

31
OCTUBRE
2021

COMERCIO INTERNACIONAL Y ESTRATEGIAS DE RESILIENCIA ECONÓMICA: una mirada desde Barcelona

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

Marc Ibáñez Díaz, Máster en Asuntos Globales, Universidad de Yale; asistente de investigación del CIDOB

El seminario «Comercio internacional y estrategias de resiliencia económica: una mirada desde Barcelona», organizado en colaboración con el Área Metropolitana de Barcelona, tuvo lugar, en formato híbrido, el 17 de septiembre de 2021. Los expertos presentes aportaron claves sobre cómo asegurar la resiliencia económica de Barcelona.

Barcelona, y su área metropolitana, como nódulo económico integrado en las cadenas de valor tanto globales como europeas, se enfrenta a un contexto internacional incierto. La pandemia de la COVID-19 ha complicado una situación económica mundial en la que los diferentes agentes económicos ya estaban posicionándose ante la digitalización de las economías. **La tensión también afecta a las grandes potencias económicas**; la creciente competición entre China y Estados Unidos se ha plasmado en una guerra comercial y ha bloqueado el funcionamiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Lidiar con este contexto caracterizado por la incertidumbre requiere identificar cuáles son los escenarios de futuro más probables en el ámbito del comercio internacional. Como expuso **Oriol Illa**, director del Área de Internacional y Cooperación del Área Metropolitana de Barcelona (AMB), hace falta un esfuerzo de prospectiva para conseguir que Barcelona sea capaz de adaptarse y salir fortalecida ante los retos actuales.

El seminario se inició con una ponencia sobre el estado actual del comercio internacional a cargo de **Gary Hor-**

lick. El profesor de Yale hizo una llamada a la cooperación arguyendo que, al igual que después de la segunda guerra mundial, las potencias comerciales se enfrentan a lo que en teoría de juegos se denomina el «dilema del prisionero». En tal situación, si una potencia toma medidas unilaterales de proteccionismo y las otras no lo hacen, la primera sale ganando (como lo estaría haciendo China, por ejemplo, con la discriminación hacia empresas extranjeras). Sin embargo, si todas las potencias toman dichas medidas, todas salen perdiendo (como en la guerra comercial Estados Unidos – China). La única forma de asegurar que todas ganen es cooperando (por ejemplo, acordando la reforma de la OMC).

Los expertos de las dos mesas redondas en las que se estructuró el resto del seminario secundaron esta llamada a la cooperación, dejando claro que el mejor escenario de futuro es aquel en que se llega a acuerdos sobre normas comunes que regulan el comercio internacional y preservan la apertura comercial. El primer debate, moderado por Patricia García-Durán, versó en torno a cómo las estrategias de resiliencia afectan al comercio internacional, y contó con la participación de representantes de diferentes organismos internacionales. La segunda mesa, moderada

por Marc Ibáñez, y en la que participaron representantes de diversos organismos europeos, se centró en la estrategia de la Unión Europea (UE) en el ámbito comercial.

Estrategias de resiliencia y comercio internacional

Conductas unilaterales como las desarrolladas por Estados Unidos en los últimos años han empezado a resquebrajar el sistema de comercio internacional, incluyendo el funcionamiento de la OMC. Además, las políticas públicas para desarrollar resiliencia buscan garantizar las capacidades de fabricación (por ejemplo, a través de subvenciones) y/o el acceso a activos necesarios para las industrias estratégicas nacionales (por ejemplo, los semiconductores de la tecnología digital), por lo que la línea entre resiliencia y proteccionismo puede ser muy fina. El mensaje de la primera parte del seminario, sin embargo, es que la única forma de asegurar resiliencia es asegurando el comercio internacional y, para ello, hacen falta normas comunes y apertura comercial.

La única forma de asegurar resiliencia es asegurando el comercio internacional y, para ello, hacen falta normas comunes y apertura comercial.

Anabel González, directora general adjunta de la OMC, presentó el comercio internacional (y las cadenas globales de valor) como fuente de fortaleza, aunque reconoció que las enfermedades, como la peste negra, normalmente se transmiten, en parte, por las rutas comerciales. Durante la pandemia de la COVID-19, el comercio de material médico ha crecido un 16% y las cadenas de valor globales han permitido mantener el abastecimiento de todo tipo de suministros en los mercados nacionales. Para ella, apertura comercial y resiliencia económica se apoyan mutuamente, pero hay que asegurar mayor transparencia en las medidas que toman los diferentes gobiernos, y diversificación. Esta última debe de ser entendida no solo como una multiplicidad de proveedores y países colaboradores, sino también de rutas comerciales, destinos y participantes en el sistema comercial. Incluir a colectivos infrarrepresentados como las pequeñas y medianas empresas o las mujeres puede ser una fuente de resiliencia.

Sumándose a estas palabras, la siguiente ponente, **Silvia Sorescu**, analista del Departamento de Comercio y Agricultura de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), añadió que el desarrollo de las cadenas globales de valor alcanzó su punto álgido en 2012. Desde entonces, dicho desarrollo se ha frenado, y hasta retrocedido, sobre todo con las medidas proteccionistas que se han venido dando desde 2015. Así, considera que, para conseguir resiliencia económica, los estados deben asegurar la fortaleza de las cadenas de valor mediante inversiones en infraestructuras, digitalización y

facilitación del comercio en las fronteras. Dicha facilitación incluye la reducción y estandarización de los trámites burocráticos requeridos en la frontera; esto, junto con mejores infraestructuras logísticas y digitalización, reduce el tiempo de despacho y hace más rápido el tránsito de los bienes. La ponente también destacó la importancia de la transparencia: durante la pandemia, los mercados primarios han permanecido estables gracias al sistema de información de los mercados agrícolas, mantenido por varios organismos internacionales. Conseguir esa misma transparencia en otros sectores y cadenas de valor, permitiría incrementar la previsibilidad, así como evaluar correctamente las capacidades de producción. Esa transparencia también permitiría a empresas y gobiernos someter a las cadenas de valor a pruebas de estrés.

Tanto **Fabrizio Operti**, gerente del Sector de Integración y Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como **Elisa Carbonell**, directora general de Internacionalización de la Empresa del Instituto de Comercio Exterior de España (ICEX), explicaron que, también desde la perspec-

tiva de las empresas, resiliencia y mercados abiertos no son opuestos, sino que, al contrario, se refuerzan. Las empresas ya están buscando asegurar que sus cadenas de provisión sean resilientes, y recurren, sobre todo, a la diversificación de los suministros, incluyendo, en algunos casos, reafirmar la cercanía (estrategias de regionalización de la producción - *nearshoring*, y de relocalización - *reshoring*) tanto para evadirse de tensiones geopolíticas como para asegurar el aprovisionamiento. Según Carbonell, la diversificación también es una estrategia para las empresas exportadoras. Éstas deben competir no solo en precio sino también en calidad e intangibles como marca o estándares, pues estos crean más resiliencia al no verse tan afectados por restricciones comerciales. Por su parte, Operti defendió que los gobiernos deben ofrecer a las empresas el marco adecuado para operar. Por esta razón, el BID trabaja sobre los ejes de las tres *íes*. La primera es inversión en la promoción de exportaciones y recepción de inversión extranjera directa. La segunda es la construcción de infraestructuras (tanto físicas como digitales) para comerciar más ágilmente. La última es la integración económica en la región, eliminando aranceles y profundizando en la facilitación del comercio. Según sus datos, la inversión pública en estas políticas está más que compensada por su elevado retorno económico.

Uno de los temas candentes del debate fue el alto precio del transporte: en menos de un año los fletes navales han más que triplicado su coste. Esta circunstancia está llevando a muchas empresas a tener problemas tanto para exportar como para importar, creando cuellos de botella en

las cadenas de valor y encareciendo los productos. Tanto **Anabel González** como **Silvia Sorescu** consideraron al respecto que se trata de un problema transitorio debido a los cierres provocados por la COVID-19 (especialmente en puertos de China), así como al aumento de la demanda de bienes causada por la recuperación económica de Occidente. Sin embargo, estuvieron de acuerdo en que hay que trabajar para mejorar la competencia en el sector del transporte.

Finalmente, otro tema que también se debatió en la mesa fue la relación entre la resiliencia de las cadenas de valor y la oferta de capital humano. Varios empresarios expresaron su dificultad para atraer talento a todos los niveles, desde trabajadores con formación profesional hasta trabajadores con un grado universitario. Un elemento imprescindible para el correcto funcionamiento del tejido productivo es asegurar que dispone del capital humano necesario. **Anabel González** abogó por mayores flujos de personas y puso como referencia la libertad de movimiento de trabajadores dentro del mercado único europeo.

Estrategias de resiliencia y la política comercial de la UE

La segunda mesa discutió la respuesta de la UE a los retos comerciales y, en particular, la estrategia comercial europea propuesta por la Comisión Europea a principios de 2021. Contó con las ponencias de Antonio Fernández-Martos, jefe de unidad de la Dirección General de Comercio (Multilateral Affairs and WTO) de la Comisión Europea, que abrió la mesa, así como de tres ponentes más: Luisa Santos, directora general adjunta de la patronal BusinessEurope; Óscar Guinea, economista del think tank ECIPE, y Enrique Feás, investigador del Real Instituto Elcano.

La estrategia de resiliencia de la UE se basa en fortalecer las cadenas de valor tanto europeas como globales. La nueva política industrial (presentada en 2020 y revisada en 2021) busca lo primero, mientras que la nueva estrategia de política comercial pretende asegurar lo segundo. Según explicó **Fernández-Martos**, la nueva política industrial se basa en la idea de que el mercado interior debe ser el centro de la respuesta a la COVID-19; un mercado interior más digitalizado y verde, motor de crecimiento. Sin embargo, durante el debate posterior quedó claro que esto no va a ser fácil, pues implementar una política industrial europea requiere robustecer las competencias y los fondos de los que dispone la UE. Además, persisten diferencias entre estados miembros sobre cómo conseguirlo; por ejemplo, tras la fusión fallida entre Alstom y Siemens, hay visiones divergentes sobre el rol de la política de la competencia en el mercado interior.

En cuanto a la política comercial, la nueva estrategia se basa en el concepto de *autonomía estratégica abierta*. Según el ponente, cada palabra tiene su sentido en comercio: *au-*

tonomía, pues la UE debe tener capacidad de decidir por sí misma (sin ser coaccionada); *estratégica*, pues quiere proyectar sus valores (como la sostenibilidad), y *abierta*, ya que es el mejor camino para unas cadenas globales de valor resilientes. Asimismo, esta política persigue tres objetivos: apoyar la recuperación económica, establecer las nuevas reglas globales de sostenibilidad y proteger los intereses de la Unión con mayor asertividad. Para alcanzarlos, establece que se debe trabajar en seis ámbitos: (1) reformar la OMC, (2) apoyar la transición verde y promover cadenas de valor responsables y sostenibles, (3) apoyar la transición digital y el comercio de servicios, (4) fortalecer el impacto regulatorio de la UE, (5) fortalecer el partenariado con la vecindad europea, y (6) focalizarse en la implementación de acuerdos y asegurar la neutralidad competitiva (lo que se conoce en inglés como *level playing field*). Para **Fernández-Martos**, esta estrategia comercial está basada en la idea de que no puede haber resiliencia sin política comercial abierta, pero que reconstruir el sistema comercial internacional basado en normas comunes va a llevar tiempo y, en el ínterin, la UE tiene que ser capaz de defenderse de acciones de terceros países (en especial de China y Estados Unidos).

El resto de los ponentes de la mesa estuvieron de acuerdo en que *resiliencia* no debe implicar proteccionismo y que la economía de la UE tendría mucho que perder si el mundo entrase en una fase de unilateralismo y proteccionismo. La UE es uno de los primeros exportadores mundiales —entre el 30 y el 40% de su PIB depende del comercio exterior—, y se prevé que el crecimiento mundial se concentre en mercados emergentes como China e India. Europa no puede desaprovechar la oportunidad de utilizar el comercio con los mercados emergentes como palanca de crecimiento.

El debate en la mesa se centró en si la política comercial propuesta es realmente abierta. **Óscar Guinea** alertó de que los instrumentos de la nueva política comercial son principalmente defensivos y, por tanto, reflejan una visión negativa del comercio: como una amenaza más que como una oportunidad. Entre estas herramientas se encuentran, entre otros, el mecanismo de ajuste del carbono en frontera (CBAM, por sus siglas en inglés), el instrumento frente a las distorsiones de las subvenciones extranjeras, el mecanismo para contrarrestar medidas coercitivas, o el reglamento para aplicar y hacer cumplir las normas comerciales internacionales. Todos ellos pueden suponer que sea más difícil para las empresas extranjeras vender sus productos en Europa. En consecuencia, terceros países pueden tomar represalias contra las exportaciones europeas, con el consiguiente impacto negativo en el crecimiento y el empleo. Además, el hecho de que una superpotencia comercial, como lo es la UE, normalice estas políticas puede envalentonar a otros países a aplicar normas similares.

En opinión de **Guinea**, la UE debe ser consciente de que su mayor ventaja comparativa está en el conocimiento. En un momento donde gran parte de la producción depende

de procesos altamente tecnológicos, tener el conocimiento de cómo funcionan estos procesos permite que la UE pueda actuar ante cualquier *shock*. Así, invertir en educación, es invertir en resiliencia. Además, si hay dependencia respecto terceros países, la respuesta es diversificación, no producción doméstica. Si Europa se dedica a sustituir importaciones de material médico, estará redistribuyendo recursos de bienes de mayor valor añadido (como vacunas) a productos más básicos (como mascarillas).

Por último, el ponente argumentó que la resiliencia hay que conseguirla no solo ante los *shocks* externos, sino también frente a los internos; por eso, colaborar económicamente con países de fuera de la UE nos hace más resilientes. Es más posible que un *shock* interno que genere una disrupción en la producción afecte a países vecinos que a países lejanos. Así, el comercio exterior puede ayudar a suavizar el impacto de dichos *shocks* en los procesos productivos de la UE, diversificando la cadena de suministros con proveedores de fuera del bloque. En este sentido, hay

Enrique Feás fue menos radical en su defensa de la apertura comercial para asegurar la resiliencia en Europa. Si bien está de acuerdo con Guinea y Santos en que no se puede, ni se debe, pretender producir de todo, considera que sí que puede ser necesario hacer esfuerzos para asegurar la producción europea de bienes estratégicos. Al inicio de la pandemia, los nanolíquidos que recubren el ARN mensajero se producían en Estados Unidos, pero con la ayuda de la Comisión Europea, se pudieron reconvertir centros de producción para fabricar este elemento en el continente y ganar en resiliencia al ejecutar toda la cadena de producción de las vacunas de Pfizer en Europa.

También fue objeto de debate en esta mesa cómo hacer frente a China. **Fernández-Martos** explicó que el gigante asiático tiene un sistema económico discriminatorio hacia empresas extranjeras. Entre otros instrumentos, China mantiene subsidios industriales, ofrece financiación pública por debajo de precios de mercado, obliga a la transferencia de tecnología a las compañías extranjeras, y tiene

Según los expertos reunidos, lo mejor para Barcelona sería que se fortaleciese la cooperación internacional, se consiguiese una reforma de la OMC, se diversificasen y agilizasen las cadenas de suministro, se incrementase la transparencia, se apostase por una economía del conocimiento, y se conociesen las debilidades propias.

que ser conocedor de las dependencias exteriores de los agentes económicos de la UE, y hacer análisis exhaustivos y detallados de cómo posibles cuellos de botella pueden afectar al mercado único.

En esta misma línea, **Luisa Santos** defendió que repatriar toda la producción a Europa no es posible y que las ideas de autosuficiencia no deben formar parte de la autonomía estratégica abierta. Intentar ser autosuficientes sería demasiado caro para las empresas europeas. Retroceder en el tiempo y, por ejemplo, fabricar todo el textil en la UE desviaría recursos necesarios en otros sectores de más valor añadido. Además, Europa no tiene las materias primas necesarias para poder producirlo todo. Por otro lado, los enlaces comerciales también permiten que Europa se beneficie de la innovación que llevan a cabo otros países sin tener que pagar los costes de investigación y desarrollo. Por último, las relaciones comerciales de la UE, al ayudar al desarrollo económico de las regiones vecinas, son importantes para reducir ciertos problemas como los flujos migratorios. Según la ponente, las empresas requieren de estabilidad (sobre todo para invertir) por lo que se va a producir un movimiento de acercamiento de algunas cadenas de suministro. Sin embargo, no espera que haya mucho *reshoring* o *nearshoring*. Lo más esperable es una diversificación geográfica de los proveedores.

empresas públicas que no siguen criterios de inversión basados en el mercado, generando sobrecapacidad en los mercados.

En general, los ponentes estuvieron de acuerdo en que Europa no debe dejarse arrastrar por Estados Unidos. **Santos** propuso recuperar el acuerdo de inversiones con China, actualmente congelado por el Parlamento Europeo tras las sanciones impuestas por dicho país a varios eurodiputados. Este acuerdo permitiría mejorar el acceso de las empresas europeas al mercado chino y reduciría la disparidad entre las empresas europeas y las de otros países. Por mucho que exista un foro trilateral de la UE con Estados Unidos y Japón para reformar la OMC frente a los retos que supone la economía china, sus dos socios tienen acuerdos preferenciales con el gigante asiático. Además, la UE debe ratificar el acuerdo comercial con el MERCOSUR pues, si no lo hace, China ocupará ese espacio.

Los ponentes también estuvieron de acuerdo en que conseguir una neutralidad competitiva frente a China requiere reformar la OMC. El estado actual de esta, con sus principales funciones bloqueadas, junto con el resurgimiento del unilateralismo, impiden que el sistema de comercio disponga de la estabilidad y previsibilidad necesarias para las empresas. Por ello es necesario reformar el sistema de

comercio internacional. La reforma debe ser profunda y cubrir sus tres funciones (negociadora, de vigilancia y de resolución de disputas). Para los expertos presentes, la UE tiene un importante papel a jugar en esta reforma como puente entre las otras potencias.

Por último, la mesa discutió sobre si la política comercial es un buen instrumento para afrontar el cambio climático. La CBAM que propone la Comisión Europea haría que las importaciones pagasen un arancel acorde con su contenido de carbono y nunca superior al precio del mecanismo interno de la UE de permisos de emisión. Sin embargo, este mecanismo ha generado bastante controversia ya que muchos países como Estados Unidos o China se oponen a él. Por consiguiente, terceros países podrían contraatacar iniciando una guerra comercial contra la UE. Además, los efectos directos de esta medida solo afectarían al 9% de las importaciones globales, y no resolvería todos los problemas de fuga de carbono. Para **Luisa Santos**, la CBAM no resuelve el problema de fondo: que el resto de los países no está haciendo suficiente para prevenir el cambio climático. En general, los participantes abogaron por soluciones multilaterales y no locales; la OMC debería ser un foro en el que poder abordar estas medidas.

Conclusión

Del seminario se desprende que existen tres posibles escenarios para el futuro del sistema de comercio internacional: cooperación, conflicto o una combinación de ambos. El escenario que más reduciría la incertidumbre es el de la cooperación, que permitiría que las relaciones económicas internacionales se produjeran en un marco de normas comunes. El peor de los tres sería el del conflicto, una situación en la que el sistema de comercio se fragmentaría entre diferentes bloques según las principales potencias comerciales. Este escenario se produciría si las grandes potencias comerciales toman medidas unilaterales y proteccionistas en busca de beneficios relativos (mayores que los del resto de países), en nombre de la resiliencia. Por último, en el tercer escenario se produciría cooperación en ciertos ámbitos o entre ciertos países, pero conflicto en el resto de los ámbitos o entre bloques de países. Inevitablemente, esta última situación conduciría a una fragmentación del comercio en ciertos sectores. Un indicador de hacia qué escenario nos dirigimos será la reforma de la OMC, pero va a tomar tiempo.

Ante esta incertidumbre, los ponentes de ambas mesas estuvieron de acuerdo en que es necesario que las economías desarrollen resiliencia y que ello es compatible con la apertura económica; es más, hay que evitar caer en el proteccionismo pues sería la forma más fácil de entrar en el escenario de conflicto. Según los expertos reunidos, lo mejor para Barcelona sería que se fortaleciese la cooperación internacional, se consiguiese una reforma de la OMC, se diversificasen y agilizasen las cadenas de suministro, se incrementase la transparencia, se apostase por una eco-

nomía del conocimiento, y se conociesen las debilidades propias. La política comercial de la UE apuesta por este escenario, y las administraciones locales pueden ayudar favoreciendo el desarrollo de marca local, la promoción de las exportaciones, la inversión en infraestructuras físicas y digitales, la captación de inversiones extranjeras, y la formación del capital humano.

Pol Morillas, director del CIDOB, clausuró la sesión con un llamamiento orientado a conseguir que haya incentivos hacia la cooperación tanto por el bien global como para el bien local.