Luis Óscar Moreno García-Cano*
Ana Fernández de Bobadilla Fernández**

RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA CADENA DE VALOR EUROPEA ANTE EL NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL

En el contexto del nuevo orden económico internacional, caracterizado por la rivalidad geoestratégica y tecnológica, el proteccionismo y la ralentización de la globalización, la UE tiene que hacer frente a su declive como potencia exportadora y a su cada vez mayor dependencia de insumos extranjeros en sectores estratégicos. Para recuperar su posición en las cadenas globales de valor, la UE deberá apostar por la profundización de los Acuerdos de Libre Comercio y el refuerzo de la autonomía estratégica y tecnológica.

Challenges and opportunities for the European value chain in light of the new international economic order

Against the backdrop of a new international economic order, characterised by technological and geostrategic rivalry, protectionism and a slowdown of globalisation, the EU needs to face its decline as an exporting power and its reliance on foreign inputs in strategic sectors. In order to regain its position in the global value chain, the EU should strengthen its Free Trade Agreements network and reinforce its strategic and technological autonomy.

Palabras clave: cadenas de valor, desacoplamiento, Unión Europea, China, integración económica y autonomía estratégica.

Keywords: value chains, decoupling, European Union, China, economic integration and strategic autonomy.

JEL: F500, F520, F100.

1. Introducción

Las Cadenas Globales de Valor (CGV) pueden definirse como el conjunto de actividades o etapas de producción que se realizan en diferentes países y que son requeridas para la elaboración y venta de bienes y servicios finales (Prades y Villanueva, 2017). Según la

OCDE, las CGV están, actualmente, involucradas en hasta el 70 % del comercio mundial.

Entre los años 1990 y 2010 el comercio internacional experimentó una época de expansión gracias a la liberalización comercial¹, a la revolución de las

* Técnico Comercial y Economista del Estado.

** Analista en IFC, Grupo Banco Mundial.

Versión de marzo de 2020.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2020.913.6996>

¹ El proceso de liberalización comercial en esta época fue impulsado por la Ronda Uruguay, que se abrió en Punta del Este (Uruguay) en 1986 y concluyó en Marrakech (Marruecos) el 15 de diciembre de 1993. Un total de 123 países firmaron un acuerdo sobre la liberalización comercial a nivel global. Además, en la Ronda de Uruguay se preveía la transformación del GATT en la OMC, que finalmente tuvo lugar el 1 de enero de 1995.

tecnologías de la información, al abaratamiento de los costes de transporte, y a la entrada de China en la economía mundial² que puso a disposición de multinacionales europeas y norteamericanas abundante mano de obra barata. Como consecuencia, el proceso de producción a nivel global se fragmentó, dando lugar al despliegue definitivo de las CGV.

No obstante, el fenómeno de la globalización de la cadena de valor parece estar sufriendo en los últimos años un proceso de desaceleración. Varios economistas ya hacen referencia a esta nueva era como de globalización ralentizada o *slowbalisation*. Este concepto alude a que, después de varias décadas de hiperextensión, las cadenas de valor se habrían estancado o acortado desde la crisis financiera (Berglöf, 2020). Un estancamiento que se estaría intensificando por la guerra comercial entre EE UU y China, cuyos aranceles en el caso estadounidense tienen como objetivo el desacoplamiento de la cadena de valor entre ambos países. Como consecuencia de este conflicto, el crecimiento del comercio mundial está en mínimos de la última década, previéndose un crecimiento del 1,2 % para 2019 (OMC, 2019), en tanto que entre los años 2000 y 2008 el comercio global creció de media un 14 %. Por su parte, las importaciones globales de insumos intermedios, que no pararon de aumentar en los últimos 20 años, cayeron a partir del año 2008, pasando de suponer el 19 % del PIB mundial en ese año al 17 % en 2018.

Una encuesta realizada en abril de 2019 a 600 empresas multinacionales en Asia por el McKinsey Global Institute (2019) evidenció que casi la mitad de ellas están considerando cambios «importantes» en sus cadenas de suministro, y más de una décima parte de las empresas valoran la revisión total de las mismas. Dicho análisis revela que las CGV en 16 de las 17 grandes industrias objeto de estudio se han contraído desde la crisis financiera mundial. Los mayores descensos se observaron en las CGV más comercializadas y complejas, como las del sector textil, la

automoción, y las de maquinaria y aparatos electrónicos. En particular, la industria automotriz se está consolidando en torno a centros regionales de producción provocándose así una regionalización de las cadenas de valor. Se están evidenciando así tres grandes ejes regionales de producción a nivel mundial: México para EE UU; Europa del Este y Marruecos para Europa Occidental; y el Sudeste Asiático para China.

En estos momentos, las empresas consideran que estirar las cadenas de suministro para reducir costes conlleva riesgos de disrupción. La incertidumbre generada por las crecientes preocupaciones comerciales, sanitarias y geopolíticas, particularmente entre China y EE UU, contribuye al acortamiento de las cadenas de valor.

Asimismo, la seguridad en el sector tecnológico plantea preocupaciones particulares acerca de la estabilidad de la propia cadena de suministro. Las recientes sanciones impuestas por Estados Unidos a Huawei, por las que se restringe la capacidad de la empresa tecnológica de comerciar con empresas del país norteamericano, son solo la punta del iceberg. La Administración Trump ha propuesto nuevas reglas que permitirían a los EE UU ejercer un mayor control sobre la inversión extranjera al ampliar la autoridad del Gobierno para bloquear la tecnología y las transacciones inmobiliarias. Las regulaciones emitidas por el Departamento del Tesoro añadirían vigor a una ley de 2018: la Ley de Modernización de la Revisión del Riesgo de Inversión Extranjera (FIRRMA, por sus siglas en inglés), que amplió los poderes de un panel del Gobierno para bloquear las transacciones por motivos de seguridad nacional. Las nuevas reglas le darían al Comité de Inversión Extranjera en los Estados Unidos (CFIUS, por sus siglas en inglés) un mayor poder para detener la inversión extranjera en áreas que Estados Unidos considera protegidas. Si bien las reglas se aplicarían a cualquier inversión extranjera, el esfuerzo apunta, principalmente, a evitar que China obtenga acceso a tecnología estadounidense sensible y otros activos valiosos. La restricción para las empresas extranjeras de invertir en Estados

² China entró en la OMC en 2001.

Unidos afecta automáticamente a sus interacciones comerciales con empresas estadounidenses. Por lo tanto, esta ley limita la interdependencia de las empresas extranjeras con las estadounidenses y afecta a las cadenas de suministro de tecnología, especialmente aquellas con China.

Recientemente, la UE también ha presentado una nueva regulación sobre el control de las inversiones extranjeras. El reglamento³ en cuestión tiene como objetivo lograr un equilibrio entre la atracción de inversiones extranjeras y la protección de infraestructuras críticas, tecnología y conocimientos de la UE y sus Estados miembros. El nuevo reglamento establece un mecanismo que permite a los países de la UE cooperar cuando una inversión extranjera directa en uno de ellos pueda afectar a la seguridad o al orden público en otros Estados miembros.

Finalmente, la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 ha puesto también de manifiesto la creciente preocupación por la predominancia china en los suministros del sector hospitalario y farmacéutico, en especial el de principios activos. De hecho, ya en julio de 2019 la *US-China Economic and Security Review Commission* del Congreso estadounidense, celebró una serie de sesiones sobre la industria médica china donde se advirtió sobre los riesgos de interrupción de suministros irremplazables. Probablemente, las recientes tensiones de suministro acaecidas durante la crisis del COVID-19 no harán sino acelerar el desacoplamiento de la cadena de valor estadounidense de la china. Como estamos viendo en el marco de la crisis, los Gobiernos están interviniendo y obligando a lo que consideran industrias estratégicas a desarrollar planes de producción y reservas nacionales de respaldo suficientes.

Pero las cadenas de producción mundiales no solo se están acortando por decisiones de política económica

en relación con legislación o aranceles, sino también por tendencias empresariales que favorecen el comercio de servicios frente al de bienes y, por ende, la proximidad de las cadenas de suministro con el cliente.

El comercio de servicios supone, de acuerdo con las estadísticas oficiales, en torno a un 20 % del comercio global. No obstante, el FMI sostiene que, cuando se mide en términos de valor añadido, la participación de las exportaciones de servicios en las exportaciones mundiales es casi el doble de lo que sugieren las cifras oficiales (las cifras oficiales no contabilizan los servicios «adosados» a las mercancías como pueden ser los legales, posventa, *marketing*, atención al cliente, etc.). De hecho, un estudio del McKinsey Global Institute (2019) argumenta que los servicios ya superan en valor a los bienes comercializados globalmente. Además, en la última década el comercio de servicios ha crecido un 60 % más rápido que el comercio de bienes, y dos o tres veces más rápido en campos como las telecomunicaciones o la tecnología de la información.

Por tanto, la creciente importancia de los servicios, muchos de ellos no comercializables o al menos difíciles de comerciar, motiva a las empresas a primar la cercanía al cliente sobre la reducción de costes laborales. De hecho, el servicio al cliente es cada vez más un factor clave para el éxito comercial, por lo que unas cadenas de valor más cortas permiten a las empresas no solo evitar riesgos políticos, sanitarios o de seguridad, sino satisfacer las expectativas de los clientes, con especial atención a la velocidad de entrega, la personalización de los productos y la calidad. Estas tendencias de proximidad al cliente se ven facilitadas por los avances técnicos en robótica, impresión 3D o automatización de las cadenas de suministro.

En definitiva, todas estas tendencias que hemos explicado cuestionan la distribución geográfica de la cadena de suministro que ha regido las últimas décadas. A continuación, nos detendremos en la evolución de la participación de la UE en las CGV y propondremos soluciones para aumentar su cuota.

³ El 10 de abril de 2019 entró en vigor el Reglamento (UE) 2019/452 para el control de las inversiones extranjeras directas en la UE (El Parlamento Europeo, El Consejo de la Unión Europea, 2019).

2. La participación decreciente de la UE en las CGV

Para aproximar la participación de una economía en las cadenas globales de valor se puede hacer uso de los indicadores de la base de datos de la OCDE sobre el comercio en valor añadido (Trade in Value Added —TiVA—), que permite medir la integración vertical de una economía en las CGV mediante la descomposición de sus exportaciones brutas en términos de origen y valor añadido. Una economía de acuerdo con la metodología de la OCDE sobre CGV puede estar posicionada en las cadenas de valor mediante vínculos hacia atrás (*backward participation*), que reflejan el contenido en valor añadido extranjero de las exportaciones brutas de una economía (Foreign Value Added —FVA—), y vínculos hacia delante (*forward participation*), que reflejan las exportaciones de bienes intermedios que son a su vez utilizados por terceros países para producir sus bienes exportados (Domestic Value Added —DVX—) (OECD, 2013).

Si analizamos la evolución de la participación de la UE en las cadenas globales de valor mediante la base de datos TiVA, observamos que, a partir del 2011, la participación de la UE en las CGV se ha reducido. En el Gráfico 1 se analiza más en detalle la composición de las exportaciones europeas y se observa una disminución de la participación relativa del valor añadido europeo incorporado en las exportaciones de terceros países. La participación cada vez más reducida de Europa en las exportaciones de valor agregado doméstico en el mundo es un riesgo para el crecimiento económico, la producción industrial y la creación de empleo en los Estados miembros (Trade in Value Added, 2018).

Asimismo, un estudio llevado a cabo por García Herrero y Nguyen (2019a) confirma también que la participación europea en las cadenas de valor es cada vez menor y que, además, el ritmo de desintegración es mucho más acelerado en Europa que en otras regiones económicas como Asia o Estados Unidos. El estudio sostiene que la UE no solo está participando menos en

las cadenas globales de valor, sino que la cadena regional europea está reduciéndose más allá de la desintegración de la cadena de valor de la UE con el resto del mundo. Además, la reducción de la participación europea en las cadenas de valor, propia y mundial, coincide con una mayor dependencia de China. Este nuevo modelo comercial entre ambas regiones es asimétrico por el peso cada vez menor de las exportaciones europeas de bienes intermedios incorporados en las exportaciones chinas, así como, sobre todo, por la mayor incorporación de bienes intermedios de origen chino en la cadena de suministro europea. Es más, esta reducción de la cadena regional de valor (CRV) europea está siendo más notable en aquellos Estados miembros que mantienen una estrecha cooperación con China. De hecho, los países del grupo 17+1⁴, son los que han sufrido el mayor declive en la CRV europea, a excepción de Grecia.

Si analizamos el papel de China en las cadenas globales de valor utilizando la base de datos TiVA observamos que el valor añadido extranjero en las exportaciones chinas cayó desde el 26,3 % en 2005 hasta el 16,6 % en 2016. En cambio, la evolución de la media de valor añadido extranjero de los países de la OCDE y del G20 durante este período se mantuvo relativamente constante. China, que en el año 2005 tenía una ratio de valor añadido extranjero superior a la media de estos países, incorpora actualmente menos *inputs* extranjeros en sus exportaciones que la media de los grupos de países anteriormente mencionados (OMC, s. f.).

Por otra parte, el peso del valor añadido extranjero en las exportaciones chinas del sector de las tecnologías de la información y la electrónica se redujo durante el período 2005-2016 desde un 43 % hasta un 30 %. Todo esto aun cuando las exportaciones chinas de productos de este sector han continuado aumentando

⁴ La cooperación entre China y los países de Europa Central y del Este (China-CEE, también 17 + 1) es una iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores chino para promover las relaciones comerciales y de inversión entre China y 17 países de la CEE: Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, República Checa, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Macedonia del Norte, Montenegro, Polonia, Rumania, Serbia, Eslovaquia y Eslovenia.

GRÁFICO 1
PARTICIPACIÓN DE EUROPA EN LAS CGV

FUENTE: Elaboración propia a partir de la base de datos TiVA.

significativamente, lo que supone un cambio estructural hacia un *sourcing* doméstico de *inputs* intermedios más sofisticados (OMC, s. f.).

Las empresas chinas que durante años han formado parte de las CGV desarrollando actividades de ensamblaje están jugando ahora un papel fundamental en el ascenso chino a lo largo de la CGV, merced a la producción local de productos de un creciente valor agregado y sofisticación. De esta manera, China gracias a un proceso voluntarista de integración vertical no solo depende cada vez menos de Europa, sino que depende cada vez menos del resto del mundo. Este proceso es, precisamente, lo que demuestran García Herrero y Nguyen (2019b) en un segundo informe publicado por Natixis sobre cadenas globales de valor. Según sus análisis, el mundo está cada vez más conectado a China, mientras que China depende cada vez menos del mundo. Es decir, China no solo está produciendo más insumos domésticamente, sino que está también incrementando

drásticamente sus exportaciones de bienes intermedios para la producción de bienes de exportación de terceros países (ver Gráfico 2). Este drástico aumento se observa en todas las industrias y respecto a todos los socios comerciales de China (Kee y Tang, 2015). El grado de integración vertical de la cadena de suministro china es mayor ahora que en 2007, mientras que el grado de integración de China en las CGV se ha reducido en el mismo período.

La reducción de la participación en las CGV, por parte de China, se debe a un menor uso de valor añadido extranjero en la producción de sus bienes, mientras que en la UE y EE UU se debe a un menor peso de los insumos europeos y estadounidenses en las exportaciones de terceros países. Este fenómeno, que es más significativo en el caso de la UE que en el de EE UU, implica un riesgo de dependencia cada vez mayor de bienes intermedios, lo que puede condicionar la capacidad de estas economías de generar

GRÁFICO 2
CONTENIDO DOMÉSTICO EN LAS EXPORTACIONES DE TERCEROS
(CHINA, EE UU, UE Y ASIA EXCLUYENDO A CHINA)
(En %)

FUENTE: García Herrero y Nguyen (2019b).

ingresos y crear empleo, a través del sector exterior. Además, esta dependencia puede convertirse en una amenaza de carácter geopolítico cuando se trata de dependencia de insumos en sectores estratégicos.

En el caso de la UE, su proceso de integración regional, que fue clave para la configuración del continente como potencia mundial, también está siendo desafiado. Como se ha mencionado anteriormente, el estudio de García Herrero y Nguyen (2019a) sostiene que la cadena regional europea está reduciéndose más allá de la disminución de la participación de la UE en las CGV, por lo que, en el caso europeo, la desglobalización no se estaría traduciendo en una mayor regionalización (por la significativa presencia de insumos chinos). Estados Unidos, por el contrario, ha conseguido en 2019 moderar la asimetría en la relación comercial con China, ya que, tras la firma del USMCA, se ha producido una desviación del comercio bilateral entre China y EE UU a México (The Economist, 2019a). Este acuerdo comercial reducirá la incertidumbre geopolítica en la zona y permitirá

reforzar la cadena regional de valor entre estos tres países, en un contexto mundial en el que las cadenas globales de valor están no solo acortándose sino también definiéndose por factores no solo de eficiencia sino también de carácter geoestratégico, dando lugar a una nueva globalización de bloques o *blockalisation*.

En este sentido y para dar respuesta a los retos actuales, la UE también tendría que reforzar su cadena regional de valor, a través de la firma de acuerdos comerciales amplios y profundos con sus socios de la vecindad. Es decir, Europa, a través de estos procesos de integración económica, que recogen los estándares y las regulaciones incorporadas en el acervo comunitario, debería aumentar el componente de valor añadido comunitario en las exportaciones europeas y de sus socios comerciales con el objetivo de consolidar la participación de la UE en las cadenas de suministro globales. Esto permitiría sostener su PIB industrial, a la vez que se salvaguardan los estándares y la calidad de vida de las 500 millones de personas que forman

parte de la UE. Por medio de la extensión de su acervo la UE puede desplegar sus valores europeos en materia de derechos humanos, laborales o de sostenibilidad medioambiental, permitiendo a la vez defender la autonomía estratégica y económica europea, sin renegar de la apertura económica ni de la globalización.

3. ¿Cómo se puede mejorar la posición relativa de la UE en las cadenas de valor?

Aumentando el contenido comunitario en las exportaciones de terceros países a través de la firma de Acuerdos de Libre Comercio

Hemos visto cómo la UE ha perdido peso en las CGV, especialmente debido a la relación asimétrica con la cadena de valor china. Para contrarrestar esta tendencia y sustentar su tejido industrial la UE deberá aumentar el contenido europeo en las exportaciones de terceros países (domestic value added on exports —DVX—). Solo a través del incremento estructural del DVX la UE consolidará su participación en las cadenas de suministro globales, garantizando el empleo y la calidad de vida de las personas que viven en el continente. Una vía para alcanzar este objetivo sería la profundización de los acuerdos de libre comercio bilaterales, en particular con los países vecinos de la UE.

En este artículo nos detendremos en el caso particular del refuerzo de la cadena regional de valor (CRV) con la vecindad sur, a través de la firma de los Acuerdos de Libre Comercio Completos y Profundos (DCFTA, por sus siglas en inglés). La razón estriba en que esta CRV podría cumplir con los criterios económicos (complementariedad industrial) y políticos (estabilidad de la frontera sur), que hacen que el desarrollo de dicha cadena de valor pueda ser un objetivo óptimo de política comercial e industrial.

La Asociación Euromediterránea, nacida con el Proceso de Barcelona en 1995, tuvo como objetivo económico la creación de una zona de libre comercio entre la UE y los países del Mediterráneo sur. En este contexto,

entre los años 1995 y 2002, la UE firmó acuerdos de asociación con Argelia, Túnez, Marruecos, Egipto, Jordania y el Líbano. Dichos acuerdos, que entraron en vigor entre 1998 y 2006, fijaban un período de transición para la liberalización comercial de, principalmente, productos industriales y también algunos productos agrícolas. Una vez en vigor estos acuerdos de asociación, se iniciaron las negociaciones para la firma de los DCFTA (Deep and Comprehensive Free Trade Agreements), que incluían la liberalización de servicios e inversiones, la convergencia en materia regulatoria, los acuerdos en materia de propiedad intelectual y de acceso a mercados públicos. En definitiva, el objetivo de estos DCFTA es acercar los estándares y la normativa europea a estos países para que el grado de integración de los mismos en el mercado comunitario sea el máximo, dentro de su condición de países no miembros.

La interrelación de esta CRV se observa de manera particular en el caso de España y Marruecos. Así, tras el acuerdo de liberalización de bienes industriales y agrícolas, que entró en vigor en 2012, los intercambios económicos entre ambos países se duplicaron gracias a la inserción en una misma cadena de valor productiva. El Acuerdo de Libre Comercio (ALC) propició la creación de un vínculo económico entre España y Marruecos basado en la complementariedad e interdependencia, que es especialmente relevante en el sector de automoción. Este nuevo modelo se basa en la participación «aguas arriba» de España en la cadena de valor, es decir, España se ha especializado en la exportación de bienes intermedios utilizados para la producción de las exportaciones marroquíes. Por su parte, Marruecos, que participa «aguas abajo» en la cadena de valor, se ha especializado en la exportación a España de bienes terminados. El Gráfico 3, que muestra la creación y evolución de la cadena de valor hispanomarroquí en la industria automovilística, plasma, precisamente, cómo España ha conseguido aumentar el contenido español en las exportaciones marroquíes, particularmente en el sector objeto de estudio.

GRÁFICO 3

PATRÓN DE ESPECIALIZACIÓN DE LA CADENA DE VALOR ESPAÑA-MARRUECOS

FUENTE: Moreno y Fernández de Bobadilla (2019).

La creación de una CRV y el patrón de especialización dentro de la misma se asemejan a lo sucedido entre Estados Unidos y México tras la entrada en vigor del NAFTA en 1994. Las empresas estadounidenses del sector de automoción orientaron su actividad a la producción y exportación de partes y accesorios de automóviles a México, y este último a la utilización de estos componentes para la fabricación y exportación de vehículos terminados a Estados Unidos. Ahora, en el contexto de desacoplamiento entre las cadenas de valor estadounidense y china, políticamente orquestado por EE UU⁵ para contrarrestar la dependencia de China en la cadena

de valor estadounidense, el refuerzo de la CRV norteamericana, a través de la actualización y firma del USMCA, que sustituye al NAFTA, supone un esfuerzo para aumentar el contenido estadounidense sin perder excesiva competitividad.

En el contexto actual, un DCFTA entre la UE y Marruecos, así como con otros países mediterráneos, permitiría afianzar la complementariedad entre ambas regiones y reforzar los lazos comerciales y económicos, a través de un desarrollo más estrecho e intenso de la cadena de valor. Todo esto se haría a través de un proceso de acercamiento de la normativa marroquí a los estándares europeos, que fortalecería un espacio económico euromediterráneo. Los DCFTA permiten que los países de la vecindad sur puedan adentrarse en el mercado interior único y convertirse en una pujante frontera de producción al sur de Europa siempre que acepten el acervo comunitario en los sectores objeto de liberalización (Moreno y Fernández de

⁵ El acuerdo fase 1, recientemente firmado entre China y EEUU, rebaja del 15 % al 7,5 % los aranceles sobre productos chinos por valor de unos 110.000 millones de dólares (con un fuerte componente estos últimos de bienes de consumo final), pero mantiene, sin embargo, aranceles del 25 % a importaciones chinas por valor de unos 250.000 millones de dólares, en buena parte bienes intermedios y de capital.

Bobadilla, 2019). La eventual firma de DCFTA implicaría un proceso de europeización de la legislación de los países mediterráneos para equiparar las condiciones de las empresas en materia de acceso a mercados públicos, política de competencia y seguridad de inversiones, estándares sanitarios y fitosanitarios, propiedad intelectual o estándares de las tecnologías de la información, entre otros. Esto permitiría la inserción de Europa y los países mediterráneos en una misma cadena de valor regional, con el aprovechamiento respectivo de las ventajas comparativas.

Asimismo, la mencionada creación de una cadena regional de valor euromediterránea daría un impulso a la posición exportadora de *inputs* de la UE, aumentando el peso del DVX sobre las exportaciones de los países mediterráneos y reforzando la posición de Europa en las cadenas de valor mundiales al crear un espacio económico común basado en estándares europeos. Además, ante el panorama global actual dominado por una vuelta al bilateralismo, la CRV euromediterránea permitiría crear una zona donde promover los estándares y normas europeas sin salirse del marco de la OMC, lo que mantendría el liderazgo de la UE en la cooperación internacional en materia comercial.

Los países mediterráneos, por su parte, a través de una participación más intensa en la cadena de valor europea, se beneficiarían, además del aumento de los flujos comerciales, de una potencial mejora de la competitividad de sus empresas y de una potencial transferencia tecnológica, así como de un proceso de modernización y fortalecimiento de sus instituciones para cumplir con las exigencias europeas en materia de convergencia legislativa.

Reforzando la autonomía estratégica europea (limitando la dependencia de insumos extranjeros en sectores estratégicos)

Como hemos visto en el apartado segundo, las exportaciones brutas de la Unión Europea están compuestas cada vez más por insumos provenientes de

China. La importación de bienes intermedios chinos supone una reducción de costes en la elaboración de productos finales europeos que pueden ser consumidos domésticamente o exportados a otras economías. No obstante, según la Comisión Europea, el continente depende también cada vez más de tecnologías extranjeras en sectores estratégicos para su economía, lo que puede comprometer la seguridad, el abastecimiento y la protección de los valores y derechos fundamentales europeos.

Europa se enfrenta, por tanto, al dilema de seguir incrementando, exclusivamente, el excedente del consumidor o bien frenar la pérdida de PIB industrial, velando por la seguridad y el abastecimiento en sectores críticos.

Actualmente, la tecnología se ha convertido en una cuestión estratégica. La competencia de los países por el desarrollo y el control de las nuevas tecnologías es, sin duda, fuente de tensiones e incertidumbre a nivel internacional. Cuestiones como la ciberseguridad, la protección de datos, y las implicaciones de estas nuevas tecnologías en la industria y en la seguridad nacional, han reorientado el foco regulatorio hacia la tecnología.

La atención regulatoria a nivel global se ha centrado especialmente en China y en su plan estratégico *Made in China 2025*, por medio del cual el país pretende ser líder a medio plazo en la industria manufacturera y de alta tecnología a nivel global. Dentro de dicha estrategia nacional, la implementación, el desarrollo y el control de la tecnología 5G constituye una prioridad. La razón por la cual las principales potencias mundiales están actualmente inmersas en una carrera digital para desarrollar esta tecnología se debe a las implicaciones, no solo tecnológicas y económicas, sino para la seguridad nacional. Las generaciones anteriores de conectividad a la red (3G y 4G) se diseñaron para los consumidores. El 5G, en cambio, está diseñado para una comunicación entre máquinas que permitirá conexiones entre millones de dispositivos, desde vehículos autónomos, robots o edificios inteligentes que

intercambiarán continuamente información a través de la nube, actualizándose esta con mayor frecuencia y velocidad (Sanger, 2020). El uso de la red 5G abre un abanico de posibilidades en sectores tales como la telemedicina, la inteligencia artificial, la agricultura, defensa o la educación, entre otros.

La empresa tecnológica china, Huawei, es la proveedora de equipos de telecomunicaciones más grande del mundo y lidera el desarrollo de la infraestructura de quinta generación con una cuota global del 30 %, seguida por Samsung (23 %), y por las europeas, Ericsson (20,3 %) y Nokia (13,6 %) (The Economist, 2019b). Huawei ha recibido, por parte de Washington, acusaciones de ciberespionaje fundadas en las sospechas de que la empresa instala en sus equipos puertas traseras (*back doors*) que permitirían al Gobierno chino la posibilidad de tener acceso a los sistemas tecnológicos de empresas y Gobiernos. Según Estados Unidos, la legislación de China obliga a las empresas a recopilar y proveer información a los servicios de inteligencia del país.

Ante esta situación, Europa también ha mostrado su preocupación por el riesgo que entrañaría que la tecnología dependiese de empresas de países con ambiciones económicas y militares ambiguas, que pudieran socavar intereses y valores fundamentales de la UE. Para evitar esto, la UE está tomando medidas para ganar autonomía estratégica.

Una de las vías sería reforzar la política industrial comunitaria para tratar de reducir el hueco existente en su desarrollo tecnológico frente a Estados Unidos y China. En este sentido, algunos países en la UE, en particular Francia y Alemania, apuestan por una estrategia industrial más asertiva que reequilibre el terreno de juego con sus potenciales competidores.

Para favorecer una competencia en condiciones de igualdad y reforzar la soberanía tecnológica, la UE está tomando una batería de medidas, algunas de las cuales ya están en marcha. Así, podemos mencionar el Reglamento (UE) 2019/452, que desarrolla un mecanismo comunitario de control de las inversiones

extranjeras directas que puedan afectar a la seguridad o al orden público⁶; la Recomendación sobre ciberseguridad en redes 5G (Comisión Europea, 2019a) y la *toolbox* de la UE para seguridad en redes 5G que permiten poner en marcha restricciones que pueden abarcar desde limitar la dependencia a determinados operadores a impedir el acceso a partes sensibles de las redes (Comisión Europea, 2020a); la Comunicación sobre Directrices acerca de la participación de licitadores y bienes de terceros países en el mercado de contratación pública (Comisión Europea, 2019b); o la apuesta por el *pool* de recursos y los consorcios industriales paneuropeos, siendo buenos ejemplos de ello la Alianza Europea de Baterías (Comisión Europea, 2019c), que cuenta con una inversión prevista de 3.200 millones de euros públicos y hasta 5.000 millones más de recursos privados, o la estrategia europea de datos (Comisión Europea, 2020b) que pretende movilizar entre 4.000 y 6.000 millones de euros públicos y privados en espacios de datos europeos y en una federación europea de infraestructuras y servicios de computación en la nube.

En relación con las medidas mencionadas sobre soberanía, cabe señalar que, aunque los mercados abiertos y la competencia deben seguir siendo los ejes impulsores clave para la innovación y la eficiencia, la creciente importancia de las tecnologías digitales en las infraestructuras críticas reclama una posición más precavida en relación con la dependencia de determinados componentes extranjeros. Esto es particularmente relevante en lo que respecta a la tecnología 5G, donde se deben aplicar mecanismos de revisión más estrictos para gestionar las posibles vulnerabilidades

⁶ En España el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 (RDL 8/2020), incluye al final del texto una reforma del régimen de inversiones extranjeras. Mediante esta medida del RDL 8/2020, se somete a autorización del Consejo de Ministros la adquisición por parte de inversores extranjeros del 10 % o más del capital social (o incluso por debajo de ese porcentaje, cuando se adquiera la posibilidad de participar en la gestión o el control) de las empresas activas en sectores relacionados con el orden, seguridad y salud públicas. La reforma está enmarcada en el Reglamento (UE) 2019/452.

de la red. Estas vulnerabilidades pueden minar la autonomía estratégica europea introduciendo riesgos como pueden ser la interferencia electoral, el espionaje, la dependencia o coerción de Gobiernos extranjeros, o los costes económicos de largo plazo por la posible posición de monopolio de los proveedores. En este sentido, tal y como se describe en la Comunicación conjunta «UE-China: una perspectiva estratégica» (European Commission, 2019), la UE y sus Estados miembros deberán equilibrar la política de competencia y de apertura de los mercados con las necesarias salvaguardas que garanticen que las industrias nacionales no sufran distorsiones injustas por las prácticas comerciales o industriales llevadas a cabo por sus competidores globales (ayudas de Estado, financiación privilegiada, acceso asimétrico a los mercados, etc.). De hecho, dicha comunicación llega a calificar a China como competidor económico y rival sistémico de la UE.

En relación con la puesta en común de recursos a nivel comunitario para desarrollar una base industrial y tecnológica autónoma, cabe mencionar que la pérdida de liderazgo en la era digital es especialmente grave, puesto que las tecnologías tienden a desarrollarse de manera conectada (por ejemplo, la inteligencia artificial descansa en el análisis del *big data*, que a su vez requiere un acceso a los datos). El desarrollo de una tecnología tiene efectos en cascada para el desarrollo de tecnologías futuras. Por ello, aunque el acceso a componentes extranjeros puede cubrir los *gaps* tecnológicos europeos, existen también riesgos que acompañan una excesiva dependencia tecnológica. Una alta dependencia de insumos extranjeros, desde materias primas hasta componentes y equipos, expone a la UE, sus Estados miembros y empresas a interrupciones de la cadena de suministro. Este tipo de disrupciones pueden ser causadas de manera no intencionada (p. ej., a través de eventos externos e incontrolables en países de origen o tránsito, como pueden ser los conflictos locales o los desastres naturales) o de manera intencionada (p. ej., en forma de chantaje político o embargos hostiles de suministro). Estas dependencias en

el caso de la importación de *inputs* pueden, además, perdurar en el tiempo (p. ej., debido a la dependencia de piezas de repuesto que solo pueden obtenerse del fabricante original).

Todas estas medidas deberán llevarse a cabo en coherencia con la Estrategia Industrial de la UE, que pretende consensuarse antes del final de la presidencia croata (30 de junio de 2020). En las Conclusiones del Consejo adoptadas el 27 de mayo de 2019 sobre la Estrategia de Política Industrial de la UE: una Visión para el 2030 (Consejo de la Unión Europea, 2019) se apunta a la necesidad de revisar las reglas de competencia y las estrategias de política comercial en aras de lograr un terreno de juego más equilibrado con los principales actores internacionales. En este sentido, cabe señalar que actualmente la UE apenas representa el 15 % de la economía mundial (frente al 30 %-35 % cuando fue aprobado el Tratado de Funcionamiento de la UE) y, por tanto, el tamaño relativo de una empresa no puede medirse, exclusivamente, en relación con el decreciente perímetro europeo y, de igual manera, el grado de concentración de un sector debe ponerse también en contexto con el entorno competitivo mundial (Sebastián, 2019).

Para competir con los gigantes económicos internacionales, principalmente estadounidenses y chinos, se propone desarrollar un mayor número de proyectos paneuropeos «a la Airbus» que permitan alcanzar las economías de escala suficientes. En esta línea, la UE pretende desarrollar nuevos productos y servicios en sectores como la inteligencia artificial, los datos, los combustibles de hidrógeno o las baterías.

4. Conclusiones

Tras décadas de expansión del comercio y de una creciente interdependencia entre los países, el proceso de globalización, que supuso la desagregación de los procesos de producción mundiales en cadenas globales de valor, se ha ralentizado e incluso está empezando a revertirse.

El nuevo orden económico internacional, marcado por las rivalidades geopolíticas, la hostilidad comercial, la revolución de las tecnologías 5G y el papel cada vez más significativo de los servicios, está provocando el acortamiento de las cadenas de valor a nivel mundial.

Aun cuando esta nueva dinámica es de alcance global, la posición relativa de la Unión Europea ha empeorado en este período. La participación de la Unión Europea en las cadenas globales de valor se ha reducido en los últimos años y esta disminución es más significativa que para otras regiones económicas comparables, como es el caso de Estados Unidos.

Como hemos visto, las exportaciones europeas están compuestas, cada vez más, por *inputs* provenientes de China sin que se haya podido alcanzar una relación simétrica con la cadena de valor de este país. Esta creciente dependencia de los insumos foráneos, en particular en tecnologías y suministros «críticos», está generando una preocupación creciente en un contexto de «geopolitización» de las relaciones económicas y comerciales.

Ante este panorama, la única salida para Europa es apostar por una mayor autonomía estratégica. Desde la perspectiva de las cadenas de valor, deberá tratar de reducir el componente de valor añadido extranjero (FVA, por sus siglas en inglés) en sectores estratégicos, a la vez que aumenta el peso de las exportaciones de bienes intermedios (DVX, por sus siglas en inglés) en las CGV. En cuanto a esto último, una profundización de los acuerdos de libre comercio bilaterales con sus socios comerciales vecinos, permitiría intensificar los flujos comerciales con dichos países, mediante el desarrollo de cadenas regionales de valor que, además, respeten las normas y estándares europeos.

Para conseguir el propósito de garantizar la autonomía estratégica, Europa tiene que establecer las líneas a seguir para su sector industrial y tecnológico, así como el apoyo comercial y financiero que le otorga, siendo conscientes de que actualmente las empresas europeas no compiten en las mismas condiciones con las empresas chinas. China protege su mercado

interno, restringiendo la inversión a empresas extranjeras en el país, y ofreciendo cuantiosos subsidios a sus empresas estatales y del sector privado.

La UE tendrá que adquirir un enfoque que le permita ser fiel a sus valores y velar por un comercio libre y transparente, pero asumiendo la realidad que impera actualmente en las relaciones económicas y comerciales.

En este sentido, resulta fundamental establecer un marco para la selección de la inversión extranjera directa y evitar aquellas que puedan afectar a la seguridad, al orden público o a la salud pública, además de llevar a cabo políticas de competencia y de ayudas de Estado que no impidan a la industria europea alcanzar las economías de escala suficientes para competir con sus rivales hegemónicos en una era en la que se impone el gigantismo empresarial en los sectores de vanguardia.

En el contexto actual, es, además, importante tejer alianzas con países de nuestro entorno para ofrecer una respuesta coordinada que garantice un terreno de juego equilibrado para las empresas europeas. Europa tendrá que apostar por desempeñar un papel importante en el establecimiento de normas internacionales y promover la cooperación con aquellos países que promuevan un comercio libre y transparente. Un ejemplo de este tipo de iniciativas, sería la conocida como *Blue Dot Network*, que proviene de Estados Unidos, y que surge como reacción a la iniciativa china denominada *One belt one road*. Este proyecto ha sido puesto en marcha de forma conjunta por la Corporación de Inversión Privada en el Extranjero (OPIC, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos, el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio de Australia (DFAT, por sus siglas en inglés) y el Banco Japonés de Cooperación Internacional (JBIC, por sus siglas en inglés), y ha sido formalmente anunciado el pasado 4 de noviembre de 2019. La iniciativa *Blue Dot Network* tiene como objetivo reunir a los Gobiernos, el sector privado y la sociedad civil de distintos países para el desarrollo de normas compartidas que permitan certificar proyectos de infraestructura transparentes y financieramente sostenibles. Esta

iniciativa podría ser el punto de partida de iniciativas en diversos ámbitos que aboguen por la igualdad de oportunidades y condiciones de las empresas.

Europa en el futuro solo podrá mejorar su posición relativa en las cadenas de valor, a la vez que ofrecer un terreno de juego equilibrado a sus empresas, si actúa de manera coordinada con países que compartan su visión, preferiblemente en el ámbito de la OCDE. Únicamente, a partir del desarrollo de normas y estándares internacionales que se vayan construyendo como *building blocks* se podrá avanzar hacia el establecimiento de un nuevo orden económico basado en normas y valores compartidos por las sociedades occidentales. Además, las medidas de reducción del contenido extranjero en sectores estratégicos precisan de un importante ejercicio de coordinación. Los Estados Unidos pueden, por ejemplo, limitar unilateralmente a los inversores chinos el acceso a las tecnologías avanzadas de los Estados Unidos (FIRRMA). Pero la medida tendría un efecto limitado si China pudiera acceder a tecnologías similares desde España, Alemania o el Reino Unido. Cualquier papel que Europa decida otorgar a las empresas chinas en redes 5G y otras infraestructuras críticas como los puertos afectará directamente a la inteligencia transatlántica y a la cooperación en seguridad.

En definitiva, el Nuevo Orden Económico Internacional exige una renovada coordinación entre los antiguos aliados. Europa y Estados Unidos deberán repensar la relación transatlántica a la luz del ascenso de China. Los problemas bilaterales, que alguna vez tuvieron poco que ver con China ahora están relacionados con el gigante asiático. Una agenda transatlántica ambiciosa podría abarcar la arquitectura económica y comercial, los flujos de datos, la base industrial de defensa o el mantenimiento del liderazgo en tecnologías clave. Aunque parezca que las condiciones están lejos de estar maduras para esta reevaluación de la relación, la necesidad de desarrollar una coalición efectiva para responder a los retos del Nuevo Orden Económico no va a desaparecer.

Referencias bibliográficas

- Assemblée Nationale France (2019). *Proposition de loi*.
- Bellora, C., & Fontagne, L. (2019, 22 de abril). *Trade wars and global value chains: Shooting oneself in the foot*. <https://voxeu.org/article/trade-wars-and-global-value-chains>
- Berglöf, E. (2020, enero). *The decline of global value chains*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-trump-global-value-chains-by-erik-berglöf-2020-01?barrier=accesspaylog>
- Comisión Europea (2019a). *Commission recommendation of 26.3.2019 Cybersecurity of 5G networks*.
- Comisión Europea (2019b). *Comunicaciones procedentes de las Instituciones, Órganos y Organismos de la Unión Europea*.
- Comisión Europea (2019c). *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank*.
- Comisión Europea (2020a). *Conjunto de instrumentos de la UE para la seguridad de las redes 5G*.
- Comisión Europea (2020b). *Una Europa adaptada a la era digital*. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_es
- Comisión Europea (2020c, 29 de enero). *Secure 5G networks: Commission endorses EU toolbox and sets out next steps*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_123
- Consejo de la Unión Europea. (2019). *An EU industrial policy strategy: A vision for 2030*.
- Dollar, D. (2019). *Value chains transform manufacturing and distort the globalization debate*. Imf.
- Ecorys, Case & Femise (2019). *Evaluation of the impact of trade chapters of the euromediterranean association agreements with six partners: Algeria, Egypt, Jordan, Lebanon, Morocco And Tunisia*. European Comission.
- El Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea (2019). *Reglamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de marzo de 2019 para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión*. Diario Oficial de la Unión Europea.
- Esteban, M., & Otero-Iglesias, M. (2020). *Europe in the face of US-China rivalry*. Real Instituto Elcano.
- European Commission (2019). *EU-China – A strategic outlook*.
- European Political Strategy Centre (2019). *Rethinking strategic autonomy in the digital age*. European Commission.
- Gallagher, R., & Drozdak, N. (2019, 30 de Septiembre). *Europe overly dependent on outside technology, EU memo warns*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-09-30/eu-officials-call-for-technology-push-to-counter-u-s-china>

- García Herrero, A., & Nguyen, T. (2019a). *Europe's value chain increasingly dependent on China at the expense of its own regional integration*. Natixis.
- García Herrero, A., & Nguyen, T. (2019b). *Supply chain: The world is more Linked to China while China becomes more vertically integrated*. Natixis.
- Grijpink, F., Ménard, A., Sigurdsson, H., & Vucevic, N. (2018). *The road to 5G: The inevitable growth of infrastructure cost*. McKinsey.
- Kee, H. L., & Tang, H. (2015). *Domestic value added in exports*. World Bank Group.
- Leonard, M., Pisani-Ferry, J., Ribakova, E., Shapiro, J., & Wolf, G. (2019). *Redefining Europe's economic sovereignty*. Bruegel.
- Mcbride, J., & Chatzky, A. (2019, Mayo 13). *Is 'Made In China 2025' a Threat to Global Trade?* <https://www.cfr.org/backgrounder/made-china-2025-threat-global-trade>
- McKinsey Global Institute (2019). *Globalization in transition: The future of trade and value chains*. McKinsey & Company.
- Moreno, L. O., y Fernández de Bobadilla, A. (2019). El futuro de la relación España-Marruecos: hacia una cadena de valor euromediterránea. *Boletín Económico de Información Comercial Española*, (3115), 37-47.
- Moriuchi, P. (2019, Junio 19). *The new cyber insecurity: Geopolitical and supply chain risks from the Huawei monoculture*. <https://www.recordedfuture.com/huawei-technology-risks/>
- OECD (2013). *Mapping Global Value Chains*. Oecd iLibrary.
- OMC (2019, 1 de octubre) https://www.wto.org/spanish/news_s/pres19_s/pr840_s.htm
- OMC (s. f.). *Trade in value-added and global value chains: Statistical profiles*. https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/miwi_e/countryprofiles_e.htm
- Parlamento Europeo (N. D.). *Los principios generales de la política industrial de la Unión*. <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/61/los-principios-generales-de-la-politica-industrial-de-la-union>
- Petillon, C. (2019, Marzo 3). *5G: Une bataille économique et géopolitique*. <https://www.franceculture.fr/emissions/la-bulle-economique/5g-une-bataille-economique-et-geopolitique>
- Prades, E., y Villanueva, P. (2017). *España en las cadenas globales de valor*. Banco de España.
- Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. BOE.
- Sanger, D. (2020). *Managing the fifth generation: America, China, and the struggle for technological dominance*. The Aspen Institute.
- Sebastián, M. (2019). La política industrial del siglo XXI. *Políticas industriales en España*. Capítulo 4.
- Small, A. (2019, Abril 3). Why Europe is getting tough on China and what it means for Washington. *Foreign Affairs*.
- The Economist (2019a). How US-China trade has changed. *The Economist*.
- The Economist (2019b). How to handle Huawei. *The Economist*, 10-12.
- Trade In Value Added (2018). <https://www.oecd.org/sti/ind/measuring-trade-in-value-added.htm>
- Uría Menéndez (2019). *La nueva regulación de la Unión Europea sobre el control de las inversiones extranjeras*.