

## Resumen

La Unión Europea se halla inmersa en una profunda redefinición de sus políticas económicas para dar respuesta tanto a los retos derivados de la nueva etapa de globalización que atraviesa la economía mundial desde la Gran Recesión como a las nuevas estrategias adoptadas por otras áreas económicas clave en este orden multipolar, como Estados Unidos o China, que desde hace años tratan de apuntalar sus capacidades internas al tiempo que reducen su dependencia exterior. En este artículo se analiza la evolución del protagonismo de la Unión Europea en la globalización comercial y se resumen los principales rasgos de la nueva política comercial de la Unión Europea a través, por un lado, de los acuerdos de nueva generación y, por otro, de los instrumentos para potenciar la autonomía estratégica abierta.

*Palabras clave:* Unión Europea, globalización, acuerdos comerciales de nueva generación, autonomía estratégica abierta.

## Abstract

The European Union is immersed in a profound redefinition of its economic policies to respond both to the challenges derived from the new stage of globalization since the Great Recession and to the new strategies adopted by other key economic areas in this multipolar order, such as the United States or China, which are trying to shore up their internal capacities while reducing their external dependence. This article analyses the evolution of the European Union leading role in trade globalization and summarizes the main features of the new European Union trade policy through, on the one hand, the new generation agreements and, on the other, the instruments to promote open strategic autonomy.

*Keywords:* European Union, globalization, new generation agreements, open strategic autonomy.

*JEL classification:* F02, F13, F50.

# EUROPA COMO BLOQUE COMERCIAL (\*)

Leticia BLÁZQUEZ

Carmen DÍAZ-MORA

Belén GONZÁLEZ-DÍAZ

*Universidad de Castilla-La Mancha*

## I. INTRODUCCIÓN

COMO todos los grandes actores económicos y comerciales internacionales, la Unión Europea (UE) se halla inmersa en una profunda redefinición de sus políticas económicas para dar respuesta a los retos derivados de la nueva etapa de globalización que atraviesa la economía mundial desde la Gran Recesión, así como a las nuevas estrategias adoptadas por otras áreas económicas clave en este orden multipolar, como Estados Unidos o China, que desde hace años tratan de apuntalar sus capacidades internas al tiempo que reducen su dependencia exterior. Estas políticas están poniendo permanentemente en entredicho el multilateralismo instaurado tras la Segunda Guerra Mundial, haciendo particularmente vulnerable a la UE, al ser un área con una elevada apertura comercial, una intensa participación en las redes globales de valor y una gran dependencia exterior de productos considerados estratégicos (Comisión Europea, 2022a). Estas fragilidades han emergido con especial ímpetu durante la pandemia del COVID-19 y la guerra de Ucrania, acelerando las tendencias geopolíticas existentes y cambiando el papel de algunos países en la escena internacional. Pero el escenario de fragmentación comercial y económica previo a estos acontecimientos ya estaba perfilando un cambio de rumbo y de es-

trategia en el orden económico mundial.

En este contexto, la política comercial de la UE es una herramienta central para alcanzar el eje vertebrador de todas las políticas comunitarias con una dimensión exterior: la autonomía estratégica abierta. Este concepto se refiere a los medios y herramientas con los que cuenta la UE para reducir sus dependencias externas en ámbitos considerados estratégicos y que podrían comprometer la autonomía de la región, sin renunciar por ello a seguir cooperando con sus socios en un marco multilateral. Este objetivo dicotómico de seguir aprovechando los beneficios y las oportunidades de la economía global al tiempo que se defienden con firmeza los intereses y valores de la Unión, se protege la economía de las prácticas comerciales desleales y se garantiza la igualdad de condiciones para operar en la economía de mercado es un reto enorme para la UE, que debe abarcar múltiples políticas y áreas, tener a la vez una dimensión interna y externa y enfrentar complejos dilemas en su diseño y aplicación (Consejo de la UE, 2021).

El trabajo se organiza del siguiente modo. Tras esta introducción, la sección dos analiza el protagonismo de la UE en la globalización comercial y su evolución, desglosada según se trate de bienes y de servicios y

según su dimensión intra o extracomunitaria. La sección tres aborda los principales rasgos de la nueva política comercial de la UE a través, por un lado, de los acuerdos de nueva generación y, por otro, de los instrumentos para potenciar la autonomía estratégica abierta. Las consideraciones finales se recogen en la sección cuatro.

## II. EL PROTAGONISMO DE LA UE EN LA GLOBALIZACIÓN COMERCIAL

El protagonismo de la UE-27 en el comercio internacional sigue siendo incuestionable en el siglo XXI. En el comercio de mercancías, su cuota en el valor del comercio mundial alcanza el 29 por 100 en 2022. Esta cifra la sitúa en el segundo puesto del *ranking* de principales actores, tras haber sido desbancada del primer puesto por China en 2015, quien ha duplicado su peso desde 2005 acaparando ya el 34 por 100 de los intercambios mundiales de bienes. Este 29 por 100 de cuota de la UE en 2022 supone 7 puntos porcentuales menos que en 2005. El retroceso puede considerarse moderado, similar al de Estados Unidos y muy inferior al experimentado por otras economías avanzadas como Reino Unido, Canadá o Japón (Díaz-Mora, Gil-Pareja y Llorca, 2023).

En lo que se refiere al comercio de servicios (1), la tendencia ha sido inversa a la de bienes: la cuota de la UE-27 es del 47,2 por 100 en 2022, liderando el *ranking* mundial entre 2005 y 2022, e incrementando su peso en 7 puntos porcentuales a lo largo del período. Este registro le coloca a una amplia distancia de Estados Unidos quien, con una

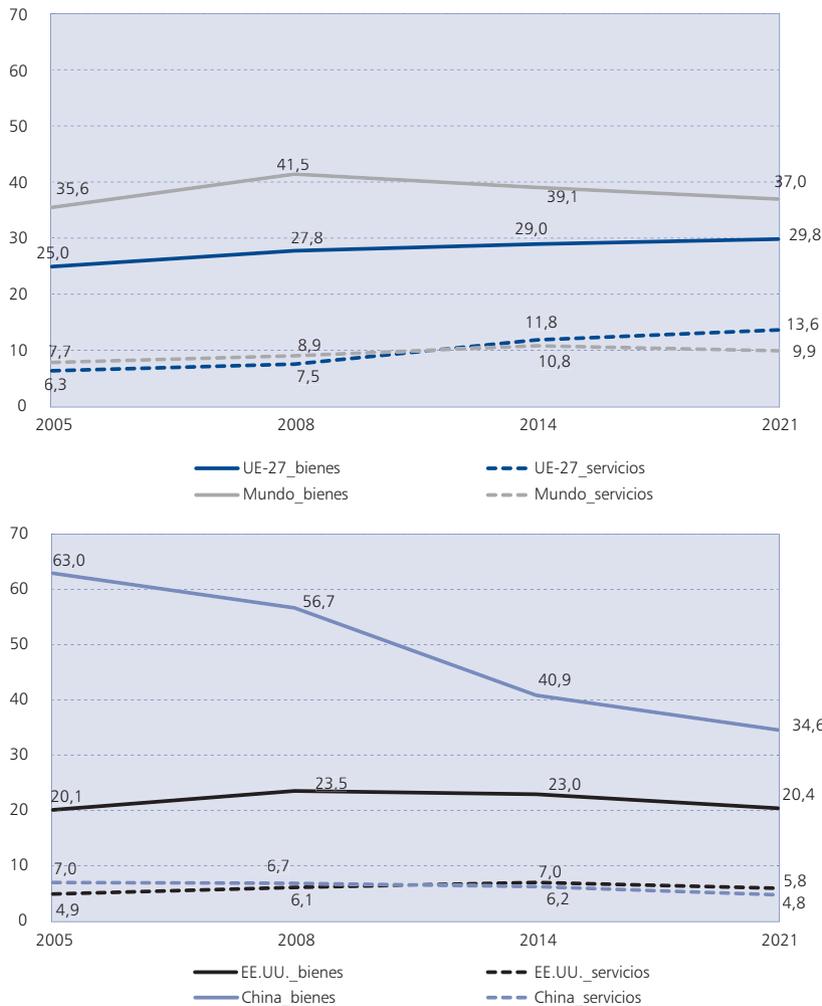
cuota del 27,3 por 100, conserva el segundo puesto a pesar de su notable pérdida de peso en lo que va de siglo. El aumento del protagonismo en servicios de la UE es especialmente meritorio en un contexto de marcado avance de economías emergentes como China (que ha duplicado su peso desde 2005 y se sitúa en tercer lugar con el 17 por 100 del total) e India (que avanza casi 5 puntos y escala hasta el quinto puesto con el 9 por 100), incluso Reino Unido (que aumenta 3 puntos y conserva el cuarto puesto con el 13,4 por 100). Viejos y nuevos actores, por tanto, comparten protagonismo con la UE en el actual escenario del comercio internacional.

Las trayectorias anteriores de las cuotas de bienes y servicios se enmarcan en el contexto de una nueva etapa en la era de globalización. La anterior, conocida como la era de la hiperglobalización, que había comenzado en los años ochenta estimulada por una mayor liberalización comercial, concluye con la Gran Recesión, en 2008, cuando el peso del comercio sobre la producción alcanzó su máximo. En esta nueva etapa existe un debate sobre si nos encontramos o no ante un retroceso de la globalización o, al menos, ante una ralentización de su avance. La discusión surge porque se están observando tendencias contrapuestas en los flujos comerciales. Por un lado, la ratio comercio de bienes sobre PIB no se ha reducido desde 2008 en todas las áreas económicas. Por ejemplo, no lo ha hecho en el agregado de la UE al no haberse reducido en muchos de sus Estados miembros. Por otro lado, la ratio comercio de servicios sobre el PIB ha seguido creciendo de forma generalizada (Baldwin, 2022a; 2022b).

El gráfico 1 describe estas tendencias para el agregado mundial y las tres áreas líderes del comercio mundial. Como puede observarse, la apertura comercial del conjunto de la economía mundial está retrocediendo desde 2008 en bienes y se ha frenado en servicios en los años más recientes. La UE muestra una evolución diferenciada tanto del agregado mundial como de Estados Unidos y China. La Unión continúa, tras la Gran Recesión, con un incremento en su apertura comercial, muy moderado en el caso de los bienes y mucho más acentuado en el caso de los servicios, para los que, en 2021, casi duplica el valor del comercio sobre el PIB que tenía el año previo a la Gran Recesión. Por su parte, la economía estadounidense sí parece haber tocado techo en 2008 en lo que se refiere a la apertura comercial en bienes, experimentando un retroceso desde entonces; retroceso al que se suman los servicios desde 2014. Finalmente, China está retrocediendo en su integración en la economía mundial, drásticamente en lo que se refiere al comercio de bienes, donde había alcanzado cotas muy elevadas, y de un modo mucho más suave en el comercio de servicios. Estos patrones parecen indicar que no puede hablarse de un fenómeno amplio y generalizado de desglobalización, sino que este parece circunscribirse a la economía china y responde a un cambio en su modelo de crecimiento. Lo que sí parece estar ocurriendo en la mayoría de los principales actores de la economía mundial es un freno a la globalización comercial en bienes, cuya apertura ha retrocedido o se ha estancado desde la crisis financiera, lo que no está sucediendo en el caso de los servicios.

### GRÁFICO 1 APERTURA COMERCIAL EN BIENES Y SERVICIOS DE LAS TRES ECONOMÍAS LÍDERES EN EL COMERCIO MUNDIAL

Exportaciones más importaciones sobre el PIB, en porcentaje



Fuentes: Elaboración propia con datos de Eurostat, OMC y FMI.

Por tanto, en lo que se refiere a la UE, la apertura externa en servicios continúa con su tendencia alcista, propiciando un avance en la globalización por esta vía. Además, se prevé que el comercio de servicios siga creciendo como consecuencia de la reducción de las barreras a sus intercambios transfronterizos; intercambios que se están intensificando gracias a las tecnologías digitales.

Los flujos comerciales de la UE descritos anteriormente se articulan a través de una red comercial que, aunque abarca un gran número de países, tiene sus conexiones más intensas altamente concentradas en unos pocos socios, tanto desde el punto de vista del origen de sus flujos como de sus destinos: seis países suman más de la mitad del valor de los intercambios de bienes y casi dos tercios del valor de los intercambios de

servicios (cuadro n.º 1). Entre los principales socios comerciales de la UE, cuatro países son coincidentes en bienes y servicios: Estados Unidos, Reino Unido, China y Suiza. El más destacado es el país norteamericano: encabeza el *ranking* de los destinos de los bienes y de los servicios de la UE y del origen de las importaciones de servicios, y ocupa el segundo puesto en origen de bienes. Por su parte, Reino Unido es el segundo destino de las ventas europeas tanto de bienes como de servicios; también es el segundo proveedor de servicios y es el cuarto en proveedor de bienes. China lidera la provisión de bienes a la UE, y ocupa el tercer puesto como destino. En servicios ocupa posiciones levemente más retrasadas que en bienes, situándose en el cuarto puesto tanto como mercado de destino como de origen. Lo contrario ocurre en el caso de Suiza (tercero en servicios, tanto como cliente como proveedor, y quinto y sexto como cliente y proveedor de bienes, respectivamente). Además de estos países, en los intercambios de bienes, dos economías euroasiáticas, Rusia y Turquía, destacan entre los principales socios comerciales de la UE, mientras que en los de servicios, son Japón y Singapur los que se incorporan a la lista de principales destinos, y Singapur e India a la lista de proveedores. Llama la atención que, de estos diez principales socios en el comercio de bienes y de servicios, la UE tiene acuerdos solo con la mitad de ellos: Reino Unido, Suiza, Turquía, Japón y Singapur; unos acuerdos que, como se verá en el siguiente epígrafe, pueden considerarse acuerdos profundos o de nueva generación. Sin embargo, seguimos sin acuerdos comerciales amplios con otros dos de nuestros principales socios comerciales: China y Estados Unidos.

CUADRO N.º 1

## PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES DE LA UE-27 EN 2021

Porcentaje sobre comercio extra-UE

EXPORTACIONES				IMPORTACIONES			
MERCANCIAS		SERVICIOS		MERCANCIAS		SERVICIOS	
Estados Unidos	18,3	Estados Unidos	22,3	China	17	Estados Unidos	34,5
Reino Unido	13,0	Reino Unido	19,2	Estados Unidos	11	Reino Unido	18,5
China	10,3	Suiza	10,8	Rusia	7,7	Suiza	6,8
Suiza	7,2	China	5,5	Reino Unido	6,9	China	4,1
Rusia	4,1	Japón	2,9	Suiza	5,8	Singapur	3,4
Turquía	3,4	Singapur	2,4	Turquía	3,7	India	2,2

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

Uno de los factores determinantes del proceso de hiperglobalización acontecido en el período previo a la Gran Recesión fue la expansión de las cadenas globales de valor (CGV) asociada a la fragmentación internacional de la producción de las manufacturas. Del mismo modo, en la etapa actual, uno de los elementos causantes del freno a la globalización está siendo la desaceleración de estas CGV. Son varias las causas que contribuyen a explicar este freno (Antràs, 2021; Gandoy y Díaz-Mora, 2020): el propio proceso de maduración, e incluso agotamiento, de las estrategias de fragmentación internacional de la producción; cambios en factores que habían impulsado su crecimiento (menor diferencias en costes laborales entre países avanzados y en desarrollo; menor presión sobre la competitividad-precio por alteración del modelo de crecimiento de China; impacto de la llamada cuarta revolución industrial); y cambios en el contexto económico y geopolítico (aumento de tendencias proteccionistas, impacto de la pandemia por el COVID-19 y del conflicto en Ucrania).

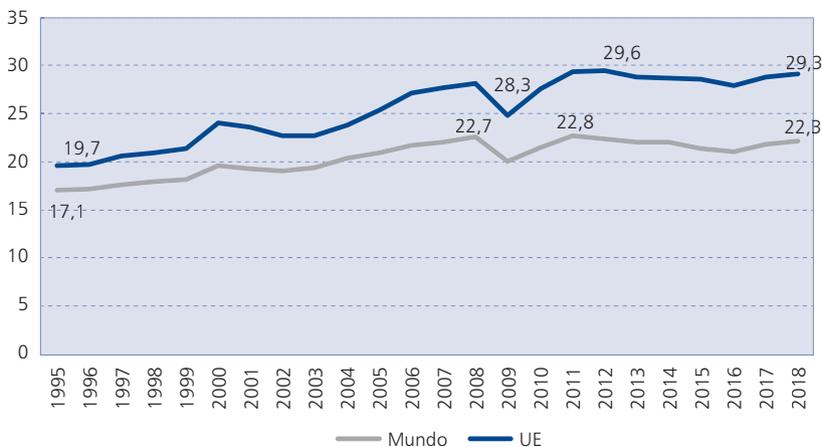
Para ilustrar la evolución del comercio asociado a las CGV, optamos para su medición, en primer lugar, por uno de los indicadores más utilizados en la literatura: el porcentaje de valor añadido foráneo contenido en las exportaciones de un país o área económica, calculado con datos de la base de datos *Trade in Value Added (TiVA)* de la OCDE. Para obtener el dato de la UE-27,

se ha sumado el valor añadido foráneo (tanto intra como extra-UE) que incorpora cada uno de los 27 Estados miembros en sus exportaciones y se ha dividido entre el agregado de las exportaciones comunitarias. Observamos en el gráfico 2 cómo el contenido foráneo medio de las exportaciones de los países de la UE se mantiene en niveles en torno al 29 por 100 desde 2001, tras haberse

GRÁFICO 2

## CONTENIDO FORÁNEO DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES Y DE LA UE-27

Porcentaje sobre exportaciones brutas, 1995-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de TiVA - edición 2021, OCDE.

recuperado de su caída de 2008 e incluso haberse impulsado aún más en 2011. El comportamiento para la media mundial no es muy diferente. Por tanto, atendiendo a este indicador, se aprecia un estancamiento de la participación en CGV tanto a nivel mundial como para la UE.

De forma similar al análisis de la apertura externa, podemos diferenciar dentro de ese valor añadido foráneo cuánto procede de bienes y cuánto de servicios, encontrando que se reparte casi por igual entre ambos: en el caso de la UE, en 2018, 16 puntos porcentuales serían servicios y 13 serían bienes; en la media mundial, 12 puntos corresponderían a servicios y 11 a bienes. Pero lo más interesante es ver la evolución de uno y otro componente sectorial (gráfico 3). Hasta 2008, el dinamismo de ambos había ido de la mano, si bien había sido algo más intenso en servicios que en bienes. Tras una caída y una recuperación mucho más acusada en el contenido foráneo en bienes que en el de servicios durante la Gran Recesión, de 2012 a 2016 las evoluciones de ambos se separan, con una caída de los bienes y un crecimiento de los servicios. El resultado es que, en 2016, el porcentaje de valor añadido de bienes de otros países contenido en las exportaciones europeas había retrocedido y era un 16 por 100 inferior al de 2008. En cambio, el porcentaje de servicios era casi un 14 por 100 superior. En los dos últimos años para los que disponemos de este indicador, 2017 y 2018, estas tendencias se rompen, estancándose el contenido en servicios foráneos y aumentando el de bienes, si bien este último sigue estando muy por debajo de los niveles máximos alcanzados en el período (en 2011 y 2012).

Estos datos reflejan que el estancamiento de la participación europea en CGV es resultado de dos tendencias recientes contrapuestas: un retroceso en lo que se refiere a bienes, pero un impulso a la inserción en CGV por la vía de los servicios. Este aumento en la dependencia de servicios foráneos se enmarca en una creciente incorporación de servicios en la producción manufacturera (servicificación) que está contribuyendo a impulsar su competitividad (Díaz-Mora, Gandoy y González-Díaz, 2018; Blázquez, Díaz-Mora y González-Díaz, 2020).

En este proceso de servicificación de las manufacturas están teniendo un comportamiento particularmente dinámico los servicios digitales. La explicación reside en que las tecnologías digitales facilitan que las personas ubicadas en un país ofrezcan servicios que antes requerían una interacción cara a cara con personas en otro país (telemigración), abriéndose una nueva vía o canal para la globalización comercial (Baldwin, 2019). Un análisis de la evolución del contenido en servicios foráneos de las exportaciones pone de manifiesto que los servicios digitales

(particularmente los servicios de programación, consultoría y otras actividades de telecomunicaciones y los servicios de información) están creciendo de forma muy notable. En concreto, su peso en las exportaciones de la UE, aunque aún bajo (0,8 por 100 del valor de las exportaciones brutas), se ha cuadruplicado desde 1995 (se dobló hasta la Gran Recesión y ha vuelto a hacerlo desde entonces). Mientras en el período previo a la crisis financiera el dinamismo del contenido en servicios digitales foráneos fue mayor en la UE que en la media mundial, en el período posterior ha sido similar en ambas áreas. De aquí podemos inferir que los países que integran la UE están impulsando su participación en CGV por medio de una creciente dependencia de servicios digitales foráneos. Esta conclusión está en línea con trabajos previos que están cuestionando el declive de la globalización y sugiriendo que está más bien alterándose su naturaleza al volverse más inmaterial, menos física y más digital (Van der Marel, 2020a; 2020b), siendo ello muy claro en el caso de la UE (Blázquez, Díaz-Mora y González-Díaz, 2023).

GRÁFICO 3  
CONTENIDO FORÁNEO DE LAS EXPORTACIONES DE LA UE-27  
POR SECTOR DE ORIGEN  
Números índices 2008=100

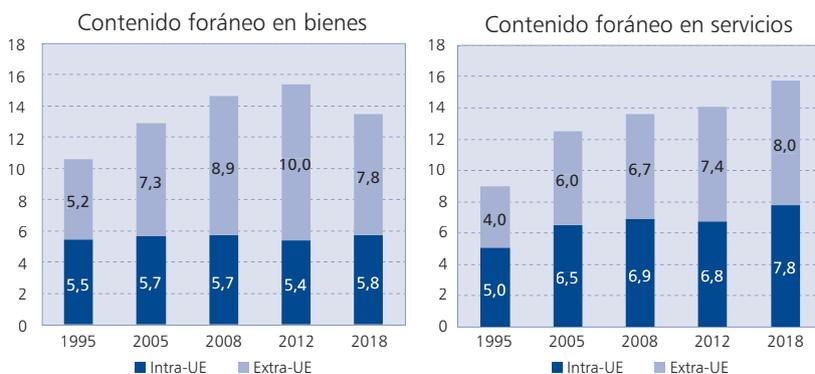


Fuente: Elaboración propia a partir de TiVA - edición 2021, OCDE.

Cuando desglosamos la procedencia del contenido foráneo incorporado en las exportaciones entre extrarregional e intrarregional (gráfico 4), observamos que, cuando hablamos de *inputs* de bienes, el componente extrarregional ha sido el predominante a lo largo de todo el siglo XXI y el más dinámico, lo que demuestra que la UE ha ido involucrándose paulatinamente en redes de producción más globales, mientras que las regionales se han mantenido prácticamente inalteradas. Aun así, su importancia es relativa: el contenido extracomunitario está por debajo del 8 por 100 en el último año para el que se dispone de esta información. Por países, su origen geográfico es muy diverso, estando a la cabeza como países proveedores China (el país que más ha aumentado su participación), Rusia, Estados Unidos, Reino Unido y Noruega. Solo más recientemente se observa un retroceso del componente global, explicado por la pérdida de peso de los *inputs* procedentes de Rusia, Reino Unido y Noruega. En el caso del contenido foráneo en servicios, ambos componentes (intra y extra-UE) han estado más equilibrados desde comienzos de siglo, experimentado los dos un ascenso que no se ha interrumpido en todo el período y que ha sido ligeramente de mayor intensidad en el caso de los *inputs* de servicios extrarregionales que, de manera similar a los bienes, suponen el 8 por 100 de las exportaciones de la UE. En este sentido, puede afirmarse que la participación de la UE en las CGV por la vía de los servicios no se ha frenado y que se trata de redes de producción tanto regionales como extrarregionales. Entre los países proveedores extra-UE de *inputs* de servicios destacan, en el último año,

GRÁFICO 4  
CONTENIDO FORÁNEO DE LAS EXPORTACIONES DE LA UE-27,  
POR SECTOR Y ÁREA GEOGRÁFICA DE ORIGEN

Porcentaje sobre las exportaciones brutas



Fuente: Elaboración propia a partir de TIVA - edición 2021, OCDE.

Estados Unidos y Reino Unido y, a una distancia considerable, China y Rusia. Estas cuatro economías han mostrado un marcado incremento de sus provisiones a la UE en el período considerado, solo interrumpido en los últimos años en las economías británica (que se estanca) y rusa (que retrocede claramente). En los servicios digitales, que como se ha comentado son los más dinámicos en los últimos años, la participación extra e intracomunitaria está prácticamente equilibrada al 50 por 100.

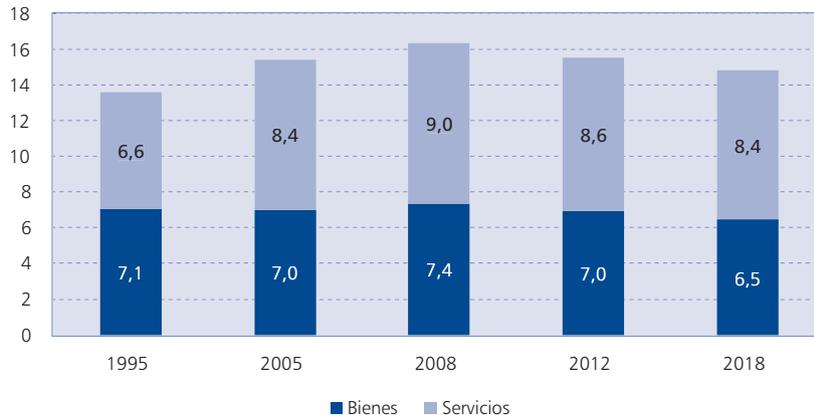
Un segundo indicador que puede utilizarse para medir la participación de la UE en las CGV es la incorporación de valor añadido comunitario en las exportaciones de terceros países medido como porcentaje de las exportaciones de la UE (lo que se denomina participación *forward* o hacia delante). Este indicador se ha comportado de forma más estable que la participación hacia atrás (*backward*), impulsándose únicamente por la vía de los *inputs* de servicios y solo hasta la Gran Recesión (gráfico 5).

Desde entonces, ambas vías sectoriales de integración hacia delante de la UE en las CGV han ido frenándose. Entre los países destinatarios de *inputs* europeos, tanto de bienes como de servicios, destacan China, Estados Unidos, Reino Unido y Suiza. De nuevo, los servicios digitales han destacado como los más activos, habiendo experimentado un crecimiento ininterrumpido a lo largo de todo el período, lo que les ha permitido triplicar su peso como fuente de valor añadido incorporado en las exportaciones de terceros países. Por tanto, esa nueva forma de participación más vinculada a los servicios digitales también se aprecia en la UE cuando se mide la integración *forward* en las CGV.

Tras este análisis, parece indiscutible la relevancia de la UE en el comercio mundial, tanto en el de bienes como, sobre todo, en el ámbito de los servicios. Esta relevancia la vemos no solo en la entidad de su comercio, sino también en su intensa participación en CGV y su creciente papel en las cadenas que implican

GRÁFICO 5  
**CONTENIDO DE VALOR AÑADIDO DE LA UE-27 EN LAS EXPORTACIONES DE TERCEROS PAÍSES**

Porcentaje sobre las exportaciones brutas de la UE-27



Fuente: Elaboración propia a partir de TiVA - edición 2021, OCDE.

servicios digitales. Pero también emergen de esta exploración algunos factores de preocupación que hacen a la UE un actor especialmente vulnerable en el contexto actual. Por un lado, su elevada apertura comercial, al menos respecto a otras economías avanzadas como Estados Unidos o Japón, la expone en mayor medida a los vaivenes geopolíticos tan frecuentes en los últimos tiempos y a las políticas proteccionistas de sus principales socios. Por otro lado, la reducida diversificación de sus bases exportadora e importadora, tanto en bienes como en servicios, con una elevada concentración del comercio de la UE en unos pocos países, que además son los mismos en los que está concentrada su dependencia extrarregional en las cadenas globales de valor, limitan la autonomía estratégica de la Unión y la resiliencia de sus redes globales. Estas debilidades, junto con los nuevos objetivos industriales y de sostenibilidad de la Unión, hacen imprescindible el diseño de una política comercial dis-

tinta a la tradicional, que recoja las complejidades de la realidad económica global actual.

### III. LA NUEVA POLÍTICA COMERCIAL DE LA UE: ACUERDOS DE NUEVA GENERACIÓN Y AUTONOMÍA ESTRATÉGICA ABIERTA

En 2021, la Comisión Europea, órgano supranacional de la UE responsable de diseñar y ejecutar la política comercial del bloque, ofreció una orientación a medio plazo dirigida a actualizar las grandes líneas de la política comercial de la UE. En ella, a la vez que se reafirma el compromiso con el multilateralismo y con un marco estable de reglas para el comercio internacional, se hace explícito el objetivo de hacer más sostenibles y resilientes las cadenas de valor europeas. Estas nuevas líneas se definen en torno a tres grandes objetivos. En primer lugar, apoyar la recuperación y la transformación de la economía de la UE en consonancia con

sus objetivos medioambientales y digitales. En segundo lugar, la elaboración de normas mundiales para una globalización más sostenible y justa. Y, en tercer lugar, aumentar la capacidad de la UE para perseguir sus intereses y hacer valer sus derechos, incluso de forma autónoma cuando sea necesario. Para alcanzar los tres objetivos mencionados, la Comisión se centrará en seis ámbitos: 1) reformar la Organización Mundial del Comercio (OMC); 2) apoyar la transición ecológica y promover cadenas de valor responsables y sostenibles; 3) apoyar la transición digital y el comercio de servicios; 4) reforzar el impacto regulador de la UE; 5) reforzar las asociaciones de la UE con los países vecinos y con África; y 6) reforzar la atención de la UE en la aplicación y el cumplimiento de los acuerdos comerciales, y garantizar la igualdad de condiciones (Comisión Europea, 2021a).

A continuación, se analizan los principales instrumentos que la UE está poniendo en marcha o diseñando para la consecución de estos objetivos. Por un lado, se explicarán los acuerdos de nueva generación que la UE ha firmado con otros países y bloques comerciales en los últimos años y que constituyen una herramienta novedosa y complementaria a su tradicional política comercial. Por otro, se expondrán algunos de los principales instrumentos de política comercial que se están diseñando en el seno de la UE para potenciar la autonomía estratégica abierta de la región.

#### 1. Los acuerdos de nueva generación

Desde las negociaciones de la Ronda de Uruguay (1986-1993), desarrolladas en el marco del

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y que impulsaron el dinamismo del comercio internacional, la UE siempre ha jugado un papel muy proactivo en el establecimiento de acuerdos comerciales. Sin embargo, tras el fracaso de la Ronda de Doha iniciada en 2001, los avances hacia la integración multilateral en el marco de la OMC se han frenado considerablemente. A ello han contribuido sucesivos frentes que han causado tensiones políticas y geoeconómicas, como la crisis financiera de 2008, los continuos enfrentamientos comerciales entre Estados Unidos y China, las crisis más recientes derivadas de la pandemia del COVID-19 en el año 2020 y la guerra de Ucrania que comenzó en 2022. Estos acontecimientos no han hecho sino favorecer la puesta en marcha de negociaciones comerciales alternativas que obstaculizan la gobernanza multilateral y la cooperación internacional. Potencias económicas como Estados Unidos y China han apostado intensamente en los últimos años por la negociación de acuerdos regionales o bilaterales en sus áreas de influencia. Mientras tanto, la Comisión Europea ha sido muy cuestionada respecto a su poder de adaptación a estas nuevas tendencias en las negociaciones internacionales, provocando cierto retraso en la firma de acuerdos comerciales en relación con sus principales competidores. Por esta razón, la UE ha tenido que reaccionar recientemente con nuevas propuestas de relaciones comerciales más intensas con actores clave en Asia, América y otros continentes. En ningún caso parece haberse abandonado la vía multilateral, pero, ante las dificultades, las vías bilateral y regional se han desarrollado

en el bloque comunitario como mecanismos complementarios a su tradicional política comercial. El objetivo de estas nuevas formas de integración y el giro de política comercial europea reside en que no solo contribuyan a mantener o potenciar la posición de la UE como actor global, sino que sirvan también de puente para futuros desarrollos en la vía multilateral ante un cambio de escenario en el orden mundial.

En este nuevo marco internacional, la UE ha apostado por dar un nuevo impulso al comercio exterior con la puesta en marcha de nuevas tipologías de acuerdos de libre comercio, concretamente los acuerdos de nueva generación, que se han convertido en una herramienta clave para impulsar la agenda comercial del bloque comunitario (Segura, 2015). Los acuerdos de nueva generación son acuerdos bilaterales y regionales de mayor ambición y alcance que los tradicionales (acuerdos de primera generación) y que se extienden más allá de la reducción o eliminación de las barreras arancelarias convencionales, incluyendo temas de mayor complejidad en las negociaciones comerciales (González, Gordo y Manrique, 2017). Todo ello sin dejar de promover el comercio justo y equitativo, y tratando siempre de proteger los intereses y valores europeos en el mercado internacional. Además de las meras orientaciones para facilitar la relación comercial bilateral, estos acuerdos incluyen la puesta en marcha de reducciones en barreras no arancelarias de diversa índole, entre las que destacan:

- La armonización de regulaciones técnicas, sanitarias y fitosanitarias, con el objetivo de mejorar la eficiencia en

el comercio, así como reducir los costes asociados a la adaptación a diferentes regulaciones.

- La defensa de la propiedad intelectual, con el propósito de salvaguardar los derechos de propiedad intelectual de las empresas, así como la promoción de la innovación y la creatividad.
- Medidas de competencia para evitar prácticas comerciales desleales y promover la competencia justa entre las partes.
- La liberalización de servicios y de inversiones directas y en cartera para fomentar la inversión extranjera y la integración económica entre países.
- Disposiciones relativas al comercio electrónico y al flujo de datos para fomentar la libre circulación de datos y la protección de los consumidores, respetando las normas y regulaciones nacionales.
- Mecanismos de solución de diferencias, permitiendo a las partes resolver disputas comerciales de manera efectiva y justa.
- Compromisos de asunción de valores europeos sociales, políticos o culturales, como estándares laborales o medioambientales.

No todos los acuerdos de nueva generación regulan todos y cada uno de estos aspectos, pero sí se caracterizan por cubrir varios de ellos y no centrarse exclusivamente en las barreras arancelarias a los intercambios de mercancías. Los acuerdos de nueva generación van más allá de

las tradicionales áreas o zonas de libre comercio, pero sin llegar a alcanzar la modalidad de mercado común porque, entre otras cosas, no se unifica la política comercial ni incluyen la libre movilidad de trabajadores (Maillo, 2021).

Una forma de aproximar el mayor alcance y complejidad de los acuerdos de nueva generación firmados por la UE es a través del análisis de su profundidad, que puede medirse a partir de la base de datos DESTA (2). Para ello, se utiliza como indicador el número de provisiones específicas que se incluyen en el acuerdo, de manera que, a mayor número, mayor profundidad. El gráfico 6 recoge la suma de todas las provisiones o cláusulas incluidas en los acuerdos comerciales negociados por la UE en las tres últimas décadas (ordenados por fecha de entrada en vigor). Como puede observar-

se, este número ha ido creciendo, y algunos de los acuerdos, la mayoría de reciente adopción, contienen un elevado número de provisiones. Atendiendo a esta variable, los más profundos serían los que contienen mayor número de provisiones (entre 150 y 200), lo que supone alrededor del 60 por 100 del total de provisiones recogidas en la base de datos DESTA (que son 303).

Entre los acuerdos de libre comercio de nueva generación, los más significativos son los firmados por la UE en la segunda década del siglo XXI. Uno de los primeros fue el acuerdo con Corea del Sur firmado en 2010. A este le siguieron el acuerdo con Centroamérica (2012); el de Colombia, Perú y Ecuador (2012) (3); el firmado con Canadá (2016); el de Japón (2018); el de Singapur (2018); y el de Vietnam (2019). Todos ellos son acuerdos comerciales que incluyen

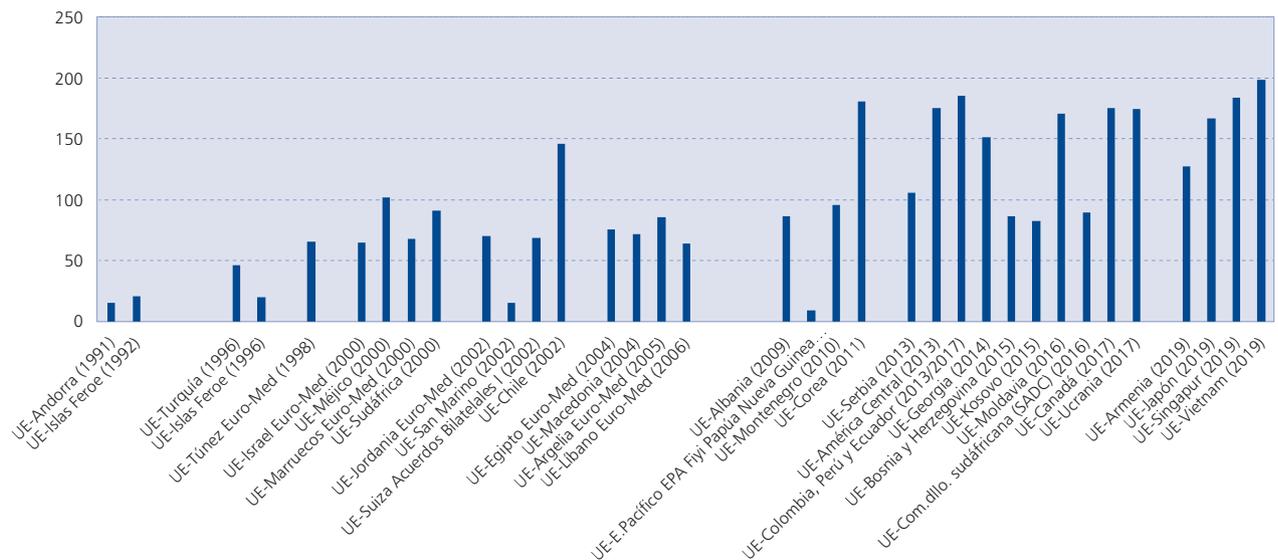
un elevado número de cláusulas o provisiones (más del 50 por 100 de las posibles) y, por tanto, de contenido mucho más amplio que los acuerdos de primera generación (4). Además de los señalados, habría que añadir a este listado la modernización del acuerdo previo de la UE con México (2020), así como el nuevo Acuerdo de Comercio y Cooperación de la UE con Reino Unido (2020), aunque, en este caso, se trata más bien de un acuerdo de desvinculación.

Paralelamente, la UE ha continuado fortaleciendo sus lazos económicos con países vecinos a través de la firma de acuerdos comerciales. Es el caso de los acuerdos en el marco de la política europea de vecindad (PEV) firmados con los países euromediterráneos (Marruecos, Túnez, Egipto, Israel, Líbano, Jordania, Argelia), o los firmados con Ucrania, Georgia y Moldavia. Mientras que los pri-

GRÁFICO 6

**PROFUNDIDAD DE LOS ACUERDOS COMERCIALES DE LA UE**

Número de provisiones o cláusulas incluidas en el acuerdo



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos DESTA.

CUADRO N.º 2

**PROFUNDIDAD DE ALGUNOS ACUERDOS COMERCIALES DE NUEVA GENERACIÓN ADOPTADOS RECIENTEMENTE POR LA UE,  
POR ÁREAS DE INTERÉS**

Porcentaje de provisiones sobre el número máximo

	TOTAL	SERVICIOS	CGV	FLUJOS DE DATOS	INVERSIÓN	PROPIEDAD INTELLECTUAL	MEDIO AMBIENTE
UE-Corea (2011)	60	29	25	25	30	50	100
UE-América Central (2013)	58	25	0	25	27	54	100
UE-Colombia, Perú y Ecuador (2013/2017)	61	27	25	50	30	58	50
UE-Moldavia (2016)	56	25	25	25	32	46	100
UE-Canadá (2017)	58	27	0	0	57	85	50
UE-Ucrania (2017)	58	29	25	25	25	46	100
UE-Japón (2019)	55	25	50	50	34	27	100
UE-Singapur (2019)	61	29	25	0	63	50	50
UE-Vietnam (2019)	66	29	0	0	59	88	100
<b>Número máximo de cláusulas</b>	<b>303</b>	<b>52</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>56</b>	<b>26</b>	<b>2</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos DESTA.

meros ofrecen una relación privilegiada con la UE basada en el compromiso mutuo de respetar unos valores comunes, los segundos son acuerdos de libre comercio de alcance amplio y profundo (Deep and Comprehensive Free Trade Agreements, DCFTA), que, además de rebajas arancelarias, suponen una mejora en la eficacia de los procedimientos aduaneros, así como una aproximación gradual de la legislación y normativa de estos países a la de la UE. También son destacables los acuerdos de preadhesión, estabilización y asociación (AEA) celebrados con Albania y países de los Balcanes (Bosnia y Herzegovina, Macedonia, Montenegro y Serbia), o el acuerdo de unión aduanera celebrado con Turquía. Finalmente, más allá de las proximidades de la UE, destacan los acuerdos de cooperación y colaboración o asociación económica con países de África, Caribe y Pacífico, más centrados en las necesidades de desarrollo en estos países.

Para ilustrar el alcance de estos acuerdos de nueva generación, el cuadro n.º 2 ofrece información sobre la profundidad de algunos de ellos adoptados recientemente por la UE (aquellos con mayor profundidad), utilizando como indicador el porcentaje de provisiones recogidas sobre el total posible dentro de cada área. Se observa cómo la profundidad en el área de comercio de servicios es similar en todos ellos, incluyendo entre 25 y 29 provisiones, es decir, una cuarta parte del total de provisiones posibles (52 para los servicios) (5). En las otras áreas de interés la variabilidad es mucho mayor. En el caso de las CVG y flujos de datos, la profundidad es muy baja: solo el acuerdo con Japón recoge la mitad de las cláusulas posibles, y los acuerdos con Canadá y Vietnam ni siquiera hacen referencia a estos dos aspectos. En cualquier caso, son áreas aún poco desarrolladas en los acuerdos a tenor del bajo número de provisiones posibles

a adoptar. Lo mismo ocurre con los aspectos medioambientales, si bien aquí la mayoría de los acuerdos han apostado firmemente por su inclusión. Teniendo en cuenta la importancia del componente extra-UE en la participación de la UE en CGV y la creciente importancia del componente digital en dicha participación, este sería claramente un aspecto a fortalecer. En el área de inversión, los acuerdos más profundos son los de Vietnam, Singapur y Canadá: alrededor del 60 por 100 de provisiones posibles, cuando el resto suma alrededor de una tercera parte. El ámbito donde se alcanza la mayor profundidad es el de la propiedad intelectual, donde la mayoría de los acuerdos recogen, salvo el de Japón, la mitad o más de las provisiones posibles, siendo particularmente profundos los acuerdos con Canadá y Vietnam.

En este esfuerzo de la UE por impulsar acuerdos con países

que son importantes socios comerciales podemos citar, aunque no se trata de un acuerdo comercial propiamente dicho, el acuerdo global de inversiones con China en 2020 (Comprehensive Agreement on Investments, CAI), en el que el elemento clave son las inversiones, pero también incluye capítulos de comercio y desarrollo sostenible, así como de gobernanza y solución de controversias. No obstante, algunas otras negociaciones permanecen bloqueadas, como el acuerdo entre la UE y MERCOSUR, cuya ratificación, tras más de veinte años de negociaciones, se prevé factible a lo largo de 2023 tras el cambio de Gobierno en Brasil; otras se han abandonado, como ocurrió con el Acuerdo Transatlántico con Estados Unidos (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP); y otras se han relanzado como es el caso del acuerdo de libre comercio entre la UE e India, que se espera concluya a finales de 2023.

Por tanto, a falta de avances importantes en el ámbito multilateral, la UE está viviendo recientemente un período muy intenso en la creación de una nueva generación de relaciones de libre comercio bilaterales y regionales, que suponen un gran avance en la agenda comercial de la UE, en tanto que potencian el papel del bloque en la esfera internacional en ámbitos más complejos previamente no contemplados y permiten hacer frente a los desafíos globales al impulsar nuevas vías de globalización.

## 2. Instrumentos para potenciar la autonomía estratégica abierta

Adicionalmente a la firma de estos tratados más profundos

y complejos que los tradicionales, la UE está diseñando una serie de mecanismos de política comercial para ser aplicados de forma más general a sus socios comerciales, tanto a los existentes como a los potenciales, y que recogen muchas de las provisiones que se han explicado en el apartado anterior. La idea es la aplicación de estas herramientas, sin perjuicio de los acuerdos específicos que se hayan alcanzado de forma bilateral y haciéndola compatible con la normativa de la Organización Mundial del Comercio. A continuación, exponemos sucintamente el funcionamiento de algunos de estos instrumentos, teniendo en cuenta que muchos de ellos aún están siendo diseñados y debatidos en el seno de la Unión (6).

### a. Instrumento anticoacción (IAC)

La idea básica del IAC es disuadir y contrarrestar las acciones coercitivas llevadas a cabo por terceros países sobre la UE o sus países miembros y que afecten al comercio de bienes, servicios, derechos de la propiedad intelectual (DPI) en lo que a su vertiente comercial se refiere, derechos en adjudicaciones públicas o cuestiones relativas a la inversión directa extranjera (IDE) (Comisión Europea, 2021b). El amplio alcance de la medida puede entrañar complicaciones legales a la hora de su aplicación, derivadas tanto de la ambigüedad en la definición de coerción económica como en la aplicación de las soluciones. La Comisión ha propuesto que se analice específicamente cada situación, lo que sugiere una significativa discrecionalidad en su activación. En todo caso, desde el punto de vista legal, este instrumento

está en el paraguas de la política comercial común y, por tanto, no se aplica el principio de subsidiaridad. La UE tiene que articular muy bien su aplicación, pues puede contravenir las reglas de la OMC, aun cuando se acoja a las excepciones de seguridad nacional previstas en su normativa. También puede afectar a acuerdos bilaterales o regionales firmados por la UE.

Otra cuestión interesante es que el IAC es un instrumento horizontal, es decir, que los desencadenantes que lo activarían serían los mismos para todos los terceros países. Sin embargo, parece claro que los países objetivos son, en primer lugar, China y, en segundo lugar, Estados Unidos. En cuanto a las relaciones con China, a pesar de que la firma del IAC es, sin duda, un paso muy importante en la profundización de los vínculos entre Europa y China, y que para China supone un acuerdo muy ambicioso en términos de la apertura de su economía (Esteban y Otero, 2021), la Unión Europea quiere dotarse de instrumentos adicionales para asegurarse de que se cumple la reciprocidad entre ambas áreas y sus relaciones se producen bajo marcos normativos que respeten los valores e intereses europeos.

A pesar de ser un instrumento defensivo, las contramedidas de la UE podrían dar lugar a una mayor escalada de acciones y reacciones, y los terceros países tienen a su disposición muchos productos y sectores para tomar represalias contra la UE, ya que, como se ha indicado, es el primer proveedor de servicios al resto del mundo y el segundo en bienes, y sus flujos de salida de IDE representan el 31,3 por 100 del total mundial (datos de

UNCTAD para 2021). Por ello la UE debe medir muy bien la proporcionalidad de las medidas reactivas.

*b. Instrumento de contratación pública internacional (ICI)*

El ICI pretende ser una herramienta para la UE a la hora de negociar con terceros países la apertura de sus mercados, y podría utilizarla para limitar o excluir el acceso a su mercado de contratación pública a empresas, bienes y servicios procedentes de países en los que las empresas comunitarias se enfrentan a medidas restrictivas o discriminatorias (Comisión Europea, 2022b). Su diseño se produce en una coyuntura de incremento constante de medidas proteccionistas impuestas por los países en sus mercados de contratación pública, con Estados Unidos, India y Rusia como los mayores infractores. Y se produce, además, en un momento de crecimiento muy significativo de los mercados de contratación pública en el mundo.

El ICI dispone de dos tipos de medidas: los ajustes de puntuación (que pueden llegar al 40 por 100) y, en casos más extremos, la exclusión de las licitaciones de todas las empresas de un tercer país y sector, y se aplica a aquellos contratos públicos cuyo valor estimado sea igual o superior a 15 millones de euros para obras y concesiones, y a cinco millones para bienes y servicios. Es importante mencionar que la sanción puede afectar a empresas no radicadas en el país penalizado, pues los licitadores deberán comprobar que la empresa adjudicataria no subcontrate más de la mitad del valor total del contrato con empresas radicadas en un país sujeto al ICI.

En cuanto al ámbito de aplicación, la UE no puede aplicar el ICI contra países con los que haya firmado un acuerdo internacional para acceder mutuamente a sus mercados de contratación pública, ya sea en el marco de la OMC o por acuerdos bilaterales. Es el caso de, por ejemplo, Canadá, Japón, Estados Unidos o Reino Unido. Pero puede afectar a una gran cantidad de países de gran tamaño y renta media, como Brasil, Indonesia o Argentina. No obstante, también para este instrumento, fue en el contexto de una revisión de las relaciones con China donde se planteó la idea de crearlo.

En la aplicación del ICI es importante tener en cuenta, además del suministro directo de importaciones para cumplir los contratos públicos, el que proporcionan las filiales extranjeras ubicadas en la UE, y que según Cernat y Kutlina-Dimitrova (2020) suponía el 55 por 100 del valor recibido por empresas extranjeras en la contratación pública de la UE en 2017. En cuanto a los sectores más expuestos a la medida, serían el de la construcción e inmobiliario, seguido por el de materiales y productos, y el de tecnología y equipos. De nuevo, será muy importante la proporcionalidad en su aplicación y en su activación habrá que tenerse en cuenta si existen otras ofertas alternativas a las que se está penalizando, puesto que si no es así habría un perjuicio autoinfligido muy importante. Asimismo, se ha de tener en cuenta la repercusión que las más que probables represalias tendrían para las empresas de la UE, pues estas son adjudicatarias de importantes licitaciones fuera de su territorio, liderando concursos en trenes, transportes, renovables u hospitales.

*c. Reglamento sobre subvenciones extranjeras (RSE)*

Es un nuevo instrumento diseñado para hacer frente a los efectos distorsionadores de las subvenciones extranjeras en el mercado interior de la UE (Comisión Europea, 2022c). El RSE se centra en dos ámbitos: las fusiones y adquisiciones y la contratación pública, y está pensado para operaciones de gran tamaño: fusiones o adquisiciones en las que la cifra de negocios en la UE de la empresa que vaya a adquirirse sea igual o superior a 500 millones de euros y la contribución financiera extranjera sea de al menos 50 millones de euros, y contratos públicos con una contribución externa cuando el valor estimado de la contratación sea igual o superior a 250 millones de euros.

Este instrumento surge porque, mientras la legislación de la UE prohíbe las ayudas públicas a las empresas que puedan amenazar y distorsionar la competencia, esta jurisdicción solo se aplica a los Estados miembros, haciendo caso omiso de mecanismos de control similares sobre las subvenciones extranjeras. Además, esta tensión no solo afecta a la creciente competencia dentro del mercado interior, sino que también en el extranjero las empresas de la UE compiten en desventaja cuando se enfrentan a otras empresas de fuera de la UE subvencionadas. Esta grave distorsión de la competitividad de las empresas que operan en economías de mercado es especialmente importante para sectores clave de la economía como el acero y el aluminio, la aviación, los ferrocarriles (en el contexto de la contratación pública de infraestructuras), el petróleo y el gas, y los semiconductores, por

lo que estos sectores serán sometidos a un especial escrutinio. También el sector de productos químicos y madera y papel están muy expuestos a las subvenciones extranjeras.

La Comisión ha estimado que aunque solo el 3 por 100 de las empresas estudiadas eran propiedad de inversores extracomunitarios, estas representan más del 35 por 100 de los activos totales y suponen más de 16 millones de puestos de trabajo. Además, la propiedad extranjera está muy concentrada en los sectores clave, como el refinado de petróleo (67 por 100 de los activos), los productos farmacéuticos (56 por 100), la electrónica (54 por 100) y los seguros (45 por 100). La gran mayoría de estas empresas son propiedad de países inversores tradicionales, como Estados Unidos, Canadá, Japón, Noruega y Australia. No obstante, en una década, de 2007 a 2016, el número de fusiones y adquisiciones de nuevos países inversores que financian sus sectores estratégicos con fondos públicos como China, India y Rusia se cuadruplicaron. En particular, desde que China se ha convertido en el cuarto mayor comprador de empresas de la UE y se percibe una falta de transparencia en muchas de estas transacciones, la UE se ha visto obligada a tomar nuevas medidas.

No obstante, en la aplicación de este instrumento, hay que tener en cuenta que las normas de competencia de la UE se han suavizado recientemente, permitiéndose las subvenciones estatales para proyectos importantes de interés común europeo (*IPCEI*, por sus siglas en inglés) que apoyan el desarrollo de cadenas de valor específicas en sectores como la microelectrónica

o las baterías eléctricas, los vehículos eléctricos, la sanidad inteligente, las industrias con bajas emisiones de carbono, las tecnologías del hidrógeno, el internet industrial de las cosas o la ciberseguridad. Además, como parte de la ley de chips de la UE, la Comisión Europea y los Gobiernos nacionales tienen previsto subvenciones generosas a la producción de semiconductores en la Unión. Estas subvenciones claramente entran en contradicción con la RSE y, en la medida que muchos de estos productos subvencionados van a ir incorporados en exportaciones de bienes como los automóviles o la maquinaria, es muy probable que los países compradores de estos bienes no pertenecientes a la UE encuentren argumentos muy obvios para aplicar represalias, imponiendo restricciones de acceso al mercado y a la inversión de estos bienes comunitarios. Además, las represalias pueden adoptar la forma de una «guerra de subvenciones» para producir los mismos productos que la UE quiere producir domésticamente de forma subvencionada. Esta es una preocupación real en el caso de los semiconductores, donde otros países como Estados Unidos y China han publicado planes para subvencionar la producción de estos productos.

*d. Diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad*

Este instrumento tiene por objeto identificar, prevenir, mitigar y poner fin a los impactos adversos sobre los derechos humanos y el medio ambiente en las empresas, sus filiales y sus cadenas de valor. La directiva se aplica directamente a las empresas grandes de la UE (a las de más de 500 empleados y

una cifra de negocios superior a 150 millones de euros, y a las de más de 250 empleados y una cifra de negocios superior a 40 millones generada en sectores de alto riesgo) (7); y a las empresas no pertenecientes a la UE que operan activamente en la Unión (con una cifra de negocios neta de más de 150 millones de euros realizada a partir de ventas en la UE, y de entre 40 y 150 millones de euros, siempre que al menos el 50 por 100 de su volumen de negocios se haya generados en sectores de alto riesgo) (Comisión Europea, 2019a).

La directiva incluye dos cambios importantes en la actual política comercial de la UE: i) su aplicación a empresas de fuera de la UE directa e indirectamente a través de cadenas de suministro y, ii) en lugar de que los países sean responsables de tener en vigor una legislación que defienda los derechos humanos y las normas medioambientales, serán las empresas las que tendrán la responsabilidad de aplicar la diligencia debida. Por su parte, los Estados miembros serán los responsables de supervisar estas nuevas normas y podrán imponer multas en caso de incumplimiento.

La directiva supondrá dos tipos de costes principales para las empresas: los costes de establecer y aplicar los procedimientos de la diligencia debida; y los costes de transición, que incluyen los costes de modificar las propias operaciones y la cadena de valor de las empresas para cumplir las nuevas obligaciones. En sectores con cadenas de suministro complejas, como el automovilístico o el electrónico, el coste del instrumento será mayor a medida que se impongan obligaciones de diligencia debida a la cadena

de valor. Además, existe el riesgo de que el cumplimiento bloquee a algunos clientes o canales de aprovisionamiento, lo que podría dar lugar a que las empresas europeas paguen precios más altos si las posibilidades de abastecimiento se vuelven más limitadas o caras. Por otro lado, al incluir a los competidores de empresas de terceros países, puede reducirse la competitividad de las empresas europeas en el mercado único de la UE. Igualmente, el riesgo de multas o demandas podría hacer que las empresas europeas tuvieran más aversión al riesgo y salieran de mercados en los que pudieran producirse violaciones de los derechos humanos y del medio ambiente. Si el impacto de las empresas europeas sobre los derechos humanos y medioambientales en estos mercados es positivo, que salgan de ellos se traducirá en un detrimento de los derechos en esos lugares. La capacidad de la UE para incitar a las empresas extranjeras a cumplir la directiva comunitaria dependerá de la importancia del mercado de la UE para las empresas extracomunitarias. En este sentido, es una ventaja que la UE sea un mercado importante para sus principales proveedores en los tres grupos de productos de alto riesgo.

*e. Reglamento de aplicación actualizado para los litigios comerciales*

El nuevo reglamento de aplicación, que actualiza la versión de 2014, intenta cubrir las dificultades surgidas en el mecanismo de solución de diferencias de la OMC causadas por la crisis de su órgano de apelación, y afectará al comercio, la inversión y la contratación pública de la misma manera que lo hacían las decisiones de dicho órgano (Comisión Europea, 2019b).

Uno de los cambios más sustanciales del nuevo reglamento es la ampliación del alcance de las medidas de política comercial disponibles para incluir concesiones u otras obligaciones no solo en bienes, sino también en servicios y DPI. La inclusión de los servicios es razonable ya que representan una parte cada vez más importante de las exportaciones totales de la UE. Sin embargo, al contrario de lo que sucede con los bienes, en los servicios la competencia exclusiva de la UE en materia de política comercial se combina con las preferencias nacionales de los Estados miembros. No existe un arancel exterior común y cada Estado miembro de la UE se compromete a diferentes grados de liberalización del comercio, que atienden a sus propios intereses nacionales. Además, el nivel real de apertura del comercio internacional de servicios en algunos Estados miembros es superior al que se han comprometido en acuerdos internacionales. En este contexto, existe el riesgo de que, como resultado de la novedad de la medida, la falta de claridad sobre la subsidiariedad y los diversos niveles de impacto entre los Estados miembros, la aplicación de restricciones de mercado en los servicios sea impugnada por algunos Estados miembros o empresas. Entre los sectores, los servicios financieros y el transporte son dos en los que la UE podría aplicar el mayor número de restricciones.

Por otro lado, incluir los DPI en el reglamento demuestra no solo su creciente importancia para la economía de la UE, sino también hacia dónde se dirige la política comercial en un futuro próximo. Sin embargo, la capacidad y la competencia de la Comisión Europea para actuar

en materia de DPI están limitadas tanto por la legislación comunitaria vigente como por los tratados internacionales firmados por la UE y sus Estados miembros. A nivel multilateral, la UE participa activamente en los esfuerzos mundiales para proteger y hacer cumplir los DPI como miembro tanto de la OMC como de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Estos organismos incluyen una gran variedad de convenios en torno a los DPI e incluso un órgano de arbitraje y mediación para disputas, lo que limita a la UE a la hora de tomar medidas por su cuenta. Otro problema es que la propiedad intelectual está separada del producto real y a menudo del vendedor del producto, de modo que el contenido de propiedad intelectual de un producto es con frecuencia una combinación de varios propietarios diferentes. Por ello, la denegación de la protección de un país puede perjudicar fácilmente a los titulares de propiedad intelectual de otros países. Una dificultad añadida para aplicar el instrumento es que el sistema de propiedad intelectual de la UE sigue estando demasiado fragmentado, ya que algunas patentes europeas, como las farmacéuticas, solo están protegidas a nivel nacional y a veces están sujetas a costosos procedimientos nacionales de validación y a litigios paralelos en varios países de la UE. Este punto es sustancial para entender las limitaciones para suspender concesiones o beneficios arancelarios sobre aspectos relacionados con el comercio de manera uniforme a nivel de la UE.

La UE ha recurrido con frecuencia al mecanismo de solución de diferencias de la OMC, con lo que previsiblemente hay un importante número de dispu-

tas que serán susceptibles de ser sometidas a este reglamento hasta que el organismo de apelación de la OMC vuelva a funcionar. Los países que han recibido más quejas por parte de la UE han sido Estados Unidos, India, Argentina y China. Por sectores, los que han registrado más casos han sido el sector automovilístico, seguido del sector de bebidas alcohólicas, las telecomunicaciones, el textil y la ropa, y el sector agrícola, incluyendo carne y productos lácteos.

*f. Mecanismo de ajuste en frontera por carbono (MAFC)*

La ambición a largo plazo del MAFC es garantizar que el precio de los bienes importados refleje con mayor precisión su contenido de carbono. La idea surge porque, como parte del Pacto Verde Europeo, se va a revisar el Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión (RCCDE), y lo más probable es que la revisión conduzca a una reducción del límite máximo total de emisiones de carbono (Comisión Europea, 2021c). Para evitar que un mayor coste del carbono en Europa provoque una reasignación de la producción fuera del continente, que luego se sustituya por importaciones, la UE quiere gestionar el riesgo de la llamada fuga de carbono añadiendo un coste a determinadas importaciones intensivas en carbono procedentes de países con una política de costes de las emisiones diferente a la de la UE. Ya existen algunas medidas para contrarrestar la fuga de carbono, como la asignación gratuita de derechos del RCCDE y medidas financieras para compensar los costes indirectos de las emisiones por el aumento de los precios de la electricidad debido a estos derechos. La idea es que la MAFC

acabe sustituyendo a estas medidas. Se prevé que el mecanismo funcione de forma automática, afectando inicialmente a cinco grupos de productos (19 códigos): cemento, electricidad, fertilizantes, hierro y acero, y aluminio. Cualquier importador de estos productos deberá ser autorizado por una autoridad competente y, cada año, deberá presentar una declaración que incluya el total de emisiones de carbono incorporadas y una liquidación sobre el coste de los derechos de emisión de carbono. Es importante señalar que si un exportador ya ha pagado algún precio por su emisión directa de carbono en el país de origen, este precio debe deducirse de los costes iniciales de los derechos MAFC.

Desde el punto de vista legal, esta tasa puede ser considerada como una violación del principio de no discriminación de la OMC, que obliga a aplicar las mismas normas destinadas a los productos importados de un país a productos similares procedentes del resto de países; así como de la norma del trato nacional, en la medida en que los productores nacionales de la UE van a seguir recibiendo derechos de emisión gratuitos, mientras los importadores habrán de pagar por sus emisiones.

En cuanto al potencial impacto de la medida, la UE compra las mercancías sometidas a la tasa de una serie amplia de países, siendo Turquía, Colombia, Suiza, Rusia, Argelia, Noruega los más afectados (con datos de 2019). La imposición de MAFC a los importadores extracomunitarios aumentará indirectamente su coste de producción, por lo que pueden decidir exportar a otro lugar o vender más en el

mercado nacional. Si deciden exportar a la UE y pagar la tasa del carbono, el coste adicional se repartirá entre los productores extranjeros y los consumidores de la UE en función del poder de negociación que tenga cada uno de ellos y de la disponibilidad de proveedores y compradores alternativos. En este sentido, hay que tener en cuenta que, aunque la UE es un mercado importante para la mayoría de los grandes proveedores, no es el principal para ellos en muchos productos, puesto que los mayores mercados se han desplazado a Asia, a Latinoamérica o a Oriente Próximo y Norte de África. No obstante, estos países suministradores siempre pueden adoptar represalias contra la UE, imponiendo costes o trabas al comercio con la UE similares a la MAFC. Otra cuestión que hay que tener en cuenta es el efecto que esta tasa puede tener sobre las cadenas globales de valor, especialmente para aquellos países más integrados y dependientes del valor añadido foráneo como porcentaje de sus exportaciones, como Alemania, Francia, Italia, Irlanda, Malta y Chipre.

*g. Reglamento de deforestación*

A pesar de la elevada y creciente deforestación existente a nivel global, la UE sigue siendo un gran importador de materias primas de riesgo forestal. Para hacer frente a esta situación, la Comisión Europea ha propuesto un nuevo reglamento sobre productos libres de deforestación que se centraría en seis materias primas: café, cacao, ganado, aceite de palma, soja y madera, así como en productos derivados como el cuero, las tortas de aceite y el chocolate (Comisión Europea, 2021d).

El sistema de evaluación iría acompañado de una lista de operadores infractores y sería escalonado, clasificando a los países en tres categorías: riesgo bajo, estándar y alto. El nuevo reglamento también incluye una definición de lo que significa «libre de deforestación», basado en la propuesta por la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). Sobre estas bases, las autoridades de los Estados miembros llevarán a cabo inspecciones e informarán de sus actividades de control a la Comisión Europea. En caso de infracción, aplicarán las sanciones establecidas.

#### IV. CONCLUSIONES

La UE ostenta un papel protagonista y proactivo en el comercio mundial del siglo XXI a pesar del freno a la globalización que atraviesa la economía global desde la Gran Recesión. A diferencia de lo ocurrido en otras economías líderes del escenario internacional como Estados Unidos y China, la apertura externa del bloque comunitario ha seguido creciendo tras la crisis de 2008, de forma moderada en el caso de los bienes y mucho más acentuada en el de los servicios. No obstante, la desaceleración de las cadenas globales de valor en los últimos años, uno de los factores responsables de la contención de la globalización, también se manifiesta en el ámbito europeo, aunque como resultado de dos tendencias contrapuestas: un retroceso en lo que se refiere a bienes, pero un impulso a la inserción en redes, tanto regionales como extrarregionales, por la vía de los servicios (digitales, principalmente), derivado de estrategias de servificación que favorecen la competitividad europea. La nueva etapa de globalización ha

supuesto un punto de inflexión en la política comercial de la UE. Desde la Ronda de Doha en 2001 se han ido sumando tensiones geopolíticas y económicas que han obstaculizado la integración multilateral, lo que ha llevado a la UE, no sin cierto retraso en relación con otros actores comerciales relevantes, a plantear negociaciones comerciales alternativas a las tradicionales y a diseñar nuevos instrumentos que recojan las complejidades y los retos de la realidad económica global actual. Y todo ello con el fin de apoyar la transformación de la economía de la UE, conseguir una globalización más sostenible y justa, y aumentar la capacidad de la UE para perseguir sus intereses y hacer valer sus derechos en la esfera internacional.

En este poliédrico y, en ocasiones, hostil escenario, la UE debe seguir apostando por el multilateralismo, la fórmula que ha caracterizado el desarrollo de su política comercial desde sus orígenes, pero sin renunciar por ello a acuerdos bilaterales o regionales profundos y amplios que faciliten las relaciones comerciales y de inversión de la Unión. Estos acuerdos deberían ir acompañados de mecanismos de control adecuados que aseguren la reciprocidad y el aprovechamiento de las potenciales ventajas competitivas para ambas partes. Uno de los objetivos de la Unión debería ser ampliar sus vínculos económicos y comerciales con dos de sus principales socios: Estados Unidos y China, tratando de progresar en los acuerdos que mantiene con ellos y que a día de hoy carecen de la amplitud y solidez que tienen los firmados con otros países. Asimismo, no debe descuidar los lazos con áreas próximas geográfica o cul-

turalmente, como el arco mediterráneo o Latinoamérica, pues la diversificación comercial y las alianzas geoestratégicas extensas son claves para asegurar la autonomía estratégica abierta de la Unión, objetivo primordial de sus actuales políticas exteriores.

#### NOTAS

(\*) Agradecemos la financiación de la Agencia Estatal de Investigación a través de los proyectos PID2021-122133NB-I00 financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/FEDER, UE, y PID2020-114460GB-C31, así como de la Universidad de Castilla-La Mancha a través de la ayuda 2023-GRIN-34135, cofinanciada con fondos FEDER.

(1) Con datos de Eurostat, el 30 por 100 de las exportaciones extra-UE de la UE son servicios y el 70 por 100 son bienes.

(2) La base de datos *DESTA (Design of Trade Agreements)* recopila información estadística detallada sobre más de 700 acuerdos comerciales entre 1948 y 2019 (DÜR, BACCINI y ELSIG, 2014). Aunque hubo actualización de la base de datos *DESTA* en enero de 2022 (*DESTA 2.1*) y se incorporaron nuevos acuerdos, no se incluye el análisis detallado de todas las cláusulas para esos nuevos acuerdos, de manera que esa información está disponible únicamente para los acuerdos previos a 2020 (*DESTA 2.0*).

(3) El acuerdo comercial entre la UE y Colombia, Perú y Ecuador es un acuerdo comercial firmado inicialmente por Colombia y Perú el 26 de junio de 2012. Entró en vigor en Perú el 1 de marzo de 2013 y en Colombia el 1 de agosto de 2013. Ecuador lo firmó el 11 de noviembre de 2016, pero no entró en vigor hasta el 1 de enero del 2017.

(4) No hay un único modelo de acuerdo de nueva generación, aunque el acuerdo con Canadá de 2016 ha servido de referencia para negociaciones posteriores. Desde el acuerdo con Singapur, se ha optado por una arquitectura binaria de dos acuerdos separados: un acuerdo principal con todas las materias que caen bajo competencia exclusiva de la UE, y un segundo, de carácter mixto, en el que se suele incluir la liberalización de inversiones no directas, la protección de las inversiones y los mecanismos de solución de diferencias. Esta opción se ha mantenido en los acuerdos con Japón y Vietnam, y ha facilitado que los acuerdos de competencia exclusiva se ratificaran y se empezaran a aplicar antes (MAYILLO, 2021).

(5) La profundidad de los acuerdos en lo que se refiere a la inclusión de provisiones de servicios parece estar favoreciendo la incor-

poración de servicios foráneos procedentes de países firmantes del acuerdo dentro de las exportaciones manufactureras, estimulando el desarrollo de CGV por la vía de los servicios intermedios. Este impacto positivo es aún mayor para los países de la UE: aumento del 26 por 100 del contenido en servicios foráneos por la adopción de un nuevo acuerdo con cláusulas en servicios y del 6 por 100-7 por 100 por un punto más en la profundidad del acuerdo. Por tanto, los acuerdos comerciales con cláusulas en servicios parecen permitir a la UE explotar su ventaja comparativa en servicios y, por tanto, fortalecer las CGV en las que la UE participa (DÍAZ-MORA, GARCÍA y GONZÁLEZ, 2022).

(6) Una exposición detallada de estos instrumentos puede encontrarse en ERIXTON *et al.* (2022) y GUINEA IBÁÑEZ (2023). Aquí se recogen algunas de sus principales conclusiones.

(7) Los sectores de alto riesgo son: i) fabricación de textiles, cuero y productos relacionados y el comercio al por mayor de textiles; ii) agricultura, silvicultura, pesca, fabricación de productos alimenticios y el comercio al por mayor de materias primas agrícolas, animales vivos, madera, alimentos y bebidas; y iii) extracción de recursos minerales, fabricación de productos metálicos básicos, otros productos minerales no metálicos y productos metálicos manufacturados (excepto maquinaria y equipos), y el comercio al por mayor de recursos minerales, productos minerales básicos e intermedios.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ANTRÁS, P. (2021). De-Globalisation? Global Value Chains in the Post-COVID-19 Age. *NBER Working Papers*, n.º 28115. National Bureau of Economic Research.
- BALDWIN, R. (2019). *The Globotics Upheaval: Globalisation, Robotics and the Future of Work*. Weidenfeld & Nicolson.
- BALDWIN, R. (2022a). *The peak globalisation myth: Part 1*. VoxEU. <https://cepr.org/voxeu/columns/peak-globalisation-myth-part-1>
- BALDWIN, R. (2022b). *The peak globalisation myth: Part 4. Services trade did not peak*. VoxEU. <https://cepr.org/voxeu/columns/peak-globalisation-myth-part-4-services-trade-did-not-peak>
- BLÁZQUEZ, L., DÍAZ-MORA, C. y GONZÁLEZ-DÍAZ, B. (2020). The role of services content for manufacturing competitiveness: A network analysis. *PLoS ONE*, 15(1). e0226411. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0226411>
- BLÁZQUEZ, L., DÍAZ-MORA, C. y GONZÁLEZ-DÍAZ, B. (2023). Slowbalisation or a «New» Type of GVC Participation? The Role of Digital Services. *Journal of Industrial and Business Economics*, 50, pp. 121-147. <https://doi.org/10.1007/s40812-022-00245-x>
- CERNAT, L. y KUTLINA-DIMITROVA, Z. (2020). Public Procurement: How open is the European Union to US firms and beyond?. *CEPS*, n.º 2020-04 / March 2020. PI2020-04\_EU-procurement-openness.pdf (ceps.eu)
- COMISIÓN EUROPEA (2019a). Propuesta de Directiva del Parlamento y del Consejo sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937.
- COMISIÓN EUROPEA (2019b). Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) n.º 654/2014 of the European Parliament and of the Council concerning the exercise of the Union's rights for the application and enforcement of international trade rules.
- COMISIÓN EUROPEA (2021a). Revisión de la política comercial. Una política comercial abierta, sostenible y firme. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (COM (2021) 66 final) (18 de febrero), Bruselas. Disponible en: [https://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0010.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF)
- COMISIÓN EUROPEA (2021b). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de la Unión y de sus Estados miembros frente a la coerción económica por parte de terceros países.
- COMISIÓN EUROPEA (2021c). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono.
- COMISIÓN EUROPEA (2021d). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinados productos básicos y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 995/2010.
- COMISIÓN EUROPEA (2022a). EU strategic dependencies and capacities: second stage of in-depth reviews. *SWD (2022) 41 final*.
- COMISIÓN EUROPEA (2022b). Reglamento (UE) 2022/1031 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de junio de 2022 sobre el acceso de los operadores económicos, bienes y servicios de terceros países a los mercados de contratos públicos y de concesiones de la Unión, así como sobre los procedimientos de apoyo a las negociaciones para el acceso de los operadores económicos, bienes y servicios de la Unión a los mercados de contratos públicos y de concesiones de terceros países (Instrumento de contratación internacional-ICI).
- COMISIÓN EUROPEA (2022c). Reglamento (UE) 2022/2560 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior.
- CONSEJO DE LA UE (2021). Strategic autonomy, strategic choices. *Issues Paper*, n.º 05. Analysis and Research Team. [strategic-autonomy-issues-paper-5-february-2021-web.pdf](https://eurlex.europa.eu/strategy-issues-paper-5-february-2021-web.pdf) (europa.eu)
- DÍAZ-MORA, C., GANDROY, R. y GONZÁLEZ-DÍAZ, B. (2018). Looking into global value chains: Influence of foreign services on export performance. *Review of World Economics*, 154(4), pp. 785-814. <https://doi.org/10.1007/s10290-018-0326-4>
- DÍAZ-MORA, C., GARCÍA, E. y GONZÁLEZ, B. (2022). Bilateral servicification in GVCs and Deep Trade Agreements. *The World Economy*, 45(8), pp. 2510-2531. <https://doi.org/10.1111/twec.13246>
- DÍAZ-MORA, C., GIL-PAREJA, S. y LLORCA, R. (2023). La política comercial de la

<p>Unión Europea. En M. CAMARERO y C. TAMARIT (coord.), <i>Economía de la Unión Europea</i> (9.ª edición). Civitas, Thomson Reuters.</p> <p>DÜR, A., BACCINI, L. y ELSIG, M. (2014). The Design of International Trade Agreements: Introducing a New Database. <i>The Review of International Organizations</i>, 9(3), pp. 353-375.</p> <p>ERIXON, E., GUINEA, O. LAMPRECHT, P., SHARMA, V. y ZILLI MONTERO, R. (2022). The new wave of defensive trade policy measures in the European Union: design, structure, and trade effects. <i>ECIPE Occasional Paper</i>, n.º 04/2022. European Centre for International Political Economy. <a href="https://ecipe.org/wp-content/uploads/2022/05/">https://ecipe.org/wp-content/uploads/2022/05/</a></p> <p>ESTEBAN, M. y OTERO, M. (2017). <i>El Acuerdo de Inversiones UE-China: un paso en la dirección correcta</i>. Real Instituto Elcano.</p>	<p>GANDOY, R. y DÍAZ-MORA, C. (2020). <i>El futuro de las cadenas globales de valor</i>. Nota técnica. Comité de Reflexión sobre Internacionalización. Club de Exportadores e Inversores Españoles.</p> <p>GUINEA IBÁÑEZ, O. (2023). La autonomía estratégica abierta: nuevas herramientas para un mundo geopolítico. <i>ICE</i>, enero-febrero, 930, pp. 71-83.</p> <p>GONZÁLEZ, M. J., GORDO, E. y MANRIQUE, M. (2017). Los acuerdos comerciales de nueva generación de la UE: el tratado CETA. <i>Boletín Económico del Banco de España</i>, 3. Artículos Analíticos. Los acuerdos comerciales de nueva generación de la UE: el tratado CETA (bde.es).</p> <p>MAILLO, J. (2021). Acuerdos comerciales UE de «Nueva Generación»: origen, rasgos y valoración. <i>Documento de Trabajo Serie Unión Europea y</i></p>	<p><i>Relaciones Internacionales</i>. Número 110 / 2021. CEU Ediciones.</p> <p>SEGURA, A. (2015). El Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y Canadá (CETA): una evaluación de la política comercial de la UE. <i>Revista Electrónica de Estudios Internacionales</i>, 30. doi: 10.17103/reei.30.09</p> <p>VAN DER MAREL, E. (2020a). Globalization Isn't in Decline: It's Changing. <i>ECIPE</i>, 6/20(Policy Briefs). <a href="https://ecipe.org/wp-content/uploads/2020/08/ECI_20_PolicyBrief_06_2020_LY06.pdf">https://ecipe.org/wp-content/uploads/2020/08/ECI_20_PolicyBrief_06_2020_LY06.pdf</a></p> <p>VAN DER MAREL, E. (2020b). Shifting into Digital Services: Does a Crisis Matter and for Who? <i>ECIPE Working Papers</i>, n.º 01/2020b. <a href="https://ecipe.org/publications/shifting-into-digital-services/">https://ecipe.org/publications/shifting-into-digital-services/</a></p>
--	---	---