

Dossier «Realidades y desafíos de la Unión Europea»

LAS CLAVES ESENCIALES DEL POSICIONAMIENTO GLOBAL

El comercio exterior de la Unión Europea: realidades y retos

Juan Tugores Ques

Catedrático del Departamento de Teoría Económica de la Universidad de Barcelona.
Colaborador académico de la UOC

RESUMEN La UE mantiene un buen posicionamiento en muchos indicadores de competitividad global, con el comercio extra-UE –tanto en mercancías como en servicios– en destacadas posiciones, pese a los problemas recientes de crecimiento que han afectado más al comercio intraeuropeo. La calidad de las exportaciones europeas, el papel de la «factoría Europa» y la capacidad para mantener dinámicas de creatividad e innovación son rasgos positivos relevantes que es preciso salvaguardar plenamente ante el creciente empuje de las economías emergentes en todas esas dimensiones. Para ello, es necesario reforzar la solidez de la UE como actor global, así como implicar a una masa crítica creciente del tejido productivo. Por otra parte, las tendencias a megaacuerdos comerciales regionales, con proyectos de acuerdos en los ámbitos Atlántico y Pacífico, plantean nuevas formas de establecer reglas en el comercio mundial que requieren una respuesta modulada y matizada de la UE.

PALABRAS CLAVE competitividad; posicionamiento global; calidad; regionalización

The European Union's foreign trade: realities and challenges

ABSTRACT *The EU remains well ranked in many indicators of global competitiveness, with extra-EU trade showing very good figures for both goods and services. This is in spite of the recent growth problems that have affected intra-European trade. The quality of European exports, the role of manufacturing in Europe and the capacity to sustain creative and innovative dynamics are all significant positive performers that must be kept in full swing, in the face of growing pressures from emerging economies in all these areas. To do this requires reinforcing the EU's position as a global actor, and involving a growing critical mass from within the productive sector. In addition, tendencies towards mega-regional trade agreements – with agreements projected on the Atlantic and Pacific stages – propose new ways of establishing rules in global trade, something that calls for a carefully composed response from the EU.*

KEYWORDS *competitiveness; global positioning; quality; regionalisation*

Introducción

Como es bien sabido, los orígenes de la Unión Europea (UE) radican en la lúcida voluntad política, tras la Segunda Guerra Mundial, de poner fin a la larga y dolorosa historia de enfrentamientos intraeuropeos mediante la creación de un poderoso entramado de intereses compartidos, inicialmente económicos, tan entrelazados que hiciesen del todo insensato los desgarros que suponen los conflictos violentos. Pero a esta dimensión inicialmente interna de la UE, en las últimas décadas se le ha superpuesto una segunda faceta: la de tratar de convertir a Europa en un actor global capaz de desempeñar un papel homologable a los grandes protagonistas de la competencia en el mundo global, empezando por Estados Unidos y siguiendo por China y, más recientemente, otras importantes economías emergentes.

El posicionamiento competitivo de la UE constituye por ello una pieza esencial para entender el devenir del viejo continente en un mundo que ha visto cómo el «binomio globalización + crisis» cambiaba a enorme velocidad las realidades y las reglas. Naturalmente, las dimensiones internas y externas de la UE están estrechamente interrelacionadas. Por ejemplo, en los últimos años se han asociado los problemas internos de la UE, derivados de las fricciones entre los países centrales y la periferia sur, con los problemas de una recuperación más lenta que la de otras regiones de la economía mundial y también con un cierto declive del peso global de Europa. Y asimismo con la eventual pérdida de credibilidad de un modelo sociopolítico europeo (basado en la complementariedad entre progreso económico, democracia política y estado del bienestar) que pretende ser una atractiva alternativa a los modelos de otras potencias.

En este contexto, las siguientes líneas revisan algunos aspectos esenciales del posicionamiento global de la UE por medio del análisis de su comercio exterior. Se argumenta que este constituye uno de los aspectos más sólidos de la UE y que, pese a la competencia creciente de los países emergentes, supone una de las fortalezas que tiene Europa, pero al mismo tiempo se encuentra sometido a unas tensiones y retos que deben reconocerse y asumirse para afrontarse con éxito.

1. Posicionamiento comercial de la UE: unos datos básicos

Las estadísticas de comercio internacional publicadas oficialmente por la Organización Mundial de Comercio referidas a 2013 (WTO, 2014a) sitúan a la UE como el líder mundial en exportaciones de mercancías cuando la UE-28 se considera una única entidad (y por tanto los datos van referidos solo al comercio extra-UE, considerándose el comercio entre los países miembros como comercio interior), con un 15,3% de cuota de las exportaciones mundiales, por delante (todavía) del 14,7% de China y del 10,5% de Estados Unidos. En importaciones, la UE ocupa el segundo lugar, con el 14,8%, algo por detrás de Estados Unidos, con un 15,4%, y por delante del 12,9% de China. Los datos referidos a los servicios muestran un liderazgo tanto en exportaciones como en importaciones de la UE bastante más nítido: en exportaciones de servicios la cuota de la UE es del 25,2%, significativamente por delante del 18,7% de Estados Unidos, y con China en tercer lugar, con un distante 5,8%; mientras que en importaciones la UE supone el 19,7% del total mundial, por delante del 12,7% de Estados Unidos y del 9,7% de China. Los datos mejores en servicios enlazan con la tónica de los últimos tiempos, asociados primero a la globalización y más recientemente a la crisis. Más allá de los datos referidos a 2013, debe reconocerse que en los últimos tiempos la UE –como el conjunto de las economías avanzadas– ha cedido posiciones en las cuotas de exportaciones frente a las economías emergentes y en desarrollo, pero en conjunto Europa lo ha hecho menos en términos reales que en términos nominales, como ha documentado recientemente un análisis del BCE (2014) referido a la zona euro.

Este destacado posicionamiento en el comercio internacional tiene en la dimensión extra-UE un punto fuerte especialmente relevante. Incluso en los últimos tiempos, en los que la UE ha sido la región de la economía mundial de menor crecimiento, el dinamismo de las exportaciones netas ha sido el ingrediente más importante del PIB

(como refleja, entre otros análisis, el Economic Outlook de la OCDE de noviembre de 2014). Asimismo el World Trade Report de la OMC (WTO, 2014b) refleja una cierta dualidad entre la debilidad del comercio intraeuropeo y el crecimiento más rápido del comercio extra-UE. En todo caso, aunque buena parte de los flujos comerciales de los países de la UE son intraeuropeos, se está produciendo una lenta pero sistemática reorientación. Con los datos de la OMC (WTO 2014a) entre 2005 y 2013 el peso de los socios europeos como destino de las exportaciones de otros miembros de la UE ha pasado del 68 al 62%. En el mismo periodo China ha duplicado su presencia como destino de las exportaciones de la UE, pasando del 1,6 al 3,2% del total de las exportaciones de los países europeos (incluyendo el comercio intraeuropeo), mientras que otros de los BRIC (denominación popular del conjunto de Brasil, Rusia, India y China) también han visto aumentar su papel al respecto aunque en menor proporción (Rusia pasa del 1,7 al 2,6, Brasil desde el 0,5 al 0,9, e India del 0,6 al 0,8%). La tendencia es positiva, en la línea de una diversificación geográfica y de conexión con los países de mayores expectativas de crecimiento a medio plazo, pero el valor absoluto de las cifras indica que a Europa le queda todavía bastante terreno que recorrer al respecto. Los datos de importaciones muestran unas pautas en cierto sentido similares, con una reducción del peso de las intraeuropeas entre 2005 y 2013 desde el 65,3 al 62,8% y con incrementos del conjunto de los BRIC, con China avanzando del 4,7 al 6,2 y Rusia del 3,3 al 4,6%, aunque estos últimos indicadores podrían verse afectados en un futuro próximo por las fricciones geopolíticas recientes, así como por la eventual continuidad de la tendencia a la baja de los precios de algunas materias primas.

2. Dimensiones significativas de la competitividad

Varios aspectos adicionales deben ser tenidos en cuenta para modular el análisis del posicionamiento global de la UE. Entre ellos de manera muy destacada el peso creciente de las cadenas globales de valor (GVC, *global value chains*, en la terminología más frecuente en los análisis de organismos internacionales), en que los procesos productivos se fragmentan entre varias localizaciones en múltiples países. A este respecto, para Europa hay dos aspectos importantes: por una parte, el papel de las empresas europeas tanto en GVC lideradas por ellas como en otras cuya sede central se ubica en otros lugares; y, por otra, la denominada «factoría Europa», en que son básicamente localizaciones europeas las que conforman cadenas de valor. Por citar solo uno de los muchos estudios recientes al respecto, Rahman-Zhao (2014) analizan el papel de las GVC europeas con especial referencia a su papel en la salida de la crisis y para fundamentar con más solidez la recuperación de la UE, tanto internamente como en su dimensión de actor global.

Otra dimensión esencial hace referencia a la calidad y la innovación. Un estudio ya clásico de Fontagné *et al.* (2008) destacaba cómo las exportaciones de la UE tenían un posicionamiento especialmente destacado en los segmentos de calidad más alta. Pero asimismo se apuntaba a cómo las economías emergentes –de nuevo con China al frente– no se conformaban con haber obtenido cuotas crecientes en los segmentos de calidad baja y media, sino que aspiraban a mejorar en los ámbitos de más valor añadido. Grossman y Helpman acuñaron la afortunada expresión de *quality ladders* para describir cómo muchas economías trataban de ascender a lo largo de las «escaleras de calidad», obligando a las que se encontraban en posiciones más elevadas a mantenerse en continua mejora para no verse alcanzadas, lo que resulta especialmente relevante para Europa. Se apuntan varias líneas interesantes de análisis. Algunos influyentes análisis (ver, por todos, un planeamiento reciente en Bloom *et al.*, 2014) han insistido en el revulsivo que está suponiendo para las economías avanzadas la presión competitiva también en materia de innovación y calidad por parte de algunos emergentes, revalorizando el papel de la creatividad y la innovación como mecanismo para tratar de mantener (como mínimo) el diferencial todavía existente. Vandenbussche (2014) aplica una metodología original para cuantificar las dimensiones de calidad, y evidencia cómo la UE mantiene en general buenas posiciones al respecto, aunque con gran heterogeneidad entre sus países miembros, lo que implica que para muchos de ellos las posibilidades de mejora son todavía tan amplias como necesarias. La principal conclusión del estudio refuerza el papel de las mejoras de calidad como una forma de eludir algunos de los aspectos sociales negativos derivados de la competencia en costes, conformando así una

apuesta estratégica para avanzar en los objetivos complementarios –y no contrapuestos– de mantener un buen posicionamiento competitivo al tiempo que se preserva el modelo sociopolítico europeo.

Otro aspecto importante es evaluar hasta qué punto la implicación en los retos de la competencia global es asumida por el conjunto del tejido productivo. Es habitual centrarse en el papel de grandes empresas como principales motores de exportación, siendo la mejora de sus exportaciones un factor importante, lo que conforma lo que se denomina «margen intensivo» en las exportaciones. Pero asimismo se reconoce la relevancia del margen extensivo en forma de la implicación de más empresas en los retos de la competencia global. En el caso de la UE, una referencia clásica es el denominado *Mittelstand* alemán –un amplio conjunto de mediana e incluso pequeña empresa que subyace al éxito exportador alemán–, pero asimismo un documento reciente de la oficina del economista jefe de la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea –Cernat *et al.* (2014)– ha elegido como explícito título «las exportaciones de las PYME son más importantes de lo que se cree» para resumir los resultados de un amplio estudio empírico acerca de los protagonistas de las exportaciones de la UE. Si a ello le añadimos que el peso creciente de las ya mencionadas cadenas globales de valor (GVC) tiene como corolario que a menudo aparecen como exportaciones de grandes empresas fragmentos de valor añadido generado por empresas que suministran a estas componentes, inputs y/o productos semielaborados –de modo que las empresas normalmente medianas y pequeñas que efectúan esas aportaciones actúan indirectamente como exportadoras–, la conclusión es la importancia para Europa del margen extensivo, un aspecto que debe mantenerse o reforzarse para hacer más sólido el posicionamiento global de la UE.

3. Europa en una economía mundial ¿regionalizada?

Como es sabido, Europa fue el principal usuario de la excepción prevista en el artículo XXIV del GATT a los principios de multilateralismo y no-discriminación del artículo I para posibilitar acuerdos comerciales regionales (RTA). La propia UE es el principal fruto de esa excepción. Pero también es conocido que especialmente desde la década de los noventa los RTA proliferaron –en parte como consecuencia de la incorporación a la estrategia de acuerdos regionales primero de Estados Unidos y posteriormente de Asia– para llegar a hablarse de una proliferación de RTA, que incluso algunos veían como una amenaza al sistema multilateral de comercio que teóricamente debía liderar la OMC. Más recientemente se han buscado formulaciones que tratan de destacar las complementariedades entre acuerdos regionales y un sistema comercial multilateral abierto, actuando los RTA como bancos de pruebas tanto de nuevos ámbitos y fórmulas de acuerdos, como de un eventual plan B de avances en la liberalización comercial ante las dificultades que experimentaban las negociaciones multilaterales en el marco de la Ronda Doha. Los problemas recientes para implementar los acuerdos de la conferencia ministerial de diciembre de 2013 de la OMC (los acuerdos de Bali) han reavivado la polémica, en paralelo a la novedad que suponen los proyectos de los denominados megaacuerdos regionales en negociación: por una parte, el TTIP (siglas del inglés del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversiones) entre la UE y Estados Unidos y, por otra parte, varias versiones de acuerdos trans-Pacífico (el TTP y la propuesta de China en la reunión de APEC de noviembre de 2014).

Europa desempeña un papel relevante en los acuerdos regionales. Por una parte, la propia Unión Europea es el resultado de uno de los más exitosos procesos de integración comercial. Y ha sido, y sigue siendo, uno de los *partners* más activos al respecto en acuerdos regionales «clásicos». Por otro lado, las negociaciones del TTIP están suscitando muchas polémicas.

El análisis del TTIP tiene una vertiente geoestratégica primordial. Supone una respuesta a la tendencia a desplazarse hacia el Pacífico el centro de gravedad de la economía mundial, con los riesgos de dejar en la periferia a Europa. Ante la opción de Estados Unidos de lograr acuerdos de alcance en ambas orillas del Pacífico, Europa tiene el imperativo de no quedar descolgada, pero asimismo es consciente de que si los megaacuerdos se limitan a los dos mencionados, Estados Unidos se convierte en el eje de referencia de ambos, con una posición europea que para mantenerse simétrica debería completarse con acuerdos de amplio alcance también con China y el conjunto de Asia. Un problema importante que subyace a estas dinámicas hacia una regionalización de la eco-

nomía mundial sería el debilitamiento del sistema multilateral de comercio que el sistema GATT-WTO ha tratado de mantener.

Un aspecto adicional merece atención. Como ha recordado Bhagwati (2013), un sistema comercial no se limita solo a criterios arancelarios y de otras barreras al comercio, sistemas de facilitación del comercio, etc., sino que además tiene las esenciales dimensiones de fijar reglas (implicaciones tecnológicas, sociales, medioambientales, etc.) y, llegado el caso, establecer sistemas de resolución de conflictos. Y estas últimas dimensiones no son neutrales: reflejan formas de concebir el funcionamiento de las economías y de las sociedades. Por eso en los debates sobre el TTPI se discute acerca de si estarán siendo la coartada para establecer cambios en las reglas del juego ajenas a los valores que Europa ha preconizado (complementariedad entre progreso, democracia y bienestar) y si las negociaciones a dos bandas (a dos océanos) de Estados Unidos junto con la preeminencia de China podrían estar en el trasfondo de unas negociaciones que debilitan ingredientes esenciales de las reglas de las últimas décadas y formalizan un desplazamiento hacia otros parámetros.

Conclusiones

La UE mantiene destacadas posiciones en diversos indicadores de competitividad global, especialmente en los rankings de comercio internacional de mercancías y servicios, siendo los registros en materia de comercio extra-UE un factor positivo especialmente en los últimos años, en los que el comercio intra-UE se ha visto afectado por el bajo crecimiento europeo. La UE ha tenido en la calidad de sus productos y exportaciones un aspecto sólido que debe mantenerse ante la presión creciente de los emergentes también en dimensiones de mayor valor añadido en el comercio y la producción mundiales. La asunción de los retos de la competitividad global por parte de una masa crítica amplia del tejido empresarial es esencial al respecto. Algunas tendencias de la economía mundial, como la regionalización, tienen en la «factoría Europa» una dimensión análoga a la más publicitada «factoría Asia», pero las negociaciones en marcha de grandes acuerdos regionales, uno en el ámbito Atlántico y otro en el Pacífico, no deben conducir a unas nuevas reglas comerciales en las que Europa pierda peso ni se vean desnaturalizados algunos logros del sistema multilateral de comercio ni los valores del modelo europeo.

Referencias bibliográficas

- BANCO CENTRAL EUROPEO (2014). «Tendencias de las cuotas de exportación de la zona euro», recuadro 5. En: *Informe Anual 2013*.
- BHAGWATI, J. (2013). «Dawn of a New System». *Finance & Development*. FMI. Diciembre.
- BLOOM, N.; ROMER, P.; TERRY, S.; VAN REENEN, J. (2014). «Trapped Factors and China's Impact on Global Growth». *NBER working paper 19951*. Marzo.
- CERNAT, L.; NORMAN, A.; DUCH, T.; FIGUERAS, A. (2014). «SMEs are more important than you think! - Challenges and opportunities for EU exporting SMEs». D.G. Trade Chief Economist Note 3/2014.
- FONTAGNÉ, L.; GAULIER, G.; ZIGNAGO, S. (2008). «Specialization across varieties and North-South competition in quality». *Economic Policy*. Enero, págs. 51-91.
- OECD (2014). *Economic Outlook*. Noviembre.
- RAHMAN, J.; ZHAO, T. (2014). «The Role of Vertical Supply Links in Boosting Growth». En: FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Jobs and Growth: Supporting the European Recovery*. IMF. Capítulo 10.
- VANDEBUSSCHE, H. (2014). «Quality in Exports». *European Economy, Economic Papers*. 528, septiembre.
- WORLD TRADE ORGANIZATION (2014a). *International Trade Statistics 2014*. Disponible en: www.wto.org
- WORLD TRADE ORGANIZATION (2014b). *World Trade Report 2014*. Disponible en: www.wto.org



Juan Tugores Ques

jtugores@ub.edu

Catedrático del Departamento de Teoría Económica (UB)

Ha sido decano de la Facultad de Económicas y Empresariales de la UB (1994-1998) y rector de la UB (2001-2005). Colaborador docente de la UOC. Especialista en economía internacional, es autor de libros como *Macroeconomía* (2.ª ed. Editorial UOC, 2013), *Crisis: lecciones aprendidas... o no* (Marcial Pons editor, 2010), y *Economía internacional: globalización e integración regional* (6.ª edición, McGraw-Hill, 2006). Publica con regularidad en medios de comunicación como *La Vanguardia* y *Expansión*.

Los textos publicados en esta revista están –si no se indica lo contrario– bajo una licencia Reconocimiento-Sin obras derivadas 3.0 España de Creative Commons. Puede copiarlos, distribuirlos y comunicarlos públicamente siempre que cite su autor y la revista y la institución que los publica (autoría, nombre de la revista, institución editora); no haga con ellos obras derivadas. La licencia completa se puede consultar en <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/es/deed.es>.

