

# **Política comercial en tiempos de la pandemia de coronavirus: entre volver a empezar y cambiar de sistema**

Editor: Bernd Lange, miembro del Parlamento Europeo, presidente de la Comisión de Comercio Internacional (INTA)

La pandemia de coronavirus marca nuestra realidad más que cualquier otro acontecimiento de las últimas décadas. Gran parte de la vida pública permanece hoy detenida, el intercambio internacional de bienes y servicios se ve muy afectado y apenas unas pocas personas siguen desplazándose en un mundo que antes parecía no tener fronteras. Ya es posible prever las graves consecuencias económicas. Debido a la rotura de las cadenas de suministro y a la imposibilidad de proveer determinados medicamentos, pero también por la propia diseminación planetaria del virus, surgen críticas generalizadas a la globalización y, por ende, al comercio mundial.

De acuerdo con los pronósticos de la Secretaría de la OMC, en 2020 el comercio internacional de mercancías podría caer entre un 13 y un 32%, según la duración y gravedad estimadas para la pandemia. Este desarrollo tendrá enormes consecuencias para todas las naciones. La crisis económica y financiera de 2007/2008 ya había puesto de manifiesto que ningún país está a salvo en la actualidad frente al impacto de una conmoción global.

Las economías de todos los países se encuentran integradas en cadenas de valor y redes de suministro de carácter global, que constituyen dos tercios del comercio mundial. Estos esquemas se han visto y se ven muy afectados por el impacto de la pandemia de coronavirus, así como por las medidas que se han adoptado y se adoptan para mitigarlo. Las estructuras globales generaron muchos efectos dirigidos a promover el bienestar y el empleo. Ahora esto parece haber caído en el olvido; lo que prima en este momento es la idea de reorientarse hacia las cadenas de valor y las producciones nacionales para evitar riesgos. No cabe duda de que una globalización limitada a la brutal reducción de costos y a la eficiencia merece críticas y representa una práctica que debe ser modificada, dado que ha provocado dependencias y consecuencias dramáticas. Pero esta percepción no es nueva: desde hace años se contraponen una política comercial progresista, que busca revelar el lado oscuro de la globalización y fortalecer la sostenibilidad y los derechos laborales. Es hora de pensar en otros pasos necesarios dentro de la política comercial para configurar los procesos globales de un modo más estable, sostenible y digno de ser vivido.

## **1) Nuevas tendencias en el comercio global antes de la pandemia**

Antes del brote de la pandemia de coronavirus, ya había claros signos de cambios en el comercio mundial. Con su fuerte estrategia interna del "America First" y el consecuente "Decoupling", es decir, el desacoplamiento y la repatriación de inversiones y procesos productivos, los EE.UU. dieron paso a un escenario de incertidumbre. Debido a sus rivalidades geopolíticas con China, pero también a la manera agresiva de proceder frente a la UE, se agregaron nuevas fricciones e incertezas. Quedó entonces evidenciado lo frágiles que son las cadenas globales e integradas de valor bajo las actuales condiciones políticas.

La digitalización de procesos productivos modifica la división del trabajo tradicional y pone en jaque las cadenas de suministro. Cada vez se otorga mayor prioridad a las tecnologías

digitales y a la cercanía al cliente. El "big data" y las impresoras 3D flexibilizan mucho más la producción y traen consigo nuevas opciones regionales y locales. Es posible reorganizar el flujo de bienes. Se hace así un mayor hincapié en las competencias internas de la empresa y se restituye la creación de valor a los fabricantes de equipos originales (OEM) en los países industrializados. Por ejemplo, algunos componentes centrales del Model 3 de Tesla son contribuciones propias, sin que existan suministros de los proveedores de sistemas. Este desarrollo autónomo de soluciones de hardware y de software por parte de Tesla muestra que en determinados casos pueden ser innecesarias las cadenas de valor impulsadas durante décadas; la división del trabajo tradicional, que está presente en ellas, quizás hasta haya afectado un poco la capacidad de innovación.

Muchas empresas han comenzado a modificar la visión respecto a sus cadenas de suministro y centros de producción, pasando de una mera consideración de los costos a criterios vinculados con la sostenibilidad (CO<sub>2</sub>, materias primas, derechos laborales). Dentro de este contexto, el control de las emisiones de CO<sub>2</sub> pesa más que la reducción de unos pocos centavos en el costo salarial. Desde luego, este análisis conlleva la certeza de que las consecuencias del cambio climático sobrecargan aún más las cadenas de suministro.

El análisis de las cadenas globales de suministro había experimentado un cambio previo a la pandemia de coronavirus. Por ejemplo, el estudio titulado "Una nueva era del comercio mundial", que fue realizado por la Universidad Técnica de Munich y será publicado próximamente, llega a la conclusión de que las cadenas internacionales de suministro ya se encontraban en una fase de retroceso o estancamiento. Por supuesto que ese desarrollo está relacionado con cambios de la producción en Europa, pero sobre todo con lo que les ocurre a muchos proveedores y sus empleados en países menos desarrollados, que dependen de las cadenas de valor y las redes de suministro globales.

## **2) La pandemia modifica aún más el comercio y la globalización**

Las medidas de confinamiento adoptadas en muchos países dejaron en evidencia de manera aún más clara la fragilidad de las cadenas de valor en la producción de bienes. El riesgo aumenta significativamente porque a la estructura global de las cadenas de suministro se suma el hecho de que en el pasado las empresas redujeron su cantidad de proveedores y hoy cuentan a veces con uno solo para abastecerse de determinadas piezas y sistemas. Dentro de este marco, China y su provincia de Hubei juegan un papel especial. Más de un tercio de todos los productos industriales elaborados en el mundo provienen en la actualidad de fábricas chinas. Según una investigación de la consultora Dun & Bradstreet, más de 50.000 firmas del planeta tienen un proveedor directo en la región de Hubei. La provincia en cuestión genera un 4,5% del PBI del país. Algunos sectores de la industria europea se ven muy afectados porque dependen de la importación de productos intermedios procedentes de China, como textiles (46,2%), electrodomésticos (46,1%) y artículos electrónicos (39,7%). Sobre todo, las empresas que no son chinas utilizan el país como centro de suministros: de acuerdo con datos del gigante asiático, el 40% de las exportaciones originadas en China corresponden a empresas extranjeras.

Muchos observadores consideran que estas dependencias son una de las principales causas de la actual perturbación de la oferta. Se abre entonces un debate político sobre formas de lograr cadenas de valor que resistan crisis y perturbaciones, y sobre la "relocalización" de productos y servicios de importancia sistémica. Por ejemplo, el ministro francés de Economía y Finanzas Bruno Le Maire dice que "hoy hay que repensar las relaciones globales de suministro, especialmente en el sector de salud y en la industria

automotriz". Luego agrega: "No podemos seguir dependiendo en un 80 u 85% de China en términos de sustancias farmacéuticas. Debemos revisar todas nuestras cadenas industriales de suministro para relocalizar negocios en las áreas más estratégicas, y así ser soberanos e independientes." En mi opinión, sería útil analizar qué productos (primarios) se ven particularmente alcanzados en este aspecto y cuáles serían incluidos dentro de la categoría de "importancia sistémica". Porque existe el peligro de que la aplicación de medidas proteccionistas adicionales derive en una mayor segmentación de las relaciones y los conflictos comerciales.

## **Perspectivas**

Lo más probable es que las empresas reorienten de manera acelerada sus cadenas de suministro y procesos de producción (al menos de determinados productos) para robustecer las cadenas de valor, que podrían acortarse. Todo indica, además, que las compañías apuntarán a diversificar las estructuras de suministros y, sobre todo, a generar redundancias (segunda fuente), reducir los esquemas basados en el "justo a tiempo" y restablecer, en lugar de ellos, mayores capacidades de almacenamiento. Sometidos a una creciente presión, los actores económicos deberán demostrar que tanto sus cadenas de valor como las de sus proveedores están preparadas para soportar una crisis. Ante este panorama habrá sin duda un enorme retroceso de la estrategia de globalización que hasta ahora era la habitual, y que consistía en trasladar todo hacia el lugar donde la producción tuviera la máxima eficiencia. Con el mayor uso de la digitalización ahora parece posible intensificar la relocalización en la UE. Sin embargo, cuesta imaginar un impacto positivo en el mercado de trabajo, habida cuenta de que la presión adicional ejercida por la automatización podría impedir la aparición de un efecto favorable.

Hoy se suele reclamar una rápida relocalización a Europa, pero debe quedar claro que eso conlleva un marcado aumento de costos para los productores y consumidores. El robustecimiento de las cadenas de valor adquiere sin duda una importancia mayor, que va de la mano con el encarecimiento de los productos. Un ejemplo pequeño y muy actual es el de la producción de barbijos. Antes de la pandemia de coronavirus, costaban aproximadamente 0,50 €, mientras que ahora la empresa alemana Trigema ofrece los de producción nacional a 12 € por unidad si se compran 10 o a 6 € por unidad si se compran 1000. Otra firma alemana, Eterna, produce los barbijos en la República Checa y los vende a 3,90 €. El cambio en la estructura de costos, generado por el robustecimiento de las cadenas de valor, traerá consecuencias para la demanda en la UE, tanto en el ámbito económico como en materia de políticas de empleo.

Probablemente gran parte de la oferta de producción de bienes se recupere con rapidez, frente a una demanda algo retrasada. Quizás algunos rubros no puedan reaccionar tan pronto: la industria europea del acero, por ejemplo, teme ser incapaz de incrementar la oferta con la rapidez suficiente para satisfacer un aumento repentino de la demanda. La necesidad adicional podría cubrirse mediante importaciones, ya que a escala global sigue habiendo grandes excedentes en términos de capacidad. En el peor de los casos, esto podría provocar una segunda conmoción en el sector.

Pero también hay sectores (por ejemplo, los de energías renovables y biotecnología) cuyas perspectivas son bastante positivas.

Dentro de los componentes del comercio, el sector que se ha visto afectado de manera más directa por la pandemia de coronavirus es posiblemente el de servicios, dado que se

impusieron restricciones al transporte y a los viajes, se cerraron muchos establecimientos minoristas y restaurantes, y en la actualidad no hay actividades turísticas ni recreativas. Todo indica que al menos durante un tiempo prolongado se mantendrán los mayores controles fronterizos, las limitaciones para viajar u otras trabas, lo que implica un freno a largo plazo para la circulación de personas y, sobre todo, para el turismo. Sin el rol posibilitador de los servicios (por ejemplo, el transporte), resulta inviable la mayor parte del comercio de mercancías. En la práctica, esto significa que el sector de servicios también pierde si cae el comercio de mercancías. A diferencia de lo que ocurre con las mercancías, no hay un stock de servicios al que hoy se acceda y luego pueda o deba reponerse; parte de la demanda simplemente desaparece. Por lo tanto, la merma en el comercio de servicios puede convertirse en una pérdida para siempre. Como los servicios suelen estar vinculados a otros servicios (de apoyo), el impacto negativo en un sector genera con facilidad un efecto dominó sobre otros. Sin embargo, algunos servicios (por ejemplo, los de tecnología de la información) pueden sacar mucho provecho de la crisis. La pandemia de coronavirus es sin duda un trampolín para la digitalización.

A causa de la pandemia de coronavirus, las inversiones extranjeras directas (IED) sufrirán este año un derrumbe en todo el mundo. Las IED comprenden inversiones directas, fusiones y adquisiciones transfronterizas, créditos internos de las empresas e inversiones en proyectos de empresas emergentes en el extranjero. De acuerdo con una reciente estimación de la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) con sede en Ginebra, habrá una caída de entre 30 y 40% con respecto a 2019. Sería el mayor retroceso de los últimos 20 años. "Deberá pasar bastante tiempo hasta que las inversiones extranjeras directas y las cadenas de valor a escala global se recuperen de la crisis actual", dice James Zhan, Director de la División de la Inversión y la Empresa en la UNCTAD.

Además, se puede observar una importante retirada de capitales de los países emergentes y en desarrollo. El Instituto de Finanzas Internacionales (IIF) informó que en marzo de 2020 salieron 83.300 millones de dólares de los mercados emergentes. Según los datos proporcionados por esta asociación mundial de entidades bancarias, la fuga de capitales supera entonces a la producida en los tiempos de mayor tensión durante la crisis financiera mundial de 2008.

Tampoco se sabe en absoluto cómo cambiarán los patrones y comportamientos de consumo a partir de la pandemia de coronavirus. Porque el comercio global padece no sólo el quiebre de las cadenas de valor, sino también un hundimiento de la demanda.

Esta mirada cautelosa sobre las perspectivas generadas por la pandemia de coronavirus permite vislumbrar dos posibles perdedores:

Primer posible perdedor: China

Según fuentes chinas, en el primer trimestre de 2020 el crecimiento económico local se contrajo un 6,8% en comparación con el mismo período del año anterior. No hay duda de que en parte esto se debe al confinamiento, aunque la situación económica del país ya había mostrado un cambio significativo en 2019. En marzo de 2020 las exportaciones chinas registraron una disminución del 6,6% respecto al año precedente, mientras que en enero y febrero la caída llegó incluso al 17,2%. Estas cifras implican importantes consecuencias internas, pero también oscurecen el desarrollo mundial (hay que tener en cuenta que la participación de China en el crecimiento global superó el 40% en 2019). Además de promover el debate en torno a la dependencia geopolítica y a la vulnerabilidad que supone tener una cadena de valor con un único proveedor en China, la situación

económica constituye un punto de partida para reflexionar acerca de si es necesario trasladar la producción desde allí. Este desarrollo se está acelerando en el ámbito político y económico. Cabe esperar que China pierda considerablemente el atractivo como centro de producción, aunque se requiere tiempo e inversión para lograr una diversificación, la estructura resultante y la certificación de nuevos proveedores. Por otra parte, debido a la tecnología, la calificación y la formación de clústeres, parece poco probable un desacoplamiento total de China. Las empresas europeas dedicadas al mercado interno chino (por ejemplo, las automotrices) seguramente mantendrán una fuerte presencia en el país asiático por el enorme tamaño y el continuo crecimiento de su mercado, así como por determinados incentivos para seguir emplazadas allí. No obstante, es probable que el desplazamiento de la producción genere pérdidas significativas y que el comercio experimente entonces una clara retracción. Si bien China está saliendo antes de la crisis del coronavirus, las cadenas internacionales de producción han sufrido un desequilibrio estructural. Y queda claro que, a diferencia de 2008/2009, esta vez no habrá un gigantesco paquete de estímulo económico para fortalecer la demanda interna y estabilizar la coyuntura mundial.

Durante la misma crisis, para compensar su imagen negativa, el Gobierno chino adoptó medidas dirigidas a generar un impacto en los medios y la opinión pública. Se decidió otorgar una enorme asistencia a países europeos, que en parte proviene incluso de empresas privadas como Huawei. El objetivo puede consistir, por un lado, en mostrar la incapacidad de actuar y la falta de solidaridad de la UE y, por el otro, en presentar a China como un socio confiable en esta etapa. No hay que olvidar, sin embargo, que al comienzo de la crisis el Gobierno chino recibió apoyo de la UE y lo aceptó con el pedido expreso de no dar a conocer los suministros para evitar que la imagen de su gestión se viera dañada. China se encuentra en una posición defensiva, pero es necesaria en la aldea global. En tal sentido, resultan inseguras desde el punto de vista económico y político las posturas de la actual Administración estadounidense y la ausencia de una gobernanza internacional comunitaria con China para superar la pandemia de coronavirus, así como los elementos de endurecimiento del G7.

#### Segundo posible perdedor: países en desarrollo

El desacoplamiento de cadenas de valor y la deslocalización de la producción tienen consecuencias inmediatas para los proveedores y sus empleados en países menos desarrollados. En vista de la pandemia de coronavirus, las empresas textiles recurren precisamente a aquello para lo cual están diseñadas sus cadenas de suministro: externalizan costos y riesgo económico, y transfieren responsabilidad. La presente pandemia hundió la demanda y provocó así la caída de proveedores en China. Cadenas comerciales como H&M perdieron en un mes la mitad de su valor. Sirve como ejemplo la industrial textil en Bangladesh, que ocupa el segundo puesto mundial de exportaciones en el rubro y abastece a muchos clientes europeos: solamente en ese país asiático y en el plazo de apenas una semana, empresas líderes del sector suspendieron o anularon pedidos por 1600 millones de dólares y dejaron de pagar. De pronto y sin resarcimiento alguno, los proveedores perdieron contratos que estaban siendo gestionados. Alrededor del 60% de las fábricas están cerradas, miles y miles de empleados fueron despedidos. Con esta reacción, el sector de la indumentaria vuelve a convertirse en un clásico ejemplo de la dinámica existente en las típicas cadenas globales de suministro. En los países en desarrollo —que por cierto no cuentan con los recursos financieros de los más ricos para apoyar a las empresas— muchas pymes se encuentran en una situación de absoluta emergencia y luchan por sobrevivir. Gran cantidad de gente con puestos de trabajo precarios, incluida hoy en la categoría de "ingresos medios", cae en la pobreza. Y las mujeres son las más afectadas. A su vez, hay pequeños Estados insulares en desarrollo

cuya economía podría colapsar, ya que depende en amplia medida del turismo. Muchos inversores retiran su capital del Sur global. En los países afectados la moneda sufre así una devaluación, que en los últimos tiempos ha sido muy fuerte, por ejemplo, en Sudáfrica, México o Indonesia. Además, las agencias calificadoras dispararon la prima de riesgo de los préstamos otorgados a varios Estados (entre ellos, Sudáfrica, México y Nigeria) cuando bajaron su calificación crediticia. A los gobiernos les resulta entonces más caro obtener dinero fresco para pagar viejas deudas; ni hablar de inversiones para fortalecer el propio desarrollo económico y para financiar la salida de la pandemia de coronavirus. El derrumbe de la demanda ha causado un gran perjuicio a las empresas internacionales y las inversiones extranjeras directas. Menos inversiones significan menos potencial de crecimiento y menos posibilidades de eliminar la pobreza. Según estimaciones de la UNCTAD, los países en desarrollo y emergentes sufrirán una caída del 16% en las inversiones extranjeras. En el marco de cadenas de valor y redes de suministro que operan a escala global, la falta de inversiones directas provocará graves trastornos a corto plazo y probablemente daños duraderos en los países menos desarrollados. Se prevé que la pérdida en ingresos por exportaciones ascienda a más de 500.000 millones de dólares en África por sí sola, a la que se le suma el desplome en los precios del petróleo (producto que aporta alrededor del 27% de sus divisas). Para un continente que importa el 90% de sus medicamentos y aparatos médicos, los problemas de suministro repercuten de manera directa en el aprovisionamiento de recursos sanitarios.

En una primera reacción, la directora general del FMI Kristalina Georgieva y el presidente del Banco Mundial David Malpass lograron que las 20 naciones industrializadas más importantes (G-20) acordaran una moratoria de la deuda, que a los 77 países más pobres les prorroga por 12 meses el pago de intereses y amortizaciones por un valor total de 14.000 millones de dólares, pero sin condonación. Si se compara con los paquetes de rescate anunciados por los miembros de la UE o los EE.UU. para sus propias economías nacionales, esta resolución del G-20 parece bastante modesta.

### **3) Medidas de política comercial adoptadas durante la pandemia**

Para mitigar las consecuencias de la pandemia de coronavirus, en todo el mundo los países aprobaron medidas inmediatas de política comercial, caracterizadas más que nada por el intento de desarrollar resiliencia y capacidad de resistencia. Sin embargo, pese a la naturaleza global de la pandemia, se observa una deficiente gobernanza internacional. En muchos lugares se tomaron rápidamente medidas de alcance nacional, a menudo sin verificar si un enfoque global/regional era mejor al unilateral. Al 2 de abril de 2020, el Centro de Comercio Internacional (ITC) ya había registrado restricciones a la exportación en 60 países, aplicadas a mercancías esenciales para combatir la pandemia, como equipamiento de protección, pero también cada vez más a productos agrícolas. Evidentemente hay un impulso casi irrefrenable de actuar primero a nivel nacional. Por desgracia, en muchos casos esto fue y es poco eficaz. La prohibición de algunos Estados miembros de la UE de exportar ropa de protección e insumos, por ejemplo, paralizó parte de la producción de bienes que resultan indispensables y privó de esos bienes tan importantes a países socios que no cuentan con producción o recursos propios. En estos tiempos actuales, la realidad es que ningún país fabrica por sí solo todos los productos necesarios para la atención médica o sus insumos. Los EE.UU. limitan, además, la exportación de respiradores e India hace lo propio con sus materias primas para medicamentos, incluidas las que se requieren para elaborar analgésicos o antibióticos. En Asia, sobre todo, se aplican cada vez más restricciones al comercio de alimentos, aunque los necesiten con urgencia sus países vecinos. Está claro que las limitaciones impuestas por unos países y la reacción de otros

con limitaciones en sentido contrario pueden dar lugar a una rápida escalada. Ya hay ejemplos de un intento muy inmediato de relocalizar cadenas de valor a través de la acción del Estado. La dependencia de empresas niponas respecto a China como base de producción generó un intenso debate también en Japón, que resolvió trasladar nuevamente a su territorio la fabricación de productos con alto valor agregado y distribuir la producción de otras mercancías en todo el Sudeste Asiático. Como parte de su paquete récord de estímulo económico, Japón asignó muy rápidamente 2200 millones de dólares para ayudar a sus fabricantes a relocalizar la producción desde China. Destinó 220.000 millones de yenes a las empresas que reubican su producción en Japón y 23.500 millones de yenes a aquellas que desean trasladarla a otros países.

#### La UE también adoptó medidas comerciales inmediatas

Poco después del estallido de la crisis en Europa, la Comisión de la UE estableció un reglamento sobre permisos para la exportación de equipamiento de protección personal a terceros países con el objetivo de contraponerse a las prohibiciones nacionales impuestas por algunos Estados miembros, como Alemania y Francia. Una vez adoptado este instrumento de la UE, los países en cuestión abandonaron sus medidas unilaterales. Se logró evitar así la total prohibición de exportaciones por parte de cualquier país de la UE, manteniendo además bajo control la liquidación de estos bienes por parte de agentes con poder financiero. Debido a las estrechas relaciones con importantes socios en la zona cercana a la UE, la Comisión de Comercio Internacional (INTA) del Parlamento Europeo solicitó hacer extensiva esta disposición y eximir de la necesidad de autorización a los países de los Balcanes Occidentales. Del mismo modo, la Comisión INTA abogó por implementar la medida con transparencia y la menor burocracia posible. Es fundamental que la medida tenga en cuenta el significado de la cooperación y solidaridad internacional para asegurar que no perjudique a los países del mundo con las economías más débiles. La Comisión de la UE aceptó estas sugerencias y realizó las modificaciones pertinentes en el reglamento.

Para contribuir a la lucha contra el coronavirus, la Comisión de la UE decidió, además, que la importación de productos médicos y equipamientos de protección provenientes de terceros países estaría temporalmente exenta del pago de derechos de aduana e IVA. La medida es válida por 6 meses y se aplica a barbijos, equipamiento de protección, kits de diagnóstico, respiradores y otros dispositivos médicos.

La Comisión de la UE también estuvo muy activa en el sector de suministros públicos. El nuevo acuerdo voluntario establecido de manera conjunta con los Estados miembros (así como con el Reino Unido y Noruega) permite realizar una adquisición en común de equipamiento de protección personal, respiradores y kits de diagnóstico. Además, la Comisión publicó directrices sobre las opciones y flexibilidades existentes según la normativa europea para el sistema de compras del Estado. Dichas directrices se centran especialmente en las adquisiciones urgentes, que en caso de necesidad deben efectuarse en un plazo de pocos días o incluso horas, sin que haya previamente una convocatoria a licitación.

Por otra parte, la Comisión de la UE resolvió flexibilizar temporalmente la normativa sobre ayudas estatales de manera amplia y en todos los ámbitos.

Pocas semanas antes habrían sido impensables todas estas medidas, que tienen claras implicancias en términos comerciales y repercuten, por ejemplo, en los créditos a las exportaciones. Debido al estallido de la pandemia de coronavirus y a la consiguiente incertidumbre, resulta insuficiente la capacidad mundial de aseguramiento para este tipo de

créditos a corto plazo. La Comisión Europea amplió las posibilidades a las aseguradoras estatales para que den cobertura por créditos a la exportación a corto plazo; en virtud de una modificación, ahora básicamente pueden ofrecer seguros contra todos los riesgos conexos para todos los países, sin que el Estado miembro afectado deba presentar determinada documentación.

Como demostraron los hechos en las últimas semanas, los flujos comerciales se ven gravemente afectados por la reintroducción de controles fronterizos en toda la UE y por distintas medidas que impiden el normal funcionamiento de la industria y los servicios. La Comisión de la UE hizo especiales esfuerzos para garantizar el flujo continuo de bienes a través de "carriles verdes" (Green Lanes). Ahora, en la práctica, las fronteras han dejado de representar un cuello de botella importante para las mercancías.

A fines de marzo la Comisión Europea publicó directrices orientadas a coordinar el enfoque de la UE con respecto al control de las inversiones. Con ellas busca que diversos activos y tecnologías esenciales de la UE queden protegidos frente a posibles adquisiciones e inversiones hostiles por parte de empresas extracomunitarias. En la actualidad existe un riesgo mayor de que a través de las inversiones extranjeras directas se realicen intentos dirigidos a adquirir capacidades en el sector sanitario o en ámbitos afines, como institutos de investigación. La Comisión insta a los Estados miembros a aplicar plenamente la directriz existente; e insta a adoptar los mecanismos de control a los Estados miembros que aún no cuentan con ellos.

Como respuesta global a la pandemia de coronavirus, el 7 de abril de 2020 la Comisión presentó el paquete "Team Europe" con un volumen superior a 20.000 millones de euros. A través de él se coordinan aportes de todas las instituciones de la UE, de sus Estados miembros y las instituciones financieras, en particular el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. ¡No es dinero fresco adicional! Se trata de un apoyo a los esfuerzos de los países socios en su lucha contra la pandemia. La acción de la UE apunta a hacer frente a la crisis sanitaria inmediata y las necesidades humanitarias resultantes, a fortalecer los sistemas de salud, la red de suministro de agua y las instalaciones sanitarias en los países socios, a ampliar su capacidad de investigación y de recursos disponibles para superar la pandemia y a atenuar las consecuencias socioeconómicas. Todas las medidas adoptadas por la UE se mueven ahora dentro de los lineamientos de la OMC. Para garantizar la transparencia, la UE envió notificaciones formales a la OMC en el marco del "Acuerdo sobre facilitación del comercio" y del "Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias", así como de la "Decisión sobre el procedimiento de notificación de restricciones cuantitativas".

En el contexto de la OMC, es significativo que la UE haya logrado convencer a otros 15 miembros de la organización de crear un mecanismo provisional de solución de diferencias en segunda instancia, después de que los EE.UU. bloquearan la renovación del mandato de miembros de la auténtica segunda instancia: el Órgano de Apelación. El acuerdo establece, entre otras cosas, que durante un proceso se renuncie a la aplicación de sanciones contra las partes involucradas. Desde luego, esto no cuenta para los EE.UU., que lamentablemente siguen aplicando una política destructiva en la OMC.



#### 4) Consecuencias comerciales para el período pospandemia

Habida cuenta de los cambios ocurridos a escala mundial, ya mismo deben desarrollarse las medidas que den forma al futuro comercio. En tal sentido, parece claro que las consecuencias derivadas de la pandemia de coronavirus modificarán a largo plazo el papel del Estado y de la UE en la globalización.

Para desarrollar medidas de política comercial, es importante tener en cuenta especialmente las siguientes cuatro premisas:

- a) Si apuntamos a lograr estabilidad económica, social y política, lo mejor en el futuro seguirá siendo un sistema multilateral. Es por ello que se deben respetar las reglas de la OMC, aunque también es necesario modernizarlas para que se adapten a las exigencias de estos tiempos. Las subvenciones desenfrenadas para reubicar la producción no se ajustarían a lo dispuesto en los acuerdos del GATT y en el artículo 3 del "Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias" de la OMC. Hay muchas experiencias a las que podemos recurrir en este caso, como las subvenciones otorgadas a Airbus y Boeing.
- b) Las medidas de una política comercial basada en valores nunca deben perder de vista los intereses de las partes, sobre todo los de los países menos desarrollados. Se trata de un aspecto que merece especial atención a la luz de tantos reflejos egoístas de carácter nacionalista y de las brutales estructuras económicas de poder.
- c) Aunque el confinamiento trajo consigo una reducción en las emisiones de CO<sub>2</sub>, la crisis climática no ha desaparecido con la pandemia. Si no se toman medidas adecuadas, el comercio y las cadenas de valor sufrirán un nuevo impacto. Por este motivo, la agenda de la política comercial debe incluir el tema de la ecologización.
- d) Cualesquiera que sean las medidas de política comercial, lo que debe quedar claro es quién se beneficia en definitiva con ellas. El análisis *a posteriori* de la gestión de la crisis de 2008/2009 pone de manifiesto que el rescate económico favoreció más a las grandes empresas que a la gente común. Según datos publicados por la OCDE en 2017, eso acentuó la tendencia hacia una mayor desigualdad en términos de riqueza y de ingresos. Por lo tanto, es fundamental asegurar que el actual programa de medidas comerciales esté bien focalizado y sirva al interés público, en lugar de respaldar apenas a unas pocas empresas. Solamente así se podrá lograr la aceptación pública de un comercio que siga estando abierto.

#### Recomendaciones concretas de acción:

##### 1. Eliminar restricciones comerciales y generar transparencia

Tras la pandemia de coronavirus deberá seguir y seguirá habiendo un comercio global. Lo que se debe resolver ahora es cómo eliminar las restricciones existentes y cortoplacistas; en primer lugar, desde luego, con respecto a los productos médicos indispensables. Aquí juegan un papel importante los acuerdos bilaterales. Pero el conjunto de normas de la OMC también crea un marco adecuado. Para identificar elementos proteccionistas, resulta clave mejorar en la OMC la obligación de notificación de los miembros respecto a medidas relacionadas con el comercio. Esta base de información es decisiva para desarrollar reacciones y una cooperación internacional orientada a tal fin. Asimismo, se debe continuar

fortaleciendo en este campo el trabajo de transparencia de la Comisión de la UE. Sólo así se podrá reconocer con claridad el verdadero alcance de las consecuencias provocadas por las prohibiciones a la exportación u otras restricciones poco visionarias. Para mejorar la transparencia y robustecer el sistema frente a determinadas restricciones, se debe avanzar cada vez más hacia soluciones digitales.

## 2. Conformar cadenas de valor sólidas y justas

Con el objetivo de restablecer cadenas de suministro más robustas, las empresas deben asegurar que a lo largo de todas ellas se garanticen los derechos laborales y haya una secuencia estable, que permita realizar una planificación adecuada y pagar los pedidos con puntualidad. La externalización de riesgos económicos a cualquier precio no es compatible con la responsabilidad global. Es evidente la necesidad de que haya condiciones equitativas de competencia; y se requiere un enfoque uniforme de la UE para las condiciones de competencia ("level playing field") en el mercado interno. Necesitamos una ley vinculante sobre cadenas de suministro, que asegure la sostenibilidad y la resistencia del proceso de creación de valor frente a las crisis. Se debe obligar entonces a las empresas a examinar cuidadosamente sus riesgos en materia ambiental y de derechos humanos, así como su vulnerabilidad frente a las crisis, y a adoptar medidas apropiadas para evitar o disminuir esos riesgos. De este modo, también será posible controlar mejor y desactivar las prácticas comerciales desleales.

## 3. Promover y exigir la resiliencia en las cadenas de valor

Si hay empresas que por múltiples factores desean cambiar o acortar sus cadenas globales de suministro, es evidente que en el futuro algunos Estados miembros de la UE podrán desempeñar un papel importante en la producción de bienes y que eso generaría empleo. Pero también podrían beneficiarse los países socios del Este y del Sur. Esto requiere articular el proceso de acercamiento de manera activa y eliminar barreras comerciales. Y obliga a establecer redes de seguridad para que no se repitan los riesgos del viejo modelo de cadenas de valor.

Es fundamental que la UE conozca mejor las fortalezas y debilidades de las principales cadenas de suministro. Sólo sobre esta base es posible crear un entorno de comercio e inversiones con óptima capacidad de resistencia. Se podría realizar una relocalización limitada en función de las normas comunitarias y mediante una lista de bienes estratégicos, para los cuales se requiere una producción europea. A modo de alternativa, cabría la posibilidad de imponer exigencias a las empresas con respecto a abastecimiento, proveedores duplicados en más de un país para un insumo, desarrollo de existencias estratégicas o acuerdos previos con empresas para reorganizar rápidamente líneas de montaje en tiempos de crisis. Por cierto, aquí también deben ser absolutamente claros los criterios aplicados para definir, por ejemplo, los suministros de salud pública a escala europea. Esto no debe dar lugar bajo ninguna circunstancia a una actitud proteccionista, que no se ajustaría a la normativa de la OMC y, además, conspiraría directamente contra nuestros intereses macroeconómicos en materia de exportaciones. También es importante organizar las infraestructuras de forma tal que reduzcan la vulnerabilidad (por ejemplo, con la infraestructura digital o la presencia de un set de elementos para la facilitación del comercio a corto plazo).

#### 4. Reformar la normativa sobre ayudas estatales con un criterio sostenible

Hoy se ha flexibilizado la normativa europea sobre ayudas estatales, y existe un intenso debate acerca de cómo será en el futuro. Es necesario revisar con cuidado las medidas adoptadas para asegurar que no generen una competencia injusta y distorsiones en el mundo globalizado. Asimismo, debe quedar muy claro quiénes son los beneficiarios. Todo indica que las ayudas estatales jugarán un papel importante en el marco del "Green Deal", lo que en definitiva sería saludable si el proceso se viera acompañado por la solicitud de una "exención de subvenciones verdes" en la OMC. En línea con la ecologización de la política comercial se podría poner aquí especial énfasis en los productos respetuosos del medio ambiente, las energías renovables y los servicios afines.

#### 5. Ampliar el apoyo a las exportaciones

La etapa pospandemia muestra una situación económica extremadamente difícil, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas, y no parece que sea posible acceder a determinado tipo de financiación. Además, es de prever que por el lado de la demanda surjan restricciones, así como un marcado aumento en la evaluación de riesgos por parte de los expertos. Por lo tanto, debemos lograr que la UE y sus Estados miembros fortalezcan los seguros, las garantías y los créditos a las exportaciones. Desde luego, en este ámbito también se requieren criterios definidos de sostenibilidad. El proceso de transformación debe reflejarse entonces claramente en el apoyo a las exportaciones.

#### 6. Poner fin al comercio de productos falsificados

Mientras el mundo luchaba contra la pandemia de coronavirus, había delincuentes que aprovechaban la crisis como oportunidad para hacer sus negocios: participaban en la falsificación de suministros médicos de orígenes desconocidos y en su venta, sobre todo por Internet. En países como Alemania, Bélgica, Gran Bretaña y los Estados Unidos, la Organización Mundial de Aduanas registró un récord de incautaciones relacionadas con los artículos en cuestión: desinfectantes para las manos, barbijos, etc. Las arcas públicas perdieron así millones con los que debían adquirirse esos productos. Por desgracia, el problema del comercio de mercancías falsificadas no se limita únicamente a los productos médicos; según estudios llevados a cabo por organizaciones europeas de consumidores, que compraron 250 productos en plataformas online y los sometieron a prueba, el 66% de ellos no cumplían las normas europeas de seguridad. La UE cuenta con varios instrumentos dirigidos a combatir el comercio de productos falsificados e inseguros. Dado que muchas de estas mercancías se compran en Internet, la UE debería primero aumentar la responsabilidad de sus plataformas de venta (por ejemplo, con relación a la prevista ley sobre servicios digitales). Al mismo tiempo, es necesario adaptar la normativa comunitaria relativa a la seguridad de los productos, a fin de que incremente la responsabilidad de los vendedores online y los fabricantes internacionales. La UE debe garantizar que la protección al consumidor también sea una clara prioridad en el marco de las negociaciones sobre el comercio electrónico y las negociaciones sobre acuerdos bilaterales de la OMC. En tercer lugar, la UE debe intensificar su supervisión del mercado y la vigilancia en las aduanas. La cooperación aduanera internacional y el compromiso con otros socios comerciales (EE.UU.) y la OCDE son decisivos para aumentar la eficacia en los respectivos controles y evitar que los consumidores europeos reciban productos falsificados o inseguros.

### 7. Comprar productos desde el sector público bajo condiciones justas

La Comisión Europea utilizó las opciones y la flexibilidad previstas en las normas comunitarias para casos de emergencia y realizó la notificación pertinente en la OMC. En los acuerdos comerciales, por regla general, las disposiciones sobre compras y contrataciones del Estado exigen que los proveedores de terceros países sean tratados de forma abierta, transparente y no discriminatoria. Además, abren la posibilidad a agentes extranjeros para que participen en licitaciones públicas, salvo excepciones establecidas a partir de un cierto valor. Según los recientes acuerdos comerciales de la UE, los gobiernos deben disponer asimismo un procedimiento oportuno, eficaz y transparente de revisión administrativa o judicial, que permita a un proveedor impugnar un proceso. Una consecuencia de la pandemia de coronavirus debe ser el perfeccionamiento de las actuales medidas de excepción: es necesario tener flexibilidad y mejorar las formulaciones a fin de determinar requisitos justos para las contrataciones y compras. Por otra parte, es importante que todos los países garanticen la máxima transparencia respecto a posibles cambios en el sistema de aprovisionamiento de su sector público y que sigan manteniendo como prioridad el objetivo de alcanzar procesos abiertos, transparentes y no discriminatorios, tanto dentro de la OMC como en el marco de otros acuerdos comerciales. Los productos y servicios destinados al mercado de compras y contrataciones del Estado deben poder competir en condiciones equitativas y justas.

### 8. No perder de vista los servicios

Ya en la primera fase de confinamiento durante la crisis, pero más aún cuando se levantan gradualmente las restricciones, es importante conservar la capacidad de resistencia en las cadenas de suministro de servicios globales. No sólo porque los servicios constituyen una porción significativa de nuestra economía (las exportaciones europeas de servicios representan el 26% del total dirigido a países situados fuera de la UE; el sector de servicios configura el 73% de la economía de la zona del euro), sino también porque la pandemia ha enseñado que varias de sus áreas pueden ser consideradas "esenciales": por ejemplo, vuelos de carga, servicios médicos importantes (incluidos los de mantenimiento y reparación), bancos, compañías de seguros, servicios de pago electrónico y servicios de tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Los servicios de TIC son cruciales y deben estar siempre disponibles para que las cadenas esenciales de suministro puedan seguir funcionando y para que las opciones digitales ayuden a gobiernos, empresas y ciudadanos a superar los desafíos del "aislamiento" y "distanciamiento social"; algunos de ellos son especialmente críticos: ciberseguridad, cibereducación, teletrabajo, conectividad y servicios de investigación online. Por lo tanto, es fundamental que los países trabajen de manera conjunta en un plano multilateral para evitar que un mosaico inconexo de barreras nacionales limite la asistencia global a través de estos importantes servicios básicos. Los gobiernos deben intensificar entonces su cooperación para respaldar la capacidad existente.

Desde una perspectiva de más largo plazo, es importante considerar la otra cara de la moneda y señalar que tanto la crisis como la recuperación dependen en gran medida de si existe o no una fuerte presencia de servicios públicos con acceso universal (sobre todo, en el campo de la salud y la educación). En el mediano y largo plazo, será fundamental aumentar el gasto del Estado en su sistema sanitario y las inversiones en salud pública para revertir la tendencia que imperaba en muchos países antes de la pandemia. La disciplina comercial en materia de servicios e inversiones no debe obstaculizar bajo ningún aspecto la protección de los servicios de interés general, que deben permanecer al margen

de cualquier compromiso de liberalización en los acuerdos comerciales y sin someterse a la lógica del mercado. Diversos sindicatos europeos de servicios públicos y asociaciones de empresas estatales iniciaron un proceso de reflexión sobre las consecuencias de la pandemia en el futuro específico de su sector y sobre la respuesta europea a la crisis en general. Es importante que este proceso incluya un análisis sobre normas comerciales, ya que ellas forman parte del marco político más amplio, en el que se regulan y financian los servicios públicos.

#### 9. Ajustar los criterios de control de inversiones

La crisis debilitó a muchas empresas hasta un grado tal que ahora podrían convertirse con facilidad en un objetivo de las adquisiciones extranjeras. Aunque en la actualidad se registra una marcada caída de las inversiones directas, las empresas europeas concitan un mayor interés (sobre todo, de inversores estatales chinos). En el marco del actual reglamento para el control de las inversiones, los Estados miembros de la UE y la Comisión pueden emitir un dictamen acerca de IED previstas en otro Estado miembro; ese dictamen puede dar lugar a la prohibición de la inversión por parte del Estado miembro de la UE o, en otros casos, a la adopción de medidas de reducción de riesgos con determinadas obligaciones de suministro (por ejemplo, cubrir necesidades vitales en el ámbito de la salud pública). Tal como ocurre con otras medidas relacionadas con el comercio, se requiere un enfoque equilibrado y un planteo adecuado para asegurar que los países estén en condiciones de proteger sectores estratégicos (como el de salud) y que, al mismo tiempo, se mantengan abiertos a las inversiones extranjeras directas. El control de las inversiones no debe derivar en posiciones nacionalistas ni en un trato discriminatorio frente a los inversores extranjeros. Es necesario que durante este control haya criterios claros (por ejemplo, proteger la salud o la seguridad pública) y definidos a nivel europeo, que no dejen margen para asumir actitudes proteccionistas.

#### 10. Configurar con responsabilidad los derechos de propiedad intelectual

Los derechos de propiedad intelectual jugarán un papel muy importante durante la etapa de recuperación de la pandemia, sobre todo en los países en desarrollo. En muchos lugares existe la necesidad urgente de conseguir equipamiento de protección para el personal de salud, realizar pruebas seguras y confiables en potenciales pacientes con COVID-19 y promover la investigación, experimentación e introducción de una vacuna. En Italia, varios médicos confeccionaron repuestos para equipos de oxígeno con impresoras 3D, lo que implicaba violar la patente de esos aparatos. En el corto plazo los gobiernos deberían comprar entonces los derechos exclusivos sobre productos sanitarios críticos. En lo que respecta a los medicamentos requeridos con urgencia, hay que asegurar la posibilidad de reproducción masiva. Sin que el proceso suponga cargas administrativas excesivas, los mecanismos de licencias obligatorias deben permitir que un organismo gubernamental utilice un invento patentado sin el consentimiento del titular de la patente. En tercer lugar, debemos flexibilizar la normativa sobre exclusividad de los datos, ya que de lo contrario podría retrasar considerablemente la introducción de genéricos. El "Acuerdo sobre los ADPIC" de la OMC ofrece muchas flexibilidades, que permiten que los gobiernos tomen decisiones beneficiosas para la salud (comparar también la "Declaración sobre el Acuerdo de los ADPIC y la salud pública" y el párrafo 6 sobre la licencia obligatoria relacionada con el comercio). Por cierto, las disposiciones de los ADPIC-plus" presentes en los recientes acuerdos bilaterales y la política nacional e internacional en el ámbito de la propiedad intelectual interfieren con varias de estas flexibilidades. Por

ejemplo, el Tribunal de Patentes de Alemania hasta hoy sólo autorizó licencias obligatorias en tres casos, uno de ellos vinculado con medicamentos contra el VIH. Según la opinión de abogados, la legislación alemana sobre patentes contiene muchas trabas jurídicas, y las licencias obligatorias podrían ser un mecanismo útil y flexible. En este sentido, el acuerdo de mayor alcance es el TPP, que extiende la protección de patentes a más de 20 años, determina la exclusividad de datos y de mercado, amplía la obligación de proteger los datos a los productos biológicos y aplica los ADPIC de manera intensificada. Es importante que reveamos los acuerdos bilaterales de la UE y la política internacional en el campo de los derechos de propiedad intelectual, sobre todo respecto a los países en desarrollo, para que tanto estos como las naciones industrializadas puedan adoptar las decisiones necesarias en beneficio de la salud.

#### 11. Mejorar las condiciones del mercado para los países menos desarrollados

Debido a la pandemia de coronavirus, la UE suspendió temporalmente los derechos de aduana y el IVA para determinados productos médicos. Esta medida podría ser la base para un modelo más amplio de exenciones. No hay duda de que la situación competitiva de los países mucho menos desarrollados empeorará en la etapa pospandemia. La UE debe idear entonces un modelo claro de exención aduanera. En el marco de la iniciativa "Todo menos armas", el conjunto de los países menos desarrollados ya cuenta con acceso al mercado sin pago de derechos. Se debería pensar la posibilidad de extender el esquema para incorporar a toda el África Subsahariana o al Grupo de los 77 sin China. Cabe también imaginar una restricción para productos con emisiones nocivas de CO<sub>2</sub>.

#### 12. Promover inversiones en los países menos desarrollados y condonar deudas

Sólo habrá relaciones comerciales razonables con los países menos desarrollados en la medida en que estos también puedan constituir la demanda y la oferta. Por lo tanto, debemos fortalecer la actividad inversora en condiciones justas. En la actualidad se observa una fuerte caída de las inversiones directas y una limitada propensión al riesgo cuando los destinatarios son los países menos desarrollados. Es necesario movilizar al Banco Europeo de Inversiones para que cumpla su función, especialmente en África. Y la UE debe organizar la cobertura de riesgos para fomentar inversiones privadas. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional impulsaron una suspensión de pagos para los deudores más pobres. Pero eso no alcanza. Hasta la OCDE considera la posibilidad de adoptar una iniciativa excepcional para los países pobres muy endeudados (PPME); aunque hoy son pocos los que se encuentran en la fase de decisión preliminar del programa de condonación de deudas para PPME, hay que agregar a muchos más. Los acreedores deben reunirse para abordar este asunto en común y establecer una quita. Dentro de este marco, la UE debe tomar la iniciativa.

#### 13. Facilitar el flujo de dinero

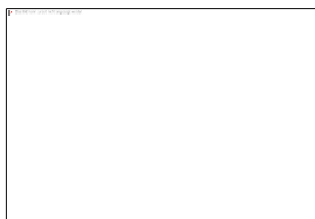
Mucha gente en los países menos desarrollados recibe remesas enviadas por sus parientes y trabajadores migrantes desde las naciones industrializadas. En tiempos de crisis ese dinero puede ser una fuente de sustento. Actualmente a los beneficiarios se les resta, por lo general, un 7% del importe total. La UE debe interceder para que en el presente contexto no se cobre ninguna tasa de transferencia.

#### 14. Configurar la OMC de manera proactiva

No hay duda de que la UE debe participar de manera aún más intensa y productiva en la evolución de la OMC. En los últimos años el compromiso fue en aumento y trajo consigo algunos éxitos. Además de los aspectos ya mencionados, cabe destacar el "Acuerdo sobre bienes ambientales". Este instrumento podría ser un hito importante para superar los síntomas de la crisis y apoyar la transformación.

Está muy claro que vivimos en una aldea global. Los desafíos planetarios pueden abordarse con mayor eficacia en el marco de la cooperación internacional. Las medidas unilaterales y las acciones individuales terminan dañando a todos los habitantes de esta aldea mundial interconectada. Es por ello que tras la crisis de 2008/2009 el G-20 se comprometió a no aplicar medidas proteccionistas y mantener el sistema comercial basado en normas. Sin embargo, los pasos adoptados fueron muy limitados. Los retos actuales acentúan mucho más la necesidad de contar con un sistema comercial justo, multilateral y basado en normas. La pandemia de coronavirus no acabará con la globalización. Pero tenemos la posibilidad de darle forma para que sea mejor y más justa.

Bernd Lange, 27.04.2020



#### **Bernd Lange**

Miembro del Parlamento Europeo  
Presidente de la Comisión de Comercio Internacional (INTA)

#### **Oficina Europa de Hannover**

Odeonstrasse 15/16 · D-30159 Hannover, Alemania  
Tel.: +49 (0)511 1674210 · Fax: +49 (0)511 1674262  
[mail@bernd-lange.de](mailto:mail@bernd-lange.de)

#### **Oficina de Bruselas**

ASP 12 G 301, Rue Wiertz 60 · B-1047 Bruselas,  
Bélgica Tel.: +32 (0)2 28 47555 · Fax: +32 (0)2  
28 49555  
[bernd.lange@europarl.europa.eu](mailto:bernd.lange@europarl.europa.eu)

**Página de inicio:** [www.bernd-lange.de](http://www.bernd-lange.de)

**Boletín:** [www.bernd-lange.de/meta/newsletter.php](http://www.bernd-lange.de/meta/newsletter.php)

Traducción: Mariano Grynspan