
De las nuevas formas de globalización comercial a la crisis de su gobernanza: una perspectiva europea

From the new ways of commercial globalization to the crisis of its governance: an European Outlook

Tanto la naturaleza del comercio internacional como su regulación han cambiado mucho en los últimos años. Los intercambios internacionales se estructuran cada vez más en cadenas de valor, mientras va ganando preeminencia el comercio de servicios. Todo ello desnacionaliza el concepto clásico de la ventaja comparativa y generan nuevos ganadores y perdedores. Al mismo tiempo, las crecientes tensiones proteccionistas, traducidas ya en algunos casos en guerras comerciales, están erosionando los marcos multilaterales de gobernanza del comercio internacional. En este nuevo contexto, la Unión Europea se está viendo obligada a redefinir su estrategia comercial, tanto a nivel multilateral como bilateral.

Azken urteotan, oso aldatu dira hala nazioarteko merkataritza bera nola hura arautzeko modua. Nazioarteko trukeak gero eta gehiago egituratzen dira balio-kateetan, eta zerbitzu-merkataritzak gero eta indar handiagoa du. Horrek guztiak desnazionalizatzen du abantaila konparatiboaren kontzeptu klasikoa, eta irabazle eta galtzaile berriak sortzen ditu. Aldi berean, tentsio protekzionista gero eta handiagoak, zenbait kasutan gerra komertzial bilakatuak, hingatzen ari dira nazioarteko merkataritzako gobernantzaren esparru multilateralak. Testuinguru berri horretan, Europar Batasunak bere burua behartuta ikusten du bere estrategia komertziala birdefinitzen.

International trade and its governance has undergone major changes in recent years. The nature of international exchanges has changed, with the structure of international trade now based on value chains that denationalise the classical concept of comparative advantage and create new winners and losers. At the same time, increasing protectionist tensions, which in some cases have led to trade wars, are rapidly eroding the multilateral frameworks of governance that underpin international trade. In this new global context, the European Union has to redefine its trade strategy, both at the multilateral and bilateral levels.

Índice

1. Introducción
2. La nueva globalización
3. La economía política de la apertura comercial: ganadores y perdedores de la globalización
4. Los problemas de la gobernanza multilateral del comercio internacional: crisis de la OMC y acuerdos preferenciales
5. Guerras comerciales y tecnológicas: la creciente rivalidad entre China y Estados Unidos
6. Estrategias de la Unión Europea en el sistema comercial mundial
7. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: comercio internacional, globalización, proteccionismo, aranceles, OMC, UE.

Keywords: international trade, globalización, protectionism, tariffs, WTO, EU.

Nº de clasificación JEL: F10, F13, F14, F50, F60

Fecha de entrada: 24/10/2019

Fecha de aceptación: 14/01/2020

1. INTRODUCCIÓN

Tanto la naturaleza del comercio internacional como su gobernanza se han transformado en los últimos años. Los intercambios internacionales se estructuran cada vez más 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 impulso espectacular 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, juegan un papel cada vez más relevante que nos aboca a 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 Unión Europea (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, están erosionando a pasos agigantados los marcos multilaterales de gobernanza del comercio internacional y abriendo la puerta a guerras comerciales y tecnológicas.

En este artículo se analizan los cambios más significativos que ha experimentado el comercio internacional y los problemas para su regulación, y también se considera el creciente rechazo a la apertura comercial en los países avanzados; y se plantean las opciones que tiene la UE en el actual sistema comercial multilateral, con especial atención a la reforma de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y al peligroso impacto de la guerra comercial entre Estados Unidos y China.

2. LA NUEVA GLOBALIZACIÓN

La naturaleza del comercio internacional ha cambiado mucho en las últimas décadas. Tradicionalmente, el comercio era mayoritariamente de bienes (y no de servicios) y estos se producían íntegramente en un solo país y se exportaban a otros (era el mundo del «Made in Japan»). Pero la globalización y el cambio tecnológico han creado nuevas cadenas de suministro que permiten a las empresas multinacionales ubicar diferentes partes del proceso productivo en distintos países para aprovechar las ventajas de costes, lo que supone que los bienes y servicios ya no se producen en un solo país (Baldwin, 2016). Así, el comercio internacional tiene hoy poco que ver con el que existía hace medio siglo (McKinsey Global Institute, 2019), cuando más del 70% de los bienes manufacturados se producían en los países avanzados y su proceso productivo era relativamente sencillo, al no incluir *inputs* intermedios de otros países ni procesos de deslocalización. Hoy, aunque sigue habiendo comercio tradicional, sobre todo en sectores como las materias primas o el textil, han aparecido cadenas de producción globales –especialmente en manufacturas industriales relativamente sofisticadas y cada vez más en servicios– que dominan cada vez más los patrones de intercambio internacionales y en las que muchas economías emergentes, sobre todo de Asia, se han insertado con gran éxito.

Este nuevo mundo de las cadenas de valor globales y de comercio de *inputs* intermedios o «tareas» pone también en jaque el concepto clásico ricardiano de la ventaja comparativa, abriendo la posibilidad a que determinados países o regiones queden fuera de los nuevos circuitos de creación de valor. Los costes del movimiento de personas y la necesidad de cierta dirección coordinada y presencial en destino hace que las externalizaciones no se extiendan por todo el mundo, sino que se concentren en ciertas regiones o centros de ensamblaje mundiales, sobre todo en China.

Si bien las cadenas de suministro globales han redefinido la geografía de la producción y el comercio en las últimas décadas, aunque podrían estar dando síntomas de agotamiento, la expansión del comercio de servicios –el otro gran cambio en los intercambios– seguramente continuará creciendo, y podría hacerlo cada vez con

más intensidad gracias a los avances tecnológicos (Baldwin, 2019). En 2018, las exportaciones mundiales de servicios ascendían a 5,8 billones de dólares, el 23% del comercio global. Pero, en realidad, los servicios tienen una importancia mucho mayor de la que reflejan las estadísticas.

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, hace medio siglo, la producción tendía a concentrar todas sus fases en el mismo lugar, 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.

Estas fases de mayor valor añadido son, fundamentalmente, servicios; desde I+D, diseño del producto y logística de compra –en el momento previo–, hasta logística de venta, *marketing* y servicio al cliente –en las fases posteriores–. Esto supone que la producción ya no está asociada a un solo país. También supone un cambio en el proceso industrial, que ha pasado de ser sencillo a devenir en 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. Además, esto supone que, en las empresas intensivas en tecnología, la ubicación de su sede sea mucho más relevante que las plantas productivas, así como que las estadísticas comerciales pierdan poder explicativo y que el valor de los servicios tienda a infravalorarse (Maurer y Degain, 2010). Por último, la importancia de los servicios incorporados a 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.

3. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA APERTURA COMERCIAL: GANADORES Y PERDEDORES DE LA GLOBALIZACIÓN

En términos generales, la apertura comercial y la aceleración de los intercambios internacionales de las últimas décadas han beneficiado al conjunto de la humanidad. Sin embargo, ha habido ganadores y perdedores, y estos han ido variando en función de las características de los grandes impulsos globalizadores¹. Así, tras la Segunda Guerra Mundial, prosperaron especialmente los trabajadores más cualificados y los del sector industrial en los países avanzados, lo que dio lugar a la era dorada del

¹ Véase Baldwin (2016a) para un excelente análisis de las distintas olas de globalización.

capitalismo del Atlántico Norte en general, de los países europeos, y de Japón en particular. A partir de los años 90, con la aparición de las 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 India y China), que consiguieron abandonar la pobreza. 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 actual revolución tecnológica, la de la automatización y la robótica, está afectando 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 otras muchas oportunidades laborales. El problema es que, si el sector 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 solo hubiera perdedores, y el Estado no estuviera en posición de compensarlos.

Por todo ello, no es extraño que los movimientos antiglobalización hayan aparecido y, además, hayan ganado cada vez más fuerza a raíz de la crisis financiera de 2008-2010. De hecho, desde que Rodrik (1997) analizara hace más de 20 años los riesgos de llevar la globalización demasiado lejos, el debate sobre sus límites ha estado muy presente en los ámbitos económico y político. Gran parte de la discusión ha girado en torno al 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). De hecho, 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 reducidos a nivel agregado e importantes efectos sociales (Rodrik 2017a). 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 las ganancias de los ganadores sea mayor que la suma de las pérdidas de los perdedores 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 cómo estas redes de protección

social se reducen, al tiempo que no se 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 Europea 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 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 dispone de unas peores políticas de apoyo a los desempleados y de formación, la liberalización comercial podría ahondar en el aumento de la desigualdad en la UE.

Por otra parte, también se ha subrayado el desproporcionado peso de las grandes multinacionales, no solo en términos de economías de escala sino de poder de mercado e influencia sobre los gobiernos, y en cómo esto afecta al tipo de acuerdos comerciales que se negocian. 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 no es suficientemente efectiva 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 (Rodrik, 2017b).

Por último, y como se ha mencionado antes, el debate sobre los costes de la globalización no puede desvincularse de la importancia de la capacidad de compensación y empoderamiento a los perdedores debido a la apertura 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 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 (Estados Unidos 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 ya parte 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 exis-

tencia de países perdedores globales a medida que se expande la revolución de la automatización y la robótica.

En el caso de la UE, la compensación de los perdedores se ha intentado llevar a cabo mediante el llamado Fondo de Ajuste para la Globalización, establecido en 2006 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 (2018), la utilización del fondo ha sido 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 recojan un aumento de su dotación y faciliten el acceso a las mismas, al tiempo que se difunda 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.

En todo caso, 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 –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 cabeza de lanza en estos asuntos, como lo fuera en el pasado en los temas de cambio climático.

4. LOS PROBLEMAS DE LA GOBERNANZA MULTILATERAL DEL COMERCIO INTERNACIONAL: CRISIS DE LA OMC Y ACUERDOS PREFERENCIALES

En retrospectiva, se puede afirmar que el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (en adelante GATT, del inglés *General Agreement on Tariffs and Trade*), primero, y posteriormente la OMC, han sido una excelente forma de eliminar la protección arancelaria vinculada al comercio de bienes. Sin embargo, en

lo relativo al comercio de servicios, el tratamiento de inversiones o la regulación de las formas más sofisticadas de proteccionismo (subvenciones, obstáculos técnicos al comercio), así como de los nuevos temas vinculados al comercio (propiedad intelectual, desarrollo o regulación laboral y medioambiente), no se puede decir que la OMC haya sido demasiado exitosa².

La liberalización de los servicios ha ido muy lenta. En la actualidad, 23 países de la OMC³ –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 en 2017, las negociaciones están estancadas, pero ya desde antes se notaban las dificultades para avanzar en aspectos tan cruciales como el comercio electrónico.

Estados Unidos está siendo muy crítico, en parte con razón, con el funcionamiento de la OMC en aspectos como el Acuerdo sobre Subvenciones 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 han 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 la calificación 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 unanimidad/consenso, regla 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. Asimismo, cada vez

² Véase Baldwin (2016b) para un completo análisis de las luces y sombras del sistema GATT/OMC.

³ Australia, Canadá, Chile, Colombia, Corea, Costa Rica, EE.UU., Hong Kong, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, Mauricio, México, Noruega, Nueva Zelanda, Pakistán, Panamá, Perú, Suiza, Taiwán, Turquía y la UE.

116

existe un mayor temor en Occidente a que China esté obteniendo beneficios excesivos al no respetar el espíritu de las normas de la OMC. Por todo ello, la reforma de la organización 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 solo de forma burda, como Estados Unidos, 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 de 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 lidera la tecnología de reconocimiento facial. Que la guerra comercial iniciada por Estados Unidos 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 adelante, es que la coincidencia parcial en el diagnóstico no se haya traducido en decisiones multilaterales, sino en soluciones aislacionistas.

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.

5. GUERRAS COMERCIALES Y TECNOLÓGICAS: LA CRECIENTE RIVALIDAD ENTRE CHINA Y ESTADOS UNIDOS

Donald Trump accedió a la presidencia de Estados Unidos en 2017 anunciando una guerra comercial abierta. Empezó abandonando las negociaciones del acuerdo transpacífico, 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 (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) con la Unión Europea (para luego reclamar un acuerdo bilateral centrado solo en agricultura y manufacturas) y comenzó una carrera de aranceles con China que se ha convertido en una guerra comercial y tecnológica abierta (Crowley, 2019).

Su objetivo ha sido reescribir los acuerdos comerciales de Estados Unidos 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 de los aranceles no es inmediato y que Estados Unidos 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; es decir, saltándose el espíritu de la normativa de la OMC, al tiempo que socava su sistema de resolución de conflictos al bloquear la nominación de jueces para su mecanismo de apelación, y 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 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, en inglés *North American Free Trade Agreement*) (que ha pasado a llamarse USMCA (*Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada*)), 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 las 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 Unión, 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 Estados Unidos, pero demanda que esta cubra todo tipo de comercio como estaba previsto en el TTIP, y no solamente los intercambios agrícolas y manufactureros como pretende Estados Unidos. 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, el caso de China, en el que ya estamos asistiendo a una guerra comercial intensa, el que tiene un importante componente tecnológico (Bown e Irwin, 2019). Entre los aranceles iniciales impuestos por Estados Unidos a productos chinos y la respuesta del gigante asiático sobre los productos norteamericanos a principios de 2019, prácticamente todo el comercio bilateral estará gravado con aranceles superiores al 25%, lo que supone una escalada de más de 20 puntos porcentuales en tan solo dos años, que se traduce en que más de 400.000 millones de dólares de comercio están sujetos a barreras, un orden de magnitud mucho mayor que en el 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 Estados Unidos (y le hubiera gustado a la Unión Europea). Además, toda la negociación se ha producido fuera del marco de la OMC, que se suponía que estaba precisamente para dirimir conflictos y evitar guerras comerciales.

Este conflicto comercial, en el fondo, es la primera manifestación de la rivalidad geoestratégica entre Estados Unidos y China, en la que algunos ven ya una segunda guerra fría (Wolf, 2019). Así, las tensiones comerciales ya han saltado al plano tecnológico 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 en la lista negra de entidades con las que no se puede comerciar sin autorización previa. 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 esta contienda, la UE es un actor secundario. Por una parte, coincide con Estados Unidos en la necesidad de modificar algunas de las prácticas comerciales chinas. Por otra, no está de acuerdo con la estrategia de Trump porque, además de considerar que un enfoque multilateral tendría más éxito, pone en peligro el sistema de reglas de la OMC que la Unión tanto quiere preservar.

6. ESTRATEGIAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL SISTEMA COMERCIAL MUNDIAL

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 (Leonard *et al.*, 2019). En este contexto, la Unión se enfrenta al reto de cohesionarse internamente para actuar como un bloque homogéneo, al tiempo que trabaja para refundar el orden multilateral basado en reglas. Sin embargo, al mismo tiempo, necesita 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 plantean 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 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 (Anchuelo *et al.*, 2019). 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.

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 resolución 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 el uso de la cláusula de seguridad nacional por parte de Estados Unidos para justificar sus aranceles al acero y al aluminio –y quizás 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 Estados Unidos. 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 Estados Unidos, la mayor economía del mundo, abandone la organización. Para completar la crisis de la OMC, 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 Estados Unidos, que permitiera una reforma de la organi-

zación 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 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 Organización de Países Productores de Petróleo, OPEP), las reglamentaciones sobre servicios o la facilitación de la inversión. Asimismo, sería 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.⁴

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 limitado 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 dicha reforma, que pasaría por buscar acuerdos de mínimos que tanto Estados Unidos como China pudieran aceptar. China se ha mostrado dispuesta a ceder siempre que se preserve el carácter liberal y abierto del régimen comercial multilateral del que tanto se ha beneficiado, pero 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. Estados Unidos, por su parte, más allá de la retórica mercantilista de Trump, también parece comprender que es necesario un marco mínimo de reglas multilaterales, 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 (que está afectando directamente a la UE), el bloqueo del mecanismo de apelación de la OMC o el uso de las sanciones económicas para 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 Estados Unidos. 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, para lo que tal vez sea necesario que Trump abandone la Casa Blanca.

⁴ La propuesta que la UE planteó en septiembre de 2018 puede consultarse en European Commission (2018).

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 solo 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, sino 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. Dados los equilibrios de poder actuales, esa reivindicación puede 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 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 Estados Unidos e India (actualmente en negociación) y, sobre todo, con China, con quien hoy se está negociando sobre inversiones.

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 Económico y Comercial Global (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 (Braun, 2018). Sería crucial que China aceptara este modelo europeo, lo que dejaría el denostado Sistema de Solución de Diferencias Inversor-Estado (ISDS) como una solución antigua y a extinguir.

Se trata, en último término, de que la Unión sea capaz de liderar una masa crítica de países afines que proteja el sistema comercial de las embestidas de Estados Unidos 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.

7. CONCLUSIONES

El comercio está en el ADN y en 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 solo 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 Estados Unidos y de China). Además, cerca de treinta 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, como se ha explicado, tanto la realidad del comercio mundial como sus estructuras de gobernanza están cambiando rápidamente. Los países europeos deben asumir que el mundo de los años 60 del siglo pasado, en el que el «amigo americano» protegía a Europa occidental, le otorgaba ventajas económicas y animaba a sus países a integrarse, no va a volver, por lo que harían bien en dejar de añorarlo. El mundo camina hacia un nuevo (des)orden internacional, en el que la UE puede aspirar a jugar un papel relevante, pero que todavía está por definir. Lo que sí parece claro es que será un mundo con un Estados Unidos más aislacionista, una China más asertiva, una Rusia que seguirá golpeando por encima de su peso durante bastantes años y unas instituciones multilaterales más débiles. En definitiva, un mundo menos cooperativo y con una creciente rivalidad geoeconómica, en el que los países emergentes reclamarán las cuotas de mayor poder e influencia que les corresponden por su mayor peso económico (y militar). En ese contexto, la UE tiene que repensar sus herramientas de política exterior, tanto en colaboración con Estados Unidos y sus otros socios tradicionales (e incluso algunos nuevos) como en solitario. Tiene palancas económicas y políticas a su disposición, pero debe atreverse a utilizarlas para construir una auténtica política exterior. Si no lo hace, puede verse relegada a un segundo plano en un mundo de creciente rivalidad geoeconómica entre grandes potencias.

Por ello, la política comercial no puede seguir siendo una política aislada. Necesita estar 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, o la regulación de la globalización financiera y sus efectos sobre la gobernanza global o 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.

En definitiva, como el mundo es 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 solo uno– y seguir construyendo, en palabras del Tratado de Roma, una «Unión cada vez más estrecha». De lo contrario, sus países 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.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANCHUELO, Á.; FEÁS, E.; STEINBERG, F. (2019): *La Unión hace la fuerza: Europa ante los desafíos del siglo XXI*. Madrid, Deusto.
- BALDWIN, R. (2016a): *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, Harvard University Press.
- (2016b): «The World Trade Organization and the Future of Multilateralism», *Journal of Economic Perspectives* Volume 30, Number 1— Winter Pages 95–116.
- (2019): *Globotics Upheaval. Globalization, Robotics, and the Future of Work*. Oxford University Press.
- BOWN C.; IRWIN, D. (2019): «Trump's Assault on the Global Trading System», *Foreign Affairs*, vol 95. No 5. Septiembre/Octubre.
- BROWN, C. (2018): «The European Union's approach to investment dispute settlement». Conferencia en el «III Vienna Investment Arbitration Debate» de 22 de junio de 2018. Disponible en <https://bit.ly/2PvnWca>.
- CLAEYS, G.; SAPIR, A. (2018): «The European Globalisation Adjustment Fund: Easing the pain from trade?». *Bruegel Policy Contribution*, vol. 5, marzo 2018. Disponible en <https://bit.ly/2WEUsNr>.
- CROWLEY, M.A., COORDINADOR (2019): *Trade War: The Clash of Economic Systems Threatening Global Prosperity*, CEPR Press.
- EUROPEAN COMMISSION (2018): «WTO modernisation: Introduction to future EU proposals». Concept paper, 18 de septiembre de 2018. Disponible en <https://bit.ly/2NqyVb2>.
- LEONARD, M.; PISANI-FERRY, J.; WOOLF, G.; RIBAKOVA, E.; SHAPIRO, J. (2019): *Redefining Europe's economic sovereignty*. Bruegel Policy Contribution, Issue n. 9 June 2019. Bruselas.
- MAURER, A.; DEGAIN, C. (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 (2019): *Globalization in Transition: The Future of Trade and Value Chains*. Disponible en <https://mck.co/2BEc6s9>.
- RODRIK, D. (1997): *Has Globalization Gone Too Far?* Peterson Institute for International Economics.
- (2017a): *Straight Talk on Trade Ideas for a Sane World Economy*, Princeton University Press.
- (2017b): What Do Trade Agreements Really Do? *Journal of Economic Perspectives*. 2018; 23 (2): 73-90
- WOLF, M. (2018): «The US must avoid a new cold war with China», *Financial Times*, 30 de Octubre.