
La estrategia de política comercial de la UE y sus implicaciones para España

Enrique Feás | Investigador principal del Real Instituto Elcano | @EnriqueFeas

Tema¹

La nueva estrategia de política comercial de la UE, basada en el concepto de “autonomía estratégica abierta”, es un intento nada sencillo de usar esta potente herramienta de la UE como instrumento activo de defensa y promoción de sus intereses y valores estratégicos ante un mundo cada vez más complejo y multipolar.

Resumen

La Comisión presentó en febrero de 2021 su nueva estrategia de política comercial con el objetivo de ganar autonomía y defender sus intereses, pero sin minar la cooperación multilateral. La UE, desprovista ya de toda inocencia, asume que en el nuevo orden económico mundial la pasividad equivale a la fagocitación por otras potencias con mayor ambición. Aunque la política comercial es sin duda la herramienta más sólida con que cuenta la UE, poner en práctica el difuso concepto de “autonomía estratégica abierta” no será fácil sin provocar tensiones geopolíticas con otros bloques comerciales, lo que en ocasiones podría perjudicar a Estados miembros muy dependientes del marco de reglas del comercio mundial, como España.

Análisis

La política comercial es una de las herramientas más poderosas de la UE, principal potencia mundial en comercio de bienes y servicios y el primer emisor y receptor de inversión directa extranjera. Una gran parte de su poder se deriva de su cohesión: si hay un ámbito en el que la UE habla con una sola voz, es en el de la política comercial (la gestión del Brexit es un magnífico ejemplo).

Pero el mundo está cambiando, y con él los límites de las políticas. Al igual que cuando la política monetaria se apoya en gran medida en la adquisición de deuda pública sus límites con la política fiscal se difuminan, con la política comercial ocurre lo mismo: en un mundo multipolar con una gobernanza debilitada, en plena globalización de la robótica y la inteligencia artificial, con la amenaza climática o la necesidad de una cierta autonomía estratégica, es imposible no entrar de lleno en el terreno de la política industrial y tecnológica, la política medioambiental, la política de competencia o la política exterior.

¹ El autor agradece los comentarios y sugerencias de Federico Steinberg.

La nueva estrategia de política comercial de la UE

El 18 de febrero de 2021 la Comisión presentó su estrategia de política comercial, titulada “Revisión de la política comercial: una política comercial abierta, sostenible y firme” ([COM/2021/66 final](#)), vinculada al *Green Deal* Europeo y a la Estrategia Digital Europea. La Comunicación de la Comisión habla de una estrategia “que compagine sus objetivos internos y externos, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, la recuperación de la *pandemia COVID-19* y transformación verde y digital”. Suena bien, pero el problema es que desde Tinbergen sabemos que perseguir varios objetivos con un único instrumento no es fácil.

Figura 1. Orientación a medio plazo de la política comercial europea

Objetivos	Instrumentos
<ul style="list-style-type: none">• Apoyar la recuperación y la transformación verde y digital de la UE• Diseñar reglas globales para una globalización más justa y sostenible• Aumentar la capacidad de la UE para defender sus intereses y hacer valer sus derechos, si es necesario de forma autónoma	<ul style="list-style-type: none">• Promover la reforma de la OMC• Apoyar la transición verde y promover cadenas de valor responsables y sostenibles• Apoyar la transición digital y el comercio de servicios• Reforzar el impacto regulatorio de la UE• Reforzar las asociaciones de la UE con los países vecinos de la ampliación y África• Reforzar el enfoque de la UE en la implementación y el cumplimiento de los acuerdos comerciales y garantizar la igualdad de condiciones (<i>level playing field</i>)

Fuente: elaboración propia, a partir de Comisión Europea (2021).

Autonomía estratégica abierta: un concepto difuso

El concepto fundamental que subyace en el documento de la Comisión es el de la “Autonomía Estratégica Abierta”. Como concepto es un poco contradictorio, ya que corre el peligro de traducirse por una suerte de “proteccionismo no proteccionista”. ¿Cómo se puede incrementar la autonomía o reducir la dependencia sin caer en el proteccionismo? Es posible, pero no es fácil, y en el logro de ese difícil equilibrio radicarán gran parte del éxito de la estrategia.

Partamos de la base de que la autonomía estratégica abierta no es exclusivamente comercial: el documento hace hincapié en la idea de que la UE tenga capacidad para “tomar sus propias decisiones” y “dar forma al mundo”, “reflejando sus intereses y valores estratégicos”. Actuar desde la defensa de la cooperación multilateral, pero en defensa clara de sus intereses. Hablamos, pues, de una pérdida de la inocencia de la UE, que asume que en el nuevo orden mundial la pasividad equivale a la fagocitación por otras potencias.

El documento insiste un concepto de “Autonomía Estratégica Abierta” basado en tres ideas: “resiliencia y competitividad”; “sostenibilidad y justicia (*fairness*)”; y “asertividad y cooperación basada en reglas”. Traduciendo a un lenguaje más directo, podríamos hablar de: autonomía económica e industrial; responsabilidad social y medioambiental; y defensa activa de los propios intereses en un marco multilateral (sin menospreciar tampoco los acuerdos preferenciales).

Por supuesto, la Comisión parte como premisa de la aceptación de las ventajas de la globalización. El comercio es y ha sido siempre un motor del desarrollo, aunque el diseño y calendario de la política comercial sean cruciales a la hora de aprovechar al máximo las ventajas competitivas de los países y la globalización tenga sus ganadores y sus perdedores. Para la UE –un proyecto exitoso basado inicialmente en el comercio–, “autonomía” no puede equivaler jamás a proteccionismo, más allá de las tentaciones de algunos países o incluso algunos Estados miembros. A fin de cuentas, las exportaciones de la UE generan 35 millones de puestos de trabajo (15 millones más que hace dos décadas) y el 60% de las importaciones de la UE se utilizan para producir bienes de la UE. En un mundo de cadenas de valor, buscar la autarquía equivale a suicidarse económicamente.

Desde el punto de vista comercial, la autonomía estratégica tiene más que ver con la fortaleza y diversificación de las cadenas de valor. Durante la crisis del COVID –y tras algunos lamentables episodios proteccionistas iniciales– la mayoría de las cadenas de suministro han demostrado ser bastante robustas y, en condiciones adecuadas, lo normal es que las empresas pueden aumentar la producción y la distribución mundiales, especialmente si pueden confiar en cadenas de suministro abiertas, respaldadas por reglas comerciales estables, predecibles y transparentes. Los gobiernos tienen la responsabilidad de crear ese entorno, pero también de apoyar la distribución justa y equitativa de suministros con exceso de demanda.

La complejidad del debate se pone especialmente de manifiesto en el caso de las vacunas COVID, un ámbito en el que han coexistido la apertura de las cadenas de suministro de componentes con las restricciones (legales por parte de EEUU o contractuales por parte del Reino Unido) a la exportación de bienes finales. La UE –que nunca cerró ni sus cadenas de valor ni sus exportaciones– ha aprendido que en caso de emergencia es importante mantener algunas cadenas productivas dentro del ámbito europeo (además de evitar tentaciones fáciles o populistas en materia de propiedad intelectual). También la pandemia ha sido un buen ejemplo de la importancia de una cierta autonomía estratégica en materia agroalimentaria (como si la PAC hubiera terminado de justificar su existencia *a posteriori*).

Por tanto, la visión de la Comisión de la autonomía estratégica, desde el punto de vista de la política comercial, consiste en “contribuir a la resiliencia proporcionando un marco comercial estable basado en reglas, abriendo nuevos mercados para diversificar las fuentes de suministro y desarrollando marcos cooperativos para el acceso justo y equitativo a suministros críticos”. Suena bien y tiene lógica, aparte de constituir una buena oportunidad para reducir la dependencia de países concretos como China y en paralelo reforzar los vínculos de cadenas de valor con países, por ejemplo, de África (aunque esto no sea sencillo). Por supuesto, siempre que el concepto de autonomía estratégica coincida con el que maneje el Consejo, algo que no es demasiado evidente.

La política comercial como instrumento de política exterior y de cooperación

La política comercial no sólo invade el ámbito de la política industrial, sino que de su fortaleza se deriva un importante valor geoestratégico. Aquí el concepto de autonomía tiene más que ver con la defensa de los intereses. En las próximas décadas la UE va a

tener que actuar en un nuevo orden global multipolar marcado por crecientes rivalidades entre las principales potencias, y en que la UE puede ayudar a reducir las tensiones y buscar soluciones a partir de una modernización de las normas. En paralelo, la UE debe dotarse de herramientas para operar en un entorno internacional más hostil, si es necesario.

La UE cree en el **multilateralismo** como interés geopolítico, y considera la reforma de la OMC clave para apoyar la recuperación económica mundial y otros valores. Para ello, y desde “la prioridad de la cooperación transatlántica”, deberá aliarse con EEUU, el Grupo de Ottawa,² los países africanos, la India y China para reforzar tres elementos: el comercio y desarrollo sostenibles; las normas de competencia (imprescindibles en un marco de creciente intervención del Estado y empresas públicas en el comercio); y el sistema de solución de diferencias (con un Órgano de Apelación reformado). En el Anexo que acompaña a la Comunicación se entra en más detalles y se mencionan aspectos de reforma muy relevantes y directamente aplicables a China, como por ejemplo la reforma del sistema de tratamiento especial y diferenciado (SDT, derivado de la absurda autodefinición de país en desarrollo), o el tratamiento de las empresas públicas. En la reforma OMC –que si se demora no tiene muchos visos de producirse– la UE aspira a ser un mediador leal, un constructor de consensos. Lo lógico es concentrarse inicialmente en algunos objetivos concretos, como el mecanismo de apelación dentro del mecanismo de resolución de disputas, y seguir con la potenciación de acuerdos políticamente factibles (por ejemplo, algunos acuerdos plurilaterales).

La UE es plenamente consciente de que su relación transatlántica está “profundamente arraigada en intereses y valores comunes”, pero eso no tiene que implicar necesariamente un enfrentamiento directo con los adversarios de EEUU. Por lo que respecta a China y a su ascenso como actor económico y político mundial, la estrategia señala que “la relación comercial y de inversión de la UE con China es importante y “complicada” (quizá la traducción más certera de *challenging* en este contexto). El objetivo es combinar una vinculación activa (*active engagement*), tanto a nivel bilateral como multilateral, con un desarrollo en paralelo de instrumentos autónomos para proteger los intereses y valores de la UE. Construir una relación económica con China “más justa y basada en reglas” exige que China asuma mayores obligaciones en el comercio internacional y lidie con los efectos secundarios negativos de su sistema económico capitalista de Estado. El Acuerdo de Inversión cerrado en diciembre de 2020 es parte de estos esfuerzos, pero su difícil ratificación es un buen reflejo de la dificultad de perseguir dos objetivos con China al mismo tiempo.

La geopolítica de la política comercial, por supuesto, también tiene un importante componente vinculado a los acuerdos comerciales, útiles instrumentos de vecindad y de cooperación al desarrollo. La UE es el mayor proveedor de la iniciativa *Aid for Trade*, y el atractivo de su gigantesco mercado único puede aprovecharse para trasladar sus valores, incluidos la protección de los derechos humanos, los derechos laborales o la igualdad de género, la lucha contra el cambio climático o la preservación de la

² El Grupo de Ottawa es un grupo de 13 Miembros de la OMC que apoya las reformas para hacer frente a los desafíos que amenazan el sistema multilateral de comercio: Australia, Brasil, Canadá, Chile, la UE, Japón, Kenia, México, Nueva Zelanda, Noruega, Singapur, Corea del Sur y Suiza.

biodiversidad (lo que ya se conoce como el “Efecto Bruselas”, una de las claves del poder blando de la UE y que opera a través de la fijación de estándares). La estrategia pasa por fortalecer vínculos con países vecinos, candidatos y África. En un –por desgracia– segundo nivel, la estrategia menciona la necesidad de reforzar los vínculos con Latinoamérica y el Caribe, creando las condiciones para la ratificación de los acuerdos con el Mercosur y México y la conclusión de las negociaciones con Chile (y, en Asia y Oceanía, con Australia y Nueva Zelanda). En el caso del Mercosur (tan importante para España), la estrategia habla de un “diálogo” sobre el refuerzo de la cooperación en los aspectos de desarrollo sostenible del Acuerdo, abordando, en particular, la aplicación del Acuerdo de París y la deforestación. En todo caso, el inicio de negociaciones en mayo de 2021 (pocos meses después de la presentación de la estrategia) para un acuerdo comercial con la India –que no se contemplaba inicialmente– demuestra, una vez más, que a menudo la oportunidad política se impone a cualquier estrategia de negociación comercial a largo plazo.

La política comercial como instrumento de política económica

El papel transversal de la política comercial no se agota en el ámbito geopolítico, sino que también abarca otros ámbitos de política económica.

Así, en el ámbito de la transición energética, la política comercial desempeñará un papel de apoyo importante en un triple ámbito: en el multilateral (tanto en la OMC como en el G20), buscando aliados para una agenda potente en materia climática y de desarrollo sostenible; en el ámbito bilateral, reforzando el peso de los elementos medioambientales y el respeto a los Acuerdo de París en sus acuerdos comerciales (añadiendo además un capítulo sobre sistemas alimentarios sostenibles); y en el ámbito bilateral, mediante un mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono (el arancel al carbono o *carbon border tax*, cuya propuesta se concretó en julio de 2021) que evite que la deslocalización (“fuga de carbono”) socave la eficacia de sus propias políticas climáticas. Es de esperar, en cualquier caso, que el amplio consenso que despiertan en los ciudadanos europeos las medidas medioambientales no desaparezca una vez algunos de sus costes se pongan de manifiesto durante la transición hacia una economía más verde.

En el ámbito de la transición digital, la Comisión pretende usar la política comercial para respaldar la agenda digital europea, intentando promover una posición de liderazgo en el comercio digital y en el área de la tecnología. Por desgracia, la UE no aspira tanto a convertirse en un líder en materia de patentes o innovación como a “liderar el camino en estándares digitales y enfoques regulatorios”, en particular en lo que respecta a la protección de datos (donde se ha convertido en una fuente de inspiración). El objetivo de la Comisión es intentar que la OMC establezca reglas multilaterales para el comercio digital basadas en principios europeos, para después apoyar nuevos acuerdos plurilaterales para liberalizar el comercio de servicios en sectores que vayan más allá del comercio electrónico.

El refuerzo de instrumentos autónomos de política comercial

La “perdida de inocencia” de la UE incluye, por supuesto, utilizar sus armas de forma más efectiva. Ello supone, por un lado, usar el mencionado “efecto Bruselas” de forma más estratégica, de manera que la elaboración de reglamentaciones y normas mundiales basadas en estándares europeos supongan una ventaja competitiva para sus empresas.

En paralelo, la Comisión pretende potenciar determinadas herramientas o mecanismos autónomos, no sólo para permitir un pleno aprovechamiento de las oportunidades de negocio creadas por los acuerdos comerciales (en especial para las pymes), sino para poder reaccionar ante abusos de sus socios comerciales. Así, un nuevo Reglamento de *Enforcement* aprovechará el papel del nuevo alto responsable de la Aplicación de la Política Comercial y establecerá mecanismos de respuesta ante situaciones de bloqueo de los mecanismos de solución de diferencias (OMC o de acuerdos bilaterales); asimismo, se ampliarán (más allá del puro marco OMC) los mecanismos autónomos de defensa comercial en respuesta a subvenciones o financiación de inversiones de terceros países, con la posibilidad de establecimiento de derechos compensatorios; se endurecerá el control de inversiones extranjeras directas cuando puedan suponer un riesgo para la seguridad o el orden público; y se reformará el Reglamento de control de exportaciones de bienes y tecnologías sensibles de doble uso.

Por otra parte, la Comisión pretende desarrollar jurídicamente nuevos instrumentos para proteger a la UE de posibles acciones coercitivas de terceros países (tipo Helms-Burton); para compensar las distorsiones causadas por las subvenciones extranjeras en el mercado interior de la UE, y para potenciar la reciprocidad en el acceso a la contratación pública internacional y la competencia leal en materia de créditos a la exportación. Todo ello se intentará hacer manteniendo el –por otra parte, innegable– esfuerzo de comunicación desarrollado en los últimos años para favorecer la transparencia.

Conclusiones

Implicaciones para España

La nueva estrategia de política comercial de la UE asume que, en el nuevo orden mundial multipolar, la Unión debe ser mucho más asertiva y defender sus propios intereses, dentro de un marco de libre comercio y cooperación basada en reglas, pero sin ingenuidad. Para ello requiere un mayor grado de autonomía industrial y económica –en principio basado exclusivamente en aseguramiento y diversificación de cadenas de valor–, pero también un uso más geopolítico de su poder comercial y del atractivo del acceso a su mercado. Plantea una relación estrecha con EEUU, pero no enfrentada a China, un incremento de las exigencias medioambientales y sostenibles de sus acuerdos comerciales, y una potenciación de sus instrumentos autónomos de defensa de sus intereses comerciales. Con estas medidas se espera que la ciudadanía europea, en general todavía favorable al libre comercio, lo apoye en mayor medida.

La mejora de la relación con EEUU tras la salida de Trump se ha puesto de manifiesto con el anuncio en junio de 2021 de la suspensión durante cinco años de los aranceles recíprocos derivados de la disputa en la OMC por las ayudas públicas ilegales a Boeing y Airbus. Esta buena noticia (en particular para España, ya que los aranceles estadounidenses afectaban a muchos productos agroalimentarios españoles) no debe sin embargo confundirnos, ya que el proteccionismo estadounidense ha cambiado de rostro, pero no de esencia. Muchos de los conflictos comerciales entre la UE y EEUU permanecen abiertos (incluidos algunos abiertos en la era Trump, como los aranceles sobre el acero y el aluminio, o las represalias contra la aceituna negra de mesa asociadas a un procedimiento antidumping), y la aspiración a desbloquear y reformar la OMC no parece un objetivo factible a corto plazo.

En este sentido, llama la atención que la Comisión incluya el *carbon border tax* dentro de las “medidas autónomas” como una cuestión “bilateral”, asumiendo implícitamente la imposibilidad práctica de negociarlo no ya en el ámbito OMC, sino también con otros socios afines en la lucha contra el calentamiento global, como EEUU y el Reino Unido. Este realismo de la Comisión debe alertarnos de que la aplicación práctica del arancel al carbono puede generar fuertes tensiones comerciales y geopolíticas con China o el propio EEUU, y por eso foros de diálogo como el nuevo Consejo de Cooperación UE-EEUU sobre Comercio y Tecnología (*Trade and Tech Council*, constituido en junio de 2021) son una magnífica oportunidad para intentar fijar una posición común transatlántica en aspectos espinosos pero imprescindibles como éste.

España es un firme defensor del multilateralismo y del libre comercio basado en reglas, y muy consciente de que la necesidad de promover un concepto de autonomía estratégica que no debe traducirse en proteccionismo (aunque su dependencia en las cadenas de valor con EEUU y China sea inferior a la de otros Estados miembros), algo en lo que coincide con otros Estados miembros como los Países Bajos. Entre otras cosas, porque detrás de una autonomía industrial ambiciosa quedaría relegada en la construcción de grandes “campeones europeos”. España también comparte la visión de una política comercial que promueva la transición climática y digital, aunque los detalles de los costes de transición –internos y externos– estén poco explicitados en la estrategia.

Por último, la estrategia deja clara una vez más que Latinoamérica, donde España concentra una gran parte de sus intereses económicos (no tanto comerciales como inversores), sigue siendo actor secundario del interés estratégico comunitario, con un Acuerdo de MERCOSUR que parece condenado a no ser ratificado por cuestiones (o excusas) medioambientales, sin que se muestre un gran duelo por parte comunitaria más allá del lamento por el tiempo y esfuerzo invertidos.