

54
ENERO
2024

LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA FRAGMENTACIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL: una mirada desde Barcelona

Patricia García-Durán Huet, profesora agregada de Organización Económica Internacional, Universitat de Barcelona; investigadora asociada, CIDOB

Marc Ibáñez Díaz, máster en Asuntos Globales, Yale University

El seminario «La Unión Europea ante la fragmentación del comercio internacional: una mirada desde Barcelona», organizado en colaboración con el Área Metropolitana de Barcelona y con el apoyo de la Cámara de Comercio de Barcelona, tuvo lugar el 13 de diciembre de 2023. Los expertos presentes aportaron claves sobre cómo la Unión Europea (UE) y Barcelona están respondiendo a la fragmentación del comercio internacional.

CIDOB
BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS



AMB

Àrea Metropolitana
de Barcelona

Antoni Segura, presidente de CIDOB, abrió el seminario poniendo sobre la mesa el hecho de que el orden liberal internacional se está dividiendo en dos bloques, uno alrededor de Estados Unidos y otro liderado por China. Estos bloques empiezan a observarse también en el sistema de comercio internacional, el cual, según el informe anual de 2023 de la OMC, está empezando a mostrar signos de fragmentación en la línea de dichos bloques. Desde el inicio de la guerra en Ucrania en 2022, el comercio entre «bloques hipotéticos» ha crecido entre un 4% y un 6% menos rápidamente que el que se lleva a cabo en su interior. La Unión Europea (UE), por tanto, se enfrenta, al este y al oeste, a actores que están minando el sistema normativo de comercio internacional. En este sentido, Oriol Illa, del Área Metropolitana de Barcelona, expuso que entender la respuesta de la UE a dicha situación internacional es crucial para poder tomar decisiones en materia de gestión pública en Barcelona, ya que la relación entre las dimensiones macro y micro es directa e importante.

El seminario de CIDOB contó con la intervención inicial de Ignacio García Bercero, director de la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea, quien explicó la respuesta de la UE a la fragmentación del comercio. A continuación, un panel de expertos profundizó sobre los temas subraya-

dos por el ponente. Este CIDOB briefings pretende ofrecer una recopilación de las ideas más importantes que se debatieron en el seminario. En general, los expertos coincidieron en resaltar que la UE está preparada para defenderse de acciones geoeconómicas ofensivas de terceros países, aunque esto implique reducir su objetivo de apertura comercial. Así, las inversiones chinas seguirán llegando a Barcelona, pero pueden verse reducidas en el ámbito tecnológico.

1. La respuesta de la UE

Ignacio García Bercero inició el seminario repasando la inestabilidad existente en la política internacional. Recordó que el objetivo de la UE es asegurarse autonomía estratégica al tiempo que limita al máximo la fragmentación del comercio internacional, aunque un cierto nivel de fragmentación es inevitable. Presentó, además, la Estrategia Europea de Seguridad Económica, que se basa en tres ejes: (1) promover la competitividad y mejorar la resiliencia de su mercado interior; (2) protegerse de coerciones económicas externas, y (3) afianzar alianzas con países con intereses comunes. La política comercial apoya la consecución de esta estrategia a través de sus tres líneas de trabajo: la agenda multilateral, la agenda bilateral y los instrumentos autónomos.

Respecto a la agenda multilateral, la UE sigue comprometida con el futuro de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Dicho organismo se encuentra en una encrucijada ante la que se plantean tres escenarios plausibles. En el primero se mantiene el *statu quo*, donde la OMC sigue conservando un papel marginal pero útil (marco que parece poco realista). El segundo escenario sugiere una mayor fragmentación del comercio internacional donde la organización tiene un papel aún más reducido. El último escenario plantea la reforma de la OMC, que aumentaría su relevancia en el comercio internacional. Dicha reforma debe hacer que la OMC contribuya a objetivos como la transición verde o el desarrollo sostenible, acuerde nuevas reglas en materia de servicios, comercio digital, subvenciones e inversiones, así como restaure el sistema de resolución de disputas. La UE trabaja para que la reforma se materialice; de hecho, el siguiente hito para profundizar en ella es la próxima conferencia ministerial que celebrará en febrero. Por otro lado, actualmente, China está más activa en la OMC que Estados Unidos, y cabe señalar que ha cedido para conseguir el acuerdo sobre subsidios pesqueros. Será más complicado, sin embargo, que ceda en elementos clave para su agenda como los subsidios industriales.

do el de control de subvenciones a las empresas extranjeras que operan en el mercado interior, o la reciprocidad en compras públicas. Respecto a los instrumentos de este primer grupo, es necesario asegurar una implementación eficaz y vigorosa. El segundo tipo son los instrumentos del Pacto Verde Europeo, como el mecanismo de ajuste de carbono (CBAM, por sus siglas en inglés), deforestación o diligencias debidas, que ayudan a Europa a conseguir sus objetivos de descarbonización, pero que, al mismo tiempo, afectan a nuestras relaciones con los países en vías de desarrollo de forma negativa. La ambición, sin duda, es reconciliar ambos objetivos, y una vía puede ser la facilitación del comercio. El último grupo comprende los instrumentos de seguridad económica que incluyen el control de inversiones extranjeras, exportaciones de doble uso y el instrumento anticoerción. A diferencia de los demás grupos de instrumentos, que requieren mejoras de implementación, los de seguridad económica precisan un mayor desarrollo normativo. Por ello, la Comisión propondrá en breve una herramienta de control de la inversión saliente (*outbound investment*). Por su parte, China parece más preocupada que Estados Unidos ante los instrumentos autónomos.

La política comercial de la UE ha evolucionado. Ahora no solo debe intentar preservar y dinamizar el multilateralismo comercial, así como profundizar en acuerdos bilaterales y regionales de libre comercio, sino que también tiene que proteger el medio ambiente y velar por la seguridad.

En cuanto a la agenda bilateral de la UE, a diferencia de Estados Unidos, sigue siendo la más ambiciosa del mundo. Así, recientemente, la Comisión ha cerrado acuerdos o modernizaciones con Nueva Zelanda, Kenia y Chile, y mantiene la voluntad de cerrar los acuerdos o las modernizaciones con el Mercosur y México, así como continuar las negociaciones con India, Indonesia y otros miembros de la ASEAN. Con todo, la aproximación de la UE a las negociaciones bilaterales debe flexibilizarse. Así, en vez de negociar solo acuerdos globales, es necesario pensar en otras formas de libre cambio más específicas y flexibles, como pueden ser el acuerdo de inversiones con Angola o el de comercio digital con Japón. Además, hay que ver cómo la política comercial puede interactuar con otras políticas como la de desarrollo o de cooperación reglamentaria. Para sus acuerdos comerciales, la UE piensa en clave de cadenas de valor para promover su diversificación garantizando la seguridad de suministro, y no debe limitarse solo a países afines.

Por último, la UE cuenta con instrumentos autónomos, que se pueden clasificar en tres tipos. En primer lugar, los instrumentos clásicos de *level playing field* comprenden el de *antidumping* o el antisubsidios, a los que se han añadi-

do. Para el ponente, la política comercial de la UE ha evolucionado. Ahora no solo debe intentar preservar y dinamizar el multilateralismo comercial, así como profundizar en acuerdos bilaterales y regionales de libre comercio, sino que también tiene que proteger el medio ambiente y velar por la seguridad (por ejemplo, a través del *de-risking* o menor dependencia de un solo proveedor en productos de riesgo para ciertos sectores como los minerales fundamentales necesarios en las nuevas tecnologías).

2. ¿Es esta la mejor respuesta?

Oscar Guinea, economista senior del European Centre for International Political Economy (ECIPE), abrió el panel criticando el desequilibrio de los últimos años en política comercial. Recientemente, en su opinión, se ha dado mucho más peso a las acciones defensivas (nuevos instrumentos) que a las ofensivas (nuevos acuerdos de zona de libre cambio), lo que ha afectado negativamente al comercio. Para conseguir los objetivos de la UE, ser punteros en tecnología, descarbonización, y al mismo tiempo ser estratégicamente autónomos, hay que aumentar el acceso a mercados y ampliar la resiliencia, algo que requiere más

acuerdos comerciales ambiciosos que reduzcan el coste de los intercambios.

Jerónimo Maillo, catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad CEU San Pablo, expuso algunas ideas sobre el nuevo instrumento de control de inversiones salientes que propondrá la Comisión Europea en 2024. El principal objetivo de dicho instrumento es la seguridad nacional, ya que trata de evitar que tecnologías clave acaben en manos rivales. En la UE, este ámbito es de competencia estatal y, por tanto, cabe esperar un instrumento marco, como en el caso de la revisión de las inversiones entrantes, que limite su rol a la coordinación. Sobre su alcance, posiblemente en un principio solo afecte a inversiones de tipo directo y en ciertos ámbitos tecnológicos. Algunos países, como Alemania, ya están preparando instrumentos nacionales de esta clase, lo que requiere una rápida acción comunitaria. Para el ponente, los instrumentos autónomos, este incluido, podrían aumentar el poder de negociación de la UE ante China; aunque esto, matizó Oscar Guinea, solo sería posible si las medidas fuesen discrecionales en vez de automáticas.

ciertos productos chinos, en vez de *de-risking* se produce triangulación. Por ejemplo, si bien el comercio de ciertos productos entre Estados Unidos y China ha disminuido, el del primero con Vietnam en esos mismos productos se ha duplicado, y el comercio entre China y Vietnam ha aumentado un 40%. Esto parece indicar que empresas chinas se deslocalizan a Vietnam para seguir exportando a Estados Unidos; así que, más que *de-risking*, parece que se está consiguiendo la desviación de los flujos de comercio, algo que puede hacer que las cadenas de valor se vuelvan más opacas. A corto plazo, no hay alternativa a China en torno a especialización regional, aunque estamos asistiendo a un replanteamiento de las cadenas de valor del que no sabemos la magnitud. Parafraseando a Deng Xiaoping, podríamos estar ante «una globalización con características chinas».

El último ponente del panel, Josep Maria Gomes, *international business developer* de la Cámara de Comercio de Barcelona, habló del continuado atractivo de Barcelona para los inversores, especialmente los chinos. De esta forma, se ha producido un incremento del interés de las empresas chinas por invertir en Barcelona a través de

El Global Gateway pretende cambiar la relación de la UE con los países en desarrollo, afrontando conjuntamente la triple transición climática, demográfica y digital. Respecto a Barcelona, esta herramienta puede ayudar a fomentar la internacionalización de empresas locales.

Olga Baus Gibert, jefa de unidad adjunta en la Dirección General «Alianzas Internacionales» de la Comisión Europea, presentó el Global Gateway, que pretende cambiar la relación de la UE con los países en desarrollo afrontando conjuntamente la triple transición climática, demográfica y digital. En Latinoamérica y el Caribe se realizará, por ejemplo, con una agenda de inversiones con claros objetivos de política pública. Estos proyectos se llevan a cabo en formato Equipo Europa, que incluye no solo a las instituciones y los estados miembros de la UE, sino también bancos de desarrollo (incluyendo el Banco Europeo de Inversiones) y empresas. La estrategia Global Gateway puede ayudar a la industria europea a exportar al tiempo que favorece la limitación del impacto de los instrumentos autónomos en países terceros. China, por ejemplo, se ha visto amenazada por el Global Gateway ya que presionó, sin éxito, a países latinoamericanos para que no firmaran una alianza digital con la UE en el marco de dicha estrategia.

Luís Pinheiro, economista sénior de CaixaBank Research, continuó con una presentación del fenómeno del *de-risking*, y añadió que, a menudo, cuando los países desarrollados intentan disminuir su dependencia respecto

la creación de establecimientos y de redes comerciales propias. Además, dichas empresas empiezan a querer vender con su marca en lugar de hacerlo como marcas blancas. Por otro lado, empresarios barceloneses han intentado diversificar sus proveedores buscando alternativas en India, pero han descubierto que los principales suministradores de India son chinos, convirtiendo la diversificación en fútil.

Ignacio García Bercero quiso cerrar la ronda de intervenciones enfatizando que, si bien es cierto que la balanza parece haberse desequilibrado a favor de los instrumentos de defensa comercial, no ha sido así a nivel del trabajo y esfuerzo en la Comisión. Cerrar un acuerdo de libre comercio es un proceso largo y difícil, igual que lo es la reforma de la OMC. Además, puntualizó que, en materia de seguridad económica, la UE solo puede avanzar en mayor y mejor coordinación y con mucha precaución pues este es un tema de competencia nacional. Respecto al *de-risking*, finalizó, se va a poder conseguir una diversificación de las cadenas de valor de China, pero solo a medio plazo, y únicamente tendrá sentido si se centra en una minoría de productos relacionados con defensa y tecnología.

3. Conclusión

El seminario dejó claro que, aunque la UE se ha estado preparando para defenderse de acciones geoeconómicas ofensivas, su objetivo sigue siendo un comercio basado en reglas comunes, centrado en la OMC. Así, lo que está haciendo es impedir cualquier intento de terceros países de quedarse con su tecnología, ya sea invirtiendo en la propia UE o atrayendo inversiones de las empresas europeas.

La Unión no quiere depender en ciertos productos estratégicos de países que ofrezcan bajas garantías de suministro y, además, desea tener buenas relaciones con los países en vías de desarrollo. El Global Gateway aparece como una herramienta que puede ayudar a conseguir ambos objetivos y puede además fomentar la internacionalización de empresas barcelonesas.

Barcelona va a seguir recibiendo inversión china y solo habrá problemas si dicha inversión quiere hacerse en empresas tecnológicas.