
La estrategia geoeconómica de China e implicaciones para Europa

Una mirada desde Barcelona

Patricia García-Durán y Marc Ibáñez Díaz (eds.)

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS



AMB: Àrea Metropolitana
de Barcelona

© 2022 CIDOB

CIDOB edicions
Elisabets, 12
08001 Barcelona
Tel.: 933 026 495
www.cidob.org
cidob@cidob.org

Imprime: Promotion Digital Talk S.L.
ISBN: 978-84-18977-08-4
Depósito legal: B 22913-2022

Barcelona, diciembre 2022

Foto de la cubierta:
<https://unsplash.com/photos/HllkFgFlmnk>

SUMARIO

SOBRE LOS AUTORES	5
INTRODUCCIÓN	9
Patricia García-Durán y Marc Ibáñez Díaz	
EL MODELO ECONÓMICO CHINO Y SUS EFECTOS PARA BARCELONA: ¿IMPACTADO POR LA PANDEMIA?	17
Alicia García-Herrero El impacto geoeconómico de la política de la COVID-19 de China y por qué es importante para la Unión Europea	19
Óscar Guinea Exportando distorsiones: la política industrial china y la respuesta europea	29
Enrique Fanjul La Nueva Ruta de la Seda: de corredor euroasiático a una iniciativa global de la política exterior china	37
EUROPA RESPECTO A LA ESTRATEGIA GEOECONÓMICA DE CHINA Y LA INCERTIDUMBRE DEL CONFLICTO EN UCRANIA	47
Clàudia Canals y Luís Pinheiro de Matos Trade and Technology Council: la nueva ventana de colaboración entre la Unión Europea y Estados Unidos	49
Xavier Fernández Pons El instrumento anticoerción propuesto por la Comisión Europea desde el punto de vista del derecho internacional	63

SOBRE LOS AUTORES

Clàudia Canals es Directora de Avançsa. Anteriormente era *Lead Economist* en la Unidad de Economías y Mercados Internacionales en CaixaBank. Es también profesora asociada de Economía Internacional en la UPF, Barcelona School of Management y ESCI, y miembro del Consejo Editorial de la Revista CIDOB d'*Afers Internacionals*. Doctora en Economía por la Columbia University y Máster en Economía por la misma universidad y por la Universitat Pompeu Fabra. Antes de incorporarse en CaixaBank trabajó como ayudante de investigación en la Columbia University y en el National Bureau of Economic Research (NBER), y como profesora ayudante en la Columbia University y la Universitat Pompeu Fabra. Sus áreas de estudio comprenden el comercio internacional y la macroeconomía, con especial énfasis en el estudio de EE. UU. y las economías emergentes (Asia y Latinoamérica). Ha publicado su investigación en el *Journal of Development Economics* y en el Banco de España, entre otros.

Enrique Fanjul es socio de Iberglobal Consultoría de Internacionalización. Es editor de las webs Iberglobal e Iberchina. Con cerca de 3.000 suscriptores, en España y Latinoamérica, Iberchina es una fuente de información de referencia sobre China. Fue consejero comercial de la embajada de España en China (1987-1989). Entre 1993 y 2001 fue presidente del Comité Empresarial Hispano-chino del Consejo Superior de Cámaras de Comercio. En 1998 fue nombrado asesor económico de la Municipalidad de Tianjin (RPC). Entre 1997 y 1999 fue gobernador, en representación de España, de la Asia-Europe Foundation (ASEF). Desempeñó además los puestos de consejero comercial en las embajadas de España en Egipto, Canadá y Países Bajos. Desde fines de 2014 es miembro del Consejo Científico del Real Instituto Elcano. En el sector privado, fue director de la empresa Técnicas Reunidas (1990-98) y socio-director de ACE-Cooperación y Proyectos (1998-2003). Asimismo, cabe señalar que es autor de cuatro libros sobre China.

Xavier Fernández Pons es profesor de Derecho Internacional Público de la Universitat de Barcelona (UB). Es licenciado en Derecho por la UB y doctor en Derecho por la Università degli Studi di Bologna. Asimismo, posee el diploma del Centro de Investigación de la Academia de Derecho Internacional de La Haya. Ha participado en diversos proyectos de investigación financiados por instituciones españolas y europeas, y es autor de numerosas publicaciones sobre derecho internacional público, especialmente relativas a derecho internacional económico. Es también profesor del Máster en Relaciones Internacionales del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). Ha sido profesor invitado en varias universidades españolas y extranjeras.

Patricia García-Durán es profesora agregada del Departamento de Historia Económica, Instituciones y Economía Mundial de la Universitat de Barcelona. Se licenció en Economía por la Universitat de Barcelona, tiene un Máster en Integración Europea y un Doctorado en Gobierno por la London School of Economics. Además de investigadora asociada del CIDOB, tam-

bién es investigadora del Observatorio de Política Exterior Europea del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). En los últimos años, su trabajo se ha centrado en la política comercial de la UE y la Organización Mundial del Comercio. Ha publicado en varias revistas especializadas, incluidas *Journal of European Public Policy* y *Journal of World Trade*.

Alicia García-Herrero es economista jefe de Asia Pacífico en Natixis e investigadora sénior en el think tank Bruegel. También es miembro del consejo del Center for Asia-Pacific Resilience and Innovation (CAPRI) y del consejo asesor del Mercator Institute for China Studies (MERICS). Profesora adjunta de la Universidad de Ciencia y Tecnología de Hong Kong, es miembro del consejo de asesores de asuntos económicos del Gobierno español. Anteriormente, Alicia ha ocupado los siguientes cargos: economista jefe de mercados emergentes del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), miembro del programa de investigación sobre Asia del Banco de Pagos Internacionales (BPI), jefa de la División de Economía Internacional del Banco de España, miembro del consejo del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo, jefa de economías emergentes del Departamento de Investigación del Banco Santander y economista del Fondo Monetario Internacional. Alicia es doctora en Economía por la Universidad George Washington y es muy activa en los medios de comunicación internacionales, así como en las redes sociales.

Óscar Guinea es economista sénior de ECIPE. Es autor de varios estudios en los ámbitos del comercio internacional, los mercados digitales, la política industrial y la sanidad. Contribuye regularmente a los debates sobre la política comercial de la Unión Europea (UE) en artículos de prensa y seminarios. Sus intereses de investigación incluyen la globalización, el cambio tecnológico, las dependencias económicas y las relaciones europeas con los países del Mercosur. Óscar escribe una columna periódica en el diario español El País donde escribe sobre la política comercial y económica de la UE. Se incorporó a ECIPE en 2018, tras haber trabajado como asesor económico del Gobierno escocés en la Oficina del Asesor Económico Jefe. Anteriormente, trabajó para la Comisión Europea (Dirección General de Energía) en política energética. Óscar tiene experiencia en la valoración y evaluación de normativa como economista gubernamental y consultor privado. Óscar tiene un máster en Economía Europea por el Colegio de Europa y un máster en Economía del Desarrollo por la Universidad de Sussex. Es licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Madrid.

Marc Ibáñez Díaz trabaja en la Comisión Europea donde ha estado en las Direcciones Generales de Comercio, Asuntos Económicos y Financieros, y Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación. Ha cursado un Máster en Global Affairs en la Universidad de Yale con una beca de "La Caixa". Tiene un Grado en Economía por la Universitat de Barcelona y un Grado en Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Londres. Con anterioridad a su llegada a Yale, trabajó en Sabadell Consulting, unidad de consultoría estratégica interna del Grupo Bancario Sabadell.

Luís Pinheiro de Matos es economista en la Unidad de Economías y Mercados Internacionales del Departamento de Planificación Estratégica y Estudios de CaixaBank. Tiene un Doctorado en Economía por la Universidad de Cardiff y un Máster en Economía Internacional y Estudios Europeos por la Universidad de Lisboa. Es también profesor asociado

de Economía y Sector Público de la Universitat Pompeu Fabra. Antes de incorporarse a CaixaBank, trabajó como investigador posdoctoral en la Barcelona Graduate School of Economics y en el Centre de Recerca en Economia i Salut (CRES-UPF). Sus áreas de estudio incluyen la economía pública y la macroeconomía, con énfasis en temas de política fiscal internacional, y en el seguimiento de China y la Unión Europea.

INTRODUCCIÓN

Patricia García-Durán

*Profesora agregada de Organización Económica Internacional,
Universitat de Barcelona*

Marc Ibáñez Díaz

Economista y politólogo

China se ha convertido en un actor imprescindible en el escenario económico global y también para nuestras economías locales, tales como la de Barcelona. En 2021 entre el 2-3% de las exportaciones catalanas y españolas fueron dirigidas a dicho país. Esta cifra puede parecer pequeña, pero esconde el impacto real de China en nuestra economía, dado que las cadenas globales de valor hacen que muchos productos españoles sean exportados a ese destino vía terceros países. En términos de valor añadido, China representó más del 5% del valor exportado por las empresas españolas en 2016, el último año para el que hay datos. Además, el impacto del país asiático no es menor en las infraestructuras locales. Así, en 2021 el 40% de las descargas y el 15% de las cargas de contenedores en el puerto de Barcelona tenían China como origen o destino.

Sin embargo, su papel en el comercio internacional provoca tensiones. El capitalismo de estado chino conlleva un modelo que distorsiona la economía mundial con sus empresas públicas, subsidios y transferencias forzadas de propiedad intelectual. Sin romper ninguna norma del sistema mundial de comercio, China incumple el espíritu del sistema.

Durante la pandemia, el gigante asiático se ha cerrado al resto del mundo y se ha convertido en un actor más asertivo. Recientemente hemos visto como el Estado chino ha tomado represalias comerciales hacia países como Lituania o Australia por tomar decisiones en contra de sus intereses políticos. Además, las tensiones entre China y Estados Unidos (EE. UU.) se mantienen a pesar del acuerdo de fase 1 al que llegaron a finales de 2019. Las noticias sobre mayor interdependencia económica han dado paso a un debate sobre la bondad de un desacoplamiento (*decoupling*), sobre todo en aquellos productos necesarios para la seguridad nacional como las tierras raras. En Estados Unidos se habla ya abiertamente de un nuevo episodio de competición entre grandes potencias. Este debate se ha hecho aún más preeminente a raíz de la invasión rusa de Ucrania y la neutralidad prorrusa adoptada por China.

Las opiniones expresadas en esta introducción son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan ni representan necesariamente la posición de las entidades en que trabajan

Las noticias sobre mayor interdependencia económica entre China y Estados Unidos han dado paso a un debate sobre la bondad de un desacoplamiento (*decoupling*).

En este contexto, la estrategia de la Unión Europea (UE) de intentar abrir una tercera vía de acercamiento hacia China mediante el Acuerdo de Inversiones firmado a finales de 2020, defendida por la canciller alemana Angela Merkel, parece no haber tenido mucho éxito. Además, aunque dicho acuerdo se hubiera materializado, no hubiese sido suficiente para hacer frente a todos los desafíos que China presenta según en Parlamento Europeo (2021/2037(INI)). Con las recientes restricciones hacia productos de Lituania, Europa también se ha convertido en la diana de la coerción china. La presente monografía, financiada por el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) busca entender esta compleja situación de las relaciones económicas internacionales, que tanto impacto puede tener sobre la economía de Europa y, por ende, de Barcelona. Como puntualizó el vicepresidente de la AMB, Ernest Maragall, esta monografía pretende ayudar a reducir la incertidumbre en la que las instituciones deben tomar decisiones, ofreciendo una función de prospectiva.

La monografía se estructura en dos secciones. La primera versa sobre la estrategia económica y comercial de China y, la segunda, sobre la respuesta de la UE. Las tesis de los autores de esta monografía se presentaron en Barcelona en un seminario realizado el 6 de octubre de 2022. El subsiguiente debate puso de manifiesto la existencia, también en Europa, de las dos visiones contrapuestas sobre cómo abordar la relación con China que están tan presentes en los debates estadounidenses. Existe, por un lado, una tendencia más cercana a la escuela liberal de relaciones internacionales (llamadas *palomas*) que defiende una cooperación con China y enfatiza las ganancias absolutas de la participación de dicho país en la economía internacional. Por otro, hay un grupo más cercano a la escuela realista (llamados *halcones*) que defiende que la cooperación no debe producirse inocentemente, ignorando los objetivos chinos de supremacía global. Para este grupo, la cooperación debe reportar ganancias relativas; integrar a China en el sistema internacional no ha funcionado; su finalidad no es la cooperación sino la revisión del sistema internacional. Ambas visiones coinciden en la inexistencia de un *level playing field* con China y en la necesidad de conseguirlo.

Arancha González Laya, actual decana de la Escuela de Asuntos Internacionales de París, de Sciences Po, y anterior ministra de Asuntos Exteriores del Gobierno español, realizó una intervención inicial en el seminario. Empezó afirmando que el mundo no se está desglobalizando, sino fragmentando. Estamos en una situación en la que el crecimiento comercial viene de los servicios (principalmente digitales) y donde las grandes potencias están compitiendo para ser pioneras en el desarrollo de nuevas tecnologías y para el establecimiento de sus estándares. En este contexto, China tiene en Xi Jinping un nuevo tipo de liderazgo, más nacionalista que el de Mao, más ideológico que el Deng Xiaoping y más controlador que su predecesor, Hu Jintao. Europa necesita una relación comercial con China que implique un equilibrio entre apertura, autonomía, y soberanía. Para poder definir esta relación hace falta reflexionar sobre qué desafío representa China, cuánto queremos depender de ella, y, finalmente, qué posición debe adoptar la UE ante un desacoplamiento (*decoupling*) entre China y Estados Unidos. Para encontrar este equilibrio, la UE debe tomar decisiones en relación con sus instrumentos (tiene que poder defenderse), su grado de dependencia (debe diversificar sus fuentes), su capacidad de definir estándares (quizás aliándose

con terceros), su grado de cooperación con China (un actor sistémico) y con otros actores, y aumentar su resiliencia (nuevo partenariado público-privado para inversiones en nuevas tecnologías). Dicho de otro modo, la separación entre comercio y geopolítica se está redefiniendo.

1. El modelo económico chino y sus efectos para Barcelona: ¿impactado por la pandemia?

Alicia García Herrero, economista en jefe de Natixis en Asia Pacífico, y *Senior Research Fellow* en Bruegel, inicia la primera sección de la monografía con un artículo sobre la situación macroeconómica de China y sus aspiraciones geopolíticas. Su análisis refleja cómo la política anti-COVID-19 del Gobierno ha afectado al crecimiento chino y cómo, a largo plazo, el país no podrá mantener su crecimiento exponencial. Aun así, China no dejará de albergar aspiraciones a la hegemonía global. A pesar de su retórica antioccidental en la guerra ruso-ucraniana, sus empresas están cumpliendo escrupulosamente con las sanciones occidentales. El Gobierno chino apoya a Rusia, pero sin ofrecerle apoyo material. Indica la autora que China aprovechará la oportunidad actual para incrementar el rol del renminbi e implementar su sistema de pagos, un paso más para conseguir supremacía global.

Óscar Guinea, economista sénior en ECIPE, abre el debate a la estrategia de doble circulación del Gobierno chino impulsada en 2020. Esta estrategia se basa en la circulación interna y la externa. Mediante la primera, China quiere desarrollar su economía interior y convertir el consumo interno en el motor de la economía, ofreciendo así al país un mayor aislamiento de la economía global y, particularmente, de las economías occidentales (y sus posibles sanciones). Para ello, China deberá sustituir importaciones de materiales de alta tecnología por producción propia requiriendo una política industrial fuerte como la de «Hecho en China 2025». Mediante la circulación externa, China quiere seguir manteniendo su posición exportadora a nivel global pero cada vez con productos de mayor valor añadido. Hasta el momento, la demanda externa ha sido gran parte del motor de crecimiento chino. Aunque sin que sea el principal motor de la economía, el Gobierno quiere mantener su posición de principal exportador global.

Guinea muestra en su contribución, a través del ejemplo de los productos de tecnología médica, cómo la política industrial china discrimina a las empresas extranjeras. Este ejemplo concreto permite entender cómo los gobiernos a nivel nacional, provincial y local ayudan a las empresas del país a ganar capacidad y ser competitivas a escala global en ciertos sectores elegidos por las autoridades. En este caso preciso, el Gobierno central ha empleado las subvenciones y las licitaciones públicas a gran escala para desarrollar el sector autóctono sin ofrecer una competencia en igualdad de condiciones a empresas extranjeras. Sin embargo, esta estrategia no siempre es un éxito. Aunque China sí ha conseguido sus objetivos en los productos de tecnología médica o en los paneles solares, no ha sido así en otros sectores como la construcción aeronáutica o los semiconductores, donde lleva años buscando romper el dominio occidental. En cualquier caso, los países desarrollados (y en particular la UE) están respondiendo a China con su misma moneda mediante instrumentos que limitan el acceso de las empresas chinas a las economías

Para poder definir la relación comercial entre la UE y China hace falta reflexionar sobre qué desafío representa el gigante asiático, cuánto queremos depender de él y, finalmente, qué posición se debe adoptar ante un desacoplamiento (*decoupling*) entre China y Estados Unidos.

Ahora mismo, la Ruta de la Seda ha perdido impulso debido a su ralentización a causa de la pandemia, la desaceleración económica de China, y las dificultades económicas de los países receptores. Pero parece que ello será momentáneo.

desarrolladas. Además, para él, el relativamente pequeño grado de dependencia de la UE con China le permite abogar por mantener la cooperación con la misma.

Enrique Fanjul, socio de Iberglobal, presenta el principal instrumento de desarrollo de la circulación externa china, la Ruta de la Seda. Introduce este instrumento como una herramienta china para aumentar su interdependencia con otros países y extender su influencia, asumiendo una posición de liderazgo entre los del Sur global. Originalmente el proyecto era replicar un gran corredor euroasiático de comunicaciones, pero se ha expandido de un modo gradual a otros sectores como el de la salud o el digital. Ahora mismo, sin embargo, la Ruta de la Seda parece haber perdido impulso debido a su ralentización a causa de la pandemia, la desaceleración económica de China, y las dificultades económicas de los países receptores que les impiden asumir más deuda. Para Fanjul, esta ralentización es momentánea ya que la Ruta de la Seda es un componente esencial de la política exterior china a largo plazo. Asimismo, los países desarrollados están ahora presentando sus alternativas a la Ruta de la Seda con la creación del Global Gateway, de la Unión Europea, y el Partenariado para Infraestructuras Globales, del G7.

En el seminario, estas contribuciones fueron enriquecidas por Marin Orriols, director del Área de Internacionalización de la Cámara de Comercio de Barcelona, con un análisis de la relación entre China y la economía local de Barcelona. Primeramente, expuso que, si las empresas europeas encuentran dificultades para operar en dicho país, las compañías chinas también tienen dificultades para hacer negocios en Barcelona. Parte de estas dificultades obligan a las empresas chinas a comprar fábricas y cadenas de distribución ya existentes en vez de crearlas.

Por otro lado, señaló que, actualmente, la política china contra los viajes al exterior para limitar la pandemia ha tenido un impacto importante en la economía local de Barcelona, en especial en el comercio de lujo. Aun así, añadió que la ciudad condal sigue teniendo atractivos para su relación con China y citó como ejemplo sus universidades y escuelas de negocio. Para finalizar, indicó la necesidad de seguir cooperando económicamente con el gigante asiático.

2. Europa respecto a la estrategia geoeconómica de China y la incertidumbre del conflicto en Ucrania

Las opiniones de esta segunda sección de la monografía están de acuerdo con las de la primera en que no existe un *level playing field* con China, y discuten las diferentes respuestas que está adoptando la UE. Las tres reconocen que Europa está intentando reformar la Organización Mundial del Comercio (OMC) para corregir sus deficiencias y conseguir una renovación en las reglas del comercio internacional que no permitan la competencia desleal. Los esfuerzos de la UE permitieron que en la 12.ª Conferencia Ministerial de la organización, en junio de 2022, se diera el pistoletazo de salida a la reforma de la organización. Aun así, un acuerdo multilateral necesitará tiempo. Para conseguir resultados a más corto plazo es necesario complementar esta respuesta multilateral con

relaciones bilaterales con Estados Unidos y China, así como con nuevos instrumentos comerciales que permitan una mejor defensa de los valores e intereses de la UE.

Clàudia Canals, Directora de Avançsa, y Luís Pinheiro de Matos, economista en CaixaBank Research, presentan la respuesta transatlántica: el Consejo de Comercio y Tecnología (TTC, por sus siglas en inglés) entre la UE y Estados Unidos, iniciativa que nace (aunque no explícitamente) debido al más que posible liderazgo de China en tecnologías relacionadas con la cuarta revolución industrial. Canals y Pinheiro muestran que, actualmente, la dependencia europea de China en el sector tecnológico es mayor que su dependencia de Rusia en el sector energético, aunque la dependencia estadounidense de China es mayor que la europea. Por ello, un desacoplamiento duro de China no es viable a corto plazo. Ante este escenario, el TTC emerge como iniciativa para definir estándares tecnológicos que preserven los valores transatlánticos, impulsar las tecnologías verdes, y fortalecer las cadenas globales de suministros. Consideran que esta herramienta es más pragmática que anteriores intentos de cooperación fallidos como el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP, por sus siglas en inglés), aunque hay que mostrar precaución al evaluar sus éxitos potenciales.

La dependencia estadounidense de China en el sector tecnológico es mayor que la europea. Por ello, un desacoplamiento duro de China no es viable a corto plazo.

La contribución de Xavier Fernández Pons, profesor de Derecho Internacional de la Universitat de Barcelona, se centra en la respuesta unilateral de la Unión Europea, la cual, hasta ahora, ha contado con los instrumentos comerciales de defensa comercial ante competencia desleal (antidumping y antisubsidios), aceptados en la normativa de la OMC. Estos mecanismos, sin embargo, no permiten hacer frente a presiones coercitivas utilizadas por los gobiernos de países terceros, entre los cuales, China. Un ejemplo reciente han sido las restricciones comerciales chinas a Lituania por permitir a Taiwán abrir una oficina en el país bajo ese nombre (atentando contra la política de «una sola China» y, por ello, contra los intereses políticos del gigante asiático). Ante escenarios como este, el instrumento anticoerción propuesto por la Comisión Europea permitiría a la UE actuar como estado federal y tomar contramedidas comerciales contra el estado cercenador.

Por último, Pepe Álvarez, secretario general de la UGT y vicepresidente de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), que también participó en el seminario, expresó la necesidad de mantener una relación bilateral con China. Los sindicatos reconocen que las oportunidades económicas ofrecidas por dicha economía atraen a muchas empresas europeas, lo que puede reportar beneficios a la economía y a los trabajadores y las trabajadoras europeos. Pero estas empresas no disfrutaban del mismo acceso al mercado chino que las compañías que pertenecen a él. Además, China es un país opaco gobernado por una dictadura que no respeta los derechos laborales y que además exporta bajos estándares sociales, medioambientales y laborales al resto del mundo. Para Álvarez, la existencia de los sindicatos es esencial para la democracia, y en China no hay sindicatos libres. Pero la política comercial de la UE también puede contribuir, como ha demostrado recientemente con la propuesta de prohibir la venta en el mercado único de productos obtenidos con trabajo forzoso. Por ello, la ausencia de colaboración europea con China puede ser mucho peor para los derechos de los trabajadores y las trabajadoras que una donde la UE esté presente.

La UE es un actor comercial global de gran peso, pero ser una potencia global requiere un enfoque multidimensional. Y si bien el comercio es una de estas dimensiones, las otras son las políticas exteriores, de seguridad, y de defensa.

3. Reflexiones finales

La ascendencia económica China y su conversión en actor global más asertivo está creando tensiones. La ascendencia económica de China y su conversión en actor global más asertivo está creando tensiones. Las contribuciones de esta monografía dejan claro que las relaciones con el gigante asiático plantean cuatro problemas principales al orden económico y político internacional. Primero, dicho país considera que su modelo económico, social y político es mejor que el occidental y busca una supremacía o reconocimiento en el sistema internacional. Segundo, el modelo mencionado discrimina a empresas extranjeras al no generar igualdad de condiciones competitivas (*level playing field*). Tercero, estamos inmersos en la cuarta revolución industrial y China quiere liderarla con sus estándares y tecnología. Cuarto, la globalización también supone dependencias, punto que se ha puesto especialmente de manifiesto con la guerra comercial entre Estados Unidos y China, la pandemia y la guerra en Ucrania.

La UE se ha visto negativamente afectada por todos estos acontecimientos. La UE es un actor comercial global de gran peso, pero ser una potencia global requiere un enfoque multidimensional. El comercio es una de estas dimensiones; las otras, las políticas exteriores, de seguridad, y de defensa. Así, con la defensa europea externalizada en Estados Unidos (Borrell, 2022), puede ser lógico pensar en la necesidad de alinearse con dicho país. Si bien esta estrategia es posible, hay que reconocer que, en este nuevo mundo de competición entre grandes potencias, nuestros intereses no están siempre alineados. Aunque Europa y Estados Unidos pueden coincidir en la defensa de un modelo económico y social, no hay que olvidar que el segundo defiende también su posición hegemónica global.

Aun así, Europa no entra en esta nueva etapa de manera inocente. Primero, ha perdido parte de la ingenuidad ante el desafío que representa China, y ya ha tomado ciertas medidas para limitar su influencia, como los mecanismos de revisión de inversiones. Segundo, la UE está aprobando nuevos instrumentos de política comercial que le permitirán defenderse mejor de presiones coercitivas y anticompetitivas (Erixon, 2022). Tercero, conoce su capacidad de definir estándares globales y ha fomentado la creación del TTC. Finalmente, la pandemia y la guerra ruso-ucraniana han cristalizado los problemas que genera la dependencia de un solo proveedor y la necesidad de diversificar suministradores. Además, el contexto generado por la guerra, que ha resaltado las vulnerabilidades europeas, ha creado una situación más favorecedora para el necesario fortalecimiento de la política exterior. Actualmente, la UE sigue definiendo a China como «socio, competidor económico y rival sistémico» (JOIN(2019) 5 final). El Parlamento ha ofrecido su perspectiva sobre las bases de esta estrategia, y, según la prensa, el Consejo estaría negociando una nueva estrategia más asertiva respecto a China (Foy, 2022).

Estamos pues en una situación internacional en la que las principales potencias (Estados Unidos, China, Rusia y la UE) están definiendo sus instrumentos de competición y tomando posiciones para poder defenderse. Las contribuciones de esta monografía han mostrado que un *decoupling* no solo no sería bueno para nuestra economía, sino que

no es posible a corto plazo. Por eso, China seguirá siendo un actor económico relevante a tener en cuenta para la economía de Barcelona. Aun así, hay que seguir luchando por una igualdad de condiciones competitivas (*level playing field*). Solo unas normas comunes que aseguren una competencia equitativa permitirán a los diferentes actores internacionales interactuar con confianza.

Referencias bibliográficas

Borrell, Josep. «Conferencia Anual de Embajadores de la UE 2022: Discurso de apertura del Alto Representante Josep Borrell». 10 de octubre de 2022. Bruselas (en línea) [Fecha de consulta 02.11.2022] https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ambassadors-annual-conference-2022-opening-speech-high-representative-josep-borrell_en?ettrans=es

Erixon, Fredrik; Guinea, Óscar; Lamprecht, Philipp; Sharma, Vanika; Zilli, Renata. «The New Wave of Defensive Trade Policy Measures in the European Union: Design, Structure, and Trade Effects». *ECIPE Occasional paper*, n.º 4 (mayo 2022)

Foy, Henry. «EU ministers advised to take tougher line on China». *Financial Times*. Luxemburgo. (17 de octubre de 2022) (en línea) [Fecha de consulta 02.11.2022] <https://www.ft.com/content/b83615cb-6db0-4e67-85a3-7aab131abeb5>

EL MODELO ECONÓMICO CHINO Y SUS EFECTOS PARA BARCELONA: ¿IMPACTADO POR LA PANDEMIA?

- EL IMPACTO GEOECONÓMICO DE LA POLÍTICA DE LA COVID-19 DE CHINA Y POR QUÉ ES IMPORTANTE PARA LA UNIÓN EUROPEA

Alicia García-Herrero

- EXPORTANDO DISTORSIONES: LA POLÍTICA INDUSTRIAL CHINA Y LA RESPUESTA EUROPEA

Óscar Guinea

- LA NUEVA RUTA DE LA SEDA: DE CORREDOR EUROASIÁTICO A UNA INICIATIVA GLOBAL DE LA POLÍTICA EXTERIOR CHINA

Enrique Fanjul

EL IMPACTO GEOECONÓMICO DE LA POLÍTICA DE LA COVID-19 DE CHINA Y POR QUÉ ES IMPORTANTE PARA LA UNIÓN EUROPEA

Alicia García-Herrero

Investigadora sénior, Bruegel; Economista jefe de Asia-Pacífico, Natixis

La pandemia de la COVID-19 afectó a China en enero de 2020. Desde entonces, la economía china, al igual que en el resto del mundo, ha sufrido grandes fluctuaciones. La diferencia es que China parecía haberse recuperado de la pandemia antes que cualquier otro país, terminando el año 2020 con un crecimiento positivo del PIB (2,3%), mientras que a nivel mundial se sufrían profundas recesiones. De hecho, China fue apodada «primera en entrar, primera en salir».

Los problemas empezaron en la segunda mitad de 2021, ya que la recuperación de China resultó ser menos espectacular de lo que muchos esperaban, y no hicieron más que agravarse en la primera mitad de este año, ya que el país mantuvo los confinamientos draconianos y el cierre de fronteras mientras el resto del mundo ultimaba su apertura. De hecho, China podría terminar 2022 con un crecimiento del PIB inferior al 3%, muy por debajo de los niveles del Sudeste Asiático y menos de la mitad de la tasa de India.

Las severas restricciones a la movilidad no son el único problema al que se enfrenta China. En primer lugar, el panorama geopolítico es cada vez más tenso. La administración Biden, de la que muchos esperaban un cambio de rumbo respecto a China, ha continuado esencialmente con las medidas de contención aplicadas por el gobierno de Trump, en virtud de la colaboración mantenida durante años. Por si fuera poco, la invasión rusa de Ucrania del pasado 24 de febrero pone en juego la relación bastante estrecha que China mantiene con Rusia, aunque oficialmente se haya mantenido neutral respecto al conflicto militar en curso.

En este documento, primero revisaré el impacto de la pandemia en la economía china y sus implicaciones geopolíticas. A continuación, analizaré cómo la guerra en Ucrania ha complicado la situación aún más y qué se puede esperar en el futuro en el frente geopolítico. Por último, examinaré el crecimiento de China a medio plazo, que sufrirá una desaceleración estructural.

Las severas restricciones a la movilidad no son el único problema al que se enfrenta China.

1. El impacto de la pandemia de la COVID-19 en la economía china

En enero de 2020, la ciudad china de Wuhan fue la primera en declarar un confinamiento a gran escala en respuesta al virus posteriormente denominado COVID-19. Poco después de Wuhan, China desplegó medidas de confinamiento a gran escala en todo el país, lo que llevó a una fuerte reducción de la movilidad de las personas en todo el país y a un impacto económico masivo. Los datos de navegación de los vehículos sugieren que la movilidad nacional entre ciudades cayó un 66% en febrero de 2020 con respecto a la media de 2019. Dicho esto, la movilidad se recuperó pronto, ya que el brote se contuvo con bastante rapidez y se impusieron estrictos controles fronterizos mientras el resto del mundo se veía afectado por la pandemia. La reducción de la movilidad de las personas se atenuó en marzo, cayendo sólo un 10% e incluso volviéndose positiva en abril (+26%). Desde entonces, la movilidad se había mantenido relativamente estable hasta que la novedosa variante delta intervino y provocó que la movilidad en China se ralentizara a partir del segundo semestre de 2021.

Peor aún, en los primeros meses de 2022 China introdujo confinamientos más generalizados en respuesta a ómicron, una variante del COVID-19 mucho más leve pero más contagiosa. Se impusieron drásticas restricciones a la movilidad en ciudades (incluida Shanghái, el renombrado centro financiero internacional) que, en total, representaban el 40% del producto interior bruto de China. Además, la mitad de las autopistas de China no funcionaban y los puertos operaban de forma ineficiente como consecuencia de las grandes restricciones de movilidad¹.

La brusca caída de la movilidad de la ciudadanía hizo mella en el consumo de los hogares, pero también perturbó la producción manufacturera, que comenzó una ligera recuperación en junio al levantarse algunos de los confinamientos más severos. Aun así, la confianza se ha mantenido en un mínimo histórico a lo largo de 2022, ya que la economía china ha tenido que hacer frente a otro choque masivo a partir de la segunda mitad de 2021, en concreto la caída del sector inmobiliario. Ésta comenzó con el colapso del mayor promotor inmobiliario de China, Evergrande, que fue seguido de varios otros y se extendió, en la segunda mitad de 2022, a los boicots hipotecarios por parte de los hogares chinos que no habían recibido las viviendas que ya habían pagado porque los promotores las dejaron incompletas. El único punto positivo ha sido la fortaleza de la demanda externa a lo largo de 2021 y la primera mitad de 2022, aunque ésta se ha ralentizado recientemente a medida que el mundo entra en una desaceleración sincronizada.

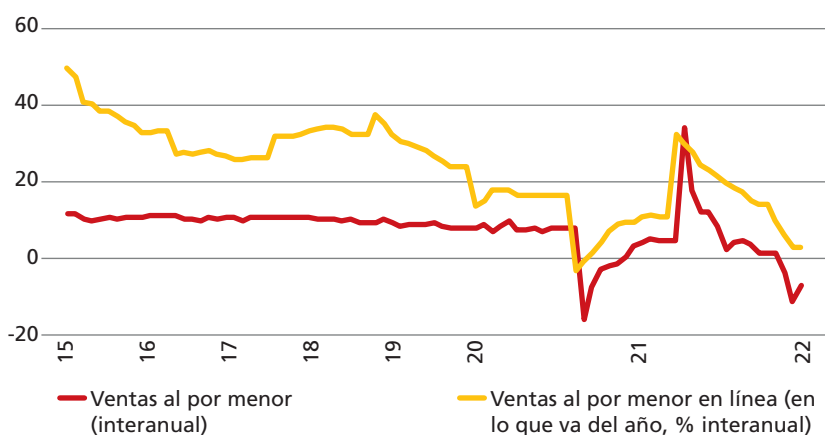
De cara al futuro quedan dos cuestiones importantes, y la primera y más importante es si se pondrá fin a las políticas de «cero COVID». El Congreso del Partido, que confirmó al presidente Xi en un inusual tercer mandato, no ha ofrecido ninguna indicación al respecto, pero la reacción muy negativa del mercado a la conclusión del congreso y los continuos datos económicos negativos podrían llevar a algún tipo de reapertura selectiva. En cualquier caso, esta decisión —como muchas otras en la China actual— es altamente política y depende de la convicción del presidente Xi de que la respuesta de China a la COVID-19 debe ser diferente a la de Estados Unidos. Esto se analizará con más detalle en la siguiente sección. La segunda cuestión clave es la gestión de la crisis inmobiliaria, que hasta ahora ha sido bastante ineficaz

1. Para un informe completo sobre el futuro económico de China tras el Congreso del Partido de octubre de 2022, véase: <https://jamestown.org/program/the-economic-outlook-for-xis-third-term-mounting-challenges-dwindling-fiscal-and-monetary-options/>

y se ha basado principalmente en la puesta en marcha de recursos fiscales —especialmente por parte de los gobiernos locales, que ya se encuentran con problemas de liquidez por los gastos relacionados con la pandemia de COVID— para apoyar a los promotores y ayudarlos a finalizar los millones de viviendas que siguen en construcción.

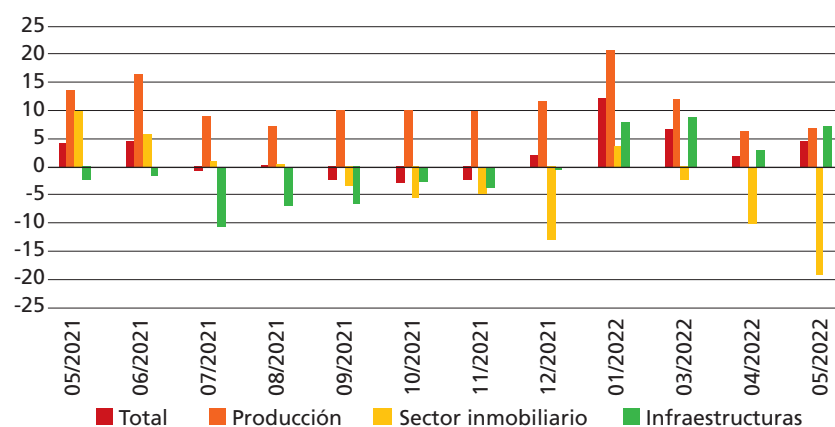
Dado el tamaño de China y su contribución a la economía global en las últimas décadas, esto es extremadamente importante para la economía mundial y no podría llegar en peor momento. El menor crecimiento económico de China seguramente afectará al resto del mundo a través de dos canales clave. En primer lugar, China es el principal importador de la mayoría de materias primas, por lo que los productores de estas mercancías seguramente verán caer sus exportaciones. En segundo lugar, el país se ha convertido en el centro de las cadenas de valor globales, por lo que cualquier nuevo confinamiento de ciudades importantes para la producción o ensamblaje de productos manufacturados, así como el cierre de puertos y ferrocarriles, creará cuellos de botella en otras partes del mundo, alimentando las presiones inflacionistas relacionadas con la oferta.

Figura 1. China: ventas al por menor y ventas al por menor en línea | Ventas al por menor (interanual)



Fuente: BNE, Natixis.

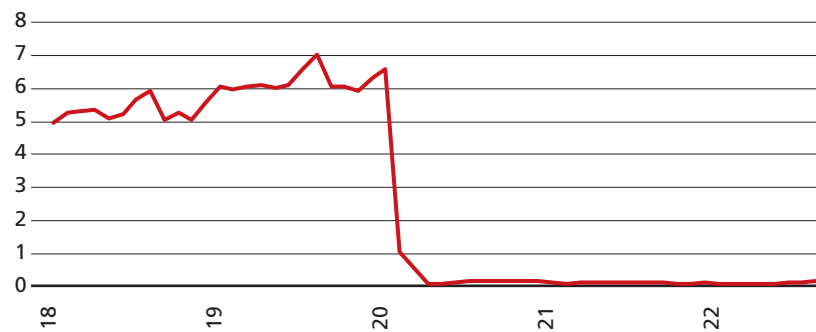
Figura 2. Desglose de la inversión china (% interanual)



Fuente: Natixis, AACC.

La confianza entre China y el resto del mundo, en particular Occidente, está en mínimos históricos. Más allá del impacto económico, el sentimiento antichino ha ido creciendo en muchas partes del mundo.

Figura 3. Pasajeros en vuelos internacionales de aerolíneas chinas (millones de personas)



Nota (2022): Datos a febrero de 2022
Fuente: Natixis, Administración de Aviación Civil de China, AACC.

2. Consecuencias geopolíticas de la pandemia

El hecho de que los dirigentes chinos, y en particular el presidente Xi, se hayan mantenido plenamente comprometidos con las políticas de «dinámica cero-COVID» tiene consecuencias tanto políticas como económicas. El fuerte descenso de las importaciones que ha experimentado China no se debe únicamente a la falta de demanda (de hecho, las importaciones han crecido mucho menos que las ventas al por menor), sino al impulso de la autosuficiencia. Así, las exportaciones chinas crecieron un 10% interanual en el tercer trimestre, mientras que las importaciones sólo aumentaron un 0,6%, según los datos de las **aduanas chinas**. En definitiva, la sustitución de los insumos extranjeros por los nacionales está en pleno apogeo y está destinada a continuar con o sin restricciones por la COVID-19.

La falta de intercambios entre personas, también relacionada con el cierre de las fronteras, se suma claramente al impulso de desvinculación derivado de la pandemia, al tiempo que la confianza entre China y el resto del mundo, en particular Occidente, está en mínimos históricos. Las restricciones a los viajes de la población china al extranjero han causado estragos en las economías de varios países que eran importantes destinos turísticos para los viajeros chinos antes de la pandemia, en particular Tailandia y otros del sudeste asiático, y también Hong Kong. Más allá del impacto económico, el sentimiento antichino ha ido creciendo en muchas partes al continuar la falta de comercio, y lo mismo ocurre con la actitud de los ciudadanos chinos hacia los extranjeros.

Sin intercambios físicos, la inversión china en el extranjero también se ha desplomado y aún no vemos signos de recuperación. Esto ha provocado un examen detallado de las posibles adquisiciones de empresas chinas por parte de los países de destino. En otras palabras, la pandemia ha aumentado claramente la velocidad de la bifurcación entre China y Estados Unidos, pero también de forma más general, ya que China se ha cerrado al resto del mundo en su conjunto y no sólo a Estados Unidos. De hecho, el reciente documento sobre la posición de la Cámara de Comercio de la Unión Europea (UE) en Pekín es probablemente el más negativo de las últimas décadas².

2. Véase : <https://www.euro-peanchamber.com.cn/en/publications-position-paper>

La falta de entendimiento mutuo entre China y el resto del mundo también se muestra claramente en el número mucho más reducido de cumbres de alto nivel realizadas entre Estados Unidos y China, pero claramente también entre China y la UE o incluso entre los Estados miembros de ésta. El último diálogo económico de alto nivel entre la UE y China tuvo lugar en formato digital el 1 de abril de 2022, y fue un «diálogo de sordos», según el Alto Comisionado, Josep Borrell. Además, aunque en 2020 China y la UE alcanzaron en principio el largamente disputado **Acuerdo General de Inversiones**, éste no ha entrado aún en vigor debido a las sanciones europeas.

La creciente percepción de una cada vez mayor brecha política y social entre Occidente y China no augura, obviamente, una futura colaboración científica o empresarial entre China y la comunidad internacional en general, aunque es difícil medir el impacto inmediato que esta situación tenga en la economía mundial.

3. Impacto económico de la guerra de Ucrania en China

La guerra en Ucrania y las sanciones sin precedentes que los aliados occidentales han impuesto a Rusia en respuesta a su invasión están teniendo un impacto negativo muy importante en la economía mundial más allá de Rusia y Ucrania. La economía europea se está viendo muy afectada no sólo por su dependencia de la energía rusa.

El impacto directo de la crisis ucraniana en la economía china ha sido mucho más moderado, pero no deja de ser negativo. Al ser el mayor importador de petróleo y gas del mundo, el enorme aumento de los precios de la energía es una mala noticia para China, sobre todo porque los objetivos de reducción de las emisiones de carbono de este país (recogidos en su Plan Quinquenal) requieren un aumento de las importaciones de gas para abandonar el carbón. Sin embargo, China ha reaccionado rápidamente a este viento contrario que afecta a sus perspectivas económicas, suprimiendo los objetivos anuales de emisiones de carbono en las dos sesiones de la Asamblea Nacional Popular y la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino que tuvieron lugar a principios de marzo de 2022. Además, China, al igual que India y otras economías emergentes, ha incrementado las compras de petróleo más barato a Rusia debido a la brecha creada por la reticencia de Europa a comprar petróleo a ese país.

En otras palabras, aunque China debería, en principio, oponerse a los acontecimientos que aumentan los precios de la energía, su apoyo implícito a Rusia parece indicar que otros objetivos, es decir, debilitar la hegemonía mundial de Estados Unidos, son más importantes. Prueba de ello es la posición acomodaticia de China ante el reciente recorte de la producción de la OPEP, aunque eso suponga un aumento de los precios del petróleo.

La otra presión inmediata a la baja sobre la economía china es la serie de sanciones occidentales impuestas a Rusia. Los bancos chinos no parecen estar financiando operaciones con Rusia, aunque las pruebas siguen siendo escasas y las empresas energéticas chinas —incluida Sinopec— están

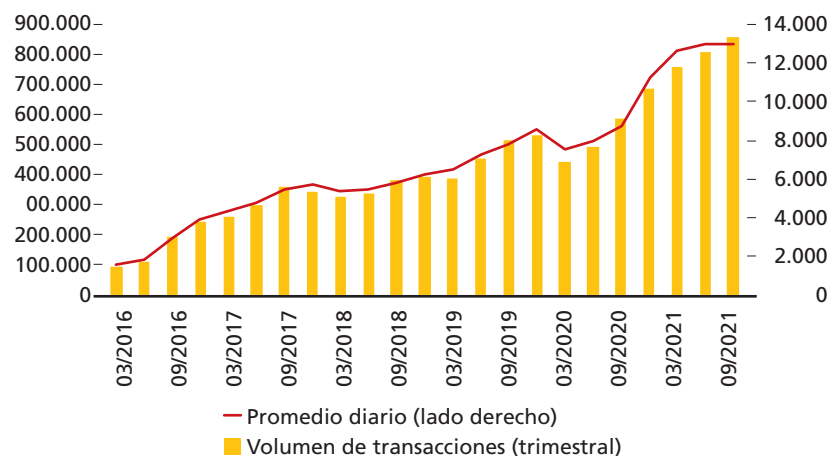
Aunque China debería oponerse a los acontecimientos que aumentan los precios de la energía, su apoyo implícito a Rusia parece indicar que otros objetivos, como debilitar la hegemonía mundial de Estados Unidos, son más importantes.

archivando los proyectos que llevan a cabo con sus homólogas rusas. Aun así, el impacto de esta retirada de Rusia ha sido hasta el momento bastante moderado para China, ya que Rusia es diez veces más pequeña. China ni siquiera necesita cortar completamente sus lazos con Rusia, sino simplemente evitar los pagos en monedas fuertes y algunas entidades específicas tales como el banco central ruso y el Ministerio de Finanzas. De hecho, China sigue siendo el mayor exportador de mercancías a Rusia, especialmente de aquellas que están sujetas a controles de exportación, como los semiconductores, y que Rusia necesita desesperadamente para mantener su capacidad industrial (y también militar). Esto significa también que existe un riesgo latente de que China acabe siendo objeto de sanciones secundarias, en particular en lo que concierne a las exportaciones de semiconductores de doble uso.

Otro aspecto positivo para China de la guerra en Ucrania es el fomento del papel internacional del renminbi (RMB), ya que Rusia —al igual que otros países sancionados, como Corea del Norte e Irán— utiliza cada vez con más frecuencia el RMB a través del sistema de pago internacional de China (CIPS). Éste es también el caso, cada vez con mayor frecuencia, de Arabia Saudí, cuyo mayor destino de exportación es China, e incluso de India en lo que respecta a las importaciones de carbón.

En general, la retórica de China con respecto a la guerra en Ucrania ha sido contraria a Estados Unidos y la OTAN, mientras que ha sido bastante complaciente con Rusia y se ha opuesto a las sanciones occidentales contra esta última. Al mismo tiempo, al cumplir con las sanciones occidentales, China ha respetado hasta ahora la letra de la ley —o al menos no hay pruebas de lo contrario— aunque no su espíritu³. En otras palabras, China está utilizando cualquier espacio disponible para apoyar a Rusia y crear un frente unido contra Occidente con su Iniciativa de Seguridad Global y la expansión de la Organización de Cooperación de Shanghái y los BRICS.

Figura 4. RMB - Sistema Interbancario de Pagos Transfronterizos (volumen de transacciones)



Fuente: Natixis, BPC.

3. Para más detalles sobre las medidas que podría tomar China para ayudar económicamente a Rusia, véase: <https://www.bruegel.org/blog-post/can-china-bail-out-putin>

En definitiva, aunque la guerra en Ucrania constituye un choque negativo para la economía china, el impacto directo sigue siendo limitado

más allá de los altos precios de las materias primas. El problema es que esto ocurre en un momento en el que China se ve afectada por una oleada grave de la variante ómicron de COVID-19 que se suma a una desaceleración cíclica y a la reacción negativa del mercado derivada de una represión regulatoria. Aunque China parece dispuesta a cumplir la letra de la ley y las sanciones, también parece dispuesta a asumir riesgos para mantener su relación estratégica con Rusia. Se trata claramente de una situación comprometida para China, ya que podría verse atrapada en el fuego no sólo de las sanciones occidentales, sino también de las decisiones potencialmente negativas de las empresas occidentales que operan en China. Aun así, China ve con buenos ojos el ataque de Rusia a Occidente, ya que su objetivo final es cambiar el orden global hacia el dominio chino. Plenamente consciente de este desafío, Estados Unidos está presionando de nuevo a China, últimamente con una prohibición muy amplia sobre los semiconductores que dificultará el ascenso tecnológico de China.

En general, las crecientes diferencias entre la narrativa occidental y la de China —y más aún la de Rusia— son claros indicios de que, tras la invasión de Ucrania, el mundo se parece más que nunca a un tablero de ajedrez en el que Biden y Xi persiguen la hegemonía global.

4. Perspectivas de crecimiento de China a largo plazo

A primera vista, la difícil situación económica de China puede parecer temporal, ya que se explica principalmente por las restricciones impuestas por la COVID-19, los problemas inmobiliarios y, en menor medida, la guerra de Ucrania. Sin embargo, la realidad es que la economía china también se está desacelerando estructuralmente.

Una forma sencilla y común de estimar la tasa de crecimiento potencial de China en el futuro es hacer una previsión basada en la teoría clásica de la convergencia. La teoría de la convergencia se basa en el supuesto de que los países más pobres crecen relativamente más rápido que los países más ricos y, a largo plazo, todas las tasas de crecimiento coincidirán. Siguiendo una metodología similar a la de Gordon (2014) y aplicando una estimación parecida a la de la convergencia de la productividad del trabajo a partir de los cambios en el patrón de crecimiento de la población dados por las previsiones demográficas de la ONU, la tasa de crecimiento media real del PIB estimada para el período entre 2021 y 2025 debería ser del 4,9% y del 3,6% entre 2026 y 2030, y descender al 2,4% entre 2030 y 2035 (Tabla 1). Esta tasa de crecimiento a medio plazo, más bien baja, no debería sorprender a nadie. Numerosos estudios han utilizado con anterioridad este marco, y muchos han apuntado a una trayectoria de desaceleración del crecimiento de China⁴.

Tabla 1		
	Producción	Productividad laboral
2021-2025	4,9	4,9
2026-2030	3,6	3,8
2031-2035	2,4	3,0

A primera vista, la difícil situación económica de China puede parecer temporal (restricciones impuestas por la COVID-19, los problemas inmobiliarios y, en menor medida, la guerra de Ucrania). Pero la realidad es que la economía china también se está desacelerando estructuralmente.

4. Véase IMF (2020) y World Bank (2019).

Por muy baja que pueda parecer esta tasa de crecimiento, la realidad es que la mayoría de los riesgos sugieren una contracción. El primero es el ulterior empeoramiento de la demografía, como un efecto cicatrizante clave de la pandemia. El segundo es una rentabilidad aún menor de los activos, ya que el papel del Estado en la economía se vuelve cada vez más dominante, con continuas medidas restrictivas para el sector privado y, en particular, para el innovador sector tecnológico chino. Además, tanto los daños sufridos por el capital humano en relación con el cambio climático y la pandemia COVID-19 como la apertura de la población china al resto del mundo son cuestiones preocupantes que hacen cada vez más probable un menor crecimiento potencial. Por último, tanto la competencia estratégica entre Estados Unidos y China como el impulso cada vez más totalitario de la propia China, bendecido en el recién concluido Congreso del Partido, son otros dos signos preocupantes para el crecimiento potencial de China.

5. Conclusiones

El crecimiento de China ha disminuido por razones tanto cíclicas como estructurales. Las razones cíclicas en 2020 son el redoblamiento de las restricciones de la COVID-19 mientras el resto del mundo las estaba levantando, los problemas en el sector inmobiliario chino y la guerra en Ucrania. La respuesta de China a la pandemia, así como a la invasión rusa de Ucrania, se entiende mejor no a través de un prisma económico, sino geopolítico. En cuanto a la COVID-19, las recientes restricciones a la movilidad han causado estragos tanto en el consumo como en la confianza de los inversores, pero se enmarcan en el mantra del presidente Xi de que la respuesta de China a la COVID es mejor que la de Occidente. En la misma línea, la narrativa china favorable a la invasión rusa de Ucrania culpando a Estados Unidos y la OTAN no tiene mucho sentido desde el punto de vista económico, ya que Europa es un mercado mucho mayor para China que Rusia. Sin embargo, el apoyo a Rusia sirve a un objetivo mucho más importante: alimentar el sentimiento antioccidental en todo el mundo en una acalorada rivalidad de sistemas existente entre Estados Unidos y China por la hegemonía mundial.

Por ello, la invasión rusa de Ucrania ha empeorado claramente la ya inestable situación geopolítica del mundo, alimentando un enfrentamiento aún más intenso entre Estados Unidos y China, ya exacerbado por la pandemia.

El resultado de todo esto es un mundo que se mueve en dos bloques, con la UE, Reino Unido, Australia, Japón y Corea del Sur más alineados que nunca con Estados Unidos. Al mismo tiempo, y con el apoyo de Rusia, China está ampliando sus alianzas en el Sur Global con el Nuevo Paradigma de Desarrollo y la Iniciativa de Seguridad Global, además de acrecentar el grupo BRICS. El mundo se ha convertido claramente en una competición de grandes potencias entre Estados Unidos y China. En este contexto, el poder de China —hasta ahora principalmente económico— probablemente sufra unas perspectivas de crecimiento mucho peores en los próximos años.

Referencias bibliográficas

International Monetary Fund. «World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent», 2020 (en línea) [Fecha de consulta 04.11.2022] <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>

World Bank. «Innovative China: New Drivers of Growth», 2019 (en línea) [Fecha de consulta 04.11.2022] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32351>

Óscar Guinea

Economista sénior, European Centre for International Political Economy

Los efectos de la política industrial china se sienten más allá de sus fronteras. Por un lado, las empresas extranjeras ven reducidos sus intercambios en aquel país; por otro, estas mismas empresas compiten en otros territorios con empresas chinas que se han beneficiado o se benefician de su política industrial, y, por tanto, la competencia no se encuentra en pie de igualdad. De esta forma, lo que comienza con una erosión gradual de la cuota de mercado en China conduce a una disminución de la cuota de mercado en otros países. En otras palabras, las distorsiones del mercado que comienzan en China, no se quedan en China.

Esta contribución se centra en la política industrial china y sus repercusiones en la economía global. El valor de este artículo es el de explicar, a través del caso práctico de los bienes de tecnología médica, de qué manera la política industrial china pasa de lo general –planes estratégicos y líneas generales– a lo concreto –aumento de la cuota de mercado de las empresas chinas en el sector de los bienes de tecnología médica–. Descifrar el «manual» de la política industrial del gigante asiático en este sector nos permite, no solo entender cómo aplica dicha política industrial en una industria determinada, sino también desentrañar el procedimiento por el cual la política económica sirve de palanca para situar a empresas chinas en la frontera tecnológica en otros sectores.

1. La política industrial china: planes, políticas, aciertos y fracasos

Son varios los planes, las estrategias y los documentos que articulan la política industrial china. Sus líneas generales se desarrollan en la iniciativa «Hecho en China 2025», publicada por el Gobierno en 2015, cuyo objetivo es la transformación de las compañías chinas en empresas manufactureras de alto nivel añadido líderes a nivel mundial. Más recientemente, la política de «doble circulación» tiene como objetivo reducir la dependencia china del resto del mundo y para ello promueve el consumo doméstico de productos nacionales a expensas de los fabricantes extranjeros (García-Herrero, 2022).

La política china de «doble circulación» tiene como objetivo reducir la dependencia de China del resto del mundo y para ello promueve el consumo doméstico de productos nacionales a expensas de los fabricantes extranjeros.

Estas estrategias se complementan con medidas y planes sectoriales, a nivel estatal y provincial, que dan contenido concreto a las líneas generales de las estrategias mencionadas anteriormente. Entre estas medidas se incluyen préstamos en condiciones favorables, contrataciones públicas que favorecen la industria nacional o incentivos para la investigación y el desarrollo (I+D) en forma de financiación pública, reducciones de impuestos y subvenciones por gastos en I+D.

En ciertos sectores, el éxito de la economía de China y su política industrial es indudable. Por ejemplo, el país se ha convertido en uno de los principales exportadores mundiales de ingredientes farmacéuticos activos (IFA). Entre 2010 y 2019, las empresas chinas ganaron cuota de mercado en la UE, pasando del 5% (en valor) y el 12% (en volumen) de las importaciones comunitarias de IFA en 2010, al 7% y el 22%, respectivamente, en 2019. Las políticas de contratación públicas como «China 4+7», que apoyó a la industria de genéricos, han contribuido a este éxito (Burton, 2019). Otro ejemplo bien conocido son los paneles solares. Los productores chinos aumentaron su participación en las exportaciones mundiales desde el 4% en 2002 hasta el 42% en 2019. En su 11º Plan Quinquenal (2006-2010), el Gobierno otorgó subsidios y acceso favorable al crédito para empresas solares chinas, a la vez que reforzó su control sobre las materias primas, esenciales en la producción de dichos paneles (Erixon *et al.*, 2021). Más recientemente y en parte gracias a los subsidios gubernamentales (Szamosszegi, 2009), el sector chino de maquinaria y equipos ha aumentado sus exportaciones hasta representar el 17% del total mundial en 2019.

Sin embargo, no es oro todo lo que reluce. Por ejemplo, a pesar de años de apoyo estatal, las empresas chinas continúan a la zaga en la industria de semiconductores y tampoco han logrado romper el dominio de Airbus y Boeing en el sector aeronáutico. En ocasiones, los gobiernos provinciales han tratado de fomentar sus propios campeones industriales en la búsqueda de objetivos nacionales, lo que resulta en un exceso de capacidad, y socava los objetivos de la política industrial nacional. Barwick *et al.* (2019) muestran cómo las subvenciones a la industria de la construcción naval china entre 2006 y 2015 generaron ganancias mediocres a cambio de la entrada y expansión de empresas ineficientes.

Sin embargo, entre la gestación de la política industrial –ya sea en la iniciativa «Hecho en China 2025» o en los planes sectoriales– a los éxitos o fracasos de la misma, existe un proceso en el cual el Gobierno utiliza políticas públicas para moldear el mercado de forma que las empresas chinas puedan prosperar. La siguiente sección presenta el «manual» de la política industrial gubernamental aplicado al sector de la tecnología médica.

2. Caso práctico: la política industrial china y el sector de la tecnología médica

En 2014, el presidente Xi Jinping declaró «necesario acelerar la localización de dispositivos médicos de alta gama, reducir los costes de producción y promover el desarrollo continuo de las empresas nacionales» (China Central Government, 2014). En abril de 2021, el Plan Quinquenal (2021-2025) estableció como objetivo respecto a tecnología

médica, que al menos seis compañías chinas entraran en la lista de las cincuenta empresas principales de dispositivos médicos a nivel mundial. Un objetivo ambicioso si tenemos en cuenta que actualmente solo cuatro empresas chinas se encuentran entre las cien principales de esa lista, y ninguna entre las cincuenta primeras del mundo (Chinese Department of Equipment Industry, 2021).

En el pasado, la mayoría de los dispositivos médicos producidos en China eran artículos de bajo costo y gran volumen, mientras que los fabricantes internacionales suministraban dispositivos de alta gama a los hospitales chinos. En los últimos años, este patrón comercial ha cambiado de forma radical. Este cambio es, en parte, un reflejo natural de la mejora de la capacidad de innovación de las empresas chinas y su habilidad para servir a un mercado cuya demanda aumentó sustancialmente como resultado de la pandemia de la COVID-19. Entre 2019 y 2020, el número de fabricantes chinos de tecnología médica creció en un 46% (China Department of Comprehensive and Planning Finance, 2020), mientras que las exportaciones de estos productos aumentaron en un 33% durante el mismo periodo.

El crecimiento de las exportaciones chinas de material médico fue mucho mayor que el de las empresas europeas. Este aumento no solo se debió a mayores ventas de equipos de protección personal como batas médicas, mascarillas o guantes relacionados con la pandemia de la COVID-19, sino también a incrementos en las exportaciones de dispositivos médicos relativamente sofisticados como aparatos de electrodiagnóstico, radiación o dentales. La balanza comercial china en tecnología médica –la diferencia entre las exportaciones y las importaciones de estos productos– pasó de un déficit de 1.300 millones de euros en 2019, a un superávit de 5.200 millones en 2020 (Erixon *et al.*, 2021).

Dentro de las herramientas de política industrial, la centralización de las licitaciones públicas ha sido uno de los instrumentos principales para incentivar la producción doméstica de tecnología médica «Hecha en China». Siguiendo el ejemplo del sector farmacéutico, tanto el Gobierno central como los provinciales han utilizado las contrataciones públicas para moldear el mercado de tecnología médica. En palabras del ex primer ministro Li Keqiang, China debía «centralizar las contrataciones públicas para concentrar la industria» (Zhou Chencheng, 2020).

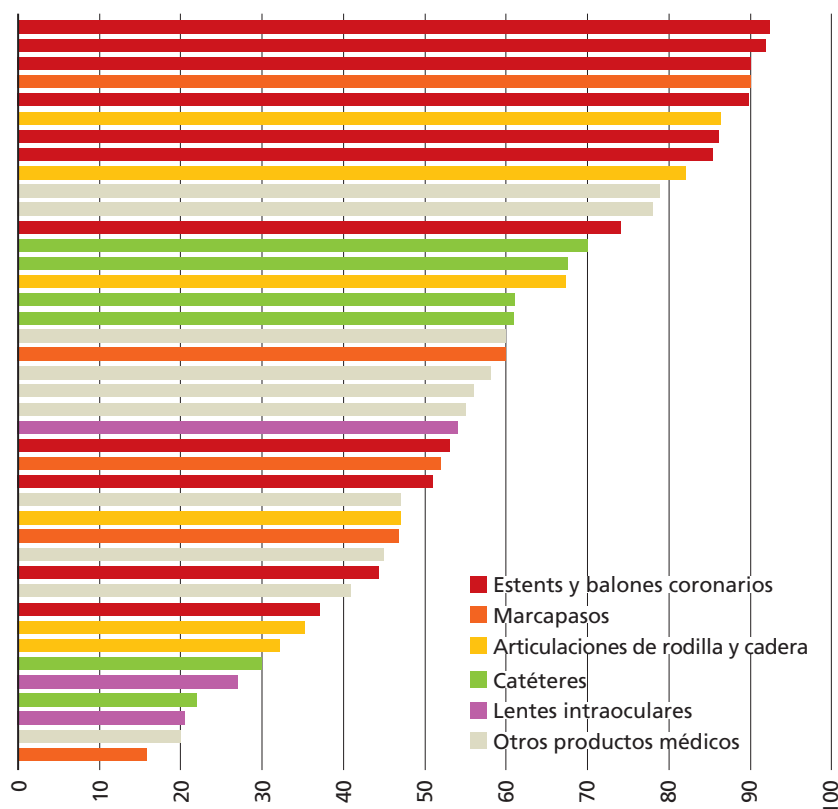
La centralización de las contrataciones públicas de material médico –que en varios casos incluye una única licitación que engloba agrupaciones de ciudades o provincias con decenas de millones de personas– persigue crear un monopsonio, situación equivalente a un monopolio, con la diferencia de que, en el primero, quien compra es quien captura la mayor parte de la renta de cada transacción. En un mercado monopsonístico suele haber pocos proveedores porque el comprador tiende a reducir los márgenes de los vendedores y, con el tiempo, esto conduce a una reducción del número de empresas. Al mismo tiempo, al tener tanto poder sobre el mercado, quien compra –en este caso el Gobierno chino– puede introducir otros objetivos además de conseguir un precio más bajo. En el caso del mercado de tecnología médica en China, la contratación estatal centralizada refuerza la política industrial que promueve la producción nacional.

Entre la gestación de la política industrial china a sus éxitos o fracasos, existe un proceso en el cual el Gobierno utiliza políticas públicas para moldear el mercado de forma que las empresas chinas puedan prosperar.

Dentro de las herramientas de política industrial, la centralización de las licitaciones públicas ha sido uno de los instrumentos principales para incentivar la producción doméstica de tecnología médica «Hecha en China».

Los efectos de la centralización de las contrataciones públicas de tecnología médica y la transformación del mercado hacia un monopsonio comienzan a ser evidentes. En los últimos años, las licitaciones de aparatos médicos han experimentado bajadas de precios de hasta un 90% (figura 1), en parte gracias a las subvenciones públicas, con un número cada vez mayor de empresas chinas que consiguen estas licitaciones (figura 2). Al mismo tiempo, el mercado se consolida, y el número de empresas de tecnología médica por cada millón de habitantes que acceden a los contratos públicos es mucho menor en China que en Europa (Erixon *et al.*, 2022a). En líneas generales, este es el «manual» de la política industrial china en el sector de la tecnología médica. El resultado final es un mercado más concentrado, donde priman tanto el tamaño como las economías de escala a la hora de conseguir reducciones de costes, y donde las empresas chinas abastecen a una parte cada vez mayor del mercado nacional.

Figura 1. Reducciones de precio en las licitaciones de tecnología médica en China entre 2021 y 2019



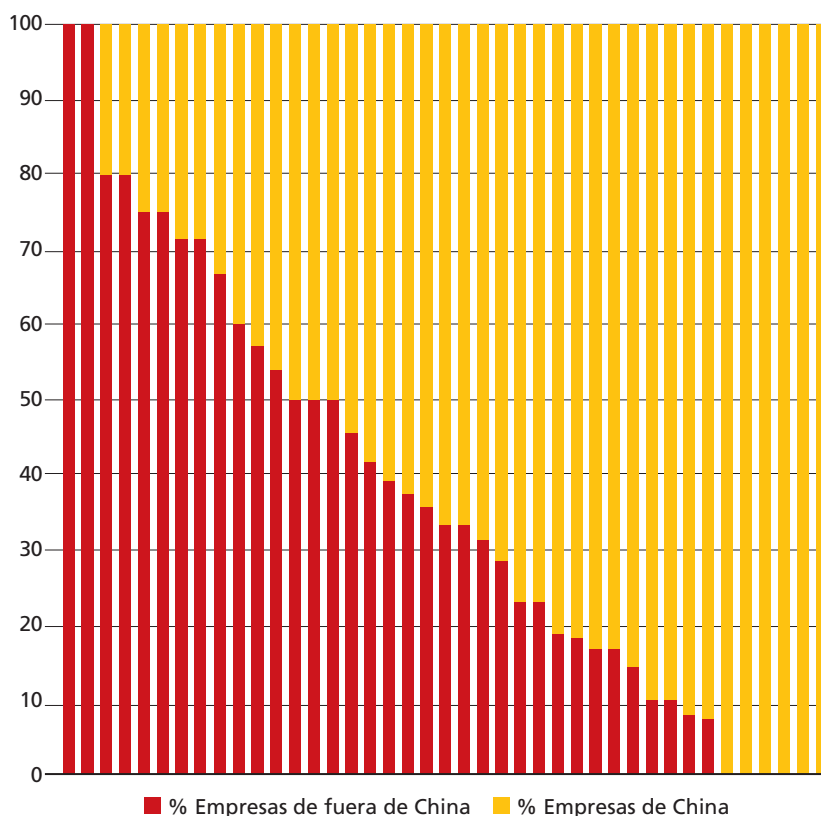
Fuente: Erixon *et al.* 2022a

Tabla 1. Exportaciones chinas y europeas de tecnología médica a África, Asia y América Latina y el Caribe (2019, 2020, en billones de euros y como porcentaje interanual)

	África			Asia			A. Latina y Caribe		
	2019	2020	%	2019	2020	%	2019	2020	%
Unión Europea	2,5	2,6	5%	19,9	19,6	-2%	3,0	2,9	-5%
China	0,7	0,8	26%	5,8	7,5	29%	1,1	1,6	46%

Fuente: Erixon *et al.* 2021

Figura 2: Porcentaje de empresas chinas y de fuera de China ganando licitaciones de contratos de tecnología médica entre 2021 y 2019



Fuente: Erixon et al. 2022a

Los gobiernos europeos son conscientes de que la política industrial china genera distorsiones en los precios y en la competencia, tanto en la propia China y en terceros países, como dentro de la UE.

La política industrial china tiene un efecto directo en las empresas occidentales. Es el caso, por ejemplo, del impacto en la industria europea de tecnología médica, que emplea directamente a más de 650.000 personas que trabajan en una de las 33.000 compañías del sector (siendo pymes el 95% de las mismas). Dichas empresas son las principales exportadoras de tecnología médica al país, con un volumen que representa el 34% de todas las importaciones chinas de estos productos en 2020. Sin embargo, entre 2019 y 2020 hubo un descenso de las compras de tecnología médica europea. Además, esa caída de las importaciones chinas se mostró de forma más notable en los productos en los que el Gobierno organizó contrataciones públicas centralizadas. Al mismo tiempo, y como se aprecia en la tabla 1, las exportaciones chinas de estos productos entre 2015 y 2020 mostraron un crecimiento positivo. Las cifras no solo indican que la producción extranjera fue sustituida por producción nacional, sino que las empresas chinas ganaron cuota de mercado en el exterior.

3. La respuesta de Europa ante la política industrial china

Los gobiernos europeos son conscientes de que la política industrial china genera distorsiones en los precios y en la competencia, tanto en la propia China y en terceros países, como dentro de la UE. En respuesta a dicha política industrial y a las distorsiones que provoca en la economía

La política industrial china genera distorsiones de mercado cuyos efectos reverberan más allá de sus fronteras.

Europea, la Unión prepara dos regulaciones que pretenden disuadir a China del uso de la política industrial y atajar los efectos negativos de la misma: el instrumento de contratación pública internacional y el instrumento de subsidios internacionales.

El instrumento de contratación pública internacional permitirá a la UE limitar el acceso a su mercado de licitaciones públicas a las empresas de aquellos países en los que las compañías europeas se enfrentan a medidas restrictivas o discriminatorias a la hora de acceder a la contratación pública¹. Para ello, la regulación prevé ajustes de puntuación en la calificación de las propuestas para ganar una licitación, o la exclusión de ofertas de un país sujeto al instrumento de contratación pública. Esta medida, que se aplica en contrataciones públicas de más de cinco millones de euros, podría restringir el acceso de las empresas chinas al mercado de contratación pública de la UE, que se estima en más de dos billones de euros. La Unión Europea podría utilizar esta nueva herramienta para negociar con el Gobierno chino el cambio de las políticas públicas que discriminan a las empresas europeas en el mercado chino de contrataciones públicas.

El instrumento de subsidios internacionales, por su parte, tiene como objetivo atajar las distorsiones generadas por subsidios extranjeros en el mercado único. Para ello, la Comisión Europea podrá imponer medidas correctivas, como el bloqueo de inversiones o el reembolso de subsidios, a las empresas extranjeras que se beneficien de subsidios públicos en fusiones y adquisiciones, contrataciones públicas y venta de bienes y servicios por parte de filiales extranjeras en la UE y que distorsionen el funcionamiento del mercado interior. Una vez aprobado este instrumento, la Unión podrá investigar estos subsidios y responder, de esta manera, a la tensión entre las relativamente estrictas reglas comunitarias de ayudas estatales y la creciente competencia dentro del mercado interno por parte de las empresas de fuera de la UE que se benefician de subvenciones estatales, como en el caso de ciertas empresas chinas.

Al mismo tiempo, la UE ha desplegado una política industrial más activa. Por ejemplo, ha suavizado las normas de competencia para permitir ciertos subsidios estatales en proyectos importantes de interés común europeo (PIICE) en sectores como la microelectrónica o las baterías eléctricas, y ha propuesto un reglamento para apoyar la producción de semiconductores en la UE². El planteamiento de la política industrial europea no es tan distinto a la estrategia china de «doble circulación» en tanto en cuanto la UE también persigue reducir su dependencia exterior. Sin embargo, dicha dependencia respecto de China es limitada (Guinea, 2022). Mientras tanto, la UE ha abandonado la agenda de la competitividad, confiando en una política industrial europea que prima los intereses de las empresas dominantes sobre el emprendimiento y el dinamismo económico.

4. Conclusión

La política industrial china genera distorsiones de mercado cuyos efectos reverberan más allá de sus fronteras. Tanto por su tamaño como por el papel activo del Gobierno en el desarrollo económico del país, las políticas industriales chinas tienen un efecto directo no solo en el mercado

1. Un análisis más detallado del instrumento de contratación pública internacional y del instrumento de subsidios internacionales, así como de otras medidas defensivas de comercio actualmente en consideración por parte de la UE, se puede encontrar en Erixon *et al.* (2022b).
2. Las medidas incluidas en el reglamento para reforzar el ecosistema de semiconductores tienen como objetivo duplicar la participación europea en el mercado mundial de microchips al 20% en 2030. Para lograr este objetivo, la Comisión Europea planea gastar 11.000 millones de euros en ayudas y estima que los países miembros y el sector privado añadirán 32.000 millones más.

chino sino también en terceros países y en la propia UE, y, por tanto, en las empresas extranjeras, incluidas las europeas. Desde el punto de vista comunitario, las medidas descritas en este artículo tienen como objetivo alcanzar una competencia más justa entre la UE y China, además de atajar las distorsiones de la política industrial de esta en el mercado único. Sin embargo, estas políticas tratan los síntomas, pero no la raíz del problema: la única forma de contrarrestar la capacidad de China de atraer hacia sí negocios e inversiones es poner en práctica políticas que mejoren la competitividad de la economía y las empresas europeas.

Referencias bibliográficas

Burton, Patrick. «4+7: China's New Volume-Based Purchasing Policy». Pharma Boardroom. (enero 2019) (en línea) [Fecha de consulta 10.06.2022] <https://pharmaboardroom.com/articles/4-plus-7-chinas-new-volume-based-purchasing-policy>

China Central Government. «Xi Jinping: People can't afford high-end medical equipment and we need to speed up localization». Chinese Government (mayo 2014) (en línea) [Fecha de consulta 31.05.2022] www.nhc.gov.cn/xcs/wzbd/201405/4fb04cb812c243bc9befdfa8bfaf56c7.shtml

China Department of Comprehensive and Planning Finance. «National Medical Products Administration State Drug Administration Information Document». Chinese Government (2020) (en línea) [Fecha de consulta 19.04.2022] <http://www.gov.cn/xinwen/202105/14/5606276/files/4b0aa9334e8d42b985e0672dbf633ad9.pdf>

Chinese Department of Equipment Industry. «Public Consultation on the Development Plan for the Medical Equipment Industry». Chinese Government (febrero 2021).

Erixon, Fredrik; Guinea, Óscar; Guildea, Anna. «China's Public Procurement Protectionism and Europe's Response: the Case of Medical Technology». ECIPE (septiembre 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 01.09.2021] <https://ecipe.org/publications/chinas-public-procurement-protectionism/>

Erixon, Fredrik; Guinea, Óscar; Guildea, Anna. «When the State Becomes the Only Buyer: Monopsony in China's Public Procurement of Medical Technology». ECIPE (marzo 2022a), (en línea) [Fecha de consulta: 01.03.2022] <https://ecipe.org/publications/monopsony-in-chinas-public-procurement-medical-technology/>

Erixon, Fredrik; Guinea, Óscar; Lamprecht, Philipp; Sharma, Vanika; Zilli, Renata. «The New Wave of Defensive Trade Policy Measures in the European Union». ECIPE (mayo 2022b) (en línea) [Fecha de consulta: 01.05.2022] <https://ecipe.org/publications/new-wave-of-defensive-trade-policy-measures-in-eu/>

European Chamber of Commerce in China (2022). «European Business in China, Business Confidence Survey 2022». European Chamber of Commerce in China (junio 2022) (en línea) [Fecha de consulta 20.06.2022]

<https://www.eurochamber.com.cn/en/press-releases/3445>

García-Herrero, Alicia. «What is Behind China's Dual Circulation Strategy». *China Leadership Monitor*, n.º 69 (septiembre 2021) (en línea) [Fecha de consulta 14.06.2022]. <https://www.prclleader.org/herrero>

Guinea, Óscar; Sharma, Vanika. «Should the EU Pursue a Strategic Ginseng Policy? Trade Dependency in the Brave New World of Geopolitics». ECIPE (abril 2022), (en línea) [Fecha de consulta 01.04.2022]

<https://ecipe.org/publications/trade-dependency-in-the-brave-new-world-of-geopolitics/>

Barwick, Panle Jia; Myrto Kalouptsidi, Nahim; Bin, Zahur. «Industrial Policy: Lessons from China». *Vox EU CEPR* (septiembre 2019) (en línea) [Fecha de consulta 18.03.2022] <https://voxeu.org/article/industrial-policy-lessons-china>

Szamoszegi, Andrew; Anderson, Charles; Kyle, Cole. «An Assessment of China's Subsidies to Strategic and Heavyweight Industries». United States-China Economic and Security Review Commission (marzo 2009) (en línea) [Fecha de consulta 05.04.2022] <https://www.uscc.gov/research/assessment-chinas-subsidies-strategic-and-heavyweight-industries>

«China's industrial policy has worked better than critics think – But the state-led model is cracking». *The Economist* (junio 2020) (en línea) [Fecha de consulta 31.03.2022] <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/01/02/chinas-industrial-policy-has-worked-better-than-critics-think>

Zhou, Chencheng «State Council: To promote the normalization and institutionalization of centralized drug procurement, public medical institutions should participate in centralized procurement to promote the concentration of the drug and consumable industries in competition». Chinese Government (2020) (en línea) [Fecha de consulta 31.05.2022] http://www.gov.cn/zhengce/2021-01/16/content_5580457.htm

Enrique Fanjul

Socio, Iberglobal

La iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda, conocida también por diversas denominaciones en inglés que han ido surgiendo con el tiempo (*One Belt, One Road, Belt and Road Initiative, BRI Initiative*, esta última la más empleada en la actualidad), se planteó en sus comienzos —el proyecto fue lanzado por el presidente chino Xi Jinping en 2013— para impulsar el desarrollo de un gran corredor euroasiático de comunicaciones, que permitiera a China expandir su proyección económica hacia Asia central, Europa, el Sudeste Asiático y el sur de Asia, y algunas partes de África. El desarrollo de este corredor se planteaba a lo largo de dos rutas: una terrestre, que sigue más o menos la antigua Ruta de la Seda, desde China hacia Europa pasando por Asia central y Oriente Medio, y otra marítima, desde China hasta el Mediterráneo pasando por el sur de Asia y África oriental.

Aparte de la idea del corredor euroasiático, China tenía otras motivaciones complementarias. En ciertos sectores (como el acero y el cemento) tenía un enorme exceso de capacidad. La Nueva Ruta de la Seda podía ser una vía para exportar este exceso de capacidad. Por otra parte, China buscaba también promover el desarrollo de sus zonas de interior, más atrasadas económicamente que las costeras.

Así, la Nueva Ruta de la Seda despertó grandes expectativas: China planeaba incentivar y promover la ejecución de proyectos gracias a la aportación de abundante financiación, tanto mediante inversiones como mediante créditos (financiación que hasta 2022 ha ascendido a cerca de un billón de dólares).

Pero la *iniciativa BRI* (expresión que vamos a utilizar con carácter general en este artículo, indistintamente con la de *Ruta de la Seda*) ha ido adquiriendo, con el paso del tiempo, un alcance global. Desde el punto de vista geográfico, ha llegado a cubrir gran parte del mundo, sobre todo en los países de lo que podemos denominar *Sur global*. 147 países han establecido acuerdos de colaboración de diverso tipo con la iniciativa BRI (Nedopil, 2022-B). Entre ellos, 18 Estados de la Unión Europea firmaron un acuerdo, de uno u otro tipo, de apoyo a la iniciativa.

Asimismo, en los últimos tiempos se ha empezado a hablar de nuevas extensiones de la Ruta de la Seda, como la Ruta de la Seda Polar (uno de cuyos objetivos sería desarrollar vías de comunicación marítima en el Ártico), la Ruta de la Seda Digital, etc.

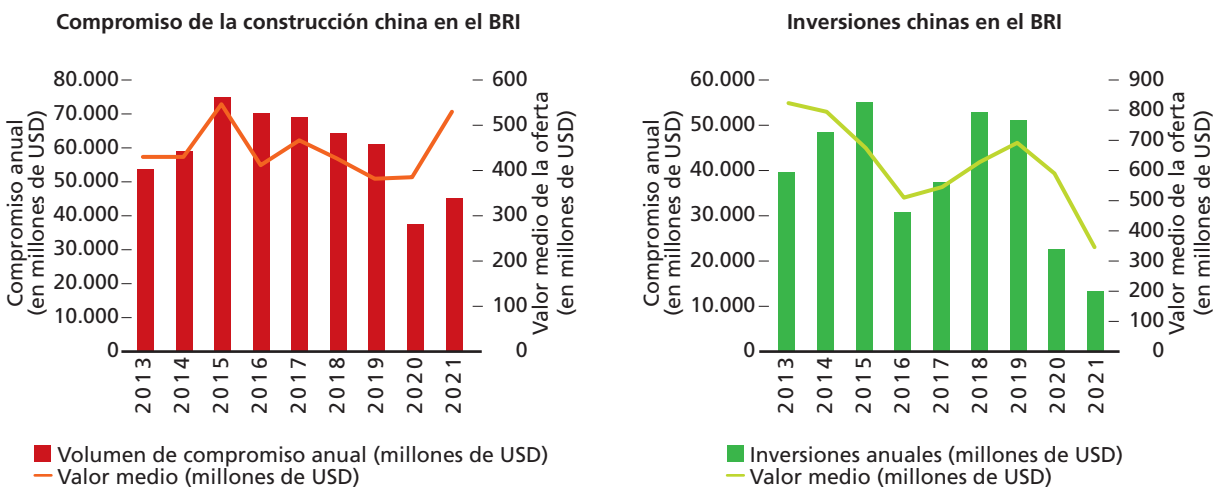
La iniciativa BRI ha adquirido una dimensión más amplia que la económica, convirtiéndose en un elemento clave de la política exterior china.

La iniciativa BRI ha adquirido una dimensión más amplia que la económica, convirtiéndose en un elemento clave de la política exterior china. En el marco de las crecientes tensiones de China con Estados Unidos y otros países occidentales, dicha iniciativa es una vía para buscar aliados entre otros países, sobre todo en los del Sur. Se trata de un instrumento para aumentar sus lazos económicos con otros países, creando una interdependencia con ellos, y así extender su influencia y asumir una posición de liderazgo. Cara al futuro, la iniciativa BRI experimentará probablemente cambios significativos, tanto por razones domésticas chinas como por el lanzamiento de iniciativas competidoras por parte de los países avanzados, como Global Gateway, de la Unión Europea, y *Partnership for Global Infrastructure*, impulsada por Estados Unidos en el marco del G7.

1. ¿Ha perdido impulso la iniciativa BRI?

En estos últimos años la iniciativa BRI ha perdido impulso, como puede comprobarse en el gráfico 1, extraído del estudio publicado por la Universidad de Fudan, en Shanghai (Nedopil, 2022-A), el trabajo más reciente y general sobre su evolución. El autor distingue dos tipos de proyectos BRI. Por un lado, los de construcción; aunque no se definen con precisión, se deduce que se trata de proyectos de exportación de bienes y servicios, mediante los cuales se construyen o reforman puertos, ferrocarriles, centrales eléctricas, etc., y que no suponen por tanto una inversión, la adquisición de unos derechos de propiedad sobre unos activos. Por otro lado, están los proyectos de inversión, en los que sí se adquieren derechos de propiedad sobre activos.

Figura 1. Evolución de los proyectos BRI
 Tamaño de las operaciones de la participación china en la iniciativa BRI: a la izquierda, para proyectos de construcción; a la derecha, las inversiones (Fuente: Green Finance & Development Center, FISF Universidad de Fudan, basado en datos de AEI)



Fuente: Nedopil, 2022-A

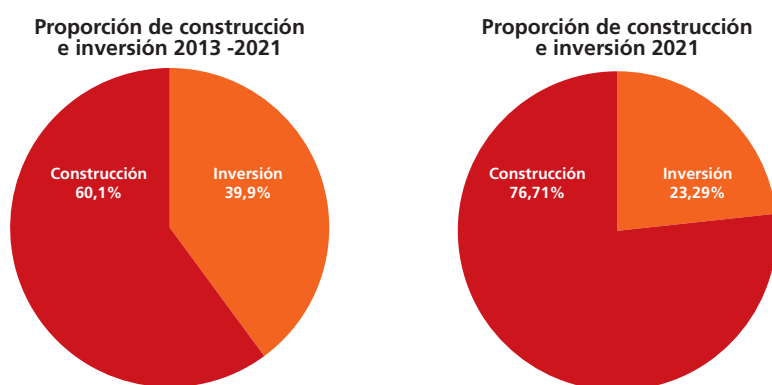
Hasta 2022, y según los estudios publicados por la Universidad de Fudan, la iniciativa BRI ha supuesto unos compromisos de 932.000 millones de dólares, de los que 561.000 millones corresponden a contratos de construcción, y 371.000, a inversiones.

Como podemos ver en la figura 1, la tendencia en lo que se refiere a proyectos de construcción es claramente descendente desde 2015, con la excepción de un moderado repunte en 2021. En cuanto a inversiones, desde 2018 se asiste a una tendencia fuertemente decreciente.

En la figura 2 podemos ver cómo se han distribuido las dos modalidades de proyectos (contratos de construcción y operaciones de inversión), desde que se puso en marcha la iniciativa BRI en 2013. Como puede verse, un 60% ha correspondido a operaciones de exportación, frente a un 40% relativo a inversiones. En 2021 los proyectos de exportación han representado las tres cuartas partes de los fondos empleados.

La desaceleración económica mundial ha afectado a muchos países en los que se planeaban proyectos, especialmente países en vías de desarrollo.

Figura 2. Distribución por modalidad



(c) Copyright 2022 Green Finance & Development Center (Fuentes: AEI, GDFC y otras). Fuente: Nedopil, 2022-A

Hay que tener en cuenta que en 2021 los flujos de inversión extranjera en el mundo aumentaron un 64% (según la UNCTAD), mientras que las inversiones chinas en el marco BRI descendieron un 40,8%. En comparación con 2019, el año anterior a la pandemia de COVID-19, en 2021 el volumen de fondos implicados en proyectos BRI disminuyó en alrededor de 53.000 millones de dólares (el 48%).

¿Qué factores explican esta desaceleración? En primer lugar, el impacto de la COVID-19, y la estricta aplicación de medidas para combatirlo por parte de China. La política de *COVID cero* aplicada por China ha supuesto una fuerte interrupción de los viajes desde y hacia ese país. Como es lógico, esto ha afectado a las operaciones internacionales, que requieren normalmente de un cierto nivel de contactos personales.

En segundo lugar, la pandemia y la política de COVID cero han provocado una desaceleración de la economía china. Dicha desaceleración se ha vuelto especialmente pronunciada a partir de la primera mitad de 2022, cuando el resurgimiento de los contagios ha provocado que las autoridades adoptaran estrictas medidas de confinamiento, cuarentenas, paralización de la actividad productiva, disrupción del transporte marítimo, etc.

La participación china en proyectos BRI presenta fuertes variaciones regionales. Los países asiáticos continuaron recibiendo la mayor parte de las inversiones (alrededor del 35% en 2021).

En tercer lugar, la desaceleración económica mundial ha afectado a muchos países en los que se planeaban proyectos, especialmente países en vías de desarrollo. Muchos de ellos se han enfrentado a disminuciones en sus ingresos en divisas, y a dificultades para afrontar los compromisos de su deuda externa. Ello ha llevado a una actitud más prudente por parte de empresas y bancos chinos a la hora de conceder créditos para financiar proyectos. Y ha llevado, igualmente, a una actitud más prudente por parte de los países beneficiarios a la hora de asumir nuevos compromisos de deuda.

Los préstamos asociados a los proyectos BRI han supuesto para China la primera crisis de deuda externa, por la imposibilidad de que una serie de deudores hayan podido cumplir con los compromisos de devolución de dichos préstamos. China se ha visto obligada a llevar a cabo una importante renegociación de sus préstamos. El valor total de los préstamos de instituciones financieras chinas a proyectos en países BRI que tuvieron que renegociarse en 2020 y 2021 alcanzó los 52.000 millones de dólares, según datos recopilados por Rhodium Group. Esta cifra representó más del triple de los 16.000 millones de dólares renegociados en los dos años anteriores. Las renegociaciones supusieron cancelaciones de préstamos, cronogramas de pagos diferidos y reducciones en los tipos de interés.

Finalmente, en el momento de escribir estas páginas, es necesario hacer una referencia al impacto que la guerra en Ucrania puede tener sobre la iniciativa BRI. A corto plazo, las comunicaciones por ferrocarril entre China y Europa se han visto afectadas. Según algunas fuentes (Umbach, 2022), cerca de la mitad de las rutas ferroviarias entre China y Europa pasan por Rusia. Cabe señalar que el número de rutas de carga aumentó de 40 líneas en 2017, a 78 en la actualidad, que en 2021 transportaron productos chinos por valor de 75.000 millones de dólares (frente a 8.000 millones en 2016). Se transportaron 336.000 contenedores, que llegaron a 183 ciudades de 23 países europeos. El número de trenes creció hasta 15.000 en 2021 desde una cifra prácticamente nula en 2011.

Así, aunque el transporte por ferrocarril estaba registrando un fuerte crecimiento, sigue representando una pequeña parte del transporte de mercancías chinas. De todos modos, es imposible, en el momento actual, hacer previsiones sobre cómo van a evolucionar en el futuro las disrupciones en las comunicaciones por ferrocarril entre China y Europa, algo que dependerá de la evolución de la guerra, las sanciones a Rusia, el deterioro de la imagen de China por su actitud de apoyo implícito a Rusia, etc.

2. Tendencias geográficas y sectoriales

La participación china en proyectos BRI presenta fuertes variaciones regionales. Los países asiáticos continuaron recibiendo la mayor parte de las inversiones (alrededor del 35% en 2021), aunque los de África y Oriente Medio registraron un fuerte crecimiento, pasando del 8% en 2020 a aproximadamente el 38% en 2021. Por otro lado, las inversiones en los países europeos disminuyeron un 84% en comparación con los primeros seis meses de 2020.

El país con el mayor volumen de contratos de construcción en 2021 fue Irak, con alrededor de 10.500 millones de dólares, seguido de Serbia (aproximadamente 6.800 millones), Indonesia (cerca de 2.400), Tanzania, Egipto, la Federación Rusa y Singapur.

En relación con las inversiones, Indonesia y Zimbabue fueron los principales países receptores en 2021, seguidos de Vietnam y Chile. Laos, Sri Lanka y Singapur, por su lado, registraron una caída en el mismo capítulo.

En cuanto a sectores, destaca la energía. En 2021, la participación total en este sector alcanzó los 22.300 millones de dólares, con una sensible reducción respecto a años anteriores (26.100 millones en 2020 y casi 44.800 millones en 2019).

3. Críticas y polémicas

Prácticamente desde poco tiempo después de su lanzamiento, la iniciativa BRI fue objeto de polémica. Ya mencionamos con anterioridad la crítica, formulada desde los inicios, de que era una forma de exportar el exceso de capacidad de la industria china en determinados sectores.

Las críticas a la iniciativa BRI han crecido con el paso del tiempo. Un ejemplo destacado de estas críticas lo tenemos en un estudio publicado en 2020 por la Cámara de Comercio Europea en China, titulado elocuentemente *The Road Less Travelled: European Involvement in China's Belt and Road Initiative* (European Chamber of Commerce in China, 2020).

Basado en las opiniones de las empresas que pertenecen a la Cámara de Comercio Europea, el informe destaca el papel marginal que tienen las compañías europeas en la iniciativa. «Solo 20 de 132 encuestados declaran haber ofertado en un proyecto relacionado con BRI. La mayoría cita la falta de procesos transparentes de licitación y adquisición como una barrera importante para la participación, y solo dos han encontrado proyectos a través de información disponible públicamente. De los que han participado, la mayoría lo ha hecho porque han sido invitados por socios o gobiernos locales. Todos menos unos pocos han desempeñado papeles de nicho, como proporcionar cierta tecnología o experiencia en el país receptor, por lo que, dada la escala de la iniciativa BRI, la mayoría de los encuestados se refieren a su nivel de participación como «migajas».

Asimismo, se han señalado otros aspectos negativos, como:

- Las condiciones de los préstamos chinos, que, con frecuencia, son poco transparentes, y que pueden incorporar condiciones muy onerosas para los países receptores de los mismos en el caso de que no puedan hacer frente a sus obligaciones.
- La falta de transparencia en los procesos de adjudicación de proyectos, que en muchos casos no siguen los procedimientos habituales en los mercados internacionales.
- La falta de calidad de algunos de los proyectos, que han sido poco estudiados y puestos en marcha sin adecuados estudios de viabilidad. Se han formulado también acusaciones de corrupción e interferencias políticas en los procesos de adjudicación, que han distorsionado sus requerimientos técnicos.

Desde poco tiempo después de su lanzamiento, la iniciativa BRI fue objeto de polémica. Y las críticas no han dejado de crecer con el paso del tiempo.

La participación de empresas españolas en el desarrollo de proyectos ha sido prácticamente nula, en línea con la escasa participación que han tenido empresas que no fueran chinas.

Cabe señalar que en los últimos tiempos se detecta un sensible aumento de las críticas contra los proyectos BRI. Por citar un ejemplo, la relación con China estuvo muy presente en las elecciones presidenciales celebradas en Kenia en el verano de 2022. Los dos principales candidatos, el exvicepresidente William Ruto y el ex primer ministro Raila Odinga, expresaron su intención de adoptar una postura más firme hacia China, que posee una parte sustancial de la deuda externa de Kenia (en torno a un 30%). El vicepresidente William Ruto, que fue el ganador de las elecciones, se presentó con una plataforma fuertemente antichina, prometiendo deportar a los ciudadanos chinos que realizan trabajos que, según él, deberían estar reservados para los kenianos. También se comprometió a hacer públicos los contratos gubernamentales con China.

El proyecto estrella de la iniciativa BRI en Kenia ha sido el desarrollo del ferrocarril Standard Gauge Railway (SGR), que conecta Mombasa, la ciudad portuaria más grande del país, con su capital, Nairobi. El Export-Import Bank of China financió el 90% del proyecto SGR, con un préstamo de 5.000 millones de dólares, mientras que el Gobierno de Kenia aportó el otro 10%. Una constructora china, China Road and Bridge Corporation, fue la responsable de la ejecución del proyecto. En otoño de 2022 el Gobierno de Kenia anunció su intención de solicitar una renegociación del crédito con el fin de ampliar su plazo de amortización.

4. Las empresas españolas en la iniciativa BRI

La participación de empresas españolas en el desarrollo de proyectos ha sido prácticamente nula, en línea con la escasa participación que han tenido empresas que no fueran chinas. Existían en principio una serie de factores que podían favorecer la participación de empresas españolas.

En primer lugar, las empresas españolas tienen ventajas competitivas en ingeniería y construcción, acreditadas por su experiencia en la ejecución de grandes infraestructuras, de la que son buenos ejemplos el Canal de Panamá o el AVE de La Meca.

En segundo lugar, España y China han mantenido buenas relaciones a nivel político.

En tercer lugar, aunque China dispone de grandes disponibilidades de financiación, el desarrollo de los proyectos de la Nueva Ruta de la Seda requería grandes sumas de financiación de otras fuentes, que España podía aportar.

Sin embargo, desde el principio, existía un notable escepticismo en el mundo empresarial, no sólo español sino internacional, sobre sus posibilidades de participación en proyectos BRI debido a la posición dominante que tienen las empresas chinas en los mismos.

Dicha participación dominante en proyectos de la Ruta de la Seda parece confirmarse de acuerdo con los primeros trabajos que han publicado

estimaciones al respecto. En enero de 2018 se publicó un trabajo del Reconnecting Asia Project (Center for Strategic & International Studies, 2018) de Estados Unidos, que mantiene una base de datos de proyectos de la iniciativa BRI. En esa fecha, de las empresas participantes en éstos, un 89% eran chinas, un 7,6% eran empresas locales y sólo un 3,4% eran extranjeras (empresas que no son chinas ni de los países en los que se realizan los proyectos).

Como comparación, cabe señalar que, en los proyectos financiados por bancos multilaterales de desarrollo, un 29% de las empresas son chinas, un 40,8% son locales y un 30,2% son extranjeras.

En todo caso, el resultado concreto es que no se tiene conocimiento de proyectos con la etiqueta BRI en los que hayan participado empresas españolas. Sí ha habido proyectos en los que empresas españolas y chinas han colaborado para el desarrollo de proyectos en terceros países. En 2015, Técnicas Reunidas estableció un acuerdo con la empresa china Sinopec y la coreana Hanwha Construction para una refinería en Kuwait. En 2018 ACS y China Three Gorges Corporation obtuvieron un contrato para construir una presa en la República Democrática del Congo. En 2019 Telefónica adjudicó a Huawei buena parte de la su red 4G en Brasil. Para impulsar esta cooperación se firmó un acuerdo durante la visita a España del presidente chino Xi Jinping, en 2018.

5. Perspectivas futuras

¿Y cuáles son las perspectivas de la iniciativa BRI de cara al futuro? A corto plazo, un condicionante clave es la política que China siga en relación con la pandemia. En la medida en que las fronteras permanezcan semicerradas, y los viajes internacionales, muy restringidos, las inversiones chinas en el exterior, así como la financiación de proyectos mediante préstamos, estarán seriamente limitados.

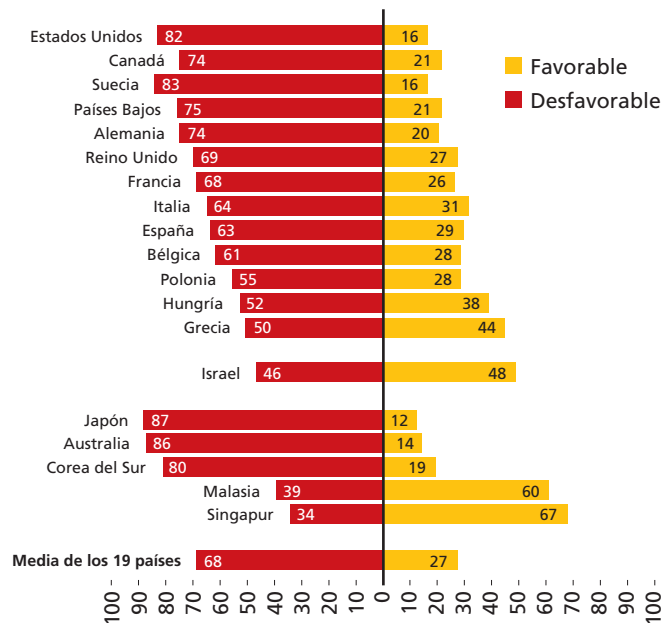
En cuanto al futuro a más largo plazo, son varios los factores que van a afectar a la iniciativa BRI, actuando a favor y en contra. Y es difícil, por no decir imposible, anticipar en los momentos actuales cuáles pueden ser las consecuencias de esos diferentes condicionantes.

Por un lado, la percepción que la comunidad internacional tiene de China ha empeorado de manera intensa, y en un plazo de tiempo muy corto, sobre todo entre países en desarrollo y en ciertos países asiáticos. En el gráfico 3 podemos ver los resultados de una encuesta del Pew Research Center, realizada en 2022, sobre la percepción que 19 países del mundo tienen de China. Estos resultados reflejan una valoración claramente desfavorable. En el conjunto de los 19 países, un 68% de los encuestados expresa una opinión desfavorable sobre China, frente a un 27% que manifiesta una opinión favorable. En el caso de España, un 63% expresa una opinión desfavorable.

En los llamados *países del Sur* esta valoración no es tan negativa, aunque, como hemos indicado anteriormente, los recelos hacia los créditos e inversiones de China han aumentado.

Figura 3. Percepción de China

China es considerada desfavorablemente en América del Norte y Europa, y recibe una respuesta mixta en Asia-Pacífico
 % que tiene una opinión ___ sobre China



Nota: No se muestran las personas que no respondieron.

Fuente: Encuesta sobre actitudes globales, primavera de 2022. Q5b.

«Las opiniones negativas sobre China están vinculadas a las opiniones críticas sobre sus políticas en materia de derechos humanos».

PEW RESEARCH CENTER

En 2022 la estrategia china en Europa sufrió un golpe, cuando Estonia y Letonia anunciaron que se retiraban del esquema 16+1 —el foro de cooperación que China había establecido con una serie de países europeos—, siguiendo el paso que Lituania había dado el año anterior. Según el ministro de Relaciones Exteriores de Estonia, la negativa de China a condenar la invasión rusa de Ucrania «fue, definitivamente, un factor» en la decisión de retirarse de este foro. Estonia y Letonia mencionaron la importancia de que China defienda el «orden internacional basado en reglas», que Rusia violó con su invasión de Ucrania, mientras que China continúa con su asociación «sin límites» con Rusia.

Con esta medida, Estonia y Letonia aclararon que se mantenían abiertas a cooperar con China. Ahora bien, los dos países prefieren la plataforma de la Unión Europea como base de sus relaciones con China, así como reforzar su vínculo con Estados Unidos, sobre todo en seguridad, dada la amenaza que supone Rusia, y el apoyo implícito de China a la invasión de Ucrania.

Aparte de ampliar el alcance de la iniciativa BRI, China está poniendo en marcha nuevos proyectos para reforzar su influencia internacional. En los últimos meses ha lanzado las denominadas *Iniciativa de Desarrollo Global*, de carácter económico, y la *Iniciativa de Seguridad Global*, sobre seguridad internacional. Son propuestas recientes, y habrá que ver cómo se articulan y cómo se compaginan, sobre todo la primera de ellas, con la iniciativa BRI. En todo caso, son otro reflejo de la voluntad china de ejercer un papel clave en el orden internacional.

La iniciativa BRI tendrá que *competir* con las diversas reacciones de los países occidentales, que están ofreciendo sus propias alternativas. En la reciente cumbre del G7 se anunció el lanzamiento de la *Partnership for Global Infrastructure*, con el objetivo de movilizar 600.000 millones de dólares para proyectos de infraestructura. La Unión Europea ha lanzado *Global Gateway*, con el objetivo de movilizar 300.000 millones de euros hasta 2027 en proyectos de infraestructura digital, energía, transporte, salud, educación. Se trata de iniciativas que, en buena medida, son una respuesta a BRI, y que buscan contrarrestar la influencia china en la comunidad internacional.

La Nueva Ruta de la Seda, que ya ha perdido fuerza en los últimos años, se enfrenta a una serie de incertidumbres cara al futuro: desde la desaceleración de la economía china hasta los problemas de muchos países deudores para afrontar los compromisos de su deuda, pasando por el lanzamiento de alternativas desde los países democráticos avanzados y por nuevas iniciativas desde la propia China. Y todo ello en un contexto geopolítico internacional que se ha complicado fuertemente, en el que han aumentado con fuerza los recelos y enfrentamientos con el gigante asiático. Habrá que esperar y ver cuál es el resultado de este conjunto de elementos sobre la Ruta de la Seda.

Referencias bibliográficas

Center for Strategic & International Studies. «China's Belt and Road Initiative: Five Years Later» (2018) (en línea) [Fecha de consulta 14.06.2022]

<https://www.csis.org/analysis/chinas-belt-and-road-initiative-five-years-later-0>

European Chamber of Commerce in China. «The Road Less Travelled: European Involvement in China's Belt and Road Initiative» (2020) (en línea) [Fecha de consulta 27.06.2022]

<https://european-chamber.com.cn/en/pressreleases/3110/european-chamber-report-identifies-profound-lack-of-european-involvement-in-china-s-belt-and-road-initiative-and-the-scheme-s-dampening-effects-on-global-competition>

Freyman, Eyck; García-Herrero, Alicia. «A new kind of Belt and Road Initiative after the pandemic». *Bruegel* (junio 2022) (en línea) [Fecha de consulta 27.06.2022] <https://www.bruegel.org/blog-post/new-kind-belt-and-road-initiative-after-pandemic>

Hendrix, Cullen S. «Chinese nationals have become targets for violence as China deepens its international reach». *Peterson Institute for International Economics* (junio 2022) (en línea) [Fecha de consulta 27.06.2022]

<https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/chinese-nationals-have-become-targets-violence-china-deepens>

Lawler, Dave. «Countries prefer U.S. to China as leading superpower, poll finds». *Axios* (junio 2022) (en línea) [Fecha de consulta 28.06.2022] <https://www.axios.com/2022/06/16/countries-prefer-us-china-superpower-poll>

MERICs (Mercator Institute for China Studies), RHODIUM GROUP. «EU-China FDI: Working towards reciprocity in investment relations» (2018) (en línea) [Fecha de consulta 28.06.2022] https://www.merics.org/sites/default/files/2020-04/180723_MERICs-COFDI-Update_final_0.pdf

Nedopil, Christoph. «China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2021». *Green Finance & Development Center*, Fudan University, Shanghai (2022-A) (en línea) [Fecha de consulta 24.06.2022] <https://greenfdc.org/brief-china-belt-and-road-initiative-bri-investment-report-2021/>

Nedopil, Christoph. «China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report H1 2022». *Green Finance & Development Center*, Fudan University, Shanghai (2022-B) (en línea) [Fecha de consulta 30.10.2022] <https://greenfdc.org/china-belt-and-road-initiative-bri-investment-report-h1-2022/>

PEW RESEARCH CENTER. «Negative Views of China Tied to Critical Views of Its Policies on Human Rights» (2022) (en línea) [Fecha de consulta 28.10.2022] <https://www.pewresearch.org/global/2022/06/29/negative-views-of-china-tied-to-critical-views-of-its-policies-on-human-rights/>

Rolland, Nadège. «China's Southern Strategy». *Foreign Affairs* (junio 2022). [Fecha de consulta 25.6.2022] <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-06-09/chinas-southern-strategy>

Rudd, Kevin. «China's Lessons from Russia's War». *Project Syndicate* (junio 2022) (en línea) [Fecha de consulta 24.06.2022] <https://www.project-syndicate.org/onpoint/chinas-lessons-from-russias-war-by-kevin-rudd-2022-06>

Seaman, J.; Huotari, M.; Otero-Iglesias, M. *Chinese Investment in Europe: A Country Level Approach*, European Think-tank Network on China (2017) (en línea) [Fecha de consulta 28.06.2022] http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/chinese-investment-europe

Umbach, F. «How China's Belt and Road Initiative is faring». *Geopolitical Intelligence Services* (2022) (en línea) [Fecha de consulta 28.06.2022] <https://www.gisreportsonline.com/r/belt-road-initiative/>

Yu, J., Wallace, J. «What is China's Belt and Road Initiative (BRI)?». *Chatham House* (2021) (en línea) [Fecha de consulta 21.06.2022] <https://www.chathamhouse.org/2021/09/what-chinas-belt-and-road-initiative-bri>

EUROPA RESPECTO A LA ESTRATEGIA GEOECONÓMICA DE CHINA Y LA INCERTIDUMBRE DEL CONFLICTO EN UCRANIA

- *TRADE AND TECHNOLOGY COUNCIL: LA NUEVA VENTANA DE COLABORACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y ESTADOS UNIDOS*

Clàudia Canals y Luís Pinheiro de Matos

- *EL INSTRUMENTO ANTICOERCIÓN PROPUESTO POR LA COMISIÓN EUROPEA DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO INTERNACIONAL*

Xavier Fernández Pons

TRADE AND TECHNOLOGY COUNCIL: LA NUEVA VENTANA DE COLABORACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y ESTADOS UNIDOS

Clàudia Canals*

Directora, Avançsa

Luís Pinheiro de Matos

Economista, CaixaBank Research

El Consejo de Comercio y Tecnología (*Trade and Technology Council*, TTC, por sus siglas en inglés) se creó en 2021 como un foro para que Estados Unidos y la Unión Europea (UE) dialoguen y consensuen una agenda común sobre aspectos comerciales y tecnológicos desde un enfoque que apoye a los valores democráticos que ambas regiones comparten. En cierta medida, este foro marca también un nuevo enfoque en la manera de abordar las relaciones transatlánticas, utilizando la coordinación regulatoria como herramienta de integración económica, y no como un freno a su consecución. A pesar de tratarse de un abordaje presumiblemente más pragmático que en intentos anteriores, los primeros meses de experiencia con el TTC, así como la historia de las relaciones comerciales transatlánticas, invitan a ser precavidos al evaluar sus éxitos potenciales.

1. El qué y el por qué

El pistoletazo de salida del TTC se dio en junio de 2021 en Bruselas, con el anuncio del foro dentro de un encuentro UE-Estados Unidos. Hasta finales de verano de 2022 se habrían celebrado dos reuniones más. La primera de ellas, en septiembre de 2021, en Pittsburg, donde se produjo la inauguración formal del TTC; y la segunda, en París, en mayo de 2022, cuando las relaciones transatlánticas adquirirían una renovada relevancia tras la invasión rusa de Ucrania a finales de febrero. Asimismo, la tercera reunión, que se llevará a cabo en Estados Unidos, posiblemente ya se habrá celebrado cuando se publique este artículo.

De forma algo más concreta, el TTC tiene como objetivos (1) incrementar el comercio y la inversión entre ambas potencias, (2) fortalecer el liderazgo tecnológico e industrial de la región transatlántica, y (3) potenciar la innovación a la vez que se protegen y promocionan tecnologías emergentes y clave. Ello se lleva a cabo mediante diez grupos de trabajo que tratan temas como el establecimiento de estándares tecnológicos, el impulso a las tecnologías verdes, el fortalecimiento de las cadenas globales de suministros¹, la gobernanza de los datos, la regulación de las plataformas tecnológicas o el uso de las tecnologías, y todo lo que esto

Las opiniones expresadas en este artículo son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan ni representan necesariamente la posición de las entidades en que trabajan.

** La autora escribió el artículo desde su posición anterior como Lead Economist en Caixabank Research.*

1. O cadenas globales de valor.

El TTC se creó en 2021 como un foro para que Estados Unidos y la UE dialoguen y consensuen una agenda común sobre aspectos comerciales y tecnológicos desde un enfoque que apoye a los valores democráticos que ambas regiones comparten.

representa en términos de seguridad y de derechos humanos (véase el primer gráfico para obtener una lista completa de los diez grupos).

Aunque el acuerdo inicial que establecía el TTC no mencionaba de forma explícita a China, uno de los objetivos indirectos del foro (en especial por parte de Estados Unidos) es limitar la relevancia geoeconómica del gigante asiático, pues se trata de un actor muy relevante en el panorama internacional, pero con valores económicos, sociales y políticos muy distintos a los defendidos por la potencia estadounidense y Europa. Las restricciones en el ámbito comercial y tecnológico son dos vías clásicas para frenar la emergencia económica de los países, pues ambos están directamente ligados a su desarrollo económico. Asimismo, en un periodo de inmersión en la cuarta revolución industrial, limitar el uso de (y posible liderazgo en) tecnologías avanzadas, como la inteligencia artificial (IA), es seguramente la vía más eficaz. A modo ilustrativo, y precisamente en el ámbito de la IA, si bien las empresas chinas todavía no son punteras en el número total de patentes, sus avances han sido enormes en los últimos años. Asimismo, sus universidades y centros de investigación públicos están bien posicionados en dicha línea de investigación (véanse el segundo y tercer gráficos).

Esta nueva plataforma para el diálogo aparece tras años de un creciente cuestionamiento del orden liberal internacional establecido después de la Segunda Guerra Mundial, y tras numerosos desencuentros entre Estados Unidos y distintos actores relevantes del panorama internacional, especialmente con China. Así, por ejemplo, en 2018, con la llegada de Donald Trump a la presidencia estadounidense, se enfatizó la política de desacoplamiento (*decoupling*) de China con varios embates en la esfera comercial y tecnológica que derivaron en incrementos considerables en los aranceles entre ambos países e importantes restricciones tecnológicas. A principios de 2020 ambas economías firmaron un acuerdo que debía apaciguar el conflicto reinante, el acuerdo de Fase 1. Aunque este acuerdo paró la escalada arancelaria, no se han cumplido los objetivos del arreglo.

Estados Unidos y la UE también han tenido importantes desencuentros en los últimos años: tenemos la finalización sin acuerdo del Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones, el TTIP; o las subidas arancelarias ocurridas bajo el mandato de Trump, fruto de la disputa comercial entre Boeing y Airbus (y ya resueltas). Sin embargo, a pesar de las discrepancias, ambas regiones nunca han dejado de buscar vías de colaboración en numerosos ámbitos (económicos, políticos, sociales, medioambientales, etc.) y el TTC es, precisamente, un nuevo intento centrado en las áreas tecnológica y comercial.

Hasta el momento, en el plano comercial, la cooperación ha sido más fluida que en otras ocasiones, pues se ha centrado en la respuesta unificada respecto a las sanciones comerciales contra Rusia tras la invasión de Ucrania. También se ha hablado de la necesidad de construir cadenas globales de valor más diversificadas y menos dependientes de China, y de ciertos *inputs* clave en la producción final (los famosos chips, como ejemplo). En el plano tecnológico, las dos partes del TTC han reafirmado la relevancia de trabajar juntas para que el desarrollo de la IA cumpla con los principios de responsabilidad establecidos por la OCDE.

Si bien los dos primeros encuentros han mostrado una evidente mejora de las relaciones transatlánticas, en las próximas reuniones veremos si el nuevo foro puede proporcionar algunas líneas de actuación conjuntas a largo plazo.

2. Lo que nos une y lo que nos separa

De entre los elementos más importantes que se discuten en el TTC, los de carácter más tecnológico adquieren una relevancia particular en la era de la cuarta revolución industrial y en el entorno geopolítico actual. Nos centramos aquí en algunos de estos elementos para ilustrar de forma general los puntos que la UE tiene en común con Estados Unidos, así como aquellos que serán más difíciles de consensuar.

Lo que nos une...

La necesidad de incrementar la robustez de las cadenas globales de valor vía una mayor autonomía en la producción de algunos productos, como los semiconductores o chips es algo que nos une con los estadounidenses. En el contexto de la pandemia, las economías se han percatado de la relevancia que tienen algunos productos (como los chips) en el buen funcionamiento de multitud de cadenas globales de suministros de distintos sectores. Es por este motivo que tanto Estados Unidos como la UE han anunciado programas para reforzar la producción local de chips (la CHIPS for America Act y la FABS Act, en el caso de Estados Unidos, y la Ley Europea de Chips, en el caso de la UE). Aunque los puntos de partida en el sector de los semiconductores de ambas regiones son muy distintos (Estados Unidos está más avanzado), y también lo son las inversiones planeadas, lo cierto es que se trata de una línea tecnológica en que la cooperación entre ambas potencias puede ser extensa, y el entendimiento, relativamente sencillo.

Asimismo, un problema que nos une en este ámbito de los semiconductores es la dependencia de China que ambas regiones tenemos con respecto a algunas tierras raras (como el escandio o el itrio), cruciales en los distintos artefactos de alta tecnología (incluidos los chips). En este sentido, China sigue siendo el país con un mayor porcentaje de reservas de estos elementos químicos, y ello choca claramente con la voluntad de dichas regiones de diversificar sus cadenas globales de valor de China, algo ya mencionado de un modo explícito en la reunión de París.

Otra vía de cooperación que también parece posible es la referente a las tecnologías verdes. Una cooperación que, sin duda, se ha vuelto más urgente tras el inicio del conflicto ruso-ucraniano, puesto que se ha acelerado la necesidad de la UE de disminuir su dependencia de los combustibles fósiles, muchos de los cuales nos llegan desde Rusia (Canals et al., 2022).

Finalmente, ambas regiones están preocupadas de igual modo por el impacto que el mal uso de ciertas tecnologías puede tener en áreas como la protección de los derechos humanos o del derecho internacional, así como en la difusión de noticias falsas (menoscabando los movimientos democráticos). A pesar de la preocupación compartida, la

Un problema que nos une en este ámbito de los semiconductores es la dependencia de China que ambas regiones tenemos con respecto a algunas tierras raras cruciales en los distintos artefactos de alta tecnología.

dificultad de establecer acuerdos en este punto residirá en las diferencias legales que existen en temas como la libertad de expresión o la privacidad de la información.

... y lo que nos separa

Entre los elementos donde el consenso será complejo tenemos la cuestión de la transferencia de datos transatlánticos (en relación con la privacidad de la información justo antes mencionada). Los distintos marcos legales acerca del uso que se puede hacer de los datos de la ciudadanía ha sido una traba recurrente en los últimos años. Así, por ejemplo, el Tribunal de Justicia Europeo (TJUE) ha invalidado en dos ocasiones (2015 y 2020) los acuerdos establecidos entre la UE y Estados Unidos para la transferencia de datos. En marzo de 2022, ambas regiones consensuaron un nuevo acuerdo para dicha transferencia de datos. Según la nota de prensa, Estados Unidos se compromete a reforzar la protección de los datos personales, así como las libertades civiles que rigen las actividades de inteligencia estadounidense. Veremos cuál es la configuración final del texto legal y cuáles son los futuros pronunciamientos judiciales al respecto.

Otro elemento complicado de consensuar es el relacionado con la competencia de las grandes empresas tecnológicas. En la actualidad, la UE aplica la regulación antimonopolio de forma más contundente que Estados Unidos. La Administración Biden se ha mostrado más dialogante en la regulación de las tecnológicas, tal y como demostró al impulsar un impuesto mínimo global (dirigido especialmente a las grandes multinacionales, entre ellas las grandes tecnológicas). Pero lo cierto es que la visión e intereses nacionales estadounidenses son distintos de los europeos, puesto que las grandes tecnológicas son principalmente de origen americano (véase la sección 3). En este sentido, la UE está elaborando una ley (la Ley de Mercados Digitales) que quiere regular las plataformas digitales hacia prácticas más competitivas.

Finalmente, y de manera más genérica, Estados Unidos plantea esta colaboración con la UE como una manera de limitar el poder de China, así como de mantener su estatus hegemónico mundial. Y ello con un enfoque claramente ofensivo en contra de la potencia asiática. Por el contrario, la UE plantea esta colaboración como una vía para crear un mercado interior próspero, más autónomo y acorde con los valores humanísticos, sociales y democráticos que constituyen su ADN (Torreblanca y Jorge Ricart, 2022). Asimismo, en este planteamiento, la posición europea ha tendido a ser más defensiva que ofensiva.

No hace demasiado tiempo, no obstante, en algunos aspectos se puede empezar a apreciar cierto viraje en este enfoque más típicamente moderado de la UE (Otero-Iglesias, 2020). Así, por ejemplo, en el caso del despliegue de la tecnología 5G, y a pesar de que dicho despliegue depende de la tecnología proporcionada por varias empresas chinas, la UE ha publicado una serie de recomendaciones para minimizar problemas de seguridad derivados de proveedores pertenecientes a «países hostiles» (Comisión Europea, 2020). Si bien el documento no señala directamente ni a China, ni a Huawei, una de las grandes tecnológicas chinas, se sobreentiende que encajan dentro de este perfil de riesgo (Tribunal de Cuentas Europeo, 2022).

3. Desacoplamiento tecnológico de China: la UE vs. Estados Unidos

En la segunda reunión del TTC, y en el marco del grupo de trabajo 3 (cadenas de suministro seguras), ya se explicitó la dependencia excesiva que ambas regiones tienen de China en el ámbito de las tierras raras (véase la declaración conjunta del encuentro [TTC, 2022]).

Sin embargo, en un mundo marcadamente globalizado donde China tiene un papel central en el entramado de cadenas globales de valor de manufacturas (más allá incluso del ámbito de las tierras raras que se destacó en la reunión de París), una mayor autonomía respecto al gigante asiático (o *decoupling* como se conoce el fenómeno en Estados Unidos), en especial en materia tecnológica, no será fácil, ni para la potencia estadounidense ni para Europa.

En el caso europeo, además, la desvinculación de China se intuye más difícil, puesto que el Viejo Continente se enfrenta a la próxima revolución industrial sin grandes campeones tecnológicos (véase el cuarto gráfico) y con una importante dependencia de la tecnología china en el despliegue de su red 5G. Por el contrario, Estados Unidos tiene siete empresas en el top diez mundial de las mayores tecnológicas, siendo estadounidenses las seis primeras.

Aun así, la posibilidad de desacoplarse de China es complicada para ambas regiones tal y como nos mostrará el análisis que elaboramos a partir de las tablas *input-output* internacionales de la OCDE (TiVA, del inglés *Trade in Value Added*). Estas tablas permiten valorar adecuadamente el origen de los bienes y servicios que se consumen en un determinado país (ya sea para producción o consumo interno o para exportar), puesto que trazan las «idas y venidas» de los *inputs* intermedios a lo largo de todo el proceso productivo. Así, por ejemplo, si importamos un bien de un determinado país, pero la mayor parte de dicho bien se ha producido en un tercer país, datos como las importaciones en términos brutos no reflejan la relevancia de este tercer país, pero sí la reflejan las tablas TiVA.

En el caso que aquí nos ocupa, analizamos la demanda final de la UE y de Estados Unidos y, haciendo uso de las TiVA, contabilizamos la relevancia del valor añadido por China en dicha demanda final, con especial atención a los sectores más tecnológicos. Y lo que observamos es que un 2% de la demanda final de la UE y de Estados Unidos tiene origen en China. Esto es poco menos de la relevancia que ambas partes tienen de forma cruzada en sus respectivas demandas finales (aproximadamente un 2,5% de la demanda final de la UE tiene origen en Estados Unidos, y viceversa). De este modo, China se ha convertido en el segundo mayor socio comercial de la UE y de Estados Unidos en los últimos años. Esto no siempre fue así: a finales de los años noventa, antes de la entrada de China en la Organización Mundial del Comercio, la presencia de valor añadido chino en la demanda final de estas dos regiones era inferior al 0,5%, siendo el sector textil el más destacado, especialmente en Estados Unidos (véanse la primera y segunda tablas).

Si entramos a estudiar las relaciones con cierto detalle sectorial, observamos como desde finales de los años noventa hay diferencias sig-

Una mayor autonomía respecto al gigante asiático (o *decoupling*), en especial en materia tecnológica, no será fácil, ni para la potencia estadounidense ni para Europa.

nificativas en la evolución de la integración de China con la UE y Estados Unidos. Entre ellas, la dependencia de la demanda europea y estadounidense del sector textil chino no solo es de las más destacadas, sino que su integración fue de las más rápidas. Un fenómeno que, por otro lado, no debe sorprendernos, pues está ligado al fin del Acuerdo Multifibras, que protegía de manera muy extensa el sector textil de los países avanzados, perjudicando a los emergentes y menos desarrollados, que tenían una clara ventaja competitiva en el sector como consecuencia de la abundante mano de obra barata.

Otro aspecto destacable, y que encaja con el tema que aquí nos incumbe, es el hecho de que China se ha ido transformando también en un socio estratégico en sectores tecnológicos como el de la electrónica, los productos eléctricos o la maquinaria. En particular, en el caso de la UE, la «huella electrónica» de China es hoy más importante que la «huella energética» de Rusia en la economía europea, llegando a representar el 18% de la demanda final europea en este sector, frente al 16% de Rusia en el sector energético europeo (véase el detalle en la primera tabla). Asimismo, en sectores como el de la maquinaria y los productos eléctricos, a pesar de una menor penetración relativa en la demanda final europea, la importancia del valor añadido chino ya sobrepasa la del valor añadido de otros socios comerciales históricamente mucho más relevantes, como son Estados Unidos, Reino Unido o Japón. Por otro lado, en otros sectores de elevada complejidad tecnológica, como el del transporte, la importancia de China también ha evolucionado de forma relativamente rápida en la última década. Por ejemplo, en la actualidad, China domina la producción de celdas de batería, esenciales para la producción de coches eléctricos.

Si nos centramos ahora en la «huella electrónica» de China en el caso estadounidense, esta es incluso más profunda que en la UE. Así, el valor añadido chino en la demanda final del sector de ordenadores y electrónica representa un 20%, y el de productos eléctricos, un 19%. Además, en la última década, la integración de productos chinos en la demanda estadounidense en otros sectores tecnológicamente avanzados, como son la maquinaria o los equipos de transporte, se ha acelerado de forma sustancial (véase el detalle en la segunda tabla).

Por todo ello, un proceso de desacoplamiento «duro» de China, en especial en el ámbito tecnológico, no parece algo viable a corto plazo. La tecnología china es una parte muy relevante de numerosos de los productos que consumimos, tanto en la UE como en Estados Unidos, y un alejamiento muy rápido de los procesos productivos actuales comportaría unos elevados costes, en especial, en términos de precios, en un contexto donde estos ya se encuentran muy tensionados.

A medio plazo, no obstante, la pandemia y, más recientemente, la guerra en Ucrania, nos han mostrado que existe una clara voluntad (y, lo más seguro, necesidad) de rediseñar algunas de las cadenas de valor altamente globales y desintegradas (entre ellas, las de carácter tecnológico). Aunque todavía es pronto para conocer los cambios futuros, probablemente serán cadenas más redundantes en componentes clave (es decir, con un mayor número de proveedores de dichos componen-

tes); dotadas de tecnología digital, que les permitan una detección temprana de fallos en la cadena, y más cortas y, con ello, menos globales, y en muchos casos menos dependientes de China (Canals, 2022). Se trata de cambios, todos ellos, que nos llevarán hacia una mayor «autonomía» tecnológica, tal y como defienden tanto la UE como Estados Unidos.

4. Conclusiones

Las revoluciones tecnológicas han estado ligadas de manera indiscutible a la prosperidad y a la transformación de las sociedades. En la actualidad, inmersos en la cuarta revolución industrial —de la mano de la IA, la robótica avanzada o el *Big Data*— y en pleno rebalanceo de los poderes geopolíticos globales, los aliados transatlánticos no desean que China defina las reglas de juego del mañana. El gigante asiático es un país con un sistema político, económico y social marcadamente distinto al estadounidense o al de la UE.

En este contexto se enmarca el foro de diálogo del TTC, que tiene como objetivos, entre otros, consolidar estrategias comunes transatlánticas en el ámbito tecnológico, establecer estándares y reglas que sean adoptados de forma global, así como limitar la ascendencia de China en dicho ámbito.

Este nuevo abordaje se enfrentará a vientos en distintas direcciones. A favor, la percepción de que, llegados a un mundo distinto de lo que conocíamos hasta hace algunos años (marcado por eventos como el Brexit, las crecientes amenazas internas y externas a los valores liberales, la pandemia o la invasión rusa de Ucrania), se requieren nuevas herramientas de diplomacia económica, con evidentes derivadas geopolíticas. Por otra parte, este foro podrá actuar como mecanismo preferencial para establecer las «reglas del juego» en nuevos mercados, donde todavía queda por definir el marco regulatorio. Asimismo, al lograr evitar disputas relativas a la regulación en el contexto de mercados más maduros, este enfoque puede pronosticar mayores probabilidades de éxito en nuevos mercados (con gran potencial de desarrollo).

No obstante, también se pueden antever importantes vientos en contra a lo largo del camino. La historia de los desacuerdos transatlánticos en materia de comercio internacional es larga, en parte, como consecuencia de tradiciones regulatorias antagónicas. Precisamente, esta distinta manera de abordar el modo en que se determinan los marcos normativos es otro posible viento en contra: en Estados Unidos, la regulación de nuevos mercados se suele llevar a cabo de manera *ex post*, a través del establecimiento de «estándares»; en la UE, dicho ejercicio suele realizarse *ex ante*, prescribiendo las reglas que puedan garantizar un campo de juego nivelado.

Hasta el momento, la experiencia de los primeros meses del TTC nos permite identificar ya distintos matices en varias áreas de colaboración. Por un lado, se ha logrado avanzar en materia de tecnologías punta, como lo demuestran los progresos en regulación digital e intercambio de información, así como la puesta en común de objetivos con respecto a la inteligencia artificial. Por otro, en materia de clima, la

En un mundo distinto de lo que conocíamos hasta hace algunos años (marcado por eventos como el Brexit, las crecientes amenazas a los valores liberales, la pandemia o la invasión rusa de Ucrania), se requieren nuevas herramientas de diplomacia económica, con evidentes derivadas geopolíticas.

Quedará así por superar el mayor reto a las relaciones transatlánticas y la mayor tarea del TTC: China, ¿competidor estratégico, o rival geopolítico?

cooperación se está demostrando algo más desafiante de lo esperado. Se trata de un ámbito donde la discusión y la regulación están bastante más avanzadas en la UE y, al tratarse de un área transversal a muchos mercados, las reservas del lado estadounidense podrían incluso agudizarse.

Finalmente, el aparente consenso transatlántico alcanzado en materia de sanciones económicas a Rusia, tarea técnica facilitada por varios grupos de trabajo en el ámbito del TTC, difícilmente se replicará en el caso de China. Quedará así por superar el mayor reto a las relaciones transatlánticas y la mayor tarea del TTC: China, ¿competidor estratégico, o rival geopolítico?

En este sentido, merece la pena hacer una breve reflexión final acerca de las vías alternativas que podrían tomarse respecto a la relación con China. Recientemente, la confrontación ha sido el camino escogido por Estados Unidos en las relaciones sino-americanas, pero lo cierto es que la cooperación con China y con otras grandes potencias en algunos ámbitos particulares, como el de las tecnologías verdes, podría ser particularmente fructuosa en el contexto del TTC. Al fin y al cabo, China no es solo el mayor emisor de gases de efecto invernadero, sino que además tiene una posición de liderazgo en la producción de tecnologías para energías renovables, y en la inversión y el desarrollo de estas tecnologías tanto dentro de su territorio como fuera (Chiu, 2017). Asimismo, si en algunos ámbitos clave de la cuarta revolución industrial la competencia estratégica entre bloques geopolíticos parece, a día de hoy, inevitable, la identificación de áreas concretas donde la cooperación estratégica con otros socios comerciales sea deseable o, incluso, imprescindible será importante también para la UE y para el éxito de un foro como el TTC.

Referencias bibliográficas

Aktoudianakis, Andreas; Van der Loo, Guillaume, and Vandebussche, Thijs. «The EU-US Trade and Technology Council: mapping the challenges and opportunities for transatlantic cooperation on trade, climate and digital». *Egmont Paper* 113, (13 de septiembre de 2021).

Canals, Clàudia; Pinheiro de Matos, Luís, y Sánchez Soliva, Rita. «La dependencia europea de Rusia: una cuestión primaria». CaixaBank Research (abril 2022).

Canals, Clàudia. «Cadenas de valor globales: ayer, hoy y mañana». Informe Sectorial de la Industria manufacturera de CaixaBank Research (abril 2022).

Chiu, Dominic. «The East is green: China's global leadership in renewable energy». *New Perspectives in Foreign Policy*, 13: 3-12 (2017).

Comisión Europea. «Cybersecurity of 5G networks – EU Toolbox of risk mitigating measures» (enero 2020) (en línea) [Fecha de consulta 28.10.2022]
<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/cybersecurity-5g-networks-eu-toolbox-risk-mitigating-measures>.

Factsheet European Commission. EU-US Relations. EU-US Trade and Technology Council (en línea) [Fecha de consulta 28.10.2022] https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/june/tradoc_159642.pdf

Fact Sheet: United States and European Commission Announce Trans-Atlantic Data Privacy Framework (marzo 2022) (en línea) [Fecha de consulta 28.10.2022] <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/25/fact-sheet-united-states-and-european-commission-announce-trans-atlantic-data-privacy-framework/>

Otero-Iglesias, Miguel. «China y la Unión Europea: de socios estratégicos a rivales sistémicos». CIDOB (diciembre 2020). (en línea) [Fecha de consulta 28.10.2022] https://www.cidob.org/es/articulos/monografias/geopolitica/china_y_la_union_europea_de_socios_estrategicos_a_rivales_sistemicos




TTC. *EU-U.S Joint Statement*. 16 de mayo de 2022, París (en línea) [Fecha de consulta 28.10.2022] <https://www.consilium.europa.eu/media/56726/eu-u-s-joint-statement-of-the-trade-and-technology-council.pdf>

Torreblanca, José Ignacio y Jorge Ricart, Raquel. «The US-EU Trade and Technology Council (TTC): State of Play, Issues and Challenges for the Transatlantic Relationship». Esade. Open Internet Governance Institute. Paper Series #1 (enero 2022) (en línea) [Fecha de consulta 28.10.2022] https://www.esade.edu/ecpol/wp-content/uploads/2022/12/AAFF_EcPol-OIGI_PaperSeries_ENG_def_jan22.pdf

Tribunal de Cuentas Europeo. «Despliegue de la tecnología 5G en la UE: Retrasos en el despliegue de redes y problemas de seguridad que siguen sin resolverse» (enero 2022) (en línea) [Fecha de consulta 28.10.2022] <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=60614>

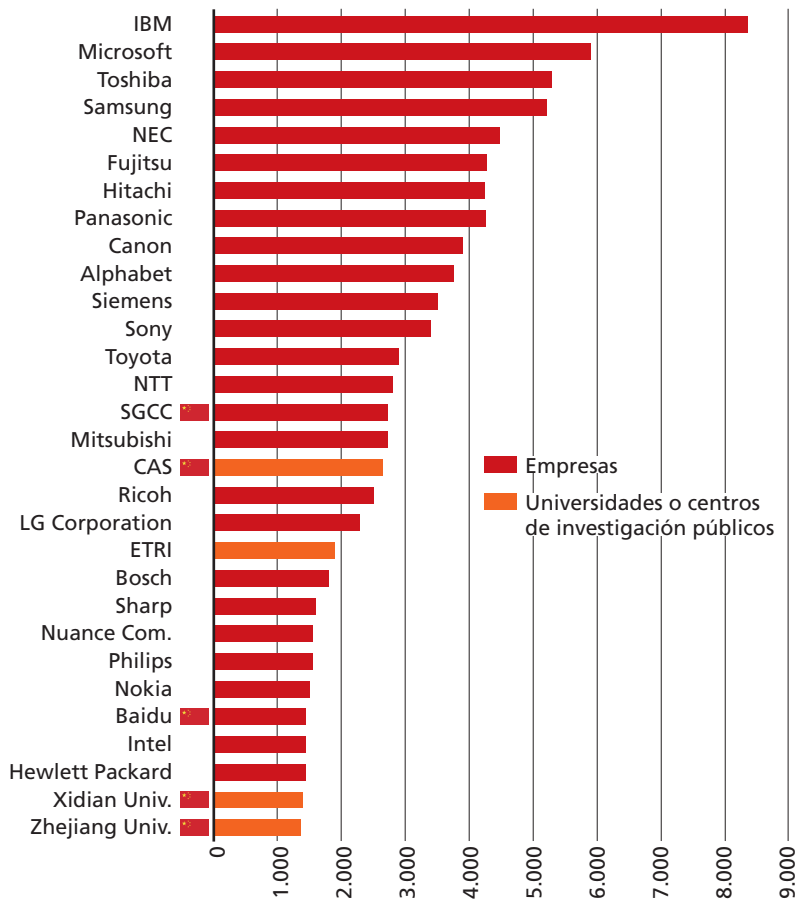
Figuras y tablas

Figura 1. TTC: 10 grupos de trabajo

	1. Cooperación en materia de normas tecnológicas		6. El uso indebido de la tecnología que amenaza la seguridad y los derechos humanos
	2. Clima y tecnología verde		7. Controles de las exportaciones
	3. Cadenas de suministro seguras, incluidos los semiconductores		8. Control de las inversiones
	4. Seguridad y competitividad de las TIC		9. Promoción del acceso de las pymes a las tecnologías digitales y de su utilización
	5. Gobernanza de datos y plataformas tecnológicas		10. Desafíos del comercio mundial

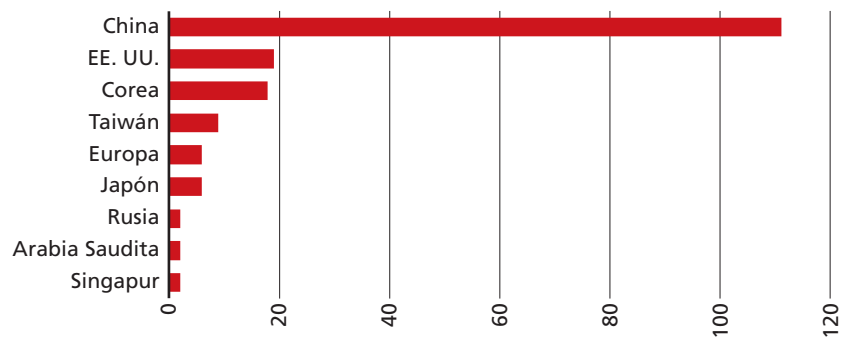
Fuente: Comisión Europea (Factsheet: EU-US Relations. EU-US Trade and Technology Council).

Figura 2. Top 30 solicitantes globales de patentes en IA. Número total de patentes en tecnología IA



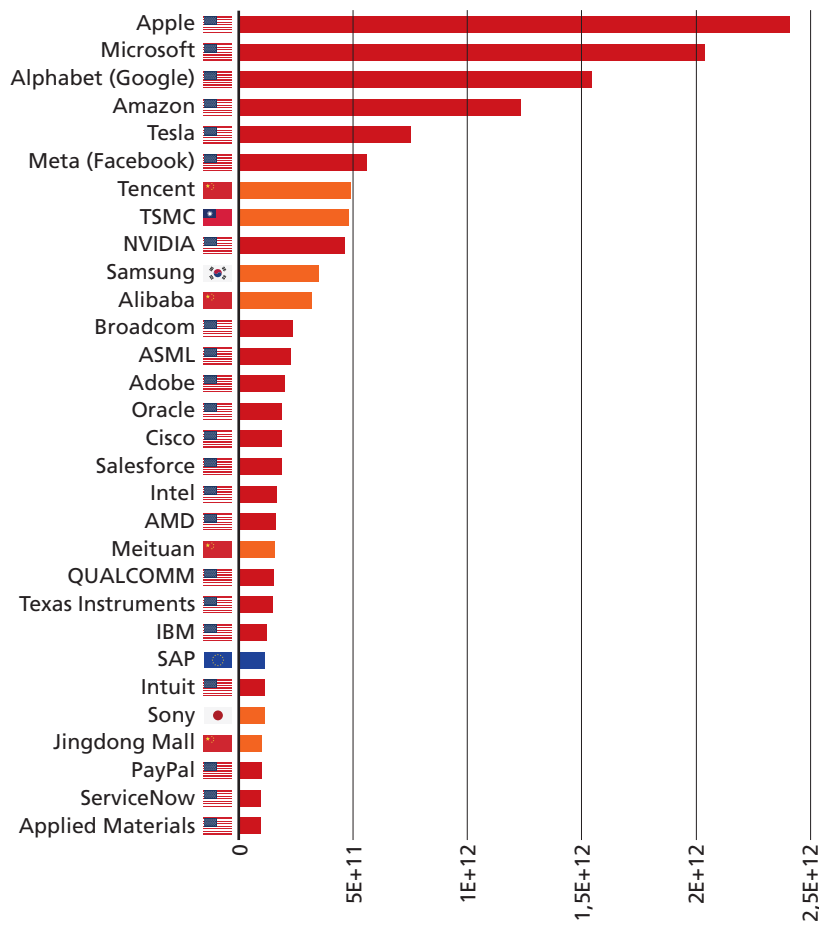
Nota: Las siglas se corresponden con Nippon Telegraph and Telephone (NTT), State Grid Corporation of China (SGCC), Chinese Academy of Sciences (CAS) y Electronics and Telecommunications Research Institute (ETRI).
Fuente: Canals y Pinheiro de Matos, basado a partir de WIPO (2019).

Figura 3. Origen geográfico de universidades o centros de investigación públicos en el top 500 de solicitantes de patentes en IA. Número de organizaciones



Fuente: Canals y Pinheiro de Matos, elaborado a partir de WIPO (2019).

Figura 4. Top empresas tecnológicas*. Billones de dólares



Nota: (*) Tamaño según capitalización bursátil.
Fuente: Canals y Pinheiro de Matos, elaborado a partir de datos de <https://companiesmarketcap.com/>.

Tabla 1. Composición de la demanda final de la UE27 según origen del valor añadido (% de la demanda final)

	UE27			EE. UU.			China			Reino Unido			Rusia			Japón			India	Turquía	Corea	Brasil	Canadá
	2015-18	1995-2000	2002-2007	2015-18	1995-2000	2002-2007	2015-18	1995-2000	2002-2007	2015-18	1995-2000	2002-2007	2015-18	1995-2000	2002-2007	2015-18	1995-2000	2002-2007	2015-18	2015-18	2015-18	2015-18	2015-18
TOTAL	85,4	89,4	87,7	2,6	2,3	2,1	1,9	0,3	0,8	1,6	1,8	1,8	0,9	0,5	0,8	0,6	0,9	0,8	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2
Agricultura	81,9	87,5	85,1	2,2	1,8	1,8	1,2	0,2	0,5	1,1	1,3	1,2	1,1	0,5	1,1	0,3	0,4	0,3	0,4	0,6	0,2	1,0	0,3
Minería	23,7	42,3	32,5	3,4	2,6	2,1	1,7	0,4	0,4	4,5	4,5	5,9	16,0	4,6	9,8	0,3	0,5	0,3	0,3	0,3	0,1	0,5	0,9
Manufacturas	69,4	79,0	75,1	4,3	4,1	3,7	5,7	0,8	2,2	2,4	3,3	3,0	2,0	0,9	1,7	1,5	2,4	2,0	0,9	1,0	1,0	0,5	0,4
Alimentación	80,5	86,9	84,6	2,2	2,0	1,7	1,7	0,3	0,7	1,9	2,0	2,0	1,0	0,4	0,8	0,4	0,4	0,4	0,6	0,6	0,2	0,9	0,3
Textil y vestidos	51,2	77,4	70,0	1,8	2,2	1,8	19,1	2,6	7,4	1,6	2,4	2,1	0,7	0,4	0,7	0,7	1,0	0,9	3,3	4,0	0,7	0,4	0,2
Madera y papel	83,4	85,5	84,3	2,5	3,0	2,4	1,7	0,4	0,7	1,7	2,2	2,2	1,4	1,1	1,5	0,5	0,7	0,6	0,5	0,4	0,2	0,7	0,3
Coque y ref. de petróleo	36,9	53,2	42,8	3,5	2,1	1,9	1,2	0,3	0,5	2,9	4,0	4,1	16,6	9,3	13,3	0,3	0,5	0,4	0,7	0,4	0,2	0,5	0,5
Química y farmacia	67,3	80,0	73,5	9,4	5,4	7,3	2,9	0,5	1,0	3,3	3,9	4,2	1,5	0,8	1,4	1,2	1,3	1,1	0,8	0,3	0,6	0,3	0,4
Gomas y plásticos	77,0	84,0	81,5	3,1	2,7	2,5	3,8	0,7	1,3	2,9	3,6	3,4	1,4	0,6	1,2	1,0	1,4	1,3	0,8	0,9	0,7	0,3	0,2
Otros minerales no metal.	80,8	88,6	84,4	2,3	1,8	1,6	3,4	0,4	1,6	1,6	2,1	2,0	2,1	0,8	1,5	0,7	0,8	0,7	0,5	0,6	0,3	0,4	0,3
Metales	79,7	85,8	82,8	2,4	2,1	1,8	3,6	0,5	1,4	1,6	2,7	2,3	2,0	1,0	1,8	0,7	1,0	0,8	0,8	0,9	0,5	0,4	0,3
Ordenadores y electrónica	45,9	56,3	53,8	8,8	12,1	9,5	17,8	2,0	7,5	1,8	5,5	3,6	0,7	0,4	0,7	4,3	9,1	7,1	0,6	0,4	3,8	0,3	0,4
Productos eléctricos	67,5	82,4	78,2	3,3	2,8	2,6	11,1	0,7	2,7	1,4	2,9	2,7	1,3	0,7	1,2	1,9	3,1	2,5	0,8	1,3	1,3	0,3	0,3
Maquinaria	74,4	79,4	77,8	3,9	4,7	3,8	5,5	0,6	2,0	2,2	3,6	3,1	1,0	0,7	1,1	2,5	3,4	2,8	0,7	0,7	1,0	0,3	0,3
Vehíc. de motor y remolques	76,7	81,2	78,9	3,0	3,1	2,9	2,9	0,3	1,0	3,3	4,6	3,8	0,9	0,5	0,9	2,7	4,1	3,8	0,6	2,0	1,4	0,3	0,3
Otro equipo de transporte	53,5	56,1	54,7	15,1	17,0	14,0	5,7	0,7	2,6	4,5	5,6	5,2	1,4	0,7	1,1	2,9	6,6	5,2	0,7	0,6	4,7	0,7	1,4
Otras manufacturas	73,1	85,2	82,5	4,5	3,0	3,3	7,8	0,9	1,9	1,8	2,6	2,4	0,9	0,6	1,0	1,1	1,0	0,8	0,8	0,7	0,5	0,3	0,3
Servicios	87,0	90,8	89,6	3,0	2,3	2,2	1,1	0,2	0,5	1,9	1,9	2,0	0,7	0,4	0,6	0,5	0,6	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2
Servicios comerciales	86,0	90,2	88,8	2,9	2,2	2,2	1,6	0,2	0,5	1,9	2,2	2,2	0,8	0,4	0,7	0,6	0,9	0,8	0,4	0,5	0,2	0,2	0,2
Logística	75,5	82,0	79,2	3,9	3,6	3,2	2,5	0,5	1,2	2,2	2,7	2,7	2,2	1,1	1,7	0,8	1,1	1,1	0,5	0,9	0,3	0,4	0,5
Hostelería	87,7	88,5	88,5	2,2	3,1	2,0	0,8	0,2	0,5	1,3	1,7	1,5	0,6	0,4	0,5	0,3	0,3	0,2	0,3	0,6	0,1	0,3	0,2
Información y comunicación	78,1	86,6	85,1	6,4	4,0	3,9	1,8	0,3	0,6	3,8	2,8	3,2	0,5	0,3	0,5	0,7	0,9	0,7	1,5	0,1	0,3	0,2	0,4
Financiero	84,5	89,6	88,3	4,6	2,8	2,8	0,6	0,1	0,2	3,6	2,9	3,9	0,3	0,1	0,2	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1	0,2
Inmobiliario	96,6	97,5	97,2	0,7	0,6	0,5	0,3	0,1	0,1	0,5	0,5	0,6	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
Otros servicios	86,4	91,2	89,2	3,9	2,7	3,0	1,0	0,2	0,4	2,5	2,0	2,5	0,5	0,3	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4	0,2	0,2	0,3	0,2

Nota: los datos se refieren al promedio de los años 1995-2000 (antes de la entrada de China en la OMC en 2001), 2002-2007 (después de la entrada de China en la OMC, pre-crisis financiera) y 2015-2018 (los años más recientes). Se utilizan los datos de la más reciente actualización de los datos OECD TiVA, de noviembre 2021. El coloreado de la tabla refleja el grado de integración entre ambas regiones. Colores azules y verdes indican una menor integración, mientras que naranja y rojos indican una mayor integración. En las primeras columnas aparece el valor añadido procedente de la propia región.

Fuente: Canals y Pinheiro de Matos, a partir de datos de OCDE TiVA (noviembre de 2021).

Tabla 2. Composición de la demanda final de EE. UU. según origen del valor añadido (% de la demanda final)

	EE.UU.			UE27			China			Canadá			México			Japón			Reino Unido	India	Corea	Brasil	Rusia
	2015-18	1995-2000	2002-2007	2015-18	1995-2000	2002-2007	2015-18	1995-2000	2002-2007	2015-18	1995-2000	2002-2007	2015-18	1995-2000	2002-2007	2015-18	1995-2000	2002-2007	2015-18	2015-18	2015-18	2015-18	2015-18
TOTAL	87,9	89,5	87,7	2,4	2,3	2,6	2,2	0,5	1,2	1,1	1,4	1,6	0,9	0,7	0,8	0,7	1,5	1,1	0,5	0,5	0,4	0,2	0,2
Agricultura	80,8	84,5	83,2	2,6	2,8	2,6	1,4	0,4	0,7	2,3	2,0	2,3	2,3	1,3	1,8	0,4	0,9	0,6	0,5	0,5	0,2	0,5	0,3
Minería	90,7	88,7	88,1	1,7	3,2	2,4	1,0	0,2	0,5	1,4	1,8	2,1	0,6	0,4	0,6	0,5	1,0	0,7	0,4	0,2	0,2	0,2	0,4
Manufacturas	61,9	72,0	65,1	7,4	5,8	7,0	8,4	1,5	4,2	3,0	3,7	4,1	3,3	2,0	2,5	2,8	4,8	4,0	1,0	1,1	1,6	0,5	0,4
Alimentación	81,1	85,9	83,5	3,4	3,0	3,3	1,9	0,4	0,9	2,4	2,2	2,6	1,8	0,9	1,3	0,5	0,9	0,7	0,6	0,7	0,3	0,4	0,2
Textil y vestidos	22,3	60,5	40,9	5,7	6,7	8,1	37,1	6,8	18,9	1,0	1,6	1,8	2,3	2,6	3,0	1,2	1,8	1,8	0,5	4,4	1,4	0,6	0,4
Madera y papel	77,7	80,1	75,9	4,3	3,4	4,4	3,2	0,8	1,4	4,9	7,7	8,1	1,1	0,6	0,9	0,8	1,3	1,1	0,5	1,6	0,5	0,8	0,3
Coque y ref. de petróleo	63,8	58,8	53,2	2,2	2,9	2,7	0,8	0,3	0,4	9,3	6,6	8,7	2,3	3,5	3,9	0,4	0,7	0,4	0,7	0,6	0,3	0,8	1,9
Química y farmacia	66,5	78,8	72,0	14,8	8,3	11,7	2,7	0,6	1,1	1,7	1,9	2,4	0,5	0,7	0,8	1,3	2,2	1,6	1,8	1,6	0,5	0,2	0,3
Gomas y plásticos	72,4	80,6	74,1	5,2	3,7	4,8	6,2	0,9	2,3	3,1	5,1	6,6	2,0	1,1	1,5	1,5	2,2	2,0	0,8	0,8	1,1	0,4	0,4
Otros minerales no metal.	78,5	83,1	79,0	4,4	5,2	5,2	5,8	1,0	3,4	2,1	2,3	2,5	1,4	1,0	1,3	0,9	1,9	1,1	0,5	0,8	0,4	0,6	0,3
Metales	73,0	78,7	73,6	5,0	4,6	5,1	4,8	0,7	2,4	3,0	3,8	4,7	2,6	1,0	1,7	1,2	2,5	1,7	0,7	1,8	0,8	0,7	0,8
Ordenadores y electrónica	50,6	65,8	56,3	5,1	4,0	5,7	19,8	2,0	9,2	0,9	1,9	1,4	3,4	2,5	3,2	3,6	9,8	7,5	0,5	0,4	4,3	0,2	0,3
Productos eléctricos	49,4	71,2	60,2	7,8	5,9	7,8	18,8	1,9	6,4	2,0	2,8	3,2	5,4	3,4	4,9	3,8	6,2	5,3	0,6	0,8	2,2	0,5	0,5
Maquinaria	59,5	69,4	63,2	11,0	9,8	11,5	8,1	1,0	3,5	2,8	2,9	3,5	3,2	1,1	1,9	5,1	7,5	6,3	1,1	0,8	1,7	0,6	0,4
Vehíc. de motor y remolques	53,2	64,6	57,1	9,8	7,1	8,9	5,5	0,6	2,0	4,7	8,0	7,7	8,8	3,7	4,5	7,1	9,6	10,2	1,4	0,6	3,2	0,5	0,4
Otro equipo de transporte	71,3	70,9	69,3	8,0	9,1	9,1	3,6	0,6	1,7	2,9	3,9	4,3	1,9	1,0	1,2	2,8	4,3	3,5	1,7	0,4	0,9	1,2	0,4
Otras manufacturas	55,2	74,1	65,5	7,8	6,4	7,0	16,0	3,5	7,8	2,0	2,9	3,1	2,0	1,4	1,4	1,2	1,5	1,3	0,8	3,1	0,7	0,4	0,5
Servicios	91,8	93,3	92,1	1,8	1,7	2,0	1,0	0,2	0,5	0,7	0,9	1,0	0,5	0,5	0,5	0,4	0,7	0,6	0,6	0,5	0,2	0,1	0,1
Servicios comerciales	89,0	90,0	88,7	2,4	2,2	2,6	1,8	0,4	0,9	1,2	1,5	1,7	1,1	0,8	1,0	0,7	1,5	1,2	0,6	0,3	0,3	0,2	0,1
Logística	77,3	80,2	75,8	5,3	5,6	6,2	2,7	0,6	1,5	2,1	2,1	2,6	1,4	1,4	1,6	1,1	1,7	1,5	1,0	0,6	0,4	0,3	0,5
Hostelería	88,2	87,9	88,0	2,8	3,6	3,1	0,8	0,3	0,5	1,0	1,4	1,5	1,1	1,1	1,1	0,5	0,5	0,4	0,6	0,5	0,2	0,2	0,1
Información y comunicación	91,4	94,2	93,1	1,7	1,4	1,6	1,1	0,2	0,5	0,7	0,8	0,9	0,3	0,3	0,3	0,4	0,8	0,6	0,5	1,6	0,2	0,1	0,1
Financiero	93,3	95,9	93,4	1,5	1,1	1,8	0,4	0,1	0,1	0,4	0,4	0,5	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	0,4	1,5	0,2	0,1	0,1	0,1
Inmobiliario	97,5	98,1	97,5	0,5	0,5	0,5	0,3	0,1	0,1	0,3	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0
Otros servicios	92,2	95,1	93,4	2,1	1,5	2,0	0,8	0,2	0,3	0,5	0,6	0,7	0,3	0,2	0,2	0,5	0,6	0,5	0,7	0,4	0,4	0,2	0,1

Nota: los datos se refieren al promedio de los años 1995-2000 (antes de la entrada de China en la OMC en 2001), 2002-2007 (después de la entrada de China en la OMC, pre-crisis financiera) y 2015-2018 (los años más recientes). Se utilizan los datos de la más reciente actualización de los datos OECD TIVA, de noviembre 2021. El coloreado de la tabla refleja el grado de integración entre ambas regiones. Colores azules y verdes indican una menor integración, mientras que naranja y rojos indican una mayor integración. En las primeras columnas aparece el valor añadido procedente de la propia región.

Fuente: Canals y Pinheiro de Matos, a partir de datos de OCDE TIVA (noviembre de 2021).

Xavier Fernández Pons

Profesor titular de Derecho Internacional Público, Universitat de Barcelona

En un contexto mundial caracterizado por crecientes tensiones geopolíticas y económicas, la Unión Europea (UE) se está dotando de nuevos instrumentos para tratar de garantizar su autonomía estratégica abierta e impulsar un comercio internacional más justo y sostenible. En principio, la UE aspira a una profunda reforma y actualización de las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sin embargo, la reiterada imposibilidad de llegar a grandes consensos globales, particularmente con China y otras economías emergentes, está llevando a la UE a apostar por la negociación de acuerdos comerciales regionales y a dotarse de nuevos instrumentos jurídicos autónomos. Por ejemplo: un régimen general de sanciones por violaciones de derechos humanos, una directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad, un reglamento sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior, un reglamento sobre contratación pública internacional, un mecanismo de ajuste sobre el carbono en frontera, o una nueva iniciativa contra la deforestación (Erixon *et al.*, 2022). Estos instrumentos, lejos de caer en un unilateralismo proteccionista y discriminatorio, tratan de proyectar universalmente valores esenciales y contribuir al diseño de un nuevo marco regulador del comercio internacional.

Entre tales instrumentos, la Comisión Europea presentó, el 8 de diciembre de 2021, una propuesta de Reglamento relativo a la protección de la UE y sus estados miembros frente a la coerción económica por parte de terceros países (**COM(2021) 775 final**), en el que se centrará este escrito y al que en adelante se hará referencia, abreviadamente, como *instrumento anticoerción*.

Este instrumento pretende, en esencia, establecer las normas y los procedimientos para que la UE pueda autodefenderse de la coerción económica que practiquen terceros estados y llegar a aplicarles contramedidas comerciales fundamentadas en el derecho internacional. Al cierre de este escrito, el Parlamento Europeo y el Consejo siguen examinando la propuesta, cuyo texto definitivo se prevé aprobar dentro de este año 2022. La propuesta ya ha sido comentada por algunos especialistas (Baetens y Bronckers, 2022; Hackenbroich, 2022; Szczepanski,

El instrumento anticoerción pretende, en esencia, establecer las normas y los procedimientos para que la UE pueda autodefenderse de la coerción económica que practiquen terceros estados y llegar a aplicarles contramedidas comerciales fundamentadas en el derecho internacional.

2022) y este escrito se centrará en analizarla, brevemente, desde la perspectiva del derecho internacional.

En primer lugar, se precisará qué se entiende por *coerción económica* en las relaciones internacionales. En segundo lugar, se indicarán las diversas alternativas que tienen los estados, en general, para defenderse de la coerción económica, incluyendo el posible recurso a contramedidas. En tercer lugar, se examinará por qué es necesario que la UE apruebe un instrumento anticoerción. Finalmente, en cuarto lugar, se evaluarán posibles incompatibilidades entre dicho instrumento y normas de la OMC, y cómo cabría afrontarlas.

1. ¿Qué es la coerción económica en las relaciones internacionales?

Según el art. 2.1 de la propuesta de la Comisión Europea, un tercer país incurrirá en coerción económica cuando «interfiera en las decisiones soberanas legítimas de la Unión o de un estado miembro tratando de impedir o de conseguir la paralización, modificación o adopción de un acto concreto por la Unión o por un estado miembro, aplicando o amenazando con aplicar medidas que afecten al comercio o la inversión».

La coerción económica puede llegar a suponer, por lo menos en casos graves, la violación de uno de los principios básicos del derecho internacional: el «principio relativo a la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los estados»¹. Según este principio, «ningún estado puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas [...] para coaccionar a otro estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier orden».

El informe de evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de la Comisión Europea (SWD(2021) 371 final) recoge numerosos ejemplos de coerción económica extraídos de la práctica internacional y cometidos por distintos países, como China, Estados Unidos, Indonesia, Rusia o Turquía. Bastantes ejemplos se refieren a China, cuyo ascenso como gran potencia a escala mundial ha incrementado mucho su capacidad de presión. Las coerciones económicas practicadas por China han venido afectando a muy diversos países y se llevan a cabo, en bastantes ocasiones, de forma silenciosa, informal o encubierta (Harrell *et al.*, 2018).

Por ejemplo, Australia propuso, en 2020, que se abriese una investigación internacional sobre los orígenes de la pandemia por COVID-19. Desde entonces, China le ha aplicado un cúmulo de restricciones comerciales, en algunos casos bajo la apariencia de típicas medidas de defensa comercial, como derechos antidumping y compensatorios a la cebada y al vino, desligándolas formalmente de cualquier motivación política (Ferguson y Lim, 2021).

Otro ejemplo se refiere a Lituania. En julio de 2021, dicho país báltico anunció la apertura de una oficina de representación de Taiwán en Vilna y, desde entonces, ha venido padeciendo múltiples restricciones comerciales aplicadas, formal o informalmente, por las autoridades chinas (Szczepanski, 2022: 3).

1. Recogido, entre otros instrumentos internacionales, en la Declaración de Principios aprobada por la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de 24 de octubre de 1970.

2. ¿Cómo defenderse de la coerción económica?

Los estados que sufren la coerción económica pueden reaccionar de distintas maneras. En bastantes ocasiones acaban cediendo a las presiones o las soportan de forma estoica. Alternativamente, si una medida de coerción se considera incompatible con alguna norma de la OMC, u otro acuerdo de comercio o inversiones vigente entre las partes involucradas, el estado afectado puede presentar una reclamación a través del sistema de solución de diferencias que proceda.

Así lo ha hecho, por ejemplo, Australia, que ha reclamado contra China ante la OMC por los comentados derechos antidumping y compensatorios aplicados a la cebada (WT/DS598/1) y al vino (WT/DS602/1). También la UE ha reclamado contra China en la OMC por las indicadas restricciones comerciales impuestas a Lituania, presentando su solicitud de celebración de consultas el 27 de enero de 2022 (WT/DS610/1), con la que se inicia el procedimiento de solución de diferencias.

El mecanismo de solución de diferencias de la OMC todavía no ha resuelto estos recientes supuestos referentes a la coerción por China. En cualquier caso, cabe avanzar que esta vía defensiva puede ser parcialmente útil frente a la coerción económica, pero es insuficiente. En particular, la jurisdicción de los órganos resolutorios de la OMC es limitada y se ciñe a determinar si las medidas comerciales aplicadas son compatibles o no con las propias normas particulares de la OMC, sin entrar a examinar la cuestión de la coerción económica en cuanto tal a la luz del derecho internacional, pues ello queda fuera de su competencia.

Así, los órganos resolutorios de la OMC (como también ocurre con los de otros acuerdos comerciales o sobre inversiones) se ciñen a su propia esfera de competencia (examinando la cuestión desde su específica perspectiva). No pueden determinar que un estado haya violado un principio básico del derecho internacional, como el de no intervención, ni pueden extraer todas las consecuencias jurídicas (como el deber de reparación) previstas en las normas generales sobre responsabilidad de los estados por hechos internacionalmente ilícitos².

En teoría, para responder a un hecho internacionalmente ilícito a la luz de normas generales del derecho internacional también pueden usarse otros medios para el arreglo pacífico de controversias (como la negociación, la conciliación, el arbitraje, etc.) y lo ideal sería que los estados afectados por la coerción económica pudiesen reclamar ante un tribunal internacional competente para determinar que se ha violado un principio básico del derecho internacional. Pero ello no es fácil, pues en el sistema jurídico internacional no existe una jurisdicción interestatal de carácter general que sea obligatoria y la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de las Naciones Unidas únicamente puede llegar a enjuiciar a un estado si éste lo ha consentido de algún modo.

Las debilidades de la CIJ y del sistema jurídico internacional en general comportan que las llamadas *medidas unilaterales de autotutela* (autodefensa o *self help*) sigan estando amparadas bajo el derecho internacional, adoptando habitualmente la forma de retorsiones o contramedidas. Con las retorsiones, el estado lesionado aplica medidas inamistosas al estado responsable, consistentes, por ejemplo,

Las debilidades de la Corte Internacional de Justicia y del sistema jurídico internacional en general comportan que las llamadas medidas unilaterales de autotutela sigan estando amparadas bajo el derecho internacional, adoptando habitualmente la forma de retorsiones o contramedidas.

2. Normas que han sido codificadas en el Proyecto de artículos adoptado por la Comisión de Derecho Internacional (CDI) en 2001 y anexo a la resolución 56/83 de la Asamblea General de la ONU, de 12 de diciembre de 2001.

La Comisión Europea podrá defender los intereses de la UE y de cada uno de sus estados miembros actuando aquí como si estuviéramos ante una suerte de estado federal.

en congelar las negociaciones de un determinado tratado o descartar futuras inversiones no comprometidas. Con las contramedidas, el estado lesionado incumple una o más obligaciones internacionales que tenga con el estado responsable a fin de inducirle a la cesación del ilícito y a la reparación de los perjuicios causados. Así pues, en algunas ocasiones, los estados que padecen una coerción económica pueden tratar de autodefenderse mediante la aplicación de contramedidas.

3. ¿Necesita la UE aprobar un instrumento anti-coerción?

La aprobación de un instrumento anticoerción por parte de la UE es jurídicamente necesaria por varios motivos. Cualquier estado del mundo tiene, en principio y en virtud de su soberanía, la competencia para servirse de contramedidas basadas en las normas generales del derecho internacional. En cambio, la UE, en tanto que organización internacional, tiene sus competencias por atribución, requiriéndose un instrumento jurídico de la misma UE que la faculte y precise su ejercicio. La Unión ya cuenta, actualmente, con previsiones que le permiten llegar a imponer sanciones internacionales en el marco de su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), como las aprobadas por el Consejo contra Rusia a raíz de la agresión armada a Ucrania, o en la última fase del procedimiento de solución de diferencias en la OMC. Sin embargo, la UE carece de un instrumento específico que, frente a la coerción económica practicada por terceros países, habilite a la Comisión Europea (sin necesidad de una intervención del Consejo) a servirse de contramedidas en el ámbito cubierto por la política comercial común (por ejemplo, imponiendo restricciones a las importaciones de mercancías, servicios, inversiones extranjeras, etc.)

Además, hay que tener en cuenta que los estados miembros de la UE (por ejemplo, Lituania al sufrir la reciente coerción económica por parte de China) no pueden aplicar unilateralmente incrementos de los aranceles aduaneros u otras restricciones comerciales a países terceros, pues tales medidas entran dentro de la competencia exclusiva de la UE en materia de política comercial común. Con el instrumento anticoerción propuesto, la Comisión Europea podrá hacerlo defendiendo los intereses de la UE y de cada uno de sus estados miembros, actuando aquí como si estuviéramos ante una suerte de estado federal que se considera globalmente lesionado por las coerciones infligidas a cualquiera de sus miembros.

El instrumento anticoerción propuesto atribuye amplias competencias a la Comisión Europea para calificar una determinada acción de un tercer estado como coerción económica y para tratar de responder a la misma mediante la negociación u otros mecanismos internacionales para el arreglo de controversias, previendo, como último recurso, que pueda decidir la aplicación de contramedidas comerciales.

4. ¿Qué incompatibilidades pueden darse con las normas de la OMC?

La propuesta de instrumento anticoerción detalla las medidas que la Comisión Europea podría llegar a adoptar para responder a un tercer estado que esté practicando la coerción económica. Entre tales medidas

figuran, por ejemplo: «[...] la imposición de derechos de aduana por encima del nivel de la nación más favorecida o la introducción de cualquier otro gravamen a la importación [...] de mercancías».

Estas y otras medidas previstas son, de entrada, claramente incompatibles con principios básicos de la OMC (o de otros acuerdos sobre comercio e inversiones celebrados por la UE) y tienen una difícil justificación a la luz de las excepciones contempladas en estos regímenes. Así, las excepciones propias del vigente Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994, entre las que figuran las relativas a la moral pública o a la seguridad, no parecen ser fácilmente aplicables en bastantes supuestos de coerción económica. Ciertamente, la excepción de seguridad relativa a restricciones impuestas en caso de «grave tensión internacional» puede prestarse a múltiples interpretaciones. Por ejemplo, tras la escalada de tensiones entre Rusia y Ucrania a partir del Euromaidán de 2013 y la ilícita anexión rusa de Crimea en 2014, Rusia impuso restricciones comerciales al tránsito de mercancías con Ucrania. Este país presentó una reclamación contra Rusia ante la OMC en 2016 y el órgano resolutorio que se ocupó del caso precisó, en su informe de 2019, que el miembro que invoca tal excepción debe poder demostrar la «veracidad» de la relación de sus medidas con cuestiones de «seguridad» (WT/DS512/R, párr. 7.134). En este caso, se concluyó que Rusia sí podía ampararse bajo tal excepción de seguridad, atendiendo a la confrontación desatada entre ambos países, evidenciando el amplio margen de apreciación que la OMC acaba reconociendo a los estados en esta esfera. Ahora bien, muchos supuestos de coerción económica, donde no haya un conflicto armado activo o potencial entre los países involucrados, difícilmente podrán considerarse relacionados con cuestiones de «seguridad».

En cualquier caso, cumple subrayar que el instrumento anticoerción propuesto por la Comisión Europea no trata de justificar las restricciones que se impongan como respuesta a la coerción económica a la luz de las excepciones concretas previstas en las normas de la OMC u otros regímenes en materia de comercio e inversiones. Más bien encuentra la justificación en las normas generales sobre contramedidas del derecho internacional, entendiendo que no se trata de responder a la simple violación de una norma particular, sino de contrarrestar una coerción económica que comporta la violación de un principio básico del ordenamiento jurídico internacional.

La cuestión de si las normas particulares de la OMC pueden ser incumplidas a título de contramedidas basadas en el derecho internacional ha sido, durante mucho tiempo, una cuestión polémica entre la doctrina. Algunos autores (Bartels, 2002: 396) han afirmado que no, entendiendo que el derecho de la OMC se configuraría como un régimen específico que quedaría desconectado del resto del ordenamiento jurídico internacional en materia de contramedidas.

Ahora bien, otros autores (Fernández Pons, 1999: 99; Kuijper, 2008: 706) han observado que la OMC no impide explícitamente recurrir a contramedidas consistentes en el incumplimiento de sus propias normas para responder a la violación de obligaciones internacionales ajenas a su particular régimen. Algún caso de la práctica ya ha ido en tal sentido. Así, Estados Unidos, mientras Argentina se negaba a cumplir ciertos

La OMC no impide explícitamente recurrir a contramedidas consistentes en el incumplimiento de sus propias normas para responder a la violación de obligaciones internacionales.

laudos del Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias sobre Inversiones (CIADI), la excluyó de su sistema de preferencias arancelarias generalizadas para países en desarrollo, a las que dicho país tenía derecho en virtud de la Cláusula de Habilitación vigente en la OMC; pero Argentina no llegó a presentar ninguna reclamación ante la OMC por esta «contramedida» estadounidense (Fernández Pons y Lavopa, 2013: 249 y 250).

El instrumento anticoerción propuesto por la Comisión Europea viene a alinearse con este último planteamiento (Baetens y Bronckers, 2022: 5). Contempla la posibilidad de que la UE adopte, frente a coerciones económicas que violan, entre otras, normas generales del derecho internacional, ciertas restricciones comerciales claramente incompatibles con las normas substantivas más básicas de la OMC, prescindiendo de sus excepciones específicas y amparándolas directamente como contramedidas del derecho internacional.

En cualquier caso, y desde un punto de vista procedimental, cabe plantear un ulterior interrogante. ¿Qué ocurriría en la hipótesis de que el estado que está practicando la coerción económica (por ejemplo, China) presentase una reclamación ante la OMC contra las restricciones comerciales adoptadas por la Comisión Europea en virtud del instrumento anticoerción?

De entrada, la UE podría tratar de defenderse invocando alguna de las propias excepciones contempladas en el derecho de la OMC (intentando argumentar, por ejemplo, que se trata de un caso de «grave tensión internacional» que afecta a su seguridad). Algún autor (Azaria, 2022) defiende que los órganos resolutorios de la OMC deberían amparar, a título incidental, una defensa de la UE basada en las normas generales sobre contramedidas del derecho internacional. Ahora bien, parece muy difícil que tal defensa pueda ser acogida por los órganos resolutorios de la OMC, dado el comentado carácter limitado de su jurisdicción.

La Comisión Europea es consciente de ello, pero el informe de evaluación de impacto apunta a que, por un lado, el estado que ejerce la coerción económica no siempre reaccionará presentando reclamaciones contra las medidas anticoerción adoptadas por dicha institución (a fin, por ejemplo, de no airear su originaria conducta indebida). Por otro lado, y sin perjuicio de lo que pudieran llegar a determinar los órganos resolutorios de la OMC a la luz de su régimen específico, la UE se seguirá sintiendo legitimada para imponer medidas anticoerción en virtud de las normas generales del derecho internacional (SWD(2021) 371 final, p. 16, 22, 23, 41-43).

5. Consideraciones finales

La coerción económica a escala internacional no es algo nuevo, pero, en un contexto internacional que tiende a ser cada vez más hobbesiano o anárquico, se está exacerbando. La coerción económica no sólo implica, en su caso, la violación de particulares obligaciones comerciales o en materia de inversiones, sino también de normas generales del derecho internacional. Ni la OMC ni otras instituciones internacionales ofrecen, hoy por hoy, una vía específica ni plenamente adecuada para

defenderse de la coerción económica. Por tanto, los estados tratan de defenderse de la misma, en bastantes ocasiones, sirviéndose de medidas de autotutela típicas del derecho internacional, como las llamadas *contramedidas*.

En un contexto como el actual, la Comisión Europea necesita contar con un instrumento anticoerción para tratar de defender a la UE y a sus estados miembros afectados por la coerción económica aplicando contramedidas comerciales de conformidad con las normas generales del derecho internacional. No es descartable que, en algunos casos, los estados que iniciaron la coerción económica reaccionen con más medidas de presión y/o cuestionen ante la OMC (u otros regímenes particulares) medidas anticoerción concretas adoptadas por la Comisión Europea, donde sería difícil atender a defensas de la UE basadas en normas generales del derecho internacional, dado el carácter limitado de tales jurisdicciones especializadas. En cualquier caso, la licitud del instrumento anticoerción que propone la Comisión Europea se fundamenta en normas básicas del ordenamiento jurídico internacional y debe ser concebido, esencialmente, como un mecanismo disuasorio y gradual, que convendrá administrar con cautela.

La coerción económica a escala internacional no es algo nuevo, pero, en un contexto internacional que tiende a ser cada vez más hobbesiano o anárquico, se está exacerbando.

Referencias bibliográficas

Azaria, Danae. «Trade Countermeasures for Breaches of International Law Outside the WTO». *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 71, n.º 2 (2022), p. 389-423.

Bartels, Lorand. «Article XX of the GATT and the Problem of Extraterritorial Jurisdiction – The Case of the Trade Measures for the Protection of Human Rights». *Journal of World Trade*, vol. 36, n.º 2 (2002), p. 353-403.

Baetens, Freya y Bronckers, Marco. «The EU's Anti-Coercion Instrument: A Big Stick for Big Targets». *Blog of the European Journal of International Law*, 19 de enero de 2022, p. 1-6 (en línea) [Fecha de consulta 31.07.2022]
<https://www.ejiltalk.org/the-eus-anti-coercion-instrument-a-big-stick-for-big-targets/>

Erixon, Fredrik *et al.* «The New Wave of Defensive Trade Policy Measures in the European Union: Design, Structure, and Trade Effects». European Centre for International Political Economy (ECIPE) Occasional Paper, 4/2022 (en línea) [Fecha de consulta 31.07.2022]
https://ecipe.org/wp-content/uploads/2022/05/ECI_22_OccPaper_Defence_04_2022_LY10.pdf

Ferguson, Victor y Lim, Darren J. «Economic Power and Vulnerability in Sino-Australian Relations», en: Jaivin, Linda *et al.* (eds). *China Story Yearbook 2020: Crisis*. Canberra: ANU Press, 2021.

Fernández Pons, Xavier. «Self-help and the World Trade Organization», en: Paolo Mengozzi (ed.). *The Multilateral Trade System at the 50th Anniversary of the Multilateral Trade System*. Milán: Giuffrè, 1999, p. 55-112.

Fernández Pons, Xavier y Lavopa, Federico. «¿Ojo por ojo, diente por diente? Trazando los límites de las contramedidas comerciales en el marco del derecho de la Organización Mundial del Comercio», en: Donadio Linares, Luciano M. (coord.). *Controversias en la Organización Mundial del Comercio – Protagonismo y estrategias de los países en desarrollo*. Buenos Aires: Editorial FLACSO Argentina – Teseo, 2013, p. 245-312.

Hackenbroich, Jonathan. «Europe's new economic statecraft: A strong Anti-Coercion Instrument». European Council on Foreign Relations, 1 de abril de 2022 (en línea) [Fecha de consulta 31.07.2022]
<https://ecfr.eu/article/europes-new-economic-statecraft-a-strong-anti-coercion-instrument/>

Harrell, Peter *et al.* «China's Use of Coercive Measures». Center for a New American Security, 2018 (en línea) [Fecha de consulta 31.07.2022]
China_Use_FINAL-1.pdf (s3.us-east-1.amazonaws.com)

Kuijper, Pieter Jan. «Does the World Trade Organization prohibit retaliations and reprisals? Legitimate "contracting out" or "clinical isolation" again?», en: Merit E. Janow *et al.* (eds.). *The WTO: governance, dispute settlement, and developing countries*. Huntington, NY: Juris Publishing, 2008, p. 695-708.

Szczepanski, Marcin. «Proposed anti-coercion instrument», European Parliamentary Research Service (EPRS) PE 729.299 – Junio de 2022 (en línea) [Fecha de consulta 31.07.2022]
[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)729299](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)729299)