. tener una mayor capacidad para comparar la información financiera de las empresas de EE.UU. con la de empresas extranjeras. La Comisión [de Bolsa y Valores] hace ya tiempo que ha expresado su apoyo a que haya un único conjunto de normas contables globales de alta calidad como una forma importante de mejorar su comparabilidad. Creemos que las NIIF tienen el potencial de ofrecer la plataforma común donde las empresas puedan informar y los inversores comparar la información financiera.²⁰³

Los siete objetivos que la SEC sugiere en su propuesta de hoja de ruta de 2008 se refieren a las siguientes áreas:

- Mejoras en las normas contables.
- Uso temprano limitado de las NIIF cuando esto mejorase la comparabilidad para los inversores de EE.UU.
- Educación y formación relativa a las NIIF.
- Mejora de la capacidad para usar datos interactivos en los informes de NIIF.
- La implantación gradual de las NIIF como obligatorias para los emisores de EE.UU., es decir, a través de una transición en etapas, en lugar de todo de una vez. Las empresas de mayor tamaño comenzarían a declarar sus estados

²⁰³ *Ibid.*, “I. Overview.”

financieros usando las NIIF para los ejercicios fiscales que acabasen el 15 de diciembre de 2014 o después; les seguirían las empresas que comenzasen con las NIIF para los años que acabasen el 15 de diciembre de 2015 o después; y las empresas de menor tamaño comenzarían a utilizar las NIIF para los años que acabasen el 15 de diciembre de 2016 o después.

- La financiación de la Fundación del International Accounting Standards Committee (IASC).
- Un calendario previo sobre la formulación de futuras normas por la SEC.

En el pasado, la SEC se había mostrado reticente a considerar la adopción de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) como normas equivalentes a los PCGA de EE.UU. La antigua reticencia de la SEC se pudo deber al hecho de que, hasta entonces, el cumplimiento de las normas contables en la UE se había realizado a nivel nacional sobre todo: no había ningún órgano de la UE para vigilar el cumplimiento de las normas de información financiera y, por lo tanto, ningún equivalente a la SEC por parte de la UE.

La Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM), de reciente creación, una de las tres nuevas Autoridades Europeas de Supervisión, sí es esa contraparte esencial de la SEC en la UE. La AEVM es una institución reguladora financiera de la UE encargada de supervisar y regular los mercados de valores de la UE. Como tal, la AEVM tiene “suficientes poderes de supervisión” y “poderes de investigación y

ejecución apropiados”.²⁰⁴ La creación de la AEVM es fundamental para que se produzca un progreso continuado en la cooperación sobre normas contables entre la UE y EE.UU., ya que contribuye a la creación de un “único código normativo” en Europa y tiene la capacidad de ofrecer equivalencias en nombre de la UE a un sistema contable extranjero.²⁰⁵ En enero de 2011, la AEVM reemplazó lo que desde 2001 había sido el Comité de Responsables Europeos de Reglamentación de Valores.

En marzo de 2010, la SEC publicó una declaración oficial en la que reafirmaba su creencia de que “un único conjunto de normas contables de alta calidad aceptadas a nivel mundial beneficiará a los inversores estadounidenses” y “facilitará información capital”.²⁰⁶ En la declaración, la SEC también expresaba su esperanza de que las diferencias entre las NIIF y los PCGA de EE.UU. “se redujeran en número y tamaño con el tiempo, como resultado del proyecto de convergencia”. Más tarde ese mismo año, la National Association of Insurance Commissioners de EE.UU., una organización sin ánimo

²⁰⁴ Reglamento n° 1095/2010 del Consejo de la UE, “por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados), se modifica la Decisión n° 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/77/CE de la Comisión” <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:331:0084:0119:ES:PDF> (15 de marzo de 2013).

²⁰⁵ Para más información sobre la Autoridad Europea de Valores y Mercados visite <http://www.esma.europa.eu/index.php?page=cesrinshort&mac=0&id> (15 de marzo de 2013).

²⁰⁶ Registro Federal de los EE.UU., *Securities and Exchange Commission: Commission Statement in Support of Convergence and Global Standards; Notice*, 2 de marzo de 2010, <http://www.sec.gov/rules/other/2010/33-9109fr.pdf> (15 de marzo de 2013).

de lucro de reguladores estatales de seguros de EE.UU., publicó un breve comentario sobre la hoja de ruta de 2008 de la SEC donde decía lo siguiente:

Aunque hay mucho que permanece incierto, la SEC ha aclarado que 2015 es la fecha más temprana posible para que las empresas públicas de EE.UU. puedan comenzar a usar las NIIF. Las actividades de la SEC llaman a un mayor estudio de las NIIF y a votar en 2011 sobre si avanzar con el mandato de usar las NIIF. Y quizá lo más importante para los emisores, auditores y otros interesados deseosos de señales que indiquen hacia qué lado podría inclinarse la Comisión [de Bolsa y Valores], la SEC ha indicado a su personal que publiquen informes periódicos de progreso, disponibles al público, comenzando no más tarde de octubre.²⁰⁷

De esta forma, en octubre de 2010, la SEC publicó un informe de progreso de un “plan de trabajo” anterior sobre la incorporación de las NIIF al sistema de información financiera de EE.UU.²⁰⁸ El propósito del “plan de trabajo”, que había sido publicado en febrero de 2010, era establecer las cuestiones principales que la SEC debía contemplar antes de decidir de qué forma, en caso de hacerlo, incorporar el uso obligatorio de las NIIF al sistema de información financiera de EE.UU. Algunas de las cuestiones abordadas en el informe

²⁰⁷ National Association of Insurance Commissioners, “Primary Considerations of a Policy Decision Regarding the Future of Statutory Accounting & Financial Reporting,” http://www.naic.org/documents/committees_smi_future_statutory_accounting.pdf (15 de marzo de 2013).

²⁰⁸ Oficina del Jefe de Contabilidad, Departamento de Economía Financiera, Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos, *Work Plan for the Consideration of Incorporating International Financial Reporting Standards [IFRS] into the Financial Reporting System for US Issuers*, October 29, 2010, <http://www.sec.gov/spotlight/globalaccountingstandards/workplanprogress102910.pdf> (15 de marzo de 2013).

de progreso, que se refieren a la naturaleza de las NIIF así como a cuestiones relativas a la transición que pudieran preocupar a los emisores de EE.UU., son: (1) las formas en que el entorno normativo de EE.UU. se vería afectado por la incorporación de las NIIF, (2) las formas en que emisores tanto grandes como pequeños se verían afectados por la incorporación de las NIIF, (3) el grado de comprensión y formación que tienen los inversores sobre las NIIF, (4) las preocupaciones de la SEC sobre la financiación y estructura de gobierno del IASB, que debe funcionar como un órgano independiente capaz de publicar regularmente un “único conjunto de normas contables de alta calidad y aceptadas a nivel mundial para los emisores de EE.UU.”²⁰⁹

En abril de 2011, el FASB y el IASB de EE.UU. publicaron “un informe de progreso sobre el trabajo que habían realizado conjuntamente para mejorar las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (PCGA) de EE.UU., y para lograr su *convergencia*”²¹⁰ [énfasis añadido]. En el informe, el FASB y el IASB anunciaban que habían conseguido que convergieran, o casi convergieran, las normas sobre “medidas de valor razonable, estados financieros consolidados (incluida la revelación de intereses en otras entidades), acuerdos conjuntos” y “otros in-

²⁰⁹ *Ibíd.*, p.15.

²¹⁰ Comunicado de prensa del FASB, “IASB and FASB Report Substantial Progress towards Completion of Convergence Program,” 21 de abril de 2011, http://www.fasb.org/cs/ContentServer?site=FASB&c=FASBContent_C&pagename=FASB%2FFASBContent_C%2FNewsPage&cid=1176158460171 (15 de marzo de 2013).

gresos globales y prestaciones postempleo”.²¹¹ El informe también anunciaba que se había realizado un progreso sustancial en la convergencia de tres proyectos prioritarios sin acabar: “instrumentos financieros, reconocimiento de ingresos y arrendamientos”. También se señaló la alineación de las normas contables internacionales de EE.UU. como un área donde se había realizado un progreso significativo.

En línea con este informe de progreso, el FASB y el IASB publicaron en mayo de 2011 mediciones de valor razonable y requisitos de revelación nuevos y armonizados.²¹² Ambos requisitos son ahora prácticamente idénticos tanto en las NIIF como en los PCGA de EE.UU. El presidente del IASB, Sir David Tweedie, describió los requisitos que se acababan de publicar como “la finalización de un proyecto muy importante de convergencia”. El presidente del FASB, Leslie F. Seidman, describió los nuevos requisitos como “otro paso adelante hacia la meta común de tener normas contables que converjan a nivel global”.

En julio de 2011, la SEC organizó una mesa redonda formal sobre los “beneficios y desafíos para los emisores nacionales de EE.UU. de la potencial incorporación de las NIIF

²¹¹ Financial Accounting Standards Board, “Progress report on IASB-FASB convergence work,” 21 de abril de 2011, http://www.fasb.org/cs/ContentServer?site=FASB&c=Document_C&pagename=FASB%2FDocument_C%2FDocumentPage&cid=1176158460551 (15 de marzo de 2013).

²¹² Comunicado de prensa de las NIIF, “IASB and FASB issue common fair value measurement and disclosure requirements,” 12 de mayo de 2011, <http://www.ifrs.org/News/Press+Releases/IFRS+13+FVM+May+2011.htm> (15 de marzo de 2013).

al [sistema] de información financiera”²¹³ Las conversaciones de la mesa redonda abordaron varias preocupaciones de EE.UU., como en qué medida entienden los inversores estadounidenses las NIIF y el efecto que estas pueden tener en las empresas públicas pequeñas y en el entorno normativo de EE.UU. en general.

Uno de los últimos esfuerzos del FASB y el IASB por aumentar la convergencia transatlántica normativa probablemente desembocará en un aumento de la cooperación entre la UE y EE.UU. en materia de circulación de capitales, lo que precipitará las reformas en el mercado de productos y en el laboral, lo que a su vez rebajará los costes de capital. Como comentan Hamilton y Quinlan, “la creciente tendencia hacia la adopción de técnicas e instituciones similares, acompañada de una mayor presión por parte de los grupos de interés, podría crear incentivos adicionales para que los administradores y directores adopten formas de organización interna que sean más eficientes”. Un conjunto de normas contables que converjan y que estén aceptadas a nivel mundial empujará a los analistas a ambos lados del Atlántico a confiar en los estados financieros de las empresas extranjeras, lo que conducirá a mayores niveles de inversión transatlántica y a un descenso del coste –anteriormente causado

²¹³ Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos, *Roundtable on International Financial Reporting Standards in the United States*, 7 de julio de 2011, <http://www.sec.gov/spotlight/ifrsroadmap/ifrsroundtable070711-transcript.pdf> (15 de marzo de 2013). Se puede encontrar un *webcast* del evento en <http://www.sec.gov/news/otherwebcasts/2011/ifrsroundtable070711.shtml> (15 de marzo de 2013).

por una combinación de confusión y falta de credibilidad— por tener que traducir cuentas de una norma a otra.

A pesar de este progreso en el desarrollo de lo que se podría llamar una “práctica transatlántica”, aún quedan diversas áreas que necesitan ser reformadas. Por ejemplo, la ley de sociedades sigue siendo un asunto predominantemente nacional. El caso de la UE es especialmente llamativo: la poca coordinación entre los Estados miembros ha dificultado a la UE poder establecer normas mínimas consistentes. Al formular un nuevo marco normativo para la ley de sociedades, los formuladores de las políticas de la UE y EE.UU. deben hacerlas lo suficientemente flexibles como para acomodar una amplia variedad de empresas y regímenes nacionales de derecho de sociedades. El papel de la UE debería ser el de proporcionar consistentemente normas mínimas y garantizar un cierto nivel de coordinación entre los Estados miembros. Asimismo, las reformas normativas sobre el gobierno corporativo deberían diseñarse con la idea de reducir todos los efectos potencialmente negativos que pudieran tener sobre la economía transatlántica.

La meta de eliminar la divergencia en el gobierno corporativo y las normas contables entre la UE y EE.UU. es tan ambiciosa como necesaria. La eliminación de dichas barreras transatlánticas mediante el reconocimiento mutuo de normas y, en última instancia, la adopción de normas transatlánticas comunes, es esencial para el futuro establecimiento de una relación económica entre la UE y EE.UU. verdaderamente integrada y libre de barreras, es decir, el TAFTA. Los formula-

dores de las políticas a ambos lados del Atlántico deben, por lo tanto, continuar trabajando a favor de una mayor convergencia normativa en el gobierno corporativo y las normas contables, manteniendo la cooperación transatlántica en el primer puesto de sus agendas.

La eliminación de las barreras verticales, sector por sector

El análisis de las barreras horizontales al comercio se debe complementar con un análisis sectorial (es decir, vertical).

Además, los principios horizontales sobre normativas se deben complementar con compromisos sectoriales. Estos compromisos deberían estar dirigidos a promover la compatibilidad normativa a lo largo del tiempo.

La lista de sectores a analizar por supuesto, es muy larga. Un gran número de las más relevantes es la industria de servicios.

Algunas de las industrias más relevantes que se ven afectadas por las barreras al comercio transatlántico son, según el “modo de prestación de servicios” de la OMC:

- Industrias afectadas por los obstáculos al establecimiento (“modo 3” de prestación de servicios): servicios financieros, suministro de electricidad, seguros, comercio minorista.

- Industrias afectadas por los obstáculos al comercio transfronterizo (“modos 1, 2 y 42 de prestación de servicios”): servicios empresariales, informática, información, transporte, seguros, telecomunicaciones, *royalties*, derecho de patentes y –nuevamente– servicios financieros.

Resolver el problema de las licencias y la cuestión de las cualificaciones profesionales tiene una importancia crucial.

Aunque se podrían analizar muchas industrias –se necesita un acuerdo para los complicados capítulos de “*barreras persistentes de acceso al mercado*” en materia de transporte marítimo y servicios audiovisuales–. En este capítulo nos limitaremos a analizar cuatro sectores, elegidos por su importancia en las relaciones comerciales transatlánticas.

La industria de la automoción

Europa y EE.UU. fueron el epicentro de la industria de la automoción y permanecieron como potencias dominantes en este sentido hasta la década de los sesenta²¹⁴ (la aparición en la década de los sesenta y setenta de la industria automotriz japonesa y la coreana en los noventa han cambiado completamente este escenario). Debido a su mayor mercado y a la ausencia de normativas nacionales divergentes, los fabricantes de EE.UU. se volvieron mucho más eficientes que los fabricantes europeos, por lo que los automóviles en

²¹⁴ *Op. cit.*, Garel Rhys, “The Transatlantic Automotive Sector,” en Hamilton y Quinlan, *Deep Integration*.

EE.UU. llegaron a ser un 50% más baratos, de media, que los de Europa. No es extraño, por tanto, que los europeos impongan desde hace mucho tiempo altos aranceles a los fabricantes extranjeros de automóviles. Estos aranceles europeos han sido parcialmente eliminados por los sucesivos acuerdos GATT (sobre todo las Rondas Dillon y Kennedy), pero incluso hoy permanecen en aproximadamente un 10%. En la actualidad, los aranceles de Europa sobre los turismos son mucho más altos que los aranceles de EE.UU. Los automóviles europeos se enfrentan a un impuesto de importación del 2,5% en la frontera estadounidense, mientras que los automóviles de EE.UU. tienen un arancel del 10% en Europa. Un nuevo y fuerte recorte en los aranceles automotrices ayudaría mucho a mitigar esta disparidad transatlántica.

Aunque no existen cuotas ni restricciones voluntarias a la exportación entre las naciones de Europa y EE.UU., sus normas de seguridad son diferentes, y esta divergencia en las normas genera ciertas barreras comerciales. Las normativas técnicas de Europa y EE.UU. sobre las emisiones de gases también son diferentes. Sin embargo, a pesar de estas divergencias, no se puede decir que existan barreras significativas al comercio transatlántico en el sector automotriz. Al contrario, esta industria es un buen ejemplo de cómo las negociaciones multilaterales junto con la cooperación de la OMC-plus puede dar como resultado una integración sustancial del mercado. En este momento, el tratamiento dado a los fabricantes de automóviles estadounidenses que operan en Europa es en general el mismo que se les daría si fueran europeos, siempre que sus automóviles se diseñen y se fa-

briquen dentro de Europa y siempre que utilicen proveedores europeos. Y aunque los modelos de coches son diferentes a ambos lados del Atlántico, los componentes y materiales utilizados en su montaje se benefician de un diseño de ingeniería y una plataforma común transatlántica que hace que el producto resultante sea más competitivo a nivel mundial.

Las cuestiones normativas transatlánticas más importantes son aquellas que tienen que ver con las especificaciones técnicas. La divergencia normativa en el sector automotriz entre la UE y EE.UU. es significativa en lo que se refiere a emisiones, potencia, consumo y cuestiones de seguridad. El reconocimiento mutuo de normas, más que la armonización, sería la forma más eficaz de abordar dichas divergencias. El reconocimiento mutuo de normas permitiría que todos los productos automovilísticos –incluido componentes, accesorios y submontajes como motores– se pudieran utilizar en ambos mercados. El reconocimiento mutuo de las normas en el sector automotriz también daría como resultado una gran reducción de los costes indirectos relacionados con la fabricación de productos automotrices.

Es inevitable preguntarse si los mercados automotrices de la UE y EE.UU. tienden a una mayor convergencia o, si por el contrario, permanecerán como están en el largo plazo. No hay respuestas fáciles a esta cuestión. Un mayor mercado conduciría a una mayor eficiencia de la que se beneficiarían tanto los clientes como los fabricantes, pero las demandas de los usuarios de combustibles a ambos lados del Atlántico siguen siendo muy diferentes, así como el precio de dichos carbu-

rantes. En efecto, dichos costes han conducido a una disparidad en la proporción de automóviles diésel que se pueden encontrar en Europa y EE.UU.: los modelos diésel aún son un porcentaje muy pequeño de los automóviles que se venden en EE.UU., mientras que los modelos diésel en Europa fueron líderes de mercado por primera vez en 2005. Es más, el 80% de los automóviles en Europa tienen un motor de menos de dos litros, mientras que el 80% de los automóviles en EE.UU. tienen un motor de *más* de dos litros.

Sin embargo, la UE y EE.UU. han participado recientemente en importantes iniciativas de cooperación dirigidas a mitigar más la divergencia normativa en la industria automotriz. En 2008, la National Highway Transportation Safety Authority (NHTSA) y la Dirección General de Empresa e Industria de la Comisión Europea (DG ENT) concluyeron un Memorando de Cooperación sobre las normas de seguridad y de emisiones en los vehículos a motor.²¹⁵ La UE y EE.UU. también han cooperado bajo los auspicios del Foro Mundial para la Armonización de las Normas sobre Vehículos a Motor –un grupo de trabajo de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas– para conseguir el reconocimiento internacional del control electrónico de estabilidad (ESC) para los vehículos a motor.²¹⁶ El Foro Mun-

²¹⁵ EU-US High-Level Regulatory Cooperation Forum, “Joint Progress Report to the Transatlantic Council Fall Meeting,” 12 de diciembre de 2008, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/files/import_safety_joint_progress_report_final.pdf (20 de marzo de 2013).

²¹⁶ El ESC es un mecanismo de seguridad computerizado para los automóviles que automáticamente frena y reduce la potencia del motor cuando detecta que el automóvil ha comenzado a derrapar.

dial también ha aprobado condiciones para la aplicación obligatoria del servofreno de emergencia (BAS) y el sistema de control de presión de neumáticos (TPMS).²¹⁷ En 2009, la NHTSA y la DG ENT comenzaron una serie de conversaciones para adoptar “un plan de trabajo para hallar enfoques compatibles para normas automotrices clave, incluyendo posiblemente normas globales para los motores diésel”.²¹⁸

Desde 2010, el CET ha apoyado decididamente que la UE y EE.UU. trabajen juntos para diseñar un marco institucional que apoye la utilización de tecnología de vehículos eléctricos (EV) y el desarrollo de mercados para EV. Es evidente que las ventajas que dicho marco proporcionaría a la UE y EE.UU. no se limitarían al crecimiento económico transatlántico: “la cooperación que facilite el desarrollo y la penetración de los vehículos limpios y energéticamente eficientes en el mercado, sobre todo los vehículos eléctricos recargables, merecen una cuidadosa atención, ya que ofrecen movilidad con un nivel de emisiones de carbono extremadamente bajo y una menor dependencia de las importaciones de petróleo”.²¹⁹

²¹⁷ Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, “Work in Support of Sustainable Development of Transport,” Mayo de 2010, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/publications/Transport_for_sustainable_development_in_the_ECE_region.pdf.

²¹⁸ Departamento de Estado de EE.UU., “Framework for Promoting Transatlantic Economic Integration, Annex I: Fostering Cooperation and Reducing Regulatory Barriers, B. Sectoral Cooperation – Automotive Sector,” <http://www.state.gov/p/eur/rt/eu/tec/131806.htm> (20 de marzo de 2013).

²¹⁹ Departamento de Estado de EE.UU., “Annex 2: Transatlantic Economic Council (TEC) – Sector Specific Statements,” <http://www.state.gov/p/eur/rls/or/153297.htm> (20 de marzo de 2013).

En este sentido, el taller de trabajo transatlántico de vehículos eléctricos y conectividad a la red ha señalado que la armonización de la tecnología de carga y equipamiento de los vehículos eléctricos sería beneficiosa tanto para la UE como para EE.UU.²²⁰ La armonización en esta área generaría menos costes de equipamiento y electricidad, una integración de sistemas más eficiente y racional y un suministro eléctrico para automóviles más fiable. La carga inteligente –un sistema que evita que los usuarios carguen sus vehículos en horas pico gracias a una interfaz entre el vehículo, el consumidor y la red de suministro eléctrico– forma parte de una nueva generación de tecnología innovadora en los vehículos eléctricos donde indudablemente se debe implantar la armonización de normas.²²¹ El potencial de ahorro de la carga inteligente en el área transatlántica difícilmente se puede exagerar. Asimismo, como los vehículos eléctricos seguramente desempeñarán un papel cada vez más importante en el futuro de la industria automotriz transatlántica, el establecimiento del TAFTA requiere que la UE y EE.UU. sigan trabajando “sobre el desarrollo conjunto de normas compatibles para las interfaces de carga de los vehículos eléctricos”²²², así como en la armonización transatlántica a través del Foro Mundial para la Armonización de las Normativas para los Vehículos a Motor.

²²⁰ *Ibid.*

²²¹ Para más información sobre la carga inteligente visite <http://www.transportation.anl.gov/pdfs/HV/617.PDF> (20 de marzo de 2013).

²²² *Op. cit.*, US State Department, Sector Specific Statements.

Servicios de Telecomunicaciones

La liberalización de los viejos monopolios públicos realizada por los estados-nación individualmente, junto con la adopción de acuerdos multilaterales bajo los auspicios de la OMC, han hecho posible el establecimiento del mercado transatlántico de servicios de telecomunicaciones. En EE.UU., una serie de decisiones clave allanaron el camino para establecer una industria de telecomunicaciones competitiva. En primer lugar, el Tribunal de Apelaciones de EE.UU. desestimó la sentencia de la CFC de 1976 sobre Execunet, poniendo fin de esta forma al monopolio de AT&T sobre las llamadas de larga distancia.²²³ En 1984, el Juez Greene, en su sentencia definitiva modificada, dictaminó la partición y reestructuración de AT&T. En todos estos años, la CFC y los tribunales constantemente dictaron sentencias a favor de la competencia que gradualmente abrieron el mercado de las telecomunicaciones de EE.UU. a una mayor competencia.²²⁴

En Europa, el Reino Unido fue el primer país en apuntar hacia una estructura industrial de multi-competencia como resultado de la Ley de telecomunicaciones de 1984, que condujo a la privatización de British Telecom y a la concesión de licencias a la competencia. Suecia pronto tomó el

²²³ Zarkin, K. y Zarkin M., *The Federal Communications Commission: Front Line in the Culture and Regulation Wars* (Westport, CT: Greenwood Press, 2006) p. 64-65.

²²⁴ *Op. cit.*, Tyler, M. y Dixon, M., "Transatlantic Telecommunications: Markets, Policies, Issues," en Hamilton y Quinlan, *Deep Integration*; *op. cit.*, Renda, Andrea, "Telecommunications Services: A Transatlantic Perspective," en Hamilton y Quinlan, *Deep Integration*.

mismo camino. A finales de los ochenta, ambos países habían adoptado un enfoque radicalmente a favor de la competencia y habían abierto la entrada al mercado nacional de servicios fijos. Con el tiempo, el éxito del modelo anglosajón condujo a la Comisión Europea a implantar profundas reformas para eliminar los monopolios públicos y asegurar un mercado único para los servicios de telecomunicaciones a partir de 2002.

A nivel internacional, liberalizar los mercados de las telecomunicaciones implica resolver cuestiones de tipo técnico y comercial. Las cuestiones de tipo técnico y operativo son responsabilidad de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), el Internet Engineering Task Force (IETF) y la ICANN (dominios de internet).²²⁵ La resolución de las divergencias técnicas a lo largo de los años, además de aumentar la productividad, también ha provocado crisis sucesivas que han subrayado la necesidad de acometer todavía más reformas técnicas en la industria de las telecomunicaciones.²²⁶

En las negociaciones de la OMC se abordan cuestiones de naturaleza comercial, sobre todo cuestiones relacionadas con la participación y el acceso transfronterizo al mercado. El Acuerdo sobre Telecomunicaciones Básicas (ATB) de 1997 es un complejo conjunto de acuerdos bilaterales y multilate-

²²⁵ Las cuestiones técnicas incluyen problemas que tienen que ver con la compatibilidad, la numeración y el uso de frecuencias de radio.

²²⁶ Jorgenson, D., "Information Technology and the U.S. Economy," *American Economic Review*, Vol. 91, N° 1, marzo de 2001.

rales.²²⁷ En él, los gobiernos de la UE y EE.UU. han suscrito los compromisos más avanzados y de mercado sobre los derechos de acceso de los competidores extranjeros a los mercados fijos nacionales e internacionales, los derechos de acceso de los operadores extranjeros a redes establecidas, y la interconexión no discriminatoria a precios basados en el coste. De esta forma, el ATB ha conseguido extender de forma no discriminatoria los derechos sobre la concesión sin restricciones de licencias y redes a los operadores de telecomunicaciones de los países signatarios de la OMC.

Los avances tecnológicos realizados a lo largo de la década de los noventa y los primeros años del siglo XXI desencadenaron una serie de profundas reformas en la industria de las telecomunicaciones. Estos descubrimientos, entre otros, incluían la universalización de los servicios relacionados con internet y la telefonía móvil, la implantación de nuevos servicios por satélite, una mayor interconexión entre los operadores de telecomunicaciones y la aparición de la industria audiovisual y de las TIC. Hoy, los avances más importantes que dirigen la industria de las telecomunicaciones incluyen la transición, actualmente en curso, de la telefonía de cable a la telefonía inalámbrica (la denominada sustitución de fijo a móvil); la convergencia de ser-

²²⁷ El ATB es parte del Cuarto Protocolo anexo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y se aprobó como parte del Tratado de la OMC (el Acuerdo de Marrakech). El ATB se concluyó en 1997 y entró en vigor en 1998 con “calendarios de compromisos” definidos. La UE actúa en nombre de todos los Estados miembros en las negociaciones de la OMC, incluidas las negociaciones relacionadas con los servicios de telecomunicaciones. Para más información sobre el ATB consulte http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/telecom_s/telecom_results_s.htm (20 de marzo de 2013).

vicios de comunicación de voz y datos con la aparición de la telefonía a través de internet (VoIP); la rápida transición del sector móvil a la banda ancha, lo que lo convierte en un sustituto de los servicios de voz y datos; y un aumento de la convergencia entre las tecnologías de comunicación de extremo a extremo y los servicios de transmisión por radio y televisión.

A pesar de estos avances tecnológicos y normativos, todavía falta un mercado transatlántico libre de barreras para los servicios de telecomunicaciones. Indudablemente, los niveles anteriormente mencionados de convergencia tecnológica y normativa han favorecido el auge de operadores de telecomunicaciones europeos y estadounidenses mundialmente dominantes. Con la excepción de China Mobile, NTT en Japón, y América Móvil en México, los mayores operadores globales de telecomunicaciones en términos de valor –AT&T, Verizon, Deutsche Telekom, Telefónica de España, Vodafone, France Telecom– tienen su sede en Europa o EE.UU.²²⁸

Además, Europa y EE.UU. juntos representan más del 50% del mercado mundial de servicios relacionados con tecnología digital, que incluyen servicios de telecomunicaciones, servicios y software informático, servicios de televisión y electrónica de consumo, entre otros.²²⁹ A pesar de estos datos, ninguna em-

²²⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *OECD Communications Outlook: 2011*, p 38, http://www.oecd.org/document/44/0,3746,en_2649_34225_43435308_1_1_1_1,00.html (21 de marzo de 2013).

²²⁹ IDATE Consulting and Research, *DigiWorld Yearbook 2009: the Digital World's Challenges*, p. 57, http://www.idate.org/en/Digiworld/DigiWorld-Yearbook/2009-s-edition/2009-s-edition_43_.html (21 de marzo de 2013). Europa representa el 33% y EE.UU. el 30% del mercado mundial de servicios relacionados con las tecnologías digitales.

presa de telecomunicaciones de Europa o EE.UU. opera a gran escala en ambos continentes, con la posible excepción de Vodafone. Además, en la actualidad no existe ningún operador de telecomunicaciones euroamericano, a pesar de que el tráfico de voz y datos es un servicio básico. Está claro que aún se puede mejorar, y lograr más convergencia normativa, en el mercado transatlántico de las telecomunicaciones.

Además, el creciente auge en las telecomunicaciones móviles y la sustitución de fijo a móvil representa un desafío importante para el futuro establecimiento de una economía transatlántica libre de barreras, ya que los mercados nacionales de servicios móviles realmente se asemejan a los oligopolios: tienen pocos operadores (la cifra más común es tres) y están protegidos por barreras normativas insuperables. La razón por la que dichas barreras a menudo son tan inamovibles tiene que ver con el hecho de que el espectro radioeléctrico, un recurso muy escaso de comunicación masiva, generalmente suele estar bajo el control monopolístico del Estado.

El escenario se ha complicado aún más por la existencia de diferentes estándares de telecomunicación móvil: GSM y CDMA para plataformas 2G; UMTS y CDMA-2000 para plataformas 3G. De hecho, el 3G ha sido una oportunidad perdida para que la UE y EE.UU. eliminasen la divergencia transatlántica en los estándares de comunicación móvil. La UE, en línea con su enfoque normativo tradicional de formar comisiones de trabajo para la normalización de las tecnologías, adoptó el UMTS como su estándar 3G. Los mercados de la UE se beneficiaron del establecimiento de un único estándar y tomaron

ventaja a los mercados de EE.UU. A diferencia de la UE, y en línea con su enfoque normativo tradicional, EE.UU. adoptó una estrategia de mercado para la normalización. Esta estrategia condujo a la aparición de dos normas 3G incompatibles: UMTS y CDMA-2000. El enfoque de mercado de EE.UU. parece generar mejores resultados, ya que permite a los consumidores elegir el estándar que tenga un mejor rendimiento. Sin embargo, la segmentación de mercado que genera este enfoque se traduce en una desaceleración generalizada del crecimiento de mercado. Por su parte, la Academia China de Tecnología de la Telecomunicación ha tomado la decisión estratégica de implantar un tercer estándar para las plataformas 3G: el TD-SCDMA. La situación actual es, por tanto, una en la que la UE y EE.UU. usan estándares de telecomunicaciones móviles 3G divergentes y se enfrentan a una creciente competencia de China, que se ha beneficiado sustancialmente de la aplicación del tercer estándar.

El estándar Long Term Evolution (LTE-Advanced) es uno de los primeros candidatos a convertirse en el estándar de comunicaciones móviles más usado para la plataforma 4G.²³⁰ Los expertos han declarado que la presentación de las plataformas 4G ha preparado el escenario para la integración global de diferentes estándares de telecomunicaciones móviles en una única estructura inalámbrica abierta. Si esto no

²³⁰ Para más información sobre el Long Term Evolution (LTE) – Advanced visite http://www.ericsson.com/res/thecompany/docs/journal_conference_papers/wireless_access/VTC08F_jading.pdf (21 de marzo de 2013). Otros candidatos con posibilidades de convertirse en el estándar convencional de telecomunicaciones móviles para las plataformas 4G son WiMax y HSPA+.

sucediera, la UE y EE.UU deberán seguir fomentando una mayor cooperación en el desarrollo de estándares comunes o interoperables de telecomunicaciones móviles.

En términos de barreras normativas en la industria de las telecomunicaciones, el principal motivo de preocupación es el rechazo por parte de algunos Estados miembros de la UE de privatizar sus operadores actuales. Si estas empresas no se privatizan pueden surgir conflictos de intereses. Por ejemplo, es probable que un órgano normativo de telecomunicaciones cuyos principales cargos para la toma de decisiones hayan sido nombrados por el gobierno, al realizar actividades de supervisión, favorezca a las grandes empresas públicas antes que a los operadores privados. Además, es poco probable que dichos reguladores sean neutrales en lo referente al acceso al mercado por competidores extranjeros. El resultado de dichos marcos normativos a menudo es el proteccionismo, como en el caso de un operador estatal que se niega a ofrecer a los competidores extranjeros acceso a los circuitos privados y líneas RDSI. Dicho proteccionismo, a su vez, conlleva mayores costes para los operadores rivales extranjeros y, al final, mayores costes para los consumidores en general.

Asimismo, el Estado en ocasiones utiliza salvaguardias normativas contra las “conductas anticompetitivas” de los operadores extranjeros como forma de proteger a los grandes operadores. Los órganos normativos nacionales también pueden adjudicar licencias del espectro radioeléctrico de forma que se discrimine injustamente a los operadores de telecomunicaciones extranjeros. El “test de posibilidades efectivas de compe-

tencia” (ECO test) también ha restringido el acceso y la titularidad a los extranjeros. Por ejemplo, en 1995, la CFC de EE.UU. introdujo el ECO test como una forma de limitar la entrada de filiales de operadores extranjeros en el mercado estadounidense. Tras la adopción del ATB, EE.UU. reemplazó el test por un principio más neutral. Sin embargo, a pesar de esta modesta reforma, EE.UU. retuvo un criterio de “interés público” que concedía a la CFC la autoridad legal de denegar licencias a los operadores extranjeros que representasen un potencial “riesgo a la competencia”, así como “inquietudes por motivos comerciales o por política exterior”. Y a pesar de los compromisos de EE.UU. en el ATB, la proporción de participación extranjera en empresas estadounidenses con licencias de radio se limita al 20%, con una norma parecida para el sector de radiodifusión. Asimismo, EE.UU. ha mantenido restricciones de acceso al mercado para los servicios satelitales, lo que significa que los operadores de satélites extranjeros se enfrentan a barreras de entrada sustanciales. EE.UU. también ha mantenido exenciones a las NMF para la transmisión unidireccional vía satélite de los servicios “directo al hogar”, “transmisión directa vía satélite” y “servicios de audio digital”. En términos prácticos, estos tipos de salvaguardias normativas y barreras en forma de licencias disuaden a la competencia de entrar en el mercado y perjudican la inversión con la creación de una atmósfera de incertidumbre legal.

Sin embargo, a lo largo de los años, se han dado algunos pasos modestos en la dirección correcta. El Acuerdo de Reconocimiento Mutuo (ARM) de 1998 entre la UE y EE.UU. sobre equipos de comunicaciones aumentó la cooperación trans-

atlántica en los servicios de telecomunicaciones. Y el acuerdo de cooperación de 2004 euro-estadounidense entre el sistema europeo de navegación espacial, Galileo, y el sistema de posicionamiento global (GPS) de EE.UU., ha abierto el camino a oportunidades comerciales de amplio alcance en el campo de los servicios de telecomunicación vía satélite. En julio de 2010, la UE y EE.UU. publicaron unos estudios que confirmaban el aumento de la interoperabilidad y del rendimiento de ambos sistemas.²³¹

Asimismo, las empresas europeas y estadounidenses solicitan cada vez más a sus respectivos gobiernos que eliminen las normas que obstaculizan el desarrollo de las redes TIC liberalizadas y que adopten un papel más activo en la promoción de infraestructuras TIC innovadoras a escala global.²³² En su informe de 2010, “Accelerating the Transatlantic Innovation Economy” [acelerar la economía de la innovación transatlántica], el Transatlantic Business Dialogue (TABD) recomendó específicamente a la Comisión Europea y al gobierno de EE.UU. que “apoyasen la eliminación de restricciones de inversión” y “promoviesen la inversión privada en redes y servicios competitivos”.²³³

²³¹ Comisión Europea, Dirección General de Empresa e Industria, “joint statement on cooperation between the US Global Positioning System (GPS) and Europe’s planned Galileo space-based navigation system,” 30 de julio de 2010, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/satnav/galileo/files/2010_08_02_joint_statement_en.pdf (22 de marzo de 2013).

²³² Departamento de Estado de los EE.UU., “Annex 2: Transatlantic Economic Council – Sector Specific Statements,” <http://www.state.gov/p/eur/rls/or/153297.htm> (22 de marzo de 2013).

²³³ *Op. cit.*, TransAtlantic Business Council, “10 Innovation Policy Principles,” principio político 9.

En la edición 2006 de este trabajo, se apoyó el establecimiento de un Marco Regulador de Telecomunicaciones entre la UE y EE.UU. que se habría diseñado para promover una mayor cooperación entre la UE y EE.UU. a medida que se desarrollasen nuevas normas para los servicios de telecomunicaciones. En esta línea, el acuerdo de abril de 2011 entre la UE y EE.UU. sobre un conjunto de diez principios de telecomunicaciones comerciales no vinculantes, logrado bajo los auspicios del CET, es un paso importante en la dirección correcta.²³⁴ Este acuerdo hace que la creación de un marco de servicios de telecomunicaciones entre la UE y EE.UU. esté más cerca. Además, al aceptar estos principios, la UE y EE.UU. también “quieren cooperar con terceros países para aumentar la función normativa nacional y apoyar la expansión de redes y servicios TIC”.²³⁵ Los diez principios abordan las siguientes áreas:²³⁶

- Para conseguir la **transparencia** en el sector TIC, las partes del acuerdo deberán “garantizar que todas las leyes, normas, procedimientos y sentencias administrativas de aplicación general para el sector TIC y el comercio en los servicios TIC se publiquen o estén disponibles”.

²³⁴ Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos, “United States-European Union Trade Principles for Information and Communications Technology Services,” <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2011/april/united-states-european-union-trade-principles-inform> (22 de marzo de 2013).

²³⁵ El texto “Trade Principles for Information and Communication Technology Services” entre la UE y EE.UU. está disponible en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/april/tradoc_147780.pdf (22 de marzo de 2013).

²³⁶ *Ibíd.*

- Para asegurar la existencia de **redes abiertas**, las partes del acuerdo no deben “restringir la capacidad de los proveedores de ofrecer servicios de internet transfronterizos y tecnológicamente neutrales”. Para ello, el acuerdo también exhorta a la UE y EE.UU. a promover la interoperabilidad de las TIC.
- Tanto los clientes como los proveedores de servicios de otros países, de conformidad con el acuerdo, deberán poder disfrutar de los beneficios de los **flujos de información transfronterizos**, lo que incluye “la transferencia electrónica de información interna o transfronterizamente, el acceso a la información disponible al público o el acceso a la información propia almacenada en otros países”.
- No se debería exigir a los proveedores de servicios TIC que utilicen **infraestructura local** para operar en un lugar dado. Además, los proveedores nacionales de servicios TIC no deberían recibir un trato preferencial por parte de su gobierno, por ejemplo tener acceso a “infraestructura local, al espectro nacional o a recursos orbitales”.
- Para evitar crear un clima normativo hostil a la **propiedad extranjera**, las partes del acuerdo deberán proponerse eliminar las barreras a “la participación total extranjera en sus sectores TIC”.
- Para maximizar el **aprovechamiento del espectro**, la distribución comercial de este por el gobierno “deberá realizarse de forma objetiva, puntual, transparente y no discriminatoria, con el objetivo de fomentar la competencia e

innovación”. Siempre que sea posible, el espectro deberá gestionarse de acuerdo con las directrices del sector de radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT-R). La asignación del espectro terrestre se deberá realizar a través de subastas.

- Para evitar conflictos flagrantes de interés, **las autoridades normativas** que supervisan los sectores de servicios TIC deberán estar jurídicamente separados de los proveedores de servicios. Las decisiones normativas relativas a los proveedores de servicios TIC nacionales y extranjeros deberían hacerse de forma imparcial y todas las apelaciones legales en contra de dichas decisiones deberán ser públicas.
- Para obtener las **autorizaciones y licencias** necesarias para suministrar servicios de telecomunicaciones, solo se debería exigir al proveedor de servicios que notifique, no que obtenga un establecimiento legal. No debería existir ningún límite general al número de licencias que se pueden conceder a los proveedores de servicios, más que aquellos impuestos por la gama finita del espectro de frecuencias o aquellos que tienen que ver con cuestiones normativas muy concretas.
- Los gobiernos deben garantizar que los proveedores públicos de servicios TIC “tengan el derecho y la obligación de negociar y proveer **interconexión** en términos comerciales con otros proveedores para dar acceso a redes y servicios de telecomunicaciones disponibles al público”. Este principio coincide con las condiciones de acceso y utilización del Anexo sobre Telecomunicaciones del AGCS.

- Por medio de la **cooperación internacional**, las partes del acuerdo buscarán aumentar la cultura digital global y mitigar la brecha digital mundial.

La UE y EE.UU. también han buscado incorporar estos principios fundamentales en sus acuerdos con otras naciones. Es probable que una amplia adopción de los principios mencionados aumentase la difusión mundial de las tecnologías TIC y la competitividad de los sectores de telecomunicaciones tanto en la UE como en EE.UU.²³⁷ Neelie Kroes, vicepresidenta de la Comisión de la UE responsable de la Agenda Digital ha predicho que los principios comerciales para el sector TIC de la UE y EE.UU. “ayudarán a garantizar que las normas comerciales se usen como una herramienta eficaz para abrir los mercados TIC en todo el mundo en beneficio de todas las empresas y los consumidores”. Y el comisario europeo de Comercio, Karel de Gucht, declaró que los principios constituirían una demostración del “importante papel que el CET puede desempeñar para llevar las actividades de convergencia transatlántica a un nivel político más alto”.²³⁸

El 23 de abril de 2011, el TABD envió una carta de felicitación al comisario De Gucht y al vicesecretario de seguridad nacional para asuntos económicos internacionales, Michael Froman, sobre la importancia y las implicaciones comerciales de

²³⁷ *Op. cit.*, Departamento de Estado de los EE.UU., condiciones específicas por sector del CET.

²³⁸ Comisión Europea, Dirección General de Comercio, “EU and US agree trade-related information and communication technology principles to be promoted worldwide,” <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=697> (25 de marzo de 2013).

los principios de la UE y EE.UU. para los servicios TIC. Según la carta del TABD, la adopción de estos principios sirvió como “prueba de la intención [de la UE y EE.UU.] de proporcionar un liderazgo transatlántico capaz de integrar las economías [de la UE y EE.UU.] bilateralmente”. Al establecer un marco de cooperación “en un sector de innovación intensiva de la economía transatlántica” la UE y EE.UU. podrían “beneficiar a las empresas que compiten en este sector [y] a las empresas de la economía general que puedan aprovecharse de los efectos de multiplicación de la productividad que ofrecen los productos y servicios TIC”.

El desarrollo de los 10 principios comerciales entre la UE y EE.UU. para los servicios TIC claramente ha sido un avance, pero la UE y EE.UU. deben continuar con la reforma de sus marcos normativos para las telecomunicaciones con la idea de eliminar todas las barreras innecesarias en el comercio transatlántico. En ausencia de dichas reformas, el establecimiento de un mercado transatlántico de servicios de telecomunicaciones totalmente integrado y libre de barreras se verá obstaculizado a ambos lados del Atlántico debido a la divergencia de las normas, a estándares técnicos incompatibles y a una variedad de opacidades en las barreras nacionales para el acceso al mercado.²³⁹

²³⁹ Comisión Europea, 2004 *Report on US Barriers to Trade and Investment*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/february/tradoc_121929.pdf (25 de marzo de 2013); ECORYS, *Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment – An Economic Analysis*, 11 de diciembre de 2009, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/december/tradoc_145613.pdf (25 de marzo de 2013).

Servicios financieros

El mercado financiero transatlántico

En primer lugar, hay que reconocer que no es posible tener un mercado financiero transatlántico totalmente integrado y sin fisuras en el corto a medio plazo.²⁴⁰ Existen diversas barreras en el régimen transatlántico de servicios financieros que impiden la integración de los mercados de capitales de la UE y EE.UU.²⁴¹ La mayor parte de estos obstáculos normativos financieros son el resultado de la ausencia de reconocimiento mutuo *entre* las instituciones financieras de la UE y EE.UU., así como a una falta de convergencia normativa *entre* los Estados miembros de la UE. Dichas barreras incluyen:

- Requisitos de registro a los bancos extranjeros que operan dentro de EE.UU. y que ofrecen servicios de custodia global y similares directamente a los inversores estadounidenses.
- Requisitos del Código Tributario para las declaraciones fiscales de las sociedades extranjeras que operan dentro de EE.UU.
- Normativas de los Estados miembros de la UE para las instituciones no europeas de servicios financieros que operan dentro de la UE.

²⁴⁰ *Op. cit.*, Karel Lannoo, “A Transatlantic Financial Market?”, en Hamilton and Quinlan, *Deep Integration*.

²⁴¹ *Op. cit.*, ECORYS, *Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment*.

- Requisitos de la Ley de Patriotas de EE.UU. (Patriot Act) para los bancos corresponsales de EE.UU. que mantienen registros relacionados con bancos extranjeros con cuentas corresponsales en EE.UU.

Como han señalado Daniel S. Hamilton y Joseph P. Quinlan,²⁴² los sistemas financieros de la UE y de EE.UU. tienen diferencias estructurales entre ellos: en la UE predomina el sistema bancario mientras que en EE.UU. lo que domina es el sistema de mercado. Estos dos sistemas son fundamentalmente diferentes. El sistema de la UE se caracteriza por un mercado bancario altamente desarrollado, y un mercado de valores y bonos mucho menos desarrollado,²⁴³ mientras que en EE.UU. se da el caso contrario.²⁴⁴ A pesar de que las diferen-

²⁴² *Op. cit.*, Hamilton y Quinlan, *Deep Integration*.

²⁴³ El sistema bancario universal ha sido el dominante en la UE. El programa de la UE de 1992 para la liberalización del mercado financiero no promovió la titulación de la deuda, lo que provocó el subdesarrollo de los mercados financieros. Además, el marco normativo variaba de un país a otro. Para poder consolidar los beneficios de la unión económica y monetaria, la UE aprobó un nuevo sistema de elaboración de leyes financieras y cooperación supervisora de conformidad con los principios del Plan de Acción de Servicios Financieros (PASF) y, subsiguientemente, las recomendaciones del informe Lamfalussy de 2002. A mediados de 2004, entró en vigor un nuevo marco regulador para la emisión de valores en los mercados de capitales (la Directiva del Folleto), para las normas sobre la divulgación en el mercado (la Directiva sobre la Transparencia), para abordar el tráfico de información privilegiada y la manipulación del mercado (la Directiva sobre el Abuso del Mercado), y para realizar transacciones de valores (la Directiva sobre Mercados de Instrumentos Financieros). Estas directivas han conducido gradualmente al desarrollo en la UE de un sistema financiero más basado en el mercado.

²⁴⁴ En EE.UU., la Ley Glass-Steagall de 1933 separó la banca comercial de la banca de inversión. Asimismo, la Ley de Valores de 1933 fijó las bases del sistema financiero de mercado estadounidense como se conoce hoy en día. Dicha legislación promovió la competencia entre intermediarios, lo que condujo a la creación de la industria financiera más competitiva del mundo. La competencia en EE.UU. entre la banca comercial, la banca de inversión y los agentes de bolsa favoreció un proceso de desintermediación y titulación.

cias entre el sistema financiero de la UE y el de EE.UU. son principalmente el resultado de divergencias normativas, es importante no pasar por alto otras causas. El principio de ventaja comparativa podría estar operando en algunos entornos normativos, que siempre varían de un país a otro. Sin embargo, las estructuras diferentes son perfectamente compatibles en un mercado integrado. Lo que debería preocupar a los formuladores de las políticas, entonces, son las barreras de mercado y la desintegración de mercado. El nivel actual de fragmentación del mercado de capitales tiene un efecto adverso sobre los mercados de la deuda y de valores, obstaculiza la competitividad en la industria de servicios financieros, reduce la transparencia de la calificación crediticia y limita el acceso a la financiación en los mercados.

Por su parte, los mercados financieros de Europa, *aún* presentan una gran fragmentación: la consolidación solo existe a nivel nacional; es necesario que la Comisión Europea, la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) y las diversas autoridades nacionales de servicios financieros se comuniquen y negocien con una sola voz. Asimismo, la aplicación y el cumplimiento consistente y fiable de la legislación y los reglamentos de los mercados de valores en los 27 Estados miembros es una condición necesaria para la convergencia normativa de los sistemas financieros de la UE y EE.UU. Por parte de EE.UU., se requiere que las autoridades reguladoras y supervisoras sean más consistentes entre ellas.

Los beneficios de un mercado financiero transatlántico integrado, que *ciertamente puede* ser establecido en el largo

plazo, serían sustanciales.²⁴⁵ Diferentes estudios han calculado que la integración transatlántica total de los mercados financieros podría conducir a una reducción del 9% en los costes de capitales para las empresas que cotizan en bolsa. Además, una mayor competencia entre estructuras comerciales más eficientes y automatizadas por parte de la UE, y una industria de corretaje más competitiva por parte de EE.UU., reduciría los costes de transacción en un 60% y aumentaría el volumen de comercio en casi un 50%. Una mayor cooperación e integración transatlántica también fomentaría una mayor competitividad en la industria de servicios financieros de la UE, que va muy por detrás de la de EE.UU.

La reducción de la divergencia normativa financiera

En febrero de 2008, el expresidente de la Comisión de Bolsa y Valores (SEC) de EE.UU., Christopher Cox, y el excomisario de Mercado Interior y Servicios, Charlie McCreevy, se reunieron para negociar un marco para una futura cooperación normativa en materia financiera entre la UE y EE.UU. En su declaración conjunta sobre la reunión, el presidente Cox y el entonces comisario McCreevy resaltaron la importancia del reconocimiento mutuo como piedra angular de la cooperación transatlántica financiera:

EE.UU. y la UE, que comprenden el 70% de los mercados de capitales del mundo, tienen un interés común en desarrollar un enfoque de cooperación para reducir la fricción normativa y aumentar el acceso del inversor a las oportunidades de diversificación de la inversión y al aumento de su protección. El concepto de reconocimiento mutuo

²⁴⁵ Benn Steil, *Building a Transatlantic Securities Market*, International Securities Market Association, 2002, pp. 15-34, <http://www.cfr.org/world/building-transatlantic-securities-market/p8282> (26 de marzo de 2013).

ofrece una esperanza significativa como medio para proteger mejor a los inversores, fomentar la formación de capital y mantener mercados transatlánticos de valores justos, ordenados y eficientes.²⁴⁶

En diciembre de 2008, junio de 2009 y octubre de 2009, el Diálogo Regulador sobre los Mercados Financieros UE-EE.UU (FMRD)²⁴⁷ se reunió para identificar los problemas de regulación financiera más urgentes de ambos socios atlánticos y para debatir estrategias para la implantación de nuevas políticas reguladoras en materia financiera.²⁴⁸ Los asuntos debatidos durante la reunión del FMRD actualmente representan los obstáculos más relevantes para el establecimiento de un mercado transatlántico financiero libre de barreras:

- **Supervisión / capital / test de estrés** – Es especialmente necesario abordar el riesgo sistémico y los requisitos mínimos de capital de la banca. Tanto la UE como EE.UU. han acordado colaborar en la reforma de sus normativas financieras de acuerdo con las recomendaciones de Basilea II²⁴⁹

²⁴⁶ Comunicado de prensa de la Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos, "Statement of the European Commission and the US Securities and Exchange Commission on Mutual Recognition in Securities Markets," 1 de febrero de 2008, <http://www.sec.gov/news/press/2008/2008-9.htm> (26 de marzo de 2013).

²⁴⁷ Los objetivos generales del Diálogo Regulador sobre los Mercados Financieros UE-EE.UU. se pueden consultar en http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/general/eu-us-dialogue-report-state-of-play_en.pdf (26 de marzo de 2013).

²⁴⁸ Departamento de Estado de los EE.UU., "Framework for Promoting Transatlantic Economic Integration, Annex VI: Financial Markets", <http://www.state.gov/p/eur/rt/eu/tec/131908.htm> (26 de marzo de 2013).

²⁴⁹ La convergencia internacional de medidas y normas de capital. Marco revisado, más conocido como Basilea II, es un conjunto de condiciones relacionadas con los requisitos de capital de la banca. Las directivas de la UE sobre requisitos de capital, aprobadas en 2006, adoptaron las condiciones de Basilea II como parte de la legislación de la UE.

sobre el capital, la gestión de la liquidez, la gestión del riesgo y el apalancamiento. Tanto la UE como EE.UU. han compartido también información sobre tests de estrés. En septiembre de 2010, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea acordó aprobar “un aumento mundial de los requisitos mínimos de capital” en respuesta a la crisis financiera global de 2008. El nuevo acuerdo dio comienzo, en la práctica, a Basilea III.²⁵⁰

- **Agencias de calificación crediticia** – Ya que las agencias de calificación crediticia desempeñan un papel esencial en los mercados de valores y en los mercados bancarios internacionales, resulta esencial reformar la forma en que las agencias de calificación crediticia están reguladas y supervisadas. Tanto la UE como EE.UU. han acordado que el reconocimiento mutuo y las condiciones de refrendo de las agencias de calificación crediticia (incluidas las agencias de calificación crediticia de terceros países) deberán seguir un enfoque basado en los resultados en lugar de un enfoque basado en la duplicación exacta de normas.
- **Derivados** – Para reducir el riesgo de inestabilidad financiera mundial, se necesitan tres reformas concretas: informar de todos los derivados OTC a los Registros de Operaciones, utilizando las contrapartes centrales para compensar todos los contratos normalizados, y recurriendo a plataformas electró-

²⁵⁰ El Banco de Pagos Internacionales, “Group of Governors and Heads of Supervision announces higher global minimum capital standards,” 12 de septiembre de 2010, <http://www.bis.org/press/p100912.pdf> (26 de marzo de 2013).

nicas para negociar los contratos normalizados siempre que sea posible. En esta línea, la UE y EE.UU. también deberían proponerse aprobar un acuerdo de reconocimiento mutuo de las normas para la cotización. Esto permitiría a la UE y EE.UU. tratar sus normas para la cotización y la retirada de la cotización respectivas como equivalentes a sus propias normas. Después de establecer firmemente un reconocimiento mutuo de este tipo, la UE y EE.UU. deberían tratar de encontrar un acuerdo definitivo sobre la convergencia de sus normas de cotización. La UE ya ha realizado algún avance en este sentido a través de sus Directivas sobre el Folleto y la Transparencia.²⁵¹

- **Fondos de inversión libre / fondos de inversión alternativos** – Aumentar los requisitos de supervisión y operación de los fondos de inversión libre y otros fondos de inversión alternativos parece ser la forma más viable de mejorar las prácticas de gestión del riesgo de estos grandes fondos. En este sentido, los requisitos de registro, publicación e información de los gestores de los fondos de inversión libre se han propuesto como reformas necesarias.

²⁵¹ Directiva de “modificación” de la UE, “por la que se modifican la Directiva 2003/71/CE sobre el folleto que debe publicarse en caso de oferta pública o admisión a cotización de valores [la Directiva sobre el Folleto] y la Directiva 2004/109/CE sobre la armonización de los requisitos de transparencia relativos a la información sobre los emisores cuyos valores se admiten a negociación en un mercado regulado [la Directiva sobre Transparencia]”, 24 de noviembre de 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:327:0001:0012:ES:PDF> (26 de marzo de 2013).

- **Contabilidad** – La meta es acabar de implantar un conjunto de normas contables válidas (véase sección anterior sobre “Gobierno corporativo y normas contables”). Con este fin, el International Accounting Standards Board (IASB) y el Financial Accounting Standards Board (FASB) han desarrollado normas comunes y ya están cerca de conseguir la convergencia de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) –utilizadas por la Unión Europea y varios países– y los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (PCGA), utilizados por EE.UU. En abril de 2011, el IASB y el FASB publicaron un informe que detallaba su progreso hacia la convergencia total de sus normas, con especial atención a completar la contabilidad de los instrumentos financieros, el reconocimiento de ingresos y la alineación de las normas contables de las entidades de seguros internacionales y de EE.UU.²⁵² Se espera completar la convergencia entre la segunda mitad de 2011 y la primera mitad de 2012.
- **Auditoría** – El objetivo es establecer la confianza mutua entre los organismos de supervisión de auditoría, lo que les permitiría compartir información y confiar en las inspecciones y resultados del otro. Esto, a efectos prácticos, establecería el reconocimiento mutuo de normas de supervisión de auditoría entre la UE y EE.UU. En línea con esta meta, los formuladores de las políticas tanto en la UE como en EE.UU. han dado los pasos correctos en estos años. En 2007, el

²⁵² Comunicado de prensa del FASB, “IASB and FASB Report Substantial Progress towards Completion of Convergence Program,” 21 de abril de 2011, http://www.fasb.org/cs/ContentServer?site=FASB&c=FASBContent_C&pagename=FA SB%2FFASBContent_C%2FNewsPage&cid=1176158460171 (26 de marzo de 2013).

Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB), publicó una propuesta que articulaba “los criterios esenciales que, de cumplirse”, le permitirían “aumentar su nivel de confianza en sistemas de supervisión no estadounidenses siempre que fuera posible” y así “desplazarse hacia la confianza total en los sistemas de inspección de entidades cualificadas de supervisión no estadounidenses”.²⁵³ Durante el segundo semestre de 2009, la Comisión Europea celebró consultas públicas sobre la aprobación de normas de auditoría internacionales.²⁵⁴ En enero de 2011, la Comisión Europea aprobó una decisión que reconocía la equivalencia mutua entre los sistemas de supervisión de auditoría de los Estados miembros de la UE y los de otros diez países, entre ellos EE.UU.²⁵⁵ El reconocimiento mutuo de las normas de supervisión de auditoría de la UE y de EE.UU. también ayudaría a normalizar y mejorar los principios de gobierno corporativo en el Atlántico, lo que aumentaría el nivel de confianza de las corporaciones transatlánticas.

²⁵³ Public Accounting Oversight Board, “Request for Public Comment on Proposed Policy Statement: Guidance Regarding Implementation of PCAOB Rule 4012,” 5 de diciembre de 2007, http://pcaobus.org/Inspections/Documents/2007_12-05_release_2007-011.pdf (26 de marzo de 2013); comunicado de prensa del PCAOB, “PCAOB Announces Roundtable Discussion Regarding Reliance Proposal,” 14 de mayo de 2008, http://pcaobus.org/News/Releases/Pages/05142008_PCAOBAnnouncesRoundtable.aspx (26 de marzo de 2013).

²⁵⁴ Comisión Europea, “Consultation on the adoption of International Standards on Auditing,” http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2009/isa_en.htm (26 de marzo de 2013).

²⁵⁵ Decisión de la Comisión Europea “sobre la equivalencia de los sistemas de supervisión pública, control de calidad, investigación y sanciones que aplican algunos terceros países a los auditores y sociedades de auditoría”, 19 de enero de 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32011D0030:ES:NOT> (26 de marzo de 2013).

- **Seguros** – Se han dado pasos positivos hacia la convergencia del sector de los seguros de Europa. En noviembre de 2009, la UE aprobó la Directiva Solvencia II²⁵⁶ que, según la Financial Services Authority del Reino Unido, establecía “requisitos para toda la UE más exigentes en la gestión del riesgo y la adecuación del capital de las entidades de seguros con el objetivo de aumentar la protección de los asegurados”.²⁵⁷ A través de estas reformas, se espera que Solvencia II “facilite que empresas y grupos puedan hacer negocios en toda la Unión Europea”, ya que reemplaza “los actuales y dispares requisitos de solvencia locales [...] por requisitos más consistentes”. La UE y EE.UU. también han celebrado conversaciones sobre las condiciones de Solvencia II referentes a terceros países, como el Artículo 172, que estipula que la Comisión Europea especificará “los criterios para evaluar si el régimen de solvencia que un tercer país aplica a las actividades de reaseguro de empresas cuando el domicilio social radique en ese tercer país es equivalente” a los requisitos de la UE establecidos en Solvencia II.²⁵⁸ Todos los Estados miembros deberán haber implantado la totalidad de la Directiva de Solvencia II para 2013. Desde 2008, EE.UU. también ha modernizado su marco regulador sobre la solvencia de las instituciones aseguradoras con la Iniciativa de Mo-

²⁵⁶ Directiva de la EU, “sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II)”, 25 de noviembre de 2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:335:0001:0155:es:PDF> (26 de marzo de 2013).

²⁵⁷ Financial Services Authority, *Delivering Solvency II*, April de 2011, http://www.fsa.gov.uk/pubs/international/conference_document_solvency.pdf (26 de marzo de 2013).

²⁵⁸ *Op. cit.*, Directiva de la UE “Solvencia II,” Artículo 172.

dernización de la Solvencia (SMI) aplicada por la National Association of Insurance Commissioners (NAIC) de EE.UU. En marzo de 2011, la NAIC de EE.UU. y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ) celebraron sesiones formales para debatir las normativas internacionales sobre seguros.²⁵⁹ Con anterioridad, en julio de 2010, EE.UU. había aprobado la Ley de Reforma de Wall Street y Protección al Consumidor Dodd-Frank. El Título V de la Ley establece que la función de la Federal Insurance Office (FIO) es “asesorar al Secretario [del Tesoro] sobre las grandes cuestiones nacionales y prudenciales de políticas de seguros internacionales”.²⁶⁰ La FIO también es responsable de “coordinar los esfuerzos federales y desarrollar las políticas federales sobre aspectos prudenciales en materia de seguros internacionales, entre ellos representar a los Estados Unidos, cuando así se requiera, en la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros”. En cuestiones nacionales, la FIO se encarga de garantizar que las leyes de seguros de los estados individuales de EE.UU. sean consistentes con las políticas federales de EE.UU. sobre acuerdos comerciales internacionales.

²⁵⁹ Comunicado de prensa de NAIC, “State Insurance Regulators Engage in Transatlantic Dialogue,” 4 de marzo de 2011, http://www.naic.org/Releases/2011_docs/state_regulators_engage_in_transatlantic_dialogue.htm (26 de marzo de 2013).

²⁶⁰ Congreso de los EE.UU. nº 111, “H.R.4173, Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act”, firmada como ley el 20 de julio de 2010, <http://www.opencongress.org/bill/111-h4173/show>, (26 de marzo de 2013); el texto del Título V de la Ley Dodd-Frank está disponible en <http://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf> (26 de marzo de 2013); más información sobre la US Federal Insurance Office en <http://www.treasury.gov/initiatives/wsr/Documents/FAQs%20-%20Federal%20Insurance%20Office%20-%20December%202010.pdf> (26 de marzo de 2013).

- **Proteccionismo** – El compromiso de oponerse a las políticas comerciales proteccionistas de forma bilateral y multilateral fue reafirmado por la UE y EE.UU. durante las conversaciones del FMRD. Anteriormente, durante una reunión de la Mesa Redonda de Servicios Financieros en abril de 2009, el entonces director general del Mercado Interno y Servicios para la Comisión Europea, Jorgen Holmquist, describió el FMRD como “una herramienta esencial para manejar la consecuencia más peligrosa de la crisis [financiera], en concreto el creciente riesgo del proteccionismo”.²⁶¹ En la Cumbre UE-EE.UU. de noviembre de 2010, los líderes de ambas regiones subrayaron su “compromiso de rechazar el proteccionismo como respuesta a los desafíos a los que se enfrentan sus economías”.²⁶²

Es evidente que el pilar de cualquier proyecto que pretenda aumentar la cooperación financiera transatlántica deberá ser “el reconocimiento mutuo de la equivalencia”.²⁶³ El FMRD debería

²⁶¹ Se puede consultar un extracto de las declaraciones de Holmquist en http://ec.europa.eu/internal_market/speeches/docs/2009/090401-jh-financial-services-round-table-speech.pdf (26 de marzo de 2013).

²⁶² El texto de la declaración conjunta de la Cumbre UE-EE.UU. de 2010 se puede consultar en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/117897.pdf (26 de marzo de 2013).

²⁶³ Durante una conferencia celebrada el 20 de mayo de 2005 en Nueva York sobre “la integración de los mercados financieros de Europa y la cooperación internacional”, el Excomisario Europeo de Mercado Interior y Servicios, Charlie McGreevy, hizo las siguientes declaraciones en el cierre: “La meta debe ser el reconocimiento mutuo de la equivalencia. También se puede llamar el principio del país de origen. Si se acepta el sistema del otro como equivalente desaparecen las duplicidades. Así se puede operar en el otro país según las normas de tu país de origen”. Hasta ahora no hay consenso sobre la terminología: las autoridades de la UE utilizan el término “reconocimiento mutuo”, mientras que las de EE.UU. prefieren el término “equivalencia”.

aumentar las actividades que desempeña en este momento para poder promover un mercado de capitales transatlántico más profundo y abierto. Un punto fundamental de la agenda de la FMRD debe ser aumentar los mecanismos de cooperación entre la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) y la Comisión del Mercado de Valores de Estados Unidos (SEC). Deben desaparecer las competencias difusas y las posiciones incoherentes en cuanto a las medidas de las autoridades reguladoras y supervisoras de la UE y EE.UU. Es fundamental que se produzca una mayor cooperación entre la UE y EE.UU. sobre la regulación y supervisión de los valores y de la banca. En esta línea, la reunión de alto nivel de noviembre de 2010 entre el (ya extinto) Comité de Responsables Europeos de Reglamentación de Valores (CERV) y la SEC representó un paso adelante. Durante la reunión de 2010, la SEC y el CERV discutieron “las implicaciones transfronterizas de los esfuerzos europeos y estadounidenses” para articular “nuevas normas de amplio alcance diseñadas para abordar los problemas normativos aparecidos durante la reciente crisis financiera”.²⁶⁴ La SEC y el CERV también anunciaron su intención de continuar con la realización de debates periódicos y cooperar en todo lo relacionado con los conflictos normativos y la implantación de nuevas normas financieras. Como la AEVM reemplazó al CERV en enero de 2011, es lógico pensar que la nueva AEVM también heredará y continuará con el desarrollo de muchas de las iniciativas de cooperación que anteriormente habían caído dentro del ámbito del CERV.

²⁶⁴ Comunicado de prensa de la SEC de EE.UU., “SEC and CESR Members Announce Efforts to Continue Close Cooperation as National Securities Regulators Implement New Regulatory Reform Initiatives”, 16 de noviembre de 2010, <http://www.sec.gov/news/press/2010/2010-222.htm> (1 de abril de 2013).

Asimismo, la FMRD debería continuar trabajando en coordinación con el CET para evitar que se produzcan divergencias excesivas en el régimen regulador tras la crisis financiera, y así impedir el aumento de barreras financieras normativas en general.²⁶⁵ Debido a lo interconectado de los mercados financieros transatlánticos, y el hecho concomitante de que los cambios normativos en un lado del Atlántico suelen tener un efecto significativo en el otro lado, la creación del nuevo régimen internacional normativo en materia financiera requerirá un mayor grado de coordinación transatlántica.

El CET, en concreto, está en una posición ideal para guiar a los formuladores de las políticas de ambas regiones en su trabajo por la eliminación de barreras reguladoras financieras necesarias entre la UE y EE.UU. El CET tiene credibilidad para realizar valoraciones de impacto y estudiar áreas potenciales donde se podrían adoptar acuerdos de reconocimiento mutuo; estas áreas incluyen normativas sobre valores; reglamentación de fondos especulativos y capital riesgo, márgenes de solvencia de la suscripción de seguros, requisitos de suscripción de las aseguradoras, normas de auditoría, cumplimiento de requisitos de capital, y normativas de las agencias de calificación crediticia.²⁶⁶ El CET también disfruta de la legitimidad y la influencia institucional necesaria para forjar relaciones duraderas de cooperación entre el Presidente de los EE.UU., la Comisión Europea, el Congreso de los EE.UU. y el Parlamento Europeo.

²⁶⁵ The Atlantic Council and the Bertelsmann Foundation, *Resetting the Trans-Atlantic Economic Council: A Blueprint*, octubre de 2009, <http://www.acus.org/publication/resetting-transatlantic-economic-council> (1 de abril de 2013).

²⁶⁶ *Ibíd.*

En cuanto a las barreras bilaterales a la inversión, la UE y EE.UU. deberían buscar coordinar sus esfuerzos para reducir las barreras reguladoras a la inversión transatlántica existentes en la actualidad. Con este fin, el Marco Económico Transatlántico creó en abril de 2007 el Diálogo de Inversión UE-EE.UU.²⁶⁷ La Declaración de Inversión Abierta, redactada por el Diálogo de Inversión y adoptada por el CET en mayo de 2008, demuestra el compromiso de la UE y EE.UU. de “promover el libre flujo de la inversión y el papel crítico que esta desempeña en el fortalecimiento de la economía transatlántica y del mundo”.²⁶⁸ El Diálogo de Inversión también ha generado información útil para ambos socios transatlánticos sobre el compromiso con terceros países; por ejemplo, el Diálogo ha preparado una matriz de barreras a la inversión extranjera directa en China.²⁶⁹

En un informe sobre políticas de 2010, el Diálogo Empresarial Transatlántico (TABD) recomendó al “gobierno de EE.UU. y a la Comisión Europea centrarse en la resolución de todas las barreras de inversión que quedan a través del Diálogo de Inversión Transatlántico”.²⁷⁰ Según el TABD, la meta última de la cooperación entre la UE y EE.UU. en este tema debería ser “la eliminación de todas las barreras a la inversión”, inclusive

²⁶⁷ Departamento de Estado de los EE.UU., “Framework for Promoting Transatlantic Economic Integration, Annex IV: Investment,” <http://www.state.gov/p/eur/rt/eu/tec/131911.htm> (1 de abril de 2013).

²⁶⁸ El texto de la Declaración de Inversión Abierta está disponible en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/may/tradoc_138822.pdf (1 de abril de 2013).

²⁶⁹ *Op. cit.*, *Resetting the Trans-Atlantic Economic Council*, p. 8.

²⁷⁰ *Op. cit.*, *TransAtlantic Business Dialogue*, “10 Innovation Policy Principles,” principio de políticas 1.

las restricciones a la inversión extranjera directa, “y acordar un protocolo transatlántico conjunto para lograr que la excepción por seguridad nacional se estreche”. Con el fin de poder continuar “proporcionando la seguridad necesaria a los inversores”, los formuladores de las políticas de la UE y EE.UU. deben continuar mostrando “el compromiso de mantener políticas de inversión no discriminatorias, evitar nuevas restricciones y luchar por eliminar las barreras existentes”.

Los diálogos de cooperación financiera deberían convertirse, de esta forma, en una característica permanente de la relación transatlántica. Los diálogos de cooperación sobre regulación financiera entre la UE y EE.UU. son esenciales para el desarrollo de un mercado financiero transatlántico libre de barreras porque, como explicó el consejero delegado del Centre for European Policy Studies, Karel Lannoo, sirven para “identificar conflictos potenciales en los enfoques normativos de ambos lados del Atlántico y para debatir cuestiones de interés mutuo”.²⁷¹ Asimismo, Lannoo ha escrito que el diálogo regular entre la UE y EE.UU. sobre cooperación reguladora financiera podría, de tener éxito, servir como “modelo para otras áreas de cooperación comercial transatlántica o bilateral”. Por ello, entre otras razones, los diálogos entre la UE y EE.UU. deben centrarse en un amplio conjunto de cuestiones de mercado financiero y profundizar gradualmente la cooperación y el reconocimiento mutuo entre instituciones como la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM), la Autoridad Europea Bancaria (AEB), el Comité Eu-

²⁷¹ Karel Lannoo, “A Transatlantic Financial Market?”

ropeo de Supervisores de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ),²⁷² por un lado, y la Junta de la Reserva Federal, la Oficina Federal de Seguros del Tesoro (FIO) y la Comisión de Bolsa y Valores (SEC) de EE.UU., por la otra.

El CET, por su parte, debería concentrarse en jugar un papel más decisivo durante el proceso legislativo de la UE y EE.UU. a través de la comunicación de información vital sobre el impacto de las normas previstas al Parlamento de la UE, a los parlamentos de los Estados miembros de la UE y al Congreso de los EE.UU. Estos intercambios de información ayudarían a evitar que se aprueben normas que puedan entorpecer el flujo de capitales en el área transatlántica, con la excepción general de normas relacionadas con la seguridad nacional. Sin embargo, se debe señalar, que *incluso* las normas relacionadas con la seguridad nacional pueden, si se manejan correctamente, conducir a una mayor cooperación transatlántica. La naturaleza indivisible y desnacionalizada de las amenazas terroristas, por ejemplo, hace que la cooperación financiera inteligente y específicamente definida entre la UE y EE.UU. esté entre las formas más eficaces de que ambas regiones aumenten su seguridad. En junio de 2010, la UE y EE.UU. formalizaron su cooperación financiera anti-terrorista mediante la celebración de un “acuerdo [...] relativo al tratamiento y la transferencia de datos de mensajería financiera” obtenidos a través del “Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo (PSFT) de

²⁷² La AEVM, la AEB y el AESPJ juntos conforman las tres Autoridades Europeas de Supervisión.

EE.UU.”²⁷³ A pesar de que el PSFT ha permitido al Departamento del Tesoro de EE.UU. “identificar, seguir y perseguir a sospechosos de terrorismo y a sus proveedores financieros” desde 2001²⁷⁴, el nuevo acuerdo entre la UE y EE.UU. autoriza al Departamento del Tesoro de los EE.UU. a “recibir datos de mensajería financiera almacenados en la UE con el fin de permitir búsquedas específicas en las investigaciones antiterroristas, al tiempo que se garantiza un grado adecuado de protección de datos”. Por lo tanto, más que abrir una brecha entre ambas regiones, las prioridades de seguridad nacional deberían representar una clara oportunidad para que la UE y EE.UU. logran una cooperación financiera más cercana.

En última instancia, si los formuladores de las políticas de la UE y EE.UU. quieren eliminar la mayor parte de las barreras reguladoras transatlánticas del sector de los servicios financieros, deben llegar a entender que los regímenes reguladores financieros existentes en ambas regiones son parte constitutiva de un todo mayor e interdependiente; es decir, los formuladores de las políticas de la UE y EE.UU. no deben

²⁷³ Consejo Europeo, “Declaraciones que se adoptarán junto con el Acuerdo sobre el Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo (PSFT)”, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/10/st11/st11350-re02.es10.pdf> (1 de abril de 2013); comunicado de prensa del Consejo Europeo, “celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América relativo al tratamiento y la transferencia de datos de mensajería financiera de la Unión Europea a los Estados Unidos a efectos del Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo” 28 de junio de 2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/115518.pdf (1 de abril de 2013).

²⁷⁴ Para más información sobre el Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo, por favor visite http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/111559.pdf (1 de abril de 2013).

olvidar en ningún momento que la reforma reguladora en *un área de una de las dos regiones* del Atlántico probablemente precipitará la necesidad de acometer reformas reguladoras en *otras áreas a ambos* lados del Atlántico. La planeada convergencia de las NIIF europeas y los PCGA estadounidenses, por ejemplo, conducirá con el tiempo, a la adopción de un único conjunto de normas transatlánticas de información financiera y, por lo tanto, probablemente dará como resultado un aumento de los flujos de inversión entre la UE y EE.UU. A su vez, estos mayores flujos de inversión aumentarían la necesidad de que los operadores financieros a ambos lados del Atlántico tengan un igual acceso a las plataformas electrónicas de negociación y a los mercados de capitales de cualquiera de las dos regiones. A su vez, esta mayor necesidad de un acceso en igualdad de condiciones inducirá a la UE y a EE.UU. a aproximarse a la total liberalización del mercado financiero transatlántico.

La crisis financiera

Al abordar la precipitación de la reciente crisis financiera, los formuladores de las políticas se arriesgan a implantar medidas excesivamente reguladoras en el sector bancario, lo que obstaculiza su potencial para estimular el crecimiento.²⁷⁵ Es casi indudable que responder a la crisis con medidas excesivamente reguladoras conduciría a la creación de nuevas e imprevistas oportunidades de arbitraje regulador y, además, crearía más in-

²⁷⁵ Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), *La reforma del sistema financiero internacional. Una propuesta con las lecciones de la crisis*, 2009, http://www.fundacionfaes.org/record_file/filename/3035/La_reforma_del_sistema_financiero_internacional.pdf (1 de abril de 2013).

centivos para eludir dichas regulaciones. Se deben adoptar reformas reguladoras financieras sobre la base de un enfoque moderno y basado en los resultados que evite fomentar una “carrera reguladora” ciega contra los mercados.

Para empezar, la reforma reguladora debería centrarse en dilucidar formas más inteligentes de controlar el riesgo sistémico. La regulación financiera actual se centra casi exclusivamente en el estado de solvencia concreto de cada institución financiera, pero no aborda adecuadamente las interrelaciones *entre* instituciones financieras ni valora las externalidades a las que queda expuesto el *conjunto* del sistema por dichas instituciones. Como consecuencia, se puede acumular un riesgo sistémico excesivo sin que nadie se percate de ello.

Para tratar eficazmente esta cuestión, la UE y EE.UU. deberían tratar de establecer un nuevo *pilar macroprudencial* de requisitos mínimos de capital dentro del régimen actualmente vigente de estatus de solvencia. Los requisitos de capital de un pilar macroprudencial de este tipo, se establecerían en proporción con la contribución marginal de una institución financiera dado al riesgo sistémico global. La contribución al riesgo sistémico de una institución financiera en concreto sería la base sobre la que determinar la importancia sistémica de dicha institución.

Bajo este régimen regulador, todas las instituciones financieras que participen en actividades que contribuyan significativamente a un aumento del riesgo sistémico financiero, es decir, aquellas con un alto grado de importancia sistémica,

estarían sujetas, de acuerdo con su contribución al riesgo, al nuevo pilar macroprudencial. Establecer la importancia sistémica de una institución financiera en concreto también sería muy importante para diseñar planes de rescate contingentes y asignar recursos de supervisión. La implantación coordinada internacional de un mecanismo de garantía contra las crisis sistémicas sería especialmente importante para la UE; dicho mecanismo ayudaría a la UE a avanzar decididamente hacia la creación de un mercado financiero único, lo que aumentaría las ventajas económicas de tener una moneda única.

Mejorar la calidad y la capacidad reguladora de las agencias de calificación crediticia también es fundamental para reducir y gestionar el riesgo sistémico. Los métodos actuales de calificación crediticia de las agencias nunca fueron diseñados para detectar aumentos del riesgo sistémico. Reformar las agencias de calificación crediticia proporcionándoles las herramientas y la metodología necesarias para abordar el riesgo sistémico mejoraría enormemente el régimen regulador financiero global y, además, desacreditaría el argumento a favor de la regulación excesiva. Por ejemplo, las agencias crediticias se podrían reformar de forma que calculasen los requisitos mínimos de capital de instituciones financieras concretas de acuerdo con el pilar macroprudencial antes mencionado. *Mutatis mutandis*, este mismo principio se podría aplicar a los modelos de gestión y monitorización del riesgo de los supervisores públicos o incluso de las propias instituciones financieras.

Al reformar el sistema financiero global, los formuladores de las políticas de la UE y EE.UU. también deberían tener como ob-

jetivo reducir los efectos procíclicos de regular el capital. Esto supone reforzar el valor informativo de las cifras contables manteniendo normas de valoración uniformes y consistentes a lo largo de todo un ciclo. En 2000, España instituyó un Programa de normativas anticíclicas pioneras que redujo con éxito el impacto de la crisis financiera en dicho país. El programa español expone claramente la necesidad de instaurar programas reguladores internacionales que impongan requisitos mínimos de capital estrictos durante los periodos de auge económico y requisitos mínimos de capital poco severos durante los periodos de descalabro financiero. En este sentido, el establecimiento de normas internacionales válidas para los requisitos de capital sería un paso en la dirección adecuada. Las regulaciones diseñadas por el Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria en cuanto a los requisitos mínimos de capital (Basilea II y III) actualmente representan el mejor modelo para la adopción de normas de este tipo.

Los formuladores de las políticas también deberían tratar de diseñar normas de gobierno corporativo más eficaces e introducir incentivos a largo plazo en los planes de remuneración de los altos directivos. En esta línea, los formuladores de las políticas no deben olvidar que un exceso regulatorio y los límites cuantitativos en los paquetes de remuneración pueden crear incentivos para que los ejecutivos traten de sortearlos o, si no, de trasladarse a sectores que ofrezcan paquetes de remuneración más opacos. Por lo tanto, imponer un exceso de regulaciones y límites cuantitativos en los paquetes de remuneración, probablemente disminuirá, en lugar de acrecentar, la transparencia en el gobierno corporativo.

El aumento del proteccionismo transatlántico y la divergencia reguladora y, de ahí, de las barreras que obstruyen los flujos de comercio e inversión entre la UE y EE.UU., no tienen por qué ser el resultado lógico e inevitable de la crisis financiera actual. Al contrario, la crisis financiera puede representar una razón especialmente convincente para que la UE y EE.UU. establezcan principios y normas comunes en la industria de los servicios financieros. Si aparece el tipo correcto de liderazgo político y se implantan reformas reguladoras sensatas, puede que la crisis financiera se llegue a considerar como el catalizador más influyente para la convergencia financiera transatlántica en la historia reciente.

Servicios de aviación

La industria del transporte aéreo es un componente clave de la integración transatlántica de mercado y del comercio internacional.²⁷⁶ Junto con el transporte marítimo, el sector de la aviación tiene máxima importancia estratégica para la UE y EE.UU., cuyos mercados de la aviación combinados constituyen casi el 60% del tráfico aéreo civil del mundo.

Sin embargo, normas y acuerdos arcaicos, como los restrictivos controles nacionales a la competencia transfronteriza y a la inversión extranjera, aún obstaculizan el potencial de la industria transatlántica de la aviación de generar riqueza y aumentar el comercio. No obstante, tanto Europa

²⁷⁶ *Op. cit.*, Dorothy Robyn, James Reitzes, y Boaz Moselle, "Beyond Open Skies: The Economic Impact of a US-EU Open Aviation Area", en Hamilton and Quinlan, *Deep Integration*.

como EE.UU. han avanzado mucho desde el comienzo de sus respectivas industrias de la aviación.

EE.UU. comenzó en 1978 a liberalizar su industria de líneas aéreas, lo que permitió que estas fijasen sus propias tarifas y rutas así como la entrada de nuevos competidores al mercado. Como resultado, proliferaron las nuevas compañías de bajo coste que permitían a los pasajeros volar a tarifas de mercado. Europa no liberalizó su industria aérea hasta 1997. Los resultados fueron similares: un gran número de compañías aéreas de bajo coste comenzaron a llevar pasajeros por toda Europa a precios muy baratos, así aparecieron unas cincuenta aerolíneas de servicios mínimos. Un editorial de *The Economist* resumía los resultados de la desregulación de las aerolíneas de la siguiente forma: “El desencadenamiento de las fuerzas de mercado ha generado muchos más vuelos, a muchos más destinos, a precios considerablemente más bajos de lo que lo habrían sido si esto no hubiera sucedido”.²⁷⁷ Dado que la liberalización progresiva de la industria de las líneas aéreas en Europa y EE.UU. ha dado como resultado viajes más eficientes y precios más bajos para los pasajeros, es difícil entender por qué los formuladores de las políticas de cada región no han llevado a cabo una campaña más agresiva para exponer los cielos transatlánticos a la fuerza total de la competencia libre de barreras. La Comisión Europea actualmente calcula que la liberalización total de la industria de la aviación de Europa

²⁷⁷ *The Economist*, “The Misery of Flying: is more regulatory reform the answer?”, 6 de enero de 2011, <http://www.economist.com/node/17857391> (2 de abril de 2013).

y EE.UU. podría lanzar las cifras de pasajeros transatlánticos hasta los 11 millones por año, un aumento del 24% en rutas con ingresos anuales de 18.000 millones de dólares.

EE.UU. ha expresado su compromiso de continuar construyendo una industria de líneas aéreas más flexible y dinámica a través de una serie de acuerdos bilaterales con una gran cantidad de países y destinos. Hasta la fecha, EE.UU. ha celebrado acuerdos bilaterales de “cielos abiertos” con más de cien países.²⁷⁸ Estos acuerdos bilaterales permiten a las compañías aéreas de EE.UU. volar desde cualquier punto de EE.UU. a destinos en el otro país a cambio de permitir a las compañías aéreas de ese país realizar vuelos a más aeropuertos de EE.UU. Las grandes compañías aéreas de Europa también han podido forjar estrechas alianzas para compartir vuelos e ingresos con socios de EE.UU.

En nuestro informe anterior, *Por un Área Atlántica de Prosperidad Abierta*, se argumentaba que los acuerdos bilaterales entre los Estados miembros de la UE y EE.UU. debían ser reemplazados por un nuevo acuerdo regulador entre la UE y EE.UU. que encaminasen a ambos socios atlánticos hacia un “area de aviación abierta”. Bajo este acuerdo, solo la lógica del mercado y los derechos de los consumidores determinarían la forma en que las compañías

²⁷⁸ Para más información sobre la naturaleza de los acuerdos de “cielos abiertos”, por favor consulte <http://www.state.gov/e/eb/tra/ata/> (2 de abril de 2013). Se puede consultar el listado completo de los países que son “socios de cielos abiertos” con EE.UU. en <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ata/114805.htm> (2 de abril de 2013).

aéreas a ambos lados del Atlántico diseñarían y aplicarían sus estrategias corporativas.

En abril de 2007, la UE y EE.UU. demostraron una disposición sin precedentes a establecer un área de aviación abierta de este tipo al firmar el Acuerdo de Transporte Aéreo de “Cielos Abiertos” que entró en vigor en marzo de 2008.²⁷⁹ El Acuerdo de Transporte Aéreo exhortaba a ambas regiones a implantar mecanismos innovadores de convergencia reguladora, sobre todo en las áreas de política de competencia, ayuda estatal, seguridad aérea, gestión del tráfico aéreo y protección medioambiental. Por primera vez, las líneas aéreas europeas pudieron volar sin restricciones de cualquier lugar de Europa a cualquier lugar de EE.UU., lo que aumentó los servicios aéreos en aquellas partes del mercado transatlántico que previamente se habían visto sometidas a restricciones considerables.²⁸⁰

Con respecto a la seguridad aérea, el Acuerdo de Transporte Aéreo introducía un acuerdo laboral entre la Comisión Europea y la Administración de Seguridad del Transporte de los Estados Unidos (TSA) para el reconocimiento recíproco de los requisitos de los aeropuertos. Este tipo de acuerdo aproxima a ambas regiones en la compatibilidad de las nor-

²⁷⁹ El Acuerdo de transporte Aéreo UE-EE.UU. se puede consultar en <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ata/e/eu/114768.htm> (2 de abril de 2013).

²⁸⁰ Eugene Alford y Richard Champley, “The Impact of the 2007 US-EU Open Skies Air Transport Agreement,” Departamento de Comercio de los EE.UU., Administración del Comercio Internacional, Mayo de 2007, http://trade.gov/media/publications/pdf/openskies_2007.pdf (2 de abril de 2013).

mas de seguridad (es decir, reconocimiento mutuo) y el así llamado sistema único de control de seguridad, gracias al cual los pasajeros que viajasen entre aeropuertos dentro del área transatlántica no necesitarían ser revisados de nuevo tras haber pasado ya un control de seguridad dentro del sistema.²⁸¹ En línea con esta iniciativa, la TSA estadounidense y la Dirección General de Energía y Transportes de la UE firmaron una declaración conjunta de intenciones en septiembre de 2008 sobre el desarrollo de “prácticas y normas compatibles para aumentar la seguridad aérea civil y minimizar la divergencia reguladora entre [la UE y EE.UU.].”²⁸² De esta forma, la cooperación sobre seguridad aérea entre la UE y EE.UU. podría conducir a una mayor cooperación reguladora entre la UE y EE.UU. en la industria de la aviación en general.²⁸³

De conformidad con el Acuerdo de Transporte Aéreo, la Comisión Europea y la Autoridad Federal de la Aviación también instauraron la Iniciativa de Interoperabilidad Atlántica para Reducir las Emisiones (AIRE). El objeto de esta asociación es buscar formas de reducir la huella aérea de las industrias de aviación de la UE y los EE.UU. El Acuerdo de Transporte Aé-

²⁸¹ Para más información sobre el Acuerdo de Transporte Aéreo, inclusive sus condiciones sobre seguridad aérea, visite <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/185&type=HTML> (2 de abril de 2013).

²⁸² El texto “Joint Statement of Purpose on Coordination of Efforts to Enhance Air Cargo Security” entre la UE y EE.UU. se encuentra disponible en http://www.tsa.gov/sites/default/files/assets/pdf/eu_us_enhancing_air_cargo_security.pdf (2 de abril de 2013).

²⁸³ *Op. cit.*, Dorothy Robyn, James Reitzes, y Boaz Moselle, “Beyond Open Skies: the Economic Impact of a US-EU Open Aviation Area,” en Hamilton y Quinlan, *Deep Integration*.

reo también encomendó a la Comisión Europea y al Departamento de Transporte de EE.UU. que comenzasen a trabajar en el diseño e implantación de un conjunto de estrategias reguladoras compatibles para maximizar el potencial del mercado transatlántico de la aviación (que representa aproximadamente un total de 50 millones de pasajeros, según las cifras de 2007) al tiempo que se evitaría la llegada de nuevos obstáculos reguladores.²⁸⁴

El objetivo último del Acuerdo de Transporte Aéreo, cuya implantación ha sido supervisada por el Comité Mixto UE-EE.UU., es la minimización de la divergencia en las regulaciones del transporte aéreo entre la UE y EE.UU. Con este fin, el Acuerdo apunta a conciliar y subsumir los elementos preexistentes de diferentes acuerdos bilaterales (entre Estados miembros individuales de la UE y EE.UU.) bajo el paraguas de mayor tamaño de una acuerdo a nivel UE que sea de aplicación a todas las compañías aéreas europeas por igual, independientemente del país de Europa de donde procedan.²⁸⁵ El Acuerdo también allana el camino para un futuro establecimiento de un mercado aéreo UE-EE.UU. libre de barreras, sin restricciones de inversión o de servicios.²⁸⁶

La segunda fase del Acuerdo de Transporte Aéreo de “Cielos Abiertos”, que fue firmado en marzo de 2010, edificaba sobre el progreso ya alcanzado en la etapa anterior, au-

²⁸⁴ *Op. cit.*, Acuerdo de Transporte Aéreo UE-EE.UU.

²⁸⁵ *Ibid.*

²⁸⁶ *Op. cit.*, ECORYS, *Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment*.

mentando la cooperación reguladora, el reconocimiento mutuo, y el acceso al mercado”.²⁸⁷ El Acuerdo para la segunda fase exhortaba a las autoridades aeronáuticas de ambas partes a reconocer las condiciones reguladoras de la otra parte en cuanto al cumplimiento de requisitos y nacionalidad de la compañía aérea. Según un comunicado de prensa oficial de la UE, el Acuerdo para la segunda fase también progresaba sustancialmente con respecto al “medio ambiente, la protección social, la competencia y la seguridad”. Las condiciones en el Acuerdo para la segunda fase exhortan a la compatibilidad de los regímenes comerciales de derechos de emisión, el “mantenimiento de los derechos jurídicos de los empleados”, el fomento “de la máxima confianza mutua en las medidas de protección de la otra parte”, y un aumento del papel desempeñado por el Comité Mixto UE-EE.UU. Además, el Acuerdo para la segunda fase mitiga algunos de los efectos negativos de la ley “Fly America”, que requiere el uso de los “servicios de compañías aéreas estadounidenses para todos los servicios de viaje y transporte financiados por

²⁸⁷ Nota a los medios del Departamento de Estado de los EE.UU., “US-EU Sign ‘Second Stage’ Air Transport Agreement,” <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/06/143593.htm> (2 de abril de 2013). El texto de la segunda etapa del Acuerdo de Cielos Abiertos UE-EE.UU. está disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:223:0003:0019:ES:PDF> (2 de abril de 2013). Comunicado de prensa Europa, “Gran avance en las negociaciones sobre el acuerdo de segunda fase de cielos abiertos entre la UE y los EE UU: el Vicepresidente Kallas se congratula del borrador de acuerdo”, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-371_es.htm (2 de abril de 2013); “Siim Kallas se congratula de la firma del acuerdo UE-EE.UU. de segunda fase de ‘cielos abiertos’”, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-818_es.htm (2 de abril de 2013). El Parlamento Europeo ha adoptado formalmente la segunda etapa del Acuerdo de cielos Abiertos en marzo de 2011.

el gobierno de los Estados Unidos”.²⁸⁸ Según las condiciones del Acuerdo para la segunda fase, las aerolíneas de la UE obtienen un mayor acceso al programa “Fly America”.

En lo referido a construir, eventualmente, un Espacio Aéreo Abierto transatlántico, la característica más importante del Acuerdo para la segunda fase, según un comunicado de prensa oficial de la UE, es el hecho de que establece la *posibilidad* de “nuevas oportunidades de inversión y de acceso al mercado en el futuro” para ambas regiones y, *pendiente* de reformas legislativas por parte de los EE.UU., conducirá a la “liberalización recíproca de la[s] [normativas de] propiedad y control de las compañías aéreas”.²⁸⁹ Con respecto a esta cuestión, el Acuerdo para la segunda fase estipula lo siguiente:

La Unión Europea y sus Estados miembros permitirán la propiedad mayoritaria y el control efectivo de sus líneas aéreas por los Estados Unidos o sus ciudadanos, en condiciones de reciprocidad, previa confirmación por el Comité Mixto [de la UE y EE.UU.] de que las leyes y reglamentos de los Estados Unidos permiten, a su vez, la propiedad mayoritaria y el control efectivo de sus líneas aéreas por los Estados miembros y sus ciudadanos.²⁹⁰

Reformas reguladoras de este tipo tendrían una importancia sin precedentes, dado que los límites estatutarios a la

²⁸⁸ Administración de Servicios Generales de los EE.UU., normativas federales para viajar con respecto a la relación entre el Acuerdo de Transporte UE-EE.UU. y los requisitos de la ley de EE.UU. “Fly America”, <http://www.gsa.gov/graphics/ogp/FTRBulletin11-02USEUOpenSkies.PDF> (3 de abril de 2013). Texto de la ley “Fly America”: <http://www.gsa.gov/portal/content/103191>

²⁸⁹ *Op. cit.*, Comunicado de prensa *Europa*, “Siim Kallas se congratula de la firma del acuerdo UE-EE.UU. de segunda fase de ‘cielos abiertos’”.

²⁹⁰ *Op. cit.*, Acuerdo de Cielos Abiertos UE-EE.UU, Artículo 6, Párrafo 2.

propiedad extranjera de líneas aéreas –una restricción a menudo exacerbada por cuestiones de seguridad nacional– se encuentran entre los obstáculos más persistentes para el establecimiento de un espacio aéreo abierto entre la UE y EE.UU. Dichas restricciones han evitado que compañías aéreas de éxito realizaran adquisiciones transfronterizas y generaran economías de escala y también han ahogado a compañías aéreas estadounidenses en dificultades al privarlas de un capital extranjero muy necesario para ellas. Bajo la ley vigente en EE.UU., la propiedad extranjera de una compañía aérea estadounidense no puede exceder el 25% de las acciones con derecho a voto, mientras que las leyes de propiedad extranjera de la UE fijan el límite un poco por debajo del 50%.²⁹¹ Al hacer hincapié en que EE.UU. sea el primero en cambiar sus leyes, las palabras del Artículo precedente indican claramente que la intransigencia en esta cuestión en concreto ha venido, sobre todo, de los EE.UU.

El Acuerdo para la segunda fase también se ocupa de los derechos de navegación aérea, es decir, el transporte de bienes o pasajeros entre dos puntos dentro de un mismo país por una compañía aérea extranjera. El Acuerdo para la segunda fase estipula que si EE.UU. modifica sus leyes para “permit[ir], a su vez, la propiedad mayoritaria y el control efectivo de sus líneas aéreas por los Estados miembros y sus ciudadanos”, entonces las líneas aéreas de EE.UU. “tendrán derecho a prestar servicios

²⁹¹ Joshua Chaffin, Jeremy Lemer, y Pilita Clark, “Open skies deal leaves US rules intact”, *Financial Times*, 25 de marzo de 2010, <http://www.ft.com/cms/s/0/a1b7088c-383a-11df-8420-00144feabdc0.html#axzz1LrA6pyzF> (2 de abril de 2013).

mixtos pasajeros-mercancías regulares entre puntos de la Unión Europea [...] sin prestar servicio a un punto situado en el territorio de los Estados Unidos”. De forma similar, el acuerdo otorga a la UE los mismos derechos de navegación aérea dentro de EE.UU. a condición de que la UE reforme sus normativas sobre “la imposición de restricciones operativas relacionadas con el ruido en aeropuertos” para dar a la Comisión Europea la “autoridad para revisar el procedimiento previo a la imposición de tales medidas”.

Asimismo, el Acuerdo para la segunda fase suaviza la denominada “cláusula de nacionalidad”, una condición incluida en la mayoría de acuerdos bilaterales para el transporte aéreo que estipula que solo las aerolíneas que pertenezcan de forma sustancial a ciudadanos de uno de los dos estados firmantes y que en la práctica estén controladas también por estos pueden ofrecer servicios aéreos internacionales entre los estados firmantes.²⁹² Esta cláusula ha ayudado a perjudicar la liberalización e integración interna de Europa, actuando como una barrera a la consolidación de las aerolíneas en la UE y, en consecuencia, impidiendo la formación de una red eficiente de aerolíneas en Europa. Con respecto a esta cuestión, el Acuerdo para la segunda fase estipula lo siguiente:

Ninguna de las Partes ejercerá derechos existentes con arreglo a acuerdos de servicios aéreos con un tercer país para denegar, revocar, suspender o limitar autorizaciones o permisos concedidos a líneas

²⁹² David Knibb, “Liberalisation: breaking the bilateral web,” *Airline Business*, 23 de abril de 2010, <http://www.flightglobal.com/articles/2010/04/22/340857/liberalisation-breaking-the-bilateral-web.html> (2 de abril de 2013).

aéreas del tercer país de que se trate aduciendo que una parte fundamental de la propiedad de la línea aérea está en manos de la otra Parte, de sus nacionales, o de ambos.²⁹³

El Acuerdo de Transporte Aéreo de “Cielos Abiertos” evidentemente sitúa a la UE y a EE.UU. en la ruta hacia una mayor liberalización de los servicios aéreos y convergencia en materia normativa. Según un comunicado de prensa oficial de la UE, el fin último del Acuerdo para la segunda fase es que la UE y EE.UU. se comprometan a “eliminar todos los obstáculos al acceso restantes” y a “evaluar anualmente los progresos registrados al respecto”.²⁹⁴ Se calcula que los beneficios del Acuerdo de Transporte Aéreo entre la UE y EE.UU. serían aproximadamente equivalentes a los beneficios transatlánticos derivados de finalizar con éxito las negociaciones comerciales de Doha. Previamente, un estudio de 2006 sobre el impacto económico de la liberalización de los servicios aéreos concluyó que probablemente generaría “oportunidades significativas adicionales para los consumidores [y] exportadores”, y que “los acuerdos bilaterales restrictivos de servicios aéreos entre países” solo “ahogarían los viajes en avión, el turismo y los negocios y, en consecuencia, el crecimiento económico y la creación de empleo”.²⁹⁵ Y según un estudio de 2007 sobre el impacto económico que se derivaría del establecimiento un espacio aéreo transatlántico

²⁹³ *Op. cit.*, Acuerdo de Cielos Abiertos UE-EE.UU, Anexo 6.

²⁹⁴ *Op. cit.*, Comunicado de prensa *Europa*, “Siim Kallas se congratula de la firma del acuerdo UE-EE.UU. de segunda fase de ‘cielos abiertos’.”

²⁹⁵ InterVISTAS Consulting Group, *The Economic Impact of Air Service Liberalization*, 7 de junio de 2006, http://www.intervistas.com/downloads/Economic_Impact_of_Air_Service_Liberalization_Final_Report.pdf (2 de abril de 2013).

abierto, de la eliminación de las barreras normativas y de las restricciones de inversión entre la UE y EE.UU., durante sus primeros cinco años, daría como resultado un excedente para el consumidor de entre 9.200 millones y 17.200 millones de dólares, un aumento del número de pasajeros de 26 millones, y la creación de casi 80.000 nuevos puestos de trabajo.²⁹⁶ Claramente, el establecimiento de un espacio aéreo transatlántico abierto aumentaría la convergencia normativa entre las aerolíneas europeas y estadounidenses, además de incrementar la competencia de mercado entre ellas; reduciría los costes del consumidor además de aumentar la demanda de este; eliminaría las restricciones operativas resultantes de acuerdos de servicios aéreos bilaterales previos; y eliminaría las restricciones de inversión nacionales, generaría rutas nuevas y más directas y aumentaría el empleo a ambos lados del Atlántico.

Pero aunque el Acuerdo para la segunda fase ha permitido una mayor convergencia normativa transatlántica en los servicios aéreos, no ha reducido lo suficiente los obstáculos más poderosos que quedan en dicho sector. Para empezar, el Acuerdo para la segunda fase no pedía la eliminación de las restricciones a la propiedad mayoritaria de la inversión extranjera; en su lugar, solo establecía un mecanismo de reciprocidad –unas “condiciones de reciprocidad”– en virtud de las cuales, la eliminación de dichas res-

²⁹⁶ Booz Allen Hamilton: A Strategy and Technology Consulting Firm, *The Economic Impacts of an Open Aviation Area between the EU and the US: Final Report*, enero de 2007, http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/country_index/doc/final_report_us_bah.pdf (2 de abril de 2013). El informe final ha sido realizado por la Dirección General de Energía y Transportes de la Comisión Europea.

tricciones por parte de EE.UU. conduciría a la eliminación de las mismas restricciones por parte de la UE.²⁹⁷ El vicesecretario adjunto de Transporte y negociador jefe de EE.UU. para el acuerdo, John Byerly, describió sucintamente la falta de condiciones sobre restricciones a la inversión: “no hay requisitos. No hay calendario. Hay un proceso para cooperar”.²⁹⁸ Solo el Congreso de EE.UU. tiene la autoridad de añadir una cláusula a un acuerdo futuro que requiera la eliminación o reducción de las restricciones a la propiedad mayoritaria de la inversión extranjera. Pero los legisladores estadounidenses llevan mucho tiempo pareciendo reticentes a contemplar la adquisición extranjera de alguna compañía aérea estadounidense líder. Esto es así sobre todo desde los ataques terroristas del 11 de septiembre, lo que no deja de ser comprensible.

Además, la denominada “cláusula de suspensión”, que había sido insertada en el Acuerdo para la primera fase ante la insistencia del Reino Unido, fue eliminada del Acuerdo para la segunda fase. La cláusula de suspensión daba a los Estados miembros de la UE el derecho a suspender ciertos derechos de tráfico internacionales otorgados por el Acuerdo de Cielos Abiertos UE-EE.UU. *siempre* que ciertas cuestiones, como las restricciones de EE.UU. a la propiedad mayoritaria de la inversión extranjera, no se

²⁹⁷ *Op. cit.*, Acuerdo de Cielos Abiertos UE-EE.UU, Artículo 6, Párrafo 2.

²⁹⁸ *Op. cit.*, Joshua Chaffin, Jeremy Lemer, y Pilita Clark, “Open skies deal leaves US rules intact”, *Financial Times*, 25 de marzo de 2010.

resolvieran en acuerdos sucesivos.²⁹⁹ En ausencia de la cláusula de suspensión, la UE tiene bastante menos influencia para exhortar a EE.UU. a que elimine sus restricciones a la propiedad mayoritaria. A la vista de ello, se podría argumentar que el Acuerdo para la segunda fase está más inclinado hacia los intereses de EE.UU.

En marzo de 2010, la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA), una organización internacional de comercio que representa a 230 aerolíneas de todo el mundo, hizo lo que se puede describir como la valoración más aleccionadora del Acuerdo para la segunda fase. En respuesta al Memorando de Consulta que se envió a la IATA, el director general y consejero delegado de dicha asociación, Giovanni Bisignani, hizo la siguiente declaración:

Es decepcionante que, en un momento tan crítico como este, no hayamos progresado significativamente en la cuestión de [las restricciones a] la propiedad [mayoritaria]. El acuerdo no ha sido un paso atrás, pero tampoco nos ha hecho avanzar. La sostenibilidad financiera a largo plazo de la industria depende de tener libertades comerciales normales. Exhorto a ambos gobiernos [de Europa y EE.UU.] a poner esto en el radar para darle seguimiento urgentemente.³⁰⁰

²⁹⁹ Decisión del Consejo Europeo, “relativa a la firma y la aplicación provisional del Acuerdo de transporte aéreo entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos de América, por otra” Artículo 2, 25 de abril de 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:134:0001:0003:ES:PDF> (2 de abril de 2013).

³⁰⁰ Asociación Internacional de Transporte Aéreo, “IATA Statement on US-EU Agreement,” 25 de marzo de 2010, <http://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2010-03-25-01.aspx> (2 de abril de 2013).

En junio de 2010, el Parlamento Europeo aprobó una resolución sobre el Acuerdo para la segunda fase donde lamentaba “la falta de progresos sustanciales en la eliminación de restricciones reguladoras obsoletas en el ámbito de la inversión exterior” y recordaba “que el objetivo final del Acuerdo de transporte aéreo UE-EE.UU. es la apertura completa del mercado, sin restricciones por ninguna de las dos partes”.³⁰¹ En línea con este objetivo, la resolución animaba al Comité Mixto UE-EE.UU. a “elaborar propuestas adicionales para el reconocimiento mutuo de decisiones reguladoras”, y también recomendaba, entre otras medidas, un aumento de la cooperación sobre seguridad aérea entre las autoridades de la UE y EE.UU. a todos los niveles. La resolución también pide a la Comisión Europea que inicie las negociaciones con EE.UU. para lograr un Acuerdo de Transporte Aéreo para la tercera fase para el 31 de diciembre de 2013: en opinión del Parlamento Europeo, el Acuerdo para la tercera fase debería (1) aumentar la “liberalización de los derechos de tráfico”, (2) asegurar “nuevas oportunidades de inversión extranjera”, (3) abordar las “repercusiones de las medidas medioambientales y de las restricciones en materia de infraestructuras en el ejercicio de los derechos de tráfico, (4) mejorar la “coordinación de las políticas en materia de derechos de los pasajeros, a fin de garantizar el mayor nivel de protección posible para los pasajeros”.

³⁰¹ Resolución del Parlamento Europeo “sobre el Acuerdo de transporte aéreo UE-EE.UU.”, 15 de junio de 2010, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+P7-RC-2010-0370+0+DOC+XML+V0//ES> (2 de abril de 2013).

En cuanto a la importante cuestión de la seguridad aérea y la política antiterrorista, la UE y EE.UU. han continuado con la búsqueda de iniciativas de cooperación. En noviembre de 2011, la UE y EE.UU. elaboraron un borrador para un nuevo Acuerdo para el Registro de los Nombres de los Pasajeros (PNR), que requiere, entre otras medidas, que las aerolíneas que operen vuelos con destino a EE.UU. envíen a las autoridades de EE.UU. el PNR de los pasajeros antes de partir.³⁰² Si el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros lo aprueban, el borrador del Acuerdo para el PNR de 2011 reemplazará al antiguo Acuerdo para el PNR de 2007.³⁰³ Debido a los problemas existentes desde hacía mucho tiempo sobre la incompatibilidad del Acuerdo de 2007 con los derechos a la intimidad y a la protección de datos, el Parlamento Europeo hasta ese momento había rechazado su aprobación. Como resultado, las condiciones del Acuerdo para el PNR de 2007 solo se habían aplicado provisionalmente y no formalmente. Sin embargo, el borrador del Acuerdo para el PNR de 2011 ha sido presentado como un intento de conciliar las demandas de seguridad de EE.UU. con las preocupaciones por el derecho a la intimidad de la UE; incluye, por ejemplo, cláusulas que establecen cuánto tiempo se pueden almacenar

³⁰² Comunicado de prensa *Europa*, “El nuevo Acuerdo UE-EE.UU. sobre el PNR mejora la protección de datos y sirve para luchar contra la delincuencia y el terrorismo”, 17 de noviembre de 2011, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1368_es.htm (2 de abril de 2013). El texto del borrador de acuerdo UE-EE.UU. para el registro del nombre de los pasajeros de 2011 aún no está disponible.

³⁰³ El texto del Acuerdo para el registro de nombres de los pasajeros UE-EE.UU. de 2007 se puede consultar en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2007/l_204/l_20420070804es00180025.pdf

legítimamente los datos del PNR y con qué propósitos se pueden usar legítimamente dichos datos.

Sin embargo, la reforma más significativa de las relaciones transatlánticas en materia de aviación llegó en marzo de 2011, cuando ambos socios suscribieron un acuerdo de cooperación histórico sobre reglamentación de la seguridad en la aviación civil. El Acuerdo de Seguridad Aérea, que entró en vigor en mayo de ese año, tiene como objetivo “Permitir, [...] el reconocimiento mutuo de las conclusiones en materia de conformidad y de las aprobaciones expedidas” por la Administración Federal de la Aviación de Estados Unidos y la Agencia Europea de Seguridad Aérea. Con este acuerdo, los formuladores de las políticas de la UE y EE.UU. buscan “garantizar la continuación del alto grado de cooperación reglamentaria y de armonización que existe entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea”.³⁰⁴ Se debe decir que este Acuerdo es tan inédito como prometedor ya que incluye una cláusula que permite a la UE y a EE.UU. ampliar gradualmente su alcance a través de enmiendas futuras. De esta forma, la UE y EE.UU. podrán establecer continuamente “otras áreas de cooperación y reconocimiento [recíproco]”. Se piensa que una de esas áreas adicionales podría ser la autorización del personal de vuelo.

Juntos, el Acuerdo de Transporte Aéreo de 2010 y el Acuerdo de Seguridad Aérea de 2011 conforman la doble

³⁰⁴ El texto del Acuerdo sobre seguridad en la aviación UE-EE.UU. de 2011 se puede consultar <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/09/st08/st08312.es09.pdf> (3 de abril de 2013).

cúspide de la cooperación aérea transatlántica. Como resultado, lo más probable es que la enmienda y fortalecimiento de estos acuerdos consiga una mayor convergencia aérea transatlántica en cuanto a servicios aéreos. Durante una reunión de abril de 2011 del Foro sobre Competitividad Aérea Transatlántica, el comisario europeo de Transportes, Siim Kallas, recalcó la importancia a largo plazo de ambos acuerdos. El comisario Kallas citó el Acuerdo de Transporte Aéreo y el Acuerdo de Seguridad Aérea como ejemplos de diferentes herramientas que los formuladores de las políticas a ambos lados del Atlántico deberían continuar usando con el fin de poder forjar un entorno transatlántico competitivo.³⁰⁵

Así, resulta especialmente importante que los formuladores de las políticas de la UE y EE.UU. continúen ampliando la eficacia del Acuerdo de Transporte Aéreo y del Acuerdo de Seguridad Aérea. Asimismo, es igualmente importante que los formuladores de las políticas de la UE y EE.UU. no olviden que, aunque la cooperación reguladora transatlántica en servicios aéreos ha aumentado drásticamente en los últimos años, aún persisten importantes barreras reguladoras, como las restricciones a la inversión extranjera. Estas barreras innecesarias, mientras continúen existiendo, impedirán la liberalización completa de la industria de servicios aé-

³⁰⁵ Comunicado de prensa *Europa*, “EU Forum on Transatlantic Aviation Competitiveness confirms strong cooperation between the US and the EU,” 12 de abril de 2011, http://ec.europa.eu/transport/international/bilateral_cooperation/doc/2011_04_12_press-release-eu-us-aviation.pdf (3 de abril de 2013).

reos y la creación de un espacio aéreo transatlántico abierto libre de barreras.

Los sectores cultural y audiovisual

Es probable que estos sectores se conviertan en una de las partes más complicadas de la negociación.

A pesar de que se trata de un mercado abierto y competitivo en EE.UU., en la mayoría de los Estados miembros de la UE es una industria básicamente cerrada, protegida y ampliamente subvencionada.

La dificultad se vuelve aún mayor ya que la liberalización requeriría la unanimidad de todos los Estados miembros de la UE (art. 207.4 del TFUE).

Sin embargo, el enfoque razonable para esta industria es que se debería abrir gradualmente a la competencia, igual que el resto de los mercados de servicios.

5

LOS BENEFICIOS DEL ESTABLECIMIENTO DEL TAFTA

Evaluación de los beneficios potenciales de una mayor integración transatlántica

Además de revitalizar la economía transatlántica, la adopción del TAFTA podría generar, a largo plazo, aumentos significativos en el nivel de bienestar de la UE y EE.UU. Por ejemplo, unos niveles de empleo e ingresos más elevados incrementarían la solvencia y reforzarían la sostenibilidad de los sistemas de bienestar de la UE y EE.UU. A pesar de que las estimaciones sobre el grado exacto en que mejoraría el bienestar gracias a una mayor liberalización y convergencia normativa entre la UE y EE.UU. difieren en función del ámbito de estudio, todas ellas predicen la obtención de beneficios considerables para ambos socios atlánticos: el incremento del comercio transatlántico, unas tasas de inversión transatlántica más elevadas y unos mayores flujos de información transatlánticos se combinarían para generar un considerable crecimiento económico. No obstante, en la actualidad, la persistencia de ciertas barreras transatlánticas

innecesarias impide a ambas regiones conseguir estos enormes beneficios.

Es indudable, además, que la más amplia comunidad internacional también obtendría importantes ventajas económicas si decidiese adoptar el TAFTA. El incremento del crecimiento económico de las dos mayores economías mundiales podría generar fuertes consecuencias indirectas de las que el resto de la comunidad internacional se podría beneficiar. Según la OCDE, por ejemplo, los vínculos comerciales podrían extender los beneficios del TAFTA e incrementar potencialmente el PIB per cápita hasta un 1,5% en varios países de la OCDE. Los formuladores de las políticas de la UE y EE.UU. podrían utilizar estas estimaciones favorables con el objetivo de generar un apoyo generalizado entre los líderes políticos y la opinión pública general en aras de una mayor integración económica transatlántica³⁰⁶.

Durante la última década, el interés por renovar la iniciativa transatlántica ha dado como resultado la publicación de varios informes en los que se detallan los beneficios económicos potenciales de una mayor o total cooperación transatlántica. En los últimos años, los documentos más reveladores en este ámbito han sido publicados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la empresa asesora europea ECORYS, el Centro Europeo para la

³⁰⁶ Center for Strategic and International Studies, Test of Will, Tests of Efficacy: Initiative for a Renewed Transatlantic Partnership 2005 Report, p. 37, http://csis.org/files/media/csis/pubs/05_testofwills_report.pdf (3 de abril de 2013).

Política Económica Internacional (ECIPE), y el Centro para las Relaciones Transatlánticas (CTR) de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad Johns Hopkins. Otra lectura imprescindible para todos aquellos interesados en el futuro de la relación económica transatlántica son dos notables documentos publicados por el Instituto Universitario Europeo (IUE)³⁰⁷ y el Centro de Investigación sobre Política Económica (CEPR)³⁰⁸ respectivamente, en los que se aborda la cooperación económica entre la UE y EE.UU.

Estudio del Instituto Universitario Europeo

En 2002, el Instituto Universitario Europeo publicó un detallado estudio en el que se describían una serie de iniciativas bilaterales y marcos institucionales que habían sido presentados por la UE y EE.UU. hasta ese momento, incluidas aquellas iniciativas pertenecientes al campo de los negocios y los intereses del consumidor, a la política medioambiental y al proceso legislativo. Además de recomendar la realización de nuevos estudios más sólidos sobre el efecto de una mayor cooperación en materia normativa entre la UE y EE.UU., el informe presenta tres objetivos generales a fin de reforzar la cooperación:

³⁰⁷ Instituto Universitario Europeo, *The Economic Policy of the Transatlantic Association*, Marzo de 2002.

³⁰⁸ Centre for Economic Policy Research, “Enhancing Economic Cooperation between the European Union and the Americas: An Economic Assessment”, Mayo de 2002, http://www.cepr.org/pubs/Other_Reports/final_report_from_HMT.pdf (3 de abril de 2013).

1. Realizar un estudio detallado sobre todos los tipos de cooperación normativa existentes entre la UE y EE.UU.
2. Establecer un inventario de aquellas normativas que puedan restringir el comercio y la inversión en todos los niveles del gobierno.
3. Realizar un análisis sistemático de todas las modalidades posibles de resolución de conflictos en lo que concierne al comercio, en particular aquellos propiciados por divergencias normativas.

El estudio del CEPR

También en 2002, el CEPR publicó un estudio en el que se identificaban y analizaban los beneficios potenciales que se derivarían de un aumento de la liberalización y la integración económicas entre la UE y las Américas, es decir, Estados Unidos, Canadá, México y el resto de América Latina. Mediante la consideración de las barreras al comercio y la inversión que se daban entre las distintas economías de ese momento, el CEPR fue capaz de generar una estimación concreta de los beneficios potenciales que resultarían de la eliminación de dichas barreras.

En sus cálculos, el estudio del CEPR predijo que las ganancias estáticas derivadas de una liberalización de la UE con respecto a las Américas variarían entre el 0,7% y el 0,9%. del PIB de la UE en 1990. Estos beneficios se convertirían en ganancias anuales devengadas a perpetuidad. Asimismo, el estudio

del CEPR pronosticaba que la eliminación de las barreras comerciales daría como resultado la creación de aproximadamente un millón de nuevos puestos de trabajo en Europa³⁰⁹. No obstante, es importante tener en cuenta que las ganancias estáticas suelen subestimar las verdaderas ganancias³¹⁰. Si se tienen en cuenta otros aspectos, las ganancias para Europa se incrementarían entre un 1% y un 2% del PIB.

En lo que concierne a las ganancias estáticas para EE.UU. como resultado de la liberalización arancelaria entre la UE y EE.UU., el estudio del CEPR calcula un incremento anual del 0,2% del PIB de EE.UU. en 1990. En el momento en el que las estimaciones fueron realizadas dicho incremento se habría traducido en la creación de aproximadamente 0,3 millones de puestos de trabajo en EE.UU.³¹¹ Asimismo, estudios realizados posteriormente aportaron argumentos para con-

³⁰⁹ Estas cifras corresponden muy estrechamente con aquellas facilitadas por la Comisión Europea en su informe de 1998, *The New Transatlantic Market Place: an analysis of economic impact*. En este informe, la Comisión Europea predijo que las ganancias procedentes de la liberalización de los aranceles NMF sobre los productos industriales resultarían en un aumento anual del 0,7% del PIB de la UE.

³¹⁰ En primer lugar, el informe Messerlin (2001) solo incluye un número limitado de sectores de servicios, como resultado de la falta de datos. Sectores fuertemente protegidos, como los servicios marítimos o financieros, no fueron incluidos. Asimismo, este análisis se basa en datos de 1990. Durante los años noventa, los flujos comerciales entre la UE y EE.UU. aumentaron considerablemente.

³¹¹ De nuevo, estas cifras corresponden con las estimaciones de 1998 de la Comisión Europea, que calculó que las ganancias de Estados Unidos procedentes de la liberalización de los aranceles NMF sobre los productos industriales supondrían un 0,5% anual del PIB de EE.UU. Según este estudio, las ganancias procedentes de la reducción de los aranceles en otros países de Sudamérica y Norteamérica serían sustanciales: 0,03% del PIB de Canadá, 1,78% del PIB de México y 3,32% del PIB de América Latina.

siderar que estas ganancias estáticas habían sido, de nuevo, una subestimación del potencial real³¹². Según el CEPR, si se tienen en cuenta otros aspectos, se obtienen cálculos aproximados de las ganancias derivadas de la liberalización del comercio entre la UE y EE.UU. de entre el 0,5% y el 1% anual del PIB de EE.UU.

La principal razón por la que la estimación del CEPR del potencial de las ganancias para EE.UU. fueron menores que la estimación del potencial de las ganancias para la UE, se encuentra en el alto grado de segmentación de mercado que prevalece en la UE. Según el CEPR, los efectos favorables a la competencia de la liberalización comercial del mercado de la UE producirían nuevas ganancias.

No obstante, es importante tener en cuenta que el informe del CEPR no es un estudio detallado sobre la relación económica entre la UE y EE.UU., ni tampoco incluye propuestas sobre la forma de aplicar políticas de liberalización transatlánticas.

³¹² En primer lugar, estos estudios solo incluyen barreras arancelarias al comercio de productos. Como sabemos que los servicios constituyen la parte más grande de la economía de EE.UU., si se hubieran incluido en el análisis las ganancias se habrían incrementado. En segundo lugar, las barreras no arancelarias y las ganancias dinámicas no se incluyen en los estudios. Y finalmente, los estudios utilizaban rendimientos constantes a escala y datos de 1990. Los estudios que utilizasen rendimientos crecientes a escala y cifras actuales del flujo comercial entre la UE y EE.UU. probablemente obtendrían estimaciones más elevadas.

El informe de la OCDE

En 2005, la OCDE realizó un exhaustivo estudio sobre los costes de oportunidad vinculados a la insuficiente liberalización del mercado de productos, a la limitación del comercio y a la falta de integración de las inversiones entre ambos socios atlánticos.³¹³ Con los datos más actualizados hasta aquel momento sobre los beneficios potenciales de la liberalización del mercado de productos, la apertura del comercio y la eliminación de las barreras a la Inversión Extranjera Directa (IED), el informe de la OCDE fue capaz de calcular las ganancias potenciales a largo plazo que se producirían en el comercio y la producción si la UE y EE.UU. implantasen una serie reformas estructurales concretas.³¹⁴ Las ganancias calculadas por el estudio abarcan la totalidad de la región de

³¹³ Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, The Benefits Of Liberalising Product Markets And Reducing Barriers To International Trade And Investment: The Case Of The United States And The European Union, 26 de mayo de 2005, (3 de abril de 2013).[http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP\(2005\)19&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2005)19&doclanguage=en)

³¹⁴ En el estudio de la OCDE, la “Unión Europea” se refiere a los 15 Estados miembros que formaban la UE antes del proceso de ampliación llevado a cabo en 2004. Las reformas estructurales concretas previstas por el estudio de la OCDE se dedujeron, por un lado, a partir de estimaciones relativas a la brecha (en aquel momento) existente entre la UE y EE.UU. en lo que a las políticas estructurales establecidas se refiere, y, por otro, a partir de medidas de “mejores prácticas” políticas puestas en práctica en varios países de la OCDE. El estudio de la OCDE calculó el impacto de dichas reformas en el comercio y la producción transatlánticos mediante el uso de resultados de regresión anteriores. Estos, a su vez, fueron completados con un análisis de equilibrio general, de conformidad con el modelo del Proyecto de análisis del comercio mundial (GTAP). Desde que se asumió que una reducción considerable de las barreras al comercio y a la inversión transatlántica generaría beneficios a nivel global, el estudio de la OCDE difundió, en todos los países de la OCDE y en el resto del mundo, los beneficios calculados derivados de las reformas propuestas.

la OCDE, Estados Unidos, la Unión Europea y aquellas áreas de la OCDE fuera de Estados Unidos y de la UE.

- Para el área de la OCDE se esperaba un crecimiento del 25% en las exportaciones, mientras que se calculaba que el PIB per cápita crecería entre un 1,25% y un 3%, dependiendo del método analítico utilizado para estimar las ganancias.³¹⁵ Además, se estimó que las ganancias potenciales serían permanentes. Según el estudio, los ingresos de un individuo durante una vida laboral de 40 años de media, se incrementarían entre medio año y más de un año de ganancias.
- Para EE.UU. se calculó que los ingresos per cápita se incrementarían entre un 1% y un 3%. Estas ganancias principalmente serían el resultado de una reducción de las barreras al comercio y a la inversión de EE.UU., junto con la liberalización del mercado interior de productos de EE.UU.
- Para la UE se calculó que los ingresos per cápita se incrementarían entre un 2% y un 3,5%, y la mayoría de los países de la UE alcanzarían unos niveles de crecimiento muy próximos a este promedio.³¹⁶

³¹⁵ Este incremento del PIB per cápita equivale a la expansión económica que se esperaría en uno o dos años si las economías de la OCDE crecieran a su ritmo potencial de crecimiento.

³¹⁶ Las ganancias económicas estimadas en la UE son mayores que aquellas de EE.UU. como consecuencia de que las políticas estructurales establecidas en muchos países de la UE son propensas a alejarse de las mejores prácticas, en particular las políticas que rigen la regulación del mercado interior de productos.

- Para la zona de la OCDE fuera de la UE y EE.UU., se calculó que los ingresos per cápita se incrementarían entre un 0,5% y un 2%.³¹⁷ Por tanto, se estimó que los efectos positivos indirectos que tendrían lugar fuera de la UE y EE.UU. serían bastante considerables: un aumento del 2% de los ingresos per cápita en Canadá y México, y un incremento del 1,5% de los ingresos per cápita en Turquía y Japón.

Además, el estudio de la OCDE estimó que una mayor liberalización transatlántica podría conducir a aumentos permanentes de los ingresos per cápita de la UE y EE.UU. de entre el 3% y el 3,5%. Sin embargo, el tamaño de las ganancias estimadas debe entenderse a la luz de las reformas consideradas. El alcance previsto de dichas reformas, con respecto a las regulaciones contrarias a la competencia en los mercados de productos, a las restricciones a la IED y a las barreras arancelarias externas fue muy profundo. En efecto, un cambio hacia las *mejores prácticas* recomendadas por el estudio implicaría una postura política general más liberal que cualquiera de las que hasta ahora ha adoptado cualquier país de la OCDE.

Por otro lado, el paquete de reformas previsto era relativamente pequeño, ya que excluía los mercados laborales, los mercados financieros, las subvenciones agrícolas y los nive-

³¹⁷ Como el estudio de la OCDE solo tiene en cuenta las reformas en las políticas estructurales llevadas a cabo en la UE y EE.UU., las ganancias en otros países de la OCDE se calcularon sobre la base de dichas reformas: a medida que la UE y EE.UU. redujeran sus barreras al comercio exterior, los niveles comerciales de otros países de la OCDE y de varios países exteriores se verían lógicamente incrementados.

les de tributación. Las reformas presentadas en el estudio de la OCDE estaban exclusivamente orientadas a solucionar los obstáculos a la *competencia* transatlántica. Estos obstáculos incluían regulaciones que establecían el control estatal sobre las empresas, así como la intervención del Estado en las operaciones comerciales, es decir, las barreras administrativas a la creación de empresas y la opacidad administrativa en general. Los reglamentos que rigen las normas sanitarias, de seguridad y medio ambiente, entre otros, no fueron incluidos en el estudio ni fueron considerados como áreas a reformar.

Además, cabe destacar que el estudio de la OCDE consideró por separado la competencia del mercado de productos y la liberalización de las inversiones. ¿Pero son realmente áreas separadas? Hasta cierto punto, se refieren a la misma cosa, dado el profundo nivel de integración económica que existe entre la UE y EE.UU. Mientras que algunas clases de reformas estructurales probablemente solo afectarían a la esfera interna de la UE o de EE.UU., en particular a los mercados de servicios no comercializables o no fácilmente comercializables, otros tipos de reformas estructurales conducirían a reformas internas del lado de la oferta y a la liberalización de la inversión.

Interpretación de los estudios de la OCDE y del CEPR

Es importante recordar que tanto la OCDE como el CEPR describieron sus cálculos como conservadores y reconocieron que sus resultados debían interpretarse con cautela. La OCDE, por ejemplo, declaró lo siguiente:

La magnitud de las ganancias de la producción estimada puede parecer modesta para algunos observadores. Sin embargo, las estimaciones de los beneficios de la liberalización son bastante prudentes, ya que solo se han evaluado las “ganancias estáticas”, procedentes de una mayor especialización del comercio internacional y de una mejor asignación de los recursos.

Existen varias razones favorables para aceptar la opinión de que los cálculos de la OCDE y del CEPR subestiman el verdadero potencial económico de una mayor integración transatlántica:

- En gran medida, la UE y EE.UU. son economías de servicios, y las cifras sobre *barreras comerciales a los servicios* no son tan sencillas de conseguir como las cifras de otras áreas. Algunos sectores muy protegidos, como los servicios marítimos y los servicios financieros, no se han tenido en cuenta en estos estudios.³¹⁸ Por ello, resulta difícil contabilizar los beneficios que podría tener el desarrollo de una política de liberalización en esta área.
- Las barreras no arancelarias no se cubrieron muy bien en los estudios.

³¹⁸ Es muy probable que la liberalización del sector financiero incrementa considerablemente el nivel de bienestar y el crecimiento económico. En 2001, Aaditya Mattoo creó una medida de apertura para el sector de las telecomunicaciones y el financiero. Esta medida mostró que los países en desarrollo que liberalizaron plenamente estos sectores durante los años noventa tuvieron un ritmo anual de crecimiento del PNB un 1,5% más alto que aquellos países en desarrollo que no liberalizaron estos sectores. Por supuesto, la UE y EE.UU., que han tenido durante mucho tiempo sectores financieros relativamente abiertos, obtendrían ganancias más reducidas si liberalizaran más el sector financiero. Joseph F. François y Ludger Schuknecht, expertos en el comercio de servicios financieros, han corroborado este vínculo entre la apertura del sector financiero y el crecimiento económico general.

- Los *rendimientos crecientes a escala* no se consideraron adecuadamente en los estudios.³¹⁹
- Las estimaciones tienen que volver a calcularse usando *los datos más recientes*, que tienen en cuenta los flujos comerciales cada vez mayores entre la UE y EE.UU.
- Lo más importante es que *no se tuvieron en cuenta los beneficios dinámicos*. Los estudios únicamente examinaron los efectos directos de primer orden de la liberalización del comercio y por lo tanto solo se estimaron los beneficios estáticos. Pero un mercado transatlántico ampliado con bastantes menos barreras no arancelarias *también* daría lugar a un incremento de los *beneficios dinámicos*. Por ejemplo, la liberalización del comercio transatlántico probablemente aumentaría los incentivos para que las empresas de ambos lados del Atlántico lleven a cabo tareas de investigación y desarrollo, lo que, a su vez, aceleraría el crecimiento de la productividad tanto en la UE como en EE.UU. Este tipo de beneficios dinámicos no se tuvieron en cuenta en los estudios a la hora de calcular los beneficios potenciales. Esto es de lamentar, dado que la investigación empírica sugiere que una mayor liberalización del comercio y una reducción más amplia de las barreras no

³¹⁹ En lo que concierne a Estados Unidos, las estimaciones del CEPR se realizaron mediante la utilización de *rendimientos constantes a escala*. El uso de *rendimientos crecientes a escala* probablemente incrementase las estimaciones de Estados Unidos. Por ejemplo, en un estudio cuyo objetivo era la evaluación del TLCAN (NAFTA) a través de modelos de equilibrio general (CGE), se produjo un incremento de cerca del 1% en las ganancias de EE.UU. (del 1,67% al 2,55%), e incluso incrementos más elevados de las ganancias para Canadá y México.

arancelarias podría generar importantes beneficios económicos, aunque la magnitud de dichos beneficios sigue siendo incierta. Otros estudios han analizado los beneficios dinámicos a largo plazo que se podrían generar como resultado del aumento de las actividades de I+D y el progreso tecnológico como consecuencia de la liberalización del comercio. Otro ejemplo de un beneficio dinámico sería un aumento en la productividad del trabajo. Aunque este tipo de beneficio dinámico es más difícil de cuantificar³²⁰, tiene el potencial de generar beneficios a largo plazo que empujeñecen los beneficios estáticos a corto plazo.³²¹

Todo esto significa que las estimaciones de los beneficios mencionados hasta ahora son modestos al compararlos con lo que probablemente serían los efectos reales de la liberalización del comercio transatlántico y la reducción de las barreras no arancelarias. Al sumar los beneficios mencionados anteriormente, el CEPR estima que las ganancias del PIB

³²⁰ Richard E. Baldwin y Anthony J. Venables, "Regional economic integration," en *Handbook of International Economics*, publicado por G. M. Grossman y Kenneth Rogoff, 1995.

³²¹ En 2001, Daniel Treffer estudió el impacto del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-EE.UU. sobre la productividad laboral y concluyó que la reducción de los aranceles había ayudado a impulsar la productividad de fabricación a una tasa anual compuesta de entre el 0,06% y el 2,1%. Estas ganancias no se lograron mediante efectos de escala o inversiones, sino con la rotación de plantas y el incremento de la eficiencia técnica. Estas conclusiones sugieren que, en la evaluación de los beneficios de liberalización, las ganancias de productividad pueden ser más importantes que las ganancias de tipo estándar. Por tanto, es razonable creer que las ganancias dinámicas producidas por la liberalización transatlántica del comercio tendrían un efecto multiplicador sobre la estimación de las ganancias estáticas calculadas.

de la UE crecerán entre un 1% y un 2%.³²² En general, se debería tener en cuenta que los beneficios generados por las reformas contempladas en estos informes podrían ser mayores: los rendimientos crecientes a escala en la producción, los beneficios dinámicos sociales y los beneficios de la liberalización de los servicios son factores importantes que deberían incluirse cuando se habla de beneficios de la liberalización y de la reducción no arancelaria.

A pesar de la visión relativamente limitada de los paquetes de reformas contemplados por los informes de la OCDE y del CEPR, sus conclusiones sugieren que las ediciones futuras de estos informes podrían tener la misma importancia para la comunidad transatlántica que tuvo el Informe Cecchini de 1988 para la Comunidad Europea sobre la implantación del programa del mercado único de 1992. En su momento, el Informe Cecchini hizo una estimación conservadora sobre

³²² En 1998, la Comisión Europea realizó un estudio sobre las ganancias potenciales que la liberalización del comercio transatlántico podría generar para la UE. El estudio, que tuvo en cuenta las ganancias potenciales que generarían la eliminación de las barreras no arancelarias y la liberalización del sector servicios, estimó un aumento del 1,1% del PIB de la UE. Sin embargo, el estudio no tuvo en consideración los efectos indirectos y a largo plazo de la liberalización comercial transatlántica, lo que llevó a subestimar el potencial de las ganancias de EE.UU. Pero una vez que los rendimientos crecientes a escala se incorporan al estudio, las ganancias de EE.UU. resultantes de la liberalización comercial transatlántica se incrementan. Asimismo, en 1994, el estudio realizado por Daniel Roland-Holst sobre el impacto del TLCAN (NAFTA) en el PIB de EE.UU. demostró que las estimaciones que tienen en cuenta los rendimientos crecientes a escala eran un 1% más elevadas que aquellas que utilizaban los rendimientos constantes a escala. Una estimación adecuada de las ganancias potenciales para EE.UU. procedentes de la liberalización comercial transatlántica, que tenga en cuenta la liberalización de los servicios financieros y el aumento de la productividad laboral, oscilará entre el 0,5% y el 1% del PIB anual.

la posibilidad de que el PIB se incrementara entre un 3% y un 4% tras la eliminación de las barreras internas de la UE. En este sentido, el hecho de que los cálculos del CEPR y de la OCDE estén subestimados no resta importancia a los proyectos futuros de reforma transatlántica.

El Informe ECORYS

En 2009, ECORYS publicó un informe encargado por la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea sobre las barreras no arancelarias al comercio y la inversión entre la UE y EE.UU.³²³ Al estudiar los posibles beneficios de la eliminación de las barreras no arancelarias al comercio y la inversión transatlánticas, el informe introduce el concepto de “maniobrabilidad” para distinguir entre las barreras que podrían ser reducidas o eliminadas antes de 2018, y que son por ello maniobrables, y las barreras que no podrían ser eliminadas ni reducidas antes de 2018 por razones geográficas, lingüísticas o históricas, y que son por ello inmaniobrables. Sobre esto, el informe estima que aproximadamente la mitad de las barreras no arancelarias actuales entre la UE y EE.UU. son maniobrables.³²⁴

³²³ ECORYS, *Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment – An Economic Analysis*, 11 de diciembre de 2009, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/december/tradoc_145613.pdf (5 de abril de 2013).

³²⁴ Por este motivo, las estimaciones generales del informe relativas a los beneficios de una mayor integración económica transatlántica se reflejan en este *cálculo de maniobrabilidad* inicial. Con el fin de llegar a su cálculo de maniobrabilidad, que obviamente debería ser interpretado con cautela, los autores del informe buscaron y compararon las opiniones de reguladores, legisladores y empresas. También se utilizó una encuesta entre las empresas.

CUADRO 5.

Beneficios macroeconómicos en la UE y EE.UU. tras las reformas

	Liberalización total		Liberalización parcial	
	Corto Plazo	Largo Plazo	Corto Plazo	Largo Plazo
Ingresos reales, miles de millones de dólares				
Estados Unidos	24,7	53	10,1	23,8
Unión Europea	59,7	158	25,2	69,7
Ingresos reales, % de cambio				
Estados Unidos	0,13	0,28	0,05	0,13
European Union	0,27	0,72	0,11	0,32
Ingresos reales por hogar, % de cambio				
Estados Unidos	0,16	0,31	0,07	0,14
Unión Europea	0,32	0,79	0,14	0,35
Salarios reales, % de cambio, trabajadores no cualificados				
Estados Unidos	0,24	0,35	0,11	0,16
Unión Europea	0,40	0,82	0,17	0,36
Salarios reales, % de cambio, trabajadores cualificados				
Estados Unidos	0,26	0,38	0,11	0,17
Unión Europea	0,36	0,78	0,16	0,34
Valor de las exportaciones, % de cambio				
Estados Unidos	6,12	6,06	2,72	2,68
Unión Europea	1,69	2,07	0,74	0,91
Valor de las importaciones, % de cambio				
Estados Unidos	3,97	3,93	1,76	1,74

Fuente: ECORYS, 2009

Como muestra el cuadro 5, el informe predice importantes beneficios económicos –en términos de ingresos, salarios y valor de las exportaciones e importaciones– tanto para la UE como para EE.UU. tras una mayor convergencia normativa y la reducción de las barreras comerciales no arancelarias.

La causa principal de que se reduzcan sustancialmente los costes de las empresas que operan en el mercado transatlántico es que la convergencia normativa y la reducción de las barreras no arancelarias generan el tipo de ganancias económicas expuestas en el cuadro anterior. El incremento de la competitividad propiciado por dichas políticas de reforma ha resultado en “niveles inferiores de concentración de mercado”, lo que trae como consecuencia “unos niveles de comercio y de inversión más altos a precios más bajos en lo que concierne a los bienes y servicios comercializados”. El resultado final indica que los consumidores a ambos lados del Atlántico obtienen acceso a “productos de más alta calidad y variedad a un menor precio.”³²⁵

El informe también hace una novedosa e importante distinción de las políticas, cuyas implicaciones podrían ser cruciales para garantizar el éxito de cualquier iniciativa transatlántica futura. El informe contrasta dos estrategias para adoptar la convergencia normativa y reducir las barreras no arancelarias: una estrategia sectorial frente a una estrategia de realineación de toda la economía. Debido a lo que el informe denomina “interconexión sectorial” –un término que

³²⁵ *Op. cit.*, ECORYS, *Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment*, p. xix.

se refiere al hecho económico de que “en una economía, los sectores no son elementos independientes entre sí, sino que influyen profundamente unos sobre otros”– la adopción de la convergencia normativa y la reducción de las tarifas no arancelarias en un solo sector probablemente tendrían un efecto significativo en aquellos sectores cuya actividad económica esté intrínsecamente vinculada al primero.

Por este motivo, el informe considera que abordar las barreras no arancelarias y las divergencias reguladoras de forma sistemática en toda la economía, en lugar de sector por sector, generará beneficios económicos significativamente mayores. Asimismo, considera que “con mucha diferencia, es el método más beneficioso tanto para la UE como para EE.UU.” En lo que respecta a las ganancias para el sistema nacional de bienestar, para el empleo, o para la renta nacional, los beneficios “para la UE y EE.UU. se optimizan cuando se persigue una estrategia amplia de reducción de las medidas no arancelarias en toda la economía en lugar de aquellas que solo se centran en sectores concretos.”³²⁶

Significativamente, el informe añade que “si no es posible [...] centrarse en una estrategia en toda la economía”, entonces los formuladores de las políticas de la UE y EE.UU. deberían intentar abordar la divergencia normativa y las barreras no arancelarias en aquellos sectores que tengan el mayor potencial de generar ganancias; estos son los sectores de los “vehículos a motor, maquinaria eléctrica, productos químicos, ser-

³²⁶ *Ibíd.*, pp. xv, xxi, 27.

vicios financieros, la contratación pública y los derechos de propiedad intelectual.”³²⁷ Debe señalarse el hincapié que hace el informe en el excepcional potencial económico que existe en la eliminación de todas las barreras no arancelarias maniobrables en el ámbito de los derechos de propiedad intelectual, y en lograr la convergencia, en la medida de lo posible, de los sistemas normativos de dichos derechos en los EE.UU. y en la UE. Según el informe, la aplicación de dicha política generaría unas ganancias en los ingresos nacionales anuales de alrededor de 4.800 millones de dólares para la UE y 1.100 millones de dólares para los EE.UU.³²⁸

El informe del ECIPE

En 2010, el Centro Europeo para la Política Económica Internacional (ECIPE) publicó un informe en el que se calculaban las ganancias potenciales de establecer el libre comercio de bienes en el espacio transatlántico, es decir, “la eliminación total de los aranceles en la zona transatlántica.”³²⁹ El informe, cuyo propósito era “examinar si las ganancias potenciales derivadas de un acuerdo comercial transatlántico” serían “lo suficientemente grandes como para motivar tal iniciativa”, concluyó que los beneficios previstos justificaban, en efecto, la firma de dicho acuerdo.

³²⁷ *Ibíd.*, p. xv.

³²⁸ *Ibíd.*, pp. xvi, 195-197.

³²⁹ European Centre for International Political Economy, *A Transatlantic Zero Agreement: Estimating the Gains from Transatlantic Free Trade in Goods*, 2010, http://www.ecipe.org/media/publication_pdfs/a-transatlantic-zero-agreement-estimating-the-gains-from-transatlantic-free-trade-in-goods.pdf (5 de abril de 2013).

El informe estimó, en términos de ganancias estáticas únicamente, que un “acuerdo transatlántico de exención arancelaria” incrementaría el PIB de la UE y de EE.UU. tan solo un 0,01% y un 0,15% respectivamente. No obstante, las ganancias previstas para el PIB se incrementaban considerablemente al tomar en consideración el margen de “ganancias dinámicas” generadas por la eliminación de los aranceles, como por ejemplo “los costes procedentes de la mejora productiva y la facilitación del comercio”. Tras incluir las ganancias dinámicas, el informe estimó un incremento del PIB de la UE de entre el 0,32% y el 0,47%, lo que se traduce en unas ganancias anuales que varían entre 46.000 y 69.000 millones de dólares. En Estados Unidos, las ganancias del PIB varían entre 0,99% y 1,33%, lo que equivale a ganancias anuales de entre 135.000 y 181.000 millones de dólares.³³⁰

En términos de aumentos del bienestar, que “se midieron en el efecto sobre la renta nacional”, el informe estima unas ganancias estáticas de 3.000 millones de dólares para Europa y 4.500 millones de dólares para Estados Unidos. Asimismo, estima unas ganancias dinámicas de entre 58.000 y 86.000 millones de dólares para la UE y de entre 59.000 y 82.000 millones de dólares para EE.UU. En lo que a exportaciones de la UE a EE.UU. se refiere, el informe estimó unas ganancias estáticas del 7% y unas ganancias dinámicas del 18%. Por otro lado, las ganancias estáticas procedentes de las exportaciones de EE.UU. a la UE se calcularon en un 8% y las dinámicas en un 17%. Además, las

³³⁰ *Ibíd.*, p. 2.

estimaciones de las ganancias estáticas indican unas ganancias potenciales anuales de 169.000 millones de dólares para la UE y 53.000 millones de dólares para EE.UU.³³¹

Según el informe, las tres razones principales por las que un acuerdo transatlántico de exención arancelaria generaría beneficios para ambas partes tienen que ver con (1) el tamaño de la UE y de EE.UU., (2) el comercio intraempresarial entre la UE y EE.UU., y (3) el comercio intraindustrial entre la UE y EE.UU. Para empezar, el nivel de beneficio económico generado por un acuerdo de libre comercio, refleja, por lo general el tamaño de las economías colaboradoras. Ya que la UE y EE.UU. tienen “con mucha diferencia, la relación económica bilateral más grande del mundo” y continúan produciendo “más del 40% del PIB total mundial”, los beneficios de un acuerdo de exención arancelaria entre ambas regiones lógicamente reflejaría su considerable peso económico. En segundo lugar, el nivel de integración económica actual entre la UE y EE.UU. es, en buena medida, la consecuencia acumulada de las “miles de filiales que operan en los mercados del otro”. El informe del ECIPE calcula que “el comercio intraempresarial” representa “un tercio del comercio transatlántico total”. Los aranceles funcionan como un impuesto, incrementando los costes administrativos de las transferencias intraempresariales hasta “un cuatro o cinco por ciento del valor del comercio o incluso más.”³³² La reducción o eliminación de dichos aranceles, por tanto, aumentaría en gran medida el rendimiento del comer-

³³¹ *Ibíd.*, p. 2.

³³² *Ibíd.*, p. 6.

cio intraempresarial entre la UE y EE.UU. Por último, los niveles de comercio intraindustrial entre la UE y EE.UU. (es decir, el comercio dentro del mismo sector) son muy elevados, particularmente en categorías de productos entre los que se incluyen turborreactores, turbopropulsores, instrumentos médicos y quirúrgicos, vacunas, aparatos ortopédicos y máquinas impresoras, por mencionar solo unos pocos. Un nivel tan elevado de comercio intraindustrial transatlántico significa que una reducción o eliminación de los aranceles potenciaría los niveles de competitividad y productividad de varias industrias europeas y estadounidenses.

Curiosamente, el informe del ECIPE también se postuló contra la idea tradicional de que un acuerdo de libre comercio de productos entre la UE y EE.UU. pudiese, de alguna manera, rebatir la importancia o incluso la viabilidad de la Ronda de Doha o de la Organización Mundial del Comercio. Al contrario, el informe defiende que “una integración transatlántica más profunda” y el avance en materia de comercio bilateral “podrían ser una buena estrategia para orientar a la Organización Mundial del Comercio y la Ronda de Doha en la dirección correcta”.³³³ En definitiva, no obstante, el informe va más allá de Doha y alega que la participación activa y la preponderancia de la UE y EE.UU. en futuras iniciativas comerciales son más importantes, en última instancia, que la estructura formal de cualquier iniciativa u organización comercial: independientemente de si las futuras iniciativas comerciales se realizan multilateralmente a través de organizacio-

³³³ *Ibíd.*, p. 3.

nes de comercio global, o a nivel bilateral mediante grandes bloques regionales, el liderazgo de la UE y EE.UU. continuará siendo un ingrediente clave para el éxito de todos los futuros proyectos de liberalización:

Independientemente de la forma que adopte la política comercial multilateral en una futura era post-Doha –y seguramente se puede decir con seguridad que la era de las grandes rondas ha quedado en el pasado–, esta será trazada en gran parte por Europa y Estados Unidos, cuyo liderazgo será lo que defina los futuros avances en las políticas comerciales. Este liderazgo se puede organizar de diferentes formas: acuerdos de sector multilaterales negociados desde el exterior y posteriormente adoptados por la OMC (como por ejemplo el Acuerdo de Tecnologías de la Información, ATI); o mediante negociaciones bilaterales transatlánticas, acompañadas de una invitación a otros países para participar en el acuerdo. De estas dos opciones, la segunda no difiere demasiado de la primera: el liderazgo debe ser asumido tanto por EE.UU. como por Europa, y, con independencia del formato de las negociaciones, este liderazgo incitará inevitablemente a otros países –por motivos de lucro o miedo– a progresar hacia una muy necesaria liberalización.³³⁴

El informe del CTR

A principios del 2011, el Centro para las Relaciones Transatlánticas (CTR) de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad Johns Hopkins publicó su informe anual sobre el estado de la economía transatlántica.³³⁵ El informe in-

³³⁴ *Ibíd.*, p. 4.

³³⁵ Daniel S. Hamilton y Joseph P. Quinlan, *The Transatlantic Economy 2011: Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe*, SAIS Centre for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University, http://transatlantic.sais-jhu.edu/bin/s/s/te_2011.pdf (8 de abril de 2013).

cluye la encuesta más exhaustiva hasta la fecha sobre puestos de trabajo locales, comercio e inversión procedentes de EE.UU. en todos los Estados miembros de la UE, así como los puestos de trabajo locales, comercio e inversión procedentes de la UE en todos los estados de los EE.UU.

Para describir la relación económica entre la UE y EE.UU., el informe del CTR elabora un claro panorama de la importancia que la economía transatlántica sigue teniendo para la salud y la continua prosperidad de la economía global: “a pesar del rápido ascenso de las economías en desarrollo, los lazos económicos entre la UE y EE.UU. continúan siendo el núcleo de la economía mundial”. Estos vínculos transatlánticos son “más grandes, más prósperos y están más estrechamente vinculados [y] más alineados en términos de libre mercado y sociedades abiertas” que aquellos de cualquier otra región económica. En concreto, algunos de los lazos económicos más estrechos entre la UE y EE.UU. se dan en el plano de la “inversión extranjera directa, inversión de cartera, reclamaciones bancarias, comercio de productos y servicios [...] cooperación en materia de patentes; flujos tecnológicos; y ventas de servicios intensivos en conocimiento.”³³⁶ Además del nivel actual de interdependencia e integración económica, el informe del CTR también recalca el potencial económico que queda por explotar: el hecho de que la UE y EE.UU. sean “el uno para el otro, los mercados comerciales extranjeros más importantes” es algo que todavía tiene que

³³⁶ *Ibíd.*, pp. 10-13.

ser “valorado en su justa medida por los líderes de opinión a ambos lados del Atlántico.”³³⁷

Después de comprobar que “no existe en el mundo arteria comercial tan integrada y fusionada como la economía transatlántica”, el informe del CTR expone en detalle las ganancias potenciales que se derivarían de una mayor y más integrada relación transatlántica. Según el informe, “un acuerdo de exención arancelaria de productos” entre la UE y EE.UU. podría aumentar el nivel del PIB en la UE hasta un 0,48% anual y hasta un 1,48% anual en EE.UU. Asimismo, dicho acuerdo podría generar “ganancias en materia bienestar de hasta 89.000 millones de dólares para la UE y 87.000 millones de dólares para EE.UU.” Las exportaciones de la UE a EE.UU. podrían incrementarse hasta un 18% y las exportaciones de EE.UU. a la UE podrían incrementarse hasta un 17%. Asimismo, “la reducción del 75% de aranceles sobre los servicios” podría producir unas ganancias de “casi 13.900 millones de dólares anuales para la UE y 5.600 millones de dólares para EE.UU.”³³⁸

En lo que quizá sea el punto más importante, el informe presenta unos argumentos muy convincentes en aras de una mayor y más profunda convergencia normativa entre la UE y EE.UU., y defiende que una alineación de solo “la mitad de las barreras no arancelarias relevantes y de las diferencias

³³⁷ *Ibíd.*, p. 10.

³³⁸ *Ibíd.*, p. 10-11.

normativas entre la UE y EE.UU. podría incrementar el PIB de la UE en un 7%” e “impulsar el PIB de EE.UU. un 3% anual” para 2018. Asimismo, las exportaciones globales de la UE podrían incrementarse un 2,1%, y las de EE.UU. un 6,1%. En definitiva, una alineación normativa de este calibre tendría el potencial de generar ganancias anuales de 171.000 y 57.000 millones de dólares para la UE y EE.UU. respectivamente. Como consecuencia de estas medidas, el hogar medio de la UE podría ganar unos 17.500 dólares adicionales “en una vida laboral”, mientras que el hogar medio de EE.UU. ganaría unos 8.300 dólares adicionales durante el mismo periodo.³³⁹

El informe también describe “la economía de servicios transatlántica” como “el gigante dormido de la relación transatlántica”. Anteriormente, en un informe del 2007, el CTR había demostrado cómo la industria de los servicios genera la mayor cuota del PIB en casi todas las naciones que forman parte de la zona económica transatlántica.³⁴⁰ Lo que es más importante, el sector de los servicios de la economía europea y estadounidense están estrechamente relacionados: la UE es el principal mercado de ventas de servicios para EE.UU. y, de la misma forma, EE.UU. es el principal mercado de ventas de servicios para la UE. No obstante, la divergencia nor-

³³⁹ *Ibíd.*, p. xvii.

³⁴⁰ Daniel S. Hamilton y Joseph P. Quinlan, *Sleeping Giant: Awakening the Transatlantic Services Economy*, SAIS Centre for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University, 2007, <http://www.brookings.edu/research/books/2007/sleepinggiant> (8 de abril de 2013).

CUADRO 6.

Los agentes de poder (*power brokers*) más influyentes de la economía mundial, comparados

	“Eurmerica”	Asia	“Chindia”	“Chimerica”
PIB, PPA	42,1%	30.3%	18.1%	33,1%
PIB nominal	54,3%	24.3%	10.8%	33,0%
Capitalización de mercado*	\$27,8 billones	\$17 billones	\$5 billones	\$19.3 billones
Gastos personales de consumo*	58,4%	23,4%	7,4%	34,3%
Ventas de F&A	69,4%	24,3%	6,8%	20,4%
Adquisiciones de F&A	48,5%	25,7%	8,7%	18.1%
Entradas de IED	62,9%	19,7%	3,6%	20.3%
Salida de IED	75,3%	16,0%	1,6%	23,9%
Entradas (2000-2009)	58,6%	21,6%	7,2%	21,5%
Salidas (2000-2009)	74,4%	15,4%	2,2%	19,1%
Exportaciones** (productos)	28,2%	30,6%	15,4%	25,4%
Importaciones** (productos)	33,4%	27,6%	13,4%	27,7%
Gasto militar***	\$996	\$272,30	\$135,4	\$762,1
	63,7%	17,4%	8,7%	48,7%
Las 100 principales marcas mundiales (2010)	89 marcas valoradas en \$1,1 billones	8 marcas valoradas en \$105.000 millones	Ninguna	50 marcas (todas estadounidenses) valoradas en \$761.600 millones

* Cifras de capitalización de mercado a partir del 25/1/2011; cifras de gastos personales de consumo a partir del 31/10/2010. Los billones expresan millones de millones.

** El total no incluye el comercio entre los 27 países miembros de la UE + Noruega, Suiza e Islandia.

*** Miles de millones de dólares a precios constantes de 2008.

Fuente: The Transatlantic Economy 2011, preparado por el Centro de Relaciones Transatlánticas, SAIS.

mativa y las barreras no arancelarias impiden que el comercio de servicios pueda alcanzar su máximo potencial. La reforma de varios sectores de servicios –mercados de capita-

les, compañías aéreas, sanidad e industrias de telecomunicaciones, entre otras— podría suponer “un enorme impulso económico para la economía transatlántica y fortalecer la competitividad global de ambos lados del Atlántico”.

En definitiva, el punto central del informe del CTR es afirmar que “Eurmérica” (término utilizado para describir a la UE y EE.UU. como un único ente económico) continúa siendo “la entidad económica más grande e influyente del mundo”, superando con creces al resto de entidades económicas rivales, entre las que se encuentra “Chimérica”³⁴¹, de la que tanto se habla (Cuadro 6). En otras palabras, a pesar de los persistentes problemas económicos y financieros, la importancia económica e influencia global de “Eurmérica” no tiene parangón. En vista de este hecho, resulta evidente que el potencial total de la fuerza económica de “Eurmérica” todavía está por alcanzar. Al describir los beneficios sin precedentes que podría generar el establecimiento de un comercio transatlántico libre de barreras y de una mayor integración económica, el informe del CTR presenta pruebas irrefutables a favor de alcanzar dicho potencial.

³⁴¹ *Ibíd.*, p. 12.

La profunda crisis económica que vivimos a ambos lados del Atlántico pone de manifiesto la importancia de la economía transatlántica en el contexto internacional y demuestra la necesidad de integración de las economías europea y americana.

En 2006, FAES ya propuso la creación de un “Área Atlántica de Prosperidad” entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América. Esta segunda propuesta no solo aboga por un simple tratado de libre comercio, sino que va mucho más allá. Pretende reducir todo tipo de barreras, homogeneizar regulaciones, incrementar reconocimientos mutuos de estándares, reconocer derechos de propiedad intelectual, crear mercados más eficientes y fomentar el libre intercambio de personas, bienes y servicios.

La creación de un Área Abierta de Libre Comercio Transatlántico, un mercado de más de 700 millones de personas abierto a terceros países, es una oportunidad histórica para construir el mayor espacio económico de prosperidad en el mundo.

faes Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales
C/ María de Molina, 40 - 6ª Planta. Madrid 28006
Tel: +34 91 576 68 57 Fax: +34 91 575 46 95
e-mail: fundacion@fundacionfaes.org

www.fundacionfaes.org