

Geopolítica y Comercio en tiempos de cambio

Una mirada desde Barcelona

Patricia García-Durán Huet y Eloi Serrano Robles (eds.)

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS



AMB

Àrea Metropolitana
de Barcelona

Geopolítica y Comercio en tiempos de cambio

Una mirada desde Barcelona

Patricia García-Durán Huet y Eloi Serrano Robles (eds.)

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS



AMB : Àrea Metropolitana
de Barcelona

@2020 CIDOB

CIDOB edicions
Elisabets, 12
08001 Barcelona
Tel.: 933 026 495
www.cidob.org
cidob@cidob.org

Impresión: Book-Print S.A.
ISBN: 978-84-92511-86-0
Depósito legal: B 22054-2020

Barcelona, diciembre 2020

Fotografía de la cubierta:
Suzy Hazelwood,



<https://www.flickr.com/photos/139228535@N05/38547660601/>

SUMARIO

| | |
|---|-----------|
| SOBRE LOS AUTORES | 5 |
| INTRODUCCIÓN | 9 |
| Patricia García-Durán Huet y Eloi Serrano Robles | |
| PARTE I: IMPACTO DE LAS CADENAS DE VALOR GLOBALES Y EUROPEAS EN EMPRESAS Y LOGÍSTICA: UNA PERSPECTIVA DESDE BARCELONA | 17 |
| Disrupción en las cadenas globales de valor y cambios geopolíticos | |
| Jordi Bacaria Colom | 19 |
| Geopolítica y comercio: el futuro de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe | |
| Antoni Estevadeordal | 27 |
| Las multinacionales españolas ante un futuro incierto | |
| Lourdes Casanova | 35 |
| Cadenas de valor y comercio en Barcelona. Una visión histórica y una propuesta de futuro | |
| Paloma Fernández Pérez | 43 |
| Geopolítica y comercio exterior: una mirada económico-territorial sobre la metrópolis de Barcelona. Una mutación fundamental | |
| Joan Trullén y Vittorio Galletto | 51 |
| PARTE II: EFECTOS DE LOS CAMBIOS GEOPOLÍTICOS EN EL COMERCIO Y LAS CADENAS DE SUMINISTRO INTERNACIONALES | 65 |
| Revolución Tecnológica y Comercio Internacional 4.0 | |
| Clàudia Canals | 67 |
| China y la Unión Europea: de socios estratégicos a rivales sistémicos | |
| Miguel Otero-Iglesias | 73 |
| La relación transatlántica: ¿Se puede reconducir? | |
| Marc Ibáñez Díaz | 81 |
| La reforma de una Organización Mundial del Comercio en crisis: ¿misión imposible? | |
| Xavier Fernández Pons | 89 |
| Comercio y geopolítica: ¿Hacia dónde va la política comercial de la Unión Europea? | |
| Ignacio García Bercero e Iciar Chávarri Ureta | 97 |

SOBRE LOS AUTORES

Jordi Bacaria Colom es catedrático de Economía Aplicada de la Universitat Autònoma de Barcelona. Es director de la revista *Foreign Affairs Latinoamérica*, editada en México. Fue director de CIDOB entre junio de 2013 y agosto de 2018. Ha sido decano de la Facultad de Ciencias Económicas y director del Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universitat Autònoma de Barcelona. También ha sido codirector del Instituto de Estudios de la Integración Europea, en México (proyecto de la Comisión Europea). Ha publicado artículos en revistas especializadas, capítulos de libros y libros, sobre integración económica, América Latina, economía del Mediterráneo, instituciones monetarias y elección pública.

Clàudia Canals es economista *lead* en el Departamento de Planificación Estratégica y Estudios de CaixaBank y *lecturer* en el Master of International Business de la Escuela de Comercio Internacional de la UPF. Doctora en Economía por la Universidad de Columbia y máster en Economía por la misma universidad y por la Universitat Pompeu Fabra. Antes de incorporarse a CaixaBank trabajó como ayudante de investigación en la Universidad de Columbia y en el National Bureau of Economic Research (NBER), y también como profesora ayudante en la Universidad de Columbia y la Universitat Pompeu Fabra. Sus áreas de estudio comprenden el comercio internacional y la macroeconomía, con especial énfasis en el estudio de los Estados Unidos y las economías emergentes (Asia y América Latina). Su investigación ha sido publicada en *Journal of Development Economics*, *Papeles de Economía Española* y en obras del Banco de España, entre otros.

Lourdes Casanova es profesora y directora del Instituto de Mercados Emergentes, Cornell S. C. Johnson College of Business de la Universidad de Cornell. En 2014 y 2015 fue premiada como una de las cincuenta intelectuales iberoamericanas más influyentes, y en 2017, como una de las treinta, por Esglobal. Como becaria Fulbright / "La Caixa" cursó un máster en la University of Southern California y, posteriormente, un doctorado en la Universitat de Barcelona. También es autora de varios libros. Con Anne Miroux publicó, en 2019, *La era de las multinacionales chinas*, y, entre 2016 y 2020, el informe *Multinacionales de mercados emergentes*. En 2017, publicó, con Peter Cornelius y Soumitra Dutta, *Financing Entrepreneurship and Innovation in Emerging Markets*. Asimismo, es miembro de los grupos Global Agenda Council y Competitiveness in Latin America del World Economic Forum. También colabora en Agenda Pública, en la CNN en español y en El País.

Iciar Chávarri Ureta es funcionaria de la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea. Es licenciada en Derecho con la especialidad jurídico-comunitaria por la Universidad San Pablo CEU, y diplomada en Estudios Superiores Jurídicos y Económicos de la Unión Europea por la Universidad de la Sorbona. Dispone de un Máster en Administración y Política Europea por el Colegio de Europa en Brujas.

Antoni Esteveadoral es el representante del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Bruselas. Es licenciado en Economía por la Universitat de Barcelona y doctorado en Economía por la Universidad de Harvard. Tiene experiencia en cooperación regional, integración económica y política comercial en América Latina y el Caribe, Asia-Pacífico y Europa. Dirigió la iniciativa migratoria del Banco coordinando la agenda estratégica en temas migratorios en América Latina y el Caribe. Antes de unirse al BID fue profesor de la Universitat de Barcelona y la Universidad de Harvard. También es miembro senior no residente de Brookings Institution. Es autor y editor de varios libros y ha publicado numerosas publicaciones en importantes revistas económicas.

Paloma Fernández Pérez es catedrática de Historia de los Negocios de la Universitat de Barcelona. Se licenció en Geografía e Historia por la Universitat de Barcelona y tiene un máster y doctorado por la Universidad de California en Berkeley. Es experta en la historia de las familias emprendedoras y las empresas familiares centenarias de España y Latinoamérica. Editora de diversas revistas de investigación (*Business History* y *Journal of Evolutionary Studies in Business*), es, asimismo, coordinadora de diferentes grupos de investigación sobre empresas familiares. Ha realizado estancias de investigación en las universidades de York y de Lancaster, en el Reino Unido; en la Universidad del Pacífico y Uniandes, de Lima, y en la Universidad de Kioto, Japón.

Xavier Fernández Pons es profesor de Derecho Internacional Público de la Universitat de Barcelona (UB). Es licenciado en Derecho por la UB y doctor en Derecho por la Università degli Studi di Bologna. Asimismo, posee el diploma del Centro de Investigación de la Academia de Derecho Internacional de La Haya. Ha participado en diversos proyectos de investigación financiados por instituciones españolas y europeas y es autor de numerosas publicaciones sobre derecho internacional público, especialmente relativas a derecho internacional económico. Es también profesor del Máster en Relaciones Internacionales del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). Ha sido profesor invitado en varias universidades españolas y extranjeras.

Vittorio Galletto es jefe del Área de Economía Regional y Urbana del Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona. También es profesor del Máster Metròpolis en Estudios Urbanos y Metropolitanos de la Universitat Autònoma de Barcelona. Se licenció y doctoró en Economía en la misma universidad. Los ámbitos en los que trabaja son la economía regional y urbana, los sistemas productivos locales y la innovación. Antes de incorporarse al IERMB trabajó como profesor asociado e investigador en la Universitat Autònoma de Barcelona. También ha trabajado en el sector privado en empresas de consultoría y servicios profesionales realizando proyectos de desarrollo local para diferentes ayuntamientos, diputaciones provinciales y otros organismos públicos.

Ignacio García Bercero es director de Asuntos Multilaterales, Estrategia, Análisis y Evaluación de la Comisión Europea. Se licenció en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y tiene un Master of Law por la University College London. Miembro de la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea desde 1997 ha participado en las negociaciones de la Ronda Uruguay y otros acuerdos multilaterales. Ha sido negociador jefe de los acuerdos comerciales entre la UE y Korea,

Estados Unidos e India. Ha publicado numerosos artículos sobre temas relacionados con el comercio en diferentes publicaciones académicas. En 2020 ha sido *fellow* del Saint Anthony's College en Oxford.

Patricia García-Durán Huet es profesora agregada del Departamento de Historia Económica, Instituciones y Economía Mundial de la Universitat de Barcelona. Se licenció en Economía por la Universitat de Barcelona, tiene un Máster en Integración Europea y un Doctorado en Gobierno por la London School of Economics. También es investigadora del Observatorio de Política Exterior Europea del Instituto de Estudios Internacionales de Barcelona (IBEI). En los últimos años, su trabajo se ha centrado en la política comercial de la UE y la Organización Mundial del Comercio. Ha publicado en varias revistas especializadas, incluidas *Journal of European Public Policy* y *Journal of World Trade*.

Marc Ibáñez Díaz es becario de "La Caixa" y está cursando un Máster en Global Affairs en la Universidad de Yale. Tiene un grado en Economía por la Universitat de Barcelona y un grado en Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Londres. Su trabajo de final de grado sobre el impacto del *brexit* en el sector financiero del Reino Unido ha sido publicado. Ha realizado intercambios en la Universidad de Pennsylvania y la Universidad Libre de Burgas, Bulgaria. Con anterioridad a su llegada a Yale, trabajó en Sabadell Consulting, unidad de consultoría estratégica interna del Grupo Bancario Sabadell.

Miguel Otero-Iglesias es investigador principal del Real Instituto Elcano y profesor del IE School of Global and Public Affairs. Tiene un Máster en Política Económica Internacional de la Universidad de Manchester y un doctorado por la Universidad de Oxford. Es investigador asociado en el Instituto UE-Asia de la Escuela de Administración ESSCA, en Francia. Ha sido investigador visitante en el Instituto de Economía y Política Mundial (IWEPE) de la Academia China de Ciencias Sociales, en Pekín, y en el Instituto Mercator para Estudios sobre la China (MERICS), en Berlín.. Es cofundador y coordinador de la European Think Tank Network of China (ETNC).

Eloi Serrano Robles es director de la Cátedra de Economía Social de Tecnocampus - Universitat Pompeu Fabra y profesor titular de Economía de la Empresa en la misma universidad. Asimismo, es doctor en Historia por la Universitat Autònoma de Barcelona. Sus líneas de investigación se centran en las relaciones económicas internacionales y en la internacionalización de las empresas, con especial énfasis en las relaciones entre España y América Latina. Ha publicado varios libros, capítulos de libros y artículos en revistas científicas sobre este tema. Otros campos de investigación incluyen los relacionados con la economía social y el cooperativismo en las empresas. Ha sido investigador invitado en la London School of Economics.

Joan Trullén es profesor del Departamento de Economía Aplicada de la Universitat Autònoma de Barcelona. Ha sido director del Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos (IERMB) de Barcelona, así como secretario general de Industria (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio) de 2004 a 2008 y presidente de CDTI. Dentro del campo de la economía regional y urbana está trabajando en el diseño de estrategias de desarrollo local y crecimiento urbano inclusivo.

INTRODUCCIÓN

Patricia García-Durán Huet

*Profesora agregada de Organización Económica Internacional,
Universitat de Barcelona*

Eloi Serrano Robles

*Director de la Cátedra de Economía Social del Tecnocampus,
Universitat Pompeu Fabra. Investigador asociado, CIDOB*

La ciencia económica estudia la gestión de recursos escasos ante necesidades infinitas. La gestión implica priorizar para alcanzar los objetivos fijados. La formulación de la priorización y los objetivos viene determinada por dos elementos esenciales: la ideología (valores) y la correlación de fuerzas, es decir, la política. Por eso la política y la economía están estrechamente ligadas. Esta relación es objeto de estudio de buena parte de las ciencias sociales, especialmente en lo que se refiere a la comprensión de la organización de las estructuras productivas del planeta.

Existen diversas metodologías que ayudan en ese análisis, como las corrientes institucionalistas que sostienen que las reglas de juego determinan el comportamiento de los distintos agentes y su posterior desarrollo (Acemoglu, Robinson o North, son algunos de los autores más relevantes). En este sentido, hay un elevado consenso científico en vincular la geoestrategia política con la geoeconomía. Nail Ferguson o Eric Hobsbawm, por ejemplo, han estudiado, desde distintas perspectivas analíticas a largo plazo, dicha relación; desde los imperios hasta los *late comers*, la posición política de los países y las ciudades en el contexto internacional ha venido condicionada, en buena medida, por los intereses y la capacidad económica del país y de su estructura empresarial, y viceversa.

Este es también el caso de Barcelona y su área metropolitana. Su papel como nudo tecnológico, logístico y comercial implica que la situación geopolítica mundial va a afectar a su desarrollo futuro. Pensamos que estamos a las puertas de un momento disruptivo, con una revolución tecnológica en ciernes que va a crear nuevas reglas de producción y va a modificar el orden social en una dirección aún desconocida (Zuboff, 2019). Asimismo, el escenario geopolítico mundial está sufriendo algunos cambios, también inciertos, como el liderazgo de Estados Unidos, el papel de China, la Unión Europea, la orientación del multilateralismo o el regionalismo. En definitiva, movimientos a la vista tanto en la geoeconomía como en la geopolítica.

Esta monografía retende ser una aportación significativa al análisis del impacto de todos estos cambios, unos cambios acelerados con la pandemia del COVID-19. Efectivamente, el impacto de la crisis sanitaria, aún con implicaciones políticas, económicas y sociales por descubrir, ha hecho aflorar la necesidad de reflexionar sobre las condiciones de un futuro cada vez más próximo.

En un contexto hiperglobalizado, el estudio y análisis de la interrelación entre geopolítica y geoconomía resulta esencial para inferir sobre el desarrollo de los territorios y el bienestar de sus integrantes, y de Barcelona en particular. Así, la monografía está estructurada en dos partes. La primera focaliza el análisis en el comportamiento empresarial y en la posición de Barcelona ante los nuevos retos; la segunda se orienta a analizar el fenómeno desde una perspectiva más de índole macro.

Impacto de las cadenas de valor globales y europeas en empresas y logística: una perspectiva desde Barcelona

Las decisiones empresariales están condicionadas por factores externos e internos. Estos últimos tienen que ver con los recursos y las capacidades de la empresa, mientras que los externos se refieren a la inserción de la empresa en una determinada realidad o contexto, local, regional y mundial. Por eso, comprender la geopolítica es básico para entender el comportamiento empresarial. A su vez, entender la distribución en la dotación de recursos, o la capacidad en la generación de tecnología resulta vital para entender la posición política de los distintos países y regiones. Las teorías de la internacionalización de empresa y de la especialización de los países tratan de explicar la inserción productiva de las distintas economías en el contexto mundial.

Las sucesivas revoluciones tecnológicas han implicado, en todos los casos, un incremento de la producción. Ya sea en cantidad como en diversidad, la oferta ha ido creciendo exponencialmente, por eso también lo ha hecho el comercio. Asociada a este fenómeno, la competencia internacional se ha incrementado al mismo ritmo que lo hacía la interrelación mundial, esto es, la globalización. Las empresas son sujeto y objeto de este fenómeno, y sus estrategias son diseñadas cada vez en mayor medida para hacer frente a este escenario. En este sentido, las cadenas globales de valor son resultado de una lógica empresarial para maximizar el beneficio, optimizar sus recursos y obtener ventajas competitivas ante un entorno globalizado.

El primer bloque empieza con una aportación de Jordi Bacaria, catedrático de la Universitat Autònoma de Barcelona, que ilustra el marco general objeto de estudio del volumen. Bacaria sostiene que no estamos inmersos en un periodo desglobalizador, al contrario, lo que podemos estar viendo es una reorganización regional del comercio impulsado por nuevas fuentes tecnológicas (y más coyunturalmente la COVID-19) que irán condicionando las estructuras de las cadenas globales de valor. En su mirada desde Barcelona, ve necesario un cambio de paradigma, basado en el desarrollo tecnológico, industrial y energético, que ponga el acento en la educación, formación, innovación y salud. Con más prospectiva optimista que retrospectiva nostálgica.

Los coordinadores hemos considerado adecuado introducir América Latina en el análisis. Las relaciones preferenciales de España, Cataluña y Barcelona con la región hacen pertinente una mención sobre el objeto de estudio del volumen. Antoni Estevadeordal, del Banco Interamericano de Desarrollo, autor de dicho capítulo, indica que existe una oportunidad para profundizar esta relación, aprovechando el liderazgo global de la UE en temas como el cambio climático, la transformación digital, y la inclusión social. En este sentido, las relaciones UE-ALC se encuentran bien posicionadas para fomentar las transformaciones que la región necesita más que nunca.

Lourdes Casanova, directora del Instituto de Mercados Emergentes de Cornell, incorpora al análisis el papel de las empresas españolas. Sostiene que el entorno está configurando un escenario totalmente distinto al experimentado en los noventa, cuando se produjo la gran eclosión de la internacionalización de la empresa española. Ilustra perfectamente una notable maduración en el proceso, hacia actividades más complejas y economías más avanzadas. Sin embargo, divisa un panorama complejo por tres retos: primero, por el endeudamiento de estas empresas; en segundo lugar, por la crisis que la pandemia ha provocado a ambos lados del Atlántico, y, por último, porque la sociedad va a reclamar a las empresas un mayor compromiso para solucionar los problemas sociales y medioambientales.

Dos trabajos focalizados en Barcelona cierran el primer bloque de la monografía. Paloma Fernández, catedrática de la Universitat de Barcelona, introduce una visión histórica del papel de Barcelona en las cadenas globales de valor sumamente ilustrativa y valiosa para entender el contexto actual. Cita a Michael Porter cuando sostiene que la competitividad de las cadenas de valor, y de los territorios en los que éstas se asientan, dependen no sólo de la capacidad productiva y comercial de sus empresas, sino también del entorno institucional y social que debe sintonizar y coordinarse con sus empresas. Por eso sostiene que los problemas de Barcelona arrancan, posiblemente, con el final de los Juegos Olímpicos, con el final de una visión compartida de país, con el final de proyectos en los que ganaran tanto las instituciones, como las empresas, y los ciudadanos. La estabilidad institucional es necesaria para lograr aprovechar las ventajas de localización y especialización del área metropolitana.

Joan Trullén y Vittorio Galletto, del Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona, realizan un aporte extraordinario para entender el encaje de Barcelona en la geopolítica y el comercio internacionales. Básicamente, interpretan que la metrópolis de Barcelona lidera de forma destacada el comercio internacional e interregional de la economía española, y que la orientación de dichos flujos se ha transformado puesto que, desde la Gran Recesión, las exportaciones al extranjero superan a las dirigidas al resto de España. El saldo comercial con el extranjero y con el resto de España es globalmente positivo y se aprecia un gran peso del comercio intraindustrial, signo de que parece no existir un debilitamiento del sector industrial. El liderazgo de Barcelona en la ribera sur del Mediterráneo, sitúan los autores, representa vital para atenuar el impacto de la COVID-19 y la recesión de la industria turística.

Efectos de los cambios geopolíticos en el comercio y las cadenas de suministro internacionales

El foco de la geopolítica ha evolucionado. Antes del final de la Guerra Fría, cuando se hablaba de geopolítica se hacía referencia a los aspectos de seguridad. Desde el fin de la Guerra Fría, sin embargo, existe un consenso entre los observadores de que la geopolítica se solapa con la geoeconomía. La lucha por el poder político entre los grandes actores globales ya no se centra sobre todo en una pugna por el poder militar, sino también por el poder económico (Roberts *et al.*, 2019).

Al acabar la Guerra Fría, la competencia económica se veía contenida por unas normas del juego comunes. Organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) ofrecían un marco en el que dirimir los conflictos y llegar a acuerdos multilaterales. La emergencia de nuevos poderes globales, China en particular, y el advenimiento de una nueva revolución tecnológica han puesto en peligro esta organización de las relaciones comerciales mundiales. La guerra comercial-tecnológica entre Estados Unidos y China de los últimos años hace pensar en una vuelta a unas relaciones económicas basadas en la fuerza más que en normas comunes.

En un mundo en el que el poder económico ayuda a definir a los poderes globales, el papel de la UE no es baladí. En términos de mercado no tiene nada que envidiar a los EE. UU. o a China. Por tanto, dependiendo de cómo defina la UE su política comercial, las cadenas de valor en las que participa Barcelona pueden multiplicarse o reducirse.

La contribución de Clàudia Canals, de CaixaBank Research, defiende que las nuevas tecnologías pueden llevar tanto a una reducción de los flujos comerciales como a potenciarlos. Esto es debido a que parte de las nuevas tecnologías, como el coche eléctrico y la impresión 3D, suponen avances en la automatización y, por tanto, pueden suponer un *reshoring* hacia los países desarrollados, pues disminuyen el atractivo de países con bajos costes laborales. Otros avances en tecnología, como el 5G o el *blockchain*, permiten, en cambio, mejorar los canales de información y comunicación y, con ello, favorecen la capacidad de las empresas de trocear sus procesos productivos y llevarlos a cabo en diferentes países.

La autora estima que las fuerzas tecnológicas desglobalizadoras podrían poner en peligro entre un 10 y un 15% de los flujos comerciales en la próxima década. Las fuerzas tecnológicas procomercio, por su lado, podrían, según estimaciones de McKinsey, aumentar los flujos entre un 6 y un 11%, por lo que ambas fuerzas quedarían bastante compensadas. Sin embargo, también se espera que la crisis de la COVID-19 acelere la tendencia hacia cadenas de valor más cortas y hacia la automatización, y en esa misma dirección apuntan las consecuencias de las tensiones entre EE. UU. y China.

El análisis de las relaciones de la UE con China, de Miguel Otero, del Real Instituto Elcano, también indica que hay factores a favor y en contra de una mayor integración económica entre ambos. Por un lado, la UE considera a China como un socio estratégico y, por otro, como una contraparte negociadora, un competidor económico y un rival sistémico.

Como socio estratégico, pocos asuntos internacionales se pueden resolver sin su participación. Como rival sistémico, defiende un sistema social y político muy alejado de los valores liberales y democráticos de la UE. Esas diferencias convierten a China en contraparte negociadora tanto en las organizaciones internacionales como en las negociaciones bilaterales. Se ha transformado en un competidor económico pues ya no es solo la fábrica del mundo de productos de poco valor añadido, sino que apuesta por convertirse en un puntal en sectores de alto valor tecnológico. Sin embargo, en Europa aún se considera que se puede lograr un juego de suma positiva pues todo lo que es bueno para China no tiene por qué ser malo para la UE y viceversa.

También se espera que la llegada de Biden al poder en EE. UU. sea buena para el comercio de la UE. Sin embargo, Marc Ibáñez, máster en Global Affairs en Yale, ve difícil que se abran unas nuevas negociaciones para un acuerdo de integración económica transatlántico. A pesar de que el comercio y la inversión entre ambos mercados han aumentado durante la presidencia de Donald Trump, los ciudadanos europeos ya no ven a EE. UU. de la misma manera. La idea de una autonomía estratégica tanto en defensa como en relaciones exteriores es bien acogida en Europa. La gestión de la COVID-19 por parte de Estados Unidos ha reforzado esta idea de que algo se ha roto en las relaciones transatlánticas. Por otro lado, la necesidad de defender el modelo occidental ante China y la existente interdependencia económica entre ambos mercados ayudará a que su alianza sobreviva.

Otro de los grandes factores determinantes del devenir de la globalización, y del papel de la UE en ella, es la reforma de la OMC. Xavier Fernández Pons, profesor de la Universitat de Barcelona, arguye que ésta será una tarea casi imposible. Para el autor, el principal obstáculo a la reforma es la emergencia de nuevos poderes comerciales (especialmente China) que no comparten la misma visión de cómo se debe de organizar el comercio mundial. Síntomas de la gravedad de la crisis de la OMC son el estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales (de la Ronda de Doha); la proliferación, en los últimos años, de acuerdos comerciales bilaterales, regionales y megarregionales cada vez más ambiciosos en contenido; las guerras comerciales; el bloqueo del Órgano de Apelación de la OMC por parte de EE. UU.; políticas que buscan asegurar cierto nivel de autoabastecimiento a raíz de la COVID-19, y las fricciones relacionadas con la disputa del liderazgo de la cuarta Revolución Industrial (5G e inteligencia artificial).

Ignacio García Bercero e Iciar Chávarri Ureta, de la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea, son algo más optimistas. Si hay un terreno en el que la UE puede influir es en el ámbito del comercio. Si bien la reforma de la OMC se plantea muy difícil, la llegada de Biden al poder en EE. UU. y la progresiva aceptación de China de que el *statu quo* en dicha organización no es posible, pueden ayudar a conseguir una reforma que permita al organismo multilateral seguir ofreciendo un sistema de comercio basado en normas comunes. La UE está llevando a cabo una revisión estratégica de su política comercial con dos objetivos: ayudar a la recuperación económica, así como a la construcción de una UE basada en un modelo de autonomía estratégica abierta. Para conseguirlo, se propone concentrar esfuerzos en relanzar la cooperación multilateral y la reforma de la OMC. También

se quiere garantizar que la UE tenga instrumentos de defensa comercial que permitan unas condiciones de competencia equitativas y garantizar la seguridad del suministro. Los autores remarcan que no se trata de que la UE se vuelva proteccionista, algo que iría en contra de sus intereses, pues el comercio ayuda tanto al crecimiento económico como al empleo de la UE. Se trata de que se consiga un mejor equilibrio entre autonomía y apertura.

Conclusión

Esta monografía pone de manifiesto que hay una tendencia hacia un proteccionismo de tipo regional. Que el proceso de hiperglobalización vivido desde los años noventa se está viendo fragmentado alrededor de las tres grandes factorías mundiales (Baldwin y López-González, 2014): la americana (alrededor de Estados Unidos), la europea (alrededor de Alemania) y la asiática (alrededor de China). Ello llevaría a reforzar la regionalización de las cadenas de valor.

Esta tendencia se ha visto espoleada por la pandemia de la COVID-19, pero ya era una realidad antes de esta crisis. Sus principales causas son dos: el auge de China (y la respuesta de Estados Unidos a dicho auge) y la naturaleza de las nuevas tecnologías. En consecuencia, las líneas de separación entre objetivos económicos y de seguridad se han desdibujado llevando a la necesidad de un proteccionismo estratégico en el ámbito (sobre todo) del comercio digital.

Esta lectura de la situación geopolítica llevaría a aconsejar al área metropolitana de Barcelona a que animase a sus empresas a centrarse en las cadenas de valor internas de la UE. Sin embargo, las contribuciones de esta monografía también indican que esta tendencia desglobalizadora o, más bien, regionalizadora, es temporal.

Estamos en un período de transición hacia una nueva forma de globalización. En este período transitorio, los grandes actores globales estarían tomando posiciones para poder participar en las mejores condiciones posibles de la globalización digital en ciernes.

Esta segunda lectura indica que Barcelona debe seguir con su apertura a nuevas cadenas de valor. En particular, varios autores de esta monografía consideran que está especialmente bien preparada para sacar provecho del desarrollo de cadenas de valor con África.

El barómetro de la globalización seguirá siendo la OMC. Si se logra su reforma, es decir, acordar unas nuevas reglas del juego con las que no solo occidente, sino también China y otros países emergentes se puedan sentir a gusto, tendremos un nuevo período de globalización. Si no es así, la tendencia a la fragmentación seguirá.

La UE puede jugar un papel básico en la definición del próximo capítulo de globalización. Su posición como gigante comercial y sus relaciones con EE. UU. y China, le otorgan un papel de mediador esencial en la reforma de la OMC. De hecho, se aprecia un nuevo cambio en sus prioridades: de la negociación de acuerdos bilaterales/regionales a concentrar esfuerzos en acuerdos multilaterales.

En resumen, la interrelación entre los factores institucionales y económicos es indisociable en todos momentos de la historia. Coinciden los autores que estamos ante cambios significativos. Transformaciones que van a suponer nuevos condicionantes de la globalización y de la estructuración de las cadenas globales de valor: revolución tecnológica, incremento de un multilateralismo regional, consolidación de algunos de los emergentes y cambios derivados del impacto en la repartición del poder y del modelo de gobernanza (unos cambios que puede remover notablemente la COVID-19).

La inclusión de Barcelona en el nuevo escenario debe ir orientada a construir nuevos consensos que permitan aprovechar las potencialidades del área. Indican los datos que Barcelona continua teniendo buenas condiciones para encarar los nuevos tiempos con relativo éxito, aunque para ello deba plantear el retoque en algunos de los polos de generación de actividad, como el turismo.

Esta introducción no puede finalizar sin un agradecimiento al Área Metropolitana de Barcelona. Sin su apoyo, este primer esfuerzo sobre los retos geopolíticos a los que nos enfrentamos no podría haberse hecho.

Referencias bibliográficas

Baldwin, Richard y López-González, Javier. «Supply-chain Trade: A Portrait of Global Patterns and Several Testable Hypotheses». *The World Economy*, 2014 doi: 10.1111/twec.12189.

Roberts, Anthea; Choer Moraes, Henrique y Ferguson, Victor. «Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment». *Journal of International Economic Law*, vol. 22 (2019), p. 655-676.

Zuboff, Shoshana. *The Age of Surveillance Capitalism*. Public Affairs – Hachette Book Group –2019.

PARTE I: IMPACTO DE LAS CADENAS DE VALOR GLOBALES Y EUROPEAS EN EMPRESAS Y LOGÍSTICA: UNA PERSPECTIVA DESDE BARCELONA

- DISRUPCIÓN EN LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR Y CAMBIOS GEOPOLÍTICOS

Jordi Bacaria Colom

- GEOPOLÍTICA Y COMERCIO: EL FUTURO DE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Antoni Estevadeordal

- CADENAS DE VALOR Y COMERCIO EN BARCELONA. UNA VISIÓN HISTÓRICA Y UNA PROPUESTA DE FUTURO

Lourdes Casanova

- LAS MULTINACIONALES ESPAÑOLAS ANTE UN FUTURO INCIERTO

Paloma Fernández Pérez

- GEOPOLÍTICA Y COMERCIO EXTERIOR: UNA MIRADA ECONÓMICO-TERRITORIAL SOBRE LA METRÓPOLIS DE BARCELONA. UNA MUTACIÓN FUNDAMENTAL

Joan Trullén y Vittorio Galletto

Jordi Bacaria Colom

*Catedrático de Economía Aplicada ,
Universitat Autònoma de Barcelona (UAB).*

Introducción

Las críticas a la globalización, sus consecuencias sobre la desigualdad y el debate sobre si la globalización seguía creciendo o estaba en retroceso, se iniciaron mucho antes de las acciones proteccionistas encabezadas por las guerras comerciales del presidente Donald Trump, con acento antimultilateralista. Sin embargo, con el proteccionismo, las cadenas globales de valor (CGV) empezaron a debilitarse en el comercio internacional. En términos generales, de todos modos, es difícil dilucidar si tal vez fueran éstas las que contribuyeron a la llegada del proteccionismo y en qué medida. ¿Fue causa o efecto?

Sea cual sea la lógica secuencial, el resultado es que con la pandemia se ha producido una disrupción en las cadenas globales de valor. Poco importa ahora si estaban aumentando o disminuyendo, ya que el impacto, sea cual fuese la tendencia, las está sometiendo a un cambio profundo; cambio que afecta al sector industrial y, con mayor incidencia, al sector de servicios de transporte y turismo. Se está produciendo un desplazamiento sectorial y también regional.

Barcelona, que ha sido un punto neurálgico de muchas cadenas de valor, industriales y de servicios, se encuentra en un punto de inflexión. La pregunta es, cómo los cambios en las cadenas globales de valor afectarán a los sectores implicados en el comercio internacional y cómo los cambios geopolíticos influyen en estas CGV. ¿Debemos hablar más de *geoeconomía* que de *geopolítica*?

1. El proteccionismo ante la globalización

El proteccionismo en Estados Unidos no empieza ni acaba con Donald Trump. La presidencia de Barak Obama es un período excepcional en el que se firman acuerdos de ámbito multilateral como el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático en 2015. Estos acuerdos que la diplomacia estadounidense propició en la primera década del siglo XXI surgen, según Sullivan (2018), de la transición de instituciones

La pregunta es, cómo los cambios en las cadenas globales de valor afectarán a los sectores implicados en el comercio internacional y cómo los cambios geopolíticos influyen en estas CGV. ¿Debemos hablar más de *geoeconomía* que de *geopolítica*?

formales, legales y jerárquicas hacia enfoques más prácticos, funcionales y regionales para gestionar asuntos transnacionales, y que el autor denomina «coaliciones de voluntades». El Acuerdo de París logró una participación amplia porque sus compromisos sustantivos son voluntarios y los estados tienen la flexibilidad de decidir cómo los cumplen. El bloqueo de la Organización Mundial de Comercio por parte de Estados Unidos al impedir renovar a dos jueces del Órgano de Apelación, es el golpe institucional más importante en materia de comercio. Para Sullivan, el resto del mundo puede seguir adelante aunque Estados Unidos se repliegue. Las nuevas estructuras están diseñadas para convocar una mayor participación y más contribuciones de más actores en diversos lugares, aunque la potencia más importante renuncie a su papel de líder. No deja de ser una perspectiva optimista y este es un reto para la Unión Europea, defensora del multilateralismo.

Pero, ¿podrán resistir tales estructuras, cuando ya el presidente Trump ha cumplido una parte importante de su programa unilateral? Estados Unidos se ha retirado del *Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico* (CPTTP o TPP-11, por sus siglas en inglés), del Acuerdo de París, del Acuerdo Nuclear de Irán 5+5. Además, ha iniciado una gran guerra comercial con elevación de aranceles y ha vetado la tecnología de China. Ha puesto en duda el principio de defensa mutua de la OTAN. Incluso ha forzado la negociación con Canadá y México de un nuevo acuerdo, el T-MEC (UMSCA por sus siglas en inglés). La acción contra China ha acelerado la reacción, y así debe interpretarse la firma, el 15 de noviembre de 2020, del tratado de *Asociación Económica Integral Regional* (RCEP, por sus siglas en inglés). Liderado por China, representa el 28% del comercio mundial, y agrupa a quince estados, diez de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), más Australia, China, Corea, Japón y Nueva Zelanda.

A pesar del proteccionismo rampante, Anne O. Krueger (2020) pone en evidencia el espectacular fracaso comercial de Estados Unidos, basado en la «eficacia de la intimidación bilateral trumpista». El déficit comercial general de EE. UU. creció de 750.000 millones de dólares en 2016 a 864.000 millones en 2019. Mientras las exportaciones a China, el principal objetivo de la política comercial, solo crecieron el 1,8% anual hasta agosto de 2020, las exportaciones chinas a EE. UU., al contrario, aumentaron un 20%, elevando así el déficit comercial bilateral. Además, los aranceles han aumentado los precios a los consumidores y han desplazado la demanda China hacia otros competidores, aumentando el desempleo en Estados Unidos. Para Krueger, el bilateralismo y el rechazo de Trump a la OMC ha perjudicado a todo el sistema internacional y ha infligido grandes daños a las empresas y los hogares estadounidenses.

Una paradoja más de esta política se da con México, que en el mes de agosto de 2020 alcanzó un record histórico con un superávit de 12,759 millones de dólares en su balanza comercial con Estados Unidos. Esta situación se explica por un desplome de las compras mexicanas de productos de origen estadounidense debido a la fragilidad de la demanda interna, con una caída de la economía mexicana prevista en alrededor del 10% para todo el año 2020, afectada por la pandemia de COVID-19.¹

1. *El Economista*, 6 de octubre de 2020. <https://www.economista.com.mx/empresas/Mexico-registro-superavit-comercial-record-con-Estados-Unidos-en-agosto-20201006-0059.html>

El hecho es que el sistema de comercio actual, basado en cadenas de valor y en la fragmentación de la producción, podría hundirse si se socavan algunas de las bases del sistema tales como la confianza, las inversiones, la transferencia de tecnología y los acuerdos bilaterales o multilaterales que lo sustentan. Y, sobre todo, si el sistema de transporte marítimo y aéreo de manufacturas no pudiese soportar la crisis.

Es posible que Estados Unidos no pueda seguir la senda de la globalización y esté planteando un repliegue estratégico con el fin de regresar al viejo orden donde tenía capacidad de liderazgo. Si es así, la actitud unilateralista no sería más que un repliegue por su incapacidad de seguir el paso rápido de la globalización. Aunque también porque la globalización basada en cadenas de valor transcontinentales puede estar cambiando de signo por razones de cambio tecnológico y de lucha contra el cambio climático.

En el *World Economic Forum de 2018*, su presidente ejecutivo, Klaus Schwab, se refirió a la *Globalización 4.0*, diferenciando entre *globalización* (flujos) y *globalismo* (gobernanza). La *globalización* es un fenómeno impulsado por la tecnología y el movimiento de ideas, personas y bienes, mientras que el *globalismo* es una ideología que prioriza el orden global neoliberal sobre los intereses nacionales. Su advertencia era clara: no se discute la globalización, sino si todas las políticas deben ser «globalistas» en un momento en que los votantes piden recuperar el control que tomaron las fuerzas globales. Y este es un punto clave en los sistemas democráticos.

El estudio «Globalization in transition: The future of trade and value chains» (Lund *et al.* 2019), constata que los intercambios globales han dado en los últimos años un paso atrás, para dejar mayor espacio a las importaciones y exportaciones que tienen lugar en un área regional delimitada. El comercio internacional, que acostumbraba a crecer el doble que la riqueza mundial, ahora ha bajado su ritmo a la mitad. Y la intensidad comercial, es decir, la parte de los bienes que se vende al exterior, está en declive. En 2007 viajaba, por así decirlo, el 28% del PIB mundial. Hoy se ha pasado al 22,5%.

A principios de este siglo, el gran debate iba sobre la deslocalización. Las empresas trasladaban sus centros productivos a países de bajo coste laboral y exportaban desde allí. Pero este fenómeno entró rápidamente en declive. En la actualidad, sólo el 18% de los intercambios obedece a esta lógica de producción barata, y esta externalización o *outsourcing* sólo afecta al 3% de la fuerza laboral global. Principalmente, China ha dejado de ser el competidor con mano de obra barata para pasar a ser el competidor tecnológico.

Las economías emergentes consumen ahora cada vez más lo que fabrican. Para 2030, su población representará la mitad de la demanda mundial. Las mercancías no tienen hoy tanta necesidad de desplazarse y se quedan en el país o en la región. Es el caso de China, donde hoy sus consumidores tienen cada vez más poder adquisitivo. En 2007, China vendía al exterior el 17% de lo que producía; diez años después, sólo el 9%. Después de la pandemia, sus exportaciones se han recuperado, aunque todavía el crecimiento del consumo doméstico va por detrás a pesar de la política orientada al consumo interno.

El hecho es que el sistema de comercio actual, basado en cadenas de valor y en la fragmentación de la producción, podría hundirse si se socavan algunas de las bases del sistema tales como la confianza, las inversiones, la transferencia de tecnología y los acuerdos bilaterales o multilaterales que lo sustentan. Y, sobre todo, si el sistema de transporte marítimo y aéreo de manufacturas no pudiese soportar la crisis.

A principios de este siglo, el gran debate iba sobre la deslocalización. Las empresas trasladaban sus centros productivos a países de bajo coste laboral y exportaban desde allí. Pero este fenómeno entró rápidamente en declive.

Principalmente, China ha dejado de ser el competidor con mano de obra barata para pasar a ser el competidor tecnológico.

Desde 2013, el porcentaje del comercio intrarregional sobre los intercambios globales ha subido un 2,7% (a costa de las operaciones comerciales que tenían lugar entre regiones alejadas), llegando casi a la mitad del total. En particular, se ha detectado un aumento del comercio en las áreas homogéneas, como la Unión Europea, y en la región Asia-Pacífico. La regionalización es tangible en aquellas cadenas de valor innovadoras, donde hay que integrar a los proveedores más próximos (Lund *et al.* 2019).

Hay que contar también con el factor tecnológico. La automatización ha reducido la importancia de los costes laborales y ha incrementado la relevancia del factor rapidez en las decisiones empresariales, que deben tomarse allí donde se producen los bienes. Como resultado, las empresas reconsideran la opción de «deslocalizar». Asimismo, la automatización puede reducir el comercio global de bienes un 10% en el año 2030 (Lund *et al.* 2019). Además, la pandemia ha evidenciado más aún la dependencia de la industria farmacéutica de las materias primas y los principios activos procedentes de China, y la industria europea se plantea recuperar su producción.

Lund y Tyson (2018) advierten que el liderazgo económico está cambiando hacia el este y el sur, mientras Estados Unidos se retrotrae hacia adentro y la UE y el Reino Unido se han divorciado. Para las autoras, la globalización no está en retirada, sino que lo que está sucediendo es que el comercio basado en las cadenas globales de valor que aprovechan la mano de obra barata se está desacelerando, y más todavía con la digitalización, ya que más actores pueden participar ahora en las transacciones transfronterizas, desde pequeñas empresas a corporaciones multinacionales. No se va hacia una desglobalización sino que se entra en una fase diferente.

Entonces, ante esta nueva era, ¿por qué Estados Unidos está orientándose hacia su mercado interior? ¿Y cómo afecta este cambio estratégico hacia su sur más inmediato si en general el Sur puede formar parte de este nuevo liderazgo económico?

Como apuntan Lund y Tyson (2018), a medida que la globalización se ha vuelto digital, su centro de gravedad se ha desplazado. El resultado es que, mientras en el año 2000 solo un 5% de las empresas internacionales más grandes estaban en el mundo en desarrollo, para 2025 serán el 45%, y China tendrá más empresas de más de 1.000 millones de ingresos anuales que Estados Unidos y Europa conjuntamente.

2. La reorientación de las cadenas globales de valor

La globalización que se inició en los años sesenta del siglo xx, basada en el comercio de manufacturas, está cambiando de signo. Un gran crecimiento vino con la introducción del contenedor del transporte marítimo, que además permitió la intermodalidad en la logística de transporte. El contenedor explica más el crecimiento del comercio internacional que los acuerdos comerciales. En un conjunto de veintidós países industrializados, la containerización explica un aumento del 320% del comercio bilateral durante los primeros cinco años después de su adopción, y del 790% durante veinte. En comparación, un acuerdo de libre comercio bilateral aumenta el comercio en un 45% en veinte años, y la membresía del GATT agrega un 285% (Bernhofen *et al.* 2016).

Actualmente, las CGV vinculadas a los bajos costes de la mano de obra y de la deslocalización ya han dejado de ser útiles. Aunque la producción fragmentada seguirá en la medida que se generen ventajas en las economías de escala globales. Algunas cadenas de suministro y producción cambiarán totalmente de signo, como por ejemplo en la producción de automóviles eléctricos, estimuladas por la regulación y la demanda para reducir las emisiones. También están cambiando con los nuevos grandes competidores en tecnología 5G para las conexiones en red, como se da en el caso de China, hasta el punto de percibirse como un riesgo estratégico.

De hecho, la reorientación en las cadenas de valor empezó a producirse en el momento en que los servicios empezaron a cobrar importancia. En la última década, a nivel mundial, el comercio de servicios ha crecido un 60% más rápido que el de bienes, y en algunos subsectores, incluidas las telecomunicaciones y la tecnología de la información, los servicios comerciales y los cargos por propiedad intelectual están creciendo de dos a tres veces más rápido (Lund *et al.* 2019).

Estos hechos producen un cambio geoestratégico que obliga a Europa y al resto del mundo a tomar una decisión al respecto. No solo a Estados Unidos. La UE, que considera a China un «rival estratégico», exigió, en la cumbre bilateral de junio de 2020, reequilibrar la relación comercial a pesar de compartir una parte de la agenda multilateral en la reforma de la OMC o en la lucha contra el cambio climático. Otro cambio geopolítico se puede producir a raíz de las transformaciones tecnológicas derivadas de la cuarta Revolución Industrial y de la política de reducción de emisiones. El cambio del uso de hidrocarburos, concentrados en pocos proveedores, al uso de «minerales críticos» para la producción de baterías (tierras raras, litio y cobalto), concentrados en pocos lugares del mundo, entre ellos, China (Kalantzakos, 2020), puede transformar rotundamente las cadenas de suministro actuales.

Hasta hoy, el desarrollo de las CGV se ha asociado con la disminución del costo del transporte marítimo y su creciente eficiencia. Esto es particularmente cierto en el transporte intercontinental de manufacturas entre Asia, Europa y América. Además, los avances tecnológicos —especialmente en el ámbito de la información y de las comunicaciones— han reducido los costos comerciales y de coordinación. Sin embargo, la inversión extranjera directa (IED) también ha sido un factor importante en el crecimiento de las CGV. Entre el 30% y el 60% de las exportaciones del G20 consisten en insumos intermedios que se comercializan dentro de las CGV (OCDE-WTO-UNCTAD, 2013).

Sin embargo, esta es una situación que se daba hasta inicios de 2020. La caída de comercio internacional como consecuencia de la crisis de la pandemia puede ser una de las causas que provoquen la quiebra de las cadenas de valor. Según la duración de la pandemia, la economía puede pasar de una situación de *shock* de demanda a una de *shock* de oferta. Las quiebras de empresas y el desmantelamiento de los equipos productivos conducen a un *shock* de oferta y rompen las cadenas de valor. Los eslabones de las CGV se pueden quebrar por uno de sus puntos más críticos, el transporte marítimo y aéreo, muy difícil de recomponer en equipos e inversiones a corto plazo, como ya estuvo a punto de ocurrir al final de la Gran Recesión. En septiembre de 2016 se produjo la quiebra de la naviera surcoreana Hanjin y ello provocó la rápida alza de los costes de transporte y tensiones en la cadena de suministros mundial.

La globalización que se inició en los años sesenta del siglo XX, basada en el comercio de manufacturas, está cambiando de signo.

Actualmente, las CGV vinculadas a los bajos costes de la mano de obra y de la deslocalización ya han dejado de ser útiles. Aunque la producción fragmentada seguirá en la medida que se generen ventajas en las economías de escala globales. Algunas cadenas de suministro y producción cambiarán totalmente de signo.

Las disrupciones en las cadenas de valor también pueden venir de los cambios tecnológicos, de la producción y el consumo. La cuarta revolución industrial, tecnológica, con el «aprendizaje automático» y el «aprendizaje profundo», está desplazando el sistema de cadenas de valor globales hacia cadenas más regionales.

Esto afecta a redes logísticas, puertos, aeropuertos y a las cadenas de suministro y distribución. El **puerto de Barcelona**, por ejemplo, ha visto disminuir el tráfico de contenedores (en unidades TEU) en los meses de la pandemia, llegando a acumulados del -20% en junio y julio de 2020, respecto a los mismos meses del año anterior. Cabe señalar, de todos modos, que la disminución del tráfico ya se detectaba antes de la pandemia, en el último trimestre de 2019, con una disminución del 3,2% en diciembre.

Meijerink *et al.* (2020) consideran que la recuperación del comercio internacional en la crisis de la pandemia será más rápida que la de la Gran Recesión de 2008. Los autores reconocen, sin embargo, que su análisis se aplica solo al comercio de mercancías y, por lo tanto, la recuperación de los servicios no está incluida (viajes internacionales y turismo). Este factor puede ser de gran importancia en sus resultados, ya que gran parte de los viajes internacionales en avión los comparten pasajeros y mercancías, y la no recuperación de las líneas aéreas puede afectar a las cadenas de suministro. La OMC es más prudente dada la incertidumbre y prevé una disminución del volumen del comercio mundial de mercancías del 9,2% para 2020, seguida de un aumento del 7,2% en 2021.²

A pesar de que el comercio internacional presenta buenas perspectivas dada la crisis provocada por la pandemia, un informe del International Transport Forum (2020) confirma que la pandemia de COVID-19 tiene un gran impacto en el comercio aéreo y marítimo. El riesgo es que se produzcan quiebras si las compañías navieras no pueden hacer frente a su endeudamiento, con más incidencia en las de transporte marítimo de contenedores.

Finalmente, y no menos importante, las disrupciones en las cadenas de valor también pueden venir de los cambios tecnológicos, de la producción y el consumo. La cuarta Revolución Industrial, tecnológica, con el «aprendizaje automático» y el «aprendizaje profundo», está desplazando el sistema de cadenas de valor globales hacia cadenas más regionales, que implican transformaciones en las pautas de producción y consumo, con mayor sensibilidad para hacer frente al cambio climático. En el sector del automóvil, Tesla es un ejemplo de inteligencia artificial aplicada a la producción y los servicios, ubicada en California sin deslocalizar la producción. La arquitectura estratégica de Tesla se parece a aspectos de la Apple Store y el marketing digital (Cooke 2018).

Conclusión

Siguiendo la evolución de la globalización en el comercio, la afectación de la pandemia dependerá de la duración de la misma y de los daños producidos en la estructura productiva y en las cadenas de suministro. Sin embargo, no es de esperar una desglobalización sino todo lo contrario. Ello implica un cambio de fase en el que cobra más importancia el comercio de servicios, a la vez que se produce un desplazamiento de las cadenas de valor hacia ámbitos regionales como ya se revela en el eje Indo-Pacífico. El gran salto tecnológico y las acciones para la descarbonización de la economía determinarán el futuro de las cadenas globales de valor que la disrupción de la pandemia habrá contribuido a acelerar.

2. OMC, comunicado de prensa de 6 de octubre de 2020, https://www.wto.org/spanish/news_s/pres20_s/pr862_s.htm

Una mirada desde Barcelona ante el cambio de paradigma, debería ser estratégica sobre el desarrollo tecnológico, industrial y energético, con el acento en la educación, la formación, la innovación y la salud. Con más perspectiva optimista que retrospectiva nostálgica.

Referencias bibliográficas

Bernhofen, Daniel M. *et al.* «Estimating the effects of the container revolution on world trade», *Journal of International Economics*, vol. 98, 2016, p. 36-50.

Blyde, J. (editor). *Fábricas sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las cadenas globales de valor*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2014.

Casanova, Lourdes. *Global Latinas: Latin America's Emerging Multinationals*. Palgrave MacMillan, 2009.

Cooke, Philip. «From The Machine Learning Region to The Deep Learning Region: Tesla, DarkTrace and DeepMind as Internationalised Local to Global Cluster Firms». ResearchGate (Octubre de 2018) (en línea) [Fecha de acceso: 6 de marzo de 2018] https://www.researchgate.net/publication/328172203_From_The_Machine_Learning_Region_to_The_Deep_Learning_Region_Tesla_DarkTrace_and_DeepMind_as_Internationalised_Local_to_Global_Cluster_Firms.

International Transport Forum. Statistics Brief. Global Trade and Transport. (Septiembre de 2020) (en línea) [Fecha de acceso: 8 de octubre 2020] <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/unprecedented-covid-19-impact-freight-q2-2020.pdf>.

Kalantzakos, Sophia. «Critical Minerals and the New Geopolitics». *Project Syndicate*. (2 de octubre de 2020) (en línea) [Fecha de acceso: 9 de octubre de 2020] <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-critical-minerals-new-geopolitics-by-sophia-kalantzakos-2020-10>.

Krueger, Anne O. «Trump's Spectacular Trade Failure». *Project Syndicate*. (22 de septiembre de 2020) (en línea) [Fecha de acceso: 25 de septiembre de 2020] https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-trade-policy-is-a-failure-by-anne-krueger-2020-09?utm_source=twitter&utm_medium=organic-social&utm_campaign=page-posts-september20&utm_post-type=link&utm_format=16%3A9&utm_creative=link-image&utm_post-date=2020-09-27&s=04&fbclid=IwAR1wxUXSkS2VKMwXIB07zBffqMkw mT1WfdpPK0h7IzNoRZyhMch1GdMKOGA.

Lund, Susan *et al.*, «Globalization in transition: The future of trade and value chains». *McKinsey Global Institute*, (enero de 2019) (en línea) [Fecha de acceso: 2 de septiembre de 2020] <https://www.mckinsey.com/featured-insights/innovation-and-growth/globalization-in-transition-the-future-of-trade-and-value-chains>.

Lund, Susan; Tyson, Laura. «Globalization Is Not in Retreat. Digital Technology and the Future of Trade», *Foreign Affairs*, mayo-junio de 2018, pp. 130-140.

Meijerink, Gerdien *et al.* «Covid-19 and world merchandise trade: Unexpected resilience», VOXEU-CEPR, (2 de octubre de 2020) (en línea) [Fecha de acceso: 10 octubre de 2020] <https://voxeu.org/article/covid-19-and-world-merchandise-trade>.

OCDE-WTO-UNCTAD, *Report to G-20 on Implications of Global Value Chains for Trade, Investment, Development and Jobs. Prepared for the G-20 Leaders Summit Saint Petersburg (Russian Federation)*, 6 de agosto de 2013 (en línea) [Fecha de acceso: 28 de julio, 2014] https://unctad.org/system/files/official-document/unctad_oecd_wto_2013d1_en.pdf.

Sullivan, Jake. «The World After Trump 10 How the System Can Endure», *Foreign Affairs*, vol. 97, n.º 2, 2018, p. 10-19.

Antoni Estevadeordal

Representante en Europa del Banco Interamericano de Desarrollo

La pandemia de la COVID-19 ha golpeado la economía global y planteado una serie de retos enormes para las regiones en desarrollo como América Latina y el Caribe (ALC). Esta crisis sanitaria llegó en un momento en el que el sistema multilateral de gobernanza económica se encontraba debilitado por la rivalidad geopolítica entre Estados Unidos y China y el auge del proteccionismo desde la crisis financiera global de 2008-9. Frente a este panorama, las relaciones con la Unión Europea (UE) surgen como una opción estratégica para contribuir a superar los efectos de la pandemia y establecer las condiciones para una recuperación sostenible e inclusiva de la región. Como se describe en este documento, la UE sigue siendo un socio económico de gran importancia para América Latina y el Caribe, a pesar de la creciente influencia de China y la predominancia tradicional de EE. UU. Estos vínculos económicos se sostienen en una arquitectura de integración formal que ha experimentado avances importantes en años recientes, contribuyendo a fortalecer el comercio basado en reglas. En el contexto actual, existe una oportunidad para profundizar esta relación, aprovechando el liderazgo global de la Unión en temas como el cambio climático, la transformación digital, y la inclusión social. En este sentido, las relaciones UE-ALC se encuentran bien posicionadas para fomentar las transformaciones que la región necesita más que nunca.

1. Evolución del comercio y la inversión entre América Latina y Europa

El comercio entre la UE y ALC creció rápidamente durante la primera década del siglo XXI, impulsado por los altos precios de las materias primas y una fuerte expansión económica en la región. Sin embargo, después de alcanzar un máximo histórico de 287.000 MUSD en 2013, los intercambios entre la UE y ALC se empezaron a contraer y, a pesar de una recuperación moderada entre 2017-8, quedaron en 248.000 MUSD para el año 2019. La contracción del comercio interregional se ha manifestado especialmente para las exportaciones de ALC a la UE, que empezaron a reducirse en 2012 y, para 2019, habían sufrido una

Esta crisis sanitaria llegó en un momento en el que el sistema multilateral de gobernanza económica se encontraba debilitado por la rivalidad geopolítica entre Estados Unidos y China y el auge del proteccionismo desde la crisis financiera global de 2008-9.

caída del 24% desde su punto máximo, comparado con el 12% en el caso de las importaciones latinoamericanas.¹ La reducción de las exportaciones de la región se debe principalmente a los precios globales de las materias primas, dado que tres productos —el petróleo crudo, el mineral de hierro, y los cátodos de cobre— representan casi el tercio de la disminución de las exportaciones de la región en este periodo.

Desde el inicio del siglo XXI, el auge del comercio entre ALC y China ha implicado una reducción de la importancia relativa de la UE como socio comercial de la región, sobre todo para los países sudamericanos exportadores de materias primas. A pesar de esta tendencia, Europa sigue jugando un rol clave en las relaciones comerciales de ALC, sobre todo para economías como Argentina, Brasil, Costa Rica y Ecuador donde la UE representa entre el 12 y el 17% del comercio total, posicionándola entre los dos socios extrarregionales más importantes.

Además, ALC exporta una canasta de bienes relativamente diversificada a la UE, sobre todo en comparación con China. Si bien las principales exportaciones de la región son materias primas agrícolas y mineras, las manufactureras como automóviles y pasta de celulosa figuran entre las diez mayores exportaciones de ALC a Europa desde 2017. En términos globales, las exportaciones latinoamericanas a la UE están menos concentradas que en el caso de China: los productos mineros y agrícolas representan solo el 28% de las ventas de la región a Europa, comparado con el 64% para China.²

El comercio de servicios representa otra área dinámica en las relaciones económicas entre ALC y la UE, aumentando a un ritmo muy superior al crecimiento del comercio de bienes desde 2005.³ La expansión de las exportaciones de servicios de la región a la UE ha superado la de las importaciones en este periodo, aunque se concentran en categorías como viajes y transporte, que se ven altamente afectadas por la pandemia COVID-19. En cambio, los servicios intensivos en conocimiento todavía representan una parte menor en las exportaciones de ALC a Europa (11%), aunque constituyen una porción mayor de las importaciones de la región (28%), lo cual crea oportunidades para mejorar la productividad de las empresas latinoamericanas.⁴

Además del comercio, la UE es la fuente principal de inversión extranjera directa (IED) en la ALC. Los flujos anuales de IED han alcanzado los 64.000 MUSD de promedio entre 2012 y 2018, cifra que representa el 42% de la inversión extranjera en la región durante este periodo.⁵ La inversión desde la UE también ha ido acelerando en años recientes: los flujos anuales crecieron de 47.000 MUSD en 2012 a 63.000 MUSD en 2018, periodo durante el que la IED desde EE. UU. disminuyó. Aparte de la cantidad de inversiones, empresas europeas se destacan por su presencia en sectores estratégicos en la región, como la energía renovable, las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), las infraestructuras, e industrias como la automotriz y la aeronáutica, que forman la columna vertebral del sector manufacturero de la región.

1. Cálculos propios basados en las estadísticas de dirección del comercio del FMI.
2. Cálculos propios basados en los datos del UNComtrade.
3. El comercio de servicios entre la UE y ALC creció de promedio al 23% por año entre 2005 y 2019, comparado con el 5% para el comercio de bienes. Datos basados en estadísticas del comercio de servicios de la OMC.
4. Los servicios intensivos en conocimiento incluyen las categorías de seguros y pensiones, servicios financieros, telecomunicaciones e información, y cobros para el uso de la propiedad intelectual de las estadísticas de comercio de servicios de la OMC.
5. Aunque parte de la IED atribuida a la UE representa inversiones de otras regiones que se redirigen por jurisdicciones como Luxemburgo y las islas de los Países Bajos, incluso al excluir estos países, la UE se mantiene como la principal inversionista en la región.

2. La arquitectura comercial y de inversión actual entre América Latina y Europa

La evolución del comercio y la IED entre las regiones ha estado sustentada por una red de tratados de libre comercio (TLC). Actualmente, once países de ALC —Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú— participan en diversos TLC con la UE. En este sentido, la conclusión, en 2019, de las negociaciones del acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur (área de integración económica conformada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) representa un hito muy importante en la integración formal entre las regiones.

Aun así, la consolidación de la arquitectura de la integración entre ALC y la UE se enfrenta a varios desafíos de economía política. En primer lugar, desde el lado europeo, existen *lobbies* poderosos de productores agrícolas que se han opuesto a mayor acceso al mercado europeo para las industrias donde ALC tiene ventajas comparativas importantes. Además, las organizaciones de la sociedad civil de la UE ejercen influencia sobre las negociaciones de los TLC, las cuales han criticado por diluir de modo potencial los estándares europeos en áreas como la protección ambiental, los alimentos transgénicos, y más recientemente, la privacidad y el tratamiento de datos personales —preocupaciones compartidas por varios gobiernos europeos—. En segundo lugar, desde el lado de ALC, existe resistencia a liberalizar industrias estratégicas manufactureras en algunos países e instintos proteccionistas en áreas como compras públicas, que son cada vez más pertinentes en las negociaciones comerciales. Todas estas cuestiones han estado presentes en las negociaciones UE-Mercosur —las cuales, vale recordar, han durado veinte años— y suponen obstáculos a la ratificación del acuerdo por parte de las legislaturas nacionales.

Por otro lado, hay una serie de factores que han favorecido la resolución de estos temas. Primero, la importancia del mercado europeo —sobre todo para exportadores agrícolas y agropecuarios de ALC— ha creado incentivos para que los gobiernos de la región mejoren la aplicación de protecciones en áreas como el medio ambiente, que son de gran importancia para los europeos. Estas dinámicas se ven fortalecidas por el hecho de que la política comercial es un área donde la UE negocia en nombre de los estados miembros. Además, el atractivo de los acuerdos y la cooperación con la UE ha aumentado en el contexto de una política comercial abiertamente proteccionista y poco estable de EE. UU., y de la creciente cautela mostrada por algunos actores de la región sobre la influencia de China.

Además del acuerdo UE-Mercosur, hubo logros recientes en los procesos de integración de la UE con México y Chile. En el primer caso, las partes finalizaron, en abril de 2020, una modernización del componente de comercio de su acuerdo de cooperación económica de 2000. El tratado actualizado expande el acceso de mercado de forma significativa, sobre todo en el sector agrícola, donde el 85% de las partidas arancelarias quedan completamente liberalizadas, y también contiene nuevas medidas para promover el comercio de servicios, la protección de inversiones y la competencia en las compras públicas, en donde México, por primera

Frente a este panorama, las relaciones con la Unión Europea (UE) surgen como una opción estratégica para contribuir a superar los efectos de la pandemia y establecer las condiciones para una recuperación sostenible e inclusiva de la región.

En el área de cambio climático, promover la sostenibilidad a nivel global ha sido un eje central de la política exterior europea, y la UE cuenta con varias herramientas para avanzar esta agenda en sus relaciones con las regiones en desarrollo.

vez en un TLC, abre las licitaciones subnacionales a la participación de proponentes europeos. En el segundo caso, también se está negociando una modernización del acuerdo UE-Chile existente que expandiría el alcance y la profundidad del acuerdo, especialmente en temas como el comercio de servicios, las compras públicas, y el comercio digital, entre otros.

3. Impactos de la pandemia de COVID-19 en las relaciones económicas ALC-UE

El brote de la pandemia de COVID-19 afectó gravemente muchos aspectos de la economía global, pero a la vez creó oportunidades para transformaciones positivas. En este contexto, se ha revelado la importancia de las relaciones con Europa para la región. El comercio interregional se mantenía relativamente bien durante el primer semestre de 2020, debido sobre todo a la robustez del intercambio de bienes agrícolas y alimentarios. La categoría de alimentos, bebidas, y tabaco, que representa el 30% de las exportaciones de la región a Europa, incluso se incrementó en un 1% en comparación con el mismo periodo de 2019.⁶ En cuanto a la inversión extranjera, los efectos han variado por sector. Las industrias automotriz y aeronáutica, donde la inversión europea es importante, sufrieron fuertes choques tanto de oferta como de demanda y prevén grandes caídas de producción e inversión para 2020. Las licitaciones para proyectos energéticos, incluyendo las renovables, también se han postergado o incluso cancelado en varios países, afectando las operaciones de empresas europeas del sector.

Por otro lado, las instituciones de la UE movilizaron financiamiento y fondos de cooperación para la respuesta inmediata al COVID-19, redireccionando la programación de fondos de cooperación para atender los efectos de la pandemia. Además, los procesos de integración económica no se han detenido durante la pandemia, lo cual se refleja en la finalización de la modernización del acuerdo UE-México y en el progreso continuo en las negociaciones para modernizar el acuerdo UE-Chile. Todo lo anterior demuestra la importancia de la asociación entre la UE y América Latina y el Caribe para ambos lados y su potencial futuro, sobre todo en el difícil contexto actual.

4. Oportunidades para una nueva arquitectura comercial y de inversión en el contexto de la recuperación económica

La crisis del sistema multilateral y la creciente rivalidad geopolítica entre Estados Unidos y China han socavado la posibilidad de cooperación global en respuesta a la pandemia y agravado las presiones proteccionistas que han cobrado fuerza durante varios años. Sin embargo, este escenario también abre la puerta a mayor liderazgo por parte de actores como la Unión Europea, tanto a nivel global como en la región de ALC. En materia de comercio e inversión, la parálisis en la OMC ha incentivado el surgimiento de opciones regionales para profundizar la integración. En Asia, después de la salida de EE. UU. del tratado original, y bajo el liderazgo de Japón, se consolidó el Acuerdo Transpacífico de Cooperación

6. Basado en datos de Eurostat.

Económica (TPP por sus siglas en inglés) donde también participan tres economías de ALC (Chile, México, y Perú). Asimismo, en las semanas recientes, se concluyeron las negociaciones de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP por sus siglas en inglés), el primer acuerdo comercial que incluye a Japón, China, y Corea.

La UE también ha sido protagonista respecto a la promoción de acuerdos de integración regionales e interregionales. En los años recientes ha negociado e implementado acuerdos importantes con Japón y Canadá y, como se mencionó anteriormente, en 2019 se logró un acuerdo histórico con el bloque Mercosur, cuya conclusión crearía una de las áreas de integración más grandes del mundo, cubriendo unos 780 millones de consumidores y representando más de un cuarto del PIB global. Es además un acuerdo ambicioso, que liberaliza completamente todas las importaciones manufactureras a la UE desde los países Mercosur, y el 82% de los productos agrícolas. Por su parte, Mercosur acordó eliminar aranceles en el 90% de las importaciones manufactureras de la UE y el 93% de las agrícolas. La alianza también establece medidas para facilitar el comercio en servicios, quitar barreras técnicas al comercio, simplificar los procedimientos aduaneros, y aumentar el acceso a procesos de licitación pública. Finalmente, los temas laborales y del medio ambiente jugaron un papel importante en las negociaciones, lo cual se refleja en compromisos para implementar el Acuerdo de París y garantizar el derecho a la negociación colectiva.

Estos acuerdos representan avances clave en la expansión de la arquitectura de la integración formal entre las regiones, y ayudan a respaldar el comercio internacional basado en reglas en un contexto político adverso a nivel global. Asimismo, crean oportunidades para expandir el alcance de la integración interregional, posibilitando la inclusión de temas críticos de política pública como el cambio climático, la transformación digital, y la recuperación inclusiva de la pandemia. Dado su liderazgo global en estos temas, la UE se encuentra bien posicionada para promoverlos en ALC, consolidando así su relación estratégica con la región.

En el área de cambio climático, promover la sostenibilidad a nivel global ha sido un eje central de la política exterior europea, y la UE cuenta con varias herramientas para avanzar esta agenda en sus relaciones con las regiones en desarrollo. Primero, la Unión Europea ha incluido un capítulo de desarrollo sostenible en todos sus acuerdos de libre comercio, vinculando así las relaciones económicas con la protección del medio ambiente. En el caso del acuerdo UE-Mercosur, se busca garantizar el cumplimiento de las partes con el Acuerdo de París. Más allá de los acuerdos comerciales, la UE apoya el desarrollo sostenible a través del BEI, un proveedor principal del financiamiento para el cambio climático a nivel global, con un portafolio en ALC que incluye quince proyectos de desarrollo sostenible y cambio climático para un valor total de más de 650 MUSD. Además, la ayuda oficial al desarrollo que proporciona la Comisión Europea a gobiernos de la región tiene un fuerte enfoque sectorial en el cambio climático, que representó el 30% de la ayuda bilateral en años recientes. La UE también apoya las políticas de desarrollo sostenible en la región a través de cooperación técnica y diálogos de política pública, como la Alianza Mundial contra el Cambio Climático +, que buscan compartir el conocimiento de los países europeos en una amplia gama de políticas públicas.

La UE puede ayudar a la región en las dos áreas. Primero, puede jugar un rol importante como fuente de financiamiento externo y tecnología para la expansión de la infraestructura digital.

La cooperación financiera y técnica de la UE es esencial para apoyar estrategias de recuperación verde en la región. La coyuntura de la pandemia, si bien ha puesto de relieve la vulnerabilidad de nuestros sistemas económicos y sociales al medio ambiente, también ha creado presiones enormes para generar empleos inmediatos a la vez que el margen fiscal se ve gravemente reducido. Esta situación puede incentivar la implementación de proyectos a corto plazo a expensas de las inversiones a medio plazo necesarias para lograr transformaciones sostenibles de la economía. Para evitar este *tradeoff*, es necesario que los gobiernos de la región cuenten con el financiamiento externo para proyectos de desarrollo sostenible, además de la cooperación técnica y el apoyo político para las estrategias de recuperación verde.

Las relaciones entre la UE y ALC también pueden fomentar el aprovechamiento de las nuevas tecnologías digitales en la región —otra tarea clave en la agenda de desarrollo—. La pandemia ha servido para revelar las debilidades de la región para la transformación digital regional. Si bien ALC cuenta con ejemplos de exitosos emprendimientos digitales y herramientas innovadoras de gobierno electrónico, existen brechas importantes en el acceso y uso de tecnologías digitales en la región. Para solucionar esta situación, es necesario mejorar tanto el *hardware* como el *software* digital. Sobre el primer punto, expandir y renovar la infraestructura digital, incluyendo el despliegue de redes 5G, es crítico para asegurar que las empresas y los consumidores puedan utilizar tecnologías de frontera como la inteligencia artificial y el internet de las cosas. El *software* digital consiste en los marcos regulatorios y de política pública que facilitan los flujos de datos y la provisión de servicios digitales.

La UE puede ayudar a la región en las dos áreas. Primero, puede jugar un rol importante como fuente de financiamiento externo y tecnología para la expansión de la infraestructura digital. La Comisión Europea ha invertido en grandes iniciativas de conectividad digital como el proyecto Vinculando Europa y Latinoamérica («BELLA», por sus siglas en inglés), que construye un cable de fibra óptica submarino entre Portugal y Brasil. Desde el sector privado, empresas europeas como Nokia y Ericsson figuran entre el puñado de actores globales que desarrollan redes 5G que, a diferencia de la infraestructura existente, dependen de un gran número de receptores pequeños de datos. En relación con los marcos regulatorios, la experiencia de la UE en promover el Mercado Único Digital en Europa representa un precedente relevante para ALC en sus esfuerzos para mejorar la conectividad a nivel regional. En general, la cooperación y el intercambio de conocimiento entre entidades regulatorias y actores del sector privado de las dos regiones sería productiva, dado que el ritmo de innovación en servicios digitales presenta retos para los reguladores. Brasil, por ejemplo, ha lanzado varios diálogos de política pública con la UE y con actores del sector sobre el despliegue de 5G y el internet de las cosas, lo cual ha guiado la estrategia del gobierno en estos temas. Igual que en el caso del cambio climático, los mismos tratados de libre comercio pueden ser una herramienta para promover la economía digital, como en el caso del acuerdo UE-Chile, donde el proceso de modernización busca establecer medidas para facilitar el comercio en servicios digitales.

Finalmente, los gobiernos de ALC encaran el gran reto de evitar que la pandemia agrave los ya altos niveles de desigualdad y revierta el progreso social que muchos países han alcanzado desde los noventa. A corto plazo,

la tarea consiste en apoyar a los trabajadores y las empresas que han visto fuertes reducciones en sus ingresos por la pandemia y respaldar las medidas para contenerla. A medio plazo, es necesario fortalecer y expandir el acceso a servicios públicos como la salud, la educación, las pensiones y la atención a los niños, que son esenciales para crear sociedades más equitativas.

Los gobiernos de la región tendrán que enfrentar estos desafíos en un contexto de limitados recursos fiscales, y crecientes niveles de deuda. En este sentido, la UE puede ser una fuente clave de financiación externa, tanto a través de su presupuesto de ayuda tradicional como con nuevas herramientas como financiamiento mixto o garantías que permitan movilizar recursos privados. Además, la UE puede jugar un rol importante a través de las instituciones multilaterales para buscar mecanismos que permitan que regiones como ALC sigan con acceso al financiamiento externo mientras retoman la senda de sostenibilidad fiscal de forma gradual.

Esta agenda, además de ser de alta importancia para la región, avanza las prioridades de cooperación para el desarrollo y de política exterior de la UE, que busca posicionarse como líder global en temas como combatir el cambio climático y la política digital. En el difícil contexto global, en donde acciones multilaterales faltan, la UE tiene una oportunidad para consolidarse como socio estratégico para ALC.

Lourdes Casanova

Profesora y directora, Instituto de Mercados Emergentes
Cornell S. C. Johnson College of Business, Cornell University
Lourdes.casanova@cornell.edu

* La autora desea agradecer a Daniel dos Anjos y Vineetha Pachava, investigadores en el Emerging Markets Institute, en la Universidad de Cornell su ayuda en la recogida de datos y las gráficas.

En esta segunda ola de la pandemia, los datos que difunden los medios de comunicación nos recuerdan que la tragedia sigue sin resolverse. Asimismo, los pronósticos sobre la crisis económica preocupan y afectan a los ciudadanos. Pero ¿cómo se han visto afectadas las grandes empresas españolas que apostaron por la globalización? ¿Las que fueron el resultado de la bonanza económica y también contribuyeron a que España pasara de ser un país subdesarrollado a tener un producto interior per cápita similar y, a veces superior, a la media europea? En primer lugar ¿cómo fue posible este gran éxito empresarial?

1. En los 90, la mejor defensa fue el ataque

Era 1985 y la portada de *Actualidad Económica*, en aquel momento, la principal revista de economía, se titulaba «Los Nuevos Napoleones». La metáfora recordaba la invasión de Napoleón de 1808 y cómo la apertura de la economía española había provocado la entrada masiva de capital francés. Como consecuencia de esa *invasión* la mitad de las mayores empresas españolas eran francesas y dominaban sectores como el automóvil o la venta al por menor. Carrefour, Decathlon, Leroy Merlin o Renault, Peugeot o Michelin se habían convertido en las marcas predominantes del país y lo son aún.

Aunque los protagonistas lo niegan, este hecho parece haber actuado como detonante para la internacionalización de las grandes empresas españolas. El entonces presidente de Telefónica, Cándido Velázquez, decidió explorar posibles compras en el extranjero. Probó suerte en subastas de telecomunicaciones en Grecia, Bélgica y Chile. Mientras que en Europa fracasó, tuvo éxito en Chile en 1990 con la compra de una participación de control del operador de línea fija chilena CTC. Así comenzó la etapa que algunos estudiosos calificaron como *la reconquista*. A esa compra le siguió la de Telefónica de Argentina. Al año siguiente, Telefónica participó en un consorcio liderado por GTE que compró CANTV, la empresa nacional de telecomunicaciones de Venezuela. En 1994, pagó 1.800 millones de dólares por una participación de control en Telefónica de Perú. La joya de la corona fue la entrada en Brasil en 1998. Cuando la brasileña Telebras fue dividida y salió a

¿Deberíamos entonces proclamar victoria para estas firmas? Lo cierto es que hubo una agresiva expansión internacional que primero fue latina, luego europea y, más recientemente, estadounidense. Por otra parte, las empresas crecieron como resultado de los años de bonanza económica de su mercado doméstico.

subasta en julio de 1998, la española ofreció 5.300 millones de dólares por la compra del operador de línea fija Telesp, los operadores celulares Tele Sudeste Celular y Tele Leste Celular. El ejemplo cundió y la petrolera Repsol compró al año siguiente la argentina YPF.

En enero de 1999, Brasil decidió liberalizar el real brasileño que cayó un 32%. Telefónica pudo capear el temporal brasileño y más tarde el argentino, en 2002, cuando el peso argentino pasó por el mismo proceso y se devaluó un 100% en unos meses.

2. La etapa dorada del nuevo milenio

En esta segunda *etapa dorada*, Telefónica consolidó sus posiciones en las empresas que había comprado y así pasó a ser socio mayoritario. Pronto, con la mexicana América Móvil, tenían un duopolio ganador en la región, y ambos expresaron su compromiso con el desarrollo y el crecimiento de la región. El éxito latino animó la expansión europea, y en 2005 Telefónica compró la inglesa O2.

Telefónica abrió el camino a otras grandes empresas españolas como Repsol, Banco Santander, BBVA y Endesa (luego vendida a la italiana Enel), Iberdrola o la farmacéutica Grifols. Esta última entró en Chile en 1990, en México en 1993 justo después de Estados Unidos, y en 1998, en Brasil. Hoy en día es una de las españolas más globales con presencia en 35 países en cuatro continentes. Fue en Latinoamérica donde estas firmas aprendieron el proceso de internacionalización y a crear una ambición global que, siguiendo el ejemplo de las empresas pioneras, fueron a hacer las Américas. La región era su mercado natural, con la misma lengua o parecida como es el portugués, una historia común y una cultura similar. La información fluye más rápido en esos mercados, lo que facilita los lazos económicos. No es una casualidad que, desde el otro lado sea España la plataforma de entrada a Europa. Es en Madrid donde está la sede de la cementera mexicana Cemex para Europa. Portugal, supone también un punto de partida para Europa para las empresas brasileñas. Pero ¿cuáles fueron los mecanismos de internacionalización?

3. ¿Cómo entrar? La ruta de *greenfield* hacia América Latina y adquisiciones en Europa

Los dos tipos más comunes de expansión internacional son *greenfield*, es decir, inversión directa, y fusiones y adquisiciones. *Greenfield* son inversiones para la creación de nuevas filiales que generan sus propios ingresos. *Fusiones y adquisiciones* se refiere a la fusión o compra de otras empresas. Aunque las bases de datos como *fdimarkets* de *Financial Times* solo recogen datos desde 2003, nos dan una idea de hacia dónde se dirigen esas inversiones. Hasta agosto del 2020, cinco de los diez países con mayor inversión están en Latinoamérica. México es el primer destino de inversión *greenfield* español, seguido por Brasil, Estados Unidos, Chile y Reino Unido. Si ampliamos los datos a todos los países, la inversión directa española en Latinoamérica en *greenfield* representa un 42% del total.

Además de la fuerte presencia de las empresas españolas en América Latina, los datos demuestran que las españolas han diversificado en otros

países. Con la compra de O2 en Inglaterra por Telefónica entró en Europa y después vino Estados Unidos. Este país aparece en tercer lugar y representa un 7% de los gastos de capital de las españolas en esos 17 años (véase la próxima sección).

| País de destino | Número de proyectos | Gastos de capital | Porcentaje del total | Empleos creados |
|-----------------|---------------------|-------------------|----------------------|-----------------|
| México | 508 | 43.903,8 | 12% | 123.581 |
| Brasil | 298 | 27.705,7 | 8% | 66.203 |
| Estados Unidos | 623 | 26.088,3 | 7% | 40.524 |
| Chile | 212 | 20.397,7 | 6% | 26.138 |
| Reino Unido | 309 | 17.239,6 | 5% | 16.469 |
| Colombia | 243 | 11.838v1 | 3% | 40.026 |
| Portugal | 228 | 11v722v2 | 3% | 21v443 |
| Perú | 137 | 10.979,5 | 3% | 13.978 |
| Rumanía | 97 | 10.762,8 | 3% | 59.337 |
| China | 255 | 10.246,4 | 3% | 34.639 |
| Total | 5.907 | 347.809,3 | | 818.964 |

Fuente: Autora basada en datos de fDI Intelligence del *Financial Times* Ltd 2020 que representan los proyectos anunciados y no anulados en *greenfield*. Los datos de gastos de capital en millones de dólares y los de empleo son estimaciones de fDI Markets basadas en anuncios de proyectos de *greenfield*. Fecha de acceso: septiembre 2020

¿Cuáles son las empresas detrás de esas inversiones? Según podemos comprobar en la tabla 2, el mayor inversor internacional por *greenfield* es Iberdrola que concentra un 10% de gastos de capital, seguido por Telefónica, las constructoras Acciona y Abengoa y, en medio de ambas, la petrolera Repsol. Estas son sobre todo firmas de servicios, construcción, turismo y una de partes del automóvil, Gestamp. Los principales clientes de Gestamp son los líderes europeos del sector del automóvil —las alemanas Volkswagen, Daimler y BMW y la francesa Renault— que juntos representan el 50% de las ventas de la empresa, cuya clave del éxito reside en formar parte de una cadena de valor regional, en este caso europea, bien integrada, eficiente y de excelente calidad. En esta nueva etapa de la post pandemia cuando se cuestionan las cadenas globales a favor de las regionales, la posición de Gestamp está bien posicionada.

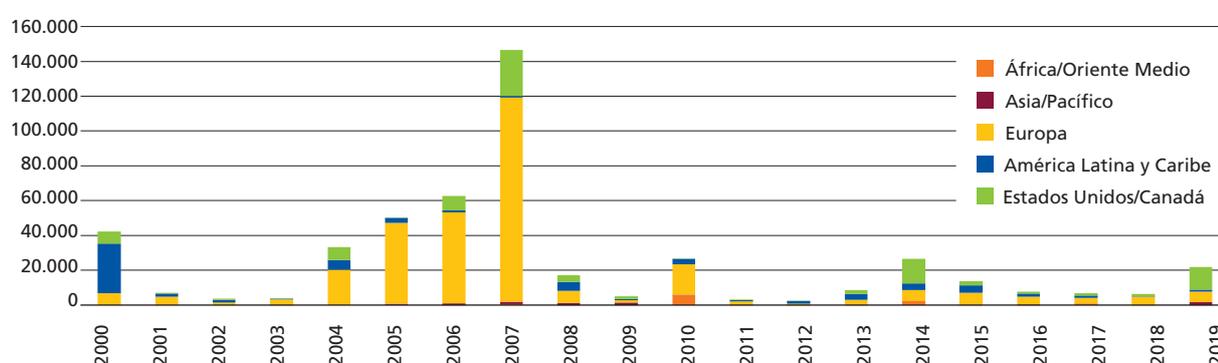
| País de destino | Número de proyectos | Gastos de capital | Porcentaje del total | Empleos creados |
|-------------------|---------------------|-------------------|----------------------|-----------------|
| Iberdrola | 107 | 35.591,9 | 10,2% | 13.433 |
| Telefónica | 202 | 29.714,8 | 8,6% | 38.307 |
| Acciona | 94 | 15.822,2 | 4,5% | 13.989 |
| Repsol SA | 36 | 15.252,6 | 4,5% | 6.670 |
| Abengoa | 52 | 15.020,7 | 4,5% | 5.720 |
| Endesa | 24 | 7.357,8 | 2,1% | 2.294 |
| Sol Meliá Hoteles | 69 | 6.693,5 | 2% | 17.367 |
| Grupo Santander | 136 | 6.370,2 | 2% | 20.470 |
| Cepsa | 7 | 5.759,0 | 1,9% | 2.493 |
| Gestamp | 70 | 5.746,9 | 1,9% | 10.363 |
| Total | 5.907 | 347.809,3 | | 818.964 |

Fuente: Autora basada en datos de fDI Intelligence del *Financial Times* Ltd 2020 que representan los proyectos anunciados y no anulados en *greenfield*. Los datos de gastos de capital (en millones de dólares) y de empleo son estimaciones de fDI Markets basadas en anuncios de proyectos de *greenfield*. Fecha de acceso a la base de datos: septiembre 2020.

4. Adquirir es más rápido para entrar en Europa y en Estados Unidos

Los datos de *greenfield* de la sección anterior corroboran la importancia de Latinoamérica como destino de casi la mitad de las inversiones españolas. Sin embargo en estos últimos 20 años y según los datos en la tabla 2, Europa ha sido el principal objetivo de las adquisiciones, seguida de Estados Unidos. Como resultado, Iberdrola, BBVA, FCC y Telefónica están entre las 700 empresas españolas en Estados Unidos y España con una inversión total de 127.000 millones de dólares, aparece como el séptimo inversor en la economía más grande del mundo. La farmacéutica Grifols, que entró en Estados Unidos en 1993, acaba de reforzar su presencia en octubre de 2020 al comprar catorce plantas adicionales en ese país.

Figura 1. Valor total en millones de dólares. Fusiones y adquisiciones internacionales anunciadas que tienen como país de origen España, 2000-2019



Fuente: Autora basada en datos de las fusiones y adquisiciones anunciadas y no anuladas de Capital IQ de Standard & Poor's. Fecha de acceso a la base de datos: septiembre de 2020.

Si bien las diferentes crisis latinoamericanas comentadas más arriba influyeron negativamente sobre los resultados de las firmas españolas, la diversidad geográfica que acabamos de describir permitió compensar las pérdidas de un lado con los beneficios en otras regiones.

5. ¿Es hora de disfrutar de los laureles? El panorama se adivina gris

¿Deberíamos entonces proclamar victoria para estas firmas? Lo cierto es que hubo una agresiva expansión internacional que primero fue latina, luego europea y, más recientemente, estadounidense. Por otra parte, las empresas crecieron como resultado de los años de bonanza económica de su mercado doméstico. Este triunfo se refleja en las nueve empresas españolas que están en el *ranking* publicado en 2020 de las más grandes globales de la revista americana *Fortune*. España pertenece al club exclusivo de solamente 32 países que tienen empresas en ese ranking. Esta expansión global se refleja también en el superávit que mantiene España entre sus inversiones en el exterior que son mucho mayores que las inversiones que llegan a su mercado doméstico. En esa dimensión España también juega con los pocos países que apuestan por la expansión internacional como una manera de crecer, aprender y ganar entre los grandes.

Sin embargo, en el 2020 se divisa un panorama complejo por tres retos: primero, por el endeudamiento de estas empresas; en segundo lugar, por la crisis que la pandemia ha provocado a ambos lados del Atlántico, y, por último, porque la sociedad va a reclamar a las empresas un mayor compromiso para solucionar los problemas sociales y medioambientales.

La expansión se hizo con *deuda* y con pronósticos de crecimiento del sector servicios y de los países en general. Como resultado, los pasivos totales de Telefónica, por ejemplo, se sitúan en 110.000 millones de dólares, aún lejos del líder en deuda que es AT&T, con 177.000 millones de dólares. Pero esta deuda es lo suficientemente importante como para hacer tambalear el riesgo crediticio. Por eso, uno de los objetivos estratégicos de la empresa es reducir la deuda. En 2019, Telefónica anunció que estaba reorganizando sus activos latinoamericanos (excepto Brasil) y buscaba un socio estratégico o una oferta pública de acciones.

Otras ventas han seguido. Con el mismo objetivo de reducir deuda, Naturgy, la antigua Gas Natural Fenosa —que entró en Chile en 2014— ha vendido, en noviembre de 2020, su participación en CGE Chile por 3.000 millones de dólares a la empresa china State Grid Corporation of China (SGCC), que ya tiene numerosas inversiones en Brasil. La agresividad de las inversiones chinas en Latinoamérica en electricidad, la banca o startups se ha hecho sentir en los últimos diez años. Representa un nuevo competidor, desconocido hasta hace poco. Además de SGCC, Sinopec, ICBC o Tencent y Huawei han llegado para quedarse. En esas mismas fechas BBVA vendió por 11.600 millones de dólares su filial americana al banco norteamericano PNC. En este caso, la intención era consolidar su presencia en España con la compra del Banco Sabadell para la que, probablemente, no haya acuerdo.

Después de 30 años de mucho éxito allende los mares, ¿por qué este cambio de rumbo? Además de reducir la deuda, la situación en América Latina es crítica. La pandemia llegó a la región después de un crecimiento promedio en los últimos cinco años de sólo un 1,2%. Las razones de este crecimiento decepcionante son múltiples: caída de los precios de las materias primas de los que la región sigue dependiendo, inestabilidad política y descontento por parte de la población que no ve mejorar su situación. Y con la pandemia, los pronósticos para la región no pueden ser peores. El Fondo Monetario Internacional prevé una contracción de un 5,3% en 2020. La caída del empleo fue de un 20% y en algunos países llegó al 40%. Además de los precios de materias primas que no mejoran, hay que destacar la parálisis de los viajes y del sector turístico en general. Varias líneas aéreas como la chilena LATAM, la colombiana Avianca y Aeroméxico se han declarado en quiebra.

Asimismo, la emergencia sanitaria sigue sin resolverse en la región: los datos de Brasil, con 6 millones de casos (tercer país más afectado del mundo); Argentina, Colombia y México con más de un millón, y Perú acercándose a esta cifra, hacen que estos países se encuentren entre los doce con mayor número de casos a nivel global. La crisis se adivina dura con un incremento de la pobreza extrema en 16 millones de personas lo que llevaría el total a 83,4 millones de latinoamericanos. Son el

Es necesario pensar a medio y largo plazo y crear políticas industriales que apoyen las tendencias que la pandemia está poniendo en evidencia. Por una parte, la necesidad de servicios públicos de calidad: sanidad y educación. Por otra, la digitalización forzada a los que nos hemos visto forzados y que, queramos o no, va a continuar.

segmento de la población que viven con menos de 1.9 dólares por día. Las protestas sociales que comenzaron en 2019 han seguido agudizándose en toda la región este año: Colombia, Chile, Perú, Guatemala han sido escenarios de protestas radicales, reflejo del descontento social. Además, los pronósticos de contracción económica son también pesimistas en España.

6. El cambio de paradigma

Además, se está dando un cambio de paradigma en el modelo económico en parte forzado por la crisis, en parte por el auge de las empresas chinas que llegan con otras reglas de juego. En el balance inestable entre gobiernos y mercados, en los últimos veinte años los mercados *governaban*. La intervención de los gobiernos era una herejía. Contra lo que había sido la ortodoxia, durante el *Gran Encierro* los gobiernos europeos se han aprestado a salvar a sus campeones nacionales. Se han rescatado desde las líneas aéreas de bandera como Iberia, Air France o Lufthansa en Alemania, hasta las medianas y pequeñas empresas. En los días negros de marzo, los gobiernos desempolvaron la llamada *acción de oro* que habían mantenido en las empresas privatizadas. En un momento de caída de valores bursátiles, esa acción de oro permitía a los gobiernos bloquear posibles adquisiciones indeseadas. En algunos países como España, el gobierno había renunciado a ese privilegio. Ahora esta actitud defensiva vuelve a ponerse en práctica para evitar que empresas de países de fuera de la Unión Europea puedan hacerse con el control de empresas de sectores que se consideran estratégicos. Repsol, Telefónica y otras quedan, de esta manera, resguardadas de una compra a precio de saldo.

Pero, ¿qué pasará cuando acabe este período excepcional en el que todo vale para evitar un cataclismo económico? Es necesario pensar a medio y largo plazo y crear políticas industriales que apoyen las tendencias que la pandemia está poniendo en evidencia. Por una parte, la necesidad de servicios públicos de calidad: sanidad y educación. Por otra, la digitalización forzada a los que nos hemos visto forzados y que, queramos o no, va a continuar. Por último, la necesidad de apoyar a los más débiles con programas sociales como el ingreso mínimo social que se ha lanzado en España o la ampliación de programas sociales en toda Latinoamérica.

Primordialmente, todos los países necesitan consenso para poder salir de la crisis. Dicen que el arte de la política es intentar de nuevo aquello en lo que muchos antes habían fracasado. Necesitamos acuerdos de país en los que el sector privado ayude a salir de esta crisis económica como no se recuerda otra en los últimos 100 años. América Latina fue la tierra prometida para las empresas españolas y la experiencia que les ayudó en su expansión global. Se deben mantener los lazos latinoamericanos con compromisos de desarrollo inclusivo e innovación. A ambos lados del Atlántico, se va a pedir a las empresas españolas ser parte de la solución a la crisis económica de la COVID-19: contribuyendo a mantener y crear nuevos empleos, y pensando en el bien social como el suyo propio. Su supervivencia también depende de que logren sacar lo mejor de sí mismas. Para lograr superar los grandes retos sanitarios y económicos tenemos que salir unidos el sector privado, público y la sociedad civil. O no saldremos.

Referencias bibliográficas

Casanova, Lourdes. «El daño económico el covid-9 en Latinoamérica». *Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol. 20, nº 3 (2020).

Casanova, Lourdes y Miroux, Anne. «Emerging Markets Report 2020. Ten years that changed Emerging Markets. Building Constructive Engagement» *Cornell University*. (Noviembre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 6.11.2020]. <https://ecommons.cornell.edu/handle/1813/66953>

Casanova, Lourdes. 2020. «El mundo de Biden ¿Dónde queda América Latina?». *Agenda Pública*. (Noviembre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 14.11.2020]. <http://agendapublica.elpais.com/el-mundo-de-biden-donde-queda-america-latina/>

Casanova, Lourdes y Miroux, Anne. *The Era of Chinese Multinationals: How Chinese Companies Are Conquering the World*. Academic Press. Elsevier, 2020.

Financial Times Base de datos fDi Markets <https://www.fdimarkets.com>
Acceso a través de la biblioteca de Johnson. Cornell University, octubre 2020.

Fortune Global 500 ranking. <https://fortune.com/global500/> Acceso en octubre 2020.

Standard & Poor's. Capital IQ. Database Acceso a través de la biblioteca de Johnson. Cornell University, octubre 2020.

Paloma Fernández Pérez

*Departamento de Historia Económica,
Instituciones, Política y Economía Mundial
Facultad de Economía y Empresa
Universitat de Barcelona
palomafernandez@ub.edu*

1. ¿Entorno de guerra, o de cambio en las redes que sustentan nuestras cadenas de valor?

«Estamos en un entorno de guerra.» No es una frase extraída de algún documento de hace 100 años, cuando en Barcelona nuestras empresas sintieron agudamente la escasez de importaciones y la inflación causadas por la I Guerra Mundial, la población sufrió una de las pandemias más mortales del siglo xx, y se rompieron —y más profundamente que hoy en día— las cadenas de valor y el comercio en la ciudad y en el resto de Europa. No. Esa frase la dijo, el 3 de septiembre de 2020, Martín Sellés, presidente de Farmaindustria, patronal de las empresas farmacéuticas del país. Están asociados a ella 141 laboratorios, a 29 de junio de 2020; 45, nacionales, y los demás, filiales o propiedad de multinacionales del resto de Europa y de Estados Unidos. Entre los nacionales están algunos de los grupos familiares más antiguos creados en nuestra ciudad, en Barcelona: Almirall, Esteve, Ferrer. Grifols no está en Farmaindustria como empresa asociada, pero produce medicamentos, y siendo una de las tres mayores corporaciones del mundo en derivados del plasma, tiene su sede corporativa en Sant Cugat del Vallés, y su centro histórico, en plena calle de Jesús y María, junto al paseo de la Bonanova, en Barcelona. La frase del presidente de Farmaindustria es importante; su voz representa a un sector muy competitivo e internacionalizado, en el que Barcelona brilla desde el primer tercio del siglo xx de manera resiliente, muy vinculado a la existencia de redes con el exterior; un sector acostumbrado, desde los años veinte del siglo pasado y sobre todo tras la II Guerra Mundial, y con el acelerón de la entrada en la CEE, a las alianzas estables con empresas de países líderes (Fernández Pérez, 2019 a, 2019 b, 2019c, 2020d. Sobre Grifols, Fernández, Puig, García-Canal, Guillén 2019 y Fernández Pérez, 2021).

Para las empresas de este sector, tan arraigado en nuestra ciudad, sí, hay una situación de guerra e interrupción del comercio y las cadenas de valor, a mediados de 2020. Sellés declaró, en la apertura del XX Encuentro de la Industria Farmacéutica Española en Santander, que las empresas españolas del sector habían sufrido problemas de interrupción en el suministro de productos de importación intermedios y finales, y una gran incertidumbre para planificar a largo plazo, algo esencial en

este sector. Las redes preexistentes con empresas, asociaciones e instituciones del resto de Europa y el mundo permitieron, como en su día lo hicieron hace un siglo, que las empresas barcelonesas y españolas logran seguir suministrando medicamentos a los consumidores españoles, «les puedo asegurar que en un entorno de guerra esto no ha sido fácil, pero lo hemos conseguido» (Sellés, 2020).

Hablar de cadenas de valor es hablar de competitividad. Michael Porter sintetizó bien que dicha competitividad ha de ver con dos grandes conjuntos de elementos: por un lado, los componentes individuales implicados en las cadenas de conexión entre materias primas y consumo final, y por otro, con el modo con el que los agentes económicos incorporan valor añadido en cada una de las cadenas implicadas en el proceso de transformación, almacenamiento, transporte, y conexión entre producción y consumo final.

Las cadenas de valor no se pueden improvisar, requieren tiempo para integrarse y corregir ineficiencias. Y, aunque por naturaleza son dinámicas en su composición y forma de conexión, su valor a largo plazo reside en la capacidad de corregir o minimizar cambios cuando la cadena funciona a pleno rendimiento en cada una de sus fases y componentes.

Por otro lado, las cadenas de valor involucran a diversas empresas, sectores y territorios. Ninguna empresa hoy día, pequeña o grande, es una isla desconectada de su entorno. Ya sean corporaciones globales o micropymes, todas requieren conformar redes que les permitan captar materias primas, recursos humanos, tecnología, y conocimiento.

Las redes que conforman distintas cadenas de valor lo hacen a lo largo de un tiempo relativamente largo. En demografía empresarial tiende a indicarse que desde mediados de siglo xx se ha constatado una alta mortalidad de nuevas empresas en el sector privado en el mundo, que raramente sobrepasan los cinco primeros años de vida. Crear, consolidar redes a través de las cuales se asienten de forma estable cadenas de valor entre empresas, sectores y territorios es un proceso a largo plazo que requiere sinergias entre el mundo empresarial, las instituciones y la sociedad.

Es falso pensar que estamos asistiendo al hundimiento del capitalismo, o a un primer gran desmembramiento del comercio y la producción mundiales. Asistimos a una nueva reconfiguración de un sistema de conexión de fuerzas productivas a escala global. Vivimos una crisis, sí, pero no ha sido la primera; ni, posiblemente, la más grave; ni, seguro, la última. La historia ofrece un laboratorio de experiencias pasadas de creación y recreación de cadenas globales de valor, muy instructivo, que muestra que en los últimos diez siglos ha habido en el mundo varias grandes oleadas de cohesión y fragmentación de cadenas de valor muy productivas.

2. Las cadenas de valor globales se han reconfigurado a menudo, desde la Edad Media

Las cadenas de valor globales son muy antiguas; una de las más antiguas y mejor estudiadas es la Ruta de la Seda, que unía Asia con Oriente Medio, África y Occidente, cuando China tenía un nivel de desarrollo mayor que el de Occidente y sus productos eran buscados, almacenados, transportados y transformados por todo el mundo, mediante agentes

de distintas nacionalidades y culturas, que operaban con muy distintos sistemas de pago. Esa Ruta de la Seda colapsó por una interacción de efectos de cambio climático (los oasis se secaron) y conflictos políticos, que bloquearon el normal flujo, transporte y reglas del juego del comercio de la seda.

Una segunda ruta que generó cadenas de valor internacionales, en plenas Edades Media y Moderna, unió el norte y sur de Europa, para intercambiar madera, brea, hierro y bacalao del norte, por vinos y aguardientes (los catalanes, particularmente) del sur. Esa ruta, que amplió la competitividad de tantos comercios y negocios agrarios en Cataluña, se complicaría con las numerosas guerras que en España y el resto de Europa estallarían en el siglo xvii.

Obviamente, el encontronazo de América sufrido por españoles y portugueses en el siglo xv, mientras buscaban alternativas marítimas para llegar a China por el bloqueo de las rutas antiguas terrestres, abrió una inesperada tercera nueva y larga era de cadenas globales de valor entre el Atlántico y el Pacífico, que asentó y aceleró las fuerzas del capitalismo en el mundo. Las llamadas *revoluciones atlánticas* con la independencia de Estados Unidos, la Revolución Francesa, y las guerras de independencia de nuevos países europeos redefinieron las cadenas de valor atlánticas, y, en algunos casos, las quebraron completamente.

La primera mitad del siglo xx, hasta la crisis de 1929, fue, en general, una época de buenas expectativas de inserción en cadenas globales de valor para las economías y empresas latinoamericanas, norteamericanas y japonesa. Sin embargo, la Primera Guerra Mundial, la Revolución Rusa y la Segunda Guerra Mundial transformaron y dañaron radicalmente las cadenas de valor latinoamericanas y las existentes dentro de Europa y entre Europa y las economías emergentes de África y Asia. Durante medio siglo xx, el comunismo en Asia y las guerras de independencia del sudeste asiático crearían nuevas cadenas de valor separadas de las atlánticas.

La caída del bloque comunista en Europa del Este, la apertura china, el fin de Bretton Woods y la desregulación financiera mundial tras la presidencia de Bill Clinton en Occidente, iniciaron, en las últimas dos décadas del siglo xx, un período interesantísimo de creación de otras cadenas de valor que apuntaban a una nueva globalización que conectaría el Atlántico y el Pacífico y a sus agentes económicos. Ha sido la última era de aparente prosperidad, que numerosos análisis como el de Piketty, indican que, una vez más, no ha favorecido sino que ha agravado la desigualdad en el mundo.

Desde 2008, las cadenas de valor globales constituidas en las décadas de los ochenta y los noventa están en crisis; una crisis derivada de la configuración de nuevos bloques que fragmentan el comercio mundial, agudizada con la presidencia de Donald Trump y con el frenazo brusco que ha supuesto la pandemia de la COVID-19 para la movilidad, los intercambios y el consumo.

La expansión del comercio mundial en el último siglo fue más intensa en los períodos en los que dominó la paz mundial y el aumento de la productividad en los distintos sectores de la economía. La paz significa estabilidad, confianza, planificación e inversiones seguras a largo plazo.

El aumento de la productividad, gracias a distintas oleadas de cambios tecnológicos en el sistema económico, significa economías de escala, fragmentación y coordinación de los procesos productivos.

Las cadenas de valor del comercio mundial proliferaron tras la II Guerra Mundial, y dinamizaron la economía mundial, por la combinación de ambos factores. Sin embargo, primero en los países desarrollados y después en los que se encontraban en desarrollo, el modelo de crecimiento económico ha mostrado signos de agotamiento y de falta de sostenibilidad. Las industrias altamente productivas y generadoras de riqueza y empleo de mediados del siglo xx, protagonistas de la aceleración de las cadenas de valor mundiales, no solamente están en cuestión por la contaminación y por su contribución al cambio climático, sino que no crean empleo y masa salarial capaces de absorber y sostener la producción industrial en masa con el mismo dinamismo de los años cincuenta y sesenta. Las industrias protagonistas de las cadenas de valor tienden a contrarrestar la tendencia a la caída de precios con fusiones y alianzas, y con el oligopolio. Dichos oligopolios y grandes sectores concentrados en pocas empresas tienden a mantener su productividad recortando empleo y salarios.

Barcelona ha sido testigo de varias de las oleadas mundiales de creación de cadenas globales de valor. Muy cerca, Tarragona fue centro del Imperio romano, y eso ayudó a construir calzadas que comunicaban Barcelona con Roma, además de traernos acueductos, infraestructuras civiles, tecnología, conocimiento, capital humano, anfiteatros y una gran civilización que hibridaba elementos de múltiples culturas europeas. Barcino mostró pronto, en época medieval, con visigodos y condes de Barcelona, su potencial como incipiente puerto del Mediterráneo que, aunque lejos del tamaño de Sevilla o Santander, conectaba bien con otros grandes puertos de la periferia mediterránea española, francesa, e italiana. A Barcelona llegaban barcos con el muy necesario cereal siciliano, las lujosas artesanías italianas o los paños holandeses, y el metal y la brea nórdicos. Y de su puerto salían barcos con vino y aguardiente que asentarían durante cinco siglos la competitividad barcelonesa en servir de salida de productos del *hinterland* regional catalán. En Barcelona había atarazanas que reparaban grandes barcos, y a Barcelona empezaron a llegar, en la Edad Moderna, del sur de Francia, de Italia, y del interior agrario catalán, castellonense y aragonés, migrantes atraídos por la diversidad económica del puerto barcelonés y su área de influencia. La buena época de crecimiento del siglo xviii y, sobre todo, el liderazgo en la transformación industrial y de transportes de Barcelona en el conjunto español en el siglo xix y buena parte del xx, consolidaron la ciudad y su área metropolitana como un territorio en el que se había acumulado, en el tiempo, experiencia en crear, mantener y expandir cadenas de valor internacionales.

3. La crisis reciente y su impacto en Barcelona

Las cadenas de valor precisan, para funcionar bien, mercados competitivos en los que la fragmentación de los agentes económicos y las empresas permita crear empleo y riqueza. En situaciones como la actual, de crisis del modelo existente de globalización, suelen producirse tres grandes tendencias a nivel empresarial. Una, la desaparición jurídica de empresas (no de empresarios) a las que la crisis y las regulaciones ahogan

su liquidez. Dos, la oligopolización y fusión de grandes empresas para resistir los fuertes incrementos previstos de morosidad y de caída de la demanda. Y por último, el asociacionismo y fortalecimiento de redes (formales, e informales) entre empresas de tamaño medio y pequeño muy especializadas en determinados nichos de mercado, que incrementan, así, su voz y representatividad ante poderes públicos y ante los oligopolios que les imponen condiciones más duras de precio y acceso a productos intermedios. Estas tendencias se produjeron en los años veinte y treinta y, desde la crisis financiera de la primera década del siglo XXI y la COVID-19, se observan de nuevo muy activas.

La paralización de la actividad y el comercio y la adaptación de la industria —con modelos híbridos de trabajo semipresencial— han acelerado la pérdida de empleo en pymes así como la concentración de la economía en las más competitivas y en las grandes, que tienden a mantener o a aumentar las fusiones y el tamaño para sobrevivir. La velocidad con que las cadenas de valor se han roto, porque de ellas han desaparecido empresas y personal capacitado, ha sido más grande en los países con mayor abundancia de pymes y empleo poco digitalizado.

Barcelona, con su historia previa de acumulación de *know-how* logístico, de transporte, comercial, industrial y de formación de capital humano especializado en una amplia variedad de conocimientos, ha creado un *hub* de conexiones con el exterior que ha consolidado una reputación de innovación y profesionalidad difícil de desaparecer. Por su posición estratégica entre Europa y África, ha sido un punto de intercambio de flujos de mercancías, de capital, recursos humanos y cultura. Y lo seguirá siendo. Las crisis de desglobalización afectan a la ciudad gravemente cuando, a raíz de estas o coincidiendo con ellas, el sistema local de innovación que une a los agentes políticos, empresariales y sindicales se resquebraja por fuerzas centrífugas que se mueven en sentidos divergentes. El territorio y sus instituciones y agentes económicos han salido ganando de épocas críticas cuando han unido fuerzas: en el contexto de la I Guerra Mundial, con la obra de la Mancomunitat, por ejemplo; hoy día, con el Corredor Mediterráneo y con la ambición de tener instalaciones aeroportuarias que sean base de vuelos globales de calidad, reuniones internacionales de sectores con alto valor añadido como el Mobile World Congress, entre tantos otros, y parques científicos punteros en el mundo por su investigación.

Barcelona es un territorio de economía muy diversificada, cuyas empresas más grandes están ligadas a cadenas de valor mundiales que, como en el caso de la automoción o la química y la farmacia o la energía, son enormemente frágiles por su dependencia del exterior. Las pymes han basado, en general, su presencia exterior en productos poco competitivos desde el punto de vista del valor añadido, pero con un muy buen *marketing*, que aprovechan bien la localización fronteriza con Francia y Portugal: los vinos, el cava, los productos hortofrutícolas y los cárnicos, la hostelería y el turismo son ejemplos representativos desde hace un siglo.

Los problemas de Barcelona, en la actual crisis acelerada por la COVID-19, arrancan, posiblemente, con el fin de los Juegos Olímpicos, con el fin de una visión compartida de país, con el fin de proyectos en los que ganaban las instituciones, las empresas y los ciudadanos. Fue el inicio del fin, también, de los fondos de convergencia regional europeos. Las

Barcelona, con su historia previa de acumulación de *know-how* logístico, de transporte, comercial, industrial y de formación de capital humano especializado en una amplia variedad de conocimientos, ha creado un *hub* de conexiones con el exterior que ha consolidado una reputación de innovación y profesionalidad

Olimpiadas y los fondos europeos ayudaron, pero a la vez reforzaron un problema que parte del siglo XIX y de la *febre d'or*: el dinero fácil y abundante acostumbró a numerosas instituciones y agentes económicos a gastar en obras faraónicas para gloria del gobernante o partido de turno, no siempre con gran utilidad social. El fin de los Juegos Olímpicos fue, también, el inicio del fin de una generación de gestores de la cosa pública en Barcelona que habían estado al frente de luchas políticas antifranquistas en la Transición democrática. El entorno barcelonés, en el que estaban articuladas viejas y nuevas cadenas de valor, se transformó. Tocaba un relevo generacional al frente de las instituciones políticas, universitarias, empresariales, sociales, sindicales, bancarias. Ese relevo se hizo sin un enemigo, o sin un proyecto común, que uniera fuerzas de distinto signo. Esa ausencia de un proyecto ilusionante colectivo como fueron las Olimpiadas, o anular la herencia de un enemigo percibido común como fue el franquismo, hizo que el reemplazo generacional en los centros de decisión de la ciudad y su área metropolitana estuviera fragmentado y dividido, y en perpetua oposición para lograr el poder, cada cuatro años, en la asociación u órgano que fuera.

En este marco de fragilidad, la toma de decisiones que afectaba a una amplia gama de elementos clave de las cadenas de valor (el transporte, las comunicaciones, la digitalización, la internacionalización, el multilingüismo, el multiculturalismo, la investigación, la educación, y las finanzas) fue, también, frágil. Y los efectos han sido palpables cuando han llegado tsunamis externos que han atacado a nuestras cadenas de valor, con la crisis de Lehman Brothers, o las incertidumbres sobre el comercio mundial de Mr. Trump, o la caída del empleo y el consumo con la COVID-19, momentos en que Barcelona y su área metropolitana no han respondido, o lo han hecho en voz baja, o en desacuerdo. Los sindicatos por un lado, la *conselleria* de Empresa por otro, la Presidencia de la Generalitat ocupada en otros temas, y las asociaciones patronales, cómo no, divididas.

4. La necesidad de construir proyectos ilusionantes y pragmáticos en una época de redefinición de la globalización

Michael Porter explicó con claridad que la competitividad de las cadenas de valor y de los territorios en los que éstas se asientan, depende no sólo de la capacidad productiva y comercial de sus empresas, sino también del entorno institucional y social que debe sintonizar y coordinarse con ellas. La COVID-19, como tantos aceleradores de crisis, debe ser no solo un motivo de preocupación que nos anime a todos a prevenir sus efectos devastadores, sino que debe ser también una oportunidad para repensar qué país queremos, qué país hemos tenido y qué país vamos a tener si seguimos haciendo las cosas como las hacemos. El valor que se da a nuestra producción, nuestra logística, nuestras ventas, no solo depende de que reduzcamos costes y mejoremos precios. Depende, también, de que todos reduzcamos el volumen y el ruido de la confrontación, que enfoquemos de nuevo un proyecto que ilusione a todos, y no al 50%. Solo desde una posición negociadora pragmática, realista, que sume las ideas y los recursos diversos que se dan cita en Barcelona, podrá la ciudad atraer y sumar recursos del resto de Cataluña, España, y el exterior, para reforzar y renovar nuestras cadenas de valor en esta nueva época, dura, de redefinición de la globalización.

Referencias bibliográficas

Fernández Pérez, Paloma. «Health Industries and Services», en Da Silva-Lopes, T.; Lubinski, C.; Tworek, H. J. S., eds., *The Routledge Companion to the Makers of Global Business*. Abingdon: Routledge, 2019a, p. 349-362.

Fernández Pérez, Paloma. «Pioneers and Challengers in the Global Plasma Protein Industry, 1915-2015». *Historical Social Research-Historische Sozialforschung*, 44(4), 2019b, p. 75-95.

Donzé, Pierre-Yves y Fernández, Paloma. «Health Industries in the Twentieth Century. Introduction». *Business History*, 61(3), 2019c, p. 385-403

Fernández, Paloma y Sabaté, Ferran. «Entrepreneurship and management in the therapeutic revolution: The modernisation of laboratories and hospitals in Barcelona, 1880-1960». *Investigaciones de Historia Económica*, 15(2), 2019, p. 91-101.

Fernández, Paloma; Puig, Nuria; García-Canal, Esteban, y Guillén, Mauro F. «Learning from giants: Early exposure to advance markets in the growth and internationalisation of Spanish health care corporations in the twentieth century». *Business History*, 61(3), 2019, p. 404 - 428.

Fernández Pérez, Paloma. *Emergence of Modern Hospital Organization and Management in Large Hospitals of the World*. Bingley: Emerald Publishers, 2021.

Sellés, Martin. «La industria farmacéutica, clave contra la pandemia y para la reactivación económica y social de España». *Farmaindustria*, Nota de prensa, en <https://www.farmaindustria.es/web/wp-content/uploads/sites/2/2020/09/NdP-XX-Encuentro-de-la-Industria-Farmac%C3%A9utica-Espa%C3%B1ola-septiembre-2020.pdf> (acceso 1 noviembre 2020).

GEOPOLÍTICA Y COMERCIO EXTERIOR: UNA MIRADA ECONÓMICO-TERRITORIAL SOBRE LA METRÓPOLIS DE BARCELONA. UNA MUTACIÓN FUNDAMENTAL

Joan Trullén

*Departamento de Economía Aplicada,
Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)*

Vittorio Galletto

Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona

** Este trabajo se inscribe en el programa de investigación sobre crecimiento inclusivo urbano de la Universitat Autònoma de Barcelona y el Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona.*

Introducción

Geopolítica y comercio exterior. La tesis: papel estratégico de la economía de Barcelona en el contexto de la economía española y de la economía del sur de Europa

Partimos del hecho de que la metrópolis de Barcelona está integrada por un núcleo central, el municipio de Barcelona y por una red de ciudades de base industrial y de servicios próxima (Área metropolitana de Barcelona, AMB) y orbital (Región metropolitana de Barcelona, RMB), con profundas raíces históricas, y por una red de ciudades europea definida por la megarregión Barcelona-Lyon, que alcanza las ciudades del arco mediterráneo.

Sostendremos:

Que la economía necesita de la geopolítica para tramar redes de sinergia y de complementariedad entre las ciudades que se integran en la megarregión. Se trata de alcanzar crecimientos de productividad sobre la base de la interacción entre redes de ciudades, muchas de ellas dotadas de economías de localización ligadas a actividades industriales.

La mutación fundamental radica en la naturaleza del comercio exterior de Barcelona. Esta ciudad ha pasado de ser capital del proteccionismo con la reserva del mercado interior español a ser una metrópolis abierta a la competencia exterior y competitiva, orientada fundamentalmente a los mercados de la Unión Europea.

A diferencia de la metrópolis de Madrid, que presenta un déficit comercial muy profundo que exige la atracción de ahorro exterior (efecto agujero negro), la metrópolis de Barcelona presenta una capacidad de generar superávits por cuenta corriente (efecto estrella), lo que la convierte en protagonista destacada para alcanzar el equilibrio exterior de la economía española.

La mutación fundamental radica en la naturaleza del comercio exterior de Barcelona. Esta ciudad ha pasado de ser capital del proteccionismo con la reserva del mercado interior español a ser una metrópolis abierta a la competencia exterior y competitiva, orientada fundamentalmente a los mercados de la Unión Europea.

2. La construcción de una metrópolis global desde 1986

El ingreso de España en las Comunidades Europeas el 1 de enero de 1986, coincidiendo con la nominación de Barcelona para celebrar los Juegos Olímpicos de 1992, representa el punto de arranque de la nueva Barcelona, abierta y competitiva, asentada sobre estrategias sociales avanzadas (Pasqual Maragall, 1991 y Richard Sennet, 2019).

De capital del proteccionismo, Barcelona pasa a ser una avanzada entre las metrópolis globales de la Unión Europea. En tan sólo 15 años se trama un gran mercado de trabajo alrededor de Barcelona que se extiende hacia una red muy potente de ciudades de base industrial, definida por el arco que describen Mataró, Granollers, Sabadell, Terrassa, Martorell, Vilafranca del Penedès y Vilanova i la Geltrú. Se extiende la metrópolis al tiempo que se expanden los mercados a los que se dirige una producción industrial exportadora. En pocos años, la metrópolis de Barcelona lidera el comercio internacional y el comercio interregional de España. La expansión del turismo desde los Juegos Olímpicos de Barcelona de 1992 se añade al impulso exterior de la ciudad, que aparece como la capital abierta y competitiva de la economía española.

La expansión de los mercados determina la extensión de la metrópolis. Barcelona incrementa su capacidad de atracción y disminuye su capacidad de absorción, por lo que la metrópolis se extiende, generando una potente red de ciudades. Así, se da, desde 1986, un proceso de metropolización del mercado de trabajo de Barcelona.

Pero a medida que avanza la globalización se expande la interacción espacial en forma de red de ciudades, dando lugar a la identificación de megaregiones, generando la onceava del planeta por su volumen de PIB: la megaregión Barcelona-Lyon (Figura 1). Se trata de un marco estratégico para el sudoeste de la Unión Europea, que viene a representar el empuje económico y comercial de esta zona de la UE (IERMB, 2016).

3. Comercio exterior de Barcelona/Cataluña: algunos hechos estilizados

Barcelona deviene una metrópolis global. Y esta realidad metropolitana y megaregional necesita definir una estrategia en clave geopolítica y con un papel central del comercio exterior.

La definición de una estrategia económica y territorial es una tarea central del AMB y del Instituto de estudios regionales y metropolitanos de Barcelona IERMB (AMB-IERMB, 2012, 2013, 2014, 2015) (IERMB, 2011, 2015). No pretendemos aquí abordar una tarea de síntesis aunque sí parece necesario señalar que en su definición ha tenido un papel central el análisis del sector exterior de la economía de Barcelona.

Destacaremos en este tercer apartado algunos hechos estilizados que permitan enmarcar desde un punto de vista económico-territorial una reflexión geoestratégica como la impulsada por el CIDOB y el AMB sobre geopolítica y comercio.

Cada hecho estilizado tiene como apoyo una figura que permite al lector identificar cuantitativamente la importancia del mencionado hecho.

Finalmente, en el cuarto apartado se identifican algunas consecuencias que pretenden ser útiles para la definición de prioridades geoestratégicas.

HECHO ESTILIZADO 1. Liderazgo comercial

La metrópolis de Barcelona lidera de forma destacada el comercio internacional i interregional de la economía española (Figura 2). La salida de la Gran Recesión se basó en la propulsión de la demanda externa y tuvo en la economía de Barcelona el principal bastión exportador (AMB-IERMB, 2012 y 2013).

Se trataba de sustituir la demanda interna por la demanda externa como motor del crecimiento económico. El grueso de la mencionada demanda externa lo constituye la exportación de bienes manufacturados. La brusca interrupción del modelo de atracción de ahorro exterior sobre el que recaía la financiación de la demanda interna (principalmente protagonizado por el sector de la construcción) exigía impulsar la exportación de bienes y servicios.

En este contexto la economía de Barcelona, de base industrial y exportadora, pasó a interpretar un papel central en la salida de la crisis, ejerciendo la capitalidad efectiva de la economía española (AMB-IERMB, 2011).

En la Figura 3 se pone de manifiesto que la economía de Barcelona genera el 20% de las exportaciones del conjunto de la española. Madrid, Valencia y País Vasco se sitúan a la mitad del peso de Barcelona.

HECHO ESTILIZADO 2. La gran mutación

Desde la Gran Recesión se asiste a un cambio estratégico fundamental en la economía de Barcelona y su comercio exterior. (La no disponibilidad de datos para la metrópolis de Barcelona nos obliga a tomar los datos de Cataluña a partir de las series de C-Interreg y de la Agencia española de administración tributaria (AEAT). El peso de las exportaciones al resto de España era históricamente superior al peso de las exportaciones al resto del mundo. Desde la Gran Recesión, sin embargo, las exportaciones al extranjero superan a las dirigidas al resto de España (Figura 2). De la crisis se salía exportando al extranjero. Debemos advertir que, aunque la cuota que representan las exportaciones al resto de España disminuya, se mantiene su importancia estratégica al contribuir decisivamente al equilibrio exterior, como veremos en el Hecho estilizado 3.

HECHO ESTILIZADO 3. Saldo comercial con el extranjero y con el resto de España globalmente positivo

Con datos de Cataluña, el saldo comercial con el extranjero presenta déficits permanentes que oscilan con el ciclo económico (Figura 4). Por el contrario, el saldo comercial de Cataluña con el resto de España presenta sistemáticamente una situación de superávit.

La economía de Madrid, con un tamaño parecido al de la catalana (Barcelona), interpreta una función económica de absorción, mientras que la economía de Barcelona irradia producción que coloca al resto de España.

Históricamente, el déficit comercial con el extranjero se compensa con el superávit con el resto de España. En consecuencia, el mercado interior de España constituye un mercado esencial para conseguir el equilibrio exterior. Se trata, por tanto, de una economía muy abierta al exterior para la que el mercado interior es fundamental.

HECHO ESTILIZADO 4. BARCELONA/Estrella – MADRID / Agujero negro. Comercio interregional

La Figura 5 permite identificar la importancia del liderazgo de Barcelona entre las grandes metrópolis y su papel radicalmente distinto respecto al papel de la economía de Madrid. Al no disponer de datos homogéneos a escala de ciudad utilizamos las series por comunidades autónomas de C-Interreg. Barcelona representa alrededor del 80% del comercio exterior de Cataluña.

El comercio interregional de Cataluña presentaba, siempre con datos de C-Interreg, unas exportaciones de 38.437 MEUR, unas importaciones de 20.223 MEUR, y un saldo comercial positivo muy favorable: 18.215 MEUR.

Contrasta con el perfil deficitario que presenta la economía de Madrid, con unas exportaciones de 14.581 MEUR, unas importaciones de 24.296 MEUR, y un saldo deficitario de 9.713 MEUR. La economía valenciana también presenta un perfil similar al de la economía de Madrid, con un déficit en el comercio interregional de 5.457 MEUR. Madrid destaca por su poca capacidad de exportación hacia el resto de España.

Por tanto, la economía de Madrid, con un tamaño parecido al de la catalana (Barcelona), interpreta una función económica de absorción, mientras que la economía de Barcelona irradia producción que coloca al resto de España.

HECHO ESTILIZADO 5. Comercio intraindustrial

La composición del comercio intraindustrial responde al patrón de una economía avanzada, con una importante presencia de intercambios comerciales entre los sectores con mayor peso específico.

La Figura 6 presenta datos de importación y de exportación para la provincia de Barcelona elaborados a partir de información de la AEAT. Se incluyen los diez primeros sectores de actividad ordenados según su peso económico. Destaca una conclusión: los 7 sectores presentes en el top 10 de exportaciones e importaciones representan el 67% de las exportaciones y el 64% de las importaciones.

Destaca el volumen de comercio intraindustrial del primer sector industrial de Barcelona: la fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques, con una exportación de 11.555 MEUR y unas importaciones de 13.429 MEUR. Asimismo, la industria química es el segundo sector, tanto en importaciones como en exportaciones. También destaca por su dinamismo la fabricación de productos farmacéuticos, que presenta la tercera posición en relación con las exportaciones, y la quinta por importación.

HECHO ESTILIZADO 6. Exportaciones según el destino principal

Las exportaciones de la provincia de Barcelona según el destino principal se distribuyen según un patrón tendencial en el que predomina el mercado interior de la Unión Europea, destacando —aunque con tendencia a disminuir su peso relativo— la UE-15 que, junto con el resto de Europa, aportan alrededor de un 70% de las exportaciones (Figura 7). Destaca, asimismo, el crecimiento relativo de la cuota de China y el conjunto de los países BRIC y del resto del mundo, pero con un volumen muy alejado del de los mercados europeos.

HECHO ESTILIZADO 7. Ribera sur del Mediterráneo

A efectos de identificar los mercados próximos con recorrido futuro potencialmente alto se presentan, con datos de la AEAT y elaboración del IERMB, las cifras de importaciones y exportaciones de las cinco economías que componen la ribera sur del Mediterráneo (Figura 8). En su conjunto, aportan el 4,51% de las exportaciones, y un 2,48% de las importaciones.

Debemos advertir que los datos se refieren no al total de Cataluña sino a la provincia de Barcelona, lo que excluye una parte relevante de las importaciones argelinas que se dirigen a la economía de Tarragona.

En su conjunto, son datos que presentan un nivel relativamente bajo atendiendo al potencial demográfico y económico de esta región. Se hace imprescindible, pues, desplegar una estrategia comercial y de inversión que potencie Barcelona como impulsor de una nueva realidad económica y demográfica en la ribera sur del Mediterráneo.

HECHO ESTILIZADO 8. Efectos de la COVID-19 sobre el producto interior bruto

No podemos cerrar esta presentación sin aludir a los efectos de la COVID-19 sobre el crecimiento económico.

No existen precedentes registrados en las estadísticas oficiales sobre un impacto tan intenso y generalizado sobre la actividad económica como el provocado por la irrupción del coronavirus en febrero de 2020.

En la Figura 9 se recoge información oficial (muy provisional) relativa al impacto diferencial sobre la economía catalana (Idescat), española (INE) y de la zona euro (Eurostat) en el segundo trimestre de 2020. La economía catalana registra una caída del PIB del 21,3%; la economía española, del 21,5%, y el conjunto de la zona euro, del 14,01%.

La severidad, temporalidad y globalidad de la situación —en palabras del gobernador del Banco de España, Pablo Hernández de Cos, en su comparecencia en la Comisión del Congreso de los Diputados para la Reconstrucción Social y Económica, el 23 de junio de 2020— exigirían, tanto una terapia de choque que trate de impulsar a corto plazo la adaptación del sistema productivo a la nueva realidad, como la adopción de urgentes reformas estructurales en una nueva estrategia ambiciosa,

La megarregión Barcelona-Lyon constituye un marco de referencia para definir una estrategia basada en redes de ciudades, articulándose alrededor del eje del Mediterráneo como prioridad infraestructural.

temprana, integral, permanente (con consenso) y evaluable, y con un acuerdo político de varias legislaturas.

Es de destacar, en el contexto del encuentro CIDOB-AMB, que el gobernador identifica como un nuevo reto estratégico la ruptura de las cadenas globales de valor en un nuevo entorno proclive al proteccionismo que afectará al primer sector industrial de Cataluña y España: el sector de la automoción.

HECHO ESTILIZADO 9. Consecuencias de la COVID-19 sobre el comercio mundial

En la Figura 10 se representa el crecimiento interanual en volumen del comercio mundial de mercancías. Se presenta, por una parte, la evolución del comercio mundial y, separadamente, la de las exportaciones de las economías avanzadas.

Se extrae, de este modo, una conclusión de gran importancia: se detecta una caída de las exportaciones de los países avanzados superior a la registrada en la Gran Recesión de 2008-2009. Las consecuencias sobre el comercio exterior del conjunto de la economía del planeta serían la mitad de las registradas por las economías más avanzadas. Esta dualidad conduce a un mal pronóstico respecto a las nuevas estrategias comerciales de estas economías, con un potencial crecimiento del proteccionismo.

HECHO ESTILIZADO 10. El hundimiento del turismo internacional

No hay precedentes, en tiempos de paz, del hundimiento de un sector estratégico para la economía de Barcelona como es el relacionado con las actividades de turismo internacional.

La irrupción de la pandemia de la COVID-19 ha representado, para las actividades turísticas, el hundimiento generalizado de la demanda. Desde el gran impulso de los Juegos Olímpicos, Barcelona ha generado una base productiva que tiene no solo naturaleza industrial sino también terciaria, con un papel muy relevante de las actividades turísticas.

Su importancia estratégica exigiría desplegar un diagnóstico preciso de la situación que va más allá del estudio que aquí se propone. Tan sólo se presenta en la Figura 11, y para el conjunto de la economía española, la evolución de los ingresos derivados del turismo internacional entre el año 2000 y el año 2019, con tres escenarios para el 2020.

Cabe destacar que, según los últimos datos INE, la entrada de turistas en España se ha reducido un 75%, y el gasto turístico se ha reducido un 80%.

4. Prioridades geoestratégicas

A) Barcelona debe ejercer su función de capital económica de España en el ámbito del comercio exterior.

B) La megarregión Barcelona-Lyon constituye un marco de referencia para definir una estrategia basada en redes de ciudades, articulándose alrededor del eje del Mediterráneo como prioridad infraestructural.

C) Debe redefinirse la estrategia europea para la ribera sur del Mediterráneo, con un papel de liderazgo desde Barcelona.

D) Barcelona debe protagonizar las políticas industriales de salida de la crisis.

E) Frente a las tesis neoproteccionistas, Barcelona debe impulsar un modelo de economía abierta basado en el crecimiento inclusivo, en la que el empleo tiene que ser un objetivo político fundamental.

F) La cooperación constituye un instrumento apropiado para el impulso de estrategias basadas en redes de ciudades.

Referencias bibliográficas

AMB-IERMB. «Per afrontar la crisi: la metròpoli de Barcelona», *Anuari Metropolità de Barcelona*, 2011.

AMB-IERMB. «Bases per a una nova estratègia metropolitana econòmica i social», *Anuari Metropolità de Barcelona*, 2012.

AMB-IERMB. «La metròpoli de Barcelona i el model de creixement inclusiu», *Anuari Metropolità de Barcelona*, 2013.

AMB-IERMB. «Creixement inclusiu: el gran repte estratègic metropolità», *Anuari Metropolità de Barcelona*, 2014.

Becattini, Giacomo. *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*, Ed. Saggine, Roma, 2015.

Camagni, Roberto. «Towards Creativity-Oriented Innovation Policies Based on a Hermeneutic Approach to the Knowledge-Space Nexus». En CUSINATO, 2016).

Camagni, Roberto «El capital territorial y el desarrollo regional: Nuevas percepciones teóricas y políticas adecuadas». Publicado en: Suárez, S. y Gasca, J. (coordinadores), *Perspectivas emergentes del desarrollo regional*, Juan Pablos Editor, México, 2020. Versión original en inglés: Capello, R. y Nijkamp, P. (eds.) (2019), *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Second Edition, Edward Elgar, Cheltenham, 2020.

Cusinato, Augusto y Philippopoulos-Mihalopoulos, Andreas (Editors). *Knowledge-creating Milieus in Europe. Firms, Cities, Territories*, Springer, Berlín, 2016.

Hernandez De Cos, Pablo. «Los principales retos de la economía española tras el COVID-19». Intervención del gobernador del Banco de España ante la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica del Congreso de los Diputados, el día 23 de junio de 2020.

IERMB. «Escenaris territorials per a les regions europees. El cas de Barcelona», *Revista Papers*, n.º 54, 2011.

IERMB. «Megaregions i desenvolupament urbà sostenible. Factors estratègics per a l'àrea metropolitana de Barcelona en el context europeu», *Revista Papers*, n.º 58, 2016.

Maragall, Pasqual. *La ciutat retrobada*, Ed. 62, Barcelona, 1991.

Sennett, Richard. *Construir i habitar. Ètica per a la ciutat*. Ed. Arcàdia, Barcelona, 2019.

Trullén, Joan; Galletto, Vittorio; Boix, Rafael y Marull, Joan (2010): «La Catalunya futura: bases economicoterritorials del nou model de desenvolupament. Ampliant l'escala cap a la megaregió Barcelona-Lió», *Revista Econòmica de Catalunya*, n.º 62, 2010.

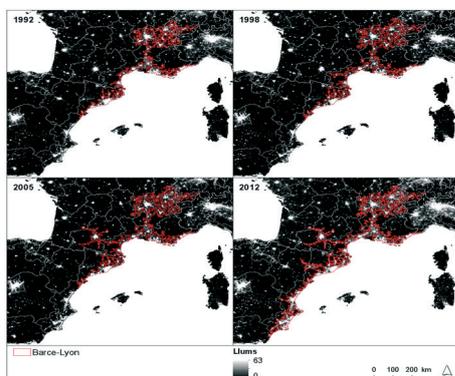
Trullén, Joan; Boix, Rafael; Galletto, Vittorio. «An insight on the unit of analysis in urban research». En Kresel and Sobrino (editors), *Handbook of Research Methods and Applications in Urban Economies*, Edward Elgar, Northampton, MA, EE. UU., 2013,

Trullén, Joan. «Inclusive Growth and Urban Strategies: the case of Barcelona», en KRESL, Peter (Edited by): *Cities and Partnerships for sustainable urban development*, Edward Elgar, Northampton, MA, EE. UU., 2015.

Trullén, Joan y Galletto, Vittorio. «Inclusive growth from an urban perspective: a challenge for the metropolis of the twenty-first century», *European Planning Studies*, 26:10, 1901-1919, DOI: 10.1080/09654313.2018.1505831, 2018.

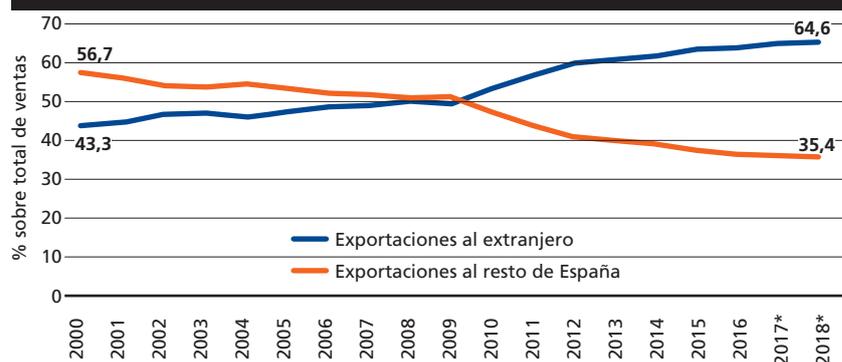
ANEXO de figuras

Figura 1. Expansión de la megarregión de Barcelona-Lyon: 1992, 1998, 2005, 2012



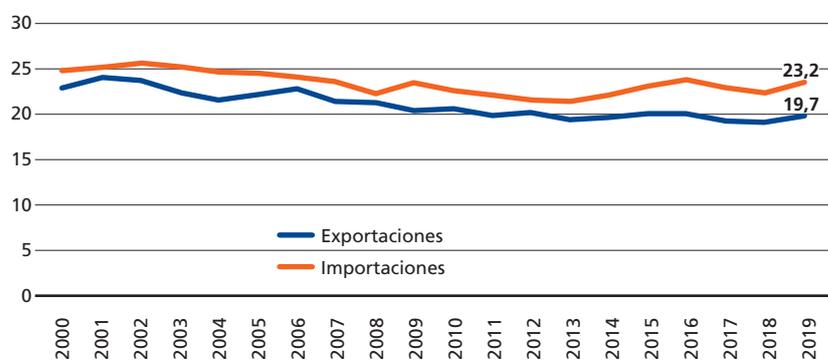
Fuente: IERMB

Figura 2. Exportaciones de Cataluña al resto de España y al extranjero, en % sobre el total, 2000-2018



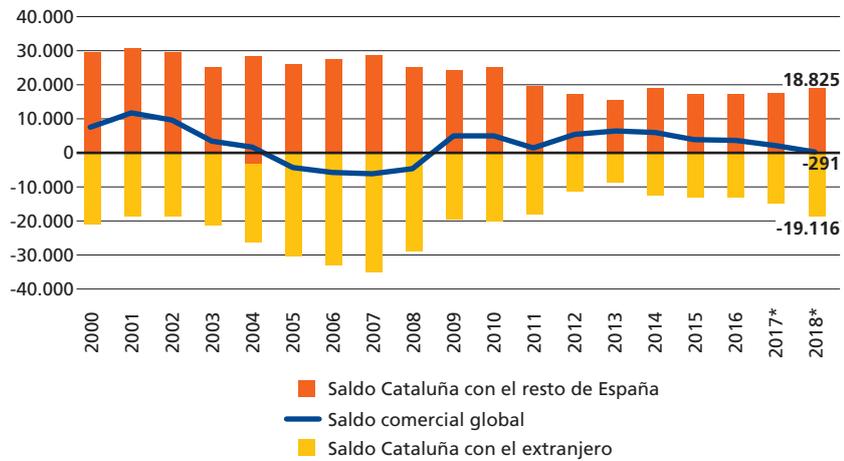
*Estimaciones provisionales de las exportaciones al resto de España (2017 y 2018) y al extranjero (2018)
Fuente: IERMB a partir de la AEAT y C-Interreg

Figura 3. Peso de las exportaciones y las importaciones de la provincia de Barcelona sobre el total de España, 2000-2019



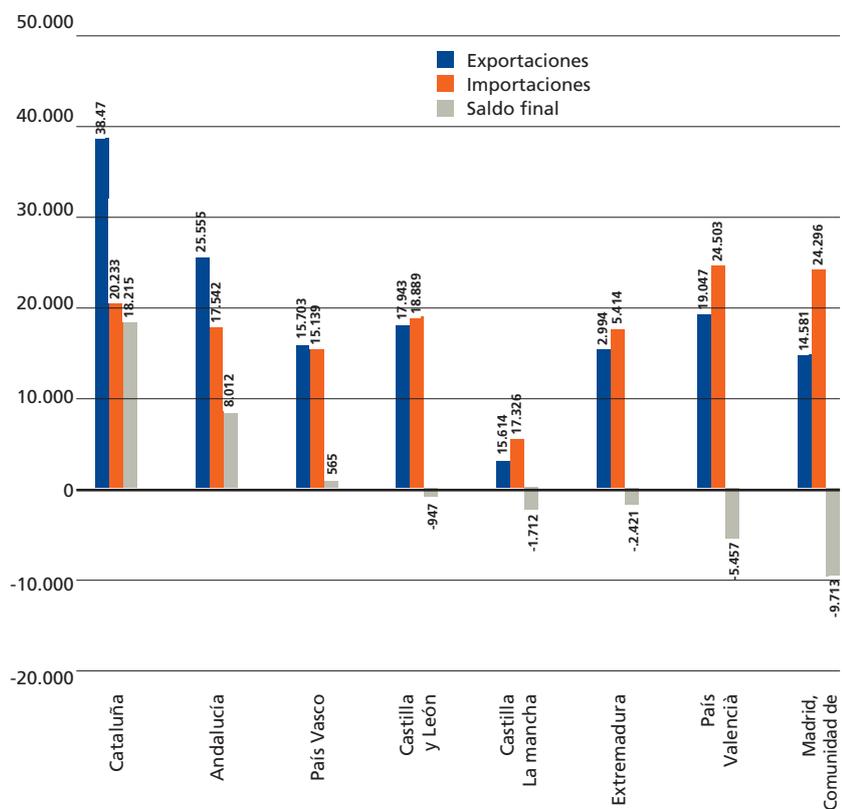
Fuente: IERMB a partir de la AEAT

Figura 4. Saldo comercial de Cataluña con el extranjero y con España, millones de euros (reales), 2000-2018



*Estimaciones provisionales de las exportaciones al resto de España (2017 y 2018) y al extranjero (2018)
Fuente: IERMB a partir de la AEAT y C-Interreg

Figura 5. Comercio interregional por comunidad autónoma, 2017



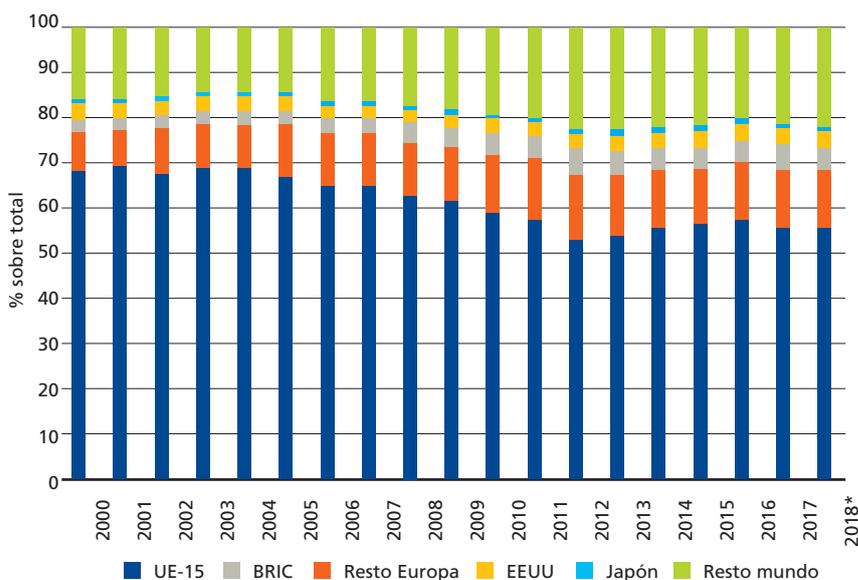
Fuente: IERMB a partir de C-Interreg

Figura 6. Comercio internacional de la provincia de Barcelona, 2018
Primeras 10 actividades exportadoras/importadoras de la provincia de Barcelona, por sector de actividad económica en millones de euros y en % sobre el total, 2018.

| Exportaciones | 2018 | % total | Importaciones | 2018 | % total |
|---|---------------|-------------|--|---------------|-------------|
| Fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques | 11.555 | 20,7 | Fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques | 13.429 | 18,3 |
| Industrias químicas | 8.074 | 14,5 | Industrias químicas | 10.356 | 14,1 |
| Fabricación de productos farmacéuticos | 4.678 | 8,4 | Confección de piezas de vestir | 5.549 | 7,6 |
| Industrias de productos alimentarios | 3.813 | 6,8 | Fabricación de maquinaria y equipos NCA | 4.866 | 6,6 |
| Fabricación de maquinaria y equipos NCA | 3.667 | 6,6 | Fabricación de productos farmacéuticos | 4.708 | 6,4 |
| Confección de piezas de vestir | 3.101 | 5,6 | Industrias de productos alimentarios | 4.500 | 6,1 |
| Fabricación de materiales y equipos eléctricos | 2.616 | 4,7 | Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos | 3.812 | 5,2 |
| Metalurgia; fabricación de productos básicos de hierro, acero y ferroaleaciones | 2.152 | 3,9 | Fabricación de materiales y equipos eléctricos | 3.559 | 4,8 |
| Fabricación de productos de caucho y materias plásticas | 2.027 | 3,6 | Industrias manufactureras diversas | 3.229 | 4,4 |
| Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipos | 1.703 | 3,1 | Agricultura, ganadería, caza y actividades de los servicios relacionados | 2.643 | 3,6 |
| Resto de sectores | 12.440 | 22,3 | Resto de sectores | 16.745 | 22,8 |
| Total exportaciones | 55.827 | 100 | Total Importaciones | 73.396 | 100 |

*Datos provisionales. Fuente: IERMB a partir de AEAT

Figura 7. Comercio internacional de la provincia de Barcelona, 2018



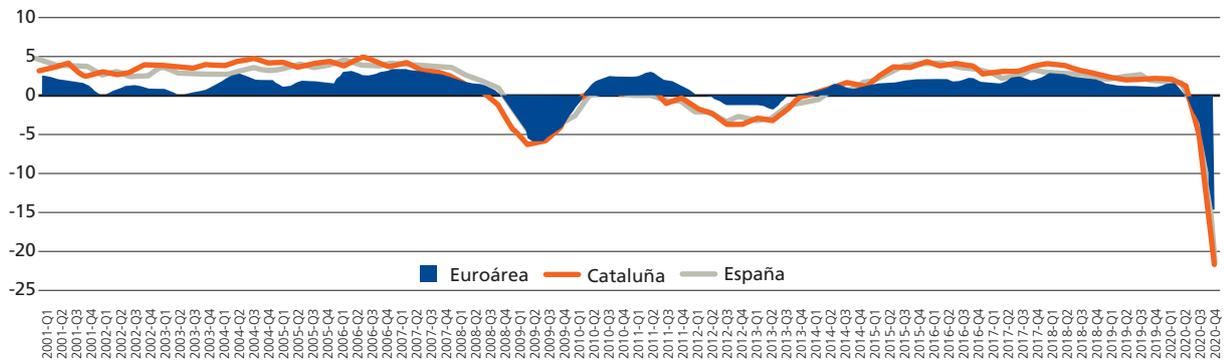
*Datos provisionales. Fuente: IERMB a partir de la AEAT

Figura 8. Exportaciones e importaciones de la provincia de Barcelona a cinco países de la ribera sur del Mediterráneo, euros, 2019

| País de destino/origen | Exportaciones | % Total | Importaciones | % Total |
|------------------------|-----------------------|---------------|-----------------------|---------------|
| Marruecos | 1.074.930.817 | 1,88 | 1.379.534.494 | 1,85 |
| Argelia | 829.588.148 | 1,45 | 166.676.985 | 0,22 |
| Egipto | 347.259.003 | 0,61 | 173.560.942 | 0,23 |
| Túnez | 269.646.265 | 0,47 | 115.922.380 | 0,16 |
| Libia | 58.781.614 | 0,10 | 17.130.986 | 0,02 |
| Total 5 países | 2.580.205.848 | 4,51 | 1.852.825.788 | 2,48 |
| Total | 57.187.510.399 | 100,00 | 74.706.847.697 | 100,00 |

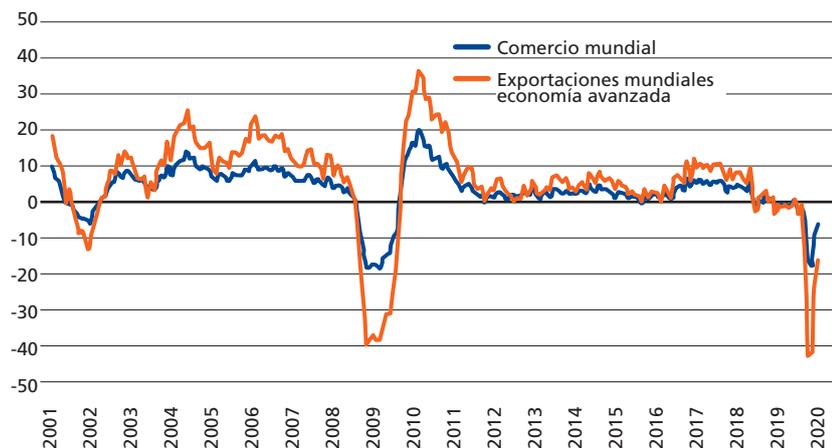
*Datos provisionales. Fuente: IERMB a partir de la AEAT

Figura 9. Producto interior bruto, variación interanual en volumen %, Cataluña, España y zona euro, 2000-2020 (2T) (datos corregidos de estacionalidad)



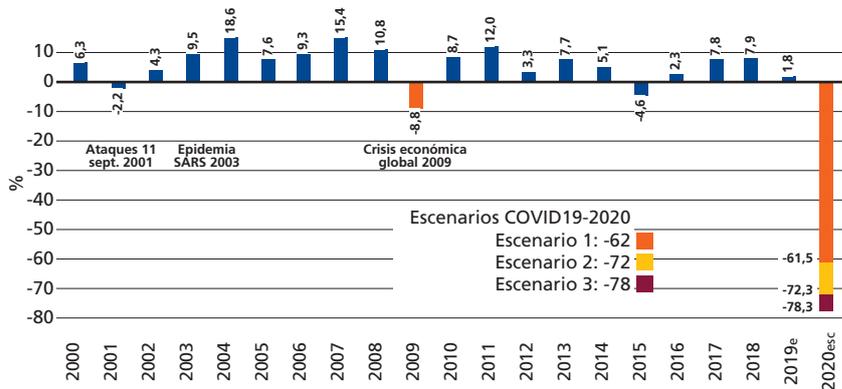
Fuente: Eurostat, Idescat e INE

Figura 10. Comercio mundial de mercancías, crecimiento interanual en volumen (%) a. e., de 2001 a 2020 (julio)



Fuente: CPB World Trade Monitor

Figura 11. Ingresos derivados del turismo internacional, crecimiento en % (\$ nominales), 2000 a 2019 y escenarios para 2020



Fuente: UNWTO 2020

PARTE II: EFECTOS DE LOS CAMBIOS GEOPOLÍTICOS EN EL COMERCIO Y LAS CADENAS DE SUMINISTRO INTERNACIONALES

- REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA
Y COMERCIO INTERNACIONAL

Clàudia Canals

- CHINA Y LA UNIÓN EUROPEA:
DE SOCIOS ESTRATÉGICOS A RIVALES SISTÉMICOS

Miguel Otero-Iglesias

- LA RELACIÓN TRANSATLÁNTICA:
¿SE PUEDE RECONducIR?

Marc Ibáñez Díaz

- LA REFORMA DE UNA ORGANIZACIÓN MUNDIAL
DEL COMERCIO EN CRISIS: ¿MISIÓN IMPOSIBLE?

Xavier Fernández Pons

- COMERCIO Y GEOPOLÍTICA: ¿HACIA DÓNDE VA
LA POLÍTICA COMERCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA?

Ignacio García Bercero e Iciar Chávarri Ureta

Clàudia Canals

Lead Economist, CaixaBank Research

Si alguien toma un poco de perspectiva histórica, se percata de que la tecnología ha desempeñado un papel destacado en el despegue y posterior consolidación del comercio internacional. El fuerte aumento de los flujos comerciales desde 1820 –de la mano de las distintas revoluciones industriales y de los avances en el ámbito del transporte y de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)– solo se ha visto interrumpido por el periodo de entreguerras. Si nos centramos en la etapa más reciente, los enormes avances en las TIC desde la década de los noventa han permitido a las empresas trocear sus procesos productivos y llevarlos a cabo en múltiples países –con la finalidad de aprovechar las ventajas de especialización de los mismos– dando lugar a las conocidas *cadena de valor globales* (CVG). De hecho, las CVG mencionadas han impulsado los flujos de comercio internacional hasta valores impensables hace unas décadas.

En los últimos años, no obstante, algunos de los progresos tecnológicos más recientes podrían provocar cierta reversión de estas CVG y, en consecuencia, reducir los flujos comerciales. Los avances en automatización, el coche eléctrico o la impresión en 3D, son algunos de ellos. Por el contrario, la incesante evolución de las tecnologías de la información y la comunicación, con el 5G o el *blockchain* (cadena de bloques), podrían seguir favoreciendo el comercio internacional, tal y como ha ocurrido durante los últimos doscientos años.

Además de las nuevas tecnologías, hay otros factores que también tienen el potencial de impactar de forma muy relevante en los flujos comerciales –y, con ello, en el proceso de producción de algunos bienes y servicios–. De entre estos factores destacan la política estadounidense de desacoplamiento de China y el impacto de la COVID-19.

Ante tal multitud de fuerzas es difícil pronosticar la evolución del comercio internacional. Aun así, merece la pena hacer un esfuerzo en esa dirección. Y en este propósito se enmarca el presente artículo.

La automatización podría poner en peligro entre un 10% y un 15% de los flujos comerciales en la próxima década.

1. Automatización: a favor del *reshoring*

Aunque la automatización es un proceso que lleva siglos en marcha, los actuales robots, dotados con inteligencia artificial y con un coste que ha disminuido de forma sustancial durante las últimas décadas, suponen una revolución en toda regla.¹ La mejora en la productividad de estos nuevos robots puede conllevar la vuelta, a los países avanzados, de algunos de los procesos manufactureros que en las últimas tres décadas habían enviado a los emergentes con la finalidad de aprovechar los bajos costes laborales. En otras palabras, pasaríamos de una tendencia de *offshoring* a otra de *reshoring*, lo cual comportaría una reducción sustancial de los flujos comerciales.

Pero ¿de cuánto estamos hablando en términos de flujos comerciales? Seguramente, la automatización podría poner en peligro entre un 10% y un 15% de dichos intercambios en la próxima década. Se trata de una sencilla y primera aproximación realizada a partir de los resultados que nos ofrecen un par de análisis relativamente recientes. En concreto, un primer estudio estima cómo el aumento de un robot por cada 1.000 trabajadores comporta un *reshoring* de las actividades *offshored* de entre el 2,5% y el 3,5% (véase Krenz *et al.*, 2020). Si a ello le añadimos el hecho de que la automatización sobre el sector manufacturero podría aumentar un 50% en los próximos diez años y que, según las más recientes estimaciones de la Federación Internacional de Robótica, el número de robots industriales por cada 1.000 trabajadores es de 8,5 a nivel global, llegamos a esa horquilla del 10%–15%.² Un rango que, por otro lado, coincide con la estimación del 10% que el grupo McKinsey presentó en uno de sus análisis de 2019.

Por último, es destacable señalar que no solo el sector manufacturero se verá afectado por este *reshoring*, sino que algunos servicios, como los centros de atención telefónica, ya están retornando a los países avanzados de la mano de los chatbots. La ventaja de costes en términos de costes laborales de muchos países palidece al lado de la ventaja de costes que ofrece este nuevo *software* con inteligencia artificial y procesamiento del lenguaje natural.³

2. Las TIC: apoyando a los flujos comerciales, aunque no siempre

1. El precio de los robots en términos reales se ha reducido a la mitad en los últimos treinta años (McKinsey, 2017).
2. El incremento del 50% en robots sobre el sector manufacturero está basado en estimaciones realizadas por Boston Consulting Group.
3. Aun así, en el caso de los servicios, como el de los centros de atención telefónica, es necesario aclarar que el *offshoring* que se había producido en el pasado es ínfimo comparado con el proceso de deslocalización de las manufacturas. En muchos casos, es más una anécdota que una realidad con capacidad de impacto macroeconómico.

La continua evolución de las TIC, de la mano del 5G o de la tecnología *blockchain*, seguirá disminuyendo los costes logísticos y, con ello, favoreciendo los flujos comerciales, tanto de bienes como de servicios. Así, por ejemplo, las plataformas digitales y el desarrollo del comercio electrónico han permitido conectar a compradores y vendedores de todo el mundo de forma rápida y económica; el 5G apoyará el desarrollo del internet de las cosas (*Internet of Things*, en su voz inglesa), que permitirá el rastreo de los envíos de forma más rápida y segura en el caso de los bienes, y mejores conexiones en los intercambios de servicios. Asimismo, el *blockchain* tiene el potencial de facilitar enormemente los pagos internacionales. Según el análisis efectuado por McKinsey, estos elementos podrían aumentar los flujos entre un 6% y un 11% en los próximos diez años.

Con todo, los avances en las TIC también han provocado cambios en el consumidor. El elevado grado de conectividad global del consumidor actual ha comportado una mayor variabilidad en las tendencias en sectores como el de la moda. Así, por ejemplo, las celebridades de Instagram o de TikTok marcan y cambian tendencias en un instante: a ritmo de *#hashtag*. Ello requiere de mayor rapidez en el proceso de producción, y, por tanto de CVG más cortas y cercanas al consumidor final. Por otro lado, éste es cada vez más responsable en sus decisiones de compra, y demanda productos más sostenibles y de proximidad, lo que comporta, de nuevo, una disminución en los flujos comerciales internacionales. En resumidas cuentas, en algunos ámbitos, las TIC pueden empujar hacia el *nearshoring* o incluso el *reshoring*. Ello podría beneficiar a aquellos países con costes laborales todavía bajos, pero más cercanos físicamente a los países más avanzados: Turquía, por su cercanía a Europa, y México, por su proximidad a EE. UU. (véase McKinsey, 2018).

La continua evolución de las TIC, de la mano del 5G o de la tecnología *blockchain*, seguirá disminuyendo los costes logísticos y, con ello, favoreciendo los flujos comerciales.

3. La digitalización y la revolución de los datos: un nuevo jugador en la ciudad

En los últimos años, un nuevo jugador ha entrado a formar parte de los flujos comerciales: los datos. La explosión en los intercambios de datos ha venido de la mano de la continua evolución (o revolución) de las TIC que comentábamos anteriormente. En los últimos diez años, por ejemplo, el tráfico de internet se ha multiplicado por 12, y el tráfico asociado a la telefonía móvil, por más de 30. En este contexto, los flujos de datos no solo han sido y son elementos facilitadores de los más clásicos intercambios comerciales en bienes y también en servicios, sino que constituyen en sí mismos un flujo altamente comerciable. Los enormes avances digitales han abierto la puerta a un mundo donde los propios datos son un producto cuyo aprovechamiento puede mejorar sustancialmente la competitividad de las empresas.

A pesar de la creciente importancia de los flujos de datos, todavía existe un amplio recorrido para su pleno rendimiento. Principalmente, porque la propia tecnología para su explotación está en su infancia. Pero también porque se trata de flujos de información que entrañan, entre otros, riesgos sobre la privacidad si los países que comercian con ellos no tienen un sistema de protección equivalente al del país de origen de los datos.

4. La impresión en 3D y el coche eléctrico: de más y de menos

Finalmente, tenemos otros avances tecnológicos, como la impresión en 3D o los avances relacionados con la movilidad sostenible, como el coche eléctrico, que también tienen el potencial de impactar de forma considerable en los flujos comerciales.

La impresión en 3D es un tipo de tecnología que, como comentábamos al inicio del artículo, puede empujar a un acortamiento de las CVG y, con ello, a un *reshoring* de parte de la actividad manufacturera. En efecto, con esta tecnología no es necesario enviar los productos físicos, ¡basta con disponer de los archivos para su fabricación! Sin embargo, un trabajo publicado por el Banco Mundial muestra un fuerte aumento de los flujos comerciales tras la adopción de la tecnología 3D en la producción de audífonos (véase Freund *et al.*, 2019). Aunque se trata de un caso muy específico, nos mues-

La impresión en 3D de los coches eléctricos tiene el potencial de reducir de forma considerable el comercio internacional.

tra efectos interesantes que deben considerarse. En particular, el sector de los audífonos adoptó la impresión en 3D en prácticamente la totalidad de sus piezas cuando esta fue tecnológicamente viable –hace unos diez años– y desde entonces los flujos comerciales ligados al sector han aumentado un 60%. El motivo principal del incremento es que la impresión en 3D ha comportado una reducción enorme del coste de producción de los audífonos a la vez que una mejora en términos de calidad, lo cual ha favorecido un fuerte aumento en la demanda del producto. Y con una mayor demanda, el comercio internacional en audífonos se ha intensificado.

Otro caso que también merece una especial atención es el de los coches eléctricos, que tienen el potencial de reducir de forma considerable el comercio internacional. El motivo es que los clásicos coches con motor de combustión requieren de multitud de piezas y engranajes que suelen fabricarse en distintos países para aprovechar al máximo las ventajas competitivas de cada uno de ellos. De hecho, el sector de la automoción es responsable de una parte sustancial de los flujos comerciales de bienes intermedios. Sin embargo, el coche eléctrico, con una mecánica mucho más simple –con muchas menos piezas, y que, además, están menos sometidas al desgaste– podría hacer cambiar el sector y el comercio.

5. El coronavirus: acelerador de tendencias

No cabe duda que la crisis actual del coronavirus, más allá de los efectos devastadores sobre la actividad económica a corto plazo, desencadenará cambios estructurales en muchos aspectos. Entre ellos, podemos destacar un cambio estratégico hacia CVG más robustas. Aunque es difícil generalizar lo que significa *robustas*, seguramente serán cadenas de producción más cortas y, por lo tanto, menos globalizadas, más redundantes en los eslabones clave, y con un mayor número de controles en todos los estadios de producción (véase Canals, 2020).

Además de este efecto directo de la pandemia sobre los flujos comerciales, la crisis del coronavirus impactará en el comercio internacional de forma indirecta a través de la aceleración de algunas de las tendencias tecnológicas. La crisis de la COVID-19 ha puesto de relieve la mayor resiliencia de las empresas más digitalizadas y robotizadas en contextos disruptivos como el actual. En este sentido, es de esperar que, a medio plazo, las empresas aumenten la inversión en automatización y digitalización, lo cual, como ya hemos comentado, conllevará una tendencia al *reshoring*, con un impacto contractivo sobre numerosos de los más clásicos flujos comerciales (véase Chernoff y Warman, 2020). Los avances en digitalización, no obstante, también tienen el potencial de favorecer nuevas formas de comercio, con los flujos de datos como principal exponente.

6. La geopolítica: siempre presente

Por último, no se debe olvidar que la geopolítica siempre ha jugado un papel esencial en el comercio internacional. De hecho, durante décadas, los flujos internacionales y las relaciones de inversión entre economías han sido concebidos, en parte, como un instrumento de promoción de libertades civiles y políticas y, en última instancia, como un elemento disuasorio de conflictos armados. Al fin y al cabo, cuanto más integrados

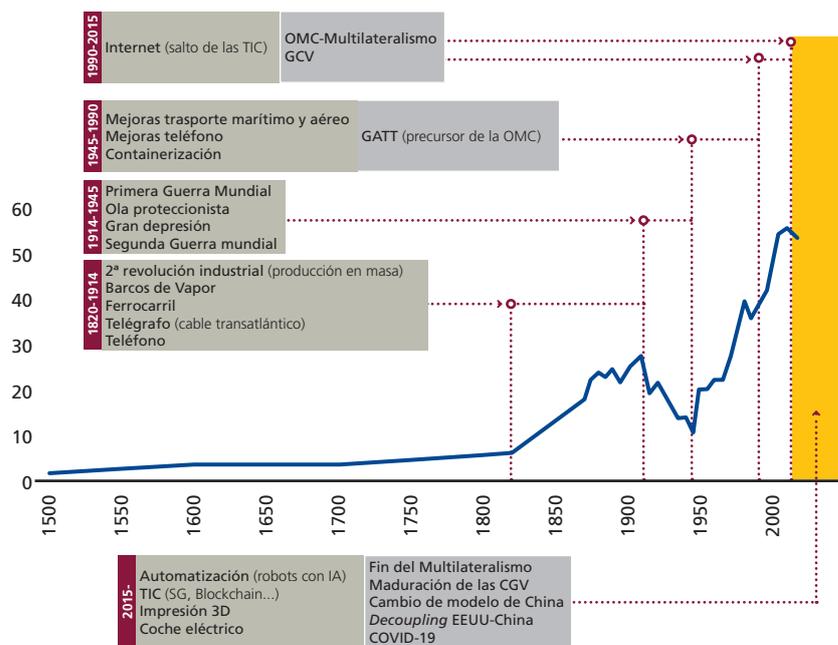
están dos países desde un punto de vista económico, mayores son los costes de una guerra entre ellos.

Actualmente, no obstante, la visión del comercio internacional como un elemento de cohesión entre países es cada vez menos compartida. En especial, tras el claro cuestionamiento de China a la hegemonía de EE. UU., claro defensor de esta visión económico-liberal. En este contexto, se enmarcan, precisamente, las tensiones comerciales entre ambas potencias –iniciadas en 2018 y levemente apaciguadas con el acuerdo comercial de “primera fase” alcanzado a principios de 2020–, y la batalla en el ámbito tecnológico, actualmente en plena efervescencia.

En este sentido, la política estadounidense de desacoplamiento con respecto a China, con un amplio consenso bipartidista en el país, supondrá un cambio gradual en las relaciones comerciales globales. Al fin y al cabo, China es el máximo exportador de mercancías del mundo, pero EE. UU. lo es de servicios (véase Canals y Singla, 2020).

La crisis del coronavirus impactará en el comercio internacional de forma indirecta a través de la aceleración de algunas de las tendencias tecnológicas.

Comercio internacional. Índice de apertura comercial (exportaciones + importaciones/PIB mundial)



Fuente: Our World in Data (basado en distintos artículos y bases de datos) y elaboración propia.

En definitiva, tras años de hiperglobalización de las cadenas de producción de la mano de los avances tecnológicos en materia de comunicación y logística, las distintas tecnologías 4.0 pueden tener efectos opuestos sobre los flujos comerciales. Mientras las TIC y la digitalización seguirán favoreciendo, en su mayoría, el crecimiento del comercio, la automatización o los avances en el coche eléctrico pueden revertir la globalización de bienes y servicios. A esta tendencia contractiva se añaden elementos como la crisis del coronavirus que

agudizarán aún más la dinámica de automatización y digitalización ya en marcha. Así pues, aunque no esperamos un cambio radical y abrupto en las relaciones comerciales debido a la adopción de las nuevas tecnologías, sí que en los próximos años estas pueden marcar un cambio de tendencia en los flujos que nos lleve a un nuevo paradigma: el del comercio internacional 4.0. Con todo, la historia nos recuerda que el desarrollo tecnológico y el comercio internacional no son elementos independientes de lo que sucede en el ámbito geopolítico. Y en este frente, las tensiones comerciales-tecnológicas entre EE. UU. y China tendrán un papel decisivo.

Referencias bibliográficas

Canals, Clàudia. «Cómo la COVID-19 cambiará nuestra manera de producir». *Informe Mensual CaixaBank*, Abril 2020.

Canals, Clàudia y Singla, Jordi. «El conflicto tecnológico entre EE. UU. y China: una primera visión» *CaixaBank Research*,. Octubre 2020.

Chernoff, Alex W. y Warman, Casey. «COVID-19 and Implications for Automation». *National Bureau of Economic Research*, No. w27249, 2020.

Freund, Caroline, Mulabdic, Alen y Ruta, Michele. «Is 3D Printing a Threat to Global Trade? The Trade Effects You Didn't Hear About». *The World Bank*, 2019.

Krenz, Astrid, Prettner, Kraus y Strulik, Holger. «Robots, Reshoring, and the Lot of Low-Skilled Workers». *Global Labor Organization (GLO)*, No. 443, 2020.

McKinsey. «Automation, robotics and the factory of the future», 2017.

McKinsey. «Is apparel manufacturing coming home?», 2018.

McKinsey. «Globalization in transition: The future of trade and value chains», 2019.

Miguel Otero-Iglesias

*Investigador principal en el área de economía política internacional,
Real Instituto Elcano y Professor of Practice en la IE University*

Introducción

En el año 2003, la Unión Europea y China firmaban su acuerdo de asociación estratégica. La visión desde Europa era que a medida que China se fuera desarrollando se haría más liberal e incluso más democrática. Hay que recordar que solo dos años antes el gigante asiático había entrado en la Organización Mundial del Comercio (OMC), integrándose así en las estructuras y cadenas de valor de la economía mundial, y la esperanza era que, en 15 años —y así se estipuló en el tratado de acceso— China se convirtiese en una economía de mercado. Es importante entender el marco mental de la época. El Muro de Berlín había caído apenas algo más de una década antes, la Unión Soviética había desaparecido y los países de la Europa Central y Oriental del antiguo Pacto de Varsovia estaban en sus procesos de transición democrática y a punto de ser miembros de la UE. En ese contexto de democratización, muchos pensaban que China haría un recorrido similar, de ahí la apuesta por un partenariado estratégico.

Casi dos décadas después, el marco mental y geopolítico es muy diferente. La UE y China han intensificado su relación comercial. Intercambian, cada día, bienes y servicios por un valor, de media, de 1.000 millones de euros. Se trata del primer socio de la Unión en importaciones y el segundo en exportaciones. Eso convierte a China en el segundo socio comercial más importante de la UE (después de los EE. UU.), y a la UE en el mayor socio comercial de China. Pero esta estrechísima relación económica no ha venido acompañada de un mayor entendimiento político. Al contrario, la consolidación del capitalismo de estado chino; la llegada de Xi Jinping, un hombre fuerte, al poder en 2012; la inesperada victoria de Donald Trump, muy crítico con China, en las elecciones de 2016, y el origen de la pandemia del coronavirus en la ciudad china de Wuhan este año, han tensado enormemente las relaciones entre Bruselas (y las capitales nacionales europeas) y Pekín. Hasta el punto de que en un documento estratégico publicado ya en 2019 (es decir, antes de la pandemia) la Comisión Europea tildaba por primera vez a China como rival sistémico y, en un acuerdo sin precedentes, el Consejo Europeo (formado por los jefes de Estado y de Gobierno) ratificaba ese nuevo marco conceptual.

China es un socio estratégico, una contraparte negociadora, un competidor económico y un rival sistémico.

Para Bruselas, y así lo ha declarado en varias ocasiones el alto representante para la política exterior de la Unión, Josep Borrell, la relación con el país asiático se ha convertido en multifacética. China tiene cuatro caras para la Unión: es un socio estratégico, una contraparte negociadora, un competidor económico y un rival sistémico. Conviene pues analizar a continuación cada uno de estos cuatro lados del rombo que marca la nueva relación entre las dos partes.

1. Socio estratégico

China sigue siendo un socio estratégico para la Unión Europea principalmente por su creciente poder estructural. No es solo que el gigante asiático albergue casi un quinto de la población mundial y sea la segunda economía del mundo en términos nominales, y la primera en paridad de compra; es que durante muchos años ya aporta más del doble que los EE. UU. al crecimiento anual de la economía mundial. Si los EE. UU., pese a su declive relativo, se pueden considerar todavía hoy la potencia indispensable, China es la potencia inevitable. Pocos asuntos en las relaciones internacionales se pueden resolver hoy en día sin contar con la participación de China. Su ayuda a la hora de estabilizar la periferia de la zona euro en la crisis de deuda de 2010 a 2012 fue quizás el ejemplo más palpable desde el punto de vista europeo, pero lo mismo se puede decir de cuestiones estratégicas globales tan importantes como la lucha contra el cambio climático, la preservación de la biosfera y los recursos hídricos, la salud pública mundial, la resolución de los conflictos internacionales (China es el país que más efectivos aporta a los cascos azules de la ONU) y la gobernanza y estabilidad de las relaciones económicas y financieras internacionales.

Es decir, cuando se habla de que hay que cooperar con China en muchos ámbitos, se suele citar el medioambiente, y es verdad que en este campo hay mucho potencial de colaboración, desde las ciudades inteligentes hasta cumplir el ambicioso objetivo de la neutralidad en la emisión de carbón, que la UE ha fijado para 2050, y China para 2060; pero ese es solo uno de los grandes asuntos que hay sobre la mesa. Prácticamente todo el abanico de temas que se suele englobar dentro del concepto de *multilateralismo* (y eso incluye, por supuesto, toda la agenda 2030) necesitan de un mayor entendimiento con China. Y ese entendimiento va a ser todavía más necesario en el futuro, porque China ha dejado de ser un actor más bien pasivo en las instituciones internacionales para ser más proactivo y asertivo. Eso se puede ver en su activismo a la hora de condicionar el debate sobre los derechos humanos en la ONU, en su posicionamiento en instituciones tradicionalmente dominadas por Occidente como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, e incluso en la creación de nuevas organizaciones como el Banco Nuevo de Desarrollo y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, y su mayor ambición en sentar las reglas y los estándares en 5G, el internet de las cosas, el reconocimiento facial y la inteligencia artificial.

2 . Contraparte negociadora

En casi todos estos ámbitos, lógicamente, por la diferencia de intereses y valores, China es una contraparte negociadora con la UE y sus estados miembros. En cuestiones económicas esta interlocu-

ción ocurre al más alto nivel, por ejemplo, en el foro (informal) del G20 de jefes de Estado y de Gobierno, pero también en instituciones multilaterales como el Banco Mundial, el FMI y la OMC, o en agencias internacionales técnicas que velan por la fontanería de la globalización, como por ejemplo todas las relativas a la gobernanza de Internet; pero también hay que incluir aquí todos los diálogos bilaterales existentes, que, en el ámbito económico y como se puede ver en la figura 1, forman el pilar central de la relación bilateral, que además incluye el pilar del diálogo político o estratégico (pilar 1), y el pilar de las relaciones *people-to-people* (pilar 3).

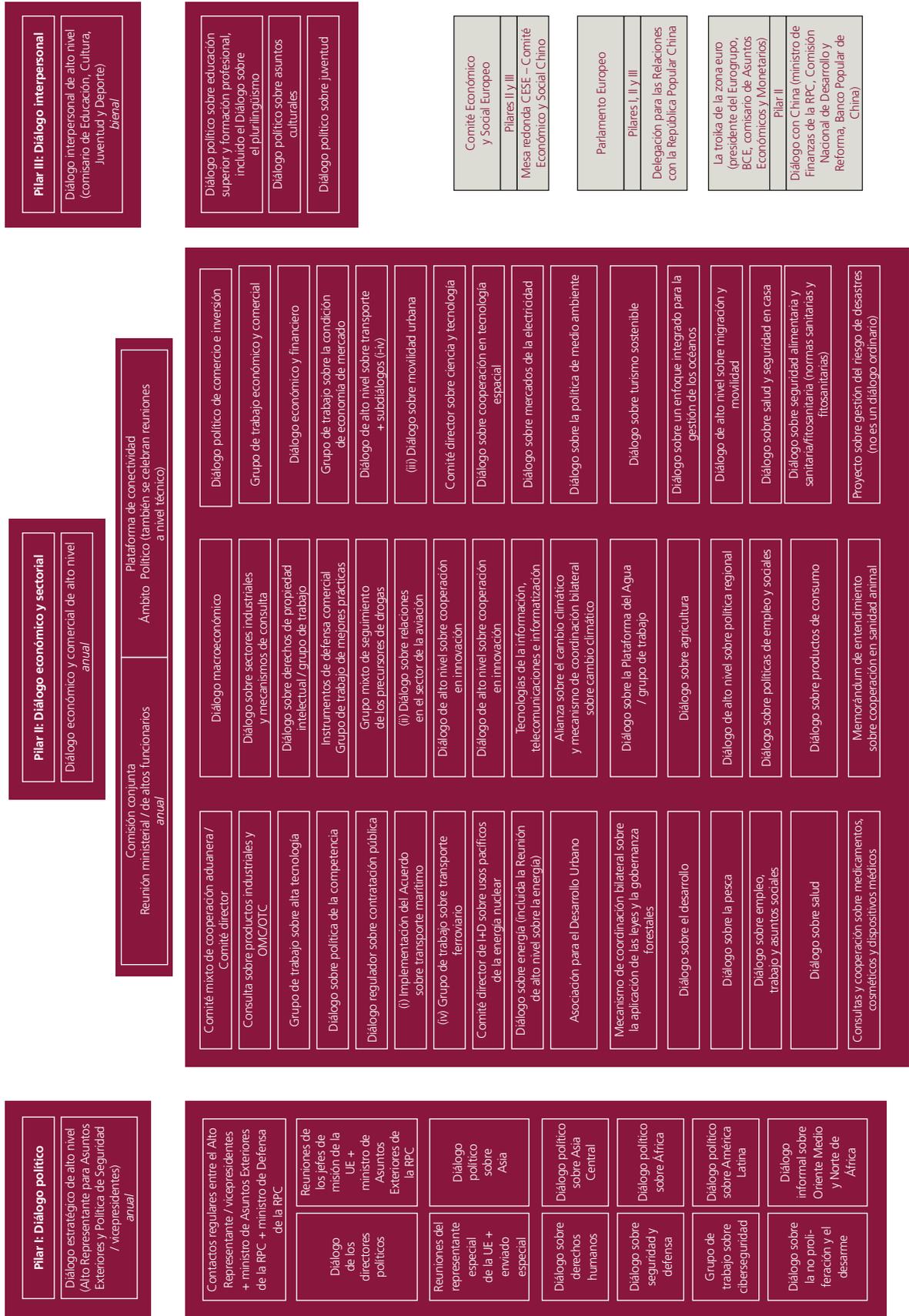
En este sentido, la negociación más importante que libran en estos momentos la UE y China es el acuerdo bilateral de inversiones, que se empezó a negociar en 2014, y que con el tiempo se ha convertido en un intento de acuerdo comprehensivo sobre inversiones que va más allá de este ámbito estricto ya que es en sí una negociación sobre cuánto mercado y cuánto estado debería haber en la relación bilateral. Es decir, prácticamente se trata de negociar una relación social distinta. Con este acuerdo, la UE quiere conseguir una serie de objetivos que vale la pena recordar. En primer lugar, conseguir mayor acceso al mercado chino, pidiendo que se eliminen las restricciones cuantitativas, las limitaciones en las participaciones en las empresas chinas y la obligatoriedad de las *joint ventures*. En segundo término, alcanzar igualdad de trato con respecto a las empresas chinas, eliminando, en consecuencia, por ejemplo, las transferencias de tecnología o las dificultades a la contratación pública. En tercer lugar, lograr de Pekín mayor transparencia y predictibilidad en la legislación, obtención de licencias y regulaciones. El cuarto requerimiento tiene que ver con una mayor disciplina de mercado y mayor transparencia en las ayudas a las empresas estatales. El quinto objetivo pretende que se establezcan unas condiciones ambientales y de trabajo mínimas en China. El sexto intenta que Pekín acepte el mecanismo europeo de disputas entre estados y empresas. Y, finalmente, el séptimo objetivo es que el acuerdo tenga un instrumento de resolución de disputas entre las dos partes: la UE y sus estados miembros y el Estado chino.

Obviamente, estos objetivos no son fáciles de lograr porque en realidad van al corazón de la organización del capitalismo de estado chino. En general, tanto la UE como EE. UU., que está en una negociación paralela con una actitud mucho más agresiva y coercitiva, están pidiendo a China que cambie su modelo, mientras al mismo tiempo los líderes del Partido Comunista Chino están cada vez más convencidos —y esta es una tendencia que se ha visto reforzada por la gestión de la pandemia— que su modelo es tan válido, o más, que el propuesto por Occidente. Esto hace que se puedan lograr ciertos avances. Recientemente, por ejemplo, Pekín ha aceptado un centenar de denominaciones de origen europeas. Incluso es posible que China abra ciertos sectores a las inversiones europeas y que persiga más duramente el robo de propiedad intelectual, pero la apuesta por las empresas estatales y las ayudas públicas es una línea roja que se define como de *interés nacional* para Pekín, entre otras cosas porque desde la cultura china del *guanxi* (la red de contactos) las divisiones estrictas entre lo público y lo privado son un oxímoron. Esto dificulta también, por tanto, un acuerdo en el marco de la OMC.

Si los EE. UU., pese a su declive relativo, se pueden considerar todavía hoy la potencia indispensable, China es la potencia inevitable.

Figura 1: Arquitectura del diálogo institucional entre la UE y China

CUMBRE Anual
presidentes del Consejo Europeo y la Comisión



Fuente: <https://eeas.europa.eu/>

3 . Competidor económico

Así pues, el modelo de capitalismo de estado chino está aquí para quedarse, y eso demuestra que, tanto los que pensaban que China se iba a hacer más liberal, como aquellos que opinaban que el modelo chino iba a fracasar porque el comunismo nunca funciona, se han equivocado. , En menos de 40 años, China ha sido capaz de pasar de ser un país pobre y marginado de las estructuras y las cadenas de valor de la economía mundial (por voluntad propia en tiempos de Mao) a ser la segunda potencia mundial, y en muchos ámbitos el país que marca los precios y las tendencias en múltiples sectores económicos. China empezó siendo la fábrica del mundo, desde que Deng Xiaoping descubriera en los años ochenta que la ventaja competitiva de su país era la mano de obra barata —y la entrada en la OMC ha sido un factor clave en agudizar todavía más esa ventaja— pero el ascenso en las cadenas de valor ha sido de tal magnitud que China hoy en día se puede considerar un *hub* de innovación.

Pekín apuesta por la «innovación indígena» y la «autosuficiencia».

La transformación ha sido tan fulminante que en una generación la sociedad china ha pasado hacer negocios con fajos de billetes a usar el móvil en cerca del 80% de todos los pagos, dejando la tarjeta de crédito (todavía tan dominante en Europa) y el cheque bancario (muy usado aún en EE. UU.) como una reliquia de Occidente. Hoy, muchos jóvenes que han estudiado en Nueva York y Londres llegan a Shanghái y Pekín y se quedan fascinados por el dinamismo y la innovación que se encuentran... en un país que se decía que no podía innovar por su sistema político autoritario.

El desafío que China representa para las economías occidentales está plasmado en su estrategia «Made in China 2025». En ella se establece como objetivo que, a finales del próximo plan quinquenal, China pueda competir de tú a tú en muchos de los sectores de alto valor tecnológico e industrial, que ahora mismo están dominados por las potencias avanzadas, como pueden ser el automóvil, la aviación, la maquinaria, la robótica, el transporte marítimo y ferroviario de última generación, los vehículos con baja emisión de CO₂, los equipos médicos de alta precisión y las tecnologías de la comunicación y la información, por nombrar solo unos cuantos. En todos estos ámbitos, claves en el crecimiento futuro, Pekín apuesta por la «innovación indígena» y la «autosuficiencia» con umbrales de componentes y materiales domésticos en varios sectores. Por ejemplo, documentos semioficiales estiman que el 40% de todos los chips de teléfonos móviles, el 70% de todos los robots y el 80% de los equipos de generación de energía renovable que se consuman en China en 2025 deberían fabricarse en el país.

Estamos hablando, pues, de una estrategia de sustitución de tecnología foránea a gran escala que va a afectar a los intereses europeos. No hay que olvidarse que el déficit comercial con China sería mucho mayor si no fuese por la venta de aviones Airbus al gigante asiático. Esta creciente competencia china en sectores de alta tecnología ya se está experimentando en el campo de las telecomunicaciones con empresas como Huawei y ZTE. No es que empresas europeas como Ericsson o Nokia no puedan competir en tecnologías punta como 5G, es que la evolución y proyección de cuota de mercado de Huawei es impresionante. Gracias a una financiación muy beneficiosa por parte de los bancos políticos chinos, Huawei se ha erigido

El modelo de capitalismo de estado chino se percibe, cada vez más, como incompatible con las normas y los valores europeos.

en un campeón tecnológico de tal magnitud que la Casa Blanca está intentando por todos los medios frenar su ascenso, hasta tal punto que incluso ha amenazado con terminar la cooperación en materia de inteligencia con los países europeos que usen equipos de Huawei en el núcleo de sus redes 5G. Esto ha puesto en aprietos a países como Alemania y España que en el momento de escribir estas líneas todavía tienen que decidir si van a aceptar tecnología china en sus redes o no.

4 . Rival sistémico

La Unión Europea siempre ha sido un mercado relativamente abierto a productos e inversiones extranjeras. El caso de Huawei es paradigmático ya que su presencia en el mercado estadounidense lleva prohibida desde hace tiempo. En Europa, en cambio, hasta hace muy poco, las empresas chinas se trataban igual que las coreanas o japonesas. Mientras cumplieren con las reglas y estándares europeos eran bienvenidas. Pero esto está cambiando. El modelo de capitalismo de estado chino se percibe, cada vez más, como incompatible con las normas y los valores europeos y, por lo tanto, desde 2019, como se ha comentado, los líderes europeos consideran que China es un rival sistémico. No necesariamente a nivel estratégico, pero sí a la hora de tener, y con más frecuencia defender y promover, un sistema social y político que se aleja mucho de los valores liberales y democráticos de la UE. Esto ha hecho que los líderes de la Unión hayan aprobado una serie de medidas defensivas para protegerse mejor de la competencia, en determinados casos desleal, de las empresas chinas, como pueden ser la creación de un instrumento de supervisión de inversiones, la reformulación de los mecanismos comerciales de defensa y la adaptación de la legislación relativa a la competencia para evitar que empresas de terceros países puedan recibir ayudas públicas que precisamente quiebren el principio de libre competencia.

En general, la Unión Europea ha tomado una postura menos agresiva con China que EE. UU, quien percibe la relación con el gigante asiático como un juego de suma cero. Es decir, todo lo que sea bueno para China es malo para EE. UU. En Europa la visión dominante es, todavía, que se puede lograr un juego de suma positiva, precisamente por la relación multidimensional que existe con China. Frente a la idea cada día más mayoritaria en Washington de «desacoplar» la economía americana de la china para reducir las (inter)dependencias, en Bruselas y las capitales europeas se aboga más por la diversificación de las cadenas de valor con China. Justamente, la pandemia de la COVID-19 ha demostrado que la UE depende excesivamente, aparte de las tierras raras, de productos farmacéuticos y equipos médicos y de protección sanitaria de China, y eso se va a intentar reducir en el futuro, o bien a través del *onshoring*, que es intentar traer parte de la producción a Europa, el *nearshoring*, que sería recortar las cadenas de valor hacia una mayor regionalización para que sean menos vulnerables, o aumentar el *slack* o *stock*, que presupone aumentar las reservas estratégicas de material para cualquier eventualidad.

Esto nos lleva, de manera lógica, al debate sobre la autonomía estratégica de la UE, entendida no solo desde el punto de vista militar, sino más ampliamente, y que incluye la soberanía económica que, a su vez, incorpora la digital. Muchos líderes europeos se han dado cuenta de que si la UE quiere competir en la cuarta revolución industrial (la digital) no puede depender de

plataformas y estructuras digitales, como las nubes, de terceros países para gestionar sus propios datos. Muchos sectores de alto valor añadido del futuro incorporarán la inteligencia artificial en sus procesos y en aspectos clave como el *big data*, la computación cuántica, la automatización y el internet de las cosas, y Europa va a tener que invertir muchos recursos y aumentar su escala para poder competir con EE. UU. y China. Esto supondrá que la Unión Europea va a tener que reformar también su modelo social y económico para poder competir. La pandemia va a aumentar las desigualdades y la ansiedad económica en muchas capas de la sociedad, y si el modelo de capitalismo europeo, basado en la economía de mercado social, no es capaz de reducir-las, el sistema chino de tecno-autoritarismo será cada vez más atractivo.

Conclusión

Occidente, y Europa en particular, debería ser algo más autocrítico en su relación con China. Habría que hacer mayores esfuerzos para entender qué ha funcionado allí para levantar a más de 700 millones de la pobreza y ser la segunda superpotencia mundial, y qué no ha funcionado en Europa para tener unos niveles de desigualdad y polarización, así como de radicalización política, no vistos desde los años ochenta. Quizás la insistencia en la hiperglobalización y el libre comercio y mercado desde la caída del Muro de Berlín, y el descuido, o incluso la eliminación, de la política social e industrial tengan algo que ver en el declive europeo. Europa pasó del liberalismo integrado (*embedded liberalism*) e incluso del sistema de Bretton Woods a un liberalismo más *laissez faire* desde los años noventa hasta 2008, cuando se produjo la crisis financiera global. China, en cambio, siguió anclada a los principios de Bretton Woods con su política cambiaria relativamente fija, sus controles de capitales, su política industrial y su control macroeconómico keynesiano centrado en el pleno empleo y en que el sector financiero debe servir a la economía real y no al revés. Esto no quiere decir que Europa tenga que volver a la época de Bretton Woods ni adoptar el capitalismo de estado tecno-autoritario chino, pero sí debería llevar a reflexionar sobre la relación entre el estado y el mercado, el sector público y el privado, en nuestras sociedades.

Pensar que China, en los próximos años o incluso décadas —sobre todo si gestiona la crisis de la pandemia mejor que Occidente—, va a transformar su modelo socioeconómico para hacerlo más parecido más al nuestro, es ingenuo. Lo más probable es que consolide su potencial de crecimiento y que la rivalidad geoestratégica con EE. UU. continúe incluso con la llegada de Joe Biden a la Casa Blanca. Esta situación pondrá a la UE en un gran desafío. Tendrá que decidir entre alinearse claramente con Washington o seguir con su estrategia de intentar hacer el máximo negocio posible con Pekín siempre que eso no irrite a su socio americano. A nivel global también hay dos opciones. O bien se opta por un multilateralismo menos integrado, porque el modelo chino y el occidental son incompatibles para poder operar bajo las mismas reglas y, por lo tanto, lo que hay que conseguir es una convivencia (geo)económica multipolar más o menos pacífica, o bien se intentan acordar unas normas en la OMC que sean admisibles tanto para Washington como para Pekín. La UE estaría, teóricamente, en una posición de mediadora, con su modelo de economía social de mercado que incluye tanto elementos colectivistas como liberales, pero para ello tendría que proponer un nuevo *embedded liberalism*, es decir, un liberalismo social para el siglo XXI, y eso no está nada claro.

Pensar que China, en los próximos años o incluso décadas va a transformar su modelo socioeconómico para hacerlo más parecido más al nuestro, es ingenuo.

Referencias bibliográficas

Bagger, Thomas. «The World According to Germany: Reassessing 1989», *Atlantik Brücke*, 2019 (en línea) [Fecha de acceso: 10.11.20] <https://www.atlantik-bruecke.org/the-world-according-to-germany-reassessing-1989/>

Borrell, Josep. «La doctrina Sinatra», *Política Exterior*, 1 de septiembre, 2020 (en línea) [Fecha de acceso: 10.11.2020] <https://www.politicaexterior.com/producto/la-doctrina-sinatra/>

Brown, Kerry. «Why the West Needs to Stop its Moralising against China», *E-International Relations*, 10 de agosto, 2020 (en línea) [Fecha de acceso: 11.10.20] <https://www.e-ir.info/2020/08/10/why-the-west-needs-to-stop-its-moralising-against-china/>

Comisión Europea. *EU-China: A strategic outlook*, marzo, 2019 (en línea) [Fecha de acceso: 10.11.20] <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>

Comisión Europea. *Rethinking strategic autonomy in the digital age*, EPSC, julio, 2019 (en línea) [Fecha de acceso: 10.11.20] <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/889dd7b7-0cde-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-118064052>

ETNC. *Europe in the Face of US-China Rivalry*, Real Instituto Elcano, enero, 2020 (en línea) [Fecha de acceso: 10.11.20] http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/publication?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/publications/etnc-europe-in-the-face-of-us-china-rivalry

Financial Times, «From AI to facial recognition: how China is setting the rules in new tech», 7 de octubre, 2020 (en línea) [Fecha de acceso: 10.11.20] <https://www.ft.com/content/188d86df-6e82-47eba134-2e1e45c777b6>

Merics. «Made in China 2025: The making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries», 12 de agosto, 2016 (en línea) [Fecha de acceso: 10.11.20] <https://merics.org/en/report/made-china-2025>

Otero-Iglesias, Miguel. «The euro for China: too big to fail and too hard to rescue», Real Instituto Elcano, 13 de octubre, 2014 (en línea) [Fecha de acceso: 10.11.20] http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/asia-pacifico/ari45-2014-oteroiglesias-the-euro-for-china-too-big-to-fail-and-too-hard-to-rescue

Reuters, «China has replaced U.S. as locomotive of global economy», 5 de noviembre 2019 (en línea) [Fecha de acceso: 10.11.20] <https://www.reuters.com/article/us-economy-global-kemp-column-idUSKBN1XF211>

Marc Ibáñez Díaz

Yale University¹

Introducción

La relación transatlántica, en su arquitectura actual, emerge, al final de la Segunda Guerra Mundial, de la colaboración entre los países europeos y los Estados Unidos (EE. UU.) para crear un orden internacional liberal. El interés en defender y mantener este orden ha dado lugar a una estrecha alianza a nivel político, económico, militar y estratégico. Esta alianza se ha plasmado, a nivel gubernamental, en la cooperación y en acuerdos; a nivel empresarial, en la inversión y adquisición de empresas, y, a nivel social, en los valores e intereses compartidos entre ambos lados del Atlántico.

En el plano político, la relación no ha estado exenta de crisis cíclicas, como por ejemplo durante la guerra de Irak, aunque en los últimos setenta años hay múltiples ejemplos de diferente naturaleza. Tradicionalmente, los desacuerdos se han circunscrito a la rivalidad económica y a temas concretos. Además, esta relación se ha basado en un respeto mutuo sobre las diferencias. Sin embargo, la actual crisis transatlántica ha puesto en entredicho las bases de la relación; la llegada del presidente Trump ha cambiado el respeto por coacción o imposición. Este artículo defiende que la Presidencia de Biden apuntará a una mejoría en las formas de la relación, pero los problemas de fondo se mantendrán y la prioridad americana seguirá estando en China.

1. Una lenta erosión de largo recorrido

La reciente imposibilidad de concluir acuerdos, como el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés), es resultado de un largo desgaste y falta de voluntad política en la relación transatlántica. Con el final de la Guerra Fría, Europa dejó de ser la principal región de importancia geoestratégica para los EE. UU.

La última presidencia centrada en Europa fue la de George H. W. Bush, que gestionó el fin de la Guerra Fría y respondió al Acta Única Europea de 1987, proponiendo un acuerdo transatlántico de libre comercio.

1. Posgrado financiado por una beca de la fundación "La Caixa" (ID 100010434). El código de la beca es LCF/BQ/AA18/11680070.

La Presidencia de Biden apuntará a una mejoría en las formas de la relación, pero los problemas de fondo se mantendrán y la prioridad americana seguirá estando en China.

Aunque en 1995, Bill Clinton firmó la Nueva Agenda Transatlántica que debía culminar en un acuerdo de libre comercio, éste nunca llegó a materializarse al centrar el presidente sus esfuerzos en ratificar el acuerdo de libre comercio con México y Canadá.

El foco de los presidentes George W. Bush y Barack Obama estuvo en Asia, con la guerra contra el terrorismo en Oriente Medio, y el posterior giro hacia el Extremo Oriente de la política exterior estadounidense, respectivamente. El presidente Trump, con su errática política exterior ha ido más lejos, desbaratando la posición de liderazgo global estadounidense, cuya credibilidad se ha visto afectada hasta el punto de que se pone en entredicho que EE. UU. sea un actor responsable en la sociedad internacional. El presidente tampoco ha escondido su disgusto con la Unión Europea (UE) a quien señala como un competidor del gigante norteamericano.

Más recientemente la tensión se ha originado en seguridad y multilateralismo. Los estadounidenses consideran que los europeos se aprovechan de su protección militar sin invertir los recursos comprometidos en defensa. Los presidentes Bush y Obama ya reclamaban un incremento del gasto militar, mientras que Trump ha utilizado una retórica agresiva y ha llamado *morosos* a los países europeos.

El presidente Trump también ha sembrado dudas respecto si los EE. UU. cumplirán sus compromisos de seguridad con la OTAN. En este sentido, la retirada de 12.000 soldados de Alemania ha generado debate sobre si la Alianza Atlántica ha sido debilitada. Además, las fricciones transatlánticas han expuesto una diferencia de valores en política exterior, donde los EE. UU. rechazan acuerdos multilaterales para resolver problemas globales como ya han demostrado con la salida del acuerdo del clima de París o del acuerdo nuclear con Irán.

A nivel económico, aunque no se haya concluido un acuerdo de libre comercio transatlántico, las barreras comerciales son bajas, excepto en sectores altamente sensibles como los automóviles o la agricultura, origen del déficit comercial de los EE. UU. con la UE. A raíz de este déficit comercial los estadounidenses creen que la relación comercial no es equitativa, aunque salen ganando si se cuentan los servicios e ingresos primarios. Los principales contenciosos transatlánticos se han basado en productos agrícolas como la carne de vacuno hormonada, o los subsidios industriales a Boeing y Airbus.

Esta última disputa entre los gigantes aeronáuticos lleva abierta desde 2006 y no ha habido voluntad para resolverla. La Organización Mundial del Comercio ha resuelto que tanto los EE. UU. como la UE ofrecen subsidios no justificados, y ha autorizado a ambos a tomar represalias cruzadas con una subida arancelaria. Esta disputa ha resultado en un aumento de los aranceles transatlánticos.

El último intento de concluir un acuerdo de libre comercio transatlántico fue con el presidente Obama. El TTIP se empezó a negociar en 2013, y el entonces vicepresidente Biden, uno de sus principales valedores en EE.UU., lo definió como un acuerdo *extremadamente ambicioso*. La negociación aspiraba a reducir las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes y servicios y a la inversión transatlántica. Para ello

se requería mejorar el alineamiento regulatorio mediante acuerdos de reconocimiento mutuo que hubieran reducido los costes de homologación. Finalmente, el TTIP también se proponía colaborar en la reducción de comportamientos anticompetitivos.

Las barreras arancelarias que se proponía rebajar el TTIP son aquellas de sectores altamente sensibles. La UE no estaba dispuesta a aceptar una rebaja arancelaria sin contrapartidas estadounidenses en la apertura de los mercados de contratación pública o transporte de cabotaje. La falta de voluntad para poder llegar a estos acuerdos hizo que en cuatro años de negociación hubiera pocos avances.

Concluir acuerdos de reconocimiento mutuo era muy complicado, al tener cada bloque un espíritu regulatorio distinto. Aunque no se pudieron materializar los acuerdos, la negociación permitió establecer un diálogo entre las agencias regulatorias que puede contribuir a alinear la regulación a futuro, reduciendo las divergencias transatlánticas. Tampoco fue posible avanzar en los temas donde la intransigencia era máxima como son los organismos modificados genéticamente o los indicadores de procedencia.

El TTIP fracasó, en parte, debido a que negociaban dos actores económicos de igual poder, acostumbrados a imponer sus condiciones, que no se adaptaron a negociar con un igual. La estrategia de máxima presión americana fue contraproducente y mostró su incapacidad para entender las dinámicas de la UE. Para conseguir un acuerdo tan ambicioso se debe asumir la existencia de sectores sensibles para cada uno de los bloques en los que no se podrá alcanzar un acuerdo. Además, es necesario invertir capital político tanto en las negociaciones como en convencer a la opinión pública de la necesidad del acuerdo. El presidente Obama invirtió su capital político y priorizó el acuerdo comercial transpacífico en detrimento del TTIP.

Con el final de la Guerra Fría, Europa dejó de ser la principal región de importancia geoestratégica para los EE. UU.

2. Un cambio de estrategia económica agita el Atlántico

El presidente Trump ha dado visibilidad a estas tensiones latentes en la relación transatlántica, que con él, han llegado a su punto de máxima tirantez en décadas. Las diferencias se han mostrado principalmente a nivel económico. Aunque los flujos comerciales han seguido creciendo, la presidencia de Trump ha marcado un cambio hacia el proteccionismo y nacionalismo económico.

Su victoria electoral de 2016 capitalizó el descontento con una globalización acusada de causar desindustrialización y desempleo. Pero los eslóganes proteccionistas no son exclusivos de Donald Trump. Durante su campaña, el presidente electo, Joe Biden, también ha usado los eslóganes «Hecho en América» y «Compra americano». Las tendencias proteccionistas no desaparecerán de los EE. UU. con el fin de la Administración Trump.

Aun así, el propio presidente Trump ha demostrado también la voluntad de intentar reducir las tensiones transatlánticas. Al tomar posesión la Comisión Von der Leyen, el secretario de Estado Pompeo viajó a Europa

La guerra comercial iniciada unilateralmente por los EE. UU. contra China ha impactado a la UE.

con la intención de relanzar las relaciones transatlánticas. Finalmente, después de cuestionar dichas relaciones, la Administración Trump ha reconocido que los EE. UU. prefieren una Europa fuerte y unida.

La voluntad de rehacer los lazos nace del hecho de que la alianza transatlántica es la relación económica más estrecha que existe a nivel global. La UE y los EE. UU. son, respectivamente, sus principales socios comerciales. Esta relación no se basa exclusivamente en el comercio de bienes, incluye los servicios, la inversión y las filiales. Por ejemplo, las ventas de las filiales de empresas europeas y norteamericanas al otro lado del océano son dos veces y media superiores al comercio transatlántico. Estas filiales extranjeras forman parte del entramado de creación de valor de las grandes corporaciones al ser centros de recepción de inversión, generación de valor, investigación y desarrollo y repatriación de beneficios.

Esta interdependencia económica implica que la política exterior y comercial estadounidense impacta en los intereses de las empresas europeas. Así, la guerra comercial iniciada unilateralmente por los EE. UU. contra China ha impactado a la UE. Por un lado, las barreras comerciales más altas a las exportaciones chinas han provocado que China busque nuevos mercados, incrementando la competencia en los europeos. Por otro lado, las represalias chinas afectan a las filiales norteamericanas de corporaciones europeas. Por ejemplo, la subida de aranceles china ha representado para el fabricante de automóviles BMW un aumento en el precio de los utilitarios que exporta a China desde su fábrica en Carolina del Sur. Esto provoca que las multinacionales europeas pierdan competitividad.

Si bien los flujos comerciales transatlánticos han seguido creciendo, las tensiones no han ido a la baja. En 2019, el total de exportaciones e importaciones de la UE a EE. UU. se incrementó, según Eurostat, un 9% y un 11%, respectivamente, en comparación con 2018, el año que el presidente Trump inició una guerra comercial contra el acero y el aluminio. Esta guerra afectó directamente a las exportaciones europeas a EE. UU. de este sector, que bajaron un 25% en 2019 según UN Comtrade. Además, Europa respondió a la subida de aranceles al acero y aluminio con un incremento arancelario a productos icónicos americanos de estados «bisagra».²

Las repetidas amenazas del presidente Trump a aumentar los aranceles a los automóviles europeos no permiten dar por estabilizadas las guerras comerciales. Sin embargo, el posible incremento arancelario se ha podido posponer gracias a la estrategia del presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, de ofrecer al presidente estadounidense, en 2018, el inicio de negociaciones para un nuevo acuerdo comercial preferente. Dicho acuerdo es tan poco ambicioso que se le conoce como el *miniacuerdo*. Las partes siguen negociando el alcance de las negociaciones: por ejemplo, los americanos quieren incluir el sector agrícola, y los europeos, excluirlo. Así, las expectativas de que se concluya el acuerdo son bajas.

En esta misma línea, en agosto de 2020 se produjo un pequeño acuerdo sobre bogavantes. El acuerdo beneficia principalmente al estado de Maine, estado bisagra electoralmente importante para el presidente

2. *Swing States o Battleground States*, en inglés. Son aquellos estados en los que se decide la elección americana.

Trump. Esta es la primera reducción arancelaria mutua de los dos gigantes en más de 20 años, aunque afecta a menos del 0,02% del comercio transatlántico. Sin embargo, hay que entender este acuerdo como una muestra de buena voluntad europea para poder concluir la disputa entre Boeing y Airbus y no para negociar un acuerdo comercial.

3. Trump, un punto de inflexión

Los nuevos escollos en la relación vendrán de Europa con la posible activación de impuestos a las empresas digitales. Este es un sector clave para la economía estadounidense al que la UE quiere someter a tributación en el lugar donde las grandes corporaciones digitales generan el valor. En paralelo, la OCDE está negociando un nuevo acuerdo global sobre imposición multinacional. Cabe señalar que, aunque los EE. UU. hayan abandonado dicha mesa de negociación e intenten bloquear el resultado, esta sigue su curso. Actualmente, los EE. UU. han empezado un proceso de represalias contra marcas de lujo de los países europeos que quieren aplicar tasas digitales, que bien podría acabar afectando a empresas españolas como Balenciaga o Loewe. Tal vez el presidente Biden vuelva a la mesa de negociación en París, pero las diferencias de fondo persistirán.

Existen, además, otros escollos. En primer lugar, aparece la tasa de carbono de la UE que afectará directamente a las exportaciones norteamericanas. En segundo lugar, la propuesta del Parlamento Europeo de incluir la propiedad intelectual en el arsenal de represalias comerciales. Sin duda, la adopción y la aplicación de estas medidas contra empresas americanas incrementaría las tiranteces comerciales. Así que no podemos dar por evitada la escalada de tensión con los EE. UU., de modo que es posible que a partir de ahora coexistan elementos de cooperación y competencia en diferentes sectores económicos.

El principal legado de la Administración Trump será la concienciación norteamericana de la necesidad de cambiar la política exterior. El mundo al que se enfrentan los EE. UU. es multipolar y con poderes revisionistas que pretenden disputarle la hegemonía. En este sentido, en Washington existe el consenso de que China es un peligro para los Estados Unidos, pero falta un acuerdo sobre las políticas y estrategias a aplicar para hacerle frente. La Administración Trump ha intentado lidiar con China unilateralmente, sin embargo, esta estrategia no ha funcionado. A medio plazo, los EE. UU. requerirán aliados para contener al gigante asiático, entre ellos los europeos. Por eso, la relación transatlántica quedará supeditada a la política norteamericana y de la UE respecto a China.

Los embajadores europeos en los EE. UU., entrevistados por Carnegie Endowment, no consideran que la política norteamericana de proteccionismo, aislacionismo y reparto de cargas vaya a cambiar en las próximas décadas. Tampoco ven probable una mejoría de las relaciones transatlánticas con el presidente Biden. Si bien este es un defensor de la relación transatlántica y buen amigo de líderes europeos como Angela Merkel, la sociedad de la UE ha depositado en él unas expectativas que no se cumplirán. El presidente electo volverá a acuerdos multilaterales y buscará el apoyo de aliados para hacer un frente común contra China. Pero su prioridad será la política doméstica y mantendrá una línea continuista

Los nuevos escollos en la relación vendrán de Europa con la posible activación de impuestos a las empresas digitales.

Se ha reducido la confianza de la ciudadanía europea en los EE.UU.

en política comercial, con un mayor papel del proteccionismo. Esto hará complicado resolver las disputas comerciales entre la UE y los EE. UU.

Pero el futuro de la relación no está exclusivamente en manos americanas. Los europeos también tienen parte de la responsabilidad de dar forma a la relación. La Comisión Von der Leyen ha tenido más sintonía con la Administración Trump que la Comisión Juncker. La visión más pragmática y transaccional del excomisario Hogan permitió avanzar en algún asunto en disputa. Su reemplazo por el vicepresidente Dombrovskis abre una serie de incógnitas, aunque parece mantener la misma predisposición.

Sin embargo, la pandemia del coronavirus ha acelerado el cambio de percepción respecto los EE. UU. entre la población europea. Durante estos últimos meses, los ciudadanos han percibido a China como un mejor aliado que los Estados Unidos,³ reforzando una tendencia que había empezado con el abandono norteamericano del liderazgo global y su retorno al unilateralismo. Dicha actitud ha reducido la confianza de la ciudadanía europea en los EE. UU. dificultando que la relación transatlántica pueda recuperar sus niveles de colaboración anteriores. Sin apoyo popular será complicado conseguir la voluntad política para nuevos grandes acuerdos como el TTIP, aunque se podrá colaborar en asuntos regulatorios puntuales para establecer los estándares en productos futuros como las nuevas tecnologías o la inteligencia artificial.

Por parte de los gobiernos de la UE habrá mayor reticencia a colaborar con el Gobierno norteamericano sabiendo que en cualquier momento puede emerger un presidente que, como Trump, revierta todo el progreso conseguido. Francia y Alemania han mostrado su voluntad de mantener unas buenas relaciones con los EE. UU., al tiempo que se preparan para reducir su dependencia de ellos, asentado la tónica de los próximos años. Asimismo, el puente más fuerte entre la UE y los EE. UU., el Reino Unido, ha abandonado la Unión. En consecuencia, el Brexit complicará las relaciones de ahora en adelante, en particular si las tendencias más Gaullistas, que Londres contrarrestaba, toman el control de la política exterior de la UE.

Conclusión

El apetito para incrementar las relaciones económicas transatlánticas se pone de manifiesto con las recientes compras de las americanas Varian Medical Systems y Alkahest por Siemens Healthineers y la farmacéutica Grifols, respectivamente. La fortaleza de los lazos económicos entre la UE y los EE. UU. hará que a corto plazo ambos bloques se mantengan unidos por los intereses entrecruzados. Aun así, las relaciones transatlánticas están ahora en uno de sus peores momentos.

Con la presidencia de Trump han aflorado tensiones políticas latentes. A nivel bilateral, estas tensiones han conllevado un aumento de barreras arancelarias a raíz de la guerra comercial del acero y el aluminio y la disputa Boeing-Airbus. Además, dada la interconexión transatlántica las empresas europeas se ven afectadas por la política exterior americana hacia terceros países.

3. Encuesta realizada por el ECFR entre finales de abril y principios de mayo de 2020.

La prioridad de la UE es, sin duda, trabajar en reducir la tensión y volver a una situación de cooperación en vez de confrontación. Pero negociar una reducción más profunda de barreras comerciales no será posible sin invertir un capital político que ninguno de ambos socios quiere emplear. Sin haber podido resolver estos temas se hará más complicado poder solucionar los nuevos problemas que emergerán como la tributación digital, la tasa de carbono o las represalias sobre propiedad intelectual.

El Gobierno Biden puede tener mayor voluntad para resolver las disputas, pero las líneas rojas que puso la Administración Trump no cambiarán. La relación transatlántica parece estar destinada a encontrar nuevos baches en medio de un tablero geopolítico más incierto.

El puente más fuerte
entre la UE y los EE.
UU, el Reino Unido, ha
abandonado la Unión.

Referencias bibliográficas

Archick, Kristin *et al.* «Transatlantic Relations: U.S. Interests and Key Issues». *Congressional Research Service report R45745*. (Abril de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 17.09.2020] <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45745>

Brattberg, Erik y Whineray, David. «How Europe Views Transatlantic Relations Ahead of the 2020 U.S. Election». *Carnegie Endowment for International Peace*. (Febrero de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 17.09.2020] https://carnegieendowment.org/files/Brattberg_Whineray_2020_EU.pdf

Carey, Nick. «Tariffs on U.S.-made models will mean pricier BMWs in China». *Reuters*. (Julio de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 24.09.2020] <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-bmw/tariffs-on-u-s-made-models-to-force-bmw-price-hikes-in-china-idUSKBN-1JW1YV>

Dennison, Susi y Zerka, Pawel. «Together in trauma: Europeans and the world after covid-19». *ECFR Policy Brief*. (Junio de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 17.09.2020] https://www.ecfr.eu/publications/summary/together_in_trauma_europeans_and_the_world_after_covid_19

Fleming, Sam y Williams, Aime. «EU agrees to eliminate tariffs on US lobster». *Financial Times*. (Agosto de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 17.09.2020] <https://www.ft.com/content/813673d9-2034-453b-a702-4831146c61a5>

Gardner, Anthony Luzzatto. *Stars with Stripes: The Essential Partnership between the European Union and the United States*. Palgrave, 2020.

Hamilton, Daniel y Quinlan, Joseph. *The Transatlantic Economy 2020: Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe*. Foreign Policy Institute, Johns Hopkins University SAIS, 2020.

Hanke Vela, Jakob. «EU looks to target Big Tech in trade war with America». *Politico*. (Julio de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 24.09.2020] <https://www.politico.com/news/2020/07/19/europe-big-tech-trade-war-369745>

Herszenhorn, David M. «Trump administration wants to ‘reset’ relations with EU» *Politico Europe*. (Septiembre de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 24.09.2020] <https://www.politico.eu/article/trump-administration-wants-to-reset-relations-with-eu/>

Puglierin, Jana. «Touching the elephant: European views of the transatlantic relationship» *ECFR commentary*. (Septiembre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 24.10.2020] https://www.ecfr.eu/article/commentary_touching_the_elephant_european_views_of_the_transatlantic_relati

Russel Mead, Walter. *Special Providence: American foreign policy and how it changed the world*. Knopf, 2001.

Soros, Alex. «A Biden victory could reset transatlantic relations». *ECFR views from the council*. (Julio de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 24.09.2020] [ecfr.eu/article/commentary_a_biden_victory_could_reset_transatlantic_relations](https://www.ecfr.eu/article/commentary_a_biden_victory_could_reset_transatlantic_relations)

Whineray, David. «Trump Has Irrevocably Changed American Relations With Europe—and Biden Probably Can’t Fix It». *Carnegie Endowment for International Peace*. (Mayo de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 24.09.2020] <https://carnegieendowment.org/2020/05/06/trump-has-irrevocably-changed-american-relations-with-europe-and-biden-probably-can-t-fix-it-pub-81739>

Entrevista a alto cargo de la Comisión Europea de la Dirección de Comercio llevada a cabo en septiembre de 2020

LA REFORMA DE UNA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO EN CRISIS: ¿MISIÓN IMPOSIBLE?

Xavier Fernández Pons

Profesor titular de Derecho Internacional Público, Universitat de Barcelona

Introducción

La Organización Mundial del Comercio (OMC) contribuyó, desde su puesta en marcha en 1995, a la liberalización del comercio internacional a escala planetaria, que ha fomentado la globalización de la economía, la deslocalización de muchas empresas y la formación de cadenas globales de valor. Durante años, la OMC ha favorecido, junto con otros factores, el crecimiento económico, la expansión de las empresas transnacionales y el desarrollo de países emergentes, particularmente de China y otros países asiáticos, que se han industrializado rápidamente.

En su apogeo, la OMC ya fue objeto de críticas, como evidenciaron las sonadas protestas de diversos movimientos sociales contra la globalización neoliberal y sus asimétricos beneficiarios durante la Conferencia Ministerial celebrada en Seattle en 1999. Pero también hubo muchas voces en defensa de la OMC y la globalización, subrayando que la apertura de los mercados a nivel mundial ha permitido, en buena medida, sacar a centenares de millones de personas de la pobreza en países emergentes. Se defendió, asimismo, que un sistema multilateral del comercio basado en normas y garantizado por un avanzado mecanismo de solución de diferencias, presidido por el Órgano de Apelación de la OMC, aportaría más seguridad jurídica y previsibilidad a las relaciones económicas internacionales.

Sin embargo, esos tiempos de una OMC en auge han quedado atrás y actualmente está inmersa en una profunda crisis, pues sus normas no se han actualizado a las grandes y rápidas transformaciones que ha venido experimentando el contexto internacional.

La OMC se sigue basando, en gran medida, en los originarios acuerdos firmados en Marrakech en 1994, que se focalizaron, principalmente, en promover un libre comercio de mercancías y, en menor medida, de servicios, pues el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) se caracteriza por una gran flexibilidad.

Existen crecientes dificultades para alcanzar grandes consensos mundiales.

Ahora bien, los nuevos avances tecnológicos (como la creciente digitalización de muchos servicios), el ascenso de China (con su peculiar sistema político y económico) y de otros países emergentes, y la cada vez más imperiosa necesidad de conjugar mejor la liberalización de los intercambios (*free trade*) con un comercio internacional más justo y sostenible (*fair and sustainable trade*) requieren una reforma que modernice las normas de la OMC.

Sin embargo, ello no ha podido lograrse hasta la fecha por las grandes discrepancias entre economías avanzadas y emergentes. Así las cosas, el objeto de este breve escrito es reflexionar sobre las diversas manifestaciones y causas de la actual crisis de la OMC y evaluar, en dicho complejo marco, la factibilidad de su reforma.

1. La embarrancada Ronda de Doha

La crisis que actualmente padece la OMC tiene múltiples manifestaciones. Comenzó a evidenciarse con el estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Doha. Esta Ronda se inició en 2001 con una agenda inicialmente muy ambiciosa, que trataba de seguir impulsando una mayor liberalización del comercio internacional de mercancías y servicios e incorporar nuevas cuestiones al sistema multilateral, como la regulación de las inversiones extranjeras (tradicionalmente contempladas por tratados bilaterales), las prácticas empresariales restrictivas de la competencia, la transparencia en la contratación pública o la facilitación del comercio (eliminando o reduciendo trabas burocráticas a los intercambios transfronterizos).

Sin embargo, la Ronda de Doha, que teóricamente debería haber concluido en 2005, todavía no ha sido culminada y ha dado, hasta la fecha, escasos frutos. La causa más evidente de este atasco se encuentra en las crecientes dificultades para alcanzar grandes consensos mundiales. En la Ronda Uruguay (1986-1994), la regla del consenso funcionó notablemente bien, debido a la clara hegemonía que entonces tenían los Estados Unidos y el respaldo que, en muchos temas, le daban la Unión Europea (UE) y Japón, configurándose como la tríada decisiva en la formación de consensos y arrastrando a unos países en desarrollo entonces muy dependientes.

En cambio, en la Ronda de Doha se ha venido observando, por lo menos desde la Conferencia Ministerial celebrada en Cancún en 2003, el creciente protagonismo de ciertos países emergentes, como India o Brasil, que defienden sus prioridades en las negociaciones, muchas veces contrapuestas a las de los países avanzados. Asimismo, las sucesivas ampliaciones de la OMC han llevado a sumar un buen número de países, entre los que destacan China, que ingresó en 2001, y Rusia, que se adhirió en 2012. Ambas potencias hacen valer su renovado peso en el escenario internacional y no pueden dejar de condicionar la formación de consensos en la OMC.

2. Proliferación de acuerdos comerciales preferenciales

Otro síntoma de la crisis que atraviesa la OMC es la creciente proliferación, en estos últimos años, de acuerdos comerciales bilaterales y regionales. Aunque el sistema multilateral del comercio siempre ha coexistido con acuerdos comerciales preferenciales, el estancamiento

de la Ronda de Doha ha propiciado que destacados países hayan impulsado una ambiciosa agenda de negociaciones comerciales restringidas con aquellos países más afines o con intereses más conciliables. Suelen ser acuerdos muy extensos, que regulan múltiples cuestiones sobre comercio internacional de mercancías, servicios, propiedad intelectual, contratación pública, inversiones extranjeras, defensa de la competencia, desarrollo sostenible, comercio electrónico, etc.

La UE es un claro ejemplo de esta tendencia y suele designar a sus convenios más recientes con terceros países como «Acuerdos de Libre Comercio de Nueva Generación». Entre tales negociaciones de la UE cabe referirse a las realizadas con Corea del Sur, Colombia-Perú-Ecuador, Centroamérica, Canadá, Singapur, Japón, Vietnam y el Mercosur.

Los Estados Unidos, bajo la presidencia de Obama, también impulsaron el Trans-Pacific Partnership (TPP), con otros once países de la cuenca del Pacífico (y la significativa ausencia de China), y el Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), con la UE; pero Trump se apeó de ambas iniciativas. El resto de los países negociadores del TPP decidieron seguir adelante y adoptaron el Comprehensive and Progressive Agreement for TPP (CPTPP), que entró en vigor el 30 de diciembre de 2018 y cuenta, actualmente, con siete estados parte: Australia, Canadá, Japón, México, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam. Tal vez, tras la victoria de Biden, los Estados Unidos vuelvan a implicarse en dichas iniciativas.

China también ha impulsado las negociaciones de otros acuerdos, como las del Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) con países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y otros de la región Asia-Pacífico, donde trata de proyectar, especialmente, su creciente influencia (Kelsey, 2019).

La proliferación de estos acuerdos comerciales preferenciales, que adoptan modelos de regulación distintos en función de las respectivas concepciones de las principales potencias que los impulsan, puede ser positiva para establecer nuevas regulaciones de las relaciones económicas internacionales, pero, desde la perspectiva específica de la OMC, pueden acabar, en la práctica, restándole relevancia.

3. Crecientes tensiones comerciales y fricciones geopolíticas

En los últimos años, especialmente desde la crisis financiera y económica mundial desencadenada en 2008, se han incrementado las tensiones sobre aspectos fundamentales en la regulación multilateral del comercio. En particular, los Estados Unidos y la UE han ido observando cómo China estaría realizando ciertas prácticas que, aunque sea discutible si llegan a vulnerar la letra de las normas comerciales multilaterales, irían en contra de su «espíritu» (Steinberg, 2019). Se ha venido alegando, por ejemplo, que China estaría subvaluando el tipo de cambio de su moneda para obtener ventajas competitivas desleales; practicando *dumping* social y ecológico; manteniendo un modelo económico muy intervencionista; imponiendo restricciones al establecimiento de ciertos inversores extranjeros y exigiéndoles la transferencia forzada de tecnología.

Destacados países han impulsado una ambiciosa agenda de negociaciones comerciales restringidas con aquellos países más afines o con intereses más conciliables.

Las grandes potencias se disputan el liderazgo de la cuarta Revolución Industrial.

La UE, pese a seguir defendiendo las bases del sistema multilateral del comercio, subraya que dicha defensa no puede ser hoy naif. Según la UE, algunos países emergentes se han estado beneficiando mucho de la apertura de los mercados impulsada desde la OMC sin asumir, paralelamente, suficientes responsabilidades, siendo preciso nivelar mejor el campo de juego. Por ejemplo, la UE decidió en 2017 reformar su regulación de las medidas *antidumping*, previendo un nuevo régimen específico para países que tengan sus «mercados distorsionados», cuya compatibilidad con el vigente Acuerdo *Antidumping* de la OMC es muy cuestionada por China y otras economías emergentes (Huyghebaert, 2019).

Los Estados Unidos ya insistieron, durante la presidencia de Obama, en que China todavía no podía ser considerada como una economía de mercado propiamente dicha y que tenía que seguir haciendo profundas reformas en su sistema. En cualquier caso, ha sido con Trump cuando los Estados Unidos han elevado mucho el tono de las críticas, acusando explícitamente a China de estar abusando del sistema multilateral del comercio; han lamentado, sin ambages, las deficiencias del actual régimen de la OMC para impedirlo, y han iniciado, unilateralmente, agresivas guerras comerciales, violando las normas substantivas e institucionales multilaterales más básicas.

Los Estados Unidos y China anunciaron, el 15 de enero de 2020, que habían acordado una tregua en sus contiendas comerciales, mediante el llamado Phase One Trade Deal. Ahora bien, el contenido de dicha tregua (que incluye algunos compromisos contrarios a los principios más esenciales de la OMC) y la forma en que se ha gestado socaban la credibilidad de un sistema multilateral del comercio basado en unas normas objetivas, supeditando las transacciones comerciales a los variables equilibrios de poder entre las grandes potencias.

Y todo ello ha coincidido, además, con una progresiva escalada de las fricciones geopolíticas entre las grandes potencias, que se disputan el liderazgo de la cuarta Revolución Industrial (con el desarrollo de las redes 5G o de la inteligencia artificial) y cuyos intereses colisionan en diversas zonas del planeta, como Hong Kong, Taiwán, Irán, Ucrania, Bielorrusia o Venezuela, dificultando más, si cabe, la consecución de grandes consensos mundiales. No es extraño que algunos autores hablen ya del advenimiento de una nueva especie de guerra fría o de una tendencia a la fragmentación del mundo en grandes bloques (Zhao, 2019).

La reciente victoria de Biden podría favorecer una cierta distensión, pero éste ha subrayado que China es actualmente el gran rival sistémico de los Estados Unidos y que la «seguridad económica» estadounidense es también una cuestión de «seguridad nacional» (Biden, 2020).

4. El bloqueo en la designación de nuevos miembros del Órgano de Apelación

La disconformidad de Trump con el vigente régimen de la OMC ha llevado incluso a que los Estados Unidos hayan venido bloqueando la renovación de los miembros que integran su Órgano de Apelación. Desde el 11 de diciembre de 2019, éste cuenta, tan solo, con un único miembro y ya no puede encargarse de examinar nuevos recursos de apelación, para lo

que se requiere un mínimo de tres. Durante años ha sido habitual afirmar que el sistema de solución de diferencias de la OMC era su joya de la corona. Sin embargo, los Estados Unidos ya empezaron a criticar algunos aspectos de este mecanismo en 2002, presentando (junto con Chile) una propuesta tendente a flexibilizarlo, alegando que los grupos especiales y, particularmente, el Órgano de Apelación habrían venido incurriendo en un excesivo activismo judicial (doc. TN/DS/W/28, 23 de diciembre de 2002). En cualquier caso, únicamente Trump ha llegado al extremo de bloquear el funcionamiento del Órgano de Apelación y cabe esperar que la actitud de Biden en este punto sea más conciliadora.

Se está acentuando una tendencia de los estados a ciertas formas de proteccionismo.

5. Incidencia de la pandemia de COVID-19

La pandemia de COVID-19 no ha podido dejar de afectar a la OMC. Esta grave crisis sanitaria y económica ha evidenciado la fragilidad de ciertos suministros básicos dependientes de cadenas globales de valor. Se ha revigorizado la idea de asegurar un cierto nivel de autoabastecimiento de productos esenciales. La tendencia de los estados a ciertas formas de proteccionismo, que ya empezó a vislumbrarse a raíz de la crisis de 2008 y sus secuelas, se está acentuando, incentivándose la relocalización de empresas y el apoyo gubernamental a los campeones nacionales.

Desde la UE se sigue defendiendo la apertura del comercio internacional, pero se insiste ahora en impulsar una mayor «resiliencia» y «autonomía estratégica», para reducir la dependencia del exterior, fomentar la reindustrialización e impulsar empresas europeas de tecnología punta que puedan competir, efectivamente, con las grandes corporaciones estadounidenses y chinas (Conclusiones del Consejo Europeo, 1 y 2 de octubre de 2020).

La pandemia también ha agudizado la desconfianza entre destacados países, que se vienen lanzando reproches acerca de los orígenes, la gestión y la información de la misma. Por ejemplo, poco después de que autoridades australianas señalaran la necesidad de hacer una investigación independiente sobre los orígenes de la enfermedad en China, este país ha impuesto (¿casualmente?) una serie de restricciones comerciales a productos australianos (Palmer, 2020).

6. ¿Es factible, ahora, una reforma de la OMC?

En este complejo escenario mundial, es ya un lugar común afirmar que la OMC necesita una reforma, como han venido reiterando genéricamente las últimas reuniones del G-20. Ahora bien, las discrepancias que han estado lastrando la Ronda de Doha también se dan al tratar de precisar en qué concretos aspectos, substantivos e institucionales, habría que reformar la OMC y en qué sentido.

Desde la doctrina, Petersmann (2019) sostiene que las normas substantivas de la OMC tendrían que reformarse profundamente para que no estén al servicio de un capitalismo neoliberal insolidario ni de un capitalismo de estado en exceso intervencionista, sino que promuevan un modelo de capitalismo social, que trate de impulsar efectivamente la defensa de una libre y justa competencia a esca-

Las propuestas de China van, en muchos aspectos substantivos, en un sentido diametralmente opuesto a los indicados planteamientos de las economías avanzadas.

la mundial y tenga en cuenta como es debido aspectos sociales y ambientales, fomentando simultáneamente un *free, fair and sustainable trade*.

Entre las propuestas de reforma de la OMC formuladas por sus miembros, cabe destacar las planteadas desde la UE, que viene liderando, junto con Canadá, el llamado Grupo de Ottawa, integrado por varios países que tratan de identificar sus afinidades sobre las mejoras a introducir (Akande, 2018). La Comisión Europea presentó, en septiembre de 2018, un EU concept paper on WTO reform, señalando la necesidad de actualizar a fondo las normas de la OMC. Defiende, por ejemplo, que deberían incorporarse más previsiones sobre cuestiones sociales y ambientales. También señala la necesidad de reformar ciertos aspectos institucionales (por ejemplo, facilitando la celebración de acuerdos plurilaterales) y de modernizar la regulación multilateral para poder afrontar mejor la competencia desleal practicada por países con mercados distorsionados por una excesiva intervención de sus autoridades. En particular, la UE ha venido reclamando una reforma del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC), ampliando la lista de subvenciones industriales prohibidas.

En este último aspecto, los planteamientos de la UE han coincidido con los de Estados Unidos y Japón, con quienes presentó la declaración conjunta de 14 de enero de 2020 proponiendo revisar a fondo el SMC, con la mirada puesta, especialmente, en poner coto a las cuantiosas subvenciones industriales dadas por las autoridades chinas.

Estados Unidos también ha venido señalando la necesidad de otras reformas de calado, como las indicadas en la 2020 Trade Policy Agenda. Se alega, por ejemplo, que las listas de aranceles consolidados de cada miembro son hoy anacrónicas y deberían ser «reseteadas». También se considera que ciertas normas sobre trato especial y diferenciado para los países en desarrollo ya no tienen sentido en numerosas ocasiones.

Las propuestas de China van, en muchos aspectos substantivos, en un sentido diametralmente opuesto a los indicados planteamientos de las economías avanzadas (doc. WT/GC/W/773, 13 de mayo de 2019). China, cuyo modelo económico es oficialmente calificado como *economía socialista de mercado*, se muestra reacia a mayores limitaciones en materia de subvenciones industriales, y defiende, por el contrario, unas normas multilaterales que reinstauren y amplíen los supuestos de subvenciones no recurribles, impidan más efectivamente el recurso abusivo a medidas de defensa comercial y protejan a las empresas de propiedad pública de posibles discriminaciones. Tampoco parece dispuesta a hablar sobre *dumping* social o ecológico ni a que se cuestionen las vigentes previsiones sobre trato diferenciado y más favorable para países en desarrollo.

En las propuestas y actuales actitudes de los miembros de la OMC se observan marcados desencuentros entre economías avanzadas y emergentes sobre qué valores deberían inspirar, efectivamente, el sistema multilateral del comercio. Por ejemplo, algunos países emergentes suelen criticar las propuestas de la UE dirigidas a establecer una *carbon border tax* u otras penalizaciones a las importaciones de productos en función de su respectiva huella de carbono, que la UE considera necesarias para

promover un desarrollo sostenible. Así, Indonesia ha presentado una reclamación contra la UE por haber penalizado al biodiesel extraído del aceite de palma, cuyas plantaciones se han ido extendiendo por dicho país asiático (y otros países tropicales) a costa de deforestar bosques primarios, que eran importantes sumideros de carbono y reservas de biodiversidad (doc. WT/DS593/1, 16 de diciembre de 2019).

Conclusiones

La necesaria reforma de la OMC parece, hoy por hoy, una misión imposible o, cuanto menos, muy difícil, dadas las persistentes discrepancias entre economías avanzadas y emergentes sobre cuál debería ser su modelo regulatorio. Recuérdese que la creación de la OMC se fraguó en el contexto de un orden internacional unipolar, con los Estados Unidos (y la tríada, en su conjunto) marcando claramente la agenda internacional, muy distinto del actual mundo con fuertes tensiones y rivalidades multipolares.

Una vez Biden ocupe la Casa Blanca, cabe esperar cambios positivos en las formas y el fondo de la política exterior estadounidense (Nye, 2020). Ahora bien, muchos conflictos de fondo con China no se esfumarán. Cumple recordar que, entre las filas demócratas, también se vierten numerosas críticas hacia China (poniendo el acento, por ejemplo, en cuestiones ambientales o de derechos humanos) y muchos comparten el interés en contener la pujanza del gigante asiático y desacoplar más ambas economías. Biden quiere mejorar las relaciones con la UE y otros países afines para tratar de liderar nuevamente la agenda internacional, pero no será fácil convencer a China y a otras grandes economías emergentes sobre el tipo de reforma de la OMC al que aspiran las economías avanzadas.

Mientras no se logre la reforma de la OMC, su futuro se dibuja muy sombrío. Podría sobrevivir formalmente en Ginebra, pero teniendo cada vez una menor relevancia en la práctica, eclipsada por la multiplicación de acuerdos comerciales preferenciales, y superada, en otras ocasiones, por medidas unilaterales o soluciones pactadas al margen de sus principios.

El proceso de globalización económica, tan intenso durante décadas, tampoco revertirá por completo, pues las interdependencias son muchas. Pero es posible que se acentúe la tendencia a una cierta desglobalización o a unas relaciones económicas internacionales más regionalizadas o fragmentadas, en función de las respectivas áreas de influencia de las grandes potencias. En tal caso, podrían ganar protagonismo unas cadenas de valor menos globales y más regionales.

Referencias bibliográficas

Akande, Charles. «Ministers Brainstorm WTO Reform in Ottawa». *Geneva Watch*, vol. 18, n.º 26 (2018), p. 1-2.

Biden, Joseph R. «Why America Must Lead Again: Rescuing US Foreign Policy After Trump». *Foreign Affairs*, vol. 99 (2020), p. 64 y ss.

Podrían ganar protagonismo unas cadenas de valor menos globales y más regionales.

Huyghebaert, Kiliane. «Changing the Rules Mid-Game: The Compliance of the Amended EU Basic Anti-Dumping Regulation with WTO Law». *Journal of World Trade*, vol. 53, n.º 3 (2019), p. 417-432.

Kelsey, Jane. «The Trans-Pacific Partnership Agreement and the Regional Comprehensive Economic Partnership: A Battleground for Competing Hegemons?», en: Lillian Corbin y Mark Perry (eds.). *Free Trade Agreements: Hegemony or Harmony*. Singapore: Springer, 2019, p. 11-34.

Nye, Joseph Samuel. «Power and Interdependence with China». *The Washington Quarterly*, vol. 43, n.º 1 (2020), p. 7-21.

Palmer, James. «Why China Is Punishing Australia». *Foreign Policy* (13 de mayo de 2020), (en línea) [Fecha de acceso: 15.11.2020]

<https://foreignpolicy.com/2020/05/13/china-punishing-australia-coronavirus-pandemic-meat-imports-trade-diplomacy/>

Petersmann, Ernst-Ulrich. «How Should WTO Members React to their WTO Crises?». *World Trade Review*, vol. 18, n.º 3 (2019), p. 503-525.

Steinberg, Federico. «Depende: el futuro de la OMC», *Esglobal* (27 de noviembre de 2019), (en línea) [Fecha de acceso: 15.11.2020] <https://www.esglobal.org/depende-el-futuro-de-la-omc/>

Zhao, Minghao. «Is a New Cold War Inevitable? Chinese Perspectives on US–China Strategic Competition». *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 12, n.º 3 (2019), p. 371-394.

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].

El sistema de comercio global sufre una creciente inestabilidad derivada de los cambios en la geopolítica y geoeconomía mundiales. La asertividad de China, su rivalidad con los EE. UU., la reforma de la OMC o la autonomía estratégica de la UE son debates políticos con importantes implicaciones económicas. Las economías locales, y el Área Metropolitana de Barcelona no es una excepción, dependen de las cadenas globales de valor. El crecimiento económico y la internacionalización dependen de la estabilidad del sistema de comercio mundial, y la pandemia del coronavirus ha acelerado el impacto de estos cambios a largo plazo. Esta monografía identifica las oportunidades y los desafíos a los que se enfrenta la economía mundial y cómo pueden repercutir estos en la economía de Barcelona y su área metropolitana. Consta de dos partes, en la primera se analiza el impacto de las cadenas de valor globales y europeas desde una perspectiva local y, en la segunda, las principales fuentes de inestabilidad para el comercio internacional derivadas de los cambios geopolíticos y las consecuencias de la COVID-19.