*Subdirección General de Política Comercial de la Unión Europea**

CLIMA COMERCIAL Y BARRERAS A LA INTERNACIONALIZACIÓN

Durante el último año, hemos asistido a un incremento en las tensiones comerciales internacionales, lideradas por el enfrentamiento comercial entre algunos de los principales actores. Estas tensiones suponen un notable riesgo, tanto para el crecimiento económico mundial como para el sistema multilateral de comercio. Sin embargo, desde la crisis financiera y económica internacional de 2008, ya se venía registrando una gran proliferación de las barreras a la internacionalización con un fuerte impacto en los intereses españoles y comunitarios. Así, es necesaria la actuación decisiva de España, la Unión Europea y el resto de sus Estados miembros para liderar la modernización del sistema multilateral de comercio y exigir el cumplimiento de sus normas.

Palabras clave: obstáculos comerciales, proteccionismo, OMC.
Clasificación JEL: F13, F14.

1. Introducción

A lo largo de 2017 la economía mundial consolidó el mayor ritmo de crecimiento comenzado a mediados de 2016. El PIB mundial creció a una tasa estimada del 3,7 por 100 y de una manera más sincronizada. Tanto los países avanzados como los países en desarrollo y emergentes contribuyeron al mayor crecimiento económico mundial. Para 2018 se espera que la tasa de crecimiento económico mundial se eleve al 3,9 por 100, aunque de una manera menos equilibrada regionalmente[1]. El comercio mundial, por su parte, creció, en 2017, al mayor ritmo desde la crisis financiera internacional de 2008. El comercio de mercancías creció, en términos reales, a una tasa del 4,7 por 100, muy superior al 1,8 por 100 de 2016. El comercio de servicios se expandió un 7 por 100, en términos nominales[2], después de dos años de un crecimiento entre débil (2016, 0,7 por 100) y negativo (2015, –5 por 100). Los indicadores comerciales internacionales apuntaban, durante el primer trimestre de 2018, a un crecimiento robusto del comercio de mercancías para el presente año[3]. ▷

* Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Este artículo ha sido elaborado por Álvaro Rodríguez Ruiz, Luis López Moreno y Rocío Navarro-Rubio Aguilar, Técnicos Comerciales y Economistas del Estado.

Versión de noviembre de 2018.

[1] Datos del Fondo Monetario Internacional (FMI).
[2] Datos disponibles de la Organización Mundial del Comercio (OMC).
[3] Datos de la OMC.

Sin embargo, los datos sobre la evolución de la economía y el comercio mundial, en 2017, y las perspectivas enunciadas, no reflejan la creciente incertidumbre que recae sobre ambas variables, fruto de riesgos geopolíticos y de política macroeconómica, al igual que de los importantes cambios recientes en el clima comercial internacional. La salida del Reino Unido de la Unión Europea y el marco de la relación futura entre ambos, todavía incierto, es uno de ellos. La escalada en las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China, por su parte, ya está afectando, desde marzo de 2018, a los intercambios comerciales y, por tanto, al crecimiento económico mundial, con el riesgo de que se intensifique.

Sin embargo, a pesar del aparente cambio de orientación de la política comercial de los principales representantes del comercio mundial, la proliferación de los obstáculos al comercio y la inversión no es reciente. La crisis financiera y económica internacional de 2008 representa el momento en que se produce el cambio en las tendencias sobre barreras a la internacionalización, dando lugar a su multiplicación. Su impacto es considerable y merece especial atención.

2. Clima comercial internacional reciente y evolución de las barreras a la internacionalización

2.1. Clima comercial internacional reciente

La alerta sobre el riesgo de una escalada proteccionista para la evolución económica y comercial internacional ha sido incluida en los últimos informes de las instituciones económicas internacionales más relevantes, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Tiene su base en los desarrollos de la política comercial de algunos de los actores más influyentes en la economía mundial.

El 23 de marzo de 2018, el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, decidió la imposición de aranceles adicionales a la importación de determinados productos siderúrgicos y de aluminio, del 25 y del 10 por 100, respectivamente, sobre la base de las recomendaciones de la investigación sobre los efectos que tienen las importaciones de acero y aluminio en la seguridad nacional de este país, bajo la Sección 232 de la Trade Expansion Act de 1962, elaboradas por el Departamento de Comercio estadounidense. El informe había sido encargado por el propio presidente Trump, en abril de 2017, por el efecto del exceso de capacidad mundial siderúrgico y de aluminio en estas industrias tradicionales estadounidenses, y sus implicaciones para las necesidades de seguridad nacional de Estados Unidos[4]. Algunos socios comerciales quedaron exentos temporalmente de los aranceles, entre ellos la Unión Europea, mientras Estados Unidos negociaba bilateralmente con estos para lograr un acuerdo orientado a reducir los respectivos déficits comerciales con cada uno de ellos. Ciertos países fueron excluidos permanentemente de la subida de aranceles a cambio de limitaciones cuantitativas a la exportación de acero (Brasil y Corea del Sur), o de acero y aluminio (Argentina), tras concluir las negociaciones bilaterales. En cuanto a la Unión Europea, aunque fue excluida temporalmente, en junio, Estados Unidos le impuso las sobretasas arancelarias. Otros, como China, ▷

[4] Estados Unidos alega la excepción de seguridad nacional del artículo XXI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés).

no se incluyeron entre los exentos, ni temporal ni permanentemente, y sus exportaciones de acero y aluminio se vieron afectadas por las medidas desde el inicio.

Varios países afectados por las sobretasas arancelarias al acero y al aluminio impuestas por Estados Unidos decidieron recurrir las medidas restrictivas estadounidenses ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, y responder mediante la imposición de «medidas de reequilibrio del comercio[5]» contempladas en el Acuerdo de Salvaguardias de la OMC, que tienen por efecto limitar las exportaciones de Estados Unidos, mediante el establecimiento de incrementos arancelarios en determinados productos. El 2 de abril de 2018, China actuó en el mismo sentido, imponiendo aranceles adicionales del 15 por 100 a 120 productos de origen estadounidense, y del 25 por 100 para otras ocho mercancías[6], todo ello por valor de 3.000 millones de dólares. Sin embargo, China no respetó los plazos que establece la OMC.

El 23 de mayo de 2018, el Departamento de Comercio de Estados Unidos lanzó una nueva investigación sobre las implicaciones para la seguridad nacional de las importaciones de automóviles y componentes del automóvil, también bajo la Sección 232 de la Trade Expansion Act de 1962. Las importaciones realizadas por Estados Unidos potencialmente afectadas por posibles medidas comerciales restrictivas que se deriven de la investigación ascienden a más de 300.000 millones de dólares, un volumen diez veces mayor al del acero y aluminio afectado en el caso anterior. La Unión Europea exportó 66.000 millones de dólares de estos productos a Estados Unidos, en 2017, tan solo por detrás de México (69.000 millones de dólares). La decisión sobre la aplicación o no de nuevos aranceles, como en el caso del acero y del aluminio, la deberá tomar el presidente de Estados Unidos, a los noventa días de recibir el informe, que, a más tardar, deberá ser en febrero de 2019. Se calcula que los efectos que puedan tener las restricciones en el sector de la automoción y la economía mundial serán muchísimo más duros, dando lugar a fuertes distorsiones en las cadenas de producción mundiales.

En medio de la escalada de tensiones comerciales entre Estados Unidos y la Unión Europea, se produjo la visita del presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, y de la comisaria de Comercio, Cecilia Malmström, para reunirse con el presidente Trump y su equipo, en Estados Unidos, el 25 de julio de 2018. A partir de entonces, se han comenzado a relajar las tensiones comerciales entre ambos bloques y se han iniciado conversaciones transatlánticas para explorar un posible acuerdo comercial en materia de bienes industriales, de ámbito arancelario y no arancelario, además de otras cuestiones.

Al margen de la relación entre Estados Unidos y la Unión Europea, la escalada de tensiones comerciales internacionales se sucede, especialmente, entre China y Estados Unidos. En virtud de la investigación llevada a cabo bajo la Sección 301 de la Trade Act de 1974, el Departamento de Comercio de Estados Unidos determinó que los actos, las prácticas y las políticas de las autoridades chinas son discriminatorios y conllevan el robo de la propiedad intelectual estadounidense y la transferencia de tecnología obligatoria, entre otras cuestiones. Se trata de políticas de Estado chinas ya identificadas ▷

[5] Los países establecen aranceles a un volumen de importaciones originarias de Estados Unidos equivalente al volumen de exportaciones nacionales que se han visto afectadas por las medidas estadounidenses de la Sección 232.

[6] Aranceles del 15 por 100 para almendras, nueces, cítricos, uvas, fresas, plátanos, manzanas, cerezas, ciruelas, vino, tubos de hierro y acero, entre otros; y del 25 por 100 para el resto, destacando los productos del porcino.

por autoridades comerciales de otros países desarrollados y que son contrarias a las reglas de la OMC. En consecuencia, el presidente Trump hizo publicar tres listas, el 15 de junio de 2018[7], el 6 de julio de 2018[8] y el 17 de septiembre de 2018[9] con más de 6.000 productos de origen chino a los que se aplican aranceles adicionales del 25 por 100; salvo la tercera lista, que es afectada por un arancel adicional del 10 por 100, inicialmente, aunque podría ser elevado al 25 por 100, en enero de 2019. El volumen de exportaciones chinas afectadas asciende a los 250.000 millones de dólares. Estas medidas son consideradas unilaterales y no conformes con los procedimientos de la OMC, por vulnerar las normas de la OMC que establecen que los litigios comerciales sean tratados en el marco de su Órgano de Solución de Diferencias.

China respondió inmediatamente a la publicación de la primera lista, al día siguiente, el 16 de junio de 2018, y más tarde, justo después de la entrada en aplicación de la segunda, el 23 de agosto, con la presentación de dos listas de productos estadounidenses, una en cada fecha, a los que se les aplica un arancel adicional del 25 por 100. Finalmente, el 18 de septiembre de 2018, tras la publicación de la tercera relación de productos por Estados Unidos, China contestó, nuevamente, con otra serie de productos a los que aplica un arancel del 10 por 100 y del 5 por 100, dependiendo del tipo de producto. En su conjunto, la respuesta de China a las medidas estadounidenses afecta a un volumen de exportaciones de 110.000 millones de euros.

Así, el volumen total de comercio afectado por las medidas y respuestas de los dos países principales en el comercio internacional asciende a 360.000 millones de dólares, hasta octubre de 2018. A pesar de las rondas de negociación entre ambos, tanto en Pekín (mayo y junio) como en Washington (mayo y agosto), con el fin de alcanzar una solución orientada a reducir el déficit comercial de Estados Unidos y a resolver otras preocupaciones comerciales de este, como la protección de la propiedad intelectual o el apoyo público distorsionante a los sectores productivos en China, la situación no ha dado signos de remisión, especialmente, tras el anuncio de China de cancelar las negociaciones con motivo de la publicación de la tercera lista de productos sancionados por Estados Unidos.

El aumento del número de barreras a la internacionalización no es reciente, aunque las tensiones comerciales hayan crecido en el último año. Los informes de la OMC revelan la proliferación de los obstáculos comerciales y a la inversión entre los países del Grupo de las 20 economías más importantes del planeta[10], y el incumplimiento reiterado del «compromiso antiproteccionista» del G20 (2008)[11]. En concreto, destacan los problemas de transparencia en las notificaciones de medidas comerciales restrictivas; y el recurso continuo a políticas de apoyo público distorsionante a los sectores industriales, ▷

[7] La primera lista de más de ochocientos productos procedentes de China se enfoca en sectores industriales que contribuyen o se benefician de la política industrial «Made in China 2025», y que incluye industrias como el sector aeroespacial, tecnología de la información y las comunicaciones. Representa un valor aproximado de 34.000 millones de dólares de exportación.

[8] Una segunda lista de productos chinos que cubre, aproximadamente, 16.000 millones de dólares y casi 300 líneas arancelarias.

[9] El volumen de importaciones afectadas se eleva mucho más, para esta lista, a 200.000 millones de dólares, equivalentes a más de 5.000 líneas arancelarias de productos.

[10] Véanse los *Report on G20 Trade Measures* de la OMC, publicados aproximadamente cada seis meses desde 2009.

[11] Con el fin de dar una salida coordinada a la crisis económica y financiera internacional, tras la primera Cumbre del G20 (Washington, noviembre de 2008), se publicaron 95 ambiciosos compromisos. Entre ellos, se encuentra el compromiso por una economía mundial abierta: los firmantes se comprometen a abstenerse de establecer nuevos obstáculos al comercio y a la inversión, medidas para impulsar las exportaciones, o la aprobación de nuevas tasas a la exportación, entre otros. Es lo que, posteriormente, se llamará «el compromiso antiproteccionista del G20», renovado en las sucesivas Cumbres del G20, hasta 2017.

que son contrarias a las reglas de la OMC. Por otra parte, la falta de adaptación de las normas comerciales multilaterales a las nuevas realidades del comercio internacional, como las relacionadas con unas reglas del juego equitativas (comercio de grandes empresas públicas, necesidad de una política de competencia internacional), o en nuevos temas, como la digitalización creciente de la actividad económica. En este contexto comercial internacional, entre otras cuestiones, el 8 de noviembre de 2016 fue elegido el nuevo presidente de Estados Unidos, que había presentado un programa favorable a las medidas comerciales que protejan la industria nacional, que, más tarde, comenzaría a aplicar. En el último año, se ha mantenido la tendencia al incremento de las medidas restrictivas al comercio y la inversión, a la par que se han recrudecido las tensiones comerciales.

2.2. Evolución de las barreras comerciales y de la inversión internacional

2.2.1. Las barreras desde la perspectiva de los países del G20

La distinción entre medidas restrictivas y liberalizadoras del comercio que se expone a continuación se realiza en función de su impacto sobre el comercio y la inversión, y no sobre una base jurídica. En este sentido, por barrera a la internacionalización entendemos cualquier obstáculo de carácter legal o práctico que impide o limita el acceso a terceros mercados. Estas pueden afectar a nuestras exportaciones de mercancías, pero también al comercio de servicios, al acceso a licitaciones públicas, a las inversiones en el exterior o a la protección de la propiedad intelectual en terceros mercados. Incluso también podemos hablar de barreras que afecten a la importación, en la medida en que muchas veces es necesario importar una materia prima o contratar personal extranjero para poder desarrollar un negocio en terceros mercados.

Entre mediados de mayo de 2017 y mediados de mayo de 2018 se registró la aplicación de 55 nuevas medidas restrictivas del comercio de mercancías en las economías del G20[12], el equivalente a la adopción de, aproximadamente, cinco nuevas medidas al mes[13]. El valor estimado del comercio afectado por las medidas restrictivas se encuentra en torno a 106.000 millones de dólares, en ese periodo. La tendencia empeoró durante los últimos seis meses, pasando de 16 medidas restrictivas aplicadas, entre mediados de mayo de 2017 y mediados de octubre de 2017, a 39 nuevas medidas activadas, entre mediados de octubre de 2017 y mediados de mayo de 2018.

De las 55 medidas restrictivas del comercio registradas entre los miembros del G20, entre mayo de 2017 y mayo de 2018, 43 de ellas se dirigieron a alterar los flujos de importación. El 80 por 100 de estas últimas fueron incrementos arancelarios, seguidos por el endurecimiento de procedimientos aduaneros (6 medidas) y la aplicación de otros impuestos a la importación (2 medidas). Las medidas restrictivas de la exportación registradas fueron menos numerosas (7), centrándose, principalmente, en la subida de los aranceles a las ventas en el exterior. Por último, también destacaron los requisitos de contenido local, que exigen a las empresas extranjeras inversoras en un país que discriminen en sus compras de productos utilizados en ▷

[12] Conforme a los *Report on G20 Trade Measures* de la OMC, de 9 de noviembre de 2017 y de 4 de julio de 2018.

[13] Estas medidas no incluyen aquellas relativas a requisitos sanitarios y fitosanitarios (SPS, por sus siglas en inglés) o a requisitos técnicos sobre mercancías (TBT, por sus siglas en inglés), que no tienen por qué ser un obstáculo al comercio necesariamente, aunque es conocido el recurso a ellas para proteger la industria nacional, exigiendo innecesarias formalidades, en muchas ocasiones.

su producción a favor de los productos nacionales, o establezcan una cuota de exportación de su producción, entre otras cuestiones.

Entre mediados de octubre de 2017 y mediados de mayo de 2018, las medidas restrictivas registradas se elevaron a 33 (10 tan solo en el periodo de mayo a octubre de 2017) y afectaron a un volumen de comercio estimado de 74.000 millones de dólares, un 50 por 100 más que en el periodo anterior. Los principales sectores afectados fueron los minerales y combustibles (30 por 100), la maquinaria eléctrica y sus partes (21 por 100), el hierro y el acero (11 por 100) y el aluminio y sus artículos (10 por 100). Entre estas restricciones figuran los aranceles adicionales aplicados por Estados Unidos a los productos del acero y del aluminio, en virtud de la investigación de la Sección 232 de la Trade Expansion Act, de 1962, comentados en el anterior apartado. También se incluyen las medidas en respuesta a los aranceles estadounidenses por parte de ciertos miembros de la OMC, aunque no todas, debido al lapso temporal cubierto (hasta mayo de 2018).

No obstante, no todo fueron malas noticias, ya que también se registró la aplicación de 75 medidas liberalizadoras del comercio entre los miembros del G20, lo que conlleva un promedio de algo más de seis medidas al mes. En estas medidas se incluyen la reducción de aranceles aplicados, la simplificación de los procedimientos aduaneros o la reducción de otros impuestos a la importación. El volumen de comercio que se ha visto beneficiado por las acciones liberalizadoras se estima en, aproximadamente, 110.000 millones de dólares. En este caso, la tendencia en la liberalización mejoró, pasando de 28 medidas facilitadoras del comercio, aplicadas entre mediados de mayo y mediados de octubre de 2017, a 47 medidas, entre mediados de octubre de 2017 y mediados de mayo de 2018. A pesar de todo ello, el *stock* de barreras a la internacionalización que, desde 2008, se han ido aprobando por las economías del G20 sigue siendo elevado y con un impacto significativo en las operaciones exteriores de las empresas de países de la Unión Europea.

2.2.2. Las barreras desde la perspectiva de la Unión Europea

La base de datos de la Unión Europea sobre obstáculos al comercio y la inversión (Market Access Database[14]) registró 67 nuevas barreras en 2017, en 39 países diferentes. A finales de ese mismo año se acumularon 396 fichas[15] activas en la materia. La tendencia refleja un aumento continuado de las medidas limitadoras de la internacionalización de los operadores de la Unión Europea.

Durante 2017, los países en los que se encontró un mayor número de medidas limitadoras del comercio y la inversión fueron China (10 nuevas medidas) y Rusia (6), seguidos de Sudáfrica (4), India (3) y Turquía (3). La mayoría de los obstáculos publicados en la base datos de la Unión Europea fueron *medidas en frontera* (36), con especial incidencia de los requisitos sanitarios y fitosanitarios (SPS, por sus siglas en inglés), los incrementos arancelarios y las cuotas (restricciones cuantitativas); frente a las *medidas tras la frontera* (31), que se refieren a restricciones que afectan a los productos una vez entrados en el territorio del país, incluyendo aspectos como barreras técnicas al comercio injustificadas, falta de protección de los derechos de propiedad intelectual o limitaciones a la prestación de servicios o a la inversión ▷

[14] Esta herramienta web (*http://madb.europa.eu/madb/barriers_crossTables.htm?isSps=false*) no contiene todas las trabas al comercio e inversión a las que se enfrentan las empresas de la Unión Europea, sino aquellas que han sido informadas o a cuya información se ha podido tener acceso.

[15] En general, cada ficha hace referencia a una barrera concreta en un país determinado.

extranjera. En términos sectoriales, se registraron 12 obstáculos de carácter horizontal, con impacto general, y otros que afectaron, principalmente, al sector agroalimentario (12 barreras); los productos industriales (22), entre los que se encuentran el sector de la automoción (7), los productos electrónicos y de las tecnologías de la comunicación y la información (5), y los productos químicos (2); y, por último, aquellos que dificultaron la prestación de servicios (2).

Especialmente relevante ha sido la tendencia a la protección del mercado nacional en los países del norte de África, como Argelia, Egipto o Túnez. Desde 2015, a medida que se deterioraba su sector exterior, como consecuencia de la caída de los precios del petróleo y del gas, Argelia fue recurriendo a medidas restrictivas de las importaciones[16]. En un inicio, estas adoptaron la forma de licencias no automáticas a las importaciones asociadas a cuotas para productos, como los automóviles, el acero o la cerámica, y terminaron por convertirse en auténticas prohibiciones de importar, para una lista de 851 productos, desde el 1 de enero de 2018. Se estima que estas limitaciones han afectado a, aproximadamente, 1.500 millones de euros de exportaciones procedentes de la Unión Europea a Argelia. Estas medidas suponían una violación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Argelia, por el cual se crea una zona de libre comercio sin aranceles y otras restricciones a los intercambios entre ambos.

En su conjunto, la estimación del impacto potencial de los nuevos obstáculos a la internacionalización de empresas de la Unión Europea se eleva a más de 23.000 millones de euros de exportaciones[17]. La cifra se encuentra en línea con la estimación sobre el impacto de las barreras realizada para el año 2016, que ascendió a 27.000 millones de euros de exportaciones de la Unión Europea afectadas, aunque reflejando una menor magnitud.

Otra medida del impacto de las barreras a los operadores de la Unión Europea se encuentra en el hecho de que, desde el año 2000 hasta el año 2008, las exportaciones comunitarias al exterior crecieron, en términos reales, un 60 por 100; sin embargo, desde el comienzo de la crisis financiera y económica internacional de 2008 estas se han estancado. Se calcula que más de 3.200 medidas de política comercial se han aplicado, desde 2008, con impacto negativo en los intereses comerciales de la Unión Europea. En concreto, desde 2015, más del 70 por 100 de las exportaciones de la Unión Europea se han enfrentado a alguna distorsión comercial poscrisis financiera de 2008 cuando compiten en mercados extranjeros. Más del 60 por 100 de las exportaciones de la Unión, a su vez, participan en mercados en los que sus competidores extranjeros son elegibles para recibir algún tipo de ayuda pública a la exportación, mientras que más del 25 por 100 de esas exportaciones se enfrentan a otros tipos de barreras aplicadas desde las crisis de 2008. Así, se estima que las barreras en vigor desde el comienzo de la crisis de 2008 han reducido el potencial de crecimiento de las exportaciones europeas entre 10 y 20 puntos porcentuales durante el periodo de 2008 a 2014.

Aunque, conforme a los informes de las instituciones multilaterales internacionales (OMC o FMI), no se ha producido una caída del ▷

[16] La caída en el valor de las principales exportaciones de Argelia (gas) ha provocado un déficit comercial con dificultades de ser financiado, debido a las restricciones a las entradas de capital que mantiene el país. Ante la pérdida de reservas internacionales, utilizadas para el pago de los productos comprados al exterior, el Gobierno argelino optó por la limitación de las importaciones, con las consecuentes trabas para las exportaciones de la Unión Europea.

[17] Estimación realizada por la Comisión Europea en 47 de las 67 nuevas barreras registradas, en 2017, debido a las dificultades de estimación del impacto de algunos tipos de barreras, como las no arancelarias, que afectan al coste de fabricación de productos.

comercio internacional como la que tuvo lugar durante los años 1930, y se ha evitado el tipo de proteccionismo que condujo a la Gran Depresión (grandes subidas de aranceles y cuotas a la importación), sí se estaría observando un cambio en la composición de los flujos comerciales internacionales, en los que las exportaciones de la Unión Europea habrían sido desplazadas por las exportaciones de países con apoyo público distorsionante. Más allá de los mercados extracomunitarios, el comercio dentro del mercado interior de la Unión Europea también estaría afectado, al ganar cuota de mercado los productos no comunitarios apoyados públicamente y reduciendo la importancia de la presencia de productos de la Unión en su propio mercado.

Para España, se estima que, aproximadamente, el 67,5 por 100 de las exportaciones con destino fuera de la Unión Europea se encontrarían en riesgo de verse afectadas por algún tipo de discriminación distorsionante, y, en concreto, el 62 por 100 de estas estarían afectadas por algún incentivo público extranjero a la exportación, seguidas de un 13 por 100 de exportaciones afectadas por algún tipo de subvención pública no relacionada con la exportación[18].

3. Barreras a la internacionalización española

3.1. El portal de barreras de la Secretaría de Estado de Comercio

Las barreras a la internacionalización de las empresas españolas, esto es, al comercio de mercancías y servicios, y a la inversión exterior, presentan una casuística muy variada. El portal *www.barrerascomerciales.es,* de la Secretaría de Estado de Comercio, incluye una muestra de las principales barreras a las que se enfrentan las empresas españolas fuera de la Unión Europea. Es una muestra representativa de la información recabada de nuestras empresas y asociaciones empresariales, así como de la red de Oficinas Económicas y Comerciales de España en el exterior, o de la Comisión Europea.

El portal funciona como una herramienta informativa de doble sentido: la Administración española informa a los operadores, pero, a su vez, también es informada de los obstáculos que denuncian las empresas, lo que permite trabajar para su resolución, como se verá más adelante. Las barreras se filtran, por otra parte, en función del impacto sobre las empresas españolas, pues se evita recoger una muestra excesivamente prolija de obstáculos con escasa incidencia. La selección de barreras está en línea con las otras bases de datos, como la Market Access Database de la Comisión Europea. El 1 de agosto de 2018 figuraban en el portal 347 fichas de barreras, de las que 27 se consideraban «resueltas», total o parcialmente.

3.2. Tipología de las barreras a la internacionalización española

La mayoría de las barreras registradas en el portal *www.barrerascomerciales.es* eran de carácter no arancelario (240), como es el caso de las regulaciones sanitarias y fitosanitarias (SPS, por sus siglas en inglés) a productos de origen animal o vegetal (71), las prohibiciones y restricciones cuantitativas que se regulan con licencias de importación no automáticas (54), las medidas de obstáculos técnicos al comercio ▷

[18] EVENETT, S. J. y FRITZ, J. (2017). *Europe Fettered: The impact of crisis-era trade distortions on exports from the European Union*.

(TBT, por sus siglas en inglés) o requerimientos excesivos de certificación y homologación a manufacturas industriales y las exigencias de etiquetado (55), las discriminaciones en contratación pública en favor de las empresas nacionales (36) y la insuficiente protección a los derechos de propiedad intelectual e industrial (24).

Las barreras arancelarias (crestas y picos arancelarios[19] o elevaciones de estos), así como otras tasas y gastos en aduanas, suponen cada vez menos registros (46), a pesar del deterioro del clima comercial y la consiguiente amenaza de incrementos arancelarios a algunos productos sensibles. Tanto por la vía multilateral de la OMC como por los numerosos tratados de Libre Comercio bilaterales, los aranceles se han reducido considerablemente en los últimos veinte o treinta años. La media de aranceles efectivamente aplicados en los principales países del mundo se encuentra entre el 1 y el 3 por 100, y solo las economías menos desarrolladas sobrepasan el 10 por 100.

Otras 47 barreras se referían a la libre prestación de servicios o a la inversión extranjera. Estas operan por la doble vía de restricciones a la entrada en el sector o a las operaciones de empresas extranjeras ya admitidas. También se encontraban once fichas como combinaciones de varias barreras a la vez, o de medidas económicas, monetarias, cambiarias[20] y fiscales[21]. Por último, ocho son restricciones a la exportación[22], que al restringir la oferta internacional las encarecen en los mercados mundiales mientras las abaratan en los locales, a los que así protegen y subvencionan.

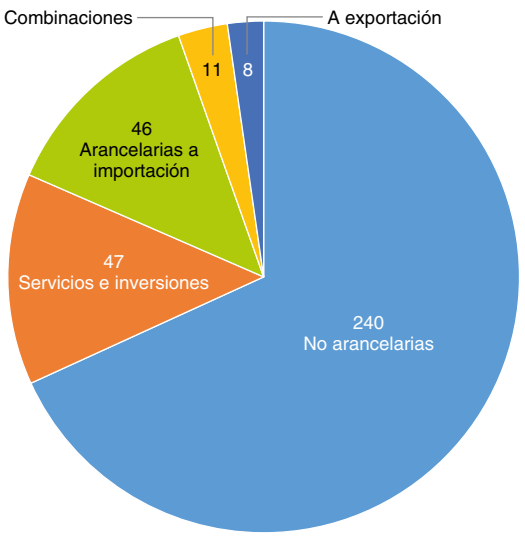
[19] Son derechos de aduana relativamente altos que destacan por encima del nivel medio del arancel y suelen aplicarse a productos «sensibles».

[20] Tipos de cambio múltiples o restricciones de acceso a divisas, en países como Irán, Indonesia, Angola o Ecuador.

[21] Recargos y nuevas tasas ante crisis de balanza de pagos, por ejemplo.

[22] Aranceles, tasas o licencias a la exportación de materias primas, típicamente, chatarras de metales o pieles y cueros.

GRÁFICO 1
BARRERAS A LA INTERNACIONALIZACIÓN ESPAÑOLA



Fuente: portal de barreras comerciales de la Secretaría de Estado de Comercio (www.barrerascomerciales.es).

A continuación, se desarrolla una selección de obstáculos a la internacionalización española, según sus principales motivaciones.

3.3. Selección de barreras a la internacionalización española

3.3.1. Protección de la industria nacional o de una industria naciente

Proteger una industria (o empresa) local ya consolidada o una industria naciente es uno de los motivos más frecuentes en que se han basado los países para instituir aranceles y barreras comerciales desde que lo formulara Alexander Hamilton, en 1790.

En el ámbito de las mercancías, se puede tomar el ejemplo ya comentado de Argelia. En enero de 2018, este país suspendió la importación de vehículos, de productos cerámicos y farmacéuticos, entre otros, como parte de una política general de industrialización, ▷

diversificación y sustitución de importaciones, decidida en 2015-2016 en respuesta a la crisis del país tras la caída del precio del gas. Se estima que el volumen de exportaciones españolas afectado supera los 700 millones de euros. En cuanto a la prestación de servicios por extranjeros, son numerosos los países que la limitan de forma clara y abierta, bien restringiendo el acceso al sector, bien regulando las operaciones de las empresas extranjeras a las que se ha permitido el acceso parcial.

3.3.2. Protección de la salud humana o animal

Una de la de las razones legítimas, a la vez que más explotadas, para la proliferación de barreras no arancelarias es la protección de la vida humana, animal o vegetal o la salud. Está basada en «las excepciones generales» del artículo XX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), que dan soporte legal a todas las medidas que se adoptan en ese sentido.

Las exigencias de control sanitario y fitosanitario a los alimentos que son importados equivalen al control de las calidades y condiciones de los alimentos que se comercializan a nivel interno en cualquier país. Sin embargo, dichas exigencias pueden ser utilizadas de manera inadecuada o abusiva, reduciendo o incluso eliminando las exportaciones de productos agroalimentarios. En Sudáfrica, por ejemplo, tras un brote de fiebre aviar en nuestro país, en febrero 2017, se cerró la importación procedente de España. Tras las medidas sanitarias correspondientes, el brote quedó sofocado y, en junio de 2017, la Organización Internacional de Epizootias, el organismo internacional de referencia, declaró a España libre de la enfermedad. Pese a las diversas visitas e inspecciones para verificarlo, Sudáfrica mantuvo sin abrir el mercado de carnes y despojos a las empresas españolas hasta agosto de 2018. España había exportado a Sudáfrica carne de ave por un valor de alrededor de 30 millones de euros en 2016.

Dos sectores industriales muy regulados técnicamente son el farmacéutico y el cosmético. En muchos países se exige un largo y complejo proceso de registro de productos, cuando no de ingredientes o de prácticas fabriles (Certificados de Buenas Prácticas de Fabricación). Es el caso de Turquía, donde las autoridades exigen que los exportadores farmacéuticos adjunten un «certificado de buenas prácticas de fabricación» que debe ser emitido por el Ministerio de Sanidad turco u organismo de otro país con el que tenga acuerdo de reciprocidad. En la práctica, Turquía ha denegado la validez a los certificados procedentes de la Unión Europea desde 2010, requiriendo a las empresas remitir un importante número de documentos explicativos sobre lugares, procesos y materias de fabricación a las autoridades turcas, bajo unos procedimientos administrativos poco transparentes y excesivos. Se estima que, como consecuencia de esta medida y otras que afectan al sector, las exportaciones españolas al mercado turco habrían caído un 8 por 100 en 2016 y un 12 por 100 en 2017.

3.3.3. Protección del consumidor

Los requisitos de etiquetado y marcado de productos pueden constituir una barrera al comercio cuando establecen restricciones que no son necesarias para la protección del consumidor. Al ser específicos para cada mercado, se encarecen las exportaciones, debido a la necesaria adaptación del producto a las exigencias de las autoridades en destino, o incluso se ▷

hacen inviables las ventas en los mercados más pequeños.

Egipto, por ejemplo, requiere que cada caja contenga una etiqueta con el nombre no solo del fabricante exportador, sino también de cada importador local. Además, sus autoridades establecen que cada baldosa cerámica traiga marcada la leyenda *Made in Spain*, lo cual obliga a los fabricantes a modificar sus moldes. Esto dificulta y encarece la logística de la exportación al país, como han podido comprobar las empresas españolas en 2017 y 2018. Los datos de exportación del sector cerámico han caído aproximadamente desde 15 millones de euros a 10 millones de euros en el periodo de referencia, si bien es cierto que este sector se está viendo especialmente afectado por otro decreto[23] que obliga a los exportadores extranjeros a registrarse para la comercialización y venta al por menor de determinados productos.

3.3.4. Corrección de desequilibrios exteriores (balanza de pagos)

Las restricciones comerciales por crisis en la balanza de pagos son una de las excepciones reconocidas por la OMC en sus artículos XII y XVIII:B.

El caso con mayor impacto para los operadores españoles en los últimos años ha sido el de Argelia. Entre 2016, 2017 y 2018, este país ha sido uno de los ejemplos de aplicación de medidas comerciales restrictivas por un empeoramiento de su balanza de pagos, desde 2015, a causa del descenso de los precios del crudo y del gas, que se ha combinado con otros aspectos estructurales propios de la economía argelina. En 2015 y 2016, el déficit por cuenta corriente superó el 16 por 100 del PIB en Argelia, lo que condujo, en primer lugar, al establecimiento de licencias no automáticas y cuotas a la importación (afectando a los productos siderúrgicos, vehículos y productos cerámicos españoles, entre otros), y, entre enero y julio de 2018, a la suspensión de la importación de más de ochocientas líneas arancelarias, más tarde complementada con la suspensión de domiciliación bancaria del pago de importaciones para ciertos productos.

Otro caso es el de Ecuador, que impuso, en enero de 2015, recargos arancelarios de entre el 5 y el 15 por 100 a un centenar de partidas arancelarias, entre las que se incluían numerosos productos industriales, como maquinaria, equipos informáticos y de impresión o equipos para desarrollar actividades profesionales. A los recargos arancelarios se le unió una cláusula de salvaguardia del 15 por 100 a otros productos, por desequilibrios comerciales exteriores. En junio de 2017, estas medidas fueron eliminadas tras la mejoría de la economía del país.

3.3.5. Otros objetivos sociales y de orden moral

Independientemente del impacto comercial y económico de las medidas, muchas tratan de lograr ciertos fines en otros ámbitos, que pueden ser considerados legítimos, como, por ejemplo, los objetivos de carácter social o moral, y que están reconocidos en el artículo XX del GATT. En otros casos, las motivaciones pueden responder a criterios geopolíticos, como las sanciones comerciales a determinados países.

Dentro de los objetivos sociales encontramos las cuestiones de índole moral o ▷

[23] El Decreto 43/2016 del Gobierno egipcio, que obliga a los exportadores extranjeros a registrarse en el General Organization for Export & Import Control.

religiosa. En Indonesia, una ley publicada a finales de 2014 impone requisitos halal[24] sobre una amplia variedad de productos y servicios, y un sistema de certificación y etiquetado obligatorios. La lista incluye no tan solo productos cárnicos, sino que se extiende a casi todos los productos de alimentación y bebidas no alcohólicas, así como a cosméticos, productos químicos y otros productos de consumo humano que sean utilizados en Indonesia. Esta obligación supone importantes costes de adaptación al mercado indonesio, que se deben considerar a la hora de exportar a este país.

4. La resolución de las barreras a la internacionalización española

4.1. Marco institucional de la resolución de las barreras

La aprobación y aplicación de un obstáculo a la exportación o a la inversión es una cuestión relativamente sencilla, mientras que su resolución puede ser un proceso complicado. En ocasiones, incluso cuando se ha dado por resuelta una barrera para un determinado sector, esta es sustituida por otra traba al mismo producto, con efecto semejante. No obstante, la labor de resolución también arroja resultados positivos que impulsan a reforzarla.

La Administración española cuenta con diferentes instrumentos para la resolución de barreras a la internacionalización. En la Unión Europea existen múltiples comités y grupos de trabajo en los que se aborda la cuestión de los obstáculos al comercio y a la inversión española. Más concretamente, en el marco de la política comercial de la Unión Europea se ha reforzado la Estrategia Comunitaria de Acceso a los Mercados, para aunar esfuerzos en la resolución y desmantelamiento de barreras entre la Comisión Europea y los Estados miembros. Tanto las asociaciones empresariales como los Estados y la Comisión Europea ponen en común las barreras detectadas en mercados exteriores de la Unión Europea para diseñar la mejor forma de resolver los problemas a los que se enfrentan nuestras empresas.

Como resultado, la Comisión Europea promueve la realización de gestiones con las autoridades de los países que han interpuesto alguna traba comercial, la iniciación de un procedimiento legal ante la OMC o la incorporación de determinados obstáculos a las negociaciones de acuerdos comerciales en curso, así como el establecimiento de diálogos regulatorios que aclaren discrepancias y eviten la aparición de nuevas barreras. De manera complementaria, la Secretaría de Estado de Comercio y su red de Oficinas Económicas y Comerciales en el exterior mantienen contactos regulares con asociaciones y empresas para mejorar la detección y eliminación de barreras al comercio y a la inversión. En junio de 2018, la Secretaría de Estado de Comercio y la Comisión Europea realizaron dos jornadas monográficas sobre barreras a la internacionalización (Market Access Days), en Madrid y Barcelona, para informar y recabar información de las empresas y asociaciones empresariales. Por otra parte, la Secretaría de Estado de Comercio también realiza gestiones directas con las autoridades del destino para tratar bilateralmente los obstáculos, cuando se trata de la estrategia más apropiada para resolver estos problemas. ▷

[24] Se entiende por productos «halal» aquellos permitidos en virtud de la ley islámica, los cuales deberán satisfacer determinados requisitos sobre su composición y procesamiento.

4.2. Resolución de barreras: casos de éxito

Los esfuerzos conjuntos comunitarios y españoles han derivado en la mejora del acceso a mercado en algunos casos, y en la resolución definitiva de una barrera en otros. Se calcula que, en 2016, se lograron resolver conjuntamente, entre la Comisión Europea y sus Estados miembros, veinte obstáculos comerciales, y, en 2017, esa cantidad se elevó a 45. El volumen de comercio afectado por las barreras resueltas, en 2016 y 2017, se estima en más de 12.000 millones de euros. Siguiendo la definición de barreras presentada en un apartado anterior, de las 45 trabas resueltas en 2017, 34 de ellas fueron *medidas en frontera*, entre las que destacaron las barreras relacionadas con requisitos SPS, prohibiciones de importación y problemas aduaneros. Las restantes once barreras resueltas se circunscribieron al área de las *medidas tras la frontera*, incluyendo regulaciones técnicas y aspectos impositivos, para mercancías; y una traba relativa a prestación de servicios. A continuación se examinan algunos casos de éxito concretos para los operadores españoles.

En Brasil se produjeron avances en términos de acceso a mercado cuando, en 2017, la agencia brasileña de control sanitario (ANVISA) cambió su regulación sobre el etiquetado de alergénicos en bebidas alcohólicas. Desde 2015, la normativa brasileña contenía divergencias respecto a las normas de la Organización Internacional del Vino[25] (OIV), que causaban problemas a los exportadores españoles de vinos (algunos aditivos utilizados no estaban incluidos en la norma brasileña, los límites máximos permitidos no eran suficientes para los vinos que utilizan más de un aditivo y no se contemplaba la posible inclusión de nuevos aditivos). Estas divergencias llegaron a afectar a 14 millones de euros de exportaciones españolas de vino. En noviembre de 2016, mediante gestiones conjuntas de la Secretaría de Estado de Comercio y la Comisión Europea, se solicitó a las autoridades brasileñas la aceptación del uso de los estándares de la OIV. En marzo de 2017, Brasil publicó una circular alineando su normativa con la OIV, lo que ha beneficiado enormemente a los operadores españoles del sector del vino, cuyas exportaciones han pasado de 12 millones de euros en 2015 a 23 millones en 2017.

Hasta marzo de 2018, en Emiratos Árabes Unidos, la autoridad federal encargada de regular el marco legal para la certificación halal, la Emirates Authority for Standarization and Metrology (ESMA), no reconocía ninguna certificadora española para productos halal. No disponer de una certificadora reconocida implicaba que las empresas españolas interesadas en exportar productos cárnicos a este país incurrirían en un coste adicional, al tener que acudir a certificadoras de otros países autorizadas por ESMA para obtener la certificación halal. Era un sobrecoste especialmente relevante, teniendo en cuenta que se trata de un certificado válido solo para un país, Emiratos Árabes Unidos, cuyo tamaño de mercado es relativamente pequeño y donde el factor precio es decisivo para competir en el sector de los productos cárnicos. Tras haberse resuelto esta barrera, se espera que las exportaciones españolas de productos cárnicos, que superaron los 14 millones de euros en 2017 puedan competir en mejores condiciones y prosperen. ▷

[25] Entidad de referencia internacional sobre prácticas enológicas, de la que es miembro Brasil.

En Chile, desde mayo de 2017 no se renovaba la certificación necesaria para poder vender material eléctrico en el país, ya que, según el instituto de certificación nacional chileno, INGCER, que operaba en régimen de monopolio, el producto no cumplía con ciertos requisitos de seguridad, a pesar de que se había estado comercializando en el país durante cuatro años y sus características no habían variado. El instituto de certificación chileno, por otra parte, tampoco aceptaba la firma de acuerdos de reconocimiento mutuo con entidades de certificación españolas, lo que hubiera permitido la entrada del producto español en el mercado, cumpliendo con las exigencias técnicas chilenas. Estos requisitos y dificultades suponían una discriminación injustificada y distorsionaban el acceso al mercado chileno para los productos españoles, procurando condiciones más favorables a las empresas locales, que sí gozaban de reconocimiento mutuo para las especificaciones técnicas de sus mercancías. Gracias a la colaboración entre España, la Comisión Europea y la industria afectada, tras numerosos contactos, en mayo de 2018, las autoridades chilenas aceptaron la entrada en el mercado de otra entidad nacional para certificar los productos españoles, permitiendo, así, cumplir con la normativa técnica chilena y acceder de nuevo a este mercado.

En octubre 2017, China amplió el número de dispositivos médicos que quedan exentos de los ensayos clínicos en China. La Orden 650 requería que los fabricantes realizaran pruebas clínicas en este país para el registro de determinadas categorías de productos sanitarios. La nueva decisión reduce significativamente el tiempo y los costes de registro, y mejorará el acceso al mercado chino para los dispositivos listados.

En marzo de 2017, Argentina suprimía la Declaración Jurada Anticipada de Servicios (DJAS), una exigencia requerida por los bancos nacionales para el pago de las prestaciones de servicios efectuadas por sujetos del exterior a prestatarios residentes en el país desde febrero de 2012. Esta declaración no se exigía antes de la operación, sino que era necesaria para poder realizar el pago por parte de la entidad financiera al prestador del servicio no residente en Argentina. La peculiaridad consistía en que no se trataba de una autorización automática, sino de carácter discrecional, con las consiguientes dificultades e incertidumbre para la exportación de servicios. No obstante, desde finales de 2015, la eliminación de las licencias no automáticas a la importación (Declaraciones Juradas Anticipadas a la Importación) y de las restricciones en el mercado de cambios de divisas habían facilitado los pagos al exterior, aunque seguían vigentes las DJAS, para retribuciones de servicios iguales o superiores a 100.000 dólares, entre otras. La eliminación de la DJAS supone un paso más en la normalización del régimen comercial en Argentina.

5. Conclusiones

La escalada en las tensiones comerciales entre los principales actores del comercio internacional representa un verdadero riesgo para la recuperación de la actividad económica mundial. No obstante, el mayor peligro a medio plazo afecta al sistema multilateral de comercio, que fue creado, precisamente, para resolver las disputas comerciales de forma ordenada y avanzar hacia un comercio más libre en unas condiciones equitativas para todos. La aplicación sucesiva de medidas ▷

comerciales restrictivas de manera unilateral supone un gran riesgo para la OMC y el sistema multilateral de comercio definido en torno a ella, y que debe preservarse por el bien de la estabilidad comercial, económica y política internacional. La aplicación de nuevas barreras al comercio y a la inversión, más allá de las tensiones comerciales recientes, también supone un importantísimo reto, por la paulatina erosión de las disciplinas legales en materia de intercambios.

La Unión Europea y España, como Estado miembro, deben ejercer el liderazgo responsable para impulsar la modernización de los aspectos necesarios que permitan tanto preservar como mejorar y respetar la legalidad comercial multilateral. Es necesario formar una amplia coalición de miembros de la OMC dispuestos al avance de esta institución, en su área negociadora, en su vertiente normativa y en su función jurisdiccional. Por otra parte, la Unión Europea debe priorizar el cumplimiento y aplicación de los acuerdos internacionales, ya sea en el seno de la OMC, mediante al recurso más frecuente al Órgano de Solución de Diferencias, ya sea en el marco de los acuerdos de libre comercio, para exigir su efectivo cumplimiento. Para ello, es esencial reforzar el seguimiento de los compromisos adquiridos por nuestros socios comerciales y actuar de manera decisiva para solucionar los posibles incumplimientos que se detecten.

Bibliografía

[1] COMISIÓN EUROPEA (2018). *Report from the Commission to the Parliament and the Council on Trade and Investment Barriers*. Disponible en: *http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/june/tradoc_156978.pdf*

[2] CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE (2018). *Section 232 Investigations: Overview and Issues for Congress*. Disponible en: *https://fas.org/sgp/crs/misc/R45249.pdf*

[3] DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES (2015). «Barreras en mercados exteriores». *Boletín Económico de ICE* n.º 3061.

[4] EVENETT, S. J. y FRITZ, J. (2017). *Europe Fettered: The impact of crisis-era trade distortions on exports from the European Union*. London: CEFPR Press.

[5] FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2018). *World Economic Outlook Update*, enero. Disponible en: *https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/01/11/world-economic-outlook-update-january-2018*

[6] FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2018). *World Economic Outlook Update*, julio. Disponible en: *https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/07/02/world-economic-outlook-update-july-2018*

[7] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (2018). *Report on G20 Trade Measures (mid-October 2017 to mid-May 2018)*. Disponible en: *https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/g20_wto_report_july18_e.pdf*

[8] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (2018, abril). *Trade Statistics and Outlook (press release 820)*. Disponible en: *https://www.wto.org/english/news_e/pres18_e/pr820_e.pdf*