

Óscar Guinea Ibáñez*

LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA ABIERTA: NUEVAS HERRAMIENTAS PARA UN MUNDO GEOPOLÍTICO

La política comercial europea evoluciona hacia un nuevo paradigma: la autonomía estratégica abierta. Este artículo presenta y analiza los nuevos instrumentos de política comercial europea que forman parte de esta nueva estrategia y ofrece una taxonomía para clasificarlos y entenderlos. En conjunto, estas políticas tienen el potencial de cambiar la forma en la que Europa se relaciona comercialmente con el resto del mundo.

Open Strategic Autonomy: new tools for a geopolitical world

European trade policy is evolving towards a new paradigm: Open Strategic Autonomy. This article presents and analyses the new European trade policy instruments that constitute this new strategy and offers a taxonomy to classify and understand them. Taken together, these instruments have the potential to change the way Europe commercially engages with the rest of the world.

Palabras clave: Unión Europea, política comercial, geopolítica.

Keywords: European Union, trade policy, geopolitics.

JEL: F0, F1, F5, F13, F52.

* European Centre for International Political Economy.

Contacto: oscar.guinea@ecipe.org

Versión de enero de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2023.930.7567>

1. Introducción

Una de las ideas más repetidas en Bruselas es que la Unión Europea (UE) está mal equipada para abordar los nuevos desafíos derivados de las fricciones internacionales. Por ello, se argumenta que Europa¹ debe prepararse para defender sus intereses económicos y estratégicos mejor que hasta ahora.

El concepto que captura este cambio de mentalidad en la política comercial europea es el de autonomía estratégica abierta, conocido en inglés como *Open Strategic Autonomy*, que la Comisión Europea define como «la capacidad de la UE para tomar sus propias decisiones y dar forma al mundo que la rodea a través del liderazgo y el compromiso, reflejando sus intereses y valores estratégicos» (Comisión Europea, 2021a). Una definición explícitamente vaga, capaz de moldearse a las diversas sensibilidades de los Estados miembros. Es por ello por lo que los hechos, no las palabras, serán los que realmente definan la autonomía estratégica abierta.

La maquinaria comunitaria ha estado ocupada formulando las políticas y regulaciones que conforman la autonomía estratégica abierta. De todas ellas, en este artículo se discuten las siguientes regulaciones: *i*) instrumento contra acciones coercitivas²; *ii*) instrumento de contratación internacional³; *iii*) mecanismo de ajuste en frontera por carbono⁴; *iv*) reglamento sobre las subvenciones extranjeras⁵; *v*) directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad⁶; *vi*) reglamento por el que se prohíben en el mercado de la Unión los productos realizados con trabajo forzoso⁷; *vii*) modificación del reglamento sobre el ejercicio de los derechos de la Unión para aplicar y hacer cumplir las normas comerciales internacionales⁸; y *viii*) el reglamento

contra la deforestación y la degradación forestal⁹. Esta lista de políticas no es exhaustiva, pero representa un compendio de las propuestas más desarrolladas hasta la fecha dentro de la competencia comunitaria sobre política comercial. Otros estudios incluyen en la autonomía estratégica abierta políticas y regulaciones europeas en el campo de la economía digital, industrial y tecnológica (Bauer, 2022).

Este artículo busca comprender mejor el diseño, funcionamiento e implicaciones de estos nuevos instrumentos. Sin embargo, el texto debe leerse con precaución, puesto que, en su estado actual, todos estos instrumentos se encuentran en diferentes etapas de desarrollo. Algunos han sido aprobados, aunque no puestos en práctica, mientras que otros están en proceso de negociación. Cada regulación es un objetivo móvil, con espacio para el cambio. Por ello, el análisis que se presenta a continuación debe entenderse como una foto del estado actual y no como una evaluación definitiva de cada regulación.

Estos nuevos instrumentos de defensa comercial son la respuesta europea a un mundo de fricciones geopolíticas, donde las normas e instituciones globales tienen una relevancia cada vez menor. En este sentido, no solamente analizaremos cada regulación por separado, sino que discutiremos la capacidad de estos instrumentos de cambiar la forma en la que la UE comercia y se relaciona con el resto del mundo. De esta forma, a continuación, se presentan y analizan de forma crítica los nuevos instrumentos de política comercial europea. Para ello, se ofrece una taxonomía de las regulaciones que las clasifica con relación a sus objetivos (justa competencia, seguridad y sostenibilidad) y la aplicación de las mismas, ya sea como respuesta a un factor externo (discrecional) o como un nuevo requerimiento para exportar a la UE (automático). Después, analizaremos los posibles efectos de estas regulaciones en la política comercial europea y en los principales socios

¹ Este artículo utiliza el término UE y Europa indistintamente.

² Comisión Europea (2021b).

³ Comisión Europea (2022c).

⁴ Comisión Europea (2021c).

⁵ Comisión Europea (2021d).

⁶ Comisión Europea (2022a).

⁷ Comisión Europea (2022b).

⁸ Comisión Europea (2019).

⁹ Comisión Europea (2021e).

TABLA 1
RESUMEN DEL INSTRUMENTO CONTRA ACCIONES COERCITIVAS

Medidas	Compatibilidad	Sectores afectados	Discrecional o automático
La regulación enumera medidas que incluyen la suspensión de concesiones tarifarias, imposición de tarifas a las importaciones, restricciones a la importación de bienes, limitaciones al mercado de compras públicas, suspensiones y limitaciones en el comercio de servicios y de los derechos de propiedad intelectual.	Depende de su implementación final.	Todos los sectores pueden estar sujetos a esta regulación. Se incluye el comercio de servicios y los derechos de propiedad intelectual. Sin embargo, la UE no siempre tiene la capacidad de actuar debido a las obligaciones existentes y la división de competencias entre Estados miembros y la UE.	Discrecional.

FUENTE: Elaboración propia.

comerciales europeos. Por último, se aportan las conclusiones que resumen los elementos más importantes del artículo.

2. Nuevas herramientas de política comercial europea

A continuación, se presenta el resumen y valoración de cada uno de los instrumentos, incluyendo los objetivos y las medidas desarrolladas para cumplir los mismos. Para ello, se discute brevemente la compatibilidad de los instrumentos con las normas y acuerdos internacionales firmados por la UE, además de las posibles dificultades en la puesta en práctica de cada política. Un análisis más detallado de cada instrumento puede encontrarse en Erixon *et al.* (2022).

Instrumento contra acciones coercitivas

El instrumento contra acciones coercitivas (Tabla 1) tiene como objetivo disuadir y contrarrestar las acciones coercitivas de terceros países imponiendo medidas compensatorias. Estas medidas incluyen la suspensión de concesiones tarifarias, imposición de tarifas a las importaciones, restricciones a la importación de bienes, limitaciones al mercado de compras públicas y

suspensiones y limitaciones en el comercio de servicios y de los derechos de propiedad intelectual.

La definición, relativamente amplia, de lo que constituye coerción, su valoración caso por caso, así como el amplio alcance de las contramedidas abren la puerta a la subjetividad en la aplicación del instrumento. En su utilización, la UE defenderá en la Organización Mundial del Comercio (OMC) la compatibilidad del mismo en base a la excepción de seguridad nacional. Sin embargo, como demuestra el último dictamen de la OMC en lo relativo a la utilización de este recurso por parte de EE UU, existen límites a las medidas que se pueden declarar como excepción de seguridad nacional (WTO, 2022). Además, los Tratados de Libre Comercio (TLC) y otros convenios internacionales sobre derechos de propiedad intelectual limitan la capacidad de la UE a la hora de aplicar este instrumento. Finalmente, la UE corre el riesgo de sufrir represalias comerciales en caso de que las medidas compensatorias de este instrumento resulten excesivas.

Instrumento de contratación internacional

El instrumento de contratación internacional (Tabla 2) permitirá a la UE limitar o excluir el acceso a su mercado de licitaciones públicas a empresas de países que

TABLA 2
RESUMEN DEL INSTRUMENTO DE CONTRATACIÓN INTERNACIONAL

Medidas	Compatibilidad	Sectores afectados	Discrecional o automático
Esta regulación contempla dos tipos de medidas: los ajustes de puntuación, que son sanciones que las autoridades de contratación tienen que aplicar a una empresa sujeta a la regulación, y la exclusión de empresas que pertenezcan a un país y sector sujeto a la regulación.	Compatible.	El instrumento de contratación internacional se aplica a las compras superiores a 5 millones de euros. La regulación puede aplicarse a todos los sectores de licitación pública.	Discrecional.

FUENTE: Elaboración propia.

apliquen restricciones discriminatorias en sus mercados de compras públicas contra empresas europeas. Este instrumento tiene dos tipos de medidas: ajustes de puntuación, que son sanciones que las autoridades de contratación tienen que aplicar a empresas sujetas a esta regulación; y la exclusión de empresas pertenecientes a un país y sector sujeto a este instrumento.

La UE pretende utilizar esta herramienta como palanca para negociar el acceso al mercado de licitaciones públicas para empresas europeas en terceros países. Los objetivos, la base legal y el funcionamiento del instrumento están claramente definidos en la ley. El instrumento también es compatible con los compromisos internacionales y bilaterales de la UE ya que solo se aplica a casos que no estén cubiertos en el capítulo de compras públicas de los TLC o en el Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC.

Mecanismo de ajuste en frontera por carbono

El mecanismo de ajuste en frontera por carbono (Tabla 3) pretende garantizar que el precio de bienes importados refleje su contenido de CO₂ y así evitar la fuga de carbono y complementar el régimen de comercio de derechos de emisiones. El mecanismo de ajuste en frontera tomará la forma de un gravamen sobre los productos importados. Los productos afectados pertenecen

a cinco categorías: cemento, electricidad, fertilizantes, ciertos productos fabricados con hierro y acero, aluminio e hidrógeno.

Mientras que la regulación presenta con claridad las bases legales y sus objetivos, queda por ver cómo funcionará en la práctica. Además, siendo una política novedosa a nivel global y dependiendo de su implementación, podría ser impugnada en la OMC. El impacto de esta herramienta en la lucha contra el cambio climático dependerá en gran medida de la capacidad de la UE para cambiar las prácticas productivas de empresas no europeas. Sin embargo, una gran parte de la producción de los productos sujetos a este instrumento se destina al consumo nacional y no al comercio internacional. Además, en algunos casos, la UE no es el socio comercial más importante para los mayores exportadores de los productos afectados por esta regulación. Por ello, el impacto de este instrumento en la lucha contra el cambio climático puede ser menor de lo esperado.

Reglamento sobre las subvenciones extranjeras

Este reglamento (Tabla 4) tiene como objetivo abordar el efecto distorsionador de las subvenciones extranjeras en el mercado interior europeo. La Comisión Europea recibirá nuevos poderes para investigar

TABLA 3
RESUMEN DEL MECANISMO DE AJUSTE EN FRONTERA POR CARBONO

Medidas	Compatibilidad	Sectores afectados	Discrecional o automático
Un gravamen sobre los productos importados cuyo valor corresponde al nivel de carbono incorporado en los productos afectados.	Depende de su implementación final.	Cemento, electricidad, fertilizantes, ciertos productos hechos con hierro y acero, aluminio e hidrógeno.	Automático.

FUENTE: Elaboración propia.

TABLA 4
RESUMEN DEL REGLAMENTO SOBRE LAS SUBVENCIONES EXTRANJERAS

Medidas	Compatibilidad	Sectores afectados	Discrecional o automático
La Comisión Europea puede imponer medidas correctivas como las limitaciones a ciertas inversiones o el reembolso de subsidios extranjeros utilizados en fusiones y adquisiciones, contratación pública y otras actividades económicas donde se distorsione la justa competencia dentro del mercado único.	Compatible.	Todos los sectores pueden estar sujetos a esta regulación. Los sectores con una mayor prevalencia de filiales extranjeras tienen más probabilidades de verse afectados por este instrumento.	Discrecional.

FUENTE: Elaboración propia.

subvenciones públicas, concedidas por países de fuera de la UE a empresas extranjeras, utilizadas en fusiones y adquisiciones, compras públicas u otras actividades económicas que alteren la justa competencia dentro de la UE. En caso de que la Comisión Europea determine la existencia del subsidio y su efecto distorsionador, y la empresa no ofrezca compromisos voluntarios para remendar la situación, la Comisión puede imponer medidas correctivas.

Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad

La directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad (Tabla 5) obliga a las empresas que venden sus productos dentro de la UE a

integrar la diligencia en sus prácticas comerciales con el objetivo de identificar, prevenir, mitigar y poner fin a los efectos adversos de su actividad en los derechos humanos y el medioambiente. Las víctimas de estos efectos adversos pueden presentar una demanda de responsabilidad civil ante los tribunales nacionales por daños que podrían haberse evitado si las empresas hubieran establecido las medidas de diligencia debidas.

Los Estados miembros serán responsables de supervisar las nuevas normas y podrán imponer multas en caso de incumplimiento. La directiva se aplicará sobre las grandes empresas europeas (500 empleados, 150 millones de euros de facturación) y empresas extracomunitarias (150 millones de euros de facturación) así como empresas europeas más pequeñas (250 empleados, 40 millones de euros de facturación)

TABLA 5
RESUMEN DE LA DIRECTIVA SOBRE DILIGENCIA DEBIDA DE LAS EMPRESAS EN MATERIA DE SOSTENIBILIDAD

Medidas	Compatibilidad	Sectores afectados	Discrecional o automático
Las empresas deben integrar las diligencias debidas en sus prácticas comerciales para identificar efectos adversos en los derechos humanos y medioambientales y tomar medidas para prevenir o eliminar estos efectos.	Compatible.	Todos los sectores pueden estar sujetos a esta regulación. Las grandes empresas de dentro y fuera de la UE, así como las empresas más pequeñas en sectores de alto riesgo, se verán directamente afectadas por estas nuevas obligaciones.	Automático.

FUENTE: Elaboración propia.

TABLA 6
RESUMEN DEL REGLAMENTO POR EL QUE SE PROHÍBEN EN EL MERCADO DE LA UNIÓN LOS PRODUCTOS REALIZADOS CON TRABAJO FORZOSO

Medidas	Compatibilidad	Sectores afectados	Discrecional o automático
Prohibición de comercializar dentro de la UE o exportar fuera de la UE productos que hayan sido realizados con trabajo forzoso.	Compatible.	Todos los productos que entren en la UE o salgan de ella están sujetos al reglamento. La Comisión Europea construirá una base de datos para informar sobre productos y zonas geográficas con mayor riesgo de trabajo forzoso.	Automático.

FUENTE: Elaboración propia.

y empresas extracomunitarias (40 millones de euros de facturación) en sectores de alto riesgo como manufacturas, agricultura y minerales. Las pymes que formen parte de la cadena de valor de una empresa que deba cumplir con la directiva se verán también afectadas por la nueva norma.

Reglamento por el que se prohíben en el mercado de la Unión los productos realizados con trabajo forzoso

Este reglamento (Tabla 6) prohíbe a las empresas comercializar en el mercado único productos realizados con trabajo forzoso, así como exportar dichos productos

fuera de la UE. Este reglamento complementa la directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad que se ocupa del comportamiento y procesos empresariales, pero no prevé medidas destinadas a impedir la entrada de productos en la UE realizados con trabajo forzoso.

Los países miembros deberán designar una autoridad responsable del cumplimiento de las nuevas obligaciones. Aunque en un principio todos los productos están sujetos a esta regulación, el reglamento estima que los Estados miembros seguirán un enfoque basado en el riesgo a la hora de investigar si un producto ha sido producido con trabajo forzoso. Una vez iniciada la investigación —cuyo procedimiento está detallado en

TABLA 7

RESUMEN DE LA MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO SOBRE EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LA UNIÓN PARA APLICAR Y HACER CUMPLIR LAS NORMAS COMERCIALES INTERNACIONALES

Medidas	Compatibilidad	Sectores afectados	Discrecional o automático
La regulación puede iniciarse cuando la OMC no pueda implementar su resolución debido al bloqueo del mecanismo de solución de diferencias de la OMC o en situaciones similares en el ámbito de otros acuerdos comerciales.	No compatible.	Todos los sectores pueden estar sujetos a esta regulación que también incluye el comercio de servicios y los derechos de propiedad intelectual. Es posible que la UE no siempre tenga la capacidad de actuar debido a las obligaciones existentes y la división de competencias entre Estados miembros y la UE.	Discrecional.

FUENTE: Elaboración propia.

TABLA 8

RESUMEN DEL REGLAMENTO CONTRA LA DEFORESTACIÓN Y LA DEGRADACIÓN FORESTAL

Medidas	Compatibilidad	Sectores afectados	Discrecional o automático
Normas de diligencia debida obligatorias para las empresas y un sistema de evaluación para evaluar el riesgo de deforestación y degradación forestal derivado de la producción de ciertos productos agrícolas.	Depende de su implementación final.	Café, cacao, ganado, aceite de palma, soja y madera, así como productos derivados como cuero, tortas de aceite y chocolate.	Automático.

FUENTE: Elaboración propia.

el reglamento— y en caso de que la autoridad competente considere que un producto incumple este reglamento, todos los Estados miembros serán informados y el producto no podrá venderse en la UE.

Modificación del reglamento sobre el ejercicio de los derechos de la Unión para aplicar y hacer cumplir las normas comerciales internacionales

La modificación del reglamento sobre el ejercicio de los derechos de la Unión para aplicar y hacer cumplir las normas comerciales internacionales (Tabla 7) otorgará

a la UE el derecho a responder de forma unilateral a una disputa comercial cuando la resolución de dicha disputa esté bloqueada dentro del mecanismo de solución de diferencias de la OMC.

Cuando esto suceda, la Comisión Europea podrá realizar una propuesta sobre la contramedida que deba adoptarse, que debe ser aprobada a su vez por los Estados miembros. Este instrumento incluye los servicios y los derechos de propiedad intelectual, por lo que, como en el caso del instrumento contra acciones coercitivas, existen dudas sobre la aplicación del mismo en el contexto de los compromisos

adquiridos dentro de los acuerdos bilaterales y convenios internacionales.

Reglamento contra la deforestación y la degradación forestal

El reglamento contra la deforestación y la degradación forestal (Tabla 8) pretende garantizar que los productos que los ciudadanos de la UE compran, utilizan y consumen no contribuyan a la deforestación global y la degradación de los bosques. La regulación incluye seis productos básicos: café, cacao, ganado, aceite de palma, soja y madera, así como productos derivados como cuero, tortas de aceite y chocolate.

Este instrumento utilizará la diligencia debida para garantizar su cumplimiento. Sin embargo, la imposición unilateral de esta medida en empresas de fuera de la UE que venden sus productos en el mercado único y la falta de acuerdos de reconocimiento mutuo conlleva el riesgo de que otros países consideren esta herramienta como una barrera no arancelaria.

3. Una taxonomía para entender y clasificar las nuevas herramientas de política comercial europea

Tal y como mencionábamos en la introducción, se propone a continuación una taxonomía para clasificar los instrumentos analizados. La taxonomía que se presenta en la Figura 1 muestra las nuevas herramientas de política comercial europea acorde a dos dimensiones. En primer lugar, estos instrumentos se pueden clasificar con relación a la frecuencia en su aplicación. Algunos se convertirán en un requisito más a la hora de comerciar con la UE, es decir que su aplicación será automática. Sin embargo, con otros instrumentos, la UE tendrá discrecionalidad a la hora de iniciar y aplicar las medidas oportunas.

De acuerdo a la primera clasificación, el instrumento de contratación internacional, el reglamento sobre las subvenciones extranjeras, el reglamento para aplicar

y hacer cumplir las normas comerciales internacionales y el instrumento contra acciones coercitivas serían medidas discrecionales, mientras que el mecanismo de ajuste en frontera por carbono, la directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad, el reglamento por el que se prohíben los productos realizados con trabajo forzoso y el reglamento contra la deforestación y la degradación forestal pueden clasificarse como automáticas.

Además, estas regulaciones se pueden dividir acorde a sus objetivos. Las nuevas herramientas de política comercial se agrupan alrededor de tres objetivos generales: *i)* la justa competencia entre las empresas europeas y no europeas; *ii)* seguridad o la capacidad europea de responder a acciones coercitivas por parte de otros países; y *iii)* sostenibilidad en términos climáticos, medioambientales y de derechos humanos.

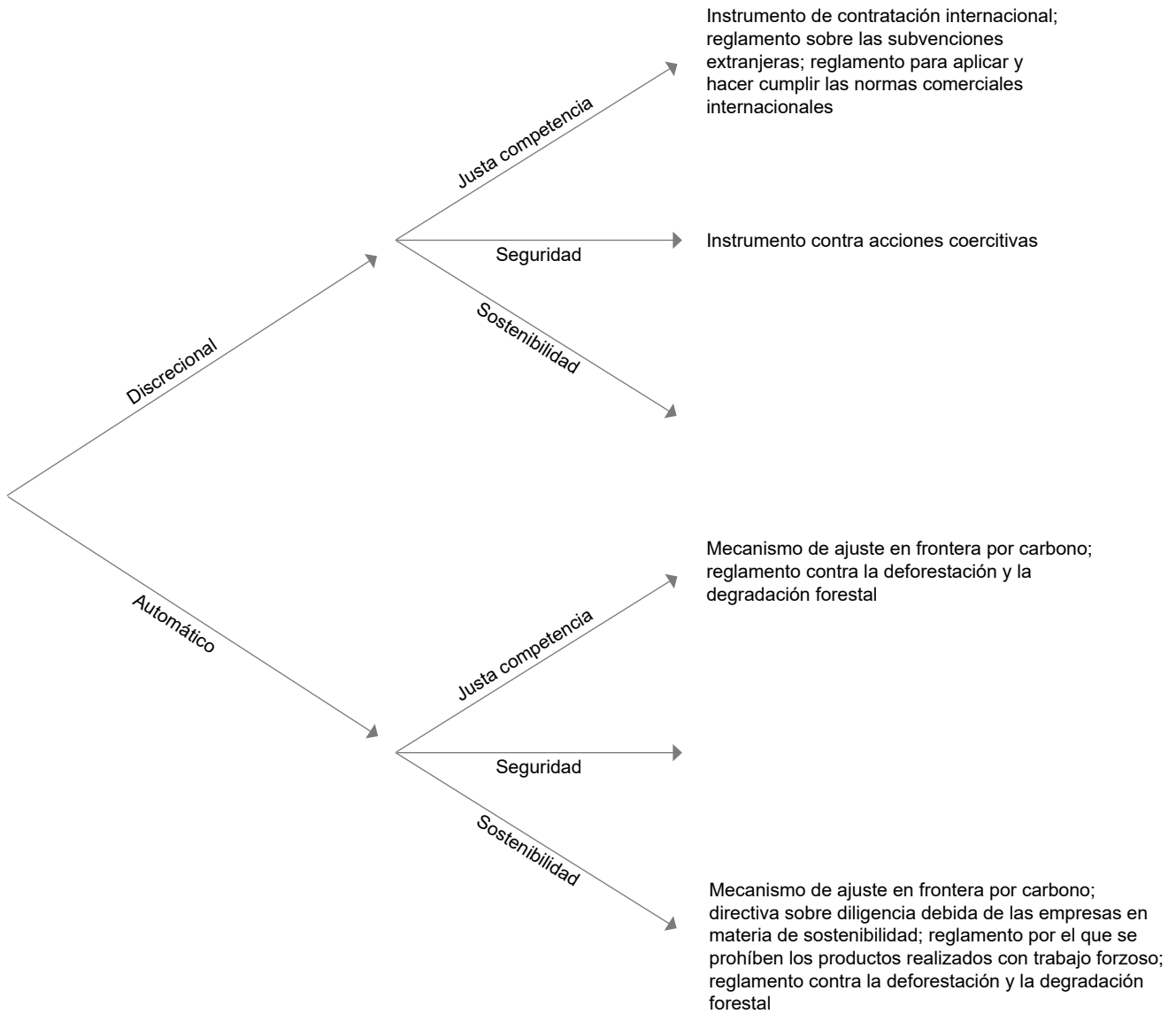
La Figura 1 muestra cómo la mayor parte de los nuevos instrumentos intentan cumplir el objetivo de justa competencia. Esto es debido a dos factores. En primer lugar, la ecualización de la capacidad productiva y tecnológica de otros países, en particular China, con las capacidades de las empresas europeas que conlleva un aumento de la competencia en el mercado único en productos complejos y de alto valor añadido. En segundo lugar, el aumento de las restricciones regulatorias dentro de la UE, que tiene un efecto indirecto en la política comercial europea al exportar las condiciones regulatorias de dentro del mercado único a las empresas no europeas.

El instrumento contra acciones coercitivas es el único clasificado dentro del objetivo de seguridad. De haberse aprobado anteriormente, este instrumento, diseñado en gran parte para contrarrestar las políticas chinas, podría haberse utilizado contra Rusia tras la invasión de Ucrania. Como herramienta geopolítica y de carácter defensivo, y por lo tanto reactiva, es lógico que este instrumento sea una herramienta discrecional.

Los instrumentos cuyo objetivo es la sostenibilidad, ya sea en la lucha contra el cambio climático o la

FIGURA 1

TAXONOMÍA DE LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL EUROPEA



FUENTE: Elaboración propia.

protección del medioambiente y los derechos humanos, son herramientas automáticas. Es decir, su cumplimiento se convertirá en un requerimiento más a la hora de comerciar con la UE. Algunos de estos

instrumentos, como el mecanismo de ajuste en frontera por carbono o el reglamento contra la deforestación y la degradación forestal, también cumplen el objetivo de establecer unas condiciones de competencia justas

entre las empresas europeas y no europeas, sobre todo después de la aprobación de varias regulaciones europeas que conllevan restricciones medioambientales y un aumento del precio del CO₂ dentro de la UE.

4. Posibles efectos de las nuevas herramientas de política comercial europea

Cada instrumento es relevante en su propio contexto y por sí mismo no presenta un cambio substancial en la política comercial europea. Sin embargo, en su totalidad, estos instrumentos tienen la capacidad de cambiar las prácticas comerciales de la Unión de forma significativa. En conjunto, estas medidas alientan a la UE a ser más introspectiva y menos dependiente de los mercados extranjeros. Se trata de un cambio de paradigma en la política comercial europea que contradice posiciones previas en defensa de la apertura comercial y el multilateralismo.

Recordemos que, durante décadas, la política comercial europea ha estado impulsada por un objetivo: ampliar el acceso a mercados extranjeros. Sin embargo, a medida que el mundo avanzaba hacia el siglo XXI, nuevos desafíos como el ascenso de China, la COVID-19 y la invasión rusa de Ucrania han debilitado el sistema de normas internacionales. La política comercial europea, tradicionalmente basada en reglas e instituciones internacionales, evoluciona hacia un nuevo mundo regido por la lógica del poder. Si bien cada instrumento varía en sus aspectos específicos, el punto de partida para la creación de muchos de estos instrumentos ha sido preparar a Europa para este nuevo contexto. El principal ejemplo de esto es el instrumento contra acciones coercitivas. Pero, también, medidas como el reglamento sobre las subvenciones extranjeras, el instrumento de contratación internacional y el reglamento para aplicar y hacer cumplir las normas comerciales internacionales. Estas cuatro medidas se pondrán en marcha cuando la UE se enfrente a medidas comerciales desleales o acciones políticas y económicas coercitivas.

El impacto de estos instrumentos depende, en gran medida, de su frecuencia. Así, las medidas con mayor impacto son aquellas cuyo efecto es automático, es decir, que establecen nuevas obligaciones a la hora de exportar a la UE. Por otro lado, si alguna de las medidas discrecionales se usa regularmente, entonces tendrá un efecto mayor en las importaciones de la UE. Una vez puestas en práctica, la evaluación de estas políticas determinará sus impactos en la economía europea. Sin embargo, la consultora Frontier Economics (2022) cuantificó, *ex ante*, el posible efecto económico de alguna de las políticas que forman parte de la autonomía estratégica abierta. En base a sus estimaciones, el instrumento contra acciones coercitivas, el mecanismo de ajuste en frontera por carbono, el reglamento sobre las subvenciones extranjeras y el reglamento para aplicar y hacer cumplir las normas comerciales internacionales podrían resultar en costes equivalentes a un aumento de las tarifas europeas a las importaciones de hasta un 0,2%.

La discrecionalidad en la aplicación de ciertos instrumentos es útil en el contexto geopolítico actual donde la UE no debe imponer costes a sus socios más cercanos. Muchos de estos nuevos instrumentos fueron diseñados antes de la invasión rusa a Ucrania y se basan en suposiciones que pertenecen a un panorama económico y diplomático diferente. Es cierto que algunos países se pueden quejar de la falta de coherencia en la aplicación de las normas. Sin embargo, en un momento en que la UE necesita cooperar más estrechamente con sus socios estratégicos, es importante que Europa pueda decidir en qué situaciones pondrá en práctica los nuevos instrumentos. En cambio, las medidas automáticas se aplicarán sobre todos los socios comerciales de la UE, incluyendo aliados estratégicos como Estados Unidos, Turquía, Reino Unido o Ucrania y naciones a las que la UE espera atraer dentro de su esfera política y económica como los países integrantes de Mercosur o India.

Si bien la implementación de estos instrumentos utiliza las restricciones al mercado de la UE como la

principal palanca política, el objetivo no es solo crear un campo de juego equitativo, sino también promover que el resto del mundo siga las normas de la UE. Estas nuevas políticas van más allá del efecto Bruselas. El término «efecto Bruselas» fue acuñado por Anu Bradford en su libro del mismo nombre para explicar por qué ciertas regulaciones europeas han sido adoptadas por terceros países. Según Bradford (2020), debido al gran tamaño de la economía europea, las empresas extranjeras que venden sus productos dentro del mercado único presionan a sus gobiernos para que adopten la regulación comunitaria y así evitar estar en desventaja en sus mercados nacionales en comparación con las empresas nacionales que no exportan a la UE. Sin embargo, muchas de las regulaciones que han sido analizadas (por ejemplo, el mecanismo de ajuste en frontera por carbono, la directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad o el reglamento por el que se prohíben los productos realizados con trabajo forzoso) no solo imponen nuevas obligaciones a las empresas extranjeras y europeas, sino que también describen los métodos de producción que las empresas extranjeras deben seguir para poder exportar a la UE.

Apostarlo todo al tamaño de tu mercado conlleva ciertos riesgos y no es una estrategia sostenible. Además, los pronósticos económicos muestran que, a partir del 2024, el 85 % del crecimiento económico mundial provendrá de fuera de la UE y la participación de la UE en el PIB mundial podría caer del 16 al 11 % en 2060 (OECD, 2022). Eventualmente, el efecto Bruselas será superado por el efecto Beijing, el efecto Delhi o el efecto Abuya. El mecanismo de ajuste en frontera por carbono es un buen ejemplo de los peligros de apostar todo al tamaño de tu economía. Dicho mecanismo está diseñado con el objetivo de reducir las emisiones de CO₂ en ciertas industrias y funcionará siempre y cuando los mayores productores mundiales tengan a la UE como su principal mercado. Desafortunadamente, este no es el caso en productos como el cemento, los fertilizantes o el hierro y el acero.

La UE tiene razón al subrayar que las reglas comerciales deben garantizar la igualdad de condiciones y promover normas sostenibles en todas las cadenas de valor. Sin embargo, defender los intereses y valores de la UE implica definir una estrategia ponderada, no solo en términos de acceso al mercado único de la UE, sino también por la fuerza de las alianzas y asociaciones de la UE. Las negociaciones comerciales bilaterales forman parte de estas alianzas y asociaciones. Sin embargo, Europa verá mermada su capacidad de negociación si limita, unilateralmente, lo que puede ofrecer a sus socios comerciales de forma bilateral o multilateral. Dado que muchos de los instrumentos analizados representan un coste directo para los socios comerciales de la UE, es difícil imaginar de qué forma estas políticas fomentan la apertura comercial en terceros países.

5. Conclusiones

La política comercial europea, tradicionalmente basada en reglas e instituciones internacionales, evoluciona hacia un nuevo mundo regido por la lógica del poder. Analizados individualmente, existe una justificación lógica para cada instrumento que forma parte de la autonomía estratégica abierta. Sin embargo, en conjunto, estas políticas tienen el potencial de cambiar radicalmente la forma en la que Europa se relaciona comercialmente con el resto del mundo. Vivimos un cambio de paradigma en la política comercial europea que contradice posiciones previas en defensa de la apertura comercial y el multilateralismo. Estas medidas alientan a la UE a ser más introspectiva y menos dependiente de los mercados extranjeros.

El impacto de estos instrumentos depende, en gran medida, de su frecuencia. Mientras que algunos de estos instrumentos se convertirán en un requisito más a la hora de comerciar con la UE, en otros instrumentos la UE tendrá discrecionalidad a la hora de iniciar y aplicar las medidas que considere. Esta discrecionalidad en la aplicación de ciertos instrumentos, presentada en la taxonomía

que clasifica las políticas analizadas, puede resultar de utilidad en el contexto geopolítico actual donde la UE no debe imponer costes a sus socios más cercanos.

Observamos cómo el objetivo principal de cinco de las ocho políticas analizadas es la justa competencia entre las empresas europeas y no europeas. Es por ello por lo que la mayor parte de estos instrumentos extiende las condiciones regulatorias desde dentro del mercado único a las empresas no europeas (Guinea y Sharma, 2022). Esto se debe a dos factores: por un lado, el aumento de la competencia dentro de la UE en productos complejos y de alto valor añadido provenientes de China; y, por otro, el aumento de la regulación europea, sobre todo en política climática y medioambiental, que aumenta los costes de producción a las empresas europeas.

El énfasis en la justa competencia es un síntoma más de una tendencia evidente desde hace tiempo: los objetivos de apertura comercial han quedado supeditados al logro de objetivos de seguridad nacional y la lucha contra el cambio climático. En otras palabras, la política comercial comunitaria se ha convertido en el segundo violín de la política exterior, energética, y económica de la UE. Sin embargo, en esta transición la UE debe encontrar el equilibrio entre políticas defensivas y ofensivas. Las negociaciones comerciales bilaterales de la UE serán más difíciles de concluir si la UE reduce unilateralmente lo que puede ofrecer a sus socios comerciales (Guinea, 2022). Esto es importante porque los acuerdos de libre comercio también contribuyen a alcanzar objetivos de seguridad nacional —a través de la diversificación de importaciones y reducción de la dependencia comercial— y cambio climático —gracias a las bajadas de las barreras arancelarias y no arancelarias en productos y tecnologías que contribuyen a la lucha contra el cambio climático—.

Referencias bibliográficas

- Bauer, M. (2022). The impacts of EU Strategy Autonomy Policies – A primer for Member States. *ECIPE*. <https://ecipe.org/publications/eu-strategy-autonomy-policies-impact/>
- Bradford, A. (2020). *The Brussels effect: How the European Union rules the world*. Oxford University Press.
- Comisión Europea. (2019). *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 654/2014 of the European Parliament and of the Council concerning the exercise of the Union's rights for the application and enforcement of international trade rules*. COM(2019) 623 final. [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2019\)623&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2019)623&lang=en)
- Comisión Europea. (2021a). *Trade policy review. An open, sustainable and assertive trade policy*. https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/april/tradoc_159541.0270_EN_05.pdf
- Comisión Europea. (2021b). *Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de la Unión y de sus Estados miembros frente a la coerción económica por parte de terceros países*. COM(2021) 775 final. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9f3b1699-58d9-11ec-91ac-01aa75ed71a1.0015.02/DOC_1&format=PDF
- Comisión Europea. (2021c). *Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono*. COM(2021) 564 final. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a95a4441-e558-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF
- Comisión Europea. (2021d). *Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior*. COM(2021) 223 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0223&from=EN>
- Comisión Europea. (2021e). *Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos derivados asociados a la deforestación y la degradación forestal y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 995/2010*. COM(2021) 706 final. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b42e6f40-4878-11ec-91ac-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF
- Comisión Europea. (2022a). *Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937*. COM(2022) 71 final. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:bc4dcea4-9584-11ec-b4e4-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF
- Comisión Europea. (2022b). *Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se prohíben en el mercado de la Unión los productos realizados con trabajo forzoso*. COM(2022) 453 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0453&from=EN>

- Comisión Europea. (2022c). *Reglamento (UE) 2022/1031 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de junio de 2022 sobre el acceso de los operadores económicos, bienes y servicios de terceros países a los mercados de contratos públicos y de concesiones de la Unión, así como sobre los procedimientos de apoyo a las negociaciones para el acceso de los operadores económicos, bienes y servicios de la Unión a los mercados de contratos públicos y de concesiones de terceros países (Instrumento de contratación internacional-ICI)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1031&from=EN>
- Erixon, E., Guinea, O., Lamprecht, P., Sharma, V., & Zilli Montero, R. (2022). *The new wave of defensive trade policy measures in the European Union: design, structure, and trade effects* (ECIPE Occasional Paper No. 04/2022). European Centre for International Political Economy. https://ecipe.org/wp-content/uploads/2022/05/ECI_22_OccPaper_Defence_04_2022_LY10.pdf
- Frontier Economics. (2022). *Measuring the impacts of the European Union's approach to Open Strategic Autonomy*. <https://ecipe.org/wp-content/uploads/2022/11/Strategic-Autonomy-Impacts.pdf>
- Guinea, O. (2022). The EU stuck between trade openness and strategic autonomy. *ISPI*. <https://www.ispionline.it/it/publicazione/eu-stuck-between-trade-openness-and-strategic-autonomy-36534>
- Guinea, O., & Sharma, V. (2022). The L'Oréal principle: how the EU leverages its single market for its trade policy objectives. *ECIPE*. <https://ecipe.org/blog/eu-single-market-trade-policy-objectives/>
- OECD. (2022). *GDP long-term forecast*. <https://data.oecd.org/gdp/gdp-long-term-forecast.htm>
- WTO. (2022). *DS544: United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products*. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds544_e.htm