

## Una política comercial para la Unión Europea

La Comisión Europea ha definido una estrategia comercial que se define como de “autonomía abierta”, concepto que refleja la tensión entre su tradicional apertura y una defensa más firme de sus intereses.

Con este documento UNESID, representando a la industria siderúrgica y de primera transformación española presenta sus propuestas para modernizar la política comercial común de la Unión Europea. Adecuarla a los desafíos del siglo XXI es fundamental para que el comercio internacional impulse la recuperación y la eficiencia económica, permita diversificar proveedores, mejore las condiciones de vida de las personas y contribuya a la lucha contra el cambio climático. Para ello se debe contar con una política comercial que garantice la apertura del mercado único pero que afiance el comercio leal en los intercambios.

El comercio exterior es fundamental para el crecimiento y desarrollo de la economía española: las exportaciones representaron el 34,9 % del PIB en 2019, mientras que 1 de cada 10 empleos dependen del comercio<sup>1</sup>. Al igual que en la última crisis, el comercio exterior cuenta con el potencial de reparar el impacto de la pandemia provocada por la COVID y contribuir a la recuperación económica.

También es esencial para la industria siderúrgica y de primera transformación española. En 2019 las exportaciones a terceros países ascendieron a 1.920 millones de Euros y representaron el 32% de sus ventas. Este nivel de exportaciones no es posible sin tener a su vez un mercado abierto en la Unión Europea, pero la apertura debe ser sensata y garantizar unas reglas iguales para todos los participantes. El mercado interno de la Unión Europea es el más grande y abierto del mundo, especialmente para los productos industriales como el acero que entra sin aranceles en el mercado único, lo que contrasta con los derechos que aplican Rusia y China (8,0% en cada caso), Turquía (18,3%), Brasil (32,9%) o Estados Unidos (25% desde la activación de la sección 232). Sin embargo, los esfuerzos internos para tener el estándar más elevado de competencia quedan devaluados cuando la competencia desleal de ciertos países terceros distorsiona el funcionamiento del mercado único.

## Modernizar los acuerdos comerciales

La Unión Europea cuenta con la red de acuerdos comerciales más grande del mundo: en 2019 tenía 44 acuerdos que afectaban a 76 socios comerciales<sup>2</sup>. La primera oleada de tratados, los denominados “acuerdos de primera generación”, se centró principalmente en la reducción de aranceles.

---

<sup>1</sup> Fuente: <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/trade-and-jobs/#spain>

<sup>2</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/EN/COM-2020-705-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

## Actualizar los tratados comerciales de primera generación

Con el objetivo de mejorar el acceso a los exportadores e inversores europeos en los mercados terceros y asegurar la provisión de materias primas para la industria, la nueva política comercial de la Unión Europea debe pretender la actualización de estos tratados hasta hacerlos similares a los de segunda generación. Este nuevo tipo de tratados no se limita a reducciones arancelarias, sino que incorpora compromisos vinculantes más ambiciosos sobre sostenibilidad ambiental y social, ayudas de estado y competencia. También sobre eliminación de barreras no arancelarias, que suelen incluir impedimentos técnicos de complejo cumplimiento.

## Garantizar el cumplimiento de los tratados

La propia Comisión Europea señala que no todos los socios comerciales cumplen con los compromisos suscritos en los tratados<sup>3</sup>, en especial los relativos a desarrollo sostenible, requisitos de competencia, contratación pública y ayudas de estado.

La nueva política comercial debe garantizar el cumplimiento de los tratados en vigor a partir de un seguimiento regular, especialmente en el área de barreras no arancelarias y ayudas de estado, garantizando a los fabricantes europeos un trato recíproco y un acceso real de sus productos a los mercados extracomunitarios.

## Reforzar las cláusulas relacionadas con el sistema de resolución de diferencias

La política comercial de la Unión Europea debe adelantar y prever los problemas que puedan surgir del incumplimiento de los tratados. Por ejemplo, Argelia lleva incumpliendo desde 2016 el acuerdo de Asociación restringiendo sus importaciones, entre ellas las del acero español. La Comisión debe tener a su disposición, y utilizar activamente, instrumentos para hacer cumplir los tratados.

En paralelo, los tratados comerciales deben incorporar un capítulo de solución de diferencias que permita resolver potenciales conflictos de forma ágil y transparente. Para ello se puede utilizar como ejemplo el capítulo de solución de diferencias del tratado comercial con Corea del Sur, el primero de los denominados de segunda generación, y que fue activado en 2019 ante el incumplimiento de Corea del Sur de los compromisos que afectan a los derechos laborales.

## Reforzar los instrumentos de defensa comercial

Uno de los mayores logros de la Unión Europea y uno de sus pilares es la creación del mercado único, lo que ha permitido impulsar la integración y el desarrollo económico. Esto ha sido posible gracias a unas estrictas normas de competencia que protegen al mercado comunitario de las distorsiones que provocan las ayudas de estado. Pero no

---

<sup>3</sup> [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/october/tradoc\\_158388.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/october/tradoc_158388.pdf)

tiene sentido que, después de haber realizado este esfuerzo, se permitan importaciones de empresas que sí cuentan con ayudas que alteran la competencia libre.

Para mantener el buen funcionamiento del mercado interno, la nueva política comercial debe optimizar y utilizar más eficientemente los instrumentos de defensa comercial (antidumping, antisubvención y salvaguardias), además de adoptar nuevos instrumentos que aborden las prácticas comerciales desleales que distorsionan al mercado comunitario, como penalizar la falta de reciprocidad en el acceso a mercados terceros de las empresas europeas.

### **Instrumento sobre Subvenciones Extranjeras (ISE)**

Las normas de competencia del mercado único contribuyen a igualar las oportunidades entre los participantes, lo que ha permitido mejorar la eficiencia y competitividad de las empresas europeas, beneficiando a los consumidores. Pero la intervención pública en países terceros distorsiona los flujos comerciales internacionales, amenaza la supervivencia de nuestras industrias y a la larga se traduce en un deterioro de los intereses de la Unión al reducir la diversidad de proveedores.

Por ejemplo, en China muchas de las subvenciones y otros tipos de ayudas públicas otorgadas a su industria siderúrgica han contribuido a exacerbar su problema de exceso de capacidad.

La Unión Europea debe garantizar que todos los operadores que participen en el mercado único cuentan con las mismas oportunidades competitivas, fortaleciendo los instrumentos antisubvención en línea con las orientaciones del libro blanco recientemente publicado por la Comisión<sup>4</sup>.

### **Aplicación del nivel calculado del margen de dumping**

Si la Comisión Europea establece medidas antidumping es después de una profunda investigación que cumple la legalidad europea e internacional. Pero en muchos casos no aplica el margen de dumping calculado sino un derecho inferior. La modernización de los instrumentos de defensa comercial ya contempla una adaptación de la “regla del derecho inferior” en las investigaciones antidumping y antisubvención.

La Comisión debe hacer uso completo de esta provisión del Reglamento y aplicar el margen de dumping completo.

### **Vigilancia del cumplimiento de las medidas**

La elusión de las medidas de defensa comercial a través de declaraciones incorrectas en la codificación de los productos o de los países de origen reduce la recaudación fiscal de la UE y de sus estados miembros. La Comisión, junto con los estados miembros, debe asegurar que las Direcciones Generales de Comercio y de Impuestos y Aduanas tengan más capacidad para controlar de una forma proactiva el cumplimiento de la legalidad.

---

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/competition/international/overview/foreign\\_subsidies\\_white\\_paper\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/competition/international/overview/foreign_subsidies_white_paper_es.pdf)

## Visión estratégica y sostenible de la política comercial

De todas las industrias electrointensivas, la siderurgia es el sector más expuesto a la fuga de carbono. No obstante, para que nuestra industria pueda alcanzar la neutralidad climática en 2050, la nueva política comercial de la Unión Europea debe incluir una serie de medidas relacionadas con el comercio que apoyen y permitan la transición hacia una sociedad y una economía más sostenible libre de carbono, destacando:

- El acero vendido en la Unión Europea debe incorporar el mismo valor ambiental que conlleva la legislación industrial europea, sin importar si es producido en la Unión Europea o en países terceros.
- Mecanismo de ajuste en Frontera del CO<sub>2</sub>: implementar el Mecanismo de Ajuste en Frontera del CO<sub>2</sub> que contemple las emisiones directas e indirectas de CO<sub>2</sub>, con el objetivo de incentivar a los países terceros a tener la misma ambición climática que la UE.
- A medio plazo, basándose en el cálculo de la huella de carbono, establecer que el acero vendido en el mercado comunitario no pueda exceder determinados límites de CO<sub>2</sub>.
- En la metodología del cálculo del margen de dumping, incluir el coste necesario para proporcionar la protección ambiental que requiere la regulación europea.

## Fortalecer y liderar el sistema multilateral de comercio

Uno de los factores que explica el espectacular crecimiento que experimentó la economía mundial desde la segunda guerra mundial es la cooperación internacional que surgió de las instituciones multilaterales como el Acuerdo Generalizado sobre Aranceles y Comercio (GATT). Tal fue el éxito de esta institución que en 1995 evolucionó en la actual Organización Mundial del Comercio (OMC).

Sin embargo, la necesidad de aprobar los acuerdos por consenso junto a la creciente rivalidad entre Estados Unidos y China, los principales socios comerciales de la Unión Europea, ha llevado a la institución a su práctica paralización, como evidencia el estallido de la guerra comercial en 2018 entre estos dos países, o el bloqueo de Estados Unidos a la renovación de los jueces del órgano de resolución de diferencias, inoperativo desde diciembre de 2019.

La Unión Europea debe seguir apostado por el sistema multilateral, liderando propuestas que reúnan al mayor número de países enfocadas a asegurar un entorno internacional estable y predecible, basado en reglas que fomenten la colaboración multilateral. Para ello se deben abordar con prioridad algunos de los temas más controvertidos.

## Actualizar el marco para los subsidios y ayudas de estado

Uno de los temas que más tensiones generan en la OMC es la distorsión que provocan en los flujos comerciales los subsidios y otras medidas de apoyo a las empresas en ciertas economías de países terceros, lo que explica los múltiples casos de competencia desleal de los últimos años y que han afectado principalmente al acero.

Mediante alianzas con otros países y propuestas conjuntas, la Unión Europea debe impulsar una actualización del listado de subsidios y ayudas de estado permitidos, que no distorsionen la competencia y que se basen en la confianza y cooperación, la otra cara de la moneda del comercio.

En este caso la declaración conjunta de Japón, Estados Unidos y la Unión Europea sobre subsidios industriales va en la buena dirección. Esta declaración recoge, entre otras propuestas, una actualización del listado de subsidios no permitidos, sanciones para los subsidios no notificados, la inclusión de la presunción de perjuicio grave en subvenciones destinadas a sectores con exceso de capacidad o cuestiones sobre la transferencia de tecnología forzada. La Unión Europea debe buscar alianzas que se sumen y asuman esta declaración.

Este nuevo marco debe recoger una nueva definición de las medidas compensatorias y subsidios permitidos, alineada con los objetivos de sostenibilidad ambiental que persigue la Unión Europea. Este apoyo es fundamental para garantizar la transición hacia una economía libre de carbono de ciertos sectores estratégicos en riesgo de fuga de carbono y sometidos a la competencia internacional, como los electrointensivos.

## Revisar la definición de países en desarrollo

En la OMC son los propios países los que proclaman su nivel de desarrollo al no existir una definición propia, si bien esto permite a un gran grupo de países emergentes dilatar el cumplimiento de ciertos compromisos además de dificultar la negociación de nuevas reglas, lo que explica algunas de las últimas tensiones.

Sin embargo, el nivel de desarrollo de un país lo determina la evolución de los sectores económicos que lo componen, existiendo sectores más o menos avanzados según la especialización productiva del país.

Un ejemplo del nivel de desarrollo sectorial que contrasta con la declaración propia lo encontramos en China o Turquía. El país oriental no solo es la segunda economía del mundo, sino que es el mayor productor y exportador de acero del mundo. Sólo en 2020 ha producido 1.053 millones de toneladas (58% del total mundial). Por otro lado, el nivel de desarrollo de la industria siderúrgica de Turquía se encuentra a un nivel similar al de Alemania, al producir y exportar en 2020 35,8 y 18,4 millones de toneladas respectivamente.

La Unión Europea debe impulsar un instrumento objetivo que permita actualizar esta clasificación de forma natural para adecuarla a la realidad económica de los países, considerando tanto el nivel de desarrollo macroeconómico como el sectorial.

## Conclusión

Los principios de la Unión Europea, la unidad de mercado y la apertura comercial deben mantenerse y fomentarse. Pero los instrumentos para ello deben adaptarse a la realidad y los nuevos objetivos. La ambición climática o el desarrollo económico de muchos países terceros no tienen nada que ver con la situación existente cuando se desarrollaron los mecanismos de comercio actuales. En este documento UNESID ha propuesto las medidas y líneas de trabajo que considera necesarias para esta adaptación de las reglas conservando los valores esenciales.