



La política comercial europea ante un entorno internacional cambiante

La política comercial europea ante un entorno internacional cambiante

Enrique Feás y Federico Steinberg - Informe 26 | Octubre 2019

Real Instituto Elcano - Madrid - España
www.realinstitutoelcano.org

El Real Instituto Elcano es un *think-tank* español de estudios internacionales y estratégicos que analiza el mundo desde una perspectiva española, europea y global.

El Real Instituto Elcano nació en 2001 como una fundación privada, bajo la presidencia de honor de S.A.R. el Príncipe de Asturias. Su Patronato está compuesto por figuras destacadas de la vida española vinculadas a la política exterior, los representantes de las grandes empresas que hacen posible el funcionamiento del Instituto, así como los ministros de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Defensa, Cultura y Deporte, y Economía y Empresa.

Los informes Elcano, cada uno de ellos fruto de la reflexión de un amplio grupo de trabajo de especialistas que representan a diferentes ámbitos y visiones de la sociedad, responden a la necesidad de aportar propuestas concretas a temas relevantes para la política exterior española.

© 2019 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISSN: 1698-885X
Depósito Legal: M-53423-2004

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	7
INTRODUCCIÓN	13
▶ EVOLUCIÓN DE LA GLOBALIZACIÓN COMERCIAL	19
1. La nueva globalización: cadenas de valor, factorías regionales y comercio de servicios	22
2. Flujos de capital e inversión	27
3. China, la India y los nuevos actores en el comercio internacional	29
4. Ganadores y perdedores de la globalización	31
▶ LOS ACUERDOS Y LA REGULACIÓN COMERCIAL EN UN MUNDO COMPLEJO	37
1. Complejidad económica y liberalización comercial	37
2. Nuevos temas vinculados al comercio	40
3. La crisis de la OMC	41
▶ LA POLÍTICA COMERCIAL DE LA UE EN PERSPECTIVA	47
1. Objetivos, elementos y tipos de acuerdos	47
2. Ámbito competencial: el problema de los acuerdos de resolución de disputas en materia de inversión	49
3. Panorama de los acuerdos comerciales de la UE	50
4. De lo multilateral a lo preferencial y vuelta atrás	55
▶ LA LEGITIMIDAD DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE LA UE	61
1. Legitimidad de actores y procedimientos: críticas a las negociaciones comerciales de la UE	62
2. Legitimidad de resultados: qué hacer con los perdedores de la apertura	68
3. Cómo aumentar la legitimidad de la globalización financiera	71
4. Legitimidad de instrumentos: el necesario vínculo entre el comercio y los derechos laborales y medioambientales	76

▶ LA UE Y EL FUTURO DEL SISTEMA COMERCIAL MUNDIAL	79
1. Nuevo proteccionismo de Trump y peligros de la desintegración económica	80
2. La cuestión de China	84
3. La UE y la competitividad comercial en el siglo XXI	92
4. El papel de la UE en el sistema comercial internacional	94
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
BIBLIOGRAFÍA	109
AGRADECIMIENTOS	115

RESUMEN EJECUTIVO



RESUMEN EJECUTIVO

El comercio es una parte esencial de 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. 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 EEUU y de China). Además, cerca de 30 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.

Pero la UE tiene que enfrentarse a una realidad incómoda: el sistema comercial internacional se está alejando paulatinamente de lo que fue en la segunda mitad del siglo XX, cuando el entramado de reglas multilaterales, el poder tecnológico de muchas empresas europeas y la solidez de la relación transatlántica permitían a los países de la Unión desenvolverse con comodidad. El retorno del nacionalismo y de la rivalidad geoestratégica entre grandes potencias, sobre todo entre EEUU y China, condena a las relaciones internacionales a ser menos cordiales y cooperativas de lo que le gustaría a una potencia hasta ahora “herbívora” como la UE y pone en riesgo la sostenibilidad del llamado orden liberal internacional. Al mismo tiempo, la revolución tecnológica está transformando rápidamente la realidad comercial global, lo que exige ajustes a las empresas y sociedades europeas difíciles de abordar, mientras que el apoyo a la globalización económica sufre una crisis de legitimidad –tanto en Europa como en otros países avanzados– que podría tener graves consecuencias para la prosperidad y el bienestar.

En este contexto, este informe plantea que la UE debe cohesionarse internamente, aumentar la legitimidad de la apertura económica a ojos de sus ciudadanos y actuar como un bloque homogéneo capaz de liderar la reforma del orden multilateral basado en reglas. En paralelo, debe seguir tejiendo su red de acuerdos comerciales preferenciales para estar preparada ante un eventual –hoy posible– colapso del sistema multilateral imbricado en la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como para una división de la economía mundial en bloques dentro de una lógica neoimperialista.

La UE es el único actor capaz de liderar una coalición de países afines y poner sobre la mesa una reforma de mínimos de la OMC que pueda ser aceptada por China y EEUU. Ambos están enfrascados en una peligrosa guerra comercial y tecnológica –de la que no se ve un final claro y ante la cual la UE debe mantenerse neutral–,

pero ambos han reconocido la necesidad de una reforma del marco multilateral. El problema es que parten de posiciones tan distantes que, sin otros actores que los puedan aproximar, el acuerdo se antoja imposible y tal vez haya que esperar a que Trump deje la Casa Blanca. Dicha reforma debería centrarse en las normativas de subsidios, propiedad intelectual y transferencia de tecnología, tratamiento de empresas públicas, tasas a la exportación, defensa de la competencia en materia comercial internacional y facilitación de la inversión. Y lo más urgente es reformar el mecanismo de resolución de disputas, que es la joya de la corona de la institución y que está siendo bloqueado por EEUU.

En el campo de los acuerdos preferenciales o bilaterales, la UE ha alcanzado recientemente importantes compromisos con países como Canadá, Japón, Singapur, México, Vietnam y MERCOSUR. Pero es necesario implementar los acuerdos lo antes posible, avanzar más rápidamente con los países emergentes más importantes de Asia y África, concluir el acuerdo bilateral con EEUU –siempre que se negocie de forma ambiciosa, y no sólo con los pocos temas que interesan a EEUU– y retomar las negociaciones con la India. China, con quien se está hablando desde hace años sobre inversiones, será un candidato para un acuerdo de libre comercio más profundo sólo cuando acepte jugar con las mismas reglas que los demás; es decir, cuando no subsidie a sus empresas con prácticas poco transparentes, deje de discriminar a las empresas europeas y abandone sus prácticas de piratería de la propiedad intelectual.

A la hora de abordar este tipo de acuerdos, la Unión no debe establecer vetos ni precondiciones y defender sus valores e intereses –en particular, el respeto a los derechos humanos y laborales y la sostenibilidad medioambiental– sin amenazas y con flexibilidad. Asimismo, debe trabajar para modificar el controvertido mecanismo de arbitraje ante litigios entre empresas y Estados y sustituirlo por el modelo de Corte Internacional de Inversiones que ya está promoviendo en algunos de sus acuerdos comerciales preferenciales.

Al mismo tiempo que mantiene esta posición más asertiva en el escenario internacional, la UE tiene que trabajar para aumentar la legitimidad de los acuerdos comerciales a ojos de su opinión pública. Ya ha avanzado bastante en materia de transparencia y de promoción de los valores europeos, pero falta la pieza clave: proteger y empoderar mejor a los perdedores de la apertura comercial y asegurar un terreno de juego equilibrado en lo relativo a la globalización financiera. La Comisión Europea negocia la política comercial en nombre de todos los países de la Unión, pero el impacto de la apertura suele ser desigual entre países o incluso regiones, ya que tanto las estructuras económicas como las coberturas del Estado de Bienestar son diferentes en los distintos Estados miembros. En la medida en la que no existe un amplio presupuesto federal a nivel europeo que pueda realizar una redistribución ex post entre países, y que el país relativamente más pobre tenderá a tener peores políticas de apoyo a los desempleados y de formación,

la liberalización comercial podría ahondar en el aumento de la desigualdad en la UE. Esto exige aumentar los recursos a nivel europeo mediante una reforma –que incluya una mayor dotación– del hasta ahora limitado, poco utilizado y poco efectivo Fondo de Ajuste para la Globalización.

Pero este debate sobre los instrumentos fiscales de la UE, para poder redistribuir rentas internamente y mitigar la creciente desigualdad económica que en parte ha venido alimentada por la apertura comercial y financiera, tiene que incorporar también el papel de la globalización financiera y las dificultades para recaudar impuestos a los sectores más internacionalizados en los últimos años. Resulta claro que en el ámbito del comercio de bienes existe un terreno de juego equilibrado que, con sus limitaciones, garantiza la competencia. Sin embargo, no sucede lo mismo en el campo financiero y esto debilita la legitimidad de la globalización y continuará haciéndolo cada vez más si no se toman medidas. Por eso se plantea la necesidad de reemplazar la unanimidad por la mayoría cualificada en materia fiscal y abordar de forma más enérgica la imposición sobre las empresas transnacionales capaces de evadir impuestos mediante una adecuada armonización a nivel europeo de la base imponible del impuesto de sociedades. No es necesario armonizar tipos – más allá de fijar un tipo mínimo para evitar una carrera hacia abajo –, ya que existen distintas tradiciones fiscales, pero al gravar la renta de las sociedades resulta imprescindible que la residencia fiscal de las empresas, el tratamiento de las rentas de la propiedad intelectual, las retenciones –en especial hacia paraísos fiscales–, los precios de transferencia hacia empresas del grupo y otros aspectos más complejos relacionados con la tecnología –como el concepto de establecimiento permanente o el lugar de realización del hecho imponible en servicios digitales– sea homogéneo en toda la UE. En un terreno de juego equilibrado para la libre circulación de capitales, los países deben competir exclusivamente por facilidades administrativas, un sistema jurídico rápido y eficiente y la calidad los de recursos complementarios como el capital humano.

En definitiva, la política comercial no puede ser una política aislada. Está íntimamente conectada con otras políticas sectoriales europeas, como las de la regulación del mercado interior de bienes y servicios, la defensa de la competencia, la política industrial, la internacionalización del euro, y la regulación de la globalización financiera y sus efectos sobre la gobernanza global y la desigualdad. Se trata de temas en los que los Estados miembros son demasiado pequeños para que su voz se escuche en un mundo de grandes potencias, pero en los que la Unión sí es un actor relevante. Ejemplos recientes incluyen cómo el acceso de las empresas chinas como proveedores de tecnología 5G en países europeos afecta a la seguridad nacional en Europa, cómo el papel hegemónico del dólar vuelve a las empresas europeas más vulnerables ante las sanciones de EEUU y en qué medida son necesarios “campeones europeos” en materia de inteligencia artificial y *big data*. No se trata, por supuesto, de negar los riesgos para la UE de una total dependencia de países terceros en algunos sectores

estratégicos. Así, en el ámbito de las telecomunicaciones, es evidente que hay factores que aconsejan la existencia de una tecnología propia y grandes empresas europeas que puedan abastecer el mercado. El transporte aéreo es otro ejemplo, y por eso la creación de Airbus fue una buena idea. Pero eso no debe confundirse con la necesidad de crear “campeones europeos” en cualquier caso y en todos los sectores, ya que existen mercados muy segmentados o donde la dependencia externa es inexistente o no peligrosa. La competencia no es una característica más del mercado: es un rasgo inherente al mismo, que no se puede sacrificar más que en circunstancias especialísimas y bien ponderadas. Por otro lado, tamaño y productividad no tienen una causalidad unidireccional: más allá de que el tamaño favorece las economías de escala, la evidencia empírica parece indicar que suele ser la productividad la que facilita el tamaño, y no al revés; crear grandes empresas europeas no necesariamente se va a traducir en crear empresas competitivas.

En todo caso, en un mundo cada vez más complejo, cada vez más inestable geopolíticamente y no necesariamente cooperativo, lo razonable es aumentar la integración europea y que sus ciudadanos vean con más claridad para qué sirven sus políticas.

Como el mundo, al mismo tiempo, será 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 –todos ellos demasiado pequeños para poder desempeñar un papel relevante en un mundo de grandes potencias– 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.

INTRODUCCIÓN



INTRODUCCIÓN

Muchas cosas han cambiado en el comercio internacional y su gobernanza en los últimos años. La propia naturaleza de los intercambios internacionales se ha transformado, y el comercio internacional se ha estructurado 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, desempeñan un papel cada vez más relevante en un mundo cada vez más asiático y menos europeo.

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 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 con los que tan cómoda se sentían los países de la UE.

En definitiva, la Unión se ve obligada a afrontar al mismo tiempo retos internos y externos en lo relativo a su política comercial. En el campo interno tiene que aumentar su cohesión (superando de una vez por todas el *Brexit*, de final todavía incierto) y volver a aumentar la legitimidad de la apertura comercial, lo que pasa necesariamente por compensar y empoderar más y mejor a los perdedores de la apertura económica dando contenido al concepto de “la Europa que protege”. En el campo externo debe aprender a navegar un entorno geopolíticamente cada vez más hostil, donde la guerra comercial y tecnológica entre China y EEUU no va a dar tregua. Hoy la UE es la única potencia que puede liderar la reforma de la maltrecha OMC, que está en crisis tanto por el unilateralismo agresivo de EEUU como por las prácticas anticompetitivas de China. Pero, además, por si el sistema multilateral termina colapsando –algo poco probable pero no imposible–, la Unión tiene que prepararse para un mundo de bloques y acuerdos preferenciales cruzados donde las reglas comerciales globales brillen por su ausencia. Para ello, tiene que seguir

trazando una nutrida red de acuerdos preferenciales donde avance sus intereses comerciales ofensivos, pero también sus valores, desde el respeto a la democracia liberal hasta los derechos humanos y laborales y la sostenibilidad medioambiental.

Finalmente, la UE tiene que darse cuenta de que, en un mundo de creciente rivalidad geoeconómica entre grandes potencias y en el que está en juego una contienda tecnológica por ver quién liderará la cuarta revolución industrial, la política comercial ya no puede ser diseñada ni articulada de forma aislada. Como instrumento de política económica exterior, debe estar íntimamente vinculada a la profundización del mercado único, la defensa de la competencia, la política industrial y tecnológica, la internacionalización del euro y la regulación de la globalización financiera y sus efectos sobre la gobernanza global y la desigualdad. Ello exigirá a la Unión tener una mayor visión estratégica, lo que pasa por avanzar en la integración a todos los niveles, desde el fiscal hasta el de defensa, para seguir construyendo, en palabras del Tratado de Roma, una “Unión cada vez más estrecha”.

El presente informe se estructura en cinco partes. En el capítulo 1 se analiza la evolución y situación actual del escenario de globalización, con el desarrollo de las cadenas de valor y la concentración al mismo tiempo mundial y regional de la producción, el papel del comercio de servicios, los flujos financieros y el gran cambio supuesto por los nuevos actores del comercio, principalmente China y la India.

Un comercio y una especialización productiva mundiales cada vez más complejos dificultan enormemente el proceso de liberalización comercial, como analizamos en el capítulo 2. Los acuerdos comerciales han de tener en cuenta elementos cada vez más complejos, luchar contra medidas proteccionistas más sutiles, y tratar de incluir temas espinosos como los laborales y medioambientales. No es por ello raro que el enfoque multilateral, pensado para un mundo menos especializado, haya sido reemplazado por un enfoque preferencial regional, entre países que comparten visiones y estructuras económicas similares. Como consecuencia, la organización multilateral por excelencia, la OMC, ha perdido fuelle, y se plantean dudas sobre si es mejor reformarla a fondo o cambiar de modelo.

En este marco, el capítulo 3 analiza la política comercial de la UE, en perspectiva. Sus objetivos, sus instrumentos y cómo ha integrado los nuevos desafíos, entre ellos la solución de diferencias en materia de inversiones. La política comercial actual no es solo un instrumento económico, sino un conjunto de herramientas geoestratégicas integradas en un todo, que intenta asumir el cambio de lo multilateral a lo preferencial y resistir las tentaciones antiglobalizadoras.

En este sentido, el capítulo 4 desarrolla los aspectos asociados a la legitimidad de la política comercial europea, cuestionada en lo que respecta a la autoridad o mandato de sus actores, la justicia económica y social de sus resultados

–con la necesidad de compensación y empoderamiento de los perdedores–, el distinto rasero aplicado a la globalización financiera –que permite las apuestas contra países y la erosión de recursos públicos de los países que renuncian a la competencia fiscal desleal–, o la asimetría de sus instrumentos –con la necesidad de jugar en un terreno de juego equilibrado donde el respeto a la dignidad laboral o al medio ambiente sean parte intrínseca de los tratados comerciales–.

Con todos estos antecedentes, el capítulo 5 plantea los grandes desafíos de la UE en el sistema comercial mundial: desde el nuevo proteccionismo y la guerra comercial y tecnológica de Trump, pasando por un análisis crítico del papel de China en el sistema comercial, el desafío de la tecnología como elemento clave de la competitividad del siglo XXI –como refleja la actual guerra por la supremacía industrial entre EEUU y China– y las estrategias no siempre acertadas de la UE para evitar perder este tren. En todo caso, la UE ha quedado como el único agente capaz de recuperar la bandera de la cooperación internacional y la reforma del sistema comercial internacional, con una globalización encauzada y regulada, pero no cuestionada en sus principios esenciales.

El Informe se cierra con un repaso de las principales conclusiones y recomendaciones para que la política comercial de la UE esté a la altura de los desafíos de los tiempos.

EVOLUCIÓN DE LA GLOBALIZACIÓN COMERCIAL



EVOLUCIÓN DE LA GLOBALIZACIÓN COMERCIAL

La historia económica mundial no ha seguido un crecimiento lineal, sino que ha venido marcada por la existencia de distintas revoluciones: la de la agricultura en el año 10.000 a.C., la revolución industrial favorecida por el desarrollo de la máquina de vapor y luego por la electricidad y el motor de combustión a principios del siglo XIX, y la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones a finales del siglo XX. La siguiente, la de la robótica y la inteligencia artificial, ya está comenzando.

La revolución industrial facilitó la producción en masa y la exportación de excedentes a otros países, permitiendo que los intercambios rebasasen el ámbito del Estado-nación como nunca lo habían hecho antes. Impulsados por motores de vapor, los cargueros comenzaron a tener una capacidad y velocidad mucho mayores, acelerando el flujo de intercambios con los distintos rincones del mundo –ayudado por la estabilidad del patrón-oro entre 1872 y 1914 y el empuje del Imperio Británico–. El período de entreguerras –con un Reino Unido que iniciaba su declive, pero aún no reemplazado por el poderío estadounidense– vivió, sin embargo, el impulso del nacionalismo, el proteccionismo y las devaluaciones competitivas.

Las lecciones aprendidas hicieron que, tras la guerra, se optase por la creación de un ambicioso marco institucional de cooperación económica y comercial basado en reglas. En el ámbito del comercio, la aprobación del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) permitió la primera experiencia mundial de gobernanza en el ámbito comercial internacional, basada en un principio general de no discriminación, ni entre países ni entre mercancías. Entre países, en el sentido de que las ventajas o reducciones arancelarias que un Estado concede a otro han de extenderse al resto de los participantes del acuerdo (principio de “nación más favorecida”); y entre mercancías, en el sentido de que, una vez dentro del país, los productos de origen extranjero han de recibir el mismo trato que los de origen nacional (principio de “igual trato nacional”). Las rondas de negociación del GATT comenzaron celebrándose cada pocos años hasta comienzos de los años 70, para después –desde la Ronda Tokio en 1973– alargarse y complicarse, como el propio comercio.

Tabla 1. Las Rondas del GATT/OMC

Año	Rondas	Temas abarcados	Países
1947	Ginebra	Aranceles	23
1949	Annecy	Aranceles	13
1951	Torquay	Aranceles	38
1956	Ginebra	Aranceles	26
1960-1961	Ginebra (Ronda Dillon)	Aranceles	26
1964-1967	Ginebra (Ronda Kennedy)	Aranceles y medidas antidumping	62
1973-1979	Ginebra (Ronda Tokio)	Aranceles, medidas no arancelarias y acuerdos relativos al marco jurídico	102
1986-1994	Ginebra (Ronda Uruguay)	Aranceles, medidas no arancelarias, normas, servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias, textiles, agricultura, creación de la OMC, etc.	123
2001-	Doha	Aranceles, medidas no arancelarias, agricultura, normas laborales, medio ambiente, competencia, inversión, transparencia, patentes, etc.	159

Fuente: OMC.

En cualquier caso, los procesos de liberalización facilitados por las sucesivas rondas del GATT –que redujeron considerablemente la protección media arancelaria, especialmente en el sector manufacturero y entre los países ricos–, unidos al desarrollo y mejora de los sistemas de logística y transportes (tanto los aviones como la optimización de los sistemas de carga y descarga en los puertos –en contenedores cada vez más perfeccionados– que se desarrollaron durante la Segunda Guerra Mundial y en las décadas posteriores), impulsaron el comercio de forma extraordinaria.

A partir de los años 70, las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones comenzaron a expandirse. El crecimiento exponencial de la potencia de los ordenadores y la facilidad de las comunicaciones, constituidas como una auténtica revolución tecnológica, tardaron muy poco, apenas un par de décadas, en acelerar la globalización. La tecnología, la coordinación internacional y la facilidad de transporte en un mundo más abierto, permitió optimizar la producción a escala mundial, de modo que parte del empleo industrial se trasladó a otros países con costes más bajos, o al sector servicios nacional, que experimentó un fuerte crecimiento. Así, la revolución tecnológica supuso la revolución de los servicios, que se erigieron como pilares de las economías desarrolladas.

Tabla 2. Las revoluciones tecnológicas y la globalización

Revoluciones tecnológicas	Fecha aproximada de inicio	Tecnologías clave	Desplazamientos de población ocupada	Tiempo hasta globalización de sus efectos
Revolución agrícola	10.000 a.C.	Técnicas agrícolas	De la caza a la agricultura	Milenios
Revolución industrial (I y II)	1759 1870	Máquina de vapor Electricidad y motor de combustión	De la agricultura a la industria	Más de un siglo (desde 1820)
Revolución tecnológica (de los servicios)	1970	Tecnologías de la información y telecomunicaciones	De la industria a los servicios (o industria de otros países)	20 años
Revolución de los robots	2000	Robótica e inteligencia artificial	De los servicios a los servicios de otros países	Inmediata

Fuente: elaboración propia, basado en Baldwin (2019).

El siglo XXI trajo un potente desarrollo tecnológico, que está yendo mucho más allá de lo logrado en los años 90, y que constituye, por derecho propio, una nueva revolución: la de la robótica y la inteligencia artificial. La diferencia es clave: si la automatización industrial y la tecnología sustituyeron el trabajo físico en el sector industrial, la revolución de los robots y la inteligencia artificial es capaz de sustituir no sólo el trabajo físico en el sector de servicios (con la telepresencia), sino también parte del trabajo intelectual (sobre todo el repetitivo y de cálculo). Sus efectos sobre la globalización, además, no tardarán un siglo ni dos décadas, sino que están siendo inmediatos. Por eso, como veremos más abajo, la rivalidad comercial está yendo de la mano de la tecnológica.

► 1. La nueva globalización: cadenas de valor, factorías regionales y comercio de servicios

La globalización, especialmente desde los años 90 –con el desarrollo de las tecnologías de información y de las comunicaciones–, ha supuesto una desagregación de la producción mundial de mercancías en lo que se conoce como cadenas de valor globales:¹ hoy en día los productos que elabora y exporta un país incorporan componentes de otros muchos países.

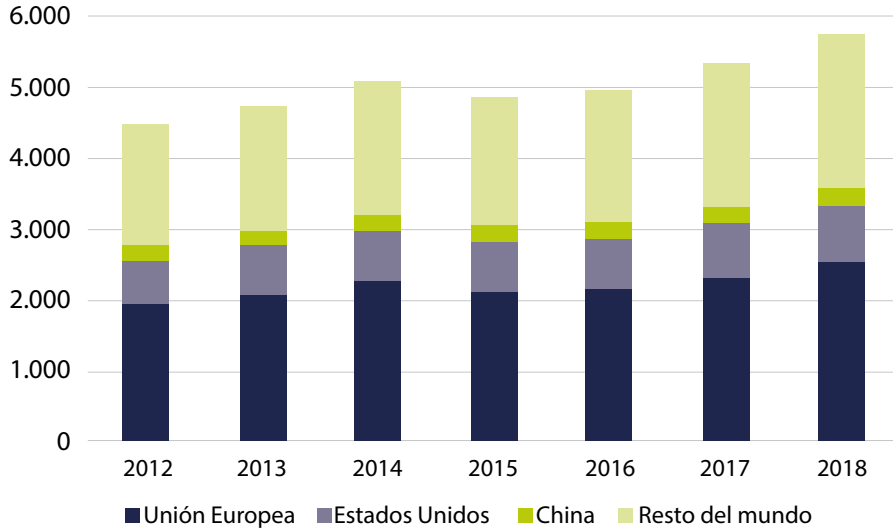
Pero no a todos les va bien: los costes del movimiento de personas, entendidos como la parte de los servicios no comercializables y la necesidad de cierta dirección coordinada y presencial en destino (un directivo no puede andar viajando a decenas de países) hace que las externalizaciones no se extiendan por todo el mundo, sino que se polaricen en ciertas regiones o “factorías” mundiales, la mayoría en Asia (los I-6:² China, Corea, la India, Indonesia y Tailandia, más Polonia, absorben toda la caída del G7).

Al mismo tiempo, uno de los rasgos más característicos de la expansión comercial de las últimas décadas es el incremento de la importancia del comercio de servicios. En 2018 las exportaciones mundiales de servicios ascendían a 5,8 billones de dólares, el 23% de las exportaciones totales de bienes y servicios. Pero tras estas cifras se esconde una realidad diferente, en la que los servicios tienen una importancia mucho mayor de la que reflejan las estadísticas.

1 Baldwin (2016).

2 “Industrial” 6 o I-6 en terminología de Baldwin (2016).

Gráfico 1. Exportaciones de servicios comerciales (millones de dólares)

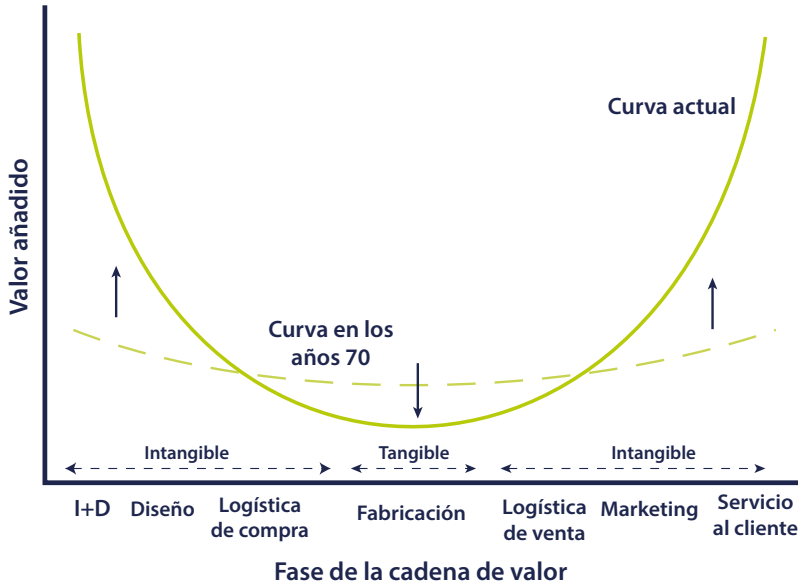


Fuente: OMC y elaboración propia.

El principal motivo es que la tecnología y la dispersión de la cadena de valor han hecho que el valor añadido de la producción mundial se concentre cada vez más en las fases anteriores y posteriores al ensamblaje. Así, en los años 60 del siglo pasado la producción tendía a concentrar todas sus fases en el mismo lugar (países específicos), y la fabricación física y el montaje acaparaban la mayor parte del valor añadido (y, por tanto, de la remuneración de los factores). La tecnología, la complejidad de los productos y la posibilidad de distribuir las distintas fases de producción en aquellos lugares donde es más eficiente ha hecho que el valor añadido se concentre ahora en las fases previas y posteriores a la fabricación, que pasa a ser el elemento más tangible pero menos relevante del proceso productivo. El resultado es lo que se conoce como la curva de la sonrisa,³ que refleja la relación entre fase de la cadena de valor y valor añadido (o rentabilidad).

³ El término se atribuye al fundador de la empresa de computadores Acer, Stan Shih, al reparar en que, a medida que se desarrollaba la tecnología informática, la rentabilidad que obtenía en el proceso básico de fabricación y ensamblaje era cada vez menor.

Gráfico 2. La curva de la sonrisa



Fuente: elaboración propia, a partir de OECD (2013), basado en Shih (1992), Dedrick y Kramer (1999) y Baldwin (1992).

Estas fases de mayor valor añadido son, fundamentalmente, servicios: I+D, diseño del producto y logística de compra –en el momento previo–, y logística de venta, *marketing* y servicio al cliente –en las fases posteriores–. Esto tiene diversas implicaciones.

En primer lugar, deja anticuado el concepto de fabricación, que ya no queda asociado a un solo país. Hoy en día, una orden de iPhone de Apple concebido y diseñado en EEUU supone una orden a Foxconn en China para importar más de 17 componentes fabricados en Japón, Taiwán, Corea del Sur, Alemania y del propio EEUU (que sólo fabrica el chip de memoria, el códec de audio y el módulo Bluetooth-wireless), su ensamblaje por Foxconn y el envío mediante un complejo sistema logístico, además de la activación de los servicios de *software* y postventa.⁴

En segundo lugar, el concepto de industria también queda anticuado, aunque no porque la industria no sea ya una fuente de empleo o de valor añadido, o porque

4 Xing (2017).

la curva de la sonrisa se dé en todos los sectores (las metálicas, por ejemplo, conservan gran parte del valor añadido en la manufactura).⁵ Lo que ocurre es que, en un mundo de cadenas de valor globales donde cada elemento de la producción está segregado a nivel mundial –y se lleva a cabo allí donde es más eficiente–, la industria ya no puede considerarse como una estructura monolítica, sino que es ahora un conjunto complejo de elementos dispersos en los que los servicios –incorporados a los bienes, o accesorios, y de difícil delimitación sectorial– pueden ser tan importantes como los bienes.⁶

En tercer lugar, la desigual distribución del valor añadido hace que, en las empresas intensivas en tecnología, la sede de las empresas sea mucho más relevante que las plantas productivas. Así, por ejemplo, en un iPhone, los servicios generados en EEUU suponen más del 60% del valor añadido,⁷ frente a menos de un 5% de China.

En cuarto lugar, las estadísticas comerciales pierden poder explicativo. A diferencia de las cifras de PIB de la contabilidad nacional, que miden tan sólo el valor añadido (valor de la producción menos el valor de los consumos intermedios), las estadísticas de comercio –como las de la OMC– miden el valor de todos los productos que cruzan la frontera, ya sean materias primas o productos finales.⁸ Así, los componentes extranjeros de un coche fabricado en un país se registran una vez como importaciones al entrar, y de nuevo como parte del valor del coche exportado al salir. Como consecuencia, cuanto más desagregada está la producción, más se generaliza la contabilización múltiple y los conceptos de origen y valor se van difuminando. Como lo que sale de un país puede tener poco que ver con lo que se ha generado en ese país, el “origen” de un producto pasa a ser una mera convención estadística (y con ello conceptos como el déficit comercial bilateral). Esto se une a las dificultades tradicionales para la correcta estimación de los servicios intrafirma –entre empresas de un mismo grupo–, tanto en volúmenes como en precios.⁹

En quinto lugar, las estadísticas de servicios quedan infravaloradas, al registrarse los servicios incorporados en un producto dentro del valor de comercio de mercancías. La OMC sistematiza actualmente el comercio de servicios en los modos de prestación siguientes:

5 Sepälä y Kenney (2013).

6 Está aún por ver si la robotización y el desarrollo y abaratamiento de la impresión en 3D podrá facilitar de nuevo la concentración de la cadena de valor, al permitir producir muchos más componentes de forma económica y sin apenas costes laborales (Baldwin, 2019).

7 Xing y Detert (2010)

8 Maurer y Degain (2010).

9 Para una revisión de la literatura al respecto, véase Durán Lima y Ventura-Dias (2003).

Tabla 3. Modos de prestación de servicios comerciales

Modo	Descripción	Ejemplo
Suministro transfronterizo (Modo 1)	Servicios que cruzan la frontera	Dictamen jurídico enviado por correo electrónico a un cliente de otro país
Consumo en el extranjero (Modo 2)	Desplazamiento de personas para recibir un servicio	Cliente viene de otro país para consultar al abogado
Presencia comercial (Modo 3)	Desplazamiento de empresas mediante establecimiento permanente para prestar un servicio	Abogado que abre un despacho en otro país para asesorar a los clientes de dicho país
Presencia de personas físicas (Modo 4)	Desplazamiento de personas para prestar un servicio	Abogado que se desplaza a otro país para asesorar a un cliente

Fuente: OMC.

Es decir: flujo de servicios, de consumidores de servicios, y de factores (capital y trabajo) prestadores de servicios. Pues bien, por el momento las estadísticas de comercio de servicios –según el VI Manual de Balanza de Pagos– sólo desagregan el suministro transfronterizo y el consumo en el extranjero (modos 1 y 2), pero no desagregan el movimiento de factores vinculado a la prestación de servicios (modos 3 y 4). A estos cuatro modos habría que añadir un quinto, el modo de servicios incorporados o “incrustados” en las mercancías exportadas, que algunos autores¹⁰ proponen denominar “modo 5”. Los análisis efectuados por la OMC y la OCDE a partir de su base de datos conjunta de Comercio de Valor Añadido (TiVA) lleva a concluir que la aportación de los servicios al valor añadido de las exportaciones (un 49% a nivel mundial, un 54% en la OCDE y un 59% en el caso de España) es muy superior a la participación de los servicios en el comercio total (un 23% para el total mundial y un 31% en el caso de España).

En sexto lugar, la consideración de los servicios en modo 5 permitiría, entre otras cosas, resolver la paradoja que plantea la liberalización del comercio de servicios a través del Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS), que –limitado a los modos 1 a 4– permite el absurdo de que una venta de *software*, libre de aranceles por el Acuerdo GATS, quede sujeta a barreras cuando dicho *software* va incorporado en un teléfono móvil o en un ordenador portátil. En el caso de la UE, se estima que el “modo 5” podría estar generando 414.000 millones de euros en exportaciones y dando lugar a 8 millones de empleos.¹¹

10 Cernat y Kutlina-Dimitrova (2014).

11 Cernat y Sousa (2015).

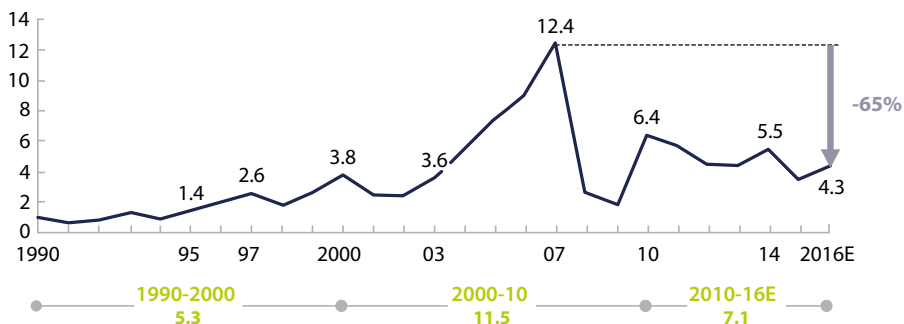
Por último, y en séptimo lugar, la importancia de los servicios incorporados en los productos exportados implica que se estaría también infravalorando el papel que desempeñan las pequeñas y medianas empresas (pymes) en el comercio internacional. Las pymes son grandes productoras de servicios, y es muy probable que la fuerte concentración de la exportación de mercancías en un grupo reducido de grandes empresas sea menor de lo que parece. Esto tendría importantes implicaciones de política comercial, ya que los acuerdos de libre comercio beneficiarían a las pymes más de lo que se cree, y los procesos proteccionistas les perjudicarían más de lo que se piensa.

► 2. Flujos de capital e inversión

Los flujos internacionales de capital son la otra cara del comercio de bienes y servicios. El FMI distingue tres tipos de flujos internacionales de capital: la inversión directa extranjera o IED (creación de empresas en el extranjero o compraventa de participaciones que permiten el control, así como su reinversión de beneficios y los flujos de financiación entre empresas participadas); la inversión en cartera (compraventa de acciones, títulos representativos de deuda pública o privada, instrumentos del mercado monetario); y los derivados financieros y otro capital, generalmente a corto plazo (concesión de créditos, préstamos, arrendamientos financieros, o compraventa de depósitos y divisas).

Los flujos mundiales de capital (suma bruta de IED, inversión en cartera y otro capital) ascendieron en 2017 a más de 6 billones de dólares (un 4,5% del PIB mundial). No obstante, su evolución ha venido muy marcada por la crisis: de una media del 5,3% del PIB mundial entre 1990 y 2000 a un 11,5% entre 2000 y 2010 (con un máximo histórico en 2007 de 12,4 billones), para volver a un 7,1% entre 2010 y 2017.

Gráfico 3. Flujos mundiales de capital, 1990-2016



Fuente: McKinsey Global Institute (2017).

La inversión directa ha estado en los últimos 12 años en el entorno de los dos billones de dólares (algo más a efectos de balanza de pagos, en torno a 2,5 billones). Las fluctuaciones han sido mayores en inversión en cartera y, sobre todo, en otro capital (6 billones en 2007 y casi nula en 2013). En este sentido, es preciso señalar que, como ocurría con los servicios, la estimación de los flujos de inversión directa (que comprende nueva inversión o *greenfield*, adquisición de empresas ya instaladas, reinversión de beneficios, préstamos matriz-filial e inversiones inmobiliarias) también está sujeta a dificultades estadísticas. Esto sucede por la tradicional separación entre dichos flujos y los de cartera: la inversión directa persigue el objetivo del control de la empresa, mientras que la inversión en cartera persigue la rentabilidad. Y el V Manual del Fondo Monetario Internacional establece que, si se adquiere el 10% o más del capital social de una empresa, estamos ante inversión directa y, si no, ante inversión en cartera. Este umbral del 10%, que constituye una cifra sin duda práctica pero arbitraria, no permite recoger de forma adecuada la creciente complejidad de los flujos de capital –que facilita el control empresarial a través de niveles de capital muy inferiores, o inversiones especulativas con cifras muy superiores–, ni capta de forma adecuada el uso de sociedades instrumentales.¹²

Por otro lado, lo que parece evidente es que, con independencia de que contablemente la balanza financiera sea el reflejo de la balanza por cuenta corriente y de capital –es decir, la diferencia entre el ahorro y la inversión domésticas, expresión de las decisiones de gasto–, el nivel que ha alcanzado el movimiento de capitales en las últimas décadas ha hecho que no se pueda decir que la balanza financiera sea la consecuencia de las decisiones de gasto, sino también su causa. El desarrollo exponencial de las posibilidades y productos de los mercados financieros (la innovación financiera) ha permitido facilitar o restringir las decisiones de gasto de una forma efectiva. Hoy, por tanto, no cabe hablar de una causalidad de la actividad real hacia la financiera (como podría ser hace décadas, o como sigue siendo en países muy pequeños y poco desarrollados), sino de una doble causalidad.

Un estudio de McKinsey (2017) llega a la conclusión de que, tras el estallido de la burbuja financiera a fines de 2007 y la Gran Recesión posterior, está surgiendo una forma de integración financiera global más sólida, con un aumento de la aversión al riesgo y un repliegue de los activos extranjeros de los bancos de la eurozona (un 45% desde el inicio de la crisis). Otra señal de estabilidad es la diversificación de los flujos transfronterizos de capitales, con una reducción de los préstamos (del 66%) pero un mantenimiento de la inversión extranjera directa –con diferencia, el tipo más estable de flujo de capital–. La combinación de inversión extranjera directa y en cartera ahora supone el 69% de los flujos de capital transfronterizos, frente

12 Véase Duce (2003) para un resumen de la metodología de cálculo de la IDE, o UK Parliament (2019) para algunos de los problemas actuales de medición.

a un 36% en 2007.¹³ Otra señal de la mayor estabilidad la da la reducción de los desequilibrios en los agregados de cuenta de capital y cuenta financiera (un 1,7% del PIB global, frente al 2,5% en 2007), con déficits y superávits más repartidos, tanto en EEUU como en China y –con pocas excepciones, como Alemania y los Países Bajos– también dentro de la eurozona. Hoy, los países en desarrollo se han convertido otra vez en importadores de capital.

Pero esta situación no tiene por qué ser estructural: algunos mercados bursátiles e inmobiliarios ya vuelven a tensionarse, y los flujos brutos de capitales han experimentado grandes fluctuaciones en un tercio de los países en desarrollo y dos tercios de las economías avanzadas desde 2010 (en particular los flujos de préstamos).

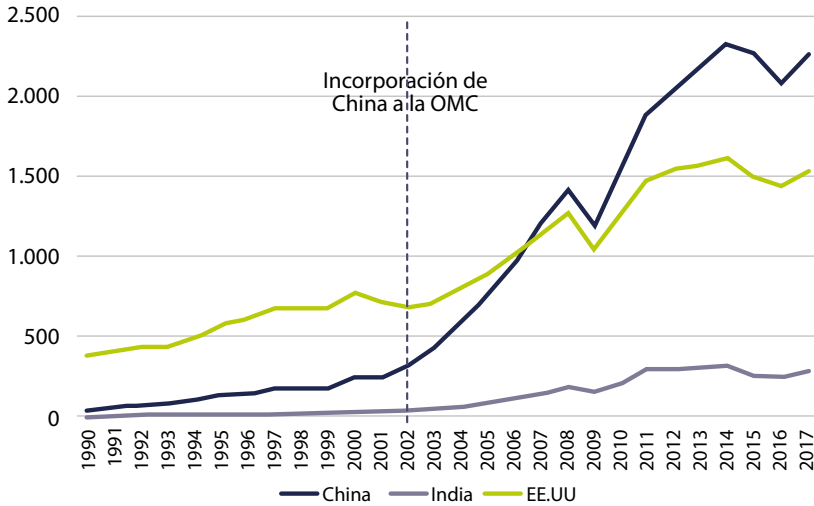
► 3. China, la India y los nuevos actores en el comercio internacional

El proceso de deslocalización industrial desde los años 90 supuso un cambio estructural en el comercio. Dos países asiáticos absorbieron gran parte de las ganancias, transformándose en centros de producción mundial: China y la India. Ambos eran grandes, pobres y superpoblados, y su espectacular salida de la pobreza e incorporación progresiva a la clase media ha permitido una considerable mejora de los indicadores mundiales de desarrollo. La India era un país muy proteccionista, pero pertenecía ya al GATT desde su creación. China era observador del GATT desde 1986, pero sólo se adhirió a sus sistemas en diciembre de 2001, siete años después de la creación de la OMC.

Aunque la India se benefició bastante de la globalización, fue sin duda China quien mejor la aprovechó. En sólo seis años, China pasó de exportar 266.000 millones de dólares a 1,22 billones (superando por primera vez a EEUU). Diez años más tarde, en 2017, las exportaciones chinas ascendían a 2,26 billones (frente a los 1,54 billones de EEUU). En esos mismos años, entre 2001 y 2017, su PIB por habitante se multiplicó por 8,6 en términos corrientes (de 1.000 a 8.600 dólares) y por 3,75 en PPA (de 4.000 a 15.000 dólares).

13 McKinsey (2017).

Gráfico 4. Exportaciones de EEUU, la India y China (1990-2017)
(miles de millones de dólares)



Fuente: OMC y elaboración propia.

La incorporación a los mercados mundiales de dos actores como China y la India –y el efecto arrastre que ha tenido sobre algunos de sus vecinos, en particular en el caso de China– ha supuesto, desde el punto de vista objetivo, una reducción del nivel mundial de pobreza: si las personas en situación de extrema pobreza representaban un 36% de la población mundial en 1990, en 2015 eran apenas un 10%. La caída se debe, en gran medida, a los países asiáticos. En paralelo, la constitución de China y la India como “fábricas” mundiales ha permitido la adquisición por el resto del mundo de bienes de consumo a un coste muy reducido, mejorando su renta real. La otra cara de la moneda ha sido la desindustrialización de los países desarrollados, motivada por el doble factor de mejora tecnológica y de deslocalización, y que muchos países desarrollados no han sido capaces de asimilar.

En todo caso, y más allá de que China le lleve décadas de ventaja a la India en su proceso de desarrollo, existen grandes diferencias entre ambos colosos en materia comercial. Mientras que China es un país muy orientado comercialmente al exterior, que ha construido una sólida base industrial, que ha trazado importantes alianzas comerciales y que está muy interconectado con el resto del mundo a través tanto de los canales comerciales como financieros, la India es mucho más cerrada, no ha logrado ampliar tanto el peso del empleo industrial y, además, sus elites, al igual que les sucede a las brasileñas, tienden a ser más proteccionistas. Esto supone, además, que el ascenso de China, más allá de despertar muchas

más inquietudes que el de la India entre los países avanzados (y, como veremos, sobre todo en EEUU) genera “amores y odios” entre otros países emergentes. De modo muy sintético, podría decirse que hay países con estructuras productivas muy complementarias a las de China, como los exportadores de materias primas y alimentos (mayoritariamente en América Latina y África), que se benefician del dinamismo de la economía china, mientras que los países cuyas estructuras productivas son similares a las del gigante asiático (los que producen manufacturas de valor añadido bajo y medio, como México, Turquía o algunos países del Magreb, entre otros), ven en el auge del gigante asiático una amenaza. Esto supone que, cuanto más peso va ganando China, menos se pueda hablar de un bloque cohesionado de países emergentes en la OMC como ocurría en 2001 a inicios de la Ronda de Doha, cuando la India y Brasil lideraban la coalición de países en vías de desarrollo entonces agrupada en el llamado G-20 de la OMC.

► 4. Ganadores y perdedores de la globalización

La globalización ha beneficiado al conjunto de la humanidad, pero, como en todo proceso basado en la competencia, ha habido ganadores y perdedores, y estos han ido variando en función de las características de los grandes impulsos globalizadores. Así, en las primeras décadas tras la Segunda Guerra Mundial, prosperaron los países que pudieron aprovechar adecuadamente su ventaja comparativa, y dentro de ellos especialmente los trabajadores más cualificados y los del sector industrial en los países avanzados, lo que dio lugar a la era dorada del capitalismo del Atlántico Norte en general, y de los países europeos (y Japón) en particular. A partir de los años 90, con la desagregación de la producción industrial a nivel mundial en cadenas de valor, fueron las empresas, más que los Estados, las que delimitaron la especialización y multiplicaron su productividad. Hubo ganadores y perdedores en todos los países y en todos los sectores, aunque, en proporción, los más beneficiados fueron los trabajadores industriales de los países en desarrollo (como la India y China), que consiguieron abandonar la pobreza.¹⁴ Por su parte, los trabajadores menos cualificados de los países desarrollados vivieron una cierta desindustrialización y los trabajadores cualificados, en general, salieron beneficiados en ambos grupos de países.

La globalización no ha terminado y la revolución actual, la de la automatización y la robótica, tiene como principal característica la posibilidad de afectar ya a todos los sectores, incluidos los de servicios (protegidos tradicionalmente de la competencia internacional por su componente humano y por no ser fácilmente comercializables internacionalmente), y a todas las cualificaciones. La inteligencia artificial terminará por hacer vulnerables a todos los trabajadores, aunque sin duda generará muchas otras oportunidades laborales. El problema es que, si el sector

14 Uno de los análisis más importantes de la evolución de la desigualdad mundial en las últimas décadas es el de Lakner y Milanovic (2015).

La globalización no ha terminado y la revolución actual, la de la automatización y la robótica, tiene como principal característica la posibilidad de afectar ya a todos los sectores, incluidos los de servicios.

de servicios ya no actúa como válvula de escape, cabe la posibilidad de que ganadores y perdedores se distribuyan de forma más drástica: podría haber países donde sólo hubiera perdedores y el Estado no estuviera en posición de ayudarlos.

Los movimientos antiglobalización no son nuevos. Como expresión del rechazo de la sociedad civil a los límites de la globalización, surgen de forma muy visible a principios de diciembre de 1999, durante la celebración de la denominada Ronda del Milenio de la OMC en Seattle (EEUU), con manifestaciones de sindicatos, organizaciones anticapitalistas, ecologistas y otros grupos que contribuyeron a hacerla fracasar. Al año siguiente, en 2000, las protestas también consiguieron finalizar de forma anticipada la cumbre del FMI y el Banco Mundial

en Praga. Ha habido desde entonces otras protestas, con desigual repercusión, incluidas las producidas después de la Gran Recesión, tanto en EEUU como en Europa.

Desde el influyente libro de Rodrik¹⁵ en el que analizaba los ganadores y perdedores del proceso globalizador, el debate sobre sus límites ha estado muy presente en los ámbitos económico y político. Pero este debate tiene distintas aristas.

En el ámbito del mercado de bienes, gran parte de la discusión gira en torno a dos cuestiones. Primero, acerca del beneficio marginal decreciente de la liberalización comercial; es decir, hasta qué punto, una vez eliminadas las grandes barreras arancelarias al comercio, el beneficio en términos de flujos y crecimiento compensa las pérdidas a pequeñas y medianas empresas (en otras palabras, la posibilidad de que, a partir de un determinado grado de apertura, los costes redistributivos asociados a la liberalización comercial superen sus beneficios globales). Segundo, sobre el desproporcionado peso de las grandes multinacionales, no sólo en términos de economías de escala, sino de poder de mercado e influencia sobre los gobiernos. Resulta probablemente muy discutible decir que los acuerdos comerciales “se hacen para las multinacionales”, pero no resulta tan descabellado sostener que, en un sistema de globalización donde no hay reglas que aseguren plenamente la libre competencia a nivel internacional –la OMC, como decíamos, ha fracasado en este sentido– resulta más fácil ejercitar el poder de mercado. Y una segunda derivada de este poder sería que, a través de las actividades de *lobby*, las empresas multinacionales pueden conseguir que los temas que más les interesan tengan mayor cabida en los acuerdos comerciales.¹⁶

15 Rodrik (1997).

16 Rodrik (2017a).

Por otra parte, en el ámbito financiero, lo que se conoce como la excesiva financiarización de la economía, o el excesivo peso del sector y de los mercados financiero en proporción a la economía real. En este caso, existen poderosos argumentos a favor de un mayor control de los flujos financieros, cuyo volumen ha terminado por convertirse no sólo en una forma de canalizar y hacer fluidos los mercados de bienes y servicios, sino en alterar sus equilibrios. No se trata sólo de constatar que, cuando los flujos de inversión o de crédito alcanzan crecimientos excesivos, dejan de ser el resultado de la diferencia entre las decisiones de ahorro e inversión, y terminan por ser también su causa (algunos estudios¹⁷ llegan a la conclusión de que, a diferencia de lo que ocurre con la liberalización comercial, la liberalización financiera no tiene efectos positivos claros sobre el desarrollo), también por la capacidad de los mercados de divisas y de derivados financieros para desequilibrar economías aparentemente estables. Algunos autores sugieren como explicación de la distinta evidencia empírica que los mercados financieros podrían estar funcionando simplemente como amplificadores de efectos: en épocas de estabilidad, contribuyen a reducir la volatilidad y la gestión de los riesgos, y en épocas de inestabilidad, contribuyen a aumentarla.¹⁸ La Gran Recesión es un buen ejemplo de la irracionalidad de los mercados financieros y la constatación de la frase atribuida a Keynes (aunque aparentemente apócrifa): los mercados pueden permanecer irracionales más tiempo de lo que uno puede permanecer solvente.¹⁹

Por último, el debate sobre los costes de la globalización no puede desvincularse de la importancia de la capacidad de compensación y empoderamiento a los perdedores por parte de los Estados. Por un lado, es preciso reconocer que corresponde a las políticas sociales de los países facilitar la transición de la población en el caso de grandes cambios estructurales: no cabe atribuir a "los mercados" lo que muchas veces no es más que dejadez por parte de los gobiernos respecto a sus perdedores. Por otro lado, hay que subrayar que la reducción de la desigualdad a nivel mundial es compatible con una mayor desigualdad dentro de determinados países (EEUU sería el ejemplo paradigmático, aunque ni mucho menos el único), y que no cabe hablar de una gestión adecuada de la globalización sin hacer referencia a la desigualdad, que forma parte ya de los pilares de análisis de las principales instituciones multilaterales. Por último, la capacidad de compensación a los perdedores viene limitada por un triple motivo: el elevado endeudamiento de muchos países desarrollados, la creciente capacidad de algunas empresas e individuos de eludir la carga fiscal que les corresponde y la existencia de países perdedores globales a medida que se expanda la revolución de la automatización y la robótica.

17 Por ejemplo, Prasad *et al.* (2003).

18 Cordella y Ospino Rojas (2017).

19 La frase parece haber sido popularizada por Gary A. Shilling en un artículo de la revista *Forbes* en 1993 (vol. 151, nº 4, p. 236).

Todos estos factores han llevado en los últimos años, y muy especialmente después de la crisis financiera de 2008, a un aumento de las voces críticas con la globalización, el libre comercio, los acuerdos comerciales y de inversión y el papel de las multinacionales, especialmente en los países avanzados. Así, en la UE, aunque el apoyo al libre comercio sigue siendo mayoritario, acuerdos comerciales concretos como el abandonado TTIP con EEUU tuvieron un amplio rechazo en algunos países, mientras que el ciudadano medio ha tendido a mirar con algo más de escepticismo los procesos de apertura económica que en las décadas precedentes.

LOS ACUERDOS Y LA REGULACIÓN COMERCIAL EN UN MUNDO COMPLEJO



LOS ACUERDOS Y LA REGULACIÓN COMERCIAL EN UN MUNDO COMPLEJO

► 1. Complejidad económica y liberalización comercial

La economía mundial, y con ella el comercio, es cada vez más compleja. Por ello, el proceso de liberalización comercial y la celebración de acuerdos comerciales es cada vez más difícil. En los años 50 del siglo pasado –cuando el comercio era esencialmente de mercancías, estaba protegido por aranceles y el único servicio comercial verdaderamente relevante era el turismo– fomentar la liberalización y la expansión comercial era relativamente sencillo. Las dificultades, de haberlas, eran políticas, pero técnicamente implicaba simplemente reducir el valor del arancel aplicado a productos extranjeros o convertir otras formas de protección, como las cuotas, en aranceles, para después reducirlos.

Pero a medida que los aranceles se fueron eliminando, ocurrieron cuatro cosas. En primer lugar, se observó que el beneficio marginal de las reducciones arancelarias era decreciente: en términos de impulso comercial y productivo, no es lo mismo reducir un arancel del 50% al 25% que del 10% al 5%. En segundo lugar, una vez reducidos los aranceles, el proteccionismo pasó a adoptar formas más sutiles, basadas en complejas regulaciones aplicadas sólo a los productos extranjeros que hoy denominamos barreras no arancelarias, más difíciles de reconocer y, por tanto, de denunciar y eliminar. En tercer lugar, la inversión pasó a estar fuertemente vinculada al comercio. Y, por último, el impulso del creciente comercio de servicios hizo que la liberalización comercial se volviese bastante más compleja, ya que no existen aranceles para los servicios, y la protección frente a la competencia extranjera se basa en aspectos regulatorios y de funcionamiento, que afectan de forma más directa a la soberanía normativa de los países: no es lo mismo dejar que un vehículo extranjero entre a un precio más barato que dejar ejercer a un médico extranjero (a lo primero se le llama barreras comerciales en frontera y a lo segundo barreras comerciales dentro de las fronteras).

Las barreras no arancelarias no son fáciles de eliminar, pero al menos se intentó regularlas en determinados ámbitos para evitar la aplicación arbitraria de medidas sanitarias y fitosanitarias (Acuerdo SPS), respetar los derechos de propiedad intelectual vinculados al comercio (Acuerdo TRIPS), evitar una regulación técnica de productos discriminatoria (Acuerdo de Barreras Técnicas al Comercio o TBT) y otros aspectos como la valoración en aduana, las medidas de salvaguarda abusivas o la competencia desleal a través de subvenciones a

La complejidad de los flujos comerciales y el espectacular avance del comercio de los países en desarrollo planteaba la necesidad de afrontar diversos temas, tanto económicos como morales, no contemplados en la gobernanza de la globalización a través de la OMC.

la exportación.²⁰ Como consecuencia, la liberalización se llenó de matices, asimetrías y lagunas. Así, por ejemplo, la protección de los derechos de propiedad intelectual vinculados al comercio (incorporada a través del Acuerdo TRIPS en 1994, ante la aparente incapacidad de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual –OMPI– para garantizarla), aun siendo necesaria, beneficiaba de forma clara a los países generadores de patentes, casi todos en el mundo desarrollado. Del mismo modo, la complejidad técnica de los procesos regulatorios dio pie a una mayor influencia de grandes empresas en el asesoramiento a los gobiernos a la hora de negociar. Por último, algunos aspectos importantes para el comercio nunca llegaron a abordarse de forma seria, como la intervención en los mercados de divisas para mantener las monedas artificialmente subvaluadas

–un recurso utilizado por países como China y Japón–, la defensa de la competencia o los riesgos de la liberalización del mercado de capitales, especialmente a corto plazo.²¹

Por otro lado, la segunda mitad del siglo XX vivió una rápida reducción de las restricciones a la implantación de empresas extranjeras. Para éstas, llegaba la oportunidad de acceder a mercados protegidos y de abaratar costes de producción. Para los países receptores, constituía una forma de adoptar tecnología extranjera, aumentar el empleo local –especialmente en sectores no energéticos– e incrementar la capacidad exportadora (ya que las multinacionales tienen, por definición, esa vocación). Precisamente esa vinculación intrínseca a la inversión directa extranjera llevó a la necesidad de que la regulación, tanto a nivel nacional como bilateral y multilateral, contemplase aspectos del comercio relacionados con la inversión. En el siglo XX proliferaron los acuerdos bilaterales de inversiones, las fórmulas de arbitraje en terceros países y los aspectos regulatorios multilaterales (como el Acuerdo sobre Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio o TRIMS). La OCDE incluso impulsó en 1998 la creación de un acuerdo multilateral sobre inversiones, que fue rechazado por los países en vías de desarrollo y algunos desarrollados.

20 Hay que tener en cuenta que las barreras no arancelarias, además de como instrumentos proteccionistas, surgen por la diferencia en las tradiciones regulatorias de los distintos países o bloques comerciales, que cobran especial relevancia cuando bajan los aranceles.

21 Para un análisis detallado de estas asimetrías y lagunas, véase Rodrik (2017a).

Por lo que respecta al comercio de servicios, pronto se vio la imposibilidad de armonizar las distintas regulaciones mundiales, demasiado vinculadas a preferencias sociales o tradiciones históricas. Su liberalización no se acometió hasta la Ronda Uruguay (cuando se creó la OMC) y sólo se sujetaron a negociaciones multilaterales con la aprobación del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios o GATS en el año 2000, un intento liberalizador de todos los sectores de servicios salvo los considerados esencialmente públicos como la educación o la sanidad (que rara vez se suelen prestar en condiciones puras de mercado), las compras públicas (sujetas a un acuerdo plurilateral, es decir, sólo aplicable a sus miembros y no al resto de países de la OMC) y los derechos de transporte aéreo.

Esta mayor complejidad hizo, por otro lado, que la posibilidad de liberalizaciones multilaterales fuera cada vez más difícil. Por ello, poco a poco los acuerdos preferenciales regionales –compatibles con la OMC cuando afectan a todos los sectores de una región determinada– comenzaron a proliferar: la propia UE, la EFTA, MERCOSUR, el NAFTA, etc. se fueron configurando como formas de integración. Lo bilateral y regional, es decir, lo preferencial (porque discrimina a algunos países) sustituyó poco a poco a lo multilateral, en una especie de “cuenco de espaguetis” –en terminología de Bhagwati– de consecuencias no necesariamente buenas para la eficiencia mundial.²²

Algo similar ha ocurrido en los servicios. El GATS de la OMC está siendo muy difícil de implementar porque, al ser un acuerdo incluido en la OMC, se le aplica la cláusula de nación más favorecida (cualquier concesión ha de ser extendida a todos los miembros) y, como hemos señalado, liberalizar servicios es muy complicado por sus implicaciones de soberanía nacional. Eso explica que, al final, el impulso del comercio de servicios se haya realizado en el marco de acuerdos paralelos al GATS. Así, en un primer momento, en 2013 comenzaron las negociaciones para un Acuerdo de Comercio de Servicios (TiSA), impulsado por EEUU antes de la era Trump y concebido como un acuerdo preferencial dentro del artículo V del GATS (el equivalente al artículo XXIV del GATT). Sin embargo, este se bloqueó al llegar Trump al poder y, por desgracia, la UE no ha querido asumir su liderazgo. El bloqueo del TiSA ha llevado a numerosos países a buscar un enfoque alternativo, por ejemplo, por la vía de un Acuerdo Plurilateral sobre comercio electrónico (una especie de tratado multilateral firmado al margen del sistema, que establece unas normas específicas), como el propuesto en enero de 2019 durante el Foro Económico Mundial en Davos. En cualquier caso, no es fácil avanzar en esta materia, porque los intereses y preocupaciones de los distintos actores son muy distintos. Pero esto implica que la parte más dinámica del comercio internacional carece de un marco normativo multilateral y no está sujeto al mecanismo de solución de diferencias de la OMC.

22 Bhagwati (1995).

► 2. Nuevos temas vinculados al comercio

Al mismo tiempo, la complejidad de los flujos comerciales y el espectacular avance del comercio de los países en desarrollo planteaba la necesidad de afrontar diversos temas, tanto económicos como morales, no contemplados en la gobernanza de la globalización a través de la OMC.

Por un lado, se comenzó a cuestionar la falta de medidas específicas para abordar problemas de competencia, como los acuerdos internacionales de fijación de precios (como los de la OPEP), las políticas industriales activas para promover campeones nacionales, o el poder de las multinacionales para negociar acuerdos con gobiernos débiles y necesitados de inversión directa.

Por otro lado, las precarias condiciones laborales de muchos países en desarrollo en términos de bajos salarios, largas jornadas laborales, trabajo infantil, ausencia de seguro social y de prestaciones, o el escaso respeto por la regulación medioambiental o de propiedad intelectual, ya no constituían solo un motivo de preocupación moral, sino también de competitividad económica. ¿Es justo aceptar que la precariedad laboral o los bajos estándares medioambientales supongan una ventaja en costes para las empresas de los países en desarrollo, o hay que exigir un comercio "justo" que garantice la protección de los derechos de los trabajadores y el respeto al medioambiente y que ponga además a todas las empresas en condiciones competitivas similares para asegurar un campo de juego equilibrado? El debate es difícil, por tres motivos. El primero es de carácter competencial: ¿es el mundo del comercio o la OMC el lugar adecuado para tratar temas de derechos laborales o medioambientales, habiendo organismos internacionales en el marco de Naciones Unidas encargados de su defensa? ¿No deberían ser estos, y también los propios gobiernos de los países en desarrollo, los que protegieran a su propia población? El segundo, de carácter retrospectivo: con los ojos de los países desarrollados es fácil exigir en el siglo XXI un nivel mínimo de derechos y respeto medioambiental, pero se olvida que esos países desarrollados lo son precisamente tras un proceso evolutivo en el que los derechos sociales y exigencias medioambientales fueron consecuencia, y no causa, del desarrollo. Por lo tanto, exigir altos costes a países en desarrollo tendría el efecto de dificultar aún más la competitividad-precio de sus exportaciones, y por tanto su desarrollo. Y el tercero, es de carácter técnico-moral: es fácil considerar el trabajo infantil como inaceptable, pero ¿lo es un salario bajo? ¿No es acaso la principal fuente de competitividad inicial de los países que han salido de la pobreza?

El debate no está del todo resuelto, pero la realidad es que las cuestiones de comercio y empleo y comercio y medio ambiente se han convertido en elementos esenciales de las negociaciones comerciales, tanto en el seno de la OMC como en el de los acuerdos bilaterales. Sin abordarlos mínimamente no es posible establecer un campo de juego medianamente equilibrado. Además, los problemas

del cambio climático han generado que se escuchen cada vez más voces –sobre todo en la UE– que demandan que se incorporen disposiciones medioambientales en los acuerdos comerciales para asegurar que se avanza en la reducción de las emisiones contaminantes a mayor velocidad.

► 3. La crisis de la OMC

En retrospectiva se puede afirmar que el GATT, primero, y posteriormente la OMC, han sido una excelente forma de eliminar la protección arancelaria vinculada al comercio de bienes. Ahora bien, ¿en qué medida la OMC ha sabido hacer frente a la cada vez mayor complejidad del comercio, en lo que respecta a nuevos ámbitos (servicios e inversiones), nuevas formas sofisticadas de protección (subvenciones y obstáculos técnicos al comercio), nuevos temas vinculados al comercio (propiedad intelectual, desarrollo, estándares laborales o medioambientales) o como árbitro en la solución de disputas?

En estos aspectos, aunque han sido muchos los logros y los avances, no se puede decir que la adaptación de la OMC haya sido demasiado exitosa. La liberalización de los servicios ha ido muy lenta. En la actualidad, 23 países de la OMC²³ –incluida la UE– que representan el 70% del comercio mundial del sector negocian el Acuerdo sobre Comercio de Servicios (el mencionado TISA, basado en el GATS), a partir de las propuestas presentadas por los participantes. El acuerdo pretende abrir los mercados y mejorar las normas en materia de concesión de licencias, servicios financieros, telecomunicaciones, comercio electrónico, transporte marítimo y desplazamiento temporal de trabajadores para la prestación de servicios. Se negocia entre un grupo de países afines, pero deja la puerta abierta a otros participantes. Desde la llegada de Trump a la Casa Blanca las negociaciones están estancadas, pero ya desde antes se observaba las dificultades para avanzar en aspectos tan cruciales como el comercio electrónico.

Además, EEUU está siendo muy crítico, en parte con razón, con el funcionamiento de la OMC en aspectos como el Acuerdo sobre Subvenciones

En retrospectiva se puede afirmar que el GATT, primero, y posteriormente la OMC, han sido una excelente forma de eliminar la protección arancelaria vinculada al comercio de bienes. Pero no puede decirse lo mismo para los servicios.

23 Australia, Canadá, Chile, Colombia, Corea, Costa Rica, EEUU, Hong Kong, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, Mauricio, México, Noruega, Nueva Zelanda, Pakistán, Panamá, Perú, Suiza, Taiwán, Turquía y la UE.

y Medidas Compensatorias, que ha demostrado no ser muy efectivo por la falta de notificación de muchos países (siendo China uno de los más importantes), en la lentitud o interpretación de las decisiones del mecanismo de resolución de disputas dentro del Organismo de Solución de Diferencias (hasta el punto de que ha bloqueado la elección de jueces para su mecanismo de apelación) y la falta de aplicación de sus arbitrajes, en la dificultad para hacer imponer el respeto a los derechos de propiedad intelectual, y en el absurdo de que el estatus de “país en desarrollo” –con las ventajas que lleva asociadas– dependa de la autocalificación como tal por parte de los países, y no de criterios externos objetivos. Por otro lado, la OMC ha sido incapaz de evitar el abuso de la cláusula de seguridad nacional –la aplicada precisamente por la Administración Trump para establecer aranceles sobre las importaciones de acero y aluminio en 2018–, no ha podido implementar ni siquiera un esbozo de una política de competencia en el ámbito internacional y no ha podido dar un tratamiento adecuado al juego de las multinacionales públicas.

La realidad es que la globalización se juega en varios tableros distintos, en los que no se aplican las mismas reglas, y la regla del consenso²⁴ que rige para las decisiones en el seno de la OMC, está resultando una garantía de bloqueo a la hora de afrontar temas cruciales para la gobernanza de la globalización.

La reforma de la OMC resulta imprescindible. El problema es saber si existe la capacidad de impulsarla en un mundo en el que algunos de sus principales actores se repliegan cada vez más. Y no sólo de forma burda, como EEUU, sino de forma sutil, como hace la propia UE cuando sus líderes nacionales hablan de “reformular la política comercial y la política de competencia” para crear “campeones nacionales”, buscar la “preferencia europea” y evitar la competencia china. Mirando hacia atrás resulta evidente que la incorporación de China a la OMC no se hizo con las garantías suficientes del respeto a unas mínimas reglas de juego equilibradas, y hoy Europa y los países de la OCDE ven cómo China financia sin restricciones a sus empresas en África –ajena al Consenso OCDE–, subvenciona masivamente a sus empresas nacionales, utiliza empresas públicas del sector de la energía en interés nacional, expulsa a las empresas extranjeras de sus mercados tras arrebatarles la propiedad intelectual y se beneficia de un tratamiento de “país en desarrollo” mientras envía naves espaciales a la luna. Que la guerra comercial iniciada por EEUU sea una pésima idea no significa que todas las críticas estadounidenses al funcionamiento de la gobernanza multilateral y al papel de China no tengan fundamento. El problema, como veremos más abajo, es que la coincidencia parcial en el diagnóstico no se haya traducido en soluciones multilaterales, sino en estrategias aislacionistas.

24 El consenso es un proceso mediante el cual un texto se considera aceptable sin que exista objeción formal de ningún participante (aunque puede haber reservas). La unanimidad, sin embargo, es una forma de votación en la que la aprobación requiere el voto favorable de todos los miembros o su abstención (que no impide la aprobación). Véase la pregunta escrita P-3526/03 al Consejo Europeo (<https://bit.ly/2MkVCLM>).

En el fondo, la crisis de la OMC no es más que el reflejo de la dificultad de hacer funcionar organismos multilaterales cuyas decisiones se adoptan por unanimidad en sistemas económicos cada vez más complejos, multipolares, con intereses estratégicos contrapuestos y con un comercio y un proteccionismo cada vez más sofisticado.

En paralelo, es imprescindible que otros organismos multilaterales potencien su acción. Quizá cabría replantearse el papel de la OMPI a la hora de delimitar el alcance recomendable de la protección de patentes (crucial en ámbitos como el farmacéutico para los países desarrollados).²⁵ Por otro lado, la Comisión de las Naciones Unidas sobre Derecho Comercial Internacional (UNCITRAL) está trabajando sobre una posible reforma del mecanismo de solución de arbitraje de disputas de inversiones, en cooperación con otras instituciones internacionales, incluida la UE, como veremos más abajo. La realidad actual es que los mecanismos de arbitraje entre inversores y Estados (ISDS, del inglés *Investor-State Dispute Settlement*) forman parte de un gran número de tratados bilaterales de comercio e inversión (como el antiguo NAFTA o el TPP), pero con una jurisdicción difusa: a veces bajo reglas del CIADI (Centro Internacional de Arbitraje de Diferencias relativas a Inversiones del Grupo del Banco Mundial), y otras bajo las de tribunales arbitrales internacionales regidos por diferentes normas.²⁶ Y, por supuesto, donde urge más actuar es en el campo medioambiental, donde tanto el acuerdo de París sobre Cambio Climático como la actuación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) parecen estar quedándose cortos en sus esfuerzos para luchar contra el calentamiento global, lo que está llevando a crecientes demandas entre amplios sectores de la ciudadanía europea de establecer aranceles a las importaciones de países que produzcan con estándares medioambientales bajos. En definitiva, en un mundo cada vez más integrado, las soluciones no pueden ir por la vía bilateral. Deben afrontarse al nivel multilateral.

25 Rodrik (2017a) señala que la propiedad intelectual sufrió lo que se conoce como “desplazamiento de foro de discusión”, desde la OMPI a la OMC.

26 Como el Tribunal de Londres de Arbitraje Internacional, la Cámara de Comercio Internacional, el Centro de Arbitraje Internacional de Hong Kong o el Reglamento de Arbitraje de la CNUDMI.

LA POLÍTICA COMERCIAL DE LA UE EN PERSPECTIVA



LA POLÍTICA COMERCIAL DE LA UE EN PERSPECTIVA

La UE es la historia de un proceso de integración, primero comercial y luego económico. Y, con sus errores, el proceso puede calificarse de exitoso. No es de extrañar, por ello, que la UE siempre haya tenido una clara vocación comercial. Aunque la UE representa apenas el 7% de la población mundial, es hoy la primera exportadora e importadora mundial de bienes y servicios, y supone un tercio del comercio global, por delante de EEUU y de China. Es, además, el principal inversor y receptor de inversiones extranjeras.

► 1. Objetivos, elementos y tipos de acuerdos

La UE, por experiencia propia, sabe que el comercio es una de las herramientas más poderosas para el desarrollo de los países. Una herramienta útil al mismo tiempo para el interés europeo y el de sus socios comerciales. Por eso, los acuerdos comerciales han sido siempre parte esencial de su política con terceros países, cualquiera que fuera su objetivo.

Con carácter general, podemos decir que los acuerdos económicos bilaterales de la UE suelen perseguir alguno de estos tres objetivos:

- En algunos casos intentan facilitar la aproximación de legislaciones de países candidatos a la adhesión a la UE o que han optado por una relación estrecha, pero sin ser Estados miembros. Este requisito es técnico: la UE es, desde su creación, una unión aduanera, de modo que todo país con intenciones de adherirse ha de eliminar sus aranceles y armonizar su legislación comercial. Pero, además, la UE es un mercado común, que obliga a sus miembros a asumir el acervo comunitario para garantizar la libre circulación no sólo de mercancías, sino también de servicios y de factores productivos (capitales y personas).
- En otras ocasiones, se trata de favorecer el desarrollo y el fácil acceso al mercado europeo de países fronterizos con la UE, dentro de lo que se conoce genéricamente como Política de Vecindad. Se trata en estos casos, principalmente, de favorecer su desarrollo económico y su democratización, garantizando así objetivos colaterales de control de flujos migratorios y seguridad.

- Finalmente, un posible tercer objetivo consiste sencillamente en facilitar el comercio y la cooperación económica general con otras zonas del mundo, tanto con países desarrollados como con países en desarrollo.

Para lograrlo, la UE introduce distintos elementos en sus acuerdos. Meras orientaciones para facilitar la relación bilateral, reducciones o eliminaciones arancelarias en bienes, reducciones en barreras no arancelarias mediante la armonización de regulación aduanera, técnica, sanitaria o fitosanitaria, defensa de la propiedad intelectual, medidas de competencia, liberalización de servicios, de inversiones directas, de inversiones en cartera, mecanismos de solución de diferencias o compromisos de asunción de valores europeos sociales, políticos o culturales como estándares laborales o medioambientales.

Tabla 4. Tipos de acuerdos comerciales de la UE

Nivel de integración	Elementos	Nombre de Acuerdo	Ejemplos
Bajo	Marco general para las relaciones económicas bilaterales (sin rebajas arancelarias)	Acuerdos de Partenariado (PA) o de Partenariado y Cooperación (PCA) [Ampliados (C) o Mejorados (E)]	Antigua URSS, Centro y Sudeste de Asia
Medio-bajo	Reducción o eliminación de los aranceles. Ocasionalmente aspectos de servicios e inversiones, derechos laborales o medio ambiente.	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos de Partenariado (PA) [Económico (EPA)] • Acuerdos Euromediterráneos de Asociación (EMAA) • Con nombre específico 	<ul style="list-style-type: none"> • Países ACP, ex URSS • Países euromediterráneos • TTIP, CETA, EU-Japan EPA, Singapur, Vietnam
Medio-alto	Reducción o eliminación arancelaria, servicios, inversiones, y acuerdos políticos, sociales, culturales y de seguridad.	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos de Libre Comercio de Alcance Amplio y Profundo (DCFTA) • Acuerdos de Asociación (AA) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ucrania • MERCOSUR, Balcanes
Alto	Uniones aduaneras (eliminación arancelaria y arancel exterior común)	Unión Aduanera (CU)	Turquía, Andorra, San Marino (uso euro)
Muy alto	Acceso al mercado común	Con nombre específico	Espacio Económico Europeo (EEA), Suiza

Fuente: elaboración propia.

► 2. Ámbito competencial: el problema de los acuerdos de resolución de disputas en materia de inversión

Un tema especialmente importante y controvertido es el ámbito de competencias en las negociaciones de los acuerdos comerciales de la UE. A raíz del Tratado de Lisboa, que expandió las competencias de la Comisión en materia de comercio e inversiones, la Comisión solicitó un dictamen al Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) sobre el reparto competencial a raíz de la firma del Acuerdo de Libre Comercio con Singapur. El TJUE dictaminó²⁷ que, aparte de las cuestiones puramente comerciales, la Comisión mantiene competencia exclusiva para la negociación de aspectos de acceso al mercado (incluidos los servicios de transporte), contratación pública, generación de energías renovables, derechos de propiedad intelectual e industrial y desarrollo sostenible. Por el contrario, recoge las inversiones como competencia compartida con los Estados miembros (las disposiciones relativas a inversión directa serían competencia exclusiva de la Comisión, pero no la inversión en cartera,²⁸ ni tampoco el régimen de solución de disputas entre inversores y Estados, ya que sustrae conflictos a la competencia jurisdiccional de los Estados miembros). Desde entonces, cualquier acuerdo que incluya mecanismos de protección al inversor ha de ser ratificado por los parlamentos nacionales antes de que los acuerdos puedan entrar en vigor.

Este asunto no es ajeno al debate sobre la utilidad y legitimidad de los sistemas de arbitraje de disputas inversor-Estado (ISDS). Por un lado, como señala el TJUE, la solución de diputas entre inversores y Estados detrae competencias a los tribunales ordinarios, afectando directamente a su soberanía. Por otro lado, los inversores necesitan la seguridad de que las disputas con gobiernos extranjeros van a ser tratadas de forma no sólo imparcial, sino abstraída del contexto político del país, de forma que se garantice que “la naturaleza internacional de la obligación no se pierde en la interpretación de los tribunales nacionales”,²⁹ por muy sofisticados que estos sean. De ahí la iniciativa europea de creación de un Tribunal Multilateral de Inversiones (MIC en inglés), permanente y con doble instancia (primera y apelación), compuesto de expertos en derecho internacional y comercio e inversiones y a cuya jurisdicción podrían optar, voluntariamente, los países que firmen tratados bilaterales de inversión con la UE.

27 Dictamen del TJUE 2/15 sobre el ALC UE-Singapur de 16 de mayo de 2017.

28 Entendiendo por inversiones en cartera “las realizadas sin intención de influir en la gestión y el control de una empresa”.

29 Brown (2018), p. 9.

Recuadro 1. La propuesta de un Tribunal Multilateral de Inversiones

En marzo de 2018 el Consejo autorizó a la Comisión a negociar, en nombre de la UE, un convenio constitutivo de un tribunal multilateral para la solución de diferencias en materia de inversiones, e hizo públicas las directrices de negociación.

La idea es establecer un órgano permanente de solución de las diferencias que surjan en el marco de los tratados de inversión actuales y futuros, sustituyendo, en el caso de la UE, a los tribunales de inversión bilaterales contemplados en los acuerdos comerciales y de inversión comunitarios.

El mandato del Consejo da respuesta a lo que considera “ciertas preocupaciones legítimas de los ciudadanos” del sistema actual (ISDS), incorporando algunas características fundamentales de los tribunales nacionales e internacionales al arbitraje de inversiones.

Las características específicas del tribunal dependerán del resultado de las negociaciones –en el marco de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional o UNCITRAL–, pero la UE defiende un sistema basado en los principios siguientes: el tribunal debe ser una institución internacional permanente; los jueces deben ser titulares, estar cualificados y recibir remuneración permanente, y ha de garantizarse su imparcialidad e independencia; los procedimientos judiciales han de llevarse a cabo de forma transparente; el tribunal debe tener la posibilidad de interponer recurso contra una decisión; se ha de garantizar el cumplimiento efectivo de las decisiones del tribunal; el tribunal ha de conocer de las diferencias que surjan en el marco de los tratados de inversión presentes y futuros que los países decidan someter a su autoridad.

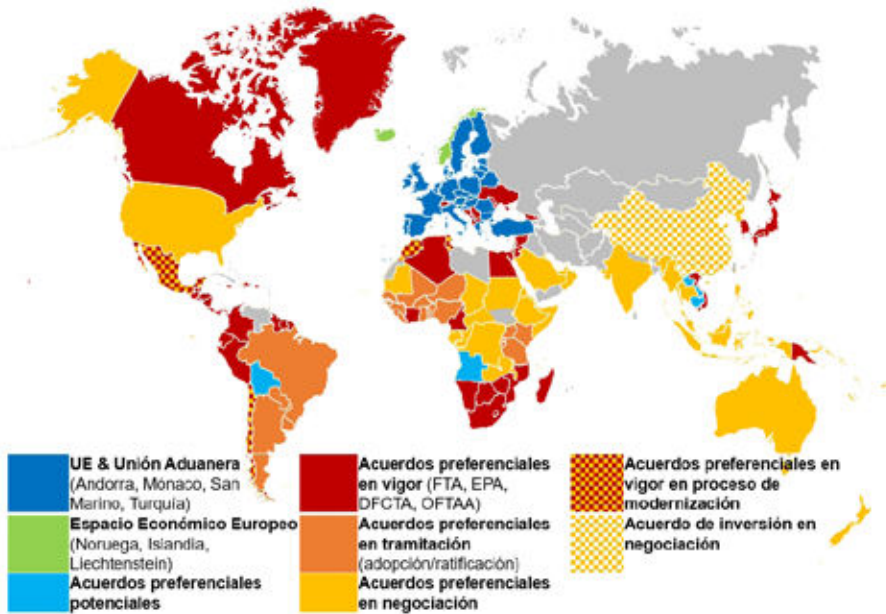
Aunque el mecanismo de resolución de diferencias en materia de inversión que incluye el acuerdo comercial de la UE con Canadá (CETA) se basa en este modelo está por ver si la Unión logra que se convierta en el estándar de los acuerdos comerciales, dada la dificultad de aunar diferentes tradiciones jurídicas y, sobre todo, teniendo en cuenta que EEUU tradicionalmente ha preferido continuar con el sistema actual (ISDS).

► 3. Panorama de los acuerdos comerciales de la UE

A finales de 2018 la UE tenía 116 acuerdos comerciales vigentes o en proceso de actualización o negociación³⁰ con terceros países.

30 Parlamento Europeo (2018). La Comisión actualiza regularmente el detalle del estado de cada una de las negociaciones comerciales en <https://bit.ly/QAr3S3>.

Gráfico 5. Acuerdos comerciales de la UE



Fuente: elaboración propia, con datos de la Comisión Europea.

Un primer grupo de acuerdos sería el pensado para países europeos o cuasieuropeos que, por su tamaño o sus particulares características económicas o políticas, no han querido o podido formar parte de la UE.

- Los países del Espacio Económico Europeo (EEE), es decir, del acuerdo de la UE con varios de los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA): Noruega, Islandia y Liechtenstein. Con ellos el grado de integración es máximo: un acceso pleno al mercado interior único y aplicación de libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales. Las únicas excepciones son los productos agrícolas y pesqueros (uno de los motivos, en este último caso, del rechazo de Noruega a entrar en la UE) y la posibilidad de una salvaguarda que permite, en casos excepcionales, el control de inmigración. A cambio de dicho acceso, todos estos países han asumido íntegramente el acervo comunitario, y han de contribuir financieramente a algunas políticas de cohesión de la UE. Las disputas se resuelven en el marco del denominado Tribunal de la EFTA, que, aunque tiene cierta autonomía, en la práctica viene obligado a armonizar jurisprudencia con el TJUE. En el caso de que finalmente se produjera un *Brexit* ultra blando, el Reino Unido quedaría asociado a la UE con una fórmula especial ad hoc de esta modalidad de acuerdo.

- Muy próximo a este grupo estaría Suiza, quien, como miembro de la EFTA, debería haber firmado el acuerdo del Espacio Económico Europeo, pero que sin embargo decidió permanecer fuera para evitar obligaciones en materia de servicios. La diferencia con los países anteriores es que Suiza, para acceder al mercado único europeo, ha tenido que firmar centenares de tratados bilaterales, con un gran coste en términos de tiempo y administrativo (motivo por el cual la UE nunca aceptaría un modelo suizo para el Reino Unido tras el *Brexit*). En su caso el Tribunal de la EFTA no tiene competencia para sus conflictos con la UE, de modo que las disputas han de resolverse en comités diplomáticos bilaterales que resultan muy complejos. Este hecho ha conducido, en la práctica, a que no se persigan más avances en el proceso de integración y sitúa el caso de Suiza no como un modelo general de relación con la UE, sino como una excepción difícilmente repetible.
- En un lugar intermedio se ha quedado Turquía, eterno candidato a la adhesión hasta hace unos años y con quien se mantiene una unión aduanera para productos industriales. La UE también mantiene una unión aduanera con países muy pequeños y economías muy vinculadas a la europea, como Andorra, Islas Feroe, Mónaco y San Marino.

En el marco de la Política de Vecindad, es decir, de la política de la UE con sus países limítrofes y que actualmente abarca un total de 16 Estados,³¹ se distinguen tres ámbitos:

- El de los Países de Europa Central y Oriental que se consideran candidatos a la adhesión. Fue el caso de Polonia y de los Países Bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), y el de los que componen la antigua Yugoslavia (Eslovenia). Quedarían Albania, Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Macedonia, Montenegro y Serbia.
- El de los países de la cuenca mediterránea (Países Euromediterráneos) con los que se persigue una estrecha cooperación económica y política con el objetivo de promover su desarrollo, democratización y evitar flujos migratorios. Son los denominados Acuerdos Euromediterráneos que establecen una Asociación, y que ya están en vigor con Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Palestina y Túnez, mientras que los de Libia y Siria están por el momento bloqueados por la situación política. Son acuerdos hasta el momento con un lento avance, explicable –entre otros motivos– por la incertidumbre política en la zona.

31 Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, Palestina, Siria, Túnez y Ucrania. De estos, 13 países tienen participación plena, Argelia está negociando su plan de acción y tres (Bielorrusia, Siria y Libia) permanecen fuera de la mayor parte de sus estrategias, debido a su situación política. Rusia participa en las actividades de cooperación transfronteriza de la PEV, pero no forma parte de dicha política como tal.

- El de los antiguos países de la Unión Soviética distintos de los Bálticos, con los que se persigue que su economía quede estrechamente vinculada a la economía comunitaria. El grado de integración es moderado, salvo con Ucrania, donde se ha establecido un Acuerdo de Libre Comercio de Alcance Amplio y Profundo (DCFTA). Hay en vigor, además, Acuerdos de Asociación con Georgia y Moldavia y están firmados y pendientes de ratificación un CEPA con Armenia (que sustituirá al antiguo PCA), un PCA con Bielorrusia y Turkmenistán y un EPCA con Kazajistán.

En el caso de los grandes países de la OCDE la UE pretende establecer acuerdos de libre comercio lo más extensos posibles, con acceso a determinados mercados de servicios y en general con ámbitos de protección de inversiones.

En el caso de los grandes países de la OCDE se pretende establecer acuerdos de libre comercio lo más extensos posibles, con acceso a determinados mercados de servicios y en general con ámbitos de protección de inversiones. En esta categoría entrarían el Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA) con Canadá y los Acuerdos con Japón, Singapur y Corea del Sur. Además, está en negociación un acuerdo de libre comercio bastante limitado con EEUU, lejos del ambicioso TTIP, que en principio abarcará solo los aranceles de productos industriales. También otros menores con Australia y Nueva Zelanda. En caso de que se produjera un *Brexit* duro, el Reino Unido tendría un acuerdo de este tipo con la UE, aunque habría que buscar una solución para la frontera entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda.

En el caso de América Latina el objetivo es establecer acuerdos de libre comercio lo más amplios posibles, aunque menos ambiciosos que con otros países de la OCDE. Aquí destaca el acuerdo alcanzado con MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) en julio de 2019, el más ambicioso en términos de tamaño de mercado alcanzado hasta ahora por la UE y que se ha completado tras 20 años de negociaciones (véase el Recuadro 2). Asimismo, hay en vigor un acuerdo de Comercio y Asociación con los países andinos y con Chile, y recientemente se ha actualizado el acuerdo con México. Con los países del CARIFORUM se está negociando un Acuerdo de Asociación Económica.

Recuadro 2. El Acuerdo UE-MERCOSUR

El 29 de junio de 2019, tras casi 20 años de negociaciones, la UE y los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) llegaron a un acuerdo para la firma de un Acuerdo de Asociación con un importante pilar comercial y varios aspectos políticos.

Mediante este acuerdo, MERCOSUR liberalizará el 91% de su comercio con la UE –el 72% en un período de 10 años o menos– en sectores hasta ahora muy protegidos, como automóviles (que soportaban un arancel del 35%) y sus componentes (14%-18%), maquinaria (14%-20%), productos químicos (18%) y farmacéuticos (14%), y textiles y calzado (35%). También se liberalizará el comercio de productos agroalimentarios en sectores como chocolate y confitería (que tenía aranceles del 20%), vino (27%) y bebidas espirituosas y refrescos (hasta el 35%), y con algunas excepciones como el sector lácteo, y se aumentarán los contingentes de exportación de lácteos y quesos, que además verán protegidas sus Denominaciones de Origen.

La UE, por su parte, liberalizará su comercio con MERCOSUR, manteniendo algunas cuotas para productos muy sensibles para la agricultura. Además, se simplificarán los procedimientos aduaneros, se armonizarán normas de calidad y etiquetado, y se reforzará la cooperación en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias –garantizando las mismas normas de seguridad alimentaria que los de la UE–.

El Acuerdo abarca también el mercado de servicios –garantizando una mayor apertura y proporcionando mayor seguridad jurídica a las empresas europeas–, así como el compromiso de las partes a implementar de forma efectiva el Acuerdo Climático de París, la gestión sostenible y la conservación de los bosques, el respeto de los derechos laborales y la promoción de una conducta empresarial responsable, un enfoque más sostenible de la agricultura y –como parte del diálogo político– los derechos de las comunidades indígenas. También otorga a la sociedad civil un papel activo para analizar la implementación del acuerdo, incluidos los derechos humanos, sociales y ambientales. El acuerdo también proporcionará un nuevo foro para trabajar estrechamente en un enfoque más sostenible de la agricultura y salvaguarda el derecho de la UE y MERCOSUR a regular en interés público y a organizar los servicios públicos en la forma que consideren apropiada.

La importancia de este Acuerdo –que requerirá previamente la aprobación del Parlamento Europeo y probablemente el de los Estados miembros (aunque la entrada en vigor de la parte comercial podría adelantarse)– radica no sólo en el tamaño del mercado (773 millones de personas y un PIB conjunto de 19 billones de euros), sino también en el elevado nivel de protección de partida, que supondrá un ahorro anual a las empresas europeas de más de 4.000 millones de euros en concepto de aranceles, más de cuatro veces el ahorro del acuerdo con Japón y casi siete veces el del acuerdo con Canadá. Supone, asimismo, un importante mensaje en un momento de auge del proteccionismo en EEUU y el estrechamiento de los lazos comerciales y políticos de la UE con una zona hasta ahora un poco olvidada como América Latina.

Con África subsahariana la política comercial europea se ha centrado en intentar dar acceso a sus productos industriales (algo menos a los agrícolas). Está en negociación un acuerdo con Camerún, Madagascar, Mauricio, Seychelles y Zimbabue y otro con Costa de Marfil y la SDAC. Además, existe un acuerdo de libre comercio con Sudáfrica.

Existen, adicionalmente, dos iniciativas especiales para países en desarrollo: en primer lugar, los Acuerdos de Partenariado con los países en desarrollo de África, Caribe y el Pacífico (ACP),³² antiguas colonias europeas; por otro, la iniciativa Todo Menos Armas (EBA), que permite la exportación a la UE sin arancel ni cuota de cualquier producto (salvo armas) para los países menos desarrollados³³ (33 países de África, nueve de Asia, cuatro de Oceanía y uno de América).

Por último, la UE ha iniciado negociaciones con algunos de los países más dinámicos de Asia. Abandonada la estrategia de un acuerdo conjunto con los países de la ASEAN, la UE ha concluido individualmente Acuerdos comerciales y de inversión con Vietnam y Singapur, y sigue negociando con Indonesia. Están suspendidas por el momento, por cuestiones políticas, las negociaciones con Filipinas, Tailandia y Malasia. Con la India se abrieron negociaciones para un ambicioso acuerdo en 2007, pero fueron suspendidas en 2013 por los diferentes niveles de ambición. Con China, por el momento, sólo se está negociando sobre liberalización de inversiones (véase el Recuadro 7).

► 4. De lo multilateral a lo preferencial y vuelta atrás

Desde el punto de vista de la estrategia comercial negociadora de la UE, durante décadas existió un compromiso firme con el sistema multilateral de comercio, donde la UE ejerció el liderazgo de la mano de EEUU, definiendo las reglas de la

32 Los países ACP son los siguientes 79: Angola, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Benín, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Comoras, Congo, Costa de Marfil, Cuba, Dominica, República Dominicana, Etiopía, Eritrea, Fiyi, Gabón, Gambia, Ghana, Granada, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Haití, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Salomón, Jamaica, Kenia, Kiribati, Lesoto, Liberia, Malauí, Malí, Mauritania, Madagascar, Mauricio, Micronesia, Mozambique, Namibia, Nauru, Níger, Nigeria, Niue, Palaos, Papúa Nueva Guinea, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Ruanda, Samoa, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Suazilandia, Sudáfrica, Sudán, Surinam, Tanzania, Tuvalu, Togo, Tonga, Trinidad y Tobago, Uganda, Vanuatu, Yibuti, Zambia y Zimbabue.

33 De los 47 PMA, 33 están en África: Angola, Benín, Burkina Faso, Burundi, República Centroafricana, Chad, Comoras, República Democrática del Congo, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea-Bisáu, Lesoto, Liberia, Madagascar, Malauí, Malí, Mauritania, Mozambique, Níger, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Togo, Tanzania, Uganda, Yibuti y Zambia; nueve en Asia: Afganistán, Bangladés, Bután, Camboya, Timor Oriental, Laos, Birmania, Nepal y Yemen; cuatro en Oceanía: Kiribati, Islas Salomón, Tuvalu y Vanuatu; y uno en América: Haití.

globalización en un marco en el que podía proyectar al mismo tiempo sus intereses y sus valores. De hecho, con la creación de la OMC tras la Ronda de Uruguay en 1994, la UE parecía sentirse cómoda en el marco multilateral, donde podía mantener una posición ofensiva en cuanto a los entonces llamados “nuevos temas de la agenda comercial”³⁴ al tiempo que conservaba su posición proteccionista en materia agrícola. Aunque desde que la cumbre de Cancún de la OMC de 2003 se pusiera de manifiesto el nuevo (y poderoso) papel de las potencias emergentes en el sistema OMC y las dificultades para llevar la Ronda de Doha a buen puerto, la UE siguió abogando por el multilateralismo mientras que EEUU comenzaba ya a explorar acuerdos preferenciales, tanto en América Latina como en Asia.

De hecho, durante este período, y hasta bien entrada la primera década del siglo XXI, la UE siguió apoyando el sistema de la OMC y haciendo lo posible (aunque sin éxito) por cerrar la Ronda de Doha, para lo cual ofreció incluso concesiones en agricultura y aceptó eliminar de la agenda los “nuevos temas” más controvertidos. Durante este período aspiraba a utilizar su influencia en política comercial para moldear la globalización en función de los valores europeos. Era la época del optimismo en el proyecto de integración y en la confianza de la exportabilidad de la gobernanza multinivel establecida por la UE al resto del mundo. El período, bastante acomodaticio con las potencias emergentes, fue sustituido a partir de la estrategia comercial “Global Europe” de 2006 por una posición de atrincheramiento y menor flexibilidad en sus posiciones, que daría lugar a una estrategia comercial más proclive a la confrontación. A partir de ese momento asistimos al abandono paulatino de la confianza en la OMC y a la apertura o reactivación de negociaciones comerciales preferenciales con un amplio grupo de países, tanto avanzados como emergentes.

Este giro desde el multilateralismo hacia los acuerdos preferenciales, que la UE posiblemente hizo demasiado tarde por su resistencia a aceptar que el contexto global estaba virando desde la cooperación hacia la rivalidad geoeconómica (lo que hacía el cierre de la Ronda de Doha prácticamente inviable), debe entenderse también en el contexto de rápido cambio tanto de la dinámica del comercio internacional como de la economía política de la liberalización explicado arriba, que deja a la OMC como una organización poco eficaz para avanzar los intereses más ofensivos de la Unión (y también de otras grandes potencias).

Todo ello cristalizó en un nuevo enfoque para la política comercial de la UE, sintetizado en la estrategia *Trade For All* del año 2015 (véase el Recuadro 3). La estrategia intentaba tanto dar respuesta a las preocupaciones ciudadanas sobre los posibles efectos adversos de la liberalización comercial como impulsar una batería de nuevos acuerdos comerciales preferenciales.

34 Estos nuevos temas de la agenda incluían la inserción en los acuerdos comerciales de las normas relativas a la protección de inversiones, las compras públicas, la política de defensa de la competencia, las medidas de facilitación del comercio y los estándares laborales y medioambientales. Véase Steinberg (2007) para un análisis detallado.

Recuadro 3. *Trade for all*, la estrategia de comercio e inversión de la Comisión Europea de 2015

La estrategia *Trade for All* (Comercio para todos) de la UE pretende adaptar la actividad comercial europea a una realidad mundial dominada por la globalización y unas expectativas públicas cada vez más exigentes, que demandan transparencia y respeto de valores europeos en las políticas comerciales. También busca que los beneficios de éstas alcancen (y estén mejor repartidos) entre los distintos actores.

La Comisión destaca la importancia del comercio internacional para la actividad de la UE, contemplando medidas como la de facilitar el comercio electrónico y de servicios, con una mayor apertura a la inversión extranjera directa, y apoyar la movilidad de los trabajadores, prestando especial atención al fenómeno de la migración, cuyo potencial puede ser explotado a través de programas de formación.

El enfoque adoptado es el de la liberalización comercial, abogando en todo momento por una reducción de las medidas proteccionistas a través de los Acuerdos de Libre Comercio (ALC), que sirven además para facilitar la cooperación en materia comercial entre los países protegiendo los intereses de la Unión. Esta mayor apertura al mercado puede suponer un riesgo para los trabajadores y las pymes, que cuentan con menos recursos para la internacionalización. Para los primeros se prevé un aumento de la formación continuada y la creación de puestos de trabajo sostenibles a través del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización. En cuanto a las segundas, una mejoría en el acceso a la información sobre los mercados exteriores, sus obstáculos y sobre la normativa aplicable, puede ser clave para un mayor aprovechamiento de las ventajas ofrecidas por los ALC.

La creciente preocupación de los consumidores por las condiciones medioambientales, sociales y de derechos humanos implicadas en la actividad comercial internacional, hacen de la transparencia y la protección de valores básicos dos de los elementos más importantes de la estrategia de la Comisión. De esta forma, pretende reforzarse el papel del Parlamento Europeo en las negociaciones comerciales y acercar el debate sobre las mismas a la sociedad civil. Para ello, resulta de utilidad tratar temas de interés general para la ciudadanía y procurar una mayor publicidad del proceso en su conjunto.

La nueva estrategia de la Comisión responde en gran medida a la preocupación vinculada a la negociación del TTIP. En el apartado sobre valores, esta postura se ve fielmente reflejada, especialmente cuando al comienzo de esta se enuncia el compromiso de la UE a no aceptar, en el contexto de nuevos ALC, estándares de protección medioambientales, sociales o laborales menores que los establecidos por la propia Unión. Una de las cuestiones más debatidas a raíz de la negociación de este acuerdo es la conveniencia de una reforma del régimen mundial de inversiones, considerado poco transparente y necesitado de árbitros independientes, así como de una mayor participación de los Estados en la regulación de este ámbito.

La agenda comercial se proyecta, además, como una herramienta de utilidad para un mayor desarrollo social, incidiendo en un enfoque ético de las relaciones comerciales. Cada vez son más las iniciativas y normas internacionales que abogan precisamente por otorgar una mayor importancia a estas dimensiones. Así lo demuestran la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, las Líneas directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales o la inclusión de cláusulas sobre desarrollo sostenible en los ALC. La Comisión se compromete a hacer cumplir este tipo de normas y ello a través de instrumentos como el SGP+, que otorga preferencias comerciales con la Unión a países no miembros que se esfuercen en el cumplimiento de ciertos estándares internacionales relativos a derechos humanos, gobernabilidad o medio ambiente.

Sin embargo, como veremos a continuación, la llegada de Trump al poder en EEUU y sus ataques a la OMC han llevado a la Unión a volver a apoyar la defensa del multilateralismo al tiempo que continuaba con la expansión de su red de acuerdos preferenciales.

LA LEGITIMIDAD DE
LA POLÍTICA COMERCIAL
DE LA UE



LA LEGITIMIDAD DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE LA UE

En los últimos años, y más allá de la existencia de grupos minoritarios que desde siempre se han opuesto al libre comercio, la opinión pública europea ha empezado a prestar más atención a las negociaciones comerciales internacionales y, en ocasiones, a criticarlas y a cuestionar su legitimidad. En el pasado estos acuerdos estaban poco politizados. Se centraban sobre todo en la reducción de aranceles y tenían por ello un impacto limitado sobre la regulación y la soberanía nacionales. Se cerraban tras largas conversaciones técnicas y, en general, pasaban a legitimarse por sus buenos resultados sin que el ciudadano europeo preguntara demasiado por su contenido.³⁵ Sin embargo, esto ya no es así. Tanto el fallido Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones entre la UE y EEUU (el TTIP) como el acuerdo al que la UE ha llegado con Canadá (el CETA), han tenido amplia cobertura mediática, llegando incluso a ocupar un espacio en programas de gran audiencia en televisión³⁶ o sacando a la calle a miles de manifestantes (en particular el TTIP). El hecho de que estos acuerdos comerciales de última generación aborden temas que potencialmente afectan más directamente tanto a la soberanía como al modelo social y los valores europeos, la constatación de que el reparto de los beneficios de la liberalización comercial ha sido más desigual de lo inicialmente previsto y el hecho de que las nuevas tecnologías hayan facilitado el acceso a una información cada vez más abundante (aunque en ocasiones sea engañosa), han impulsado una mayor demanda de transparencia en la negociación de estos acuerdos por parte de la ciudadanía.

En este contexto, es conveniente repasar las críticas que se han hecho tanto a los acuerdos comerciales como a su proceso de negociación por parte de la UE, separar las que son válidas de las que no y, en todo caso, plantear mecanismos para aumentar su legitimidad, que necesariamente tendrán que ver tanto con su procedimiento como con sus resultados y su impacto sobre terceros países. Eso es lo que nos proponemos a continuación.

35 En países como EEUU la política comercial sí que ha tendido a formar parte del debate político y las campañas electorales; en los países de la UE tan sólo de forma excepcional; y en España, casi nunca. Existía un amplio consenso sobre las ventajas de la integración comercial en general y la europea en particular que la inmensa mayoría del electorado parecía compartir.

36 Véase, por ejemplo, esta edición del programa de TV *El Intermedio*: <https://bit.ly/2JqDKyD>.

► 1. Legitimidad de actores y procedimientos: críticas a las negociaciones comerciales de la UE

Resulta conveniente partir de que, en el debate sobre los acuerdos comerciales, la información que tiene la opinión pública es deficiente. Esto es comprensible: los temas de discusión son muy técnicos y los efectos de un eventual acuerdo inciertos y difíciles de anticipar. Todo ello hace que tanto los defensores como los detractores de los acuerdos comerciales, en particular si se trata de negociaciones con grandes colosos (como EEUU o China) o de países con estándares y salarios claramente inferiores a los europeos (como los países emergentes), sustenten sus posiciones sobre todo en consideraciones ideológicas que simplifican demasiado la realidad. Así, por ejemplo, apoyar un acuerdo con EEUU sería “de derechas” porque permitiría avanzar los intereses de las multinacionales, mientras que oponerse al mismo sería de izquierdas porque salvaguardaría los derechos de los trabajadores ante el salvaje capitalismo norteamericano. Pero esta lógica ignora que dicho acuerdo podría generar crecimiento y empleo (algo con lo que la izquierda no está en desacuerdo) o que el capitalismo transatlántico, aun teniendo problemas, tal vez permita defender los derechos de los trabajadores mejor que el capitalismo chino, que está ganando cada vez más fuerza.

Por lo tanto, este maniqueísmo simplificador resulta poco útil para entender tanto las oportunidades como los riesgos asociados a los posibles acuerdos, que son tanto económicos como geopolíticos. Aun así, es importante entender que algo ha cambiado en las sociedades europeas en cuanto a su percepción del comercio internacional, y que estos cambios harán que el interés –y la preocupación– por los acuerdos comerciales vaya en aumento. Como señala Pascal Lamy, ex director general de la OMC, tanto el interés como el temor ante los nuevos acuerdos comerciales responde a una nueva lógica de la economía política de la liberalización comercial.³⁷ En el pasado, los ciudadanos (especialmente los europeos), interesados sobre todo por aumentar su bienestar material, veían en la liberalización comercial –que se circunscribía principalmente a la reducción de aranceles– una herramienta para acceder a una mayor variedad de productos a precios más bajos. Aunque entendían que abrir el mercado planteaba conflictos de tipo distributivo, es decir, generaba ganadores y perdedores, en general, consideraban que, como consumidores, ganarían con la apertura de los mercados. Los perdedores serían, precisamente, los productores que querían continuar teniendo un mercado protegido y cautivo y esquivar la competencia internacional.

Por eso, en la “vieja lógica” del comercio, los consumidores tendían a ser librecambistas y los empresarios proteccionistas, tal y como había planteado Adam Smith en 1776 en *La riqueza de las naciones*. Sin embargo, hoy, en sociedades como las europeas, cada vez más ricas, avanzadas y preocupadas por

37 Lamy (2015).

valores postmaterialistas, los ciudadanos entienden que, en tanto que consumidores, la liberalización puede poner en jaque algunos principios de los que están orgullosos, así como someterlos a ciertos riesgos a los que hoy se pueden permitir no verse expuestos por no necesitar tanto como antes acceder a bienes y servicios baratos. Así, temen que la liberalización comercial, que hoy versa sobre todo acerca de barreras no arancelarias y estándares regulatorios, pueda poner en peligro su seguridad alimentaria o socavar algunos derechos que asocian al modelo de bienestar europeo. En otras palabras, temen que si el acuerdo no respeta algunos principios normativos que ellos ponen por encima de la eficiencia económica, la lógica tecnocrática de la apertura comercial pueda llevarse por delante asuntos como el principio de precaución, según el cual el estado debe proteger a los ciudadanos de ciertos riesgos (incluidos los asociados al libre comercio), facilitar que los intereses de los inversores se defiendan en tribunales distintos a los que tienen que recurrir el resto de los ciudadanos o atentar contra la privacidad.

El descontento con la liberalización comercial tiene que ver con que ésta ha generado más perdedores de los inicialmente previstos –en particular, en el mundo desarrollado– y, además, con que muchos de estos perdedores no han podido beneficiarse de mecanismos de compensación adecuados.

Esto explica que, en la “nueva lógica” del comercio, muchos ciudadanos (especialmente los que alzan su voz para oponerse a los acuerdos) sean más proteccionistas que en la “vieja lógica”, mientras que los productores, hoy más organizados en redes transnacionales gracias a las cadenas de suministro globales, sean más librecambistas.

Naturalmente, estas generalizaciones sobre “consumidores” o “productores” omiten muchos matices importantes. Pero desde el punto de vista analítico, esta distinción entre el “nuevo” y el “viejo” comercio resulta clave para entender el rechazo a algunos acuerdos comerciales.³⁸

Por otra parte, el descontento con la liberalización comercial tiene que ver con que ésta ha generado más perdedores de los inicialmente previstos –en particular, en el mundo desarrollado– y, además, con que muchos de estos perdedores no

³⁸ De hecho, mientras que según los datos del Eurobarómetro la mayoría de los ciudadanos de la UE se muestran favorables al libre comercio, son muchos menos los que apoyaban el acuerdo de libre comercio entre la UE y EEUU, que ha sido sin duda el más controvertido hasta la fecha.

han podido beneficiarse de mecanismos de compensación adecuados. Aunque existe una amplia evidencia empírica de que el cambio tecnológico ha tenido un mayor impacto que la liberalización comercial sobre la destrucción de empleo y el aumento de la desigualdad, como no es habitual (ni razonable) oponerse al cambio tecnológico, la liberalización comercial aparece como un buen chivo expiatorio. Así, acuerdos como el TTIP se han convertido en puntos focales contra los que muchos ciudadanos han volcado sus frustraciones económicas o sociales. Y, como veremos más adelante, existen razones suficientes que justifican repensar las políticas de compensación y empoderamiento para los perdedores de la liberalización comercial. Pero estas deberían instrumentarse a nivel europeo, del mismo modo que es la Unión la que negocia los acuerdos comerciales en nombre de todos sus Estados miembros.

Descendiendo ya a las críticas específicas que se han hecho recientemente a los acuerdos comerciales, debemos empezar por la falta de transparencia, según la cual los acuerdos se negociarían, cerrarían y ratificarían sin un debate público y suficientes controles democráticos.

En ninguna negociación, ya sea comercial o de otro tipo, existe transparencia absoluta. La necesidad de articular un espacio de confianza entre las partes, unida a que a ninguna le conviene mostrar sus líneas rojas porque eso debilitaría su posición, hace inevitable un espacio donde no haya luz y taquígrafos permanentes. Así se ha hecho con todos los acuerdos comerciales de la UE, pero también con las negociaciones sobre el programa nuclear iraní o el fin de la violencia en Irlanda del Norte, por ejemplo.

Esto no significa que no haya que demandar la máxima transparencia posible. En sociedades democráticas y con las herramientas que las nuevas tecnologías ponen a disposición de la ciudadanía, es inadmisibles esconder el impacto que puede tener un acuerdo de estas características. Por ello, es imprescindible que se produzca un debate informado entre partidarios y detractores, alejado de estereotipos que muestran un convencimiento naíf en las inmensas bondades económicas del libre comercio o un temor a que la liberalización comercial pueda poner en peligro el modelo social europeo.

En todo caso, y aunque la Comisión Europea haya reaccionado algo tarde en relación con la transparencia, pocas veces ha habido tanta claridad sobre el mandato y sobre los textos negociados (dentro, por supuesto, de la confidencialidad bilateral) como en las discusiones de los últimos acuerdos comerciales de la UE, en los que hasta los mandatos negociadores de la Comisión se han hecho públicos. Otra cosa es que, dada la complejidad técnica de los acuerdos, la transparencia permita que los ciudadanos comprendan bien las consecuencias e implicaciones de los textos y eviten la influencia de opiniones sesgadas o ideologizadas.

En segundo lugar, tenemos la crítica de la supuesta falta de control democrático de los acuerdos. Aquí, en términos del discurso populista, la tecnocracia habría usurpado la soberanía al pueblo, lo que haría a estos acuerdos ilegítimos. Sin embargo, se debe recordar que la UE tiene un complejo sistema de contrapesos que asegura la legitimidad de sus acciones, aunque no funcione a la manera de la democracia ateniense, como por cierto tampoco funcionan sus Estados miembros. Así, la Comisión Europea, encargada de las negociaciones, tiene un presidente expresamente avalado por el Parlamento Europeo, en el que votan todos los ciudadanos. Del mismo modo, todos los comisarios han sido nombrados tras exigentes procesos de audiencias y votación parlamentaria. Para iniciar una negociación comercial (o el proceso del *Brexit*, cuya negociación tiene la misma estructura), la Comisión tiene que recibir un mandato del Consejo Europeo, institución intergubernamental en la que se reúnen los máximos mandatarios de todos los Estados miembros de la UE. Seguidamente, y siempre teniendo en cuenta las líneas rojas que haya marcado el Consejo Europeo, la Comisión negociará y, durante el proceso, permitirá el acceso a los detalles de la negociación a todos los miembros del Parlamento Europeo y a los funcionarios de los Estados miembros que lo soliciten (esta es una novedad reciente). Prácticamente ningún otro país del mundo tiene un proceso tan transparente. Si se alcanza un acuerdo, habrá una nueva ronda de control democrático mediante la ratificación de este por parte del Parlamento Europeo. Asimismo, en el caso de que el acuerdo cubra también competencias no comunitarias, se requerirá la ratificación por parte de todos los parlamentos nacionales (e incluso de algunas regiones en casos de países federales, como sucedió con la ratificación del CETA por parte de la región belga de Valonia). Esto último podría implicar incluso la celebración de algún referéndum de ámbito estatal. Por lo tanto, más allá de que por motivos prácticos no sea conveniente someter cada paso de una negociación ni al debate público ni a un referéndum, no puede decirse que las negociaciones comerciales de la UE carezcan de legitimidad procedimental, aunque esta sea algo más compleja que la de los Estados-nación clásicos. De hecho, toda democracia representativa, por definición, implica una cesión de soberanía: del ciudadano al Estado-nación, y de este al ente supranacional. Siempre que la cesión se produzca legalmente, y existan controles y contrapesos (es decir, una adecuada gobernanza), el ente supranacional puede actuar legítimamente en el interés de todos los Estados miembros y sus ciudadanos.

La UE tiene un complejo sistema de contrapesos que asegura la legitimidad de sus acciones, aunque no funcione a la manera de la democracia ateniense, como por cierto tampoco funcionan sus Estados miembros.

En tercer lugar, se ha planteado que los acuerdos comerciales sólo benefician a las empresas multinacionales. Es cierto que estas empresas son las mayores exportadoras, pero su tamaño es precisamente lo que las hace más resistentes a cambios en las reglas del juego. Aunque algunos estudios indican que las empresas multinacionales se benefician proporcionalmente más de la liberalización comercial,³⁹ lo cierto es que las pymes también obtienen un gran beneficio, no sólo directamente (hay en Europa 600.000 pymes que exportan fuera de la UE),⁴⁰ sino también indirectamente a través de la elaboración de bienes intermedios para las exportaciones de las grandes empresas, así como mediante la prestación de servicios para la fabricación de dichas mercancías. Estos servicios “incrustados” en los bienes (piénsese en las labores de investigación y diseño de productos tecnológicos o en los componentes de automóviles) son mucho más importantes de lo que se cree y, según algunas estimaciones,⁴¹ su liberalización podría generar centenares de millones de euros. Una caída del comercio no sólo perjudicaría a los fabricantes de bienes y materias primas, sino también a los prestadores de servicios, muchos de ellos pymes.

En cuarto lugar, se ha criticado que muchos acuerdos comerciales impongan sistemas de solución de diferencias entre inversores y Estados que puenteen a los tribunales nacionales, y el hecho de que las grandes multinacionales –con muchos recursos– están en mejores condiciones para litigar que muchos países en desarrollo, y desde luego que las pymes. Aunque la existencia de este tipo de sistemas *ad-hoc* pueda tener su lógica en el caso de países con legislaciones poco garantistas, algunas de estas críticas están justificadas.⁴² Por eso, y tras aclarar el TJUE que la Comisión no puede negociar en solitario este tipo de sistemas, la Unión ha optado por una nueva estrategia. Por una parte, en algunos de los nuevos acuerdos comerciales, como el de Japón, se ha optado por no incluir mecanismos de este tipo en la negociación principal y abordarlos posteriormente una vez que el acuerdo comercial básico estuviera aprobado. Pero por otra, demostrando sensibilidad hacia las críticas que se han planteado a este tipo de tribunales –defendidos sobre todo por EEUU–, desde la Comisión se ha planteado un nuevo sistema de solución de diferencias mucho más garantista, que es el que se ha

39 Baccini *et al.* (2017)

40 Cernat *et al.* (2014b).

41 Antimiani y Cernat (2017).

42 El argumento suele ser que la inversión directa extranjera será mayor cuanto mejor protegidos estén sus derechos y cuánto más ágil sea el sistema para dirimir diferencias en caso de conflictos. Pero eso puede generar una discriminación a favor de los inversores (que recibirían un tratamiento privilegiado en relación con los ciudadanos), que puede no ser admisible y que, además, podría no ser necesaria cuando el acuerdo comercial lo firman países donde la división de poderes y el estado de derecho funcionan correctamente.

incluido en el CETA y que el TJUE ya ha validado.⁴³ En el futuro habrá que evaluar su efectividad y en qué medida puede ser un primer paso hacia una corte multilateral sobre inversiones que la Comisión aspira a convertir en el nuevo estándar global para la resolución de diferencias (véase el Recuadro 1).

Finalmente, si hay algo que rara vez han hecho los acuerdos comerciales es rebajar las garantías y derechos de los consumidores y trabajadores europeos. En el ámbito del consumo, porque los acuerdos suelen elevar el nivel de protección hasta el común denominador más elevado, y en el de los trabajadores porque, más allá de la competencia que introducen los acuerdos (y que, lógicamente, amenazan a las empresas menos competitivas), los acuerdos europeos han tendido precisamente a lo contrario: a mejorar las condiciones de trabajo de terceros países, exigiendo vigilancia en el respeto a los derechos humanos, la prohibición del trabajo infantil y la sostenibilidad medioambiental, entre otros muchos elementos.⁴⁴ De hecho, parte de las dificultades en el avance de las negociaciones sobre comercio electrónico dentro del TISA se deben a la preocupación de la Comisión por la privacidad de los datos. Compete a la sociedad civil conocer bien las implicaciones de los acuerdos, vigilar la efectividad de los mecanismos de salvaguardia y discutir los aspectos más grises, pero siendo conscientes de que la oposición frontal al comercio perjudica a muchísimos trabajadores y pymes, y de que la Comisión nunca va a negociar, ni por lógica ni por competencias, rebajas en las garantías del nivel de protección de consumidores o de los trabajadores.⁴⁵ Cuestión distinta es que existan determinados grupos (en general en los extremos del sistema político) que no confíen en que los negociadores comerciales de la Comisión Europea defiendan adecuadamente los intereses de los ciudadanos europeos o que, sencillamente, tengan planteamientos nacionalistas, proteccionistas y anti-*establishment* que los lleven a estar en contra de cualquier actuación de la UE más allá de lo que indiquen los datos objetivos.

43 El Dictamen 1/17 de 30 de abril de 2019 del TJUE ha establecido que el mecanismo de solución de diferencias entre inversores y Estados previsto por el CETA es compatible con el Derecho comunitario, porque los tribunales creados no tienen “ninguna competencia de interpretación o de aplicación del Derecho de la Unión más allá de la relativa a las disposiciones del propio acuerdo” y no pueden “cuestionar el nivel de protección del interés público”. También da por buenas las garantías del Consejo y de la Comisión para asegurar que las pymes puedan acceder a este mecanismo y evitar así que su acceso quede restringido a empresas con elevados recursos financieros.

44 Desde algunos ámbitos se ha argumentado que la UE debería hacer más en este sentido. Véase, por ejemplo, Harrison *et al.* (2018) para un análisis crítico del tratamiento de los estándares laborales en los acuerdos comerciales europeos.

45 Un buen ejemplo de que esto es así es que las negociaciones del TTIP encallaron en 2016 precisamente porque la UE no estuvo dispuesta a rebajar sus estándares en materia agrícola como querían los negociadores estadounidenses.

El descontento de parte de la ciudadanía con la llamada hiperglobalización de los últimos 30 años (especialmente sus aspectos financieros) ha ido en aumento.

► 2. Legitimidad de resultados: qué hacer con los perdedores de la apertura

Como hemos visto, la mayoría de las críticas a los procedimientos por los que se aprueban los acuerdos comerciales europeos tienen un fundamento limitado. Además, la Comisión Europea ha tomado medidas recientemente para intentar explicar mejor el contenido de los acuerdos, así como para mejorar su transparencia y su legitimidad procedimental. Existe, sin embargo, un problema adicional para legitimarlos: el hecho de que cada vez más “perdedores” de la globalización en general y de la liberalización comercial en particular se sientan

desatendidos por las autoridades. Este no es un problema estrictamente comercial. El descontento de parte de la ciudadanía con la llamada hiperglobalización de los últimos 30 años (especialmente sus aspectos financieros), la creciente elusión fiscal por parte de algunas empresas multinacionales y plataformas de la nueva economía (que hace más difícil financiar las políticas de redistribución e igualdad de oportunidades al nivel nacional), el temor a la pérdida de empleos generada por el cambio tecnológico y el incremento de la desigualdad (que es resultado de todas estas fuerzas actuando conjuntamente) ha ido en aumento. Y, en ocasiones, se critica a los acuerdos comerciales como símbolo de la globalización, cuando en muchos casos estos tienen menos responsabilidad que otros factores en la crisis del Estado de Bienestar o la creciente concentración de riqueza en manos de ciertas elites.

En todo caso, como demuestra Rodrik,⁴⁶ es cierto que una vez que el comercio está muy liberalizado (como es el caso de los mercados de bienes –a excepción de los agrícolas– en la UE), una mayor apertura puede generar aumentos de bienestar marginal reducidos a nivel agregado e importantes efectos redistributivos. Esto no debería sorprendernos. Los modelos de comercio internacional dejan claro que la apertura genera ganadores y perdedores (el conocido como teorema de Stolper-Samuelson), es decir, que al abrir el comercio habrá grupos cuya renta se reduzca en términos absolutos, aunque la suma de lo que ganan los que ganan sea mayor que la suma de lo que pierden los que pierden y, por tanto, el país en su conjunto haya mejorado con la apertura. El problema es que estos perdedores, que hasta hace poco contaban con un generoso Estado de Bienestar que los podía proteger si transitoriamente caían del lado de los “damnificados por la liberalización”, están viendo como estas redes de protección social se ven reducidas al tiempo que no se

46 Rodrik (2018).

arbitran mecanismos para ayudarlos a readaptarse a la nueva realidad económica mediante nuevos programas públicos.

Además, en el caso de la UE surge un problema adicional: la política comercial es negociada por la Comisión para todos los países de la Unión, pero el impacto de la apertura suele ser desigual entre países o incluso regiones que no cuentan con los mismos niveles de protección para sus ciudadanos porque las coberturas del Estado de Bienestar en la UE no son iguales en todos los países. Esto implica que, dependiendo de la estructura económica de cada Estado, puede haber sectores en países relativamente más pobres de la UE que se vean perjudicados por un acuerdo comercial mientras que sectores en otro país más rico se apropien de la mayoría de las ganancias de la liberalización. En la medida en la que no existe un amplio presupuesto federal a nivel europeo que pueda realizar una compensación *ex post* entre países, y que el país relativamente más pobre tendrá unas políticas de apoyo a los desempleados y de formación menos dotadas, la liberalización comercial podría ahondar en el aumento de la desigualdad en la UE.⁴⁷

Para intentar mitigar este problema, es decir, para establecer una compensación a los perdedores al nivel europeo (ya que la liberalización comercial se decide al nivel europeo), la UE estableció en 2006 el llamado Fondo de Ajuste para la Globalización, con el objetivo de hacer transferencias a aquellos individuos que se hubieran visto adversamente afectados por la liberalización comercial. El problema es que, como apuntan Claeys y Sapir,⁴⁸ la utilización del fondo fue limitada y es difícil determinar en qué medida la causa de la pérdida de empleo fue la liberalización comercial. Además, la dotación del fondo era reducida (500 millones de euros), su impacto pequeño y sus beneficiarios (140.000 trabajadores entre 2007 y 2016) en su mayoría provenían de empresas relativamente grandes, cuando tal vez sean los trabajadores de las pymes quienes más puedan necesitar las ayudas. Por ello sería necesario que las perspectivas financieras 2021-2027 aumentaran su dotación y facilitaran el acceso a los mismos, al tiempo que se difunde mejor la información de su disponibilidad, especialmente en las regiones más pobres. Esto permitiría aumentar la legitimidad de la política comercial en términos de resultados. Los ganadores de la apertura la verían con buenos ojos, mientras que los perdedores (que son muchos menos) no la rechazarían en la medida que contarán con una compensación suficiente.

Pero este debate sobre los instrumentos fiscales de la UE para poder redistribuir rentas internamente y mitigar la creciente desigualdad económica que en parte ha venido alimentada por la apertura comercial y financiera, tiene que incorporar

47 Cuando la UE optó por avanzar hacia el mercado interior, que no es más que un inmenso acuerdo de liberalización e integración, estableció como contrapartida para “compensar” a las regiones perdedoras los Fondos de Cohesión, que permitían indirectamente paliar el problema que planteamos.

48 Claeys y Sapir (2018).

Aunque los ciudadanos europeos tienden a estar menos preocupados que los estadounidenses por la competencia con países de salarios bajos cada vez hay una mayor preocupación por la pérdida de empleo industrial y manufacturero a manos de los nuevos países emergentes, en especial China.

también –y, sobre todo– el papel de la globalización financiera y las dificultades para recaudar impuestos a los sectores más internacionalizados en los últimos años. Existe un claro conflicto entre una libre circulación de mercancías con competencia leal y una libre circulación de capitales con competencia desleal, por la existencia de paraísos fiscales y de elusión fiscal por motivos regulatorios. Por lo tanto, es necesario reforzar la capacidad de los Estados para aumentar la recaudación de quienes son cada vez más capaces de evadir impuestos, tanto incrementando las bases fiscales como luchando contra la capacidad de utilizar la ingeniería financiera y las nuevas tecnologías para evadir impuestos. Es imposible hacer frente a este reto a nivel nacional y lo ideal sería abordarlo a nivel global, pero el nivel europeo podría ser la cabeza de lanza en estos asuntos, como lo fuera en el pasado en los temas de cambio climático.

Asimismo, el hecho de que los perdedores de la apertura comercial puedan ser víctimas de la competencia con empresas de países que operan con unos estándares laborales o medioambientales más bajos también puede plantear problemas de legitimidad que es conveniente abordar. Aunque los ciudadanos europeos tienden a estar menos preocupados que los estadounidenses por la competencia con países de salarios bajos (probablemente porque su Estado del Bienestar, aunque menguante, sigue siendo mucho más amplio y generoso), cada vez hay una mayor preocupación por la pérdida de empleo industrial y manufacturero a manos de los nuevos países emergentes, en especial China. Por otra parte, la ciudadanía europea parece sentirse cómoda con que la UE proyecte sus valores a través de su política exterior (de la que la política comercial forma parte) en aspectos como la protección de los derechos humanos y laborales, el desarrollo económico de los países más pobres y, sobre todo y de forma creciente, la sostenibilidad medioambiental. De hecho, en su estrategia *Trade for All* de 2015 se incluyen explícitamente estos aspectos. Abordaremos el tema de China en la siguiente sección, pero aquí es necesario plantear la contradicción que existe entre mantener una política agrícola proteccionista y defender el desarrollo económico de los países exportadores de productos agrícolas o exigir mayores estándares laborales a los países emergentes cuando son precisamente sus salarios más bajos lo que hace a sus exportaciones competitivas.

Por el momento, la UE ha ido “cuadrando el círculo”, abriendo sus mercados a las exportaciones de los países menos adelantados mediante iniciativas como la Todo Menos Armas (EBA) y argumentando, con razón, que los países más pobres suelen ser importadores netos de alimentos (por lo que su proteccionismo agrícola no los penaliza), al tiempo que iba reformando su Política Agrícola Común (PAC) para que generara menos distorsiones en los mercados internacionales. Pero cada vez existe una presión mayor (especialmente por parte de los ciudadanos que apoyan a los partidos anti-*establishment*) por proteger los empleos europeos de la competencia de los países emergentes. Ahí será necesario encontrar un nuevo equilibrio entre apertura comercial y protección social. Habrá que llenar de contenido el concepto macroniano de “la Europa que protege”.

► 3. Cómo aumentar la legitimidad de la globalización financiera

La globalización comercial tiene efectos externos: cuando se permite que los bienes y servicios fluyan libremente dentro de un mercado se ha de garantizar al mismo tiempo que el comercio se desarrolle en un terreno de juego equilibrado, a veces denominado por su terminología en inglés como *level playing field*. Es decir, las reglas del juego del comercio deben ampliarse con otra serie de reglas complementarias que impidan la competencia desleal. En el ámbito del comercio es imprescindible garantizar la competencia (es decir, impedir que el comercio se traduzca en la creación de monopolios u oligopolios que den lugar a un abuso de posición dominante), y la ausencia de mecanismos de competitividad desleales, ya sean en forma de ayudas y subvenciones de Estado a las empresas –para evitar que sean dichas ayudas las que determinen el éxito comercial– o de una competencia a la baja en ámbitos no estrictamente comerciales pero directamente vinculados al comercio, como los derechos laborales o medioambientales –para evitar que la competitividad se derive de una desprotección de los trabajadores o del medio ambiente–.

La necesidad de reglas que equilibren el terreno de juego en el ámbito del comercio de bienes siempre ha estado presente en la UE a través del establecimiento de reglas de competencia, prohibición de ayudas de Estado y mínimos laborales y medioambientales aplicables tanto en el ámbito intracomunitario –desde el Tratado de Roma– como en los acuerdos de política comercial extracomunitarios.

Ahora bien, es posible que la igualación del terreno de juego derivado de la libre circulación de bienes no se haya trasladado de forma apropiada al ámbito de la libre circulación de capitales. Dicho de otra forma, ¿existe un campo de juego equilibrado adecuado para la globalización financiera? Aquí es posible que la respuesta sea negativa. La libre circulación de capitales, y en particular la libertad

El problema de competencia desleal se produce cuando la tecnología y la divergencia legal en materia societaria permite vaciar bases imponibles en un país y llenarlas en otros países, con independencia del lugar de generación del beneficio.

de inversión directa extranjera y de flujos financieros entre empresas de un mismo grupo, ha coexistido en las últimas décadas con una competencia desleal a nivel fiscal. El hecho de que la fiscalidad esté íntimamente ligada a la soberanía nacional ha hecho que la armonización mínima imprescindible para evitar la competencia desleal en circulación de capitales no se haya producido de la misma forma que para los bienes.

La Comisión Europea fue plenamente consciente desde el primer momento de que la autonomía fiscal de los países es una fuente de distorsión, y por ello intentó promover un alto grado de armonización a nivel europeo. Pero no fue fácil, y sólo a comienzos de los años 90, una vez implantado el mercado único, se procedió a armonizar la regulación del impuesto sobre el valor añadido, para

evitar que los impuestos indirectos se transformasen en motivo de competencia desleal entre socios. El principio de tributación en destino –la exportación de un país comunitario a otro está exenta de IVA, y el importador se auto-repercute el impuesto nacional– permite evitar los ajustes en frontera y al mismo tiempo la competición a la baja en tipos de IVA. Ahora bien, a partir de los años 90 la libre circulación de capitales y la libertad de establecimiento, unida al desarrollo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, además de las cadenas de valor, hicieron que las empresas reorganizaran sus producciones y centros industriales y logísticos para beneficiarse de una menor tributación por impuestos directos como el de sociedades –que no está armonizado–. En teoría cabría argüir que un menor tipo impositivo en sociedades en el ámbito de la libre circulación de capitales es el equivalente de un menor precio de una mercancía en el ámbito de la libre circulación de bienes. Y es cierto, salvo cuando la asignación de beneficios no se produce de forma tan clara. Es decir, determinar dónde se ha consumido un bien –y por tanto se ha de aplicar un impuesto– resulta relativamente fácil, pero determinar dónde se ha generado el valor añadido de un negocio no resulta tan fácil en entramados empresariales complejos, con fuerte financiación entre empresas del grupo y de pago de derechos de uso y “royalties”; y más aún cuando se trata de empresas tecnológicas, cuyos costes son difíciles de estimar (piénsese en un *software*, con un elevado coste de fabricación pero con un coste marginal nulo de venta). En otras palabras: si las bases imponibles del impuesto de sociedades se determinasen de forma clara en cada país, la diferencia de tipos aplicables sería difícilmente cuestionable, al igual que hay distintos tipos de IVA en los distintos países, dentro de unos mínimos. El problema de competencia desleal se produce

cuando la tecnología y la divergencia legal en materia societaria permite vaciar bases imponibles en un país y llenarlas en otros países, con independencia del lugar de generación del beneficio.

La solución a este problema es clara: armonizar mínimamente las reglas de determinación de las bases imponibles del impuesto de sociedades y prohibir las figuras societarias ajenas al negocio empresarial y destinadas únicamente al vaciado de bases imponibles (el “doble irlandés” y el “sándwich holandés” son claros ejemplos de permisividad societaria en detrimento del bien común, véase el Recuadro 4). El proyecto BEPS (del inglés *Base Erosion and Profit Shifting* o “Erosión de la base imponible y traslado de beneficios”) de la OCDE es la iniciativa puesta en marcha por la OCDE desde 2013 que trata de combatir estas prácticas de elusión fiscal a nivel internacional. La OCDE estima⁴⁹ que la BEPS afecta a entre el 4% y el 10% de la recaudación del impuesto de sociedades, y supone entre 100.000 y 240.000 millones de dólares anuales. Las medidas para combatirla⁵⁰ se recogen en el paquete BEPS de la OCDE/G20 publicado en 2015, pero son difíciles de aplicar, por los intereses de determinados países.

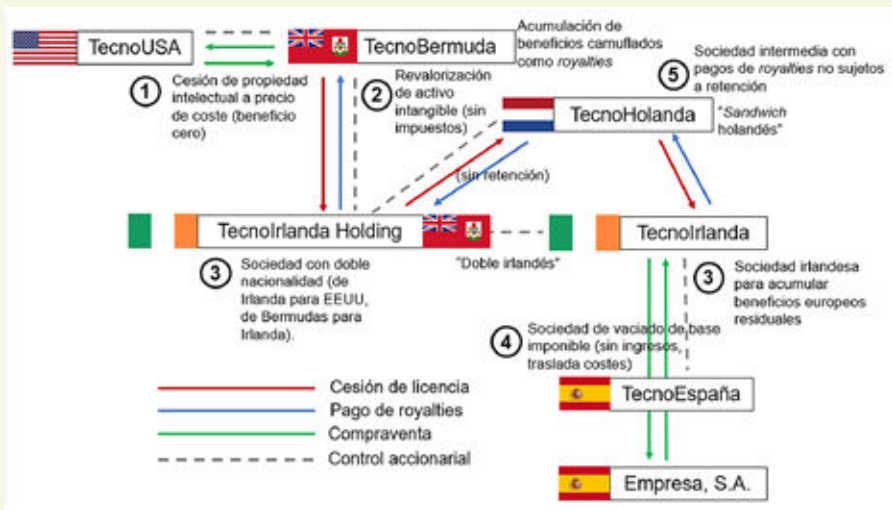
Resulta difícil justificar la globalización cuando la globalización financiera juega con sus propias reglas nacionales. A los ciudadanos les indigna que las grandes empresas se beneficien de la globalización pero que no contribuyan a sus costes mediante sus impuestos.

49 OCDE (2018).

50 Estándar mínimo para prevenir la búsqueda del tratado más favorable o *treaty shopping*; revisión de normativa sobre traslado de beneficios efectos de fiscalidad intragrupo; enfoque sobre el fondo de las transacciones en vez de su forma legal; evaluación de regímenes preferenciales introducidos por los gobiernos, en especial régimen y estándares impositivos aplicados a la propiedad intelectual; y las medidas legislativas nacionales para hacer frente a BEPS.

Recuadro 4. Cómo eludir impuestos: el “doble irlandés” con “sándwich holandés”

En las últimas décadas muchas empresas, en especial las tecnológicas europeas y estadounidenses, han utilizado la flexibilidad de la legislación irlandesa y holandesa para vaciar bases imponibles de negocio generado en Europa hacia paraísos fiscales. El mecanismo es el siguiente: la empresa tecnológica, supongamos que estadounidense, crea una empresa en un paraíso fiscal como Bermuda y le cede su propiedad intelectual –por ejemplo, un *software*– a precio de coste. La empresa de Bermuda revaloriza entonces en su balance –sin pagar impuestos– ese activo intangible para reducir el beneficio obtenido cada vez que se licencie. Para escapar del fisco estadounidense se crean dos empresas en Irlanda (“doble irlandés”): una empresa *holding* (filial de la de Bermuda), constituida legalmente en Irlanda –y, por tanto, irlandesa para la administración estadounidense– pero “gestionada y controlada” desde Bermuda; y una filial “real” de este *holding*, creada también en Irlanda –cumpliendo así los requisitos de la administración de Irlanda para que la *holding company* sea aceptada como residente en Bermuda–. En suma, el *holding* en Irlanda es una empresa en tierra de nadie (de Bermuda para Irlanda, de Irlanda para EEUU). Con su filial (la segunda parte del “doble irlandés”) realiza operaciones en la UE a través de licencias sucesivas del *software* que se compensan con pago de *royalties* (para no tener beneficios). El grueso de los beneficios se acumula –camuflado como *royalties*– en el *holding* irlandés (que a su vez consolida con la originaria de Bermuda), mientras que su filial obtiene por sus operaciones europeas beneficios residuales que tributan al bajo tipo local.



Fuente: elaboración propia.

En el proceso sólo hay una fuga, y es el pago de *royalties* dentro del “doble irlandés”, ya que Irlanda retiene un 20% de los *royalties* pagados a un paraíso fiscal (y su matriz en Irlanda es residente en uno). Para evitarlo se crea una empresa intermedia en los Países Bajos (“sándwich holandés”), aprovechando que dicho Estado no somete a retención ningún tipo de *royalties*. De este modo, lo que hace la empresa *holding* irlandesa es licenciar su software a través de la empresa de los Países Bajos, quien a su vez lo licencia a la segunda empresa irlandesa, de modo que cuando los *royalties* viajen de vuelta no habrá retención alguna (de Irlanda a los Países Bajos, por ser UE; de los Países Bajos a la matriz de Irlanda, porque los Países Bajos no retiene). Si sumamos a eso que la segunda empresa irlandesa procura vaciar la base imponible del negocio que genera en los distintos países europeos, trasladando a filiales allí todos sus costes, podemos entender cómo las grandes tecnológicas pagan menos de un 1% de sus beneficios generados en Europa; o cómo el 60% por ciento de los *royalties* pagados desde los Países Bajos terminan en Bermuda.⁵¹ Y no sólo: famosos futbolistas europeos han usado el sistema del “doble irlandés” para gestionar sus derechos de imagen.

A decir verdad, estas figuras se están acabando. A partir de 2021 Irlanda no permitirá el uso de la figura del “doble irlandés” y los Países Bajos retendrán por *royalties*. Pero irán surgiendo nuevas figuras, como el “solo maltés” (que reemplaza al “sándwich”) y que permitirán la elusión. Mientras, en otros países europeos se siguen realizando acuerdos bilaterales opacos con multinacionales o productos financieros opacos (como falsos seguros o planes de pensiones que en realidad ocultan depósitos). Es importante destacar que, bajo la apariencia de legalidad de todos estos mecanismos, hay fraudes reales, entre ellos la fijación arbitraria de costes, el uso de figuras societarias o productos financieros falseados, o el camuflaje de beneficios en costes (*royalties*).

En el ámbito estrictamente europeo, las decisiones de fiscalidad directa son, junto con la política exterior y la reforma de los tratados, de los pocos ámbitos que aún exigen unanimidad. Esto, en la práctica, da un derecho de veto a los países más beneficiados por las prácticas desleales, que son Chipre, los Países Bajos, Hungría, Irlanda, Luxemburgo y Malta. La Comisión evita llamar a un Estado miembro “paraíso fiscal”, pero en sus informes-país utiliza siempre el mismo eufemismo para describir su actuación: “Algunos indicadores sugieren que las reglas tributarias de este país son utilizadas por multinacionales involucradas en estructuras de planificación fiscal agresivas”.⁵² Hasta el momento, los intentos por parte de la Comisión por relajar el exigente criterio de unanimidad en materia fiscal –propuesta incluida en la carta de intenciones de la Comisión al Parlamento y al Consejo de septiembre de 2018 y en el Programa de Trabajo de la Comisión para 2019– han sido infructuosos.

51 Lejour *et al.* (2019).

52 European Commission (2019). Esta descripción está incluida en los informes de Chipre, los Países Bajos, Hungría, Irlanda, Luxemburgo y Malta. En 2018 también lo estaba en los de Bélgica y Estonia.

Sin embargo, este es un tema que preocupa a los ciudadanos: en un Eurobarómetro de 2018,⁵³ tres de cada cuatro europeos consideraban la lucha contra el fraude fiscal como una de las áreas principales para la acción de la UE, y un 57% consideraba que la lucha de la UE contra el fraude fiscal es insuficiente. Resulta difícil justificar la globalización cuando la globalización financiera juega con sus propias reglas nacionales. A los ciudadanos les indigna que las grandes empresas se beneficien de la globalización pero que no contribuyan a sus costes mediante sus impuestos.

► 4. Legitimidad de instrumentos: el necesario vínculo entre el comercio y los derechos laborales y medioambientales

La entrada en la OMC de países en desarrollo muy poblados como la India (en 1995) o China (en 2001) dio lugar al planteamiento de nuevos temas relacionados con el comercio, como los derechos laborales o el medio ambiente, de los que ya hemos hablado. Por un lado, intentar perseguir múltiples objetivos con un solo instrumento es complicado: ya desde Tinbergen sabemos que “para alcanzar un número determinado de objetivos, las autoridades requieren de igual número de instrumentos de política independientes entre sí”. Pretender incluir exigencias laborales y medioambientales en los tratados comerciales es difícil. Por otro lado, hemos visto que la globalización comercial y financiera requiere un mínimo de homologación de las reglas del juego. Ahora bien, lo que es claro en el ámbito de países con un nivel de desarrollo homologable (como los de la OCDE) resulta más oscuro cuando se comparan países desarrollados que en su día pasaron por una fase de menores garantías sociales y medioambientales con países en desarrollo que aún no la han atravesado. La pregunta es: ¿se puede exigir a los países en desarrollo el mismo nivel de exigencia que a los países desarrollados en materia laboral o medioambiental? Si no se puede –porque esos derechos forman parte del progreso humano absoluto, no del progreso relativo de los países–, ¿debería compensarse a los países en desarrollo de alguna forma por la pérdida de competitividad que dichos requisitos supondrían?

No son temas sencillos,⁵⁴ pero claramente son debates que han de afrontarse de forma multilateral y en coordinación con los organismos internacionales responsables de dichas materias. En materias en las que existen tantos efectos externos (en términos de derechos humanos y de sostenibilidad medioambiental) es evidente que la acción individual nunca va a producir una solución global óptima. Y las demandas de la ciudadanía europea por vincular la lucha contra el cambio climático a los tratados comerciales va en aumento.

53 European Parliament (2018).

54 Para una discusión de estos aspectos véase Rodrik (2017b).

LA UE Y EL FUTURO DEL SISTEMA COMERCIAL MUNDIAL



LA UE Y EL FUTURO DEL SISTEMA COMERCIAL MUNDIAL

El sistema comercial mundial basado en reglas y liderado por EEUU que ha operado desde la Segunda Guerra Mundial y que tanto ha beneficiado a los países de la UE, está en crisis. Su carácter multilateral y la centralidad de la OMC se está viendo seriamente contestada tanto por la nueva realidad del comercio mundial (que requiere de acuerdos más profundos que tienden a apoyarse en estructuras preferenciales) como por las crecientes pulsiones proteccionistas, que cristalizan en actitudes especialmente peligrosas en el caso de EEUU y sus “guerras comerciales”.⁵⁵ En términos más generales, el paradigma de la cooperación multilateral está siendo sustituido por el de la rivalidad geoeconómica y por las crecientes tensiones entre China y EEUU, a las que la UE asiste con creciente preocupación.

En este contexto, es crucial que la UE defina una nueva estrategia de política económica exterior, en la que la política comercial está llamada a ser una pieza clave. Aunque a los europeos les cueste, deben asumir que las relaciones comerciales internacionales ya no volverán a ser como en el pasado. Serán menos cooperativas y más turbias. Más allá de quién ocupe la Casa Blanca a partir de 2020, el “amigo americano” no volverá a liderar el orden liberal internacional y China será un rival estratégico cada vez más potente que presentará retos que los países de la Unión sólo podrán enfrentar si están cohesionados y hablan con una sola voz. Además, en un mundo de rápidas transformaciones tecnológicas y geopolíticas, la articulación de la política comercial europea no puede estar desconectada de la política de defensa de la competencia, la política industrial, la internacionalización del euro, la política tecnológica y el desarrollo de la inteligencia artificial por parte de empresas europeas y la regulación de la globalización financiera y sus efectos sobre la gobernanza global o la desigualdad. Por lo tanto, el mantra europeo que pasaba por “defender el orden liberal multilateral y dar a la globalización un rostro más humano” ya no es suficiente. De hecho, podría ser cada vez menos efectivo en un mundo en el que cada vez hay más potencias “carnívoras” que están intentando esquivar o redefinir las reglas en el mejor de los casos y socavarlas en el peor.

Hoy en día, tanto EEUU como China parecen tener claras sus estrategias. El primero da el sistema multilateral por amortizado (la Administración Trump lo considera

55 Véase Crowley (2019).

inútil –en su funcionamiento actual– para la consecución de sus intereses) y ha optado por intentar reescribir sus acuerdos comerciales de forma bilateral mediante amenazas arancelarias para quienes no se pliegan a sus demandas, al tiempo que socava la OMC por una doble vía: bloqueando la nominación de jueces para el mecanismo de apelación de su mecanismo de resolución de diferencias y violando el espíritu de las normas multilaterales alegando razones de seguridad nacional para imponer aranceles. Por su parte, China pretende que el *statu quo* de las últimas décadas continúe sin cambios, es decir, que la OMC siga asegurando que sus exportaciones tengan abiertos los mercados internacionales al tiempo que se le permite continuar haciendo una interpretación flexible de la regulación con la que mantener su modelo de capitalismo de Estado donde las ayudas públicas, el crédito a empresas o su dudosa protección de la propiedad intelectual extranjera no se ponga en cuestión. Como las ambiciones de ambos colosos son incompatibles ya ha comenzado una guerra comercial y tecnológica en la que algunos han visto el inicio de una segunda Guerra Fría.

Más alineados con la posición europea, algunos países relevantes, pero de menor tamaño como Japón, Canadá, Australia, Corea del Sur y los países latinoamericanos han mostrado su preocupación por la escalada arancelaria, así como su interés en preservar el sistema multilateral. Pero la pregunta es si la UE será capaz de liderar esta coalición de países (con quienes ya ha negociado o está negociando acuerdos preferenciales) e impulsar una reforma viable de la OMC, tarea que se antoja difícil porque las preferencias de China y EEUU sobre las reglas multilaterales hoy en día parecen incompatibles. En síntesis, el imperialismo y el nacionalismo, se abren paso y socaban el mundo de reglas y primacía del derecho internacional bajo el que tan cómoda se siente la UE. No son tiempos fáciles.

► 1. Nuevo proteccionismo de Trump y peligros de la desintegración económica

Siempre ha habido disputas comerciales. Sin embargo, en las últimas décadas, éstas se habían canalizado y resuelto mediante los cauces institucionales previstos en el GATT/OMC y nadie había puesto en cuestión ni las normas ni el sistema. Es cierto que el rápido crecimiento de China y otros países emergentes asiáticos vino sustentado en parte por una artificial depreciación de su tipo de cambio que levantó fuertes críticas en EEUU y Europa. También que la OMC no ha logrado cerrar la Ronda de Doha y cada vez parece más atrapada en una agenda del siglo XX centrada en la liberalización del comercio agrícola y manufacturero que no sirve para afrontar los retos comerciales del siglo XXI, lo que ha dado alas a la negociación de grandes acuerdos preferenciales más profundos y flexibles. Y también es cierto que la dureza de la recesión que siguió a la crisis financiera global de 2008 redujo el apoyo al libre comercio en Occidente. Sin embargo, ha

sido la llegada de Trump en 2017 la que ha puesto patas arriba el sistema multilateral de comercio con el inicio de sus guerras comerciales (véase el Recuadro 6). Y, en Europa, la victoria del *Brexit* en 2016 también supuso un duro varapalo para quienes no tenían dudas de que la integración económica y comercial es claramente positiva.

Para poder navegar aguas cada vez más turbulentas la UE tiene que entender que el institucionalismo liberal está en horas bajas. Trump basa su estrategia comercial en cuatro ideas muy simples. La primera es que el multilateralismo ha servido para que el resto del mundo abuse de EEUU y debe ser modificado, en el mejor de los casos, y aniquilado, en el peor. La segunda es que los déficits comerciales (bilaterales) son perjudiciales y que, por tanto, hay que eliminarlos (además, tiende a considerar a los países con los que EEUU tiene déficit comercial como rivales o enemigos). La tercera es que EEUU debe utilizar su fuerza para negociar acuerdos comerciales bilaterales más favorables, y que saldrá exitoso de dichas negociaciones porque, en caso de guerra comercial, los demás países podrían perder más, lo que los llevará a someterse. Y la cuarta y última idea es que este neomercantilismo debe servir para reindustrializar el país y crear empleo. En definitiva, Trump es un nacionalista que se siente más cómodo en un mundo de grandes potencias sin reglas y que percibe las relaciones internacionales como un juego de suma cero. Según su visión del mundo, la UE, en vez de ser un aliado geopolítico, se habría convertido en un rival comercial.

Para poder navegar aguas cada vez más turbulentas la UE tiene que entender que el institucionalismo liberal está en horas bajas.

Ninguna de estas ideas tiene demasiada validez si lo que se quiere es aumentar la prosperidad, pero eso importa más bien poco. De hecho, la doctrina mercantilista, que se resume en que las exportaciones son buenas y las importaciones son malas, no logró elevar los niveles de vida ni estabilizar las relaciones internacionales como lo harían posteriormente las prácticas de apertura comercial bajo reglas multilaterales.

Un déficit comercial no es bueno ni malo *per se*. Supone que se está gastando más de lo que se produce, pero si ese gasto se plasma en inversiones que aumentan el crecimiento futuro, no debería de haber ningún problema. Asimismo, la idea de que el déficit comercial de EEUU con México, China o Alemania se podría reducir fácilmente imponiendo aranceles, y que esto permitiría elevar el empleo industrial en EEUU es bastante engañosa. La balanza por cuenta corriente de un país viene determinada por el (des)equilibrio entre ahorro e inversión domésticos, no por las barreras arancelarias (si el ahorro nacional es menor a la inversión nacional habrá déficit por cuenta corriente y viceversa). Además, establecer barreras comerciales

La desintegración económica tiene unos costes enormes que muchas veces pasan desapercibidos. El motivo está en los profundos cambios estructurales que la liberalización provoca en los sistemas productivos.

a un país como China sin aumentar el ahorro interno tan sólo hará que ese déficit reaparezca en la balanza comercial bilateral con otro país similar cuyas importaciones no se hayan gravado con aranceles, por ejemplo, Vietnam.

Es cierto que los trabajos de Autor⁵⁶ han demostrado que existen determinadas regiones de EEUU donde las importaciones chinas han eliminado mucho empleo manufacturero, así como que los trabajadores industriales que han perdido su empleo no han logrado encontrar nuevos trabajos en otros sectores (y además han tendido a votar a Trump). Sin embargo, la realidad es que el declive industrial ha afectado a todos los países avanzados, que la producción industrial ha aumentado, aunque el empleo industrial haya caído (debido a un aumento de la productividad) y, lo que es más importante, que la automatización parece tener mucho más peso

que el comercio a la hora de explicar la reducción del empleo industrial. Por todo ello, el proteccionismo no servirá para recuperar empleos industriales en EEUU, ya que la mayoría de las actividades de bajos salarios que hoy se hacen en México o China, de trasladarse a EEUU, seguramente serían automatizadas en pocos años. Esto no quiere decir que no haya que ayudar a los desempleados de larga duración que solían trabajar en la industria (tanto en EEUU como en Europa), sobre todo a las regiones deprimidas que han sufrido la desindustrialización y necesitan más apoyo. Pero el proteccionismo no es la solución. Más bien habría que adoptar políticas sociales que apoyen a los perdedores de la apertura comercial, que es justamente lo contrario de lo que está haciendo la Administración Republicana y lo que la UE tiene que hacer con más intensidad.

Por último, pensar que el sistema GATT/OMC que EEUU puso en pie tras la Segunda Guerra Mundial ha servido para que otros países abusen de las buenas intenciones estadounidenses es, cuando menos, exagerado. Es cierto que los países europeos primero, y los emergentes después, se beneficiaron del orden económico liberal y abierto que lideró EEUU. Pero también es cierto que la principal razón por la que EEUU creó y mantuvo dicho orden fue geopolítica, y sirvió tanto para evitar el avance del comunismo por Europa Occidental durante los primeros años de la Guerra Fría, como para acomodar a las potencias emergentes en un orden internacional en el que EEUU seguía siendo la principal potencia hegemónica. De hecho, el principal objetivo de acuerdo transpacífico (TPP), que ha sido la primera víctima del proteccionismo de Trump, era contener el auge geopolítico de China en Asia.

56 Véase Autor *et al.* (2013) y (2106).

Más allá de estas consideraciones, tanto la ideología comercial “trumpista” como otros ejemplos de soberanismo, y muy en particular el *Brexit*, obvian el hecho de que la protección comercial no es simétrica: no es lo mismo ralentizar un proceso de liberalización comercial que imponer nuevas restricciones a un comercio ya liberalizado. La desintegración económica tiene unos costes enormes que muchas veces pasan desapercibidos. El motivo está en los profundos cambios estructurales que la liberalización provoca en los sistemas productivos y que se multiplican con el desarrollo de las cadenas de valor mencionadas anteriormente. Cuanto más liberalizado está el comercio en una zona específica, más diluida está la producción y mayor es el flujo de comercial de bienes intermedios y servicios accesorios. Los aranceles están pensados para estructuras productivas agrupadas en países y para bienes finales, pero en estructuras de cadenas de valor no sólo la producción, sino también la exportación, se vuelve enormemente dependiente de productos intermedios importados. Así, por ejemplo, dos tercios de las importaciones de la UE son materias primas, productos intermedios y componentes que los fabricantes europeos necesitan para sus procesos productivos.

Por este motivo, las ganancias derivadas de encarecer las importaciones (no sólo con aranceles, sino también mediante el recurso al tipo de cambio) resultan cada vez más exiguas, y la obstrucción de las importaciones se traduce también en un perjuicio para la producción y la exportación nacionales y sus servicios asociados. Precisamente son los servicios, que suponen ya un 70% del PIB de las economías desarrolladas, los que están mostrando en las últimas décadas un mayor dinamismo comercial, que en muchas ocasiones escapa a sistemas de protección pensados para bienes físicos.⁵⁷

La mayor dependencia del comercio de los sistemas productivos se traduce también en un mayor empleo asociado a la actividad comercial. Así, se estima que más de 30 millones de empleos en la UE –uno de cada siete– dependen directa o indirectamente de las exportaciones al resto del mundo, cifra que ha aumentado casi un 50% desde 1995. La inversión directa extranjera, fuertemente asociada al comercio y los acuerdos comerciales, también son una fuente de empleo en la Unión: en 2012 las multinacionales estadounidenses y japonesas daban empleo a 4,2 millones de personas en Europa.⁵⁸ La reducción del comercio no sólo no favorece claramente el empleo, sino que lo perjudica.

57 Véase McKinsey Global Institute (2019).

58 Comisión Europea (2016), p. 5.

► 2. La cuestión de China

Más allá de las consecuencias negativas que la desintegración comercial y el proteccionismo puedan tener, lo cierto es que el malestar con el orden liberal no puede entenderse sin prestar atención al papel que China ha jugado en el comercio mundial en las últimas décadas y al temor que despiertan sus ambiciones. Desde que el gigante asiático iniciara su proceso de apertura económica a finales de los años 70 su avance ha sido espectacular. Hoy es la segunda economía del mundo (la primera en paridad del poder adquisitivo), el principal exportador global y cuenta con el segundo mayor presupuesto del planeta, tanto en investigación y desarrollo como en defensa.

Aunque ha aprovechado los mercados globales para desarrollarse vía exportaciones, la clave de su éxito económico ha pasado por las reformas económicas internas y, sobre todo, por un modelo de capitalismo de Estado que encaja cada vez peor con las reglas multilaterales. Mientras la economía china era pequeña, los subsidios que su gobierno daba a las empresas, la violación de los derechos de propiedad en su territorio o la baja penetración de las exportaciones de los países ricos en su mercado fueron tolerados por los países avanzados, como ya había sucedido antes con Japón y Corea del Sur. Pero a medida que la economía china fue creciendo, estas prácticas comenzaron a ser problemáticas porque implicaban que no había un campo de juego equilibrado y que las empresas chinas jugaban con ventaja. Además, China no era un aliado de los países de la OTAN.

Cuando China entró en la OMC en 2001 el relato dominante en EEUU y Europa era que su modelo económico, con el paso del tiempo y dentro del sistema multilateral, terminaría por converger con algo más o menos homologable al capitalismo liberal imperante en Occidente. Se anticipaba una situación mutuamente beneficiosa: el jugoso mercado chino se iría abriendo, sus consumidores (que serían cada vez más ricos) comprarían cada vez más productos occidentales, las empresas de los países avanzados podrían seguir invirtiendo en el enorme mercado asiático aprovechando sus altos retornos y su mano de obra barata permitiría a los consumidores de las potencias avanzadas seguir adquiriendo bienes de consumo a bajo coste. Los más optimistas incluso vaticinaban que el crecimiento económico y la socialización en las instituciones internacionales llevarían a China a convertirse en una democracia liberal que se integraría como una más en las estructuras de la gobernanza de la globalización. Eran tiempos en que la tesis de Fukuyama del fin de la historia no tenía rival.⁵⁹

59 Fukuyama (1992).

Como se trataría de un proceso largo, en el protocolo de acceso de China a la OMC se especificó que no había obligación de catalogar a China como economía de mercado durante 15 años, lo que permitiría al resto de países emplear las cláusulas *antidumping* o las contramedidas para compensar los subsidios a las empresas chinas con mayor flexibilidad en el caso de que una avalancha de productos chinos baratos causara disrupciones serias en sus mercados.

Sin embargo, las cosas no salieron como habían previsto Washington y Bruselas. El crecimiento económico chino fue cada vez más intenso, pero su modelo económico, aun con reformas, no convergió con el occidental. El sistema productivo siguió girando en torno a conglomerados híbridos público-privados que disfrutaban de amplio crédito gracias a un sistema financiero controlado por el Estado y el Partido Comunista. Las empresas chinas lograban añadir valor a sus productos a gran velocidad forzando a las empresas extranjeras a compartir su tecnología con socios locales si querían operar en el mercado chino, para después ser expulsadas una vez que sus productos y procesos eran copiados. Y, además, el mercado chino permaneció básicamente cerrado a muchas de las exportaciones de los países avanzados (sobre todo las de servicios, en los que los países ricos contaban con ventaja comparativa) al tiempo que las empresas extranjeras se encontraron con cada vez más obstáculos y discriminaciones para operar; es decir, había una completa ausencia de reciprocidad. Por último, durante años, las autoridades chinas mantuvieron el tipo de cambio del yuan artificialmente infravaluado, lo que daba una ventaja competitiva a sus exportaciones al tiempo que permitía acumular ingentes cantidades de reservas en su banco central.

Cuando China entró en la OMC en 2001 el relato dominante en EEUU y Europa era que su modelo económico, con el paso del tiempo y dentro del sistema multilateral, terminaría por converger con algo más o menos homologable al capitalismo liberal imperante en Occidente.

Recuadro 5. Las quejas de EEUU sobre el comportamiento de China

En 2018 el Representante Comercial de EEUU (USTR) elaboró para el Congreso un informe⁶⁰ que recogía los principales incumplimientos de China en el sistema de la OMC, que se pueden resumir en los siguientes:

1. Control de exportaciones. China promueve sus exportaciones, pero también las controla. Muchos países han denunciado ante la OMC la existencia de restricciones ilegales a la exportación (cupos, licencias, precios mínimos, derechos de exportación o cantidad de *inputs* de materia prima), como se ha demostrado en múltiples casos de la OMC presentados por EEUU y otros miembros.
2. Control de importaciones. China restringe enormemente sus importaciones, especialmente en algunos ámbitos como el de la tecnología, donde el registro de productos biotecnológicos agrícolas de origen extranjero es sistemáticamente bloqueado mientras las compañías chinas desarrollan sus propias capacidades.
3. Restricciones a sistemas de pago extranjeros. China impide la utilización de sistemas de pago extranjeros, incumpliendo su compromiso de 2006. No hay todavía ninguna empresa extranjera de servicios de pago electrónico (Visa, Mastercard, American Express), pese a la denuncia de EEUU ante el órgano de solución de diferencias de la OMC.
4. Ayudas públicas a empresas. China proporciona subsidios a la exportación e importación en sectores tan diversos como automóviles, textiles, materiales avanzados, productos médicos y agricultura, a pesar de las prohibiciones explícitas en el Acuerdo de la OMC.
5. Transferencia y robo de tecnología y desprecio de la propiedad intelectual. China se caracteriza por impulsar la transferencia forzosa de tecnología por parte de empresas extranjeras y permitir su robo. El USTR investigó bajo la Sección 301 de la Ley de Comercio la transferencia forzosa de tecnología de China, y concluyó que China: (1) obliga a la transferencia de tecnología a través del chantaje administrativo; (2) usa regulaciones discriminatorias para impedir el uso de licencias extranjeras; (3) usa fondos públicos para adquirir empresas extranjeras de alta tecnología para transferir su conocimiento a China de acuerdo con los objetivos de la política industrial; y (4) obtiene información comercial confidencial y propiedad intelectual a través del robo cibernético.

Así, poco a poco, China lograba escalar en la cadena de valor añadido y acercarse a la frontera tecnológica mucho más rápido de lo previsto. A pesar de ser un país de renta media-baja, autodefinirse como país en vías de desarrollo en la OMC y de seguir siendo la factoría del mundo, China cuenta también con áreas que están a la vanguardia de la innovación, así como con gigantes tecnológicos, financieros o energéticos. De hecho, lo que hace tan difícil entender y lidiar con China es que contiene varios países y economías en su interior, que van desde sectores punteros en alta tecnología hasta áreas que siguen sumidas en la pobreza y que, por tanto,

60 USTR (2018).

pueden seguir compitiendo gracias a los bajos salarios. Y todo ello con estándares laborales y medioambientales mucho más bajos que en Europa y con un férreo y astuto control del Estado, que va modificando la regulación en función de sus necesidades teniendo presente que la estrategia económica está al servicio de los objetivos políticos a largo plazo, que no son otros que lograr que China sea la potencia hegemónica global en 2050, tras un siglo de expansión para compensar el siglo anterior los chinos denominan “de humillación nacional”.⁶¹

Para conseguirlo, China ha reforzado el liderazgo de Xi Jinping y se ha propuesto desplazar hacia China tres centros de gravedad. Primero, el industrial, a través de la estrategia *Made in China 2025*, con la que aspira a liderar el tren de la cuarta revolución industrial mediante la reestructuración de su industria y la potenciación de las industrias más avanzadas del mundo –como la robótica, la biotecnología o la inteligencia artificial– para alcanzar el liderazgo tecnológico global. Segundo, el comercial, a través de la creación de una Nueva Ruta de la Seda (conocida originalmente como *One Belt, One Road* y últimamente rebautizado como *Belt and Road* o proyecto de la Franja y la Ruta), formado por una red de corredores económicos terrestres y marítimos entre China, Asia, Oriente Medio, Europa y África para potenciar el comercio, adornada con propuestas de cooperación en muchos otros ámbitos y complementada con el Fondo de la Ruta de la Seda (un fondo de inversión dotado con 40.000 millones de dólares). Y cuarto, el multilateral, a través de la creación en diciembre de 2015 del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB), una institución financiera de desarrollo con un capital de 100.000 millones de dólares para financiar infraestructuras en Asia, como alternativa (o complemento) a las instituciones vinculadas al consenso de Washington que operan en la zona, como el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Mundial y compuesto por 87 países, entre ellos la mayoría de los europeos (pero no EEUU ni Japón).

China, por tanto, aspira a mantener durante un par de décadas más el *statu quo* actual en las relaciones económicas internacionales para seguir aumentando su poder y su riqueza al tiempo que resuelve sus desequilibrios económicos internos, en particular la desigualdad y los problemas medioambientales, se afianza como potencia regional y avanza con la internacionalización de su moneda. Esto requiere seguir utilizando las garantías que ofrece la OMC para mantener el acceso a los mercados del resto del mundo al tiempo que sigue explotando las zonas grises de la regulación para, sin incumplir explícitamente la normativa multilateral, esquivarla cuando le resulte conveniente y mantener (y si es posible exportar) su modelo de capitalismo de Estado. En este sentido, aunque sea problemático para los europeos y los estadounidenses, hay que admitir que China no necesariamente

61 Los chinos denominan “100 años de humillación nacional” al período comprendido entre 1839 (al comienzo de la Guerra del Opio) y 1949 (tras la Guerra Sino-Japonesa) en las que se manifestó el imperialismo y el dominio de las potencias occidentales –en especial el Reino Unido, Francia y EEUU– y Japón sobre China.

La cacofonía de voces facilita que China se relacione de forma individual con cada uno de los países de la Unión, lo que claramente es una estrategia perdedora para los europeos.

viola las normas de la OMC. El problema es que dichas normas no fueron diseñadas teniendo en cuenta el modelo económico chino, lo que en la práctica supone que las empresas chinas compiten con ventaja sin incumplir la letra de las normas, aunque probablemente sí su espíritu.

Muchos países de la UE tienen fuertes vínculos económicos y comerciales con China y hasta hace bien poco la Unión definía a China como un socio estratégico imprescindible para afrontar los principales temas de la agenda global en un orden internacional multilateral. Sin embargo, desde 2019 la UE ha pasado a calificar a China como “competidor económico en busca de liderazgo tecnológico” y como “rival sistémico que promueve modelos alternativos de gobernanza”. Esto no significa que comulgue con la tesis de la nueva guerra fría que está

ganando peso en EEUU respecto a China, pero sí pone de manifiesto una creciente preocupación con el modo en el que la actitud del gigante asiático puede debilitar a las economías europeas y desproteger a sus ciudadanos. Pero no todos los países de la UE comparten esta visión. Francia y Alemania son más activos en este giro estratégico, y han sido los principales impulsores de la política de supervisión de inversiones extranjeras que entran en la Unión, así como de la puesta en marcha de una política industrial europea más activa que apoye campeones europeos en sectores clave. Por otra parte, países tradicionalmente más liberales como el Reino Unido (cuya voz apenas se escucha desde el referéndum del *Brexit*), los Países Bajos o los nórdicos son más reacios a aumentar el papel político de la Unión para hacer frente a la amenaza china. Por último, los países del sur y del este parecen más dispuestos a continuar con la actual relación en la medida en la que las inversiones chinas pueden dinamizar sus economías.⁶² Esta cacofonía de voces facilita que China se relacione de forma individual con cada uno de los países de la Unión, lo que claramente es una estrategia perdedora para los europeos.

En definitiva, la UE, aun confiando en el multilateralismo y adoptando una visión liberal de las relaciones internacionales que se sustenta en las ganancias mutuas del intercambio y la cooperación, coincide con las tesis estadounidenses en que es necesario lograr que China modifique algunas de sus prácticas comerciales para asegurar un campo de juego equilibrado. Pero confía en lograrlo mediante el diálogo, la cooperación y la reforma de la OMC y no mediante las amenazas que emplea la Administración Trump, que con su volubilidad y arbitrariedad comienza a aparecer como un interlocutor en el que no se puede confiar, minando así la posibilidad de avanzar en otros acuerdos.

62 Véase Esteban y Otero-Iglesias (2019).

Recuadro 6. Las guerras comerciales de Trump

En 2017 el empresario Donald Trump accedió a la presidencia de EEUU, un país donde el proteccionismo siempre ha gozado de cierta popularidad (el Buy American es ya bastante viejo), pero siempre dentro de un marco de respeto a las reglas internacionales. Trump, por el contrario, llegó al poder anunciando una guerra comercial abierta, y empezó pisando fuerte: abandonó las negociaciones del TTP, que luego siguieron sin EEUU; consiguió la revisión del NAFTA y del acuerdo con Corea del Sur; se lanzó a renegociar un acuerdo bilateral con Japón, suspendió las negociaciones del TTIP y amenazó con una batalla campal con la Unión Europea, que pospuso luego planteando un acuerdo de libre comercio limitado; y comenzó una carrera de aranceles con China que se ha convertido en una guerra comercial y tecnológica abierta.

Su objetivo ha sido reescribir los acuerdos comerciales de EEUU de forma bilateral y al margen de la OMC para reducir o eliminar los déficits comerciales bilaterales norteamericanos más abultados al tiempo que su discurso del America First le permite aumentar su apoyo electoral de cara a las elecciones presidenciales de 2020. Consciente de que el impacto negativo los aranceles no es inmediato y que EEUU atraviesa una coyuntura económica muy favorable, pretende presentarse ante el electorado como alguien capaz de modificar los “malos” acuerdos comerciales de sus predecesores. Su táctica negociadora ha consistido en golpear primero y negociar después, es decir, establecer aranceles antes de sentarse a negociar y amenazar con aumentarlos a menos que los demás países se plieguen a sus amenazas. Además, justificando los aranceles sobre la base de la defensa de la seguridad nacional, saltándose el espíritu de la normativa OMC al tiempo que socava su sistema de resolución de conflictos al bloquear la nominación de jueces para su mecanismo de apelación, pretende forzar a los demás países, que quieren preservar el sistema multilateral, a plegarse a sus demandas.

Por el momento, esta estrategia le ha funcionado con países no demasiado grandes. Tanto Canadá como México han aceptado una reforma del NAFTA (que ha pasado a llamarse USMCA, por lo que ya no incluye los términos “libre” ni “comercio” en su título) mientras que Corea del Sur y Japón han hecho lo propio en sus acuerdos bilaterales. Todos ellos, asustados por lo que implicaría que sus empresas perdieran acceso al mercado estadounidense, han preferido ceder para contentar a Trump. Además, en la práctica, las modificaciones en los acuerdos han sido bastante cosméticas, aunque Trump los haya vendido como cambios radicales.

Sin embargo, las cosas son diferentes con la UE y con China, cuyos mercados tienen un tamaño similar al norteamericano. En el primer caso, porque la UE, más allá de responder con aranceles equivalentes a las medidas proteccionistas de la Administración Trump en los casos del acero y el aluminio, no ha dado su brazo a torcer. Se ha mostrado dispuesta a entablar una negociación comercial con EEUU, pero demanda que ésta cubra todo tipo de comercio como estaba previsto en el TTIP, y no solamente los intercambios agrícolas y manufactureros como pretende EEUU. Está por ver cómo evoluciona la situación, pero, por el momento, la Unión se está mostrando firme y ha anunciado que si sus automóviles son gravados con aranceles en el mercado norteamericano (como Trump ha amenazado que hará), no cederá, y que no teme a una escalada arancelaria.

Pero es sin duda en el caso de China en el que ya estamos asistiendo a una guerra comercial intensa, que tiene un importante componente tecnológico. Entre los aranceles iniciales impuestos por EEUU a productos chinos y la respuesta del gigante asiático sobre los productos norteamericanos, a lo largo de 2018, 360.000 millones de dólares de comercio habían sido sujetos a barreras, un orden de magnitud mucho mayor que en caso de los otros conflictos comerciales. Las medidas proteccionistas forzaron una negociación, pero el diálogo parece haberse roto ya que China estaba dispuesta a ceder, pero no tanto como para modificar su modelo productivo, que era lo que pretendía EEUU (y le hubiera gustado a la UE). Así, a finales de mayo de 2019, EEUU había redoblado su apuesta imponiendo nuevos aranceles y China había contestado con la misma medicina. Y todo ello fuera del marco de la OMC, que se suponía que estaba precisamente para dirimir conflictos y evitar guerras comerciales.

La guerra tecnológica, con la decisión de Trump de prohibir cualquier transacción de tecnologías de la información y comunicaciones con empresas sujetas al control o jurisdicción “de un adversario extranjero” que para el secretario de Comercio suponga “una amenaza a la seguridad nacional”, y la subsiguiente inclusión de Huawei a la lista negra de entidades (Entity List) con la que no se puede comerciar sin autorización previa, supone un paso más en la guerra de Trump. A diferencia de la batalla arancelaria, China no puede ceder en este asunto, porque en él se juega la supremacía tecnológica e industrial del siglo XXI, y de hecho ha reaccionado de una forma mucho más agresiva, considerándolo un ataque estratégico.

En la misma línea está la decisión de aplicar un arancel inicial del 5% –y creciente hasta el 25%– contra todos los productos de México como medida de presión para frenar la inmigración ilegal. Aparte de la dificultad de los objetivos perseguidos, esta medida ha sido interpretada por el gobierno mexicano como un ataque directo a su soberanía, ya maltrecha desde la obligación impuesta por el USMCA de mejorar la negociación colectiva mexicana, con el objetivo de presionar al alza los salarios. Un efecto indirecto de esta guerra colateral es que pone en peligro la propia ratificación del acuerdo USMCA.

Dos factores tienen en común la guerra tecnológica y el arancel migratorio. Por un lado, desvían los objetivos del comercio bilateral, y comienzan a afectar a materias extracomerciales de forma peligrosa. Por otro, exacerban un peligroso nacionalismo tanto en China como en México. Hablar de aranceles es hablar de dinero, pero hablar de tecnología es hablar de supremacía industrial y hablar de inmigración es hablar de personas, derechos y soberanía legislativa nacional. Esta deriva de la guerra de Trump puede tener efectos muy graves sobre la economía mundial.

Tabla 5. La guerra arancelaria EEUU-China

Anuncio	Finalización	En vigor	Origen	Destino	Productos	Arancel (%)	MM US\$
03/IV/2018	15/VI/2018	06/VII/2018	EEUU	China	Lista 1 (818 productos)	25	34
03/IV/2018	15/VI/2018	23/VIII/2018	EEUU	China	Lista 2 (279 productos)	25	16
04/IV/2018	16/VI/2018	06/VII/2018	China	EEUU	Lista 1 (545 productos)	25	34
04/IV/2018	16/VI/2018	23/VIII/2018	China	EEUU	Lista 2 (333 productos)	25	16
10/VII/2018	17/VI/2018	24/IX/2018	EEUU	China	Lista 3 (6.000 productos)	10	200
03/VIII/2018	18/VI/2018	24/IX/2018	China	EEUU	Lista 3 (5.207 productos)	5-10	60
05/V/2019	10/V/2019	10/V/2019	EEUU	China	Revisión Lista 3 (incremento de arancel)	25	200
13/V/2019	01/VI/2019	01/VI/2019	China	EEUU	Revisión Lista 3 (incremento de arancel)	5-10-20-25	16

Valor exportaciones China afectadas: US\$250.000 mn

Valor exportaciones EEUU afectadas: US\$110.000 mn

Notas:

Listas EEUU: Lista 1: partes de aeronaves, baterías, televisores LCD, equipos médicos, satélites, armas. Lista 2: productos de hierro o acero, maquinaria eléctrica, productos ferroviarios, instrumentos y aparatos. Lista 3. productos de consumo, productos químicos y de construcción, textiles, herramientas, productos alimenticios y agrícolas, equipos electrónicos comerciales y partes de vehículos y automóviles.

Listas China: Lista 1: productos agrícolas, automóviles y acuáticos. Lista 2: cobre chatarra, combustible, autobuses y equipos médicos. Lista 3: 25% en 2.493 productos (productos agrícolas, productos, alimentos, textiles y productos, productos químicos, productos metálicos, maquinaria); 20% en 1.078 productos (alimentos, cartón, productos químicos, obras de arte); 10% en 974 productos (productos agrícolas, químicos, artículos de vidrio); y 5% en 662 productos (químicos, maquinaria, equipos médicos). Revisión de Lista 3: carne de vacuno, cordero, cerdo, verduras, zumos, aceite de cocina, té, café, refrigeradores y muebles, entre otros.

Fuente: elaboración propia.

► 3. La UE y la competitividad comercial en el siglo XXI

La guerra comercial entre EEUU y China ha de enmarcarse en una guerra más general por el predominio industrial y tecnológico en el siglo XXI. El vicepresidente estadounidense, Mike Pence, lo dejó muy claro durante su ya famoso discurso en el Instituto Hudson: “A través del plan *Made in China 2025*, el Partido Comunista tiene la intención de controlar el 90% de las industrias más avanzadas del mundo, incluida la robótica, la biotecnología y la inteligencia artificial. Para estar a la altura de poder dominar la economía del siglo XXI, Beijing ha instado a sus funcionarios y empresas a obtener la propiedad intelectual estadounidense –la base de nuestro liderazgo económico– por todos los medios necesarios”.⁶³ En otras palabras: quien domine la tecnología en el siglo XXI, dominará la economía mundial.

La batalla por el establecimiento del estándar tecnológico de Internet inalámbrico 5G es un buen ejemplo de la importancia que atribuyen EEUU y China al dominio tecnológico: por un lado, EEUU quiere impedir que la empresa china Huawei (una de las cinco productoras mundiales de equipos de telecomunicaciones 5G) se haga con el dominio del mercado occidental, tanto en EEUU como en Europa, aprovechando su enorme competitividad y poder financiero. El argumento para hacerlo ha sido el riesgo de seguridad para las comunicaciones occidentales que podría suponer un estándar chino para la tecnología clave en el Internet de las Cosas, alegando que Huawei difícilmente resistiría la presión del gobierno chino para forzar el espionaje de redes en caso de conflicto. La claridad de la estrategia estadounidense, que ha prohibido operar a Huawei en EEUU, contrasta con la inseguridad de la UE quien, a pesar de tener dos empresas europeas capaces de producir tecnología 5G –a diferencia de EEUU, que no tiene ninguna–, no es capaz de establecer una estrategia común, mientras hay países europeos reacios y otros dispuestos a aceptar la tecnología china.

La cuarta revolución tecnológica, la de la robótica y la inteligencia artificial, está ya en marcha, y la UE va rezagada en la carrera. Las cifras de inversión en inteligencia artificial, desarrollo de plataformas tecnológicas, número de patentes, número de *start-ups* tecnológicas y otros indicadores de innovación muestran a una UE por detrás de EEUU y China.⁶⁴ El hecho de que la UE sea un conjunto de Estados soberanos ralentiza la toma de decisiones conjuntas –como reconoce la propia Comisión–,⁶⁵ lo que constituye un riesgo innegable porque quien no sea capaz de competir tecnológicamente en este siglo, simplemente no será capaz de competir.

Algunas voces en la UE comienzan a hablar de la necesidad de reformar la política comercial y de competencia europeas para garantizar la competitividad futura de las empresas de la UE. Se habla incluso de la necesidad de fomentar el surgimiento

63 Disponible en <https://bit.ly/2OCjmww>.

64 Hidalgo (2019).

65 European Commission (2018).

de “campeones europeos”, o grandes empresas capaces de competir en igualdad de condiciones con los grandes conglomerados estadounidenses y chinos. El debate es relevante, pero peligroso. La negativa por parte de la Comisión a la fusión de las dos mayores empresas ferroviarias europeas, la francesa Alstom y la alemana Siemens, puso de manifiesto que los intereses nacionales y europeos a menudo se entremezclan. La UE no impidió la creación de un “campeón europeo”, sino el previsible abuso de posición dominante de la empresa resultante en dos ámbitos en los que China aún no ha tenido ocasión de demostrar su potencial competitivo en Europa: la alta velocidad y la señalización.⁶⁶ En el fondo, hay que tener presente que quizá no es el tamaño lo que determina la productividad, sino la productividad la que determina el tamaño.⁶⁷ Es posible, sin embargo, que en algunos ámbitos en los que no haya “campeones europeos” pero exista el riesgo evidente de que una empresa extracomunitaria termine por controlar el mercado (las plataformas tecnológicas o la tecnología 5G pueden ser un buen ejemplo, con componente añadidos de seguridad) existan incentivos razonables a fomentar su creación, más allá de la dificultad intrínseca (el ejemplo de Airbus funcionó, pero no es evidente que vaya a hacerlo un “Google” europeo, y menos impulsado desde el sector público). En otros casos, hay que intentar evitar que la creación injustificada de gigantes europeos –no necesariamente competitivos por el hecho de ser grandes– se traduzca simplemente en la laminación de la competencia europea, un perjuicio evidente para los consumidores y, tal vez, el apoyo implícito a empresas alemanas o francesas. La política de competencia europea ha demostrado siempre ser una de las más independientes del poder político, y las críticas que ha recibido son muestra de ello. Cualquier reforma de esta, así como de la política comercial con el objetivo difuso de crear gigantes europeos, tiene suficiente riesgo como para hacerlo con extrema precaución.

Esto no impide, sin embargo, que la UE pueda adoptar medidas para garantizar que su elevado grado de apertura no suponga una ventaja para países que no muestran reciprocidad. En este sentido va el recientemente aprobado Reglamento para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión, que establece un mecanismo de información y cooperación entre los Estados miembros y con la Comisión para que la protección de inversiones en sectores y tecnologías caracterizados como estratégicos⁶⁸ se realice de forma transparente y no discriminatoria.

66 Feás (2019).

67 Véase, por ejemplo, Moral-Benito (2016).

68 El Reglamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de marzo de 2019 para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión se aplica a infraestructuras como la energética, de transportes, comunicaciones, espacial y financiera, tecnologías como semiconductores, inteligencia artificial o robótica y otros sectores –impulsados desde el Parlamento– como el agua, la salud, defensa, los medios de comunicación, biotecnología y seguridad alimentaria. Aparte de las autorizaciones a los Estados miembros –sin posibilidad de veto por parte de la Comisión–, el reglamento permite a la Comisión controlar las inversiones extranjeras directas que puedan afectar a proyectos o programas de interés para la Unión.

► 4. El papel de la UE en el sistema comercial internacional

La UE tiene que enfrentarse a una realidad incómoda: el sistema comercial internacional se irá alejando paulatinamente de lo que fue en la segunda mitad del siglo XX, cuando el entramado de reglas multilaterales, el poder tecnológico de muchas empresas europeas y la solidez de la relación transatlántica, permitían a los países de la Unión desenvolverse con comodidad. El retorno del nacionalismo y de la rivalidad geoestratégica entre grandes potencias condena a las relaciones internacionales a ser menos cordiales y cooperativas de lo que le gustaría a una potencia hasta ahora “herbívora” como la UE. En este contexto, la Unión debe cohesionarse internamente para actuar como un bloque homogéneo y trabajar para refundar el orden multilateral basado en reglas. Sin embargo, al mismo tiempo, tiene que prepararse para lo peor y trazar una estrategia para ser relevante en un mundo económicamente más fragmentado, sin instituciones multilaterales efectivas y geopolíticamente más hostil.

Desde el punto de vista interno, el auge del nacionalismo y el proteccionismo en la Europa del siglo XXI plantea desafíos para la vocación comercial aperturista de la UE. La amenaza de países que, como el Reino Unido, pretenden abandonar la Unión, tiene un indudable riesgo económico. Por una parte, porque la salida de los británicos resta peso, poder e influencia a la Unión en el panorama internacional. Por otra, porque actitudes similares podrían reproducirse en otros Estados miembros. Por el momento, parece que la amenaza exterior (tanto *Brexit* como Trump) ha funcionado más bien como una vacuna que frena el contagio, pero la clave será saber qué ocurrirá si comienzan a proliferar gobiernos en los Estados miembros que, desde dentro de la Unión, pretendan reorientar su vocación aperturista y frenar su expansionismo comercial.

Por el momento, parece que esto no ocurrirá. El apoyo ciudadano a la UE ha ido en aumento en los últimos años y el proteccionismo “trumpista” parece haber vuelto a los europeos algo más librecambistas o, al menos, a valorar mayoritariamente las ventajas de un sistema económico internacional abierto y regulado. Asumiendo, por tanto, que la cohesión interna, clave para tener una posición externa fuerte, se mantendrá, la UE necesita una estrategia a dos bandas, de reforzamiento y promoción de la reforma del sistema OMC y, complementariamente, de acuerdos comerciales preferenciales más densos y ambiciosos. Al mismo tiempo, necesita plantear una nueva estrategia de política industrial para no quedar rezagada en la carrera tecnológica.

Es muy posible que la nueva realidad del comercio internacional basada en las cadenas globales de suministro y cada vez más en los servicios requiera de acuerdos comerciales más profundos de lo que pueda ofrecer el marco multilateral. Por tanto, la UE tiene que continuar ampliando su abanico de acuerdos preferenciales como ya viene haciendo. Sin embargo, las normas de la OMC constituyen un mínimo común

denominador y una garantía de “relativa” apertura de mercados, además de mecanismos de vigilancia de las políticas comerciales de todos los países y de resolución de conflictos cuando estos surgen, que es primordial preservar. En otras palabras, la existencia de reglas multilaterales básicas es una condición necesaria, aunque no suficiente, para un funcionamiento mínimamente aceptable de la globalización comercial y financiera. Por ello, conviene preservar el sistema multilateral que, como hemos visto, está amenazado directamente por EEUU e indirectamente por las políticas de China que causan la animadversión de la Administración Trump. Y la UE, en línea con lo que ya está haciendo, es la única potencia con la capacidad de encabezar una reforma de la OMC.

La existencia de reglas multilaterales básicas es una condición necesaria, aunque no suficiente, para un funcionamiento mínimamente aceptable de la globalización comercial y financiera.

Las instituciones internacionales normalmente no mueren, sino que se vuelven irrelevantes y son sustituidas por otras o por la ley de la selva. Como se ha explicado, las amenazas al sistema de la OMC provienen de varios frentes. Por un lado, del riesgo de que su mecanismo de solución de diferencias, que tan bien ha funcionado hasta ahora, deje de ser operativo por el bloqueo de la Administración Trump a la nominación de jueces para su mecanismo de apelación. Por otro lado, por la excusa de la cláusula de seguridad nacional por parte de EEUU para justificar sus aranceles al acero y al aluminio –y quizá también a los automóviles– que supone una flagrante violación del espíritu de las normas, porque importar coches o acero de Canadá, Alemania o México dista mucho de suponer una amenaza de seguridad para EEUU. Además, esta actitud, pone a la OMC ante un dilema imposible: si autoriza los aranceles estadounidenses –algo previsto en su artículo XXI para casos excepcionales– otros países podrían utilizar la seguridad como argumento para cerrar sus mercados; pero si no los autoriza, abrirá la puerta a que EEUU, la mayor economía del mundo, abandone la organización. Para completar la crisis de la organización, existe una enorme dificultad para que sus 164 países miembros lleguen a acuerdos en nuevas áreas de comercio que requieren regulación (como en el caso del comercio electrónico o un número cada vez más importante de servicios) o para actualizar parte de su normativa en áreas como el arbitraje de inversiones o los subsidios, tema que afecta sobre todo a China. En todos estos ámbitos, los acuerdos plurilaterales en el seno de la OMC han tenido muy poco recorrido.

En este contexto, la prioridad sería lograr un mínimo consenso, aceptado tanto por China como por EEUU, que permitiera una reforma de la organización capaz de devolver la legitimidad a sus decisiones, de forma que no existiera un incentivo por parte de ningún país a saltarse su normativa como sucede actualmente. Dicha

La UE, en colaboración con Japón, Canadá, Corea del Sur y Australia, parece hoy la única potencia capaz de encabezar la reforma de la OMC, que pasaría por buscar acuerdos de mínimos que tanto EEUU como China pudieran aceptar.

reforma debería centrarse en las normativas de subsidios (en particular en el sector industrial), propiedad intelectual y transferencia de tecnología, tratamiento de empresas públicas, tasas a la exportación, defensa de la competencia en materia comercial internacional (piénsese, por ejemplo, en el aún tolerado cártel de la OPEP), las reglamentaciones sobre servicios o la facilitación de la inversión. Asimismo, es importante mejorar la transparencia (por ejemplo, en notificaciones), la efectividad de los comités, así como replantearse de una vez aspectos institucionales cruciales como la paralizante regla del consenso, el absurdo trato especial común preferencial a países en desarrollo –en vez de caso por caso– o clarificar definitivamente la peligrosa cláusula de seguridad nacional, así como la interpretación de la normativa en el mecanismo de apelación del sistema de resolución de conflictos en términos más generales.⁶⁹

Y, dada la coyuntura actual, en vez de hablar de una refundación que seguramente llevaría a la frustración, lo más efectivo sería que un grupo reducido de grandes potencias comerciales liderara un acuerdo al que posteriormente se pudieran adherir todos. La UE, en colaboración con Japón, Canadá, Corea del Sur y Australia, parece hoy la única potencia capaz de encabezar la reforma, que pasaría por buscar acuerdos de mínimos que tanto EEUU como China pudieran aceptar. China se ha mostrado dispuesta a ceder siempre que se preserve el carácter liberal y abierto de régimen comercial multilateral del que tanto se ha beneficiado, la clave es hasta qué punto está dispuesta a modificar sus prácticas nocivas de forma que se garantice un campo de juego equilibrado sin actores que jueguen con ventaja. EEUU, por su parte, más allá de las bravuconadas de Trump, también parece comprender que un marco mínimo de reglas multilaterales es necesario, por lo que podría estar dispuesto a aceptar ciertas reformas, más allá de que seguramente intentará continuar con su aislamiento económico progresivo, pero sin por ello desmantelar la globalización. El objetivo sería que abandonara las prácticas más nocivas para el orden multilateral, como el unilateralismo agresivo, el bloqueo del mecanismo de apelación de la OMC o el uso de las sanciones económicas para

69 La propuesta que la UE presentó para la modernización de la OMC en septiembre de 2018 puede consultarse en European Commission (2018b). Por el momento, parece haber algunos avances en las reuniones trilaterales entre la UE, EEUU y Japón. El problema es que la actitud estadounidense es muy poco constructiva y que China, por el momento, prefiere el diálogo bilateral con EEUU para frenar la guerra comercial entre ambos y no ve a la UE como el interlocutor adecuado.

obtener objetivos geopolíticos, como está haciendo en los casos de Irán o Cuba. Conviene recordar que no se trata de lograr un acuerdo ideal que resuelva la tensión geoestratégica entre China y EEUU. Eso es imposible. Se trata de alcanzar un marco de reglas que sean aceptables por todos y den estabilidad a las relaciones económicas internacionales durante algunas décadas.

Al tiempo que la UE trabaja en el ámbito multilateral con una clara vocación de liderazgo, necesita seguir trazando acuerdos preferenciales por dos motivos. En primer lugar, porque al establecer alianzas y alcanzar consensos, estas negociaciones pueden contribuir a avanzar en la solución multilateral. En segundo lugar, y tal vez más importante, porque sólo con una nutrida red de acuerdos podrá estar preparada para afrontar un escenario de colapso del sistema multilateral y fragmentación de la economía mundial en bloques, que es evitable pero posible.

A la hora de abordar este tipo de acuerdos la Unión no debe establecer vetos ni precondiciones y tiene que defender sus valores e intereses en la mesa de negociación sin amenazas y con flexibilidad. Así, por ejemplo, la propuesta impulsada por Francia de no negociar acuerdos preferenciales con países que no hayan ratificado el acuerdo de París sobre Cambio Climático es efectista pero poco práctica, como también lo es imponer un arancel a las importaciones de países con estándares medioambientales más bajos. Dados los equilibrios de poder actuales esas reivindicaciones pueden llevar a que algunas potencias importantes no estén dispuestas a sentarse a negociar y mantengan sus nocivos estándares medioambientales. Resulta más útil –como demuestra el reciente acuerdo con MERCOSUR– negociar la reducción de emisiones y el respeto a los convenios climáticos internacionales dentro de paquetes comerciales más amplios y, sobre todo, sin plantear ultimátums “à la Trump” que tanto contribuyen a mermar la confianza.

Es cierto que la UE ha acelerado la negociación de este tipo de acuerdos en los últimos años con notable éxito. Pero urge avanzar más rápidamente con los países emergentes más importantes de Asia y África y concluir acuerdos bilaterales con EEUU y la India.

Al tiempo que la UE trabaja en el ámbito multilateral con una clara vocación de liderazgo, necesita seguir trazando acuerdos preferenciales.

Recuadro 7. ¿Un acuerdo de libre comercio de la UE con China?

China es la única gran potencia económica con la que la UE no tiene ni está negociando un acuerdo bilateral de libre comercio. Y así debe seguir siendo mientras China no acepte jugar con las mismas reglas de juego que los demás. Las relaciones económicas entre China y la UE son muy intensas y se rigen por la normativa OMC. Además, desde 2013, están en marcha negociaciones para un acuerdo bilateral de inversiones, centradas en facilitar los flujos de inversión en ambos sentidos, aumentar la transparencia, evitar la discriminación a los inversores extranjeros y proteger sus derechos, y mejorar las cuestiones relativas a los derechos laborales y medioambientales vinculados con la inversión extranjera directa. Este diálogo tiene todo el sentido desde la perspectiva europea porque las inversiones europeas en China encuentran muchos más obstáculos que las chinas en la UE; es decir, la reciprocidad brilla por su ausencia (tanto es así, que el aumento de la inversión china en la UE ha sido exponencial en los últimos años, lo que ha llevado a la UE a aprobar un mecanismo de supervisión para detectar en qué medida las inversiones extranjeras pueden suponer una amenaza interna, algo que EEUU lleva haciendo décadas). Si el acuerdo de inversiones termina firmándose y China lo cumple, y si se logra una reforma de la OMC en la que China acepte modificar algunas de sus prácticas más nocivas para la competencia, en un futuro se podría hablar de un acuerdo de libre comercio entre la UE y China, pero no antes. El saldo comercial bilateral a día de hoy es claramente ventajoso para China, no tanto porque las exportaciones chinas de manufacturas hacia la UE son muy elevadas (que lo son), sino porque China bloquea muchas de las exportaciones de servicios provenientes de la UE, que son precisamente los sectores en los que la UE tiene ventaja comparativa. Mientras esto siga siendo así no tiene sentido firmar un acuerdo que resultaría nocivo para los intereses de la UE. Las empresas europeas han demostrado que, en condiciones de competencia, reglas claras y reciprocidad no tienen nada que temer. Pero es necesario un campo de juego equilibrado y, a día de hoy, con China no lo hay.

En todos ellos, el objetivo debe ser alcanzar acuerdos amplios, donde los intereses ofensivos de la Unión sean tenidos en cuenta al tiempo que se aceptan concesiones en áreas donde la UE tiene intereses defensivos, como la agricultura. Además, el modelo del acuerdo CETA con Canadá para la resolución de disputas sobre inversión debería ser el modelo que la Unión insertara en este tipo de acuerdos preferenciales, con el objetivo final de multilateralizarlo en una eventual reforma de la OMC o, al menos, de que se convierta en el estándar empleado en la resolución de disputas. Sería crucial que China aceptara este modelo europeo, lo que dejaría el denostado sistema ISDS como una solución antigua y a extinguir a medio plazo. Se trata, en último término, de que la Unión sea capaz de liderar a una masa crítica de países afines que proteja el sistema comercial de las embestidas de EEUU y de las dudosas prácticas chinas. Esto no será fácil, porque el comercio funciona

a través de cadenas globales de suministro que incluyen a miles de empresas estadounidenses y utiliza el dólar como moneda central. Pero la UE no tiene elección. El proteccionismo y el nacionalismo no solo amenazan el comercio mundial: amenazan la sostenibilidad del orden liberal, cuyo colapso puede ser la sentencia de muerte de la UE, definida por otros presidentes estadounidenses menos hostiles como “una necesidad histórica”, un “éxito moral”, “el mejor aliado para la paz y la prosperidad” y “uno de los grandes logros de la historia de la humanidad”.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La realidad del comercio mundial y su gobernanza está en rápida transformación. En este contexto se ha analizado por qué que la UE necesita replantear su estrategia comercial a varios niveles e integrarla mejor con otras políticas comunitarias. A continuación, se esbozan las líneas de actuación que debería seguir.

Para el fortalecimiento interno y el aumento de la legitimidad de la apertura económica

- 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 EEUU, China, Japón y 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 *start-ups*, 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. No se trata tanto, como han apuntado algunos líderes políticos, de cambiar la política de competencia o la política fiscal, sino de usarlas con propiedad. Y ello es compatible con la exigencia de medidas de protección en materia de inversiones o de compras públicas, pero justificadas por la falta de reciprocidad o por la inexistencia de un terreno de juego equilibrado. La política de competencia no es un desarrollo reciente, sino que, al igual que la comercial, está íntimamente ligada a la creación del mercado único europeo, porque sin competencia no hay mercado, y sin mercado no hay asignación de recursos eficiente posible.

- 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. Y eso exige abordar la legitimidad de la globalización financiera.
- La mayor percepción (y realidad) de falta de legitimidad de la globalización está en el campo financiero, y por ello es preciso garantizar la existencia de un terreno de juego equilibrado en el movimiento de capitales como el que existe –aunque imperfecto– en el terreno comercial. Sería preciso fijar un tipo mínimo de impuesto de sociedades para evitar una carrera hacia abajo y armonizar aspectos clave del impuesto como la residencia fiscal de las empresas y demás aspectos de determinación de la base imponible como el tratamiento de las rentas de la propiedad intelectual, las retenciones – en especial hacia paraísos fiscales–, los precios de transferencia hacia empresas del grupo y otros aspectos más complejos relacionados con la tecnología –como el concepto de establecimiento permanente o el lugar de realización del hecho imponible en servicios digitales–, para garantizar que la competencia en la atracción de empresas no dependa de artificios

societarios ni acuerdos secretos, sino de instituciones o capital humano más eficientes.

- La legitimidad de la globalización financiera europea difícilmente se logrará mientras no se consiga evitar la capacidad de bloqueo en el ámbito fiscal de países que se aprovechan de otros Estados miembros y erosionan sus bases imponibles. Aunque la presión política y social favorece la progresiva desaparición de los paraísos fiscales, urge terminar con ellos, en especial con los situados dentro de la propia UE (los que favorecen “estructuras de planificación fiscal agresivas”). Y para ello resulta imprescindible replantear la toma de decisiones en materia fiscal en la UE, de forma que la mayoría cualificada reemplace a la unanimidad, si no en todos los aspectos, sí al menos en materia de armonización y control de abusos para evitar el fraude y la elusión. Si esta solución –que es la deseada por la Comisión y algunos Estados miembros como España– no resulta posible, una alternativa podría ser desarrollar una Europa fiscal a varias velocidades (con integración fiscal en algunos países y aislamiento de los Estados incumplidores). Sólo en última instancia se debería recurrir a la introducción de impuestos sobre algún proxy del beneficio como el llamado “impuesto Google”, que corren el riesgo de generar distorsiones adicionales.

Para aumentar la influencia de la UE en el sistema comercial internacional

- 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 la reforma del mecanismo de apelación del Sistema de Resolución de Disputas para evitar su parálisis. 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 EEUU y China. Asumir el liderazgo en las negociaciones del TISA podría ser una buena forma de predicar con el ejemplo e incentivar comportamientos deseables. Asimismo, la UE debe entender que cada vez es más probable que la OMC pueda ir avanzando acuerdos en formato plurilateral, es decir, a varias velocidades y con geometrías variables. Esto, que para algunos puede resultar decepcionante porque no incluiría a todos sus miembros, puede ser una solución práctica y operativa (un “segundo óptimo”) para continuar mostrando la utilidad de la institución y evitar que caiga en la parálisis. La UE, que ya avanza a varias velocidades, no tiene por qué poner trabas a que la OMC avance de forma similar.
- 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 EEUU 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 EEUU. Esto le permitirá proyectar sus valores y promover su poder normativo, al tiempo que marca una clara diferencia de estilo negociador con EEUU (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 EEUU y China dentro de una lógica neoimperialista.

BIBLIOGRAFÍA



BIBLIOGRAFÍA

- Anchuelo, Á., E. Feás y F. Steinberg (2019), *La Unión hace la fuerza: Europa ante los desafíos del siglo XXI*, Madrid, Deusto.
- Antimiani, A., y L. Cernat (2017), "Liberalizing global trade in Mode 5 services: how much is it worth?", DG TRADE *Chief Economist Notes*, nº 2017-4, Directorate General for Trade, European Commission, <https://bit.ly/2shNslO>.
- Autor, D., D. Dorn y G. Hanson (2013), "The China syndrome: local labor market effects of import competition in the United States", *American Economic Review*, vol. 103, nº 6, p. 2121-2168, <https://bit.ly/2VDcNya>.
- Autor, D., D. Dorn y G. Hanson (2016), "The China shock: learning from labor-market adjustment to large changes in trade", *Annual Review of Economics*, 2016, nº 8, p. 205-240, <https://bit.ly/2HqzoUt>.
- Baccini, L., P.M. Pinto y S. Weymouth (2017), "The distributional consequences of preferential trade liberalization: firm-level evidence", *International Organization*, vol. 71, nº 02, p. 373-395.
- Baldwin, R. (2016), *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Baldwin, R. (2019), *The Globotics Upheaval: Globalization, Robotics, and the Future of Work*, Oxford University Press.
- Bhagwati, J.N. (1995), "US trade policy: the infatuation with FTAs", Columbia University Discussion Paper Series nº 726, abril, <https://bit.ly/30knBzR>.
- Brown, C (2018), "The European Union's approach to investment dispute settlement", Conferencia en el "III Vienna Investment Arbitration Debate" de 22/VI/2018, <https://bit.ly/2PvnWca>.
- Cernat, L., y Z. Kutlina-Dimitrova (2014), *Thinking in a Box: A 'Mode 5' Approach to Service Trade*, nº 2014-1, DG TRADE *Chief Economist Notes*, Directorate General for Trade, European Commission.

- Cernat, L., A. Norman-Lopez y A. y Duch T-Figueras (2014b), "SMEs are more important than you think! Challenges and opportunities for EU exporting SMEs", *DG TRADE Chief Economist Notes*, nº 2014-3, Directorate General for Trade, European Commission, <https://bit.ly/1cQiGMU>.
- Claeys, G., y A. Sapir (2018), "The European Globalisation Adjustment Fund: easing the pain from trade?", *Bruegel Policy Contribution*, vol. 5, marzo, <https://bit.ly/2WEUsNr>.
- Comisión Europea (2016), "Comprender las políticas de la Unión Europea: comercio", Bruselas, <https://bit.ly/2YtLFP6>.
- Cordella, T., y A. Ospino Rojas (2017), "Financial globalization and market volatility: an empirical appraisal", *Policy Research working paper*, nº WPS 8091, World Bank Group, Washington DC, <https://bit.ly/2T5yNeM>.
- Crowley, M.A. (Coord.) (2019), *Trade War: The Clash of Economic Systems Threatening Global Prosperity*, CEPR Press.
- Duce, M. (2003), "Definitions of Foreign Direct Investment (FDI): a methodological note", BIS, julio, <https://bit.ly/2YpbS4N>.
- Duran Lima, José E., y V. Ventura-Dias (2003), "Comercio intrafirma: concepto, alcance y magnitud", *Serie Comercio Internacional*, nº 44, División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL, Santiago de Chile, <https://bit.ly/2K7sSDv>.
- Esteban, M., y M. Otero-Iglesias (2019), "La política europea frente al desafío chino", *Comentario Elcano*, nº 7/2019, 3/IV/2019, <https://bit.ly/2Q4VxvE>.
- European Commission (2018), "USA-China-EU plans for AI: where do we stand?", *Digital Transformation Monitor*, enero, <https://bit.ly/2lhDs9W>.
- European Commission (2018b), "WTO modernisation: Introduction to future EU proposals", Concept paper, 18/IX/2018, <https://bit.ly/2NqyVb2>.
- European Commission (2019), "2018 European semester: country reports", <https://bit.ly/2Gpp8aG>.
- European Parliament (2018), "Delivering on Europe: citizens' views on current and future EU action", *Eurobarometer Survey*, nº 89.2, septiembre, <https://bit.ly/2OzBOTc>.
- Feás, E. (2019), "Competencia y 'campeones' europeos", *Vozpópuli*, 13/II/2019, <https://bit.ly/2HsQXmR>.

- Fukuyama, F. (1992), *El fin de la Historia y el último hombre*, Ed. Planeta.
- Harrison, J., M. Barbu, L. Campling y F. Ebert (2018), "Labour Standards Provisions in EU Free Trade Agreements: reflections on the European Commission's Reform Agenda", *World Trade Review*, nº 1-23.
- Hidalgo, M.A. (2019), "La Unión Europea ante la Cuarta Revolución tecnológica", en Anchuelo et al. (2019).
- Lakner, C., y B. Milanovic (2015), "Global income distribution: from the fall of the Berlin Wall to the Great Recession", *The World Bank Economic Review*, vol. 30, nº 2, p. 203-232.
- Lamy, P. (2015), "Looking ahead: the new world of trade", Discurso Jan Tumlir en la Conferencia de ECIPE, marzo, <https://bit.ly/2vUO215>.
- Lejour, A., J. Möhlmann y M. Riet (2019), "Conduit country: the Netherlands in the spotlight", *CPB Policy Brief*, CPB Netherland Bureau for Economic Policy Analysis, <https://bit.ly/2JVx23V>.
- Maurer, A., y C. Degain (2010), "Globalization and trade flows: what you see is not what you get!", nº ERSD-2010-12, *WTO Staff Working Papers*, World Trade Organization (WTO), Economic Research and Statistics Division.
- McKinsey Global Institute (2017), "The new dynamics of financial globalization", <https://mck.co/2BOhFWf>.
- McKinsey Global Institute (2019), "Globalization in transition: the future of trade and value chains", <https://mck.co/2BEc6s9>.
- Moral-Benito, E. (2016), "Growing by learning: firm-level evidence on the size-productivity nexus", Documentos de Trabajo, nº 1613, Banco de España, <https://bit.ly/2MkPHq8>.
- OCDE (2013), "Interconnected economies benefiting from global value chains", OECD Synthesis Report, <https://bit.ly/2d13xwg>.
- OCDE (2018), "10 preguntas sobre BEPS", <https://bit.ly/30fPKYN>.
- Prasad, E., K. Rogoff, S.J. Wei y M. Ayhan Kose (2003), "Effects of financial globalization on developing countries: some empirical evidence", IMF *Occasional Paper*, nº 120, <https://bit.ly/2GsUiCX>.
- Rodrik, D. (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Peterson Institute for International Economics.

- Rodrik, D. (2017a), "What do trade agreements really do?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 23, n° 2, p. 73-90, <https://bit.ly/2H2J3Qp>.
- Rodrik, D. (2017b), *Straight Talk on Trade Ideas for a Sane World Economy*, Princeton University Press.
- Rodrik, D. (2018), "Populism and the economics of globalization", *Journal of International Business Policy*, vol. 1, n° 1-2, p. 12-33, <https://bit.ly/2sulFDf>.
- Seppälä, T., y M. Kenney (2013), *Where is the Value Created and Captured in Manufacturing Firms? Case Precision Machinery Product*, ETLA Brief, n° 9, <https://bit.ly/2NKL1s8>.
- Steinberg, F. (2007), *Cooperación y conflicto. Comercio internacional en la era de la globalización*, Editorial Akal, Madrid.
- UK Parliament (2019), "International Trade Committee oral evidence: UK investment policy, HC 998, 23 January 2019", <https://bit.ly/2KauYVN>.
- United States Trade Representative (2018), "2018 Report to Congress on China's WTO Compliance", febrero, <https://bit.ly/2Go3byo>.
- Xing, Y. (2019), "Global value chains and the missing exports of the United States", ADB Institute Working Papers, n° 791, noviembre, <https://bit.ly/2VD7JFi>.
- Xing, Y., y N. Detert (2010), "How the iPhone widens the United States trade deficit with the People's Republic of China", ADBI Working Paper Series, n° 257, diciembre, <https://bit.ly/2Zg6ONs>.

AGRADECIMIENTOS



AGRADECIMIENTOS

Los autores desean expresar su agradecimiento a todas las personas que han colaborado en la elaboración de este informe. En particular, desean dejar constancia de la valiosa contribución de los miembros del Grupo de Trabajo de Economía Internacional del Real Instituto Elcano, en el que se presentó y debatió un primer borrador del informe. Asimismo, agradecen los detallados comentarios al texto de Gabriel Siles-Brügge, Enrique Fanjul, José Luis Kaiser, Miguel Otero-Iglesias, Ignacio Molina y Salvador Llaudes.

Patronato

 <p>GOBIERNO DE ESPAÑA</p>	<p>MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN</p>	 <p>GOBIERNO DE ESPAÑA</p>	<p>MINISTERIO DE DEFENSA</p>
 <p>GOBIERNO DE ESPAÑA</p>	<p>MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA</p>	 <p>GOBIERNO DE ESPAÑA</p>	<p>MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE</p>



Consejo Asesor Empresarial



Entidades Colaboradoras





Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid (Spain)
www.realinstitutoelcano.org
www.blog.rielcano.org/en

