

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Integración del comercio mundial y externalización: cómo afrontar los nuevos desafíos»

(2008/C 10/17)

El 16 de febrero de 2007, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre la «Integración del comercio mundial y externalización: cómo afrontar los nuevos desafíos».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de septiembre de 2007 (ponente: Sr. ZÖHRER, coponente: Sr. LAGERHOLM).

En su 438º Pleno de los días 26 y 27 de septiembre de 2007 (sesión del 26 de septiembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 151 votos a favor, 1 voto en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen

1.1 Los cambios que se están produciendo en el ámbito del comercio y la creciente integración de las economías nacionales en el sistema de comercio mundial vienen impulsados por toda una serie de factores. Uno de los más importantes es el desarrollo de una división internacional de la producción que ha llevado a un aumento del número de productos intermedios (bienes y servicios) intercambiados en las distintas fases del proceso de producción. El comercio de productos intermedios es uno de los motores más importantes de las transformaciones industriales y representa una forma particular de la división internacional del trabajo.

1.2 En este contexto, la externalización se mide por los flujos del comercio exterior de productos intermedios, lo cual difiere de la definición habitual y se solapa hasta cierto punto con lo que se denomina «deslocalización» (*offshoring*). Para diferenciarlas cabría utilizar el término «externalización al extranjero» (*offshore outsourcing*).

1.3 La «externalización al extranjero» se debe a una serie de razones. La más importante es sin duda los bajos costes laborales (nivel más bajo de salarios y de protección social). Pero aparte de eso, desempeñan también un papel fundamental los precios de las materias primas o la proximidad de nuevos mercados en crecimiento. Otro motivo para la externalización al extranjero pueden ser las ventajas en términos de costes debido a legislaciones menos estrictas en materia de protección medioambiental o las ventajas fiscales.

1.3.1 El fenómeno de la externalización al extranjero no es un fenómeno nuevo, sino sinónimo de la organización de la producción basada en la división del trabajo en la que las empresas se especializan en aquello que mejor saben hacer y de manera más eficiente desde el punto de vista de los costes. Las tecnologías de la información y el bajo coste de las comunicaciones aceleran esta evolución y hacen posible el comercio internacional en muchos ámbitos nuevos, sobre todo en el sector de los servicios.

1.3.2 Un requisito fundamental para la externalización al extranjero es la existencia de un sistema de transportes barato y eficaz.

1.4 El volumen de bienes comercializados actualmente en todo el mundo es quince veces superior al de 1950 y su participación en el PIB mundial se ha triplicado. El comercio mundial

de servicios está alcanzando índices de crecimiento parecidos al de bienes y crece más rápidamente que el PIB. La participación de los servicios en el comercio internacional representa algo menos del 20 %.

1.5 Entre 1992 y 2003 el porcentaje de productos intermedios en el total de las importaciones aumentó del 52,9 al 54,1 % y el de bienes de capital del 14,9 al 16,6 %, mientras que el porcentaje de bienes de consumo disminuyó ligeramente. En el sector de los productos intermedios hay un claro desplazamiento hacia la categoría de piezas y componentes.

1.6 Las tendencias también varían mucho en el plano regional. Mientras que el porcentaje de productos intermedios en las importaciones ha descendido en la UE (15), Japón y EE.UU., ha aumentado en China, el sudeste de Asia y los nuevos Estados miembros (UE-10).

1.7 El rápido crecimiento del comercio de servicios se ha producido sobre todo en la categoría «otros servicios», que incluye los servicios a las empresas. Los servicios financieros, informáticos y de información muestran aquí especial dinamismo. Los beneficiarios de la externalización de los servicios son los EE.UU., la UE-15 e India, siendo esta la más beneficiada en términos relativos.

1.8 En general, la UE ha conseguido mantener con éxito su liderazgo en el comercio mundial, tanto en el sector de bienes como en el de servicios. La economía europea lidera el mercado en una amplia gama de industrias con nivel medio de tecnología y en bienes con uso intensivo de capital. El creciente déficit comercial con Asia y los resultados más bien precarios de la UE en el ámbito de las TIC son motivos de preocupación.

1.9 La externalización al extranjero aumenta el comercio, lo que en general aumenta el bienestar. No obstante, el Comité es consciente de que en esto no sólo hay ganadores, sino también perdedores, siendo estos generalmente más fáciles de identificar porque el impacto es inmediato (por ejemplo, los trabajadores que pierden su empleo).

1.10 Dado que el balance de estas evoluciones del comercio de productos intermedios es en general positivo para la UE, es conveniente que ésta adopte una actitud positiva y activa hacia un comercio mundial libre pero justo, y hacia una estrategia activa frente a la globalización. Dentro de la UE es preciso prestar suma atención al reparto de los beneficios resultantes.

1.11 La UE tiene que defender condiciones justas y un desarrollo (económico, social y medioambiental) sostenible en el comercio mundial.

1.12 La UE debería ser consciente de sus puntos fuertes y desarrollarlos. Los sectores con niveles tecnológicos medios que se mencionan más arriba se caracterizan a menudo por una alta capacidad de innovación. Pero aparte de eso, es necesario hacer también inversiones materiales e inmateriales en nuevos sectores.

1.13 De cara al desarrollo de la externalización al extranjero, es urgente un número mayor de análisis diferenciados. El Comité recomienda a la Comisión que ponga en marcha tales análisis, con la inclusión de supuestos a corto y medio plazo y con la participación de las partes interesadas. Estos análisis también pueden ser parte de los estudios sectoriales llevados a cabo en el marco de la nueva política industrial y podrían servir de base para los debates en el marco del diálogo social sectorial.

1.14 La Estrategia de Lisboa contiene en esencia las respuestas a los desafíos que plantean a Europa la integración del comercio mundial y la creciente externalización de la producción europea. El Comité destaca los siguientes puntos, decisivos para una Europa adaptativa y competitiva en el proceso de la globalización:

- realización y consolidación del mercado interior,
- promoción de la innovación,
- estímulo del empleo.

2. Motivación y contexto del dictamen

2.1 Los cambios que se están produciendo en el ámbito del comercio y la creciente integración de las economías nacionales en el sistema de comercio mundial vienen impulsados por toda una serie de factores (liberalización del comercio, reducción de los costes de transporte y comunicaciones, aumento de las rentas, creciente división internacional del trabajo, etc.). Uno de los más importantes es el desarrollo de una división internacional de la producción que ha llevado a un aumento del número de productos intermedios (bienes y servicios) intercambiados en las distintas fases del proceso de producción. El incremento del comercio intermedio, denominado «externalización» en el presente documento, refleja claramente la reestructuración que están experimentando muchos procesos de producción a nivel mundial y regional y puede observarse también en muchos ámbitos del sector de los servicios.

2.2 Las tradicionales ventajas comparativas de los países industrializados en cuanto a la cualificación profesional de los trabajadores y a la especialización técnica de sus productos o de sus procesos de producción se ven sometidas a una presión creciente desde distintas direcciones. La UE se ve confrontada a este entorno en rápida evolución, con nuevos competidores surgidos en gran número de sectores económicos y en un sector de servicios de alto valor añadido. Los desafíos para las empresas europeas se multiplican así a velocidad vertiginosa.

2.3 El comercio de productos intermedios es uno de los motores más importantes de las transformaciones industriales y representa una forma particular de la división internacional del trabajo que está desplazando rápidamente las formas más tradicionales de internacionalización. Está claro que la globalización de los mercados, junto con el progreso técnico, permite fragmentar el proceso de producción de un determinado producto en multitud de fases consecutivas, previas y posteriores, que normalmente se reparten entre varios países.

2.4 En el presente dictamen se examina, por un lado, de qué manera el fenómeno mundial de la externalización de bienes y servicios se ve impulsado sobre todo por el desarrollo en los países asiáticos (en particular, China e India), así como por la integración de los nuevos Estados miembros de la UE. Por otro lado, se trata de determinar si — y en qué medida — la UE es vulnerable frente a la aparición de nuevas potencias comerciales que operan a nivel mundial y frente a los consiguientes cambios mundiales en las ventajas comparativas, en especial con vistas a los mercados en los que la UE tiene actualmente una posición dominante: en primer lugar los caracterizados por tecnologías de nivel medio y bienes con uso intensivo de capital, como, por ejemplo, la industria del automóvil o la farmacéutica, así como la producción de equipos especiales.

2.5 En este dictamen no se analiza el problema de las deslocalizaciones, puesto que ya ha sido objeto de otros dictámenes del Comité.

2.6 Resumiendo, se puede decir que se trata de un interesante fenómeno en la industria que obligará a las empresas de la UE a consolidar las ventajas competitivas de las que se han beneficiado hasta el momento, pero que ya no estarán garantizadas en el futuro, ni siquiera en sectores económicos absolutamente nuevos, como el de los servicios. Mediante un examen de este proceso de desarrollo sería posible identificar los sectores débiles — en la actualidad y en el futuro — y asesorar a las industrias en la UE para que adopten a tiempo las decisiones adecuadas.

3. Evolución del comercio mundial

3.1 El punto de partida para el análisis que sigue es un estudio publicado en el número 259 de «Economic Papers», en octubre de 2006, de la Dirección General de Economía y Finanzas de la Comisión Europea ⁽¹⁾.

3.1.1 Este estudio cubre el período entre 1990 y 2003. Se trata de un período interesante, porque a principios de los años noventa se produjeron en el comercio mundial cambios decisivos para Europa. La República Popular de China empezó a desempeñar un papel más importante en el comercio internacional, lo que finalmente condujo a su adhesión a la Organización Mundial del Comercio. La progresiva realización del mercado común consolidó la integración en el seno de la UE. La apertura política y económica de los países de Europa Central y Oriental, y su integración en la UE, condujo a una expansión del mercado común. Al principio del período de referencia la UE tenía doce Estados miembros, y actualmente son 27.

3.1.2 Simultáneamente se produjeron también importantes cambios en India, Rusia y América Latina (sobre todo en Brasil), que reforzaron las posiciones de esos países en el comercio mundial.

⁽¹⁾ Número 259 de Economic Papers: «Global trade integration and outsourcing: How well is the EU coping with the new challenges», de Karel Havik y Kierian Mc Morrow.

3.1.3 Puesto que no existen datos fiables sobre el período posterior a la finalización del estudio, después de 2003, no es posible ofrecer información precisa sobre la evolución ulterior de la situación. No obstante, se puede suponer que para la UE-12 (con inclusión de Bulgaria y Rumanía) se observarían tendencias similares a las mencionadas en el estudio para la UE-10. El ejemplo de la industria textil muestra que el ritmo de los avances observados está más bien aumentando.

3.2 El volumen de las mercancías que se comercian actualmente en todo el mundo es quince veces superior al de 1950 y su porcentaje en el PIB mundial se ha triplicado. Por su parte, el comercio mundial de servicios está alcanzando índices de crecimiento parecidos al de las mercancías (desde 1990 un 6 % de media anual) y crece más rápidamente que el PIB. Los servicios representan casi un 20 % del comercio internacional.

3.2.1 Mientras que la tendencia global es más bien estable, se pueden comprobar claras diferencias en las tasas de crecimiento de las distintas categorías de productos y servicios.

3.2.2 Como ya se ha mencionado en la introducción, la división internacional del trabajo es uno de los motores más importantes del desarrollo del comercio mundial. Esta división del trabajo conduce a un crecimiento constante del comercio intermedio (de bienes y servicios). Este comercio intermedio creciente (por ejemplo: con productos semiacabados, piezas y componentes) o la «externalización» reflejan la nueva organización de muchos procesos de producción a nivel global y regional — en contraposición al nacional — y constituye un reflejo del enorme aumento de inversiones extranjeras directas, que eran inferiores al 5 % del PIB mundial en 1980 y superaban el 15 % a finales de los años noventa. Sin embargo, no todas las inversiones extranjeras directas están automáticamente relacionadas con la externalización.

3.2.3 Los sistemas de producción globalizados, junto al desarrollo de tecnologías eficaces de la información y la comunicación que conducen a la externalización o, por usar otro término, a la especialización vertical, repercuten igualmente en muchos ámbitos del sector de los servicios.

3.2.4 La internacionalización de los procesos de producción a nivel regional o mundial estimula cada vez más el comercio intraindustrial e intraempresarial. Las exportaciones de una determinada industria nacional dependen cada vez más de la importación de bienes intermedios producidos por la misma industria o por una sucursal de una multinacional.

3.3 Resumen del comercio por fases de producción

3.3.1 Si se utiliza la «Clasificación por Grandes Categorías Económicas» (*Broad Economic Categories Classification*) de las Naciones Unidas, se pueden clasificar los bienes según su uso final (por ejemplo: productos intermedios, bienes de consumo y equipos).

3.3.2 Entre 1992 y 2003 se produjo un aumento del porcentaje de productos intermedios (del 52,9 al 54,1 %) y de bienes de equipo (del 14,9 al 16,6 %) en las importaciones globales, mientras que el porcentaje de bienes de consumo disminuyó ligeramente. En el sector de los productos intermedios se ha producido un claro desplazamiento hacia la categoría de piezas y componentes, sobre todo en el caso de las TIC y de la industria del automóvil.

3.3.3 La evolución también es muy dispar a nivel regional. Mientras que el porcentaje de productos intermedios ha descendido en las importaciones de la UE (15), Japón y EE.UU., ha aumentado en China, el sudeste de Asia y los nuevos Estados miembros (UE-10).

3.4 En estas consideraciones no se tienen en cuenta el comercio y las evoluciones dentro de la UE-15. No obstante, es preciso señalar que se trata, con diferencia, de la parte más importante del comercio de los diferentes Estados miembros de la UE (entre dos tercios y el 80 %). En este contexto, la externalización se mide exclusivamente en función del comercio exterior de productos intermedios, lo cual difiere de la definición general y presenta algunas similitudes con lo que se denomina «deslocalización» (*offshoring*), por lo que, para establecer una distinción, se podría hablar de «externalización al extranjero» (*offshore outsourcing*).

4. Razones de la creciente externalización al extranjero

4.1 Existe una gran variedad de razones por las que las empresas deciden deslocalizar sus actividades comerciales o parte de ellas al extranjero. El menor nivel de los costes laborales parece ser actualmente la principal razón. Otros factores, como el precio más bajo de las materias primas y la proximidad a nuevos mercados en crecimiento, también desempeñan un papel importante. Por otro lado, existen factores que pueden influenciar de manera negativa esa decisión, como, por ejemplo, una baja productividad, sistemas jurídicos poco seguros, escasez de infraestructuras, condiciones comerciales desfavorables (por ejemplo, aduanas, normas) y la falta de posibilidades de control y reacción ante la eventual aparición de problemas.

4.2 El desplazamiento de las instalaciones de producción y (menos aún) la adquisición de bienes que las empresas habían fabricado anteriormente ellas mismas no son fenómenos nuevos. La sustitución de los trabajadores nacionales por trabajadores extranjeros es una práctica común en todos los países industrializados desde hace muchos años. El fenómeno de la externalización es prácticamente sinónimo de división del trabajo y de empresas que son competitivas y controlan los costes especializándose en lo que saben hacer mejor. Lo que es nuevo es que las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han hecho posible en los últimos años la externalización de categorías de servicios (y de producción de bienes) totalmente nuevas. Las TIC y las comunicaciones baratas permiten actualmente a las empresas la externalización de la mayoría de los procesos que pueden ser reproducidos o realizados de forma digital, como los servicios de asistencia informática, servicios administrativos (*back office*), centros de asistencia telefónica, programación de software y algunas funciones de I+D.

4.2.1 Las TIC han permitido también un grado mayor de externalización en la producción de bienes, porque los productos intermedios se pueden conseguir ahora ininterrumpidamente de múltiples proveedores. Las técnicas de producción «justo a tiempo» (*just-in-time*) dependen en gran medida de las TIC para coordinar la producción y el suministro de las distintas piezas y componentes de diversos fabricantes a distancias más o menos largas.

4.3 Normalmente, todo aquello que puede ser externalizado también puede serlo al extranjero. La externalización al extranjero puede adoptar la forma de una transferencia de determinadas tareas dentro de una organización a un lugar en el extranjero o a un proveedor independiente.

Como queda ya dicho, no se trata de un fenómeno absolutamente nuevo. Lo que ha ocurrido es que el vertiginoso desarrollo de las TIC y la subsiguiente reducción de los costes de las comunicaciones han permitido que muchos nuevos inputs, en particular en el sector de los servicios, puedan ser introducidos en el circuito internacional de comercio. Actualmente, actividades como el dibujo técnico en arquitectura, la lectura de rayos X en radiología o determinados servicios jurídicos pueden ser transferidos al extranjero. El desarrollo de las TIC ha ampliado así el comercio internacional al reducir los costes de transacción y permitir la comercialización de bienes totalmente nuevos. Todo esto tendrá posiblemente un impacto parecido al que tuvo el sistema internacional de contenedores en los años cincuenta, que impulsó el comercio internacional ⁽²⁾.

4.4 En el presente dictamen, el Comité se concentra en la externalización al extranjero. Ahora bien, en los debates políticos generales se confunde a menudo este concepto con el de inversiones directas extranjeras (IDE). Por ejemplo, existen ciertas tendencias que se describen frecuentemente como formas de externalización o de externalización al extranjero, cuando en realidad son parte de una expansión empresarial al extranjero para ofrecer sus servicios en los mercados locales. Para saber si una relocalización parcial de las instalaciones de producción es un ejemplo de externalización al extranjero hay que determinar qué mercado se pretende abastecer. Una expansión de las actividades empresariales al extranjero con el único objetivo de ofrecer servicios en mercados extranjeros (IDE horizontal) no tiene forzosamente (ni siquiera a corto plazo) repercusiones negativas en el empleo del país de origen. Al contrario: puede tener incluso efectos sumamente positivos, tanto en términos de beneficios como de empleo en la sede de la empresa.

4.5 Como es lógico, el menor coste de la mano de obra (salarios más bajos y menor protección social) y la proximidad de los mercados no son los únicos motivos que llevan a las empresas a deslocalizar la producción. El motivo también puede ser unos costes más bajos, debido por ejemplo a legislaciones medioambientales menos rigurosas o a ventajas fiscales. Un ejemplo interesante y reciente de externalización al extranjero es lo que ha ocurrido con la industria del cemento en Europa. Debido al fuerte incremento de los precios de la energía en Europa (en parte ocasionado por el mecanismo comunitario de intercambio de derechos de emisión de CO₂) y a las limitaciones directas para la industria en lo que se refiere a las emisiones de CO₂, algunos fabricantes de cemento europeos han externalizado a China la producción del ladrillo refractario.

4.6 Por último, un requisito básico para la externalización al extranjero es la existencia de un sistema barato y eficaz de transportes.

(2) El transporte en contenedores es un sistema intermodal de transporte de mercancías generales o productos en lotes utilizando contenedores conformes con las normas ISO. Dentro de ellos las mercancías son fáciles de transportar de un sitio a otro con diversos medios de transporte (barcos portacontenedores, camiones, ferrocarriles, aviones). El transporte en contenedores está considerado como la principal innovación en el ámbito de la logística, que revolucionó el flete de mercancías en el siglo XX y redujo drásticamente los costes de transporte.

5. La externalización de la producción de mercancías

5.1 La externalización, que en el estudio se define como el desplazamiento de fases de la producción hacia proveedores externos o sucursales propias establecidas fuera de la UE, se refleja en los siguientes factores:

- La internacionalización de las estructuras de producción y las crecientes inversiones globales directas en el extranjero impulsan los flujos comerciales mundiales.
- La participación de los productos intermedios (sobre todo, de piezas y componentes) y de bienes de equipo en las importaciones mundiales está creciendo. Con ello también crece el comercio dentro de cada sector y de cada empresa.
- Existe un claro incremento de los intercambios comerciales complementarios entre los países industrializados y los países en desarrollo o emergentes. La proporción de productos intermedios en las importaciones de la UE-15, EE.UU. y Japón disminuye, mientras que simultáneamente aumenta en las de sus socios regionales menos desarrollados.
- La externalización de fases de la producción es una característica particular del sector de las TIC y de la industria automovilística, con empresas que operan a escala mundial.

6. La externalización de los servicios

6.1 El comercio mundial de servicios ha crecido rápidamente desde mediados de los años noventa. Ha alcanzado tasas de crecimiento similares a las del comercio de mercancías y, por tanto, crece más rápidamente que el PIB. La proporción de los servicios en el PIB total ha aumentado, pasando del 3,8 % en 1992 al 5,7 % en 2003.

6.2 Mientras que los sectores de transportes y turismo alcanzaron tasas de crecimiento equivalentes a las del PIB, el rápido crecimiento del comercio de servicios se ha producido sobre todo en la categoría «otros servicios», que incluye los servicios a las empresas. Los servicios financieros, informáticos y de información muestran aquí especial dinamismo.

6.3 Si se comparan los resultados netos (exportaciones menos importaciones), los beneficiarios de la externalización de los servicios son los EE.UU., la UE-15 e India, siendo esta la más beneficiada en términos relativos.

7. Puntos fuertes y débiles de la UE

7.1 Desde 1990, la UE ha conseguido en líneas generales mantener con éxito su liderazgo en el comercio mundial, tanto en el sector de los bienes como de los servicios. Esto se debe en parte a que la fase intensiva en inversiones del proceso de recuperación global de principios de los años noventa favoreció a las industrias de producción de bienes con uso intensivo de capital, sector en el que la UE tiene una posición relativamente fuerte. La UE es líder de mercado en una amplia gama de industrias con nivel medio de tecnología y en bienes intensivos en capital. Los puntos particularmente fuertes son la producción mundial de automóviles, la industria farmacéutica, los equipos especiales y los servicios financieros y empresariales.

7.1.1 El superávit del comercio exterior de la UE aumentó durante el período de 1992 a 2003, pasando de 0,5 % a 1,5 % del PIB, con lo que también contribuye de manera considerable al crecimiento de éste último.

7.1.2 Un punto fuerte esencial de la UE es también, sin duda, su propio mercado único, que no sólo ofrece un marco jurídico estable, sino también un mercado interior proporcionalmente importante. Con la ampliación, una parte de la externalización se transfirió a los nuevos Estados miembros.

7.1.3 El estudio muestra que, en algunos sectores de la producción — como, por ejemplo, en la industria automovilística — las tendencias a la externalización al extranjero se concentran en regiones determinadas (la UE-15 en los nuevos Estados miembros, EE.UU. en México y Brasil, Japón en Asia del Sur y China). Esto se explica sobre todo por los costes de la distancia geográfica (por ejemplo, los costes de transporte). Sin embargo, en los ámbitos de las nuevas tecnologías y de los servicios, estos costes apenas tienen importancia.

7.2 Simultáneamente, el estudio muestra también algunos ámbitos que son motivo de preocupación. En términos geográficos se trata del creciente déficit comercial con Asia en general, y desde el punto de vista tecnológico se trata de unos resultados más bien precarios de la UE en el ámbito de las TIC. En ese aspecto hay que tener muy en cuenta que algunos países en desarrollo aspiran a ascender rápidamente en la cadena de creación de valor añadido y, por consiguiente, están haciendo grandes inversiones en I+D y en formación.

7.2.1 El éxito que Asia ha conseguido hasta ahora en el comercio mundial ha sido principalmente en sectores de producción — como el de las TIC — que desde el punto de vista europeo eran comparativamente menos importantes que, pongamos por caso, la producción automovilística, farmacéutica o química. Durante los últimos quince años, muchos países asiáticos se han especializado en la exportación de productos en el sector de las TIC (?). Cabe suponer que, en el futuro, estos países se interesarán también por aquellas industrias que hasta el momento habían estado dominadas por la UE (como muestra el ejemplo de la industria textil).

7.2.2 La UE y China tienen estructuras comerciales muy complementarias: la UE se especializa en sectores de tecnología media o alta y en bienes de equipo, mientras que China se concentra en sectores de producción de baja tecnología, intensivos en mano de obra y relacionados con las TIC. Este perfil de complementariedad se traduce directamente en condiciones comerciales favorables para la UE, de modo que muchos Estados miembros de la UE registran actualmente notables mejoras en su poder de fijación de precios con respecto a mercados emergentes como China. Estos resultados sugieren que la recuperación de las grandes economías emergentes como China puede beneficiar a ambas partes, con un fuerte aumento de la renta per cápita, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

7.2.3 La externalización de servicios a India es actualmente (todavía) poco relevante en términos macroeconómicos.

(?) Los lugares baratos de producción, en los que también se suelen fabricar productos caros procedentes de EE.UU. o de Europa con elevado nivel tecnológico y de especialización, han hecho que aparezcan en el mercado productos como ordenadores o teléfonos móviles a precios asequibles y, por consiguiente, sean adquiridos por una gran variedad de consumidores.

7.3 A medio y largo plazo la UE se enfrenta posiblemente con los siguientes problemas de comercio exterior.

7.3.1 Los buenos resultados obtenidos por la UE en los años noventa fueron en gran medida consecuencia de los beneficios de la fase inicial — caracterizada por inversiones intensivas — de la liberalización del comercio mundial, situación que no continuará indefinidamente.

7.3.2 La UE tiene puntos débiles en una amplia gama de industrias de alta tecnología, en particular en el sector de las TIC.

7.3.3 Asia se está convirtiendo en un posible competidor comercial en algunos sectores industriales básicos de la UE. Los fabricantes chinos, que producen a precios bajos, dominarán posiblemente una gran parte de las industrias con gran intensidad de mano de obra y bajo nivel tecnológico. Las repercusiones serán más importantes para la UE que para EE.UU. o Japón.

8. Ganadores y perdedores de la externalización al extranjero

8.1 La externalización al extranjero genera más comercio, a menudo con nuevos tipos de productos y en nuevos sectores. La teoría y los estudios empíricos muestran que el comercio genera bienestar, por lo que cabe presumir que la externalización al extranjero lleve también a un aumento del bienestar mundial. No obstante, la cuestión se complica por el hecho de que las ventajas en términos de costes que origina la externalización de ciertos productos pueden achacarse a legislaciones menos estrictas en materia de impacto medioambiental, lo que a su vez entrañará repercusiones medioambientales a escala mundial. Pero si no es así, se puede asumir que la externalización aumentará el bienestar mundial. No obstante, también se sabe que el comercio frecuentemente genera tanto ganadores como perdedores, por lo que la cuestión estriba en quiénes serán en Europa los ganadores y quiénes los perdedores de la creciente externalización.

8.1.1 Por supuesto, la decisión de una empresa de externalizar una determinada tarea puede acabar siendo errónea desde el punto de vista de la empresa, por muchos motivos. Puede ocurrir que los clientes no aprecien que se les atienda desde centralitas en el extranjero; o que las empresas no reciban los bienes intermedios con la calidad requerida y dentro de los plazos acordados; o que se produzcan malentendidos relacionados con diferencias culturales entre empresas y clientes o a nivel internacional; o que se filtre información confidencial a los competidores.

8.1.2 Pero en un primer momento hay que empezar por suponer que la decisión de externalizar o de externalizar al extranjero una tarea por parte de una empresa (o autoridad) se lleva a cabo con resultados satisfactorios. ¿Quiénes son en este caso los ganadores y quiénes los perdedores?

8.2 Ganadores

8.2.1 Empresas europeas que llevan a cabo la externalización y la externalización al extranjero

Estas empresas pueden realizar importantes ahorros de costes, sobre todo debido a costes laborales más bajos. A largo plazo, estas empresas también tendrán a su disposición un nuevo potencial de mano de obra cualificada, tanto directamente a través de sus propias sucursales en el extranjero como indirectamente a través de la externalización al extranjero por parte de proveedores locales. Además, para las empresas situadas en países europeos con mercados de trabajo bien regulados, la localización en el extranjero generalmente permitirá una gestión más flexible de sus plantillas. Por otra parte, el traslado de una instalación al extranjero puede originar igualmente el desarrollo de nuevos mercados muy favorables. Esas instalaciones locales de producción pueden permitir a las empresas europeas producir bienes y prestar servicios a precios que posibiliten su venta en países con bajos salarios.

8.2.2 Países europeos que suministran productos y servicios en el marco de la externalización y de la externalización al extranjero

Con la adhesión de los doce nuevos Estados miembros en 2004 y 2007, la Unión Europea tiene ahora varios proveedores importantes de productos y servicios externalizados y externalizados al extranjero. No obstante, algunos países de la UE-15, en particular Irlanda, también se han beneficiado como «localizaciones de producción externalizada». Las ventajas de la externalización y de la externalización al extranjero para los países que acogen las actividades externalizadas están muy claras: a corto plazo las ventajas se manifiestan en términos de creación de empleos y de aumento de las inversiones, mientras que a largo plazo son las ventajas en términos de transferencias de tecnología y de competencias a la población local.

8.2.3 Los consumidores de productos y servicios externalizados y externalizados al extranjero

Los consumidores finales podrán beneficiarse de los precios más baratos de estos productos y servicios. Por ejemplo, según algunas estimaciones, entre el 10 y 30 % de la reducción del precio de los semiconductores y chips de memoria en los años noventa es atribuible a la globalización de la industria de material informático. Los consumidores también se pueden beneficiar de los horarios empresariales ampliados en muchas industrias de servicios, como, por ejemplo, de la posibilidad de llamar por teléfono a una centralita de una empresa en Banglore después de las 17.00 horas GMT/CET. En función del volumen de la externalización y de la externalización al extranjero con respecto al total de bienes y servicios afectados, el descenso de los precios reducirá la inflación y, por tanto, conducirá a un aumento del poder adquisitivo.

8.3 Perdedores

8.3.1 Trabajadores europeos que perderán sus puestos de trabajo debido a la externalización y a la externalización al extranjero

Los trabajadores que pierdan sus trabajos como consecuencia de la externalización y externalización al extranjero serán los perdedores evidentes e inmediatos. Las personas que pierdan sus trabajos constituirán un grupo concentrado, pero relativamente pequeño, que se verá gravemente afectado en comparación con un grupo mucho más numeroso y variado de las personas beneficiadas por la externalización y la externalización al extranjero, que a su vez (con la posible excepción de las empresas) sólo obtendrán beneficios relativamente pequeños en el plano individual. Esta asimetría entre ganadores y perdedores coloca a la política económica de la externalización en el mismo nivel que la mayoría de los debates sobre el libre comercio y la competencia en las importaciones. Con el Fondo Europeo de Ajuste de la Globalización, creado por el Consejo a instancias de la Comisión, la UE dispone de un instrumento que le permitirá, aunque con recursos limitados, amparar a este grupo.

8.3.2 Empresas europeas que no están en condiciones de adoptar «mejores prácticas» resultantes de la externalización y la externalización al extranjero

El principal problema que afronta actualmente Europa es el bajo crecimiento de la productividad. A medida que la globalización se acelera, las estrategias de externalización y de externalización al extranjero se están convirtiendo en un imperativo de competitividad para un número creciente de empresas. Las empresas incapaces de reestructurar sus actividades con la utilización de la externalización y la externalización al extranjero para determinados productos o tareas intermedias se encontrarán en posición de desventaja competitiva frente a sus competidores comunitarios y de terceros países que si puedan hacerlo. Esto significa que corren el riesgo de afrontar un crecimiento más lento y, en última instancia, de ser totalmente desplazadas del mercado, o bien que tendrán que trasladar toda su producción fuera de sus países de origen (en ambos casos posiblemente se produzcan pérdidas más importantes de empleo que si se hubiese llevado a cabo una externalización o externalización al extranjero en una fase anterior).

9. Medidas necesarias y recomendaciones

9.1 El Comité ya se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el comercio mundial y la globalización en general ⁽⁴⁾. La última de ellas en el Dictamen sobre «Los retos y oportunidades de la UE en el contexto de la globalización» (REX/228 — Ponente: Sr. Malosse). En este último dictamen, el Comité se declara partidario, entre otras cosas, de una estrategia común de globalización, un Estado de derecho mundial, una liberalización del comercio equilibrada y responsable, un ritmo acelerado de integración y una globalización con semblante humano.

9.1.1 Dado que el balance de estas evoluciones en el comercio con productos intermedios es también positivo para la UE, cabe recomendar que ésta apoye de manera positiva y activa el libre comercio mundial y una estrategia activa de globalización. A tal fin será preciso prestar suma atención al reparto de los beneficios obtenidos y al debate político. La UE tiene que abogar en favor de que en el comercio mundial se apliquen condiciones justas y se fomente el desarrollo sostenible (económico, social y medioambiental).

(4) — REX/182 — «Dimensión social de la globalización», de marzo de 2005.

— REX/198 — «Preparación de la VI Conferencia Ministerial de la OMC: posición del CESE», de octubre de 2005.

— SOC/232 — «Calidad de la vida profesional, productividad y empleo frente a la globalización y a los retos demográficos», de septiembre de 2006.

— REX/228 — «Los retos y oportunidades de la UE en el contexto de la globalización», de mayo de 2007.

9.1.2 La UE debe orientar aún más su política comercial a mejorar a nivel mundial los estándares sociales y medioambientales y adoptar un enfoque político que combine la solidaridad con los intereses propios y del cual todos puedan beneficiarse. Será preciso seguir suprimiendo las barreras no arancelarias, sobre todo allí donde se discrimine a las empresas europeas. Respecto a la externalización al extranjero, el Comité insiste en que es preciso mejorar la protección de la propiedad intelectual.

9.1.3 El actual debate sobre el cambio climático, las emisiones de gas con efecto invernadero y el desarrollo sostenible conducirán cada vez más a la reevaluación de muchos aspectos de la globalización, incluido el comercio. Los países en desarrollo ya están trabajando para conseguir mayor asistencia, o «desarrollar sus capacidades», en el uso de tecnologías más limpias. Se prestará mayor atención al uso más limpio y eficiente en términos energéticos del transporte, en particular del transporte marítimo, cuando sea adecuado. Las consideraciones medioambientales tendrán mayor peso en las decisiones sobre la futura localización de fábricas y subsiguiente distribución de mercancías. Por lo tanto, el Comité pide a la Comisión que, si no lo está haciendo ya, elabore estudios separados sobre los aspectos mercantiles del gran debate sobre el cambio climático.

9.2 La UE debería ser en primer lugar consciente de sus puntos fuertes y consolidarlos. Precisamente los sectores mencionados más arriba con niveles tecnológicos medios se suelen caracterizar por una mayor capacidad de innovación. Además, no obstante, será necesario realizar inversiones (materiales e inmateriales) en nuevos sectores. El Séptimo programa marco (2007-2012) destaca algunas de estas posibilidades. Se deberá seguir por esta vía y profundizarla ⁽⁵⁾.

9.3 Respecto al rápido desarrollo, en particular en el ámbito de la externalización al extranjero, se precisan urgentemente más análisis diferenciados (por sectores, regionales). Sobre todo teniendo en cuenta que el estudio mencionado en este dictamen sólo ofrece una perspectiva muy global y no considera las evoluciones más recientes.

9.3.1 Las recientes ampliaciones de la UE han abierto nuevas posibilidades de externalización en los nuevos Estados miembros. Este fenómeno requiere un análisis muy cuidadoso, ya que tanto los ganadores como los perdedores pertenecen a la UE. Si consideramos que la externalización con destino a los nuevos y futuros Estados miembros contribuye positivamente a la estrategia de cohesión, es lógico que se estudien las modificaciones correspondientes en los instrumentos financieros pertinentes.

9.3.2 No existen tampoco estudios detallados sobre otras repercusiones de la externalización para el empleo y las cualificaciones.

9.3.3 El Comité recomienda a la Comisión que lleve a cabo esos análisis, que también deberían incluir las posibles hipótesis a corto y a medio plazo, y haga participar en ellos a los actores afectados. Las encuestas realizadas entre los directivos de las empresas ofrecen a veces una perspectiva distinta de la que reflejan las estadísticas comerciales.

9.3.4 Tales análisis también pueden ser parte de investigaciones sectoriales realizadas en el marco de la nueva política industrial. Podrían servir de base para los debates llevados a

cabo en el marco del diálogo social sectorial, ya que así se puede disponer de un instrumento adicional para superar y anticipar los cambios (véanse al respecto varios dictámenes de la CCMI y del CESE).

9.4 La Estrategia de Lisboa contiene las principales respuestas a los desafíos que plantean a Europa la integración del comercio mundial y la creciente externalización de la producción europea. La CCMI destaca al respecto los siguientes puntos, que son decisivos para que Europa sea flexible y competitiva en el proceso de globalización:

- realización y consolidación del mercado interior,
- promoción de la innovación,
- estímulo del empleo.

9.4.1 La continuación del desarrollo y la ampliación del mercado interior con el objetivo de optimizar la libre circulación de bienes, servicios, personas y capital contribuirá de manera significativa a reforzar la competencia y, por tanto, estimulará a las empresas, la innovación y el crecimiento.

9.4.2 Sólo se podrá realizar plenamente el mercado interior cuando la legislación entre en vigor y se aplique efectiva y correctamente. La Comisión y el Consejo deben garantizar que los Estados miembros no sean remisos en hacerlo.

9.4.3 Para que Europa sea competitiva en el mercado mundial es fundamental desarrollar las tecnologías y favorecer la innovación en la Unión. Así se aumentará el número de puestos de trabajo altamente cualificados en la UE, que entonces se convertirá en una zona más atractiva para empresas e inversiones.

9.4.4 Para estimular la innovación, es preciso que el proceso de registro de patentes sea rentable y simple. Actualmente, una patente que proteja invenciones en toda la UE es bastante más cara y complicada que una patente estadounidense. Es preciso introducir una patente comunitaria rentable.

9.4.5 Será necesario realizar esfuerzos concertados para alcanzar el objetivo establecido en la Estrategia de Lisboa del 3 % del PIB, que deberá ser dedicado a la investigación y desarrollo nacional dentro del plazo más breve posible. Como demuestran los cuadros indicadores clave publicados por la Comisión el 11 de junio de 2007 sobre la ciencia, las tecnologías y la innovación, el 85 % del atraso en la consecución de este objetivo es atribuible al bajo nivel de inversión de las empresas. Simultáneamente, sin embargo, se puede conseguir una alta intensidad de I+D si existe una importante participación del sector privado acompañada de elevadas inversiones públicas. Por consiguiente, el sector público de la UE (los Estados miembros) debe invertir más en I+D, para que se desarrollen más las actividades de I+D del sector privado. Además, los gobiernos deberían adoptar una política innovadora de financiación para fomentar la inversión en la investigación y el desarrollo.

9.4.6 Las inversiones en tecnologías de la información y la comunicación fomentarían la eficacia de la gestión y rápidas conexiones entre los consumidores y mercados dentro de Europa. El desarrollo de una red completa de conexiones de Internet de banda ancha debe ser considerado prioritario.

⁽⁵⁾ Véase al respecto el Dictamen del CESE: INT/269 — «Séptimo Programa IDT», de diciembre de 2005.

9.5 En este proceso, la política de empleo asume una importancia particular. Por un lado, se trata de ofrecer nuevas posibilidades de empleo a aquellos que pierden su trabajo debido a la externalización al extranjero y, por otro, es preciso mantener las exigencias en materia de cualificación y capacidad de adaptación de los trabajadores. Precisamente los trabajadores que pierden su empleo por causa de la externalización suelen experimentar cada vez más dificultades para encontrar un nuevo trabajo. Hace solamente algunos años la norma general era que se encontraba un trabajo nuevo entre los tres y cuatro meses siguientes. Actualmente, este proceso puede extenderse a lo largo de varios años, puesto que cada vez se deslocalizan más producciones con fuerte intensidad de mano de obra y apenas se ofrecen alternativas adecuadas. Una mano de obra flexible, con buena formación y motivada es la clave para que Europa siga siendo competitiva en el plano económico.

9.5.1 El Comité, por lo tanto, destaca también en este contexto las conclusiones del Informe Wim Kok ⁽⁶⁾ sobre:

- incremento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y empresas, lo cual aumentará sus posibilidades de anticipar el cambio;
- participación de más personas en el mercado de trabajo;
- más inversiones y más eficaces en recursos humanos.

9.5.2 En un mundo sometido a rápidos cambios, las tecnologías aparecen y rápidamente se quedan anticuadas. Los gobiernos europeos tienen que garantizar que sus ciudadanos son capaces de adaptarse a este nuevo entorno, para que todos tengan las mismas oportunidades. Se precisan urgentemente

políticas sociales y de empleo modernas orientadas a fomentar las oportunidades y la empleabilidad a través de la transmisión de competencias y mediante la adopción de medidas encaminadas a aumentar la capacidad de adaptación y reciclaje y la movilidad geográfica de la mano de obra. Para afrontar con éxito este ambicioso desafío es fundamental tener políticas educativas y de competencias, diseñadas y aplicadas por los Estados miembros, que se basen en la inversión en educación y aprendizaje permanente, al objeto de que las personas dispongan de los medios necesarios para adaptarse a los cambios y a los nuevos ámbitos con ventajas comparativas. Como se destacó en la Estrategia de Lisboa, esto incluirá «adquirir o actualizar competencias básicas, en particular sobre nuevas tecnologías de la información, idiomas, cultura tecnológica, capacidad empresarial y las ciencias sociales».

9.6 Además de las cualificaciones de los trabajadores, es muy importante que la externalización al extranjero no se traduzca en una fuga adicional de los conocimientos técnicos. Conviene mantener un entorno que convierta a Europa en un emplazamiento atractivo para la investigación y el desarrollo. Para ello, será preciso redefinir el papel de las universidades (sobre todo las ramas de las ciencias naturales y técnicas), su interconexión a nivel europeo y su cooperación con el sector económico.

9.7 La competitividad de Europa se sustentará sobre todo en una economía innovadora basada en el conocimiento y en un modelo de sociedad solidaria con una sólida cohesión. Europa no podrá ganar una competición con normas sociales o medioambientales menos rigurosas.

Bruselas, 26 de septiembre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ Informe del Grupo de trabajo sobre el empleo presidido por Wim Kok, 26 de noviembre de 2003.

El Grupo de trabajo empezó sus actividades en abril de 2003 y presentó su informe a la Comisión el 26 de noviembre de 2003. La Comisión y el Consejo adoptaron las conclusiones del informe en su informe conjunto sobre el empleo para el Consejo de Primavera de 2004, que confirmó que era necesario aplicar medidas enérgicas a través de los Estados miembros, de conformidad con las orientaciones propuestas por el grupo de trabajo.