

CÓMO ADAPTAR LA POLÍTICA COMERCIAL EUROPEA ANTE EL NUEVO ENTORNO INTERNACIONAL

Federico Steinberg
Real Instituto Elcano y Universidad Autónoma de Madrid

Enero de 2020

Motivación

El comercio está en el ADN y en la identidad de la UE. La propia integración comunitaria empezó por el comercio, y a través de él ha llegado a las puertas de la integración política. Para España, la apertura comercial también ha estado asociada a la modernización y el progreso. Con sólo el 7% de la población mundial, la UE es la primera exportadora e importadora del mundo y representa un tercio del comercio global (por delante de Estados Unidos y de China). Además, cerca de treinta millones de empleos en la Unión –uno de cada siete– dependen directa o indirectamente de las exportaciones al resto del mundo, cifra que ha aumentado casi un 50% desde 1995 gracias a la buena inserción de las empresas europeas en las cadenas de producción globales, especialmente en el sector servicios. En España, la salida de la crisis se ha apoyado especialmente en el sector exterior, con un espectacular salto del peso de las exportaciones sobre el PIB y con sostenidos superávits de la cuenta corriente.

Sin embargo, tanto la realidad del comercio mundial como sus estructuras de gobernanza están cambiando rápidamente. Los países europeos, entre ellos España, deben asumir que el mundo de las últimas décadas, en el que el “amigo americano” protegía a Europa occidental, le otorgaba ventajas económicas y animaba a sus países a integrarse, no va a volver, por lo que harían bien en dejar de añorarlo. El mundo camina hacia un nuevo (des)orden internacional, en el que la UE puede aspirar a jugar un papel relevante, pero que todavía está por definir. Lo que sí parece claro es que será un mundo con un Estados Unidos más aislacionista, una China más asertiva, una Rusia que seguirá golpeando por encima de su peso durante bastantes años y unas instituciones multilaterales más débiles. En definitiva, un mundo menos cooperativo y con una creciente rivalidad geoeconómica, en el que los países emergentes reclamarán las cuotas de mayor poder e influencia que les corresponden por su mayor peso económico (y militar). En ese contexto, la UE tiene que repensar sus herramientas de política exterior, tanto en colaboración con Estados Unidos y sus otros socios tradicionales (e incluso algunos nuevos), como en solitario. Tiene palancas económicas y políticas a su disposición, pero debe atreverse a utilizarlas para construir una

auténtica política exterior. Si no lo hace, puede verse relegada a un segundo plano en un mundo de creciente rivalidad geoeconómica entre grandes potencias.

Diagnóstico

Tanto la naturaleza del comercio internacional como su gobernanza han cambiado mucho en los últimos años. Los intercambios internacionales se estructuran cada vez más en cadenas de valor que desnacionalizan el concepto clásico de la ventaja comparativa y generan nuevos ganadores y perdedores. Al mismo tiempo, el avance tecnológico ha dado un espectacular impulso al comercio de servicios, que se acelerará todavía más. Todo ello ha redefinido los patrones clásicos del comercio y la inversión, dando lugar a una nueva geografía de los intercambios en la que los países emergentes, sobre todo China, juegan un papel cada vez más relevante que nos aboca a un mundo cada vez más asiático y menos europeo. En ese contexto, las empresas españolas han conseguido que España mantenga su cuota en las exportaciones globales (algo que no han logrado otros países europeos), pero tiene dificultades tanto para aumentar la complejidad y el valor añadido de las mismas como para integrarse más en las cadenas globales de suministro.

Estas transformaciones, sumadas al impacto del cambio tecnológico sobre el empleo, al aumento de la desigualdad en los países avanzados y a las dificultades para regular la globalización financiera y hacer que algunas empresas multinacionales (sobre todo las tecnológicas) paguen los impuestos que les corresponden, han generado un creciente rechazo a la globalización y a los acuerdos de libre comercio en la Unión Europea (UE) y más allá. Al mismo tiempo, la llegada de Trump a la Casa Blanca y sus guerras comerciales, el Brexit y la actitud de una China cada vez más asertiva que busca subterfugios para no jugar según las normas internacionales está erosionando a pasos agigantados los marcos multilaterales de gobernanza del comercio internacional y abriendo la puerta a guerras comerciales y tecnológicas.

En este contexto, la UE necesita afinar sus instrumentos de política comercial e integrarlos mejor con otras herramientas de la política exterior. La nueva Comisión Europea que entrará en acción con el nuevo año y que se ha planteado como una Comisión Geopolítica, será la encargada de llevar a cabo esta transformación, que debería permitir a la UE desenvolverse mejor en un entorno internacional cada vez más dominado por la rivalidad entre grandes potencias y menos por el multilateralismo y las reglas.

Asimismo, las empresas españolas deben tener presentes que, aunque la política comercial se diseña desde Bruselas, la política de promoción del comercio y las inversiones sigue estando en manos de los estados miembros. Ello supone que es

necesario complementar la estrategia europea de apertura de mercados exteriores (incluida la protección de las denominaciones de origen españolas) y defensa de las reglas multilaterales con un apoyo específico al sector exterior español que pueda hacerse tanto desde la Administración como con colaboraciones público-privadas. Así, por ejemplo, el acuerdo que la UE firmó con Canadá y entró en vigor en 2017 ha permitido que las exportaciones españolas de mercancías a Canadá aumenten un 8,6% en 2018 mientras que el conjunto de las exportaciones españolas creció un 2,9% en el mismo periodo. Asimismo, entre enero y agosto de 2018 y los mismos meses del 2019, las exportaciones españolas a Canadá se dispararon un 22,9%, frente a un crecimiento de apenas un 1,1% para el total de exportaciones españolas. Y algo similar está sucediendo en relación a Japón, cuyo acuerdo lleva en vigor apenas unos meses. Esto supone que la apertura de mercados que proporciona la UE a las empresas españolas es clave para potenciar el dinamismo del sector exterior, algo que posiblemente se apreciará con claridad si se ratifica el reciente acuerdo entre la UE y Mercosur. Pero, al mismo tiempo, tanto las empresas como la Administración española deben hacer mayores esfuerzos para que sus intereses comerciales –tanto ofensivos como defensivos– sean tomados en cuenta en Bruselas.

Propuestas

- La UE necesita **integrar mejor las consideraciones no estrictamente comerciales** en la política comercial. Los aspectos tecnológicos, industriales, fiscales, geopolíticos y de internacionalización del euro, junto con la política comercial, deberían conformar una visión estratégica y articulada de la política exterior europea. Es el único camino para que una UE más cohesionada y asertiva pueda aspirar a desempeñar un papel relevante en el mundo de grandes potencias que va tomando cuerpo. Ello exige establecer un procedimiento de coordinación entre el Comisario de Comercio, el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad y otros comisarios relevantes.
- A la hora de coordinar distintas políticas, es imprescindible **evitar el choque entre la política comercial, la política industrial y la política de competencia**. Por un lado, la apertura de la UE la expone a la competencia internacional a las empresas europeas en un marco en el que no todos —especialmente China— respetan las reglas del juego. En paralelo, la UE está retrasada respecto a Estados Unidos, China, Japón o Corea en el ámbito del desarrollo tecnológico, que será la base de la competitividad mundial en el siglo XXI. Resulta difícil coordinar las políticas industriales de Estados miembros tan dispares, pero la realidad es que, en términos de desarrollo de patentes, número de *startups*, desarrollo de plataformas tecnológicas, uso de robots e

inversión en inteligencia artificial, los datos de la UE son comparativamente desoladores. Por un lado, el tamaño importa, y es importante tener grandes empresas europeas capaces de competir en los mercados internacionales. Por otro, la competencia es un elemento esencial del funcionamiento del mercado, un bien público que no se puede sacrificar a la ligera en aras de la creación de supuestos “**campeones europeos**”, que podrán estar justificados en determinados momentos y en determinados sectores con mercados no segmentados y amenaza clara de dominio extranjero en los que la dependencia externa resulte claramente desaconsejable. Corresponde a la UE determinar con claridad cuáles son esos sectores, y en qué condiciones habrá que potenciar un “campeón europeo”, midiendo en todo momento el perjuicio sobre el excedente del consumidor.

- La UE necesita **mejorar la legitimidad de la apertura económica a ojos de sus ciudadanos**. Debe hacerlo tanto en lo relativo a sus resultados (equilibrio entre ganadores y perdedores de la liberalización en los países europeos) como asegurando que los valores que la ciudadanía europea comparte sobre derechos laborales y medioambientales, protección al consumidor o privacidad, puedan ser “exportados” a través de los acuerdos comerciales. Como la política comercial se negocia al nivel europeo pero su impacto en los distintos países y regiones de la Unión es muy desigual, se hace imprescindible mejorar la situación económica y el bienestar de los perdedores de la liberalización con instrumentos fiscales centralizados al nivel europeo. Es necesario, por tanto, reformar el Fondo de Ajuste para la Globalización para aumentar sus recursos y hacerlo más flexible, de modo que más individuos y empresas (sobre todo PYMES) puedan aprovecharlos. Sin embargo, hay que tener presente que este debate sobre el aumento de recursos y el gasto a nivel europeo no es independiente del debate sobre la necesidad de una unión fiscal en sentido más amplio en Europa o de la necesidad de trabajar para una convergencia económica real mayor y más rápida entre regiones de la UE que se ven impactadas por la liberalización comercial de forma desigual.
- La UE debe **seguir apoyando el sistema multilateral de la OMC y trabajar activamente para su reforma** con el fin de evitar su colapso o pérdida de relevancia. De especial urgencia es buscar una solución al bloqueo del mecanismo de apelación del Sistema de Resolución de Disputas. La Unión tiene que aspirar a liderar una coalición de países afines con los que acordar líneas de reforma de la OMC que puedan ser eventualmente asumibles por Estados Unidos y China. Asumir el liderazgo en las negociaciones del TiSA podría ser una buena forma de predicar con el ejemplo e incentivar comportamientos deseables. Pero hay que ser realistas: puede que la vía

multilateral tenga poco futuro, especialmente mientras Trump continúe en la Casa Blanca.

- En el ámbito de la **guerra comercial y tecnológica**, la UE debe mantenerse dentro de las normas del sistema OMC y neutral en la disputa geopolítica entre Estados Unidos y China. Es esencial que responda al proteccionismo de la administración Trump de forma recíproca, proporcionada y dentro de la normativa multilateral, y no como otros países más pequeños y vulnerables que han cedido ante las presiones de Estados Unidos. Esto le permitirá proyectar sus valores y promover su poder normativo, al tiempo que marca una clara diferencia de estilo negociador con Estados Unidos (y China) que la proyecte hacia una posición de liderazgo.
- En paralelo, al mismo tiempo que defiende e impulsa la reforma del sistema multilateral y los acuerdos plurilaterales, la UE debe seguir tejiendo una nutrida **red de acuerdos preferenciales**. Ambas estrategias no son incompatibles. Los acuerdos preferenciales permitirán a la UE trabajar por la continuidad de la apertura del sistema económico mundial ante el auge del proteccionismo, insertar mejor a las empresas europeas en las nuevas cadenas de valor y el comercio de servicios (que normalmente requieren acuerdos más profundos de los que se pueden alcanzar al nivel multilateral), promover sus valores –desde el respeto a la democracia liberal hasta los derechos humanos y a la sostenibilidad medioambiental– e ir trazando alianzas que serán muy útiles si se produce un colapso del sistema multilateral y una división de la economía mundial en bloques en torno a Estados Unidos y China.
- Por último, las empresas españolas deben ser plenamente conscientes de estos profundos cambios en el panorama económico y geopolítico internacional para poder maximizar los instrumentos que ofrece la UE para promover sus ventas en el exterior y defenderse de la competencia desleal.

Conclusiones

En definitiva, como el mundo es cada vez más asiático y menos europeo, más Indo-Pacífico y menos Atlántico, y con recurrentes pulsiones nacionalistas que corroerán las débiles estructuras de la gobernanza económica global, la única opción para la UE pasa por aumentar su autonomía estratégica, mejorar sus poderosos instrumentos de política económica exterior —de los que la política comercial es sólo uno— y seguir construyendo, en palabras del Tratado de Roma, una “Unión cada vez más estrecha”. De lo contrario, sus países, y muy especialmente España, cuyas empresas se han beneficiado significativamente tanto del mercado europeo como de la política comercial



de la UE, se verán lentamente condenados a la irrelevancia, a la pérdida de prosperidad y, en último término, al sometimiento a alguno de los nuevos imperios que dominen la geopolítica internacional en el siglo XXI.