



LIDERAZGO GEOPOLÍTICO: EL PAPEL DE LOS ACUERDOS COMERCIALES

Geopolitical leadership: the role of trade agreements

Juan de Lucio

Universidad Nebrija

E-mail: bjlucio@nebrija.es



Autores

Las relaciones comerciales de carácter transnacional y la formulación de los acuerdos comerciales que configuran las mismas, constituyen piezas clave en la estrategia geopolítica de los países. Si bien la articulación de la influencia geopolítica a través del comercio no es algo nuevo, sí lo es la creciente incorporación de cláusulas no comerciales en los tratados de comercio. En este contexto, China, como potencia emergente y EE. UU., líder consolidado, están intentando introducir nuevas orientaciones en el orden económico mundial a través de la configuración y articulación del comercio.



Resumen

International trade relationships and trade agreements are key elements in countries' geopolitical strategy. Although the articulation of geopolitical influence through trade is not something new, it is new the incorporation of non-commercial clauses in trade agreements. In this context, China, as an emerging power, and the US, a consolidated leader, are trying to introduce new orientations in the world economic order through the configuration and articulation of trade.



Abstract

Tratados de libre comercio; internacionalización; globalización; geopolítica.
Free trade agreements; internationalization; globalization; geopolitics.



Key words

Recibido: 07-06-2018. Aceptado: 07-07-2018.



Fechas

1. Introducción

Desde el inicio de los tiempos el comercio ha sido pieza fundamental para la difusión de la cultura y normas de las economías dominantes. Los fenicios, el imperio romano, el comercio con las indias o Estados Unidos tras las guerras mundiales; todas las potencias han expandido su influencia y cultura utilizando un pilar común, el comercio. Los acuerdos comerciales son los primeros pasos de un proceso de integración y tienen poder unificador de modelos socioeconómicos.

La influencia de los países y los modelos culturales se plasma en la capacidad de establecer normas y principios comúnmente aceptados. Los llamados acuerdos comerciales, que como veremos con posterioridad afectan a asuntos de más calado que el libre comercio, son un instrumento adecuado para forjar esta influencia.

Así, las cuestiones relacionadas con la globalización y el libre comercio han adquirido un peso inusitado durante los últimos años en la agenda pública. El comercio y las distintas modalidades de integración comercial han pasado a figurar entre los asuntos de mayor interés público y ocupan un lugar destacado en la agenda política, independientemente de su impacto real sobre el crecimiento económico. Las estimaciones que se han realizado sobre el crecimiento derivado de los fallidos tratados de EE. UU. con la Unión Europea y con el área del Pacífico apuntaban mejoras moderadas de la producción que se contraponen a los intensos esfuerzos políticos que se llevaron a cabo durante su gestación y negociación. Este hecho induce a pensar en factores impulsores más allá de los puramente comerciales. En este sentido, siendo evidente que desde el punto de vista económico los acuerdos de libre comercio impulsan el crecimiento, este aspecto queda relegado a segundo plano del debate frente a otros asuntos como la distribución de los beneficios derivados del comercio, la seguridad alimentaria, la defensa de principios democráticos o la protección del estado de bienestar. Por ello, los debates relacionados con el libre comercio están trascendiendo los aspectos puramente económicos para situarlo en un plano social y político.

De manera resumida, la intuición del trabajo es la siguiente. En el mundo globalizado los países quieren ampliar su influencia internacional y extender sus modelos sociales. La globalización tiene uno de sus principales pilares en el comercio. Los acuerdos comerciales constituyen un canal que facilita la incorporación de nuevas normas y principios no directamente relacionados con el comercio como los que afectan a la defensa de los derechos humanos, el medioambiente, la salud o los derechos políticos, entre otros aspectos. Las potencias económicas mundiales (como EE. UU. y China) utilizan la vía de los acuerdos comerciales para desarrollar su estrategia geopolítica incorporando a los tratados comerciales cláusulas no comerciales. En definitiva, el trabajo analiza las consecuencias que sobre el contenido y la configuración de los tratados comerciales está teniendo la actual estrategia de influencia geopolítica.

El trabajo tiene relación con el diseño de las instituciones de gobernanza internacional especialmente las ligadas al comercio (Koremenos, Lipson, y Snidal, 2001). En segundo lugar, tiene relación con la proyección internacional de los países y la exportación de sus modelos socioeconómicos, en línea por ejemplo con Lemus y Valderrey (2017). Finalmente, el trabajo proporciona nueva evidencia dos países líderes; China y EE. UU., en relación con la configuración de una nueva arquitectura internacional.

El documento se articula de la siguiente manera: en primer lugar, se analiza el papel actual de los tratados comerciales con especial énfasis en la incorporación de asuntos no comerciales

En el mundo globalizado los países quieren ampliar su influencia internacional y extender sus modelos sociales

(ANC, non-trade issues NTI en inglés). En segundo lugar, se presenta la “red social” que están articulando China y EE. UU. bajo el paraguas de los tratados de libre comercio prestando especial interés a los ANC. El último apartado se dedica a la reflexión final y las conclusiones.

2. La reconfiguración territorial de la influencia comercial

Varios factores configuran y condicionan la nueva articulación institucional del comercio. En primer lugar, el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), surgido en 1947 a raíz de la Segunda Guerra Mundial como parte de la nueva configuración económica internacional, y que derivó posteriormente en la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, está teniendo un papel menor que en épocas anteriores. En segundo lugar, la finalización de la guerra fría y la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) a partir de marzo de 1990 produce la multiplicación del número de tratados de comercio firmados entre países, en muchos casos con el fin de acercar a las antiguas repúblicas el modelo de cooperación europeo. Simultáneamente surgen potencias económicas que quieren imprimir su sello propio en la estructura de las relaciones comerciales, al menos en la medida que son potencias exportadoras, principalmente China, pero en su momento también India o Brasil. Por otra parte, los problemas institucionales en Europa y los problemas de crecimiento económico, incluida la reciente crisis financiera, han limitado la capacidad de liderazgo de occidente a la vez de nuevas zonas geográficas toman el relevo y amplían su influencia mundial.

En este contexto, algunos países están intentando extender su influencia internacional, con diferente éxito y con diferentes estrategias¹. Han surgido iniciativas de países emergentes tratando de replicar las actividades del Banco Mundial y el FMI, creadas bajo el paraguas de Bretton Woods, en este caso bajo la influencia de nuevos países. China, por ejemplo, ha impulsado el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras y el Regional Comprehensive Economic Partnership, que pretende ampliar su influencia económica en la zona. Como veremos, China concentra de manera creciente su comercio en algunos países de Asia y quiere asegurar su liderazgo económico y político en el área.

Así, en contraposición al impulso de los tratados liderados por China, las instituciones nacidas en Bretton Woods no están dando los frutos esperados durante los últimos tiempos. El fracaso de la ronda de Doha es un ejemplo de la escasa capacidad de generar consensos en el seno de las mismas². Por su parte, el FMI y el Banco Mundial siguen estando en tela de juicio. Por ello, muchos países desarrollados intentan promover otro tipo de iniciativas con éxito desigual.

Esta situación pone de manifiesto que los distintos países son conscientes de que parte del liderazgo mundial se juega en los tratados de libre comercio y la creación de nuevas instituciones que articulen un nuevo orden mundial. La debilidad del liderazgo de occidente se ha contrapuesto a la pujanza durante las décadas más recientes de China y los esfuerzos de otras eco-

En contraposición al impulso de los tratados liderados por China, las instituciones nacidas en Bretton Woods no están dando los frutos esperados durante los últimos tiempos

1 En cierta forma, la creación del euro es también puede ser interpretado como un esfuerzo en la misma dirección.

2 La ronda de negociaciones más reciente impulsada en 2001 por la OMC (ronda de Doha) pretendía conseguir un acuerdo global en un gran conjunto de temas, sin embargo, este esfuerzo no ha dado los resultados esperados. La reunión de la OMC celebrada en Nairobi (Kenya) del 15 al 19 de diciembre de 2015 (Décima Conferencia Ministerial de la OMC) supuso la parálisis / finalización, de la actual ronda de negociaciones.

nomías por alcanzar mayor presencia en las instituciones de gobernanza global (Brasil, Rusia, India, entre otros). En estos términos se entienden los esfuerzos por intentar articular el nuevo marco de relaciones económicas. Los acuerdos comerciales son una pieza clave.

En relación con los tratados de comercio, Lake y Yildiz (2016) muestran que las uniones aduaneras (UA) son solo generalmente acuerdos de libre comercio intrarregionales mientras que los acuerdos preferenciales de comercio son generalmente de carácter intra e interregionales. La distancia juega un papel no solo en los volúmenes comerciados sino también en la configuración de los acuerdos junto con otros factores como las diferentes dimensiones de los mercados (Baier y Bergstrand 2004; Chen y Joshi 2010)

Entre los motivos por los que los países deciden firmar acuerdos comerciales podemos destacar en primer lugar la ganancia de credibilidad de los firmantes puesto que manifiestan un compromiso explícito en relación con las políticas subyacentes. En segundo lugar, la firma de acuerdos comerciales está relacionada con la distribución del poder; Gowa y Mansfield (1993) concluyen que el libre comercio es más probable dentro de las alianzas político-militares que entre ellas y que, es más probable que las alianzas evolucionen hacia coaliciones de libre comercio si están integradas en sistemas más amplios de carácter bipolar que en sistemas multipolares; en un documento posterior, Mansfield y Pevehouse (2000) señalan que el comercio inhibe el conflicto y las hostilidades. Finalmente, la firma de estos tratados tiene que ver con los costes de formalización de los mismos, (Horn, Maggi, y Staiger, 2010).

Un elemento novedoso en los tratados comerciales es el de la incorporación de asuntos no comerciales (ANC). Los intentos de explicar la incorporación de ANC en los tratados comerciales son de varios tipos: motivaciones proteccionistas (Bhagwati y Hudec, 1996; Krugman, 1997), el impulso de esta cláusulas ligado a la Organización Mundial del Comercio (Aaronson y Zimmerman, 2008), el contexto político institucional (Hafner-Burton, 2009; Postnikov, 2014; Aggarwal y Govella, 2013; Milewicz, Hollway, Peacock, y Snidal, 2016)³ y los intereses específicos de carácter doméstico (Aggarwal y Govella, 2013; Postnikov, 2014). En relación con el tipo de cláusulas, Lechner (2016) concluye que la inclusión de cláusulas no comerciales de carácter social y medioambiental viene motivada por elementos estratégicos mientras que los derechos políticos tienen una raíz más fundamental/estructural. Baccini, Dür y Haftel (2015) muestran empíricamente que los diseños de acuerdos preferenciales de comercio de las grandes potencias se propagan a otros países. Las motivaciones pueden ser diversas: menor coste de transposición de una normativa ya acordada por los países más avanzados (factor imitación) y de acercamiento de sistemas socioeconómicos; evitar sanciones o disputas con países de los que depende su comercio (Baccini et al., 2015). Esta situación beneficia a los países que consiguen trasladar sus normas más allá de sus fronteras (Lavenex y Schimmelfennig, 2009).

Geográficamente se observa que las cláusulas son diferentes en función de los países firmantes de los acuerdos. EE. UU., la UE, Canadá y Australia logran aplicar un marco legal similar a la mayoría de sus acuerdos, aunque con alguna diferencia. Estados Unidos decidió incluir NTI en sus acuerdos comerciales en 2002 (Aaronson y Zimmerman, 2008). Por su parte, Aggarwal

Un elemento novedoso en los tratados comerciales es el de la incorporación de asuntos no comerciales (ANC)

3 Vogel (2013) afirma que las dificultades para incorporar cláusulas no comerciales en el marco de la OMC alentó a los EE. UU. y la UE a entrar en acuerdos comerciales bilaterales. Hafner-Burton (2009) señalan que la incorporación de cláusulas no comerciales "Refleja las preferencias de los formuladores de políticas, pero también las instituciones a través de que compiten por la influencia de la toma de decisiones y el poder relativo del mercado de los países".

y Govella (2013) encuentran que la promoción del modelo de estado democrático y de derecho es un asunto central de la mayoría de los acuerdos de EE. UU., Australia y Nueva Zelanda enfatizan los derechos económicos y sociales, así como en el medio ambiente y desarrollo sostenible (Aaronson and Zimmerman, 2008). En 1995, la Unión Europea (UE) decidió incluir NTI cláusulas en todos sus acuerdos: en los acuerdos de la UE la integridad física, tiene un papel más destacado (Ahnliid, 2013) que en otras economías.

Para analizar estos aspectos, el proyecto de Diseño de Acuerdos Comerciales (DESTA 2017, por sus siglas en inglés, Design of Trade Agreements), ver Dür, Baccini y Elsig (2014)⁴, tiene como propósito recopilar sistemáticamente información sobre acuerdos comerciales y ofrece una fuente de información muy valiosa para los propósitos de este trabajo. En la actualidad es la base de datos más extensa con 787 acuerdos para el periodo de tiempo comprendido entre 1948 y 2016.

Para analizar la estructura, contenido y evolución de la red de tratados comerciales las técnicas de redes sociales proporcionan una aproximación adecuada. La ilustración 1 presenta el grado de integración los distintos países en la red de comercio mundial como el porcentaje de países con los que está conectado a través de los tratados, grado de centralidad de los países⁵.

La Unión Europea lidera tanto el número de acuerdos comerciales, ver anexo, como la clasificación de centralidad. Desde un punto de vista histórico y una vez desintegrada la antigua URSS, la Unión Europea, ya con acuerdos muy potentes entre sus miembros, extendió a países cercanos su política comercial. Por otra parte, los países europeos han mantenido lazos comerciales estrechos con los países que colonizaron. Este último hecho conlleva que los países africanos y en gran medida América Latina tengan, desde el punto de vista de los tratados, un cierto grado de integración en la red de comercio, superior a su presencia en términos de valor en el comercio mundial.

Desde el punto de vista de la evolución geográfica, a partir de los años 90 crecieron de manera sostenida los acuerdos comerciales en Asia y los de carácter intercontinental. En la actualidad, la mitad de los acuerdos incorporan una mejora del comercio entre países asiáticos. Por su parte, Europa ha perdido el protagonismo que tradicionalmente mantenía. A una escala menor, África también pierde presencia, mientras que Oceanía nunca ha llegado a tener un peso significativo.

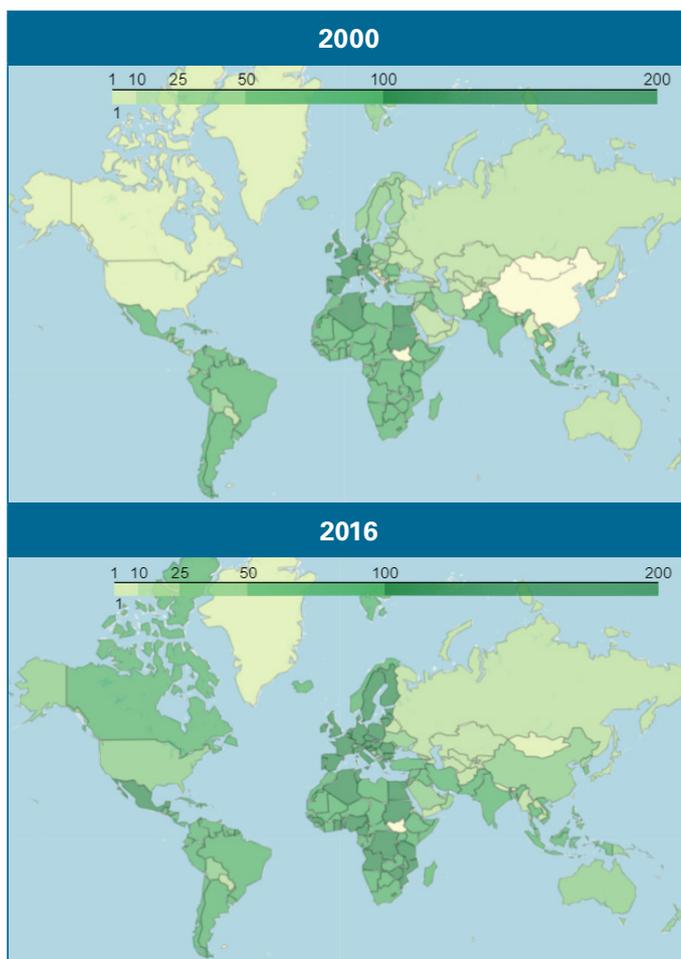
China, a pesar de no haber firmado ningún tratado antes de 2000 ya se encontraba en este año plenamente integrada en la red de intercambios comerciales. Aun así, China, sin haber necesitado acuerdos comerciales con otros países para expandir sus exportaciones, decidió en un momento dado impulsar la firma de tratados comerciales pasando en escasos quince años a tener un número considerable de tratados. Por su parte, Estados Unidos, aunque no tan rezagado como China, inicia en este siglo un proceso similar aunque con mayor lentitud incluso podría haberse revertido en los últimos dos años. En cualquier caso, en ambos países se observa una mayor integración en la red de acuerdos comerciales en la actualidad frente a lo que sucedía a principios de siglo.

A partir de los años 90 crecieron de manera sostenida los acuerdos comerciales en Asia y los de carácter intercontinental

4 La principal conclusión del documento de Dür et al. (2014) es que los acuerdos comerciales incrementan el comercio especialmente cuando mayor es la profundidad del acuerdo.

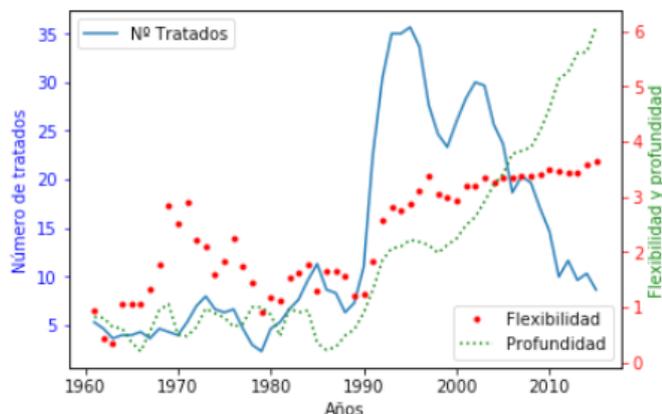
5 En teoría de redes, el grado de centralidad es el número de nodos con los que se conecta dividido entre el número total de nodos.

**Ilustración 1. Grado de integración en la red de comercio mundial.
Grado de centralidad. 2000 y 2016**



Fuente: elaboración propia a partir de Design of Trade Agreements (DESTA) Database

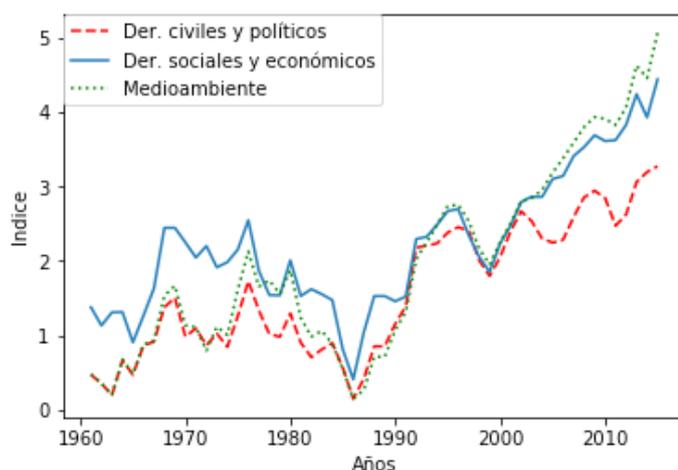
A la vez que la multiplicación del número de tratados comerciales, desde principios de los años 90 se incrementa la profundidad de los tratados; este indicador de profundidad cuantifica la intensidad con la que el tratado liberaliza el comercio. El avance de la profundidad de los tratados no se ha visto afectado por la crisis y el colapso del comercio mundial y ha avanzado con intensidad desde 2000. La flexibilidad de los tratados, entendida como la capacidad de adaptación a nuevas situaciones en el comercio internacional sin violar el acuerdo, muestra también una ligera tendencia al alza, ver gráfico 1. La flexibilidad mantiene un sesgo a incrementarse muy persistente desde 2000, la evolución del indicador tampoco ha sido afectada por la crisis. Finalmente, el número de tratados comerciales firmados tuvo un importante repunte durante la década de los 90 y los primeros años del siglo XXI. La crisis financiera y el colapso del comercio mundial conllevaron un descenso del número de acuerdos alcanzados pero aun así se mantienen por encima de la media histórica previa a los 90.

Gráfico 1. Evolución del número de tratados, su flexibilidad y profundidad (mm 3 años)

Fuente: elaboración propia a partir de DESTA

Señalábamos anteriormente que los tratados son crecientemente más amplios y ocupan una mayor variedad de temas. Desde el punto de vista temático, se observa un avance de la importancia de las negociaciones relativas a normas y estándares, que siempre han estado presentes en las negociaciones; en los últimos años disponibles, prácticamente la totalidad de tratados, un 90%, integran este tipo de cláusulas. Algo más de la mitad de los tratados incorporan en la actualidad cláusulas de inversión y servicios. Los derechos de propiedad y los asuntos relativos a competencia son algo menos frecuentes. Los menos habituales, aunque también con importancia creciente, son los relativos al acceso a concursos y compras públicas, ver anexo.

En lo relativo a temas no comerciales hay que señalar que los derechos sociales y económicos han sido los que tradicionalmente han estado más presentes, ver gráfico 2. Sin embargo, a partir de los años 90, los asuntos medioambientales han ganado importancia y en la actualidad ocupan la primera posición entre los asuntos no comerciales. Los derechos civiles y políticos mantienen una tendencia creciente, aunque algo menos intensa.

Gráfico 2. Temas no comerciales abordados en los distintos tratados (% mm 3 años)

Fuente: elaboración propia a partir de DESTA

Como vemos, las cláusulas no comerciales están ganando presencia y relevancia en los tratados comerciales. Como vimos anteriormente, la incorporación de ANC en los acuerdos tiene distintos fundamentos: señalización del compromiso de la partes para evitar una situación “race to the botton” en relación con valores fundamentales como los derechos humanos o el trabajo infantil; una imposición de los Estados más fuertes que pretenden trasladar exigencias a otros con los que comercian; voluntad de incorporar, en compromisos internacionales, normas de funcionamiento interno buscando el respaldo a las mismas por los países firmantes del acuerdo, es decir buscando el aval exterior. En todos los casos subyace el interés de extender modelos socioeconómicos y las consideraciones de influencia exterior y política geoestratégica. Los costes de incorporar este tipo de normativas en los acuerdos comerciales y de implementar esta estrategia a través de los mismos es evidentemente menor que el de desarrollar acuerdos específicos sobre estos asuntos no comerciales al margen de los incentivos comerciales.

Llegados a este punto, es deseable hacer notar que los tratados comerciales no son la manera ideal de gobernanza de los derechos humanos, de los compromisos medioambientales o de los derechos de los trabajadores; aunque probablemente sí sea la forma más efectiva; esto no implica que deban abandonarse los esfuerzos en otras esferas (p. ej. en el marco de Naciones Unidas). Hafner-Burton (2005) señalan que los acuerdos comerciales constituyen, en la práctica, uno de los escasos mecanismos existentes y de los pocos con cierta capacidad para hacer cumplir las normas. Los potentes incentivos económicos que se derivan de los acuerdos comerciales pueden motivar el cumplimiento de los mismos y, por este motivo, los ANC como los derechos humanos, la democracia, el medio ambiente, la corrupción y las normas laborales, están cada vez más vinculados a los acuerdos comerciales. Milewicz et al. (2016) concluyen que la complejidad de los problemas transnacionales deriva en que de manera creciente se incorporen temas no comerciales a los acuerdos comerciales en línea con lo que acabamos de mostrar.

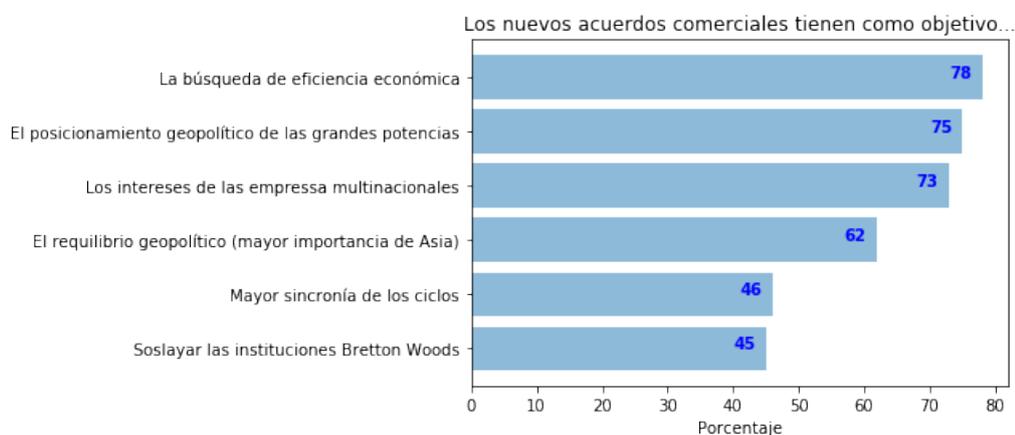
La mayor amplitud temática de los tratados comerciales y el renovado interés de algunas potencias mundiales no pasa desapercibido para un público más amplio (ver Comisión Europea, 2015) que el especializado en temas comerciales. En su documento la comisión propone una nueva estrategia de comercio e inversión bajo cuatro epígrafes: eficacia, transparencia, valores y negociaciones que configuren la globalización.

La opinión de los expertos recogida en la encuesta Consenso Económico de PWC⁶, muestra que la liberalización del comercio mundial es muy beneficiosa para el crecimiento económico. Lo más destacado de la encuesta para los efectos de este documento es que los expertos consultados indican claramente que además de la búsqueda de eficiencia económica, los incentivos que están impulsando la creación y desarrollo de los tratados comerciales en el mundo tienen relación con el posicionamiento geopolítico de las grandes potencias y los intereses de las grandes empresas multinacionales, ver gráfico 3. Lo que de nuevo proporciona evidencia que confirma hipótesis de trabajo. Otros elementos determinantes de los nuevos tratados son: el reequilibrio geopolítico hacia Asia (62% de respaldo); una mayor sintonía cíclica y un menor impulso de las instituciones ligadas a Bretton Woods, en este caso concreto podríamos destacar la Organización Mundial de Comercio.

La comisión propone una nueva estrategia de comercio e inversión bajo cuatro epígrafes: eficacia, transparencia, valores y negociaciones que configuren la globalización

6 Ver Consenso Económico PWC, IIT 2016. El autor colabora en el consejo editorial.

Gráfico 3. Valore los incentivos que están impulsando la creación y desarrollo de los nuevos tratados comerciales en el mundo (% porcentaje)



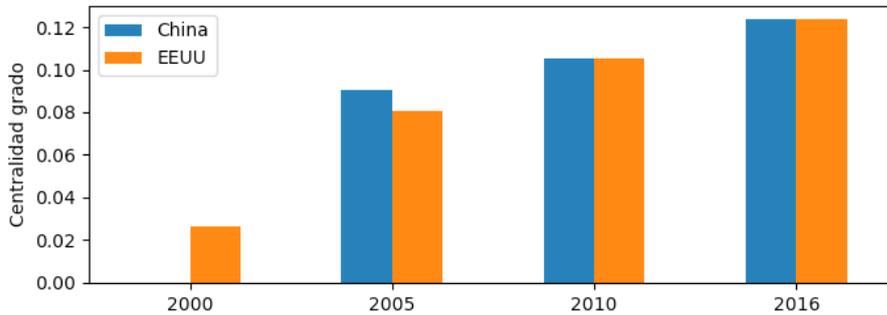
Fuente: elaboración propia a partir de PWC 2016

3. La red de influencia “comercial” de EE. UU. y China

En este contexto, China y Estados Unidos han realizado un esfuerzo por llegar a acuerdos comerciales que les permitan extender su influencia y modelo a terceros países. En este apartado intentaremos mostrar evidencia cuantificable de cómo se ha incrementado la red de tratados comerciales de estos países y se ha ampliado el contenido de los mismos, con especial énfasis en ANC, durante los primeros tres lustros del siglo XXI.

El gráfico 4 presenta el grado de centralidad en la red de tratados comerciales de ambos países en cuatro momentos del tiempo. Un país puede estar integrado en la red de comercio y no estarlo en la red de tratados, en este trabajo nos centramos en los tratados. El grado de centralidad de un nodo en la red recoge el porcentaje de nodos con los que está conectado mediante un acuerdo comercial. El grado de centralidad nos estaría indicando cómo de importante es el nodo dentro de la red o cómo de cohesionado esta un país dentro de la red. Se observa que, partiendo de niveles muy reducidos —de hecho, China no tenía acuerdos firmados en 2000— poco a poco los dos países analizados han ido incrementado su red de acuerdos. Estados Unidos, también partía de niveles muy reducidos y ha incrementado su estructura de tratados comerciales que lo conectan con el resto del mundo. Los dos países mantienen en la actualidad niveles similares de integración en la red de tratados. A título comparativo, España, ha tenido durante todo el periodo niveles que multiplican por cinco los máximos alcanzados por las dos potencias analizadas, pero al contrario que los países analizados no los ha incrementado significativamente durante el periodo estudiado.

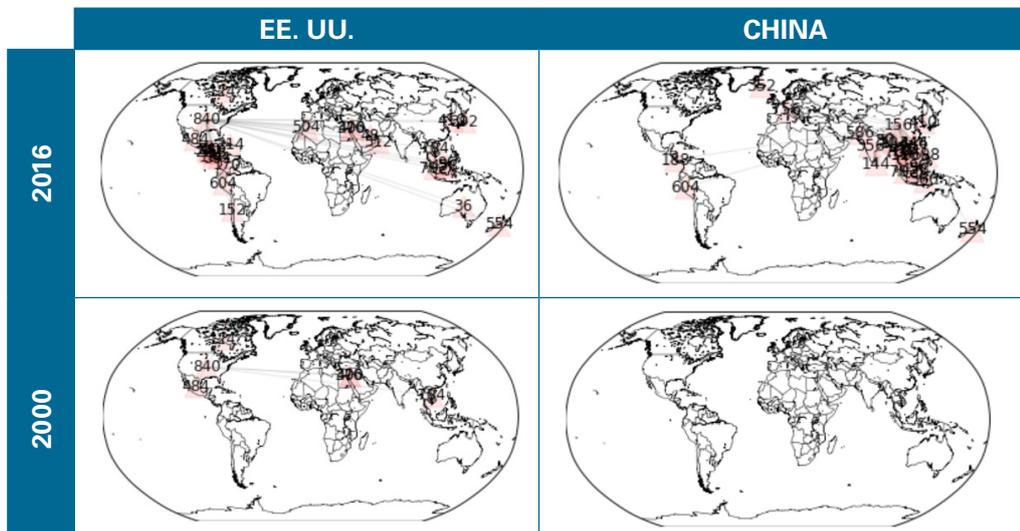
Gráfico 4. Integración de China y EE. UU. en la red de tratados comerciales (centralidad)



Fuente: elaboración propia a partir de DESTA

Evidencia adicional se presenta en la ilustración 2 en la que, utilizando técnicas de análisis de redes sociales, se representa la estructura de los lazos que establecen los acuerdos comerciales de China y EE. UU. en dos momentos del tiempo, principios de siglo y 2016. Cada una de las líneas enlaza uno de estos países con otro con el que tiene firmado un acuerdo comercial. En el lado derecho panel inferior, se observa que China, miembro de la OMC desde el 11 de diciembre de 2000, que hasta entonces había estado ausente de las negociaciones comerciales entre países, no figura en ningún acuerdo y por lo tanto no hay líneas que representen lazos comerciales. A partir de 2001 inicia un proceso de generación de influencia en su área natural de proyección, especialmente en el eje Índico-Asia-Pacífico, generando un volumen importante de lazos comerciales en su entorno (ver mapa del cuadrante superior derecho). Por su parte EE. UU., bloque izquierdo, aunque con una cierta red de tratados comerciales todavía incipiente a principios de siglo, panel inferior del gráfico, también ha realizado un esfuerzo en los primeros tres lustros del siglo con objeto de multiplicar los lazos internacionales y de extender su influencia en un mayor número de continentes. Así en el panel superior izquierdo se representan lazos con una variada diversidad de países.

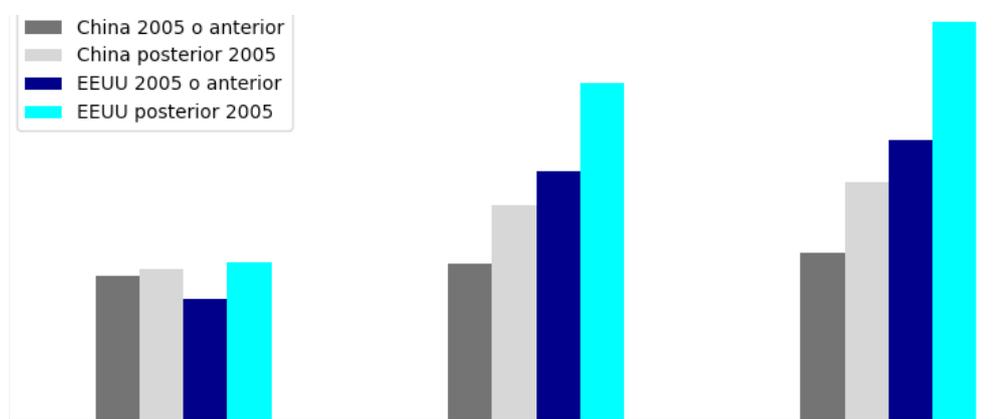
Ilustración 2. Evolución de la red de comercio



Fuente: elaboración propia a partir de DESTA

Finalmente, merece la pena resaltar que los acuerdos que se han firmado durante el periodo más reciente han tenido una mayor presencia de temas no comerciales en todas las dimensiones (ver gráfico 5) pero especialmente en lo relativo a derechos sociales y económicos y los aspectos relacionados con el medioambiente. El retraso en la incorporación de los derechos civiles y políticos es más patente, aunque se observa un muy ligero avance. Los acuerdos firmados por EE. UU. siempre han estado más ligados a los asuntos no comerciales que los de China. En línea con la hipótesis de Lechner (2016), la incorporación de asuntos sociales, económicos y medioambientales estaría ligada a consideraciones geoestratégicas.

Gráfico 5. Presencia de tema no comerciales en los acuerdos de China y EE. UU.



Fuente: elaboración propia a partir de DESTA

La estrategia de firmar pactos bilaterales o con un número reducido de participantes, sin esperar a la consecución de grandes acuerdos multilaterales, facilita la consecución de acuerdos. La proliferación de este tipo de tratados permite formar una red de acuerdos. Esta estrategia hace el progreso de los acuerdos muy dependiente de los grandes mercados y permite reducir los costes de negociación política y, en su caso, aprobación parlamentaria. En conjunto, permite un avance más rápido de los acuerdos de lo que permiten los tratados de mínimos alcanzables en las negociaciones multilaterales.

Se ha producido un cambio de modelo de negociación de las áreas de libre comercio, abandonando los intentos previos de establecer un marco global (“multilateralismo”) en el contexto de la OMC transitando hacia un esquema más bilateral “plurilateralismo”. Se observa una cierta obsolescencia de las instituciones surgidas de Breton Woods y un predominio de los tratados menos ambiciosos en cuanto a número de participantes, más ambiciosos en cuanto a los contenidos que abordan.

Este tipo de acuerdos bilaterales facilita igualmente la incorporación de ANC en los mismos, trasladando formas de hacer más allá de las puramente comerciales. Asuntos legales, sanitarios, medioambientales, sociales y de muy diverso tipo configuran la influencia que un país puede tener sobre sus socios comerciales, estrechando lazos y aunando formas de proceder más allá de las relacionadas con la formalización de transacciones comerciales. Es una estrategia barata y fácil de implementar que algunos países parecen haber impulsado durante los primeros años del siglo.

4. Conclusiones

El impulso que han tomado los tratados comerciales y la relevancia que han adquirido las negociaciones de nuevos acuerdos están originando un intenso debate sobre las motivaciones y las consecuencias de los mismos. Adicionalmente, estos nuevos tratados resultan controvertidos por el secretismo con el que se han llevado a cabo las negociaciones y los efectos sobre la desigualdad, el medioambiente y la salud. Analistas y la población en general encuentra motivaciones subyacentes, más allá de las puramente comerciales. Los tradicionales grupos de influencia relacionados con sectores específicos afectados por apartados comerciales muy concretos de las negociaciones se han ampliado transformándose en asuntos de debate público para el conjunto de la sociedad que no quiere permanecer al margen de los efectos que sobre el bienestar y la calidad de vida pueden tener los tratados. A este interés se contraponen la diversidad y la complejidad de los temas, así como la incertidumbre sobre la intensidad de los efectos económicos que se derivan de los acuerdos. Sin duda, la creciente complejidad de los tratados da lugar a procesos de negociación más complicados que por su dificultad son sustraídos del debate público y en los que tienen especial influencia los grupos de poder.

La mayor profundidad y amplitud de los asuntos abordados por los tratados refleja que, a las ventajas tradicionales de creación y desvío de comercio, hay que sumar otras relacionadas con la extensión de los modelos económicos. Los tratados tienen consecuencias adicionales al impacto sobre el crecimiento (p. ej. empleo, inversión, creación de mercado y oportunidades de negocio, reducción de costes), además fortalecen la cooperación regulatoria, los lazos geopolíticos y, en definitiva, la influencia internacional. Adicionalmente, los tratados comerciales del nuevo siglo incorporan temas de interés social y económico como los derechos laborales⁷, la protección de datos, anticorrupción, el medioambiente o la salud, que determinan igualmente el bienestar y el nivel de vida de la población.

Muchos países están interesados en proyectar su influencia a través de los acuerdos con otros países y de fortalecer bloques económicos. Se están configurando nuevos espacios en el contexto global y los tratados de comercio suponen una pieza fundamental para ocuparlos. En este sentido, los efectos económicos directos parece que serían de menor dimensión en los países desarrollados mientras que consideraciones geoestratégicas y de influencia exterior podrían tener efectos de mayor calado. Sin embargo, sí existen ventajas económicas para los socios comerciales menos desarrollados mediante la imitación de las mejores prácticas y el acceso a un mercado más amplio, por ello muchos estarían dispuestos a asumir compromisos en otros ámbitos.

En última instancia, los tratados constituyen referencias en relación con las normas globales para otros países. Este aspecto de réplica y propagación de las normas es sin duda uno de los elementos que podría generar más beneficios en el medio y largo plazo para los países que lideren el proceso.

En este sentido, estamos ante el surgimiento de una nueva generación de acuerdos comerciales que más allá de los aspectos relativos al comercio de bienes y de protección pretenden compartir un modelo económico y, de alguna forma, social y político, lo que explica el creciente interés de los ciudadanos por estos asuntos de manera que los tradicionales grupos de presión contrarios a la integración económica ligados al sector productivo, productores que

Los tratados tienen consecuencias adicionales al impacto sobre el crecimiento, además fortalecen la cooperación regulatoria, los lazos geopolíticos y la influencia internacional

⁷ En el TPP se habla de los países dispondrán de salario mínimo, horas de trabajo y seguridad pero no se especifica en qué condiciones.

desean mantener el mercado protegido de la competencia exterior, están dando paso a otros más amplios, trabajadores y ciudadanos que pretenden proteger el modelo económico y social de los distintos países.

Un ejemplo confirmatorio de esta hipótesis se encuentra en dos potencias muy distintas, China y EE. UU., pero que aparentemente siguieron a principios de siglo estrategias similares. China no necesitó la firma de acuerdos comerciales para impulsar su presencia en los mercados de exportación. Sin embargo, a partir de su integración en la OMC decidió impulsar la firma de tratados, que principalmente se ha concentrado en su entorno geográfico. Paralelamente ha impulsado otro tipo de instituciones. Por su parte, EE. UU. también ha realizado nuevos acuerdos comerciales, aunque más lentamente que su competidor, sin embargo, la presencia de temas no comerciales en sus acuerdos ha sido tradicionalmente ligeramente superior. En ambos casos es creciente la incorporación de ANC a sus tratados.

El carácter excluyente de los acuerdos bilaterales plantea una cuestión fundamental: ¿la firma de estos tratados socava el multilateralismo? Teóricamente hay argumentos a favor y en contra. Empíricamente no se ha concluido que se haya producido un debilitamiento de los lentos avances de multilateralismo. Es más, el avance del bilateralismo permite construir una red de relaciones comerciales amplia que no se habría logrado con marcos de negociación más amplios. Esta cuestión ha ocultado otros aspectos del regionalismo que han recibido muy poca atención y que son claves para entender motivaciones y efectos de los mismos, en concreto la reflexión geoestratégica. Como mostramos, los países líderes entienden que los acuerdos comerciales pueden trasladar/imponer normas de comportamiento a otros países sobre ANC; probablemente, aunque sea un método parcial e imperfecto, es una de las pocas vías existentes para conseguir tal fin.

Referencias

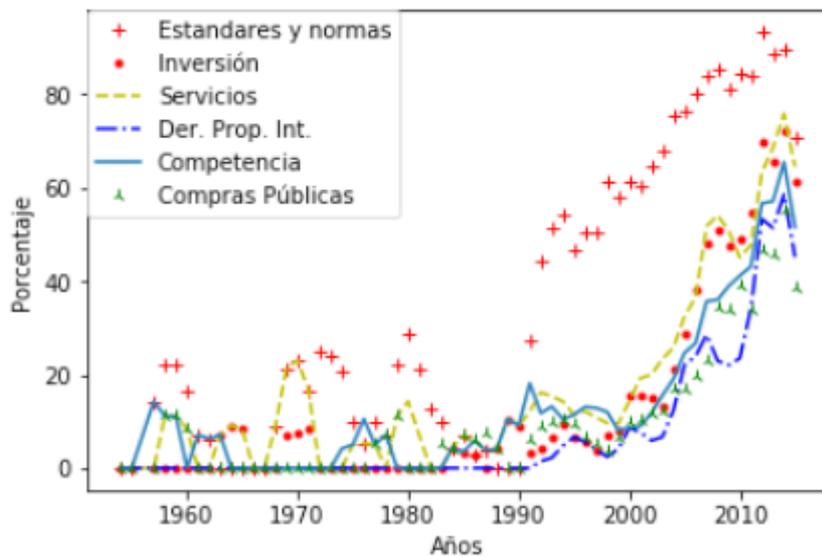
- Aaronson, S. A., & Zimmerman, J. M. (2008). *Trade Imbalance: The Struggle to Weigh Human Rights Concerns in Trade Policymaking*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Aggarwal, V. K., & Govella, K. (2013). *Linking Trade and Security: Evolving Institutions and Strategies in Asia, Europe, and the United States. The Political Economy of the Asia Pacific*. New York: Springer.
- Ahnlid, A. (2013). *The trade do-gooder? Linkages in EU free trade agreement negotiations. Linking trade and security, The Political Economy of the Asia Pacific*. New York: Springer. DOI: https://doi.org/10.1007/978-1-4614-4765-8_10
- Baccini, L., Dür, A., & HafTEL, Y. Z. (2015). Imitation and innovation in international Governance: the diffusion of trade agreement design. In *Trade Cooperation* (pp. 167-194). Cambridge: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316018453.010>
- Baier, S. L., & Bergstrand, J. H. (2004). Economic determinants of free trade agreements. *Journal of International Economics*, 64(1), 29-63. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0022-1996\(03\)00079-5](https://doi.org/10.1016/S0022-1996(03)00079-5)
- Bhagwati, J., y Hudec, R. (1996). *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade*. Vol. I Economic Analysis, Vol. II Legal Analysis. Cambridge: MIT Press.

- Chen, M., & Joshi, S. (2010). Third-country effects on the formation of Free Trade Agreements. *Journal of International Economics*, 82(2), 238-248. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2010.06.003>
- Comisión Europea. (2015). *Trade for all. Towards a more responsible trade and investment policy*. European Commission.
- DESTA. (2017). Base de datos: <https://www.designoftradeagreements.org/downloads/>
- Dür, A., Baccini, L., & Elsig, M. (2014). The Design of International Trade Agreements: Introducing a New Database. *Review of International Organizations*, 9(3), 353-375. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11558-013-9179-8>
- Gowa, J., & Mansfield, E. (1993). Power Politics and International Trade. *The American Political Science Review*, 87(2), 408-420. DOI: <https://doi.org/10.2307/2939050>
- Hafner-Burton, E. M. (2005). Trading Human Rights: How Preferential Trade Agreements Influence Government Repression. *International Organization*, 59(3), 593-629. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818305050216>
- Hafner-Burton, E. M. (2009). *Forced to be Good: Why Trade Agreements Boost Human Rights*. Ithaca: Cornell University Press.
- Horn, H., Maggi, G., & Staiger, R. (2010). Trade agreements as endogenously incomplete contracts. *American Economic Review*, 100(1), 394-419. DOI: <https://doi.org/10.1257/aer.100.1.394>
- Koremenos, B., Lipson, C., & Snidal, D. (2001). The rational design of international institutions. *International organization*, 55(4), 761-799. DOI: <https://doi.org/10.1162/002081801317193592>
- Krugman, P. (1997). What should trade negotiators negotiate about? *Journal of Economic Literature*, 35(1), 113-120.
- Lake, J., & Yildiz, H. M. (2016). On the different geographic characteristics of Free Trade Agreements and Customs Unions. *Journal of International Economics*, 103(C), 213-233. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2016.09.003>
- Lavenex, S., & Schimmelfennig, F. (2009). EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics. *Journal of European Public Policy*, 16(6), 791-812. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760903087696>
- Lechner, L. (2016). The domestic battle over the design of non-trade issues in preferential trade agreements. *Review of International Political Economy*, 23(5), 840-871. DOI: <https://doi.org/10.1080/09692290.2016.1231130>
- Lemus, D., & Valderrey, F. (2017). La Nueva Ruta de la Seda y la diplomacia internacional de negocios. *Comillas Journal of International Relations*, (10), 47-64. DOI: <https://doi.org/10.14422/cir.i10.y2017.004>
- Mansfield, E. D., & Pevehouse, J. C. (2000). Trade Blocs, Trade Flows, and International Conflict. *International Organization*, 54(04), 775-808. DOI: <https://doi.org/10.1162/002081800551361>
- Milewicz, K., Hollway, J., Peacock, C., & Snidal, D. (2016). Beyond trade: The expanding scope of the non-trade agenda in trade agreements. *Journal of Conflict Resolution*. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022002716662687>

- Postnikov, E. (2014). The design of social standards in EU and US preferential trade agreements. In *Handbook of the International Political Economy of Trade, Handbooks of Research on International Political Economy series* (pp. 531-549). Cheltenham: Edward Elgar Publishing. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781781954997.00032>
- PWC. (2016). *Los Tratados de Libre Comercio en la economía mundial. Consenso Económico Segundo Trimestre de 2016*. <http://www.pwc.es/es/publicaciones/economia/assets/consenso-economico-segundo-trimestre-2016.pdf>
- Vogel, D. (2013). Global trade linkages: national security and human security. In *Linking Trade and Security, The Political Economy of the Asia Pacific* (pp. 23-48). New York: Springer. DOI: https://doi.org/10.1007/978-1-4614-4765-8_2

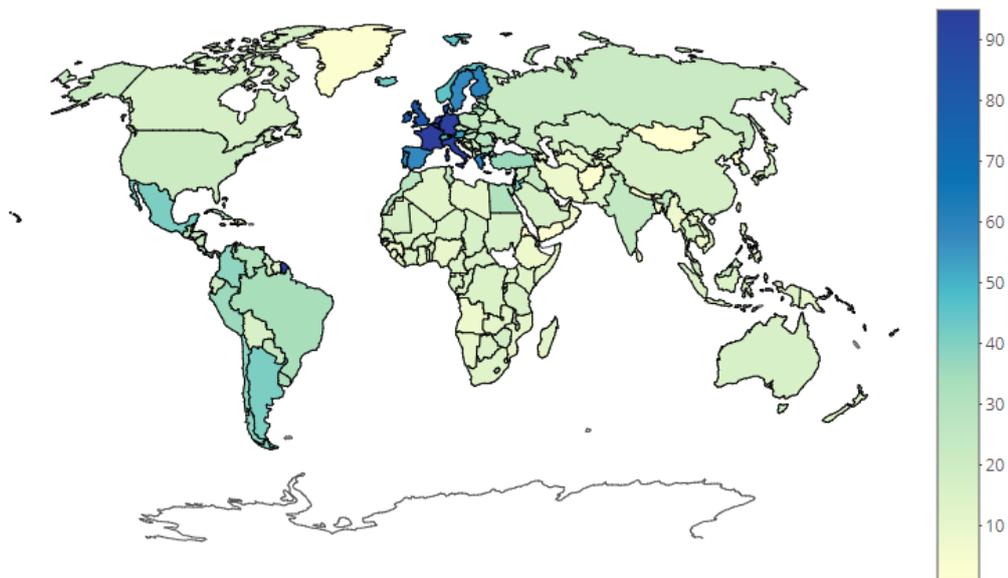
Anexo gráfico

Gráfico 6. Temas comerciales abordados en los distintos tratados (% mm 3 años)



Fuente: Elaboración propia a partir de DESTA Database

Ilustración 3. Número de tratados comerciales firmados



Fuente: Elaboración propia a partir de DESTA