

Ignacio García Bercero e Iciar Chávarri Ureta

Dirección General de Comercio, Comisión Europea

* *Las opiniones vertidas en este artículo son personales y no representan a la Comisión Europea, donde ambos autores trabajan.*

El comercio es parte fundamental de la economía de la Unión Europea (UE). Fiel reflejo de ello es que la Unión tenga entre sus objetivos, enumerados en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, el de contribuir a un comercio libre y justo, y también al desarrollo sostenible europeo y global.

Durante las últimas décadas, la Unión Europea ha sido una de las principales beneficiarias de una economía mundial interconectada, en la que el comercio internacional de bienes y servicios representa el 43% de nuestro producto interior bruto (PIB), mientras que el valor de la inversión extranjera directa en la Unión Europea corresponde al 40 % del PIB. El comercio es también fundamental para el empleo en la Unión Europea. Antes de la crisis de la COVID-19, 36 millones de empleos dependían directa o indirectamente de las exportaciones al resto del mundo, y otros 16, de la inversión extranjera.

La política comercial es una de las competencias exclusivas de la UE y se encuentra en constante evolución en función de las prioridades de la misma, y de modo particular de los principios y objetivos de su acción exterior, en cuyo contexto se enmarca.

El objetivo de este artículo es analizar las razones por las cuales la Comisión Europea ha considerado que es necesario llevar a cabo una revisión estratégica de su política comercial. Antes de proceder a ese análisis, empezaremos por repasar brevemente la evolución de la política comercial de la Unión Europea en los últimos 15 años.

1. Evolución de la política comercial de la UE

Desde la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995 y hasta el año 2006, la política comercial de la Unión Europea estaba centrada en gran medida en las negociaciones multilaterales. La UE fue la principal impulsora de la llamada *Ronda de Doha*, que tenía como objetivo concluir, mediante un acuerdo global, las negociaciones multilaterales iniciadas en 2001. Sin embargo, y después de que la

La política comercial europea se encuentra en un punto de inflexión.

celebración de la reunión ministerial de la OMC en Hong Kong de diciembre de 2005 alcanzara únicamente unos resultados muy modestos, en octubre de 2006 la Comunicación de la Comisión Europea «Una Europa global» inauguró una nueva fase en la que se proponía combinar las negociaciones de la Ronda de Doha con las negociaciones de acuerdos bilaterales más ambiciosos. En un primer momento, la prioridad se concentró en las economías emergentes de Asia, comenzando negociaciones con Corea, países de ASEAN e India.

El objetivo de este nuevo enfoque era reforzar la competitividad europea y aprovechar las oportunidades creadas por la transición hacia una economía más globalizada, de modo particular mediante la apertura e integración con los mercados más dinámicos del mundo. La nueva estrategia abordaba también los nuevos temas de la agenda comercial, más allá de los derechos de aduana: servicios e inversiones, derechos de propiedad intelectual, obstáculos reglamentarios al comercio, acceso a las materias primas, políticas de competencia, y desarrollo sostenible. Con la crisis definitiva de las negociaciones multilaterales en 2008, la Unión Europea, como la gran mayoría de países, concentró su esfuerzo negociador de forma prioritaria en los acuerdos bilaterales de libre comercio, incluyendo el lanzamiento de negociaciones con grandes socios comerciales como los Estados Unidos, Canadá y Japón.

En abril de 2015, respondiendo en gran medida al debate que se generó en torno a la negociación con Estados Unidos y, en concreto, a un cuestionamiento social sobre los beneficios del comercio internacional, la Comisión Europea adoptó la Comunicación «Comercio para todos». En ella se proponía una política comercial más eficaz, más responsable, y más transparente, en la que se abordasen no solo cuestiones que afectan a la economía, sino también la utilización de los acuerdos comerciales como palancas para promover los valores europeos como el desarrollo sostenible, los derechos humanos o la promoción del comercio justo y ético. La llegada al poder de la Administración Trump supuso la suspensión de las negociaciones con Estados Unidos —que ya habían entrado en crisis con la Administración Obama—. Se concluyeron, sin embargo, con éxito las negociaciones con Canadá, Japón, Singapur, Vietnam, México y el Mercosur (estos dos últimos aún pendientes de ratificación).

A pesar de sus éxitos indudables, la política comercial europea se encuentra en un punto de inflexión. El comercio está cada vez más expuesto a la volatilidad de las relaciones internacionales, a las tensiones entre las principales economías mundiales, al incremento del unilateralismo y el nacionalismo económico, a una mayor participación del estado en la economía o al uso de la política comercial como instrumento para alcanzar objetivos económicos o geopolíticos. Como se argumenta posteriormente, todos ellos son factores que han dado lugar al debilitamiento de las estructuras de la gobernanza mundial en términos generales, y del sistema comercial multilateral basado en normas, en particular.

En este contexto, la Unión Europea inició, el 16 de junio de 2020, un proceso de revisión de su política comercial y de inversión para definir nuevas orientaciones estratégicas que respondan al nuevo contexto económico y geopolítico.

Esta revisión se rige por dos objetivos principales: el primero de ellos es evaluar cómo puede contribuir la política comercial a una recuperación socioeconómica rápida y sostenible, reforzando la competitividad en el contexto post-COVID-19, y abordando los desafíos a los que se enfrentará la Unión Europea. El segundo objetivo es definir cómo puede contribuir la política comercial a la construcción de una Unión más fuerte, basada en un modelo de «autonomía estratégica abierta», que se beneficie de la apertura para nuestras empresas, trabajadores y consumidores, a la vez que les protege de prácticas desleales y fortalece nuestra resiliencia, de modo que la UE esté mejor preparada para afrontar los retos futuros.

Este proceso, que incluye una consulta pública, culminará con la adopción de una Comunicación, a principios de 2021, en la que se fije el rumbo de la política comercial y de inversión de la Unión Europea para la próxima década.

El impacto económico de la pandemia acentúa las tendencias vinculadas a las transformaciones económicas y del contexto geopolítico.

2. El nuevo contexto económico y geopolítico

La revisión de la política comercial de la Unión Europea se sitúa por tanto en el marco de cambios profundos en el contexto económico y geopolítico, que exigen una adaptación tanto de sus políticas internas como de sus políticas externas.

Para entender las razones de estos cambios es necesario ir más allá de la política comercial y considerar cambios estructurales de la economía mundial con importantes repercusiones geopolíticas. Entre el 2000 y el 2017, la tasa de participación de China en las exportaciones globales aumentó del 3,9% al 12,8%. China se ha convertido en la segunda economía mundial y cada vez tiene un mayor peso en las tecnologías punta y en las instituciones internacionales. Esta evolución se ha visto acompañada de un aumento del papel del estado en la economía china, lo que genera distorsiones en la competencia no solo en el mercado chino sino también globalmente. Si en un inicio el conflicto entre los Estados Unidos y China se planteó en términos comerciales, la tendencia ha ido en la dirección de un conflicto geopolítico con una importante dimensión económica basada en la rivalidad tecnológica.

Este conflicto ha tenido un impacto profundo en el sistema multilateral de comercio. De hecho, dicho conflicto se ha gestionado esencialmente al margen de las reglas de la OMC e incluye la aplicación de aranceles discriminatorios, así como de compromisos de compra que pueden tener un impacto negativo en países terceros. Por lo demás, el unilateralismo americano no se ha limitado a sus relaciones con China, sino que ha implicado igualmente un aumento de las tensiones comerciales con la Unión Europea y otros socios comerciales.

Junto con el aumento de las tensiones comerciales, la economía mundial también se ve afectada por cambios estructurales, que impactan de forma profunda en las relaciones económicas internacionales. La digitalización de la economía crea nuevas oportunidades para el comercio de servicios, pero también resulta en modificaciones de las ventajas comparativas y en una reestructuración de las cadenas de valor globales. Igualmente, la economía digital plantea nuevos desafíos

La apertura al comercio internacional es compatible con una mejora de la capacidad de respuesta autónoma para defender los intereses de la UE.

para las políticas reglamentarias, fiscales y de competencia, para las cuales no existen reglas internacionales suficientes que permitan limitar los conflictos.

De aún más amplio calado es la necesidad de introducir cambios profundos en el modelo económico para hacer frente a la crisis climática y para alcanzar el objetivo de la neutralidad climática en 2050.

A estos cambios estructurales se une la profunda crisis que atraviesa el sistema multilateral de reglas, sin duda la más aguda desde la creación de la OMC en 1995. Desde la suspensión *de facto* de la Ronda de Doha en 2008, la función de negociación de la OMC está esencialmente paralizada, lo que ha impedido modernizar las reglas internacionales para tener en cuenta las nuevas realidades de la economía mundial o las distorsiones vinculadas al capitalismo de estado. La decisión de la Administración Trump de bloquear el nombramiento de miembros del Órgano de Apelación ha hecho igualmente entrar en crisis el sistema de resolución de disputas, cuya legitimidad era hasta entonces aceptada por todos los miembros de la OMC.¹ A medio plazo, el riesgo es que los países decidan que, en ausencia de un mecanismo eficaz de resolución de disputas, las normas acordadas multilateralmente pueden ser ignoradas. La estabilidad que proporciona la OMC es fundamental para el crecimiento de la economía europea, y los costes de un colapso del sistema multilateral serían extremadamente perjudiciales.

El impacto económico de la pandemia acentúa las tendencias vinculadas a las transformaciones económicas y del contexto geopolítico. Aun cuando todavía existe incertidumbre sobre la duración de la pandemia, todos los indicadores apuntan a una recesión mucho más profunda que la del 2008 con altos niveles de desempleo, un aumento de la deuda pública y una mayor intervención del estado en la gestión de la economía. El impacto puede ser particularmente negativo para los países vulnerables de nivel de renta bajo, muchos de los cuales se encuentran en las proximidades geográficas de Europa. Si bien la crisis económica global pudiera ser una oportunidad para reforzar la cooperación internacional, la reacción inmediata ha sido acentuar las tendencias al repliegue económico y al aumento de tensiones vinculadas a la intervención estatal en apoyo de las empresas nacionales. El sentimiento de vulnerabilidad debido a las dificultades de suministro de productos médicos esenciales también ha abierto un debate sobre las cadenas de abastecimiento globales, incluyendo llamadas a una relocalización de la producción.

Un elemento adicional de incertidumbre es cuál será la evolución del conflicto geopolítico entre los Estados Unidos y China. A corto plazo, el impacto de la pandemia ha supuesto una intensificación del conflicto entre las dos potencias, al menos a nivel de retórica. Habrá que ver si se podrá, a través de un esfuerzo colectivo, reconducir las tensiones comerciales hacia una reforma de las reglas de comercio internacional que permita tratar de forma más eficaz los impactos externos negativos del intervencionismo estatal. Es posible, no obstante, que veamos un escenario más negativo en el que una intensificación del conflicto conduzca a una desconexión entre las dos economías y la fragmentación

1. Aun cuando los Estados Unidos habían sido desde hace tiempo críticos con decisiones del Órgano de Apelación, nunca antes habían puesto en cuestión la necesidad de acatar sus decisiones o decidido reactivar las acciones unilaterales basadas en la sección 301 de la legislación americana.

de la economía mundial en zonas de influencia. Existen, por supuesto, distintas variaciones de escenarios intermedios, que incluyen una mejor cooperación entre Estados Unidos y sus aliados para hacer frente a las prácticas desleales chinas, al mismo tiempo que se mantienen esferas de cooperación y la oferta de negociar reglas en el marco de la OMC.

La Unión Europea tendrá que definir de manera autónoma su propio papel en el conflicto entre los Estados Unidos y China. No se trata en modo alguno de ser equidistantes, puesto que la relación transatlántica se basa en valores e intereses comunes que van más allá de las políticas de una u otra administración. De hecho, la Unión Europea coincide en buena parte con las críticas americanas a las políticas comerciales e industriales chinas. Por otro lado, el cambio de administración en Estados Unidos mejora las perspectivas de establecer una cooperación reforzada en apoyo de la reforma del sistema multilateral.

La revisión de la política comercial europea debería conducir a una mayor integración y coherencia entre la política comercial, la política industrial y otras políticas reglamentarias.

3. La contribución de la política comercial a la recuperación económica y al refuerzo del papel geopolítico de la Unión Europea

La política comercial es uno de los instrumentos con los que cuenta la Unión Europea para ejercer influencia sobre la economía global, a través de su participación en organismos multilaterales, su amplio abanico de más de cuarenta acuerdos de libre comercio o el impacto global de sus políticas reglamentarias. Las decisiones que adopte la UE tendrán, por tanto, un impacto importante en la contribución que la política comercial pueda tener en la recuperación de la economía mundial, así como en la capacidad de la Unión Europea de influir en el escenario geopolítico global.

La política comercial de la Unión Europea tendrá que contar con los instrumentos necesarios para navegar en estas aguas turbulentas y defender sus intereses de manera autónoma a la vez que refuerza su resiliencia y se siguen cosechando los beneficios de la apertura comercial. Ello no significa que la Unión Europea deba centrarse en sí misma o adoptar políticas proteccionistas. La apertura al comercio internacional es compatible con una mejora de la capacidad de respuesta autónoma para defender los intereses de la UE. Esto es lo que busca el modelo de Autonomía Estratégica Abierta: favorecer la capacidad de la Unión de desarrollar alianzas y liderar la reforma del sistema multilateral en una dirección que combine la apertura y la sostenibilidad y que privilegie a las reglas frente a la acción unilateral. Las acciones de la Unión Europea deberían, en todo caso, ser conformes con sus obligaciones internacionales y con los objetivos que preconiza en materia de cooperación internacional.

Una política de apertura al exterior es esencial si Europa aspira a liderar la transición climática. Será necesario encontrar un buen equilibrio entre la capacidad de la Unión Europea de asegurar que el acceso a su mercado contribuye a la reducción global de las emisiones de carbono y la importancia de mantener un ambiente de cooperación internacional en que la Unión actúe de forma coordinada con una amplia coalición de países.

La reforma de la OMC será la prioridad central de la política comercial de la Unión Europea.

La nueva orientación estratégica de la política comercial buscará apoyar dicha transición a través de nuevas iniciativas en la OMC, la utilización de los acuerdos bilaterales como instrumento para fortalecer nuestra diplomacia en materia de clima, asegurando que nuevos instrumentos autónomos, como el mecanismo de ajuste de carbono en frontera, sean compatibles con las normas multilaterales.

El papel más activo de las políticas industriales también representa un importante desafío para la política comercial. Una vez más se trata de encontrar un equilibrio entre la promoción de una industria europea competitiva y la introducción de reglamentaciones eficaces en materia digital o medioambiental, a la vez que se asegura el respeto de las normas del comercio internacional y la coherencia con los objetivos europeos de reforzar las normas internacionales en materia digital o las disciplinas relativas a subvenciones.

La Unión Europea ha reforzado sus instrumentos autónomos para asegurar que existan unas condiciones equitativas de competencia. Junto con los instrumentos tradicionales de defensa comercial (*antidumping*, anti-subvenciones) se prepara un nuevo instrumento que permita responder al impacto de las subvenciones de países terceros en el mercado interior. Asegurar que existan condiciones equitativas de competencia no puede, sin embargo, limitarse a la defensa del mercado interior, sino que tiene que proyectarse también a los mercados de exportación, donde se sitúa la gran baza de crecimiento para la economía europea. De ahí la importancia de negociaciones internacionales para reforzar las disciplinas en materia de subvenciones. Este será sin duda uno de los temas más difíciles en la agenda de reforma de la OMC.

La revisión de la política comercial europea debería, por lo tanto, conducir a una mayor integración y coherencia entre la política comercial, la política industrial y otras políticas reglamentarias. Al mismo tiempo, la capacidad de la Unión de ejercer una influencia normativa va a depender en buena medida de asegurarse que la dimensión externa se vea suficientemente integrada en dichas políticas reglamentarias. Para hacer frente a los desafíos normativos de la economía digital y de la transición climática, la Unión no puede limitarse a esperar pasivamente el impacto del llamado «Efecto Bruselas». Es necesario desarrollar una política más activa de cooperación reglamentaria, a la que la política comercial debería dar su apoyo. Esto debería implicar tanto una mejor cooperación con Estados Unidos en temas reglamentarios como un reforzamiento de dicha cooperación con los países de Asia, que constituyen el principal polo de crecimiento de la economía mundial.

Junto con una mayor coherencia interna, la política comercial también debería articularse mejor con otras políticas externas en apoyo de los objetivos geopolíticos de la Unión. La capacidad de la UE de liderar y ejercer influencia dependerá de su aptitud para adoptar iniciativas multilaterales creíbles, establecer alianzas y apoyar sus iniciativas con el peso diplomático conjunto —y los recursos— de la Unión y sus estados miembros.

La reforma de la OMC será la prioridad central de la política comercial de la Unión Europea. Uno de los grandes ejes de la reforma deberá ser cómo contribuir a alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible,

así como asegurar la modernización de las reglas y condiciones más equilibradas de competencia. La Conferencia Ministerial de la OMC en 2021 debería permitir realizar unos primeros avances en el proceso de reforma y definir un programa a medio plazo que refuerce la legitimidad y la eficacia del sistema multilateral de reglas.

La otra gran prioridad geopolítica será el apoyo de la Unión Europea a la estabilidad y el desarrollo sostenible en África y los países de la vecindad. Para asegurar estos objetivos será necesario asegurar una mejor integración y coherencia de las políticas europeas en materia comercial y de cooperación, así como de las políticas reglamentarias. La política comercial deberá contribuir a favorecer las inversiones sostenibles en África y a apoyar el proceso de integración de nuestro continente vecino. Ello requerirá un mayor diálogo político entre la Unión Europea y la Unión Africana incluido en lo que se refiere a la reforma de la OMC y el apoyo al Acuerdo Africano de Libre Comercio. Al mismo tiempo habrá que ver como facilitar la integración de los países de la vecindad en un espacio reglamentario común. En efecto, si bien los países vecinos a menudo toman la normativa europea como punto de referencia, la influencia reglamentaria de la Unión debería también ofrecer una cooperación y diálogo más estrechos con los países vecinos.

Las prioridades de la política comercial coinciden, por lo tanto, con las prioridades geopolíticas de la acción exterior de la Unión relativas al multilateralismo y a la estabilidad en nuestra área geográfica más próxima. En este sentido, la revisión de la política comercial cierra un ciclo centrado en la negociación de acuerdos preferenciales para dedicarse más en la acción multilateral y la implementación de los acuerdos existentes. Todo ello sin olvidar la importancia de concluir las negociaciones ya abiertas y asegurar la ratificación de los acuerdos ya concluidos.

Conclusiones

La revisión de la política comercial de la Unión debería conducir a la adopción, a principios de 2021, de un nuevo documento estratégico que defina las orientaciones de la política comercial en el nuevo contexto económico y político. Junto con las orientaciones inmediatas que permitan contribuir a la recuperación económica, se tratará igualmente de definir una orientación a medio plazo que resulte en la identificación de prioridades estratégicas.

A la hora de escribir este artículo la consulta pública sobre la revisión de la estrategia comercial está aún abierta, y es por tanto prematuro identificar las prioridades políticas a seguir, que serán, en cualquier caso, el objeto de un debate con los estados miembros y el Parlamento Europeo. Con este artículo hemos pretendido contribuir al debate señalando las razones por las que pensamos que la revisión de la política comercial deberá tener un carácter estratégico y ofrecer orientaciones que vayan más allá del corto plazo. En realidad, temas como la reforma de la OMC, la transición climática o digital, la mejor incorporación de África a las cadenas globales y regionales de valor o el posicionamiento estratégico de la Unión Europea en el conflicto Estados Unidos – China requieren un esfuerzo continuado que va más allá del mandato actual de la Comisión Europea.

La otra gran prioridad geopolítica será el apoyo de la Unión Europea a la estabilidad y el desarrollo sostenible en África y los países de la vecindad.

Referencias bibliográficas

Comisión Europea. Comunicación «Una Europa global», COM (2005) 567, de 6 de diciembre de 2006, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:r11022&from=EN>.

Comisión Europea. Comunicación «Comercio para todos: hacia una política de comercio e inversión más responsable», COM (2015)457, de 14 de octubre de 2015, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154134.pdf.

Comisión Europea. Nota de consulta: «Una política comercial renovada para una Europa más fuerte», 16 de junio de 2020, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc_158867.pdf.

García Bercero, Ignacio. «What do we need a World Trade Organization for: the crisis of the rule based trading system and WTO reform», *Bertelsmann*, junio de 2020.

Guinea, Oscar y Forsthuber, Florian. «Globalization comes to the rescue: how dependency makes us more resilient», *ECIPE occasional papers*, junio de 2020.

Meunier, Sophie y Kalypso Nicolaidis. «The geopoliticization of European Trade and Investment policy», *Journal of Common Market Studies*, 2019.

García Bercero, Ignacio y Kalypso Nicolaidis. «Brussels Calling: Power paradoxes and the trade/regulation nexus» [pendiente de publicación].