

Vacunas, cadenas de valor y autonomía estratégica europea

Vaccines, value chains and European strategic autonomy

265

Enrique Feás

Investigador principal del Real Instituto Elcano

Fecha de entrada: 27/07/2021

Fecha de aceptación: 24/08/2021

Nada como una crisis para poner de manifiesto las interdependencias y la vulnerabilidad, especialmente en un área integrada de forma incompleta como la Unión Europea. Así, si la Gran Recesión mostró el peligroso vínculo entre entidades financieras, deuda soberana y estabilidad monetaria, la crisis derivada de la pandemia de COVID-19 ha servido para recordarnos que la libre circulación de personas en la UE exige un mayor grado de cooperación sanitaria y que la ausencia de una política industrial común europea puede convertir la dependencia productiva del exterior en un motivo de fractura del mercado único.

La UE, por lo menos, parece aprender de sus errores y, ante la crisis del COVID, ha mostrado una reacción institucional rápida y efectiva y una reacción intergubernamental algo más lenta, pero también eficaz. Pero las divergencias competenciales entre políticas como la sanitaria o la industrial (esencialmente nacionales) y la comercial o la libre circulación de personas (esencialmente europeas) han sido fuente de descoordinación y a veces de conflicto.

Así, en marzo de 2020 se produjo una de las situaciones más graves de las últimas décadas de integración europea, cuando Francia y Alemania decidieron suspender unilateralmente sus exportaciones de material sanitario, rompiendo *de facto* el mercado único. La rápida reacción de la Comisión para corregirlo y sustituir las restricciones a nivel nacional por restricciones a nivel europeo permitieron correr un tupido velo sobre la experiencia, pero la crisis puso de manifiesto dos cosas: que, en caso de crisis graves, el Estado-nación se impone como garante último de la salud de sus ciudadanos y que solo una gestión conjunta adecuada de recursos, materiales y productos

estratégicos puede salvar el concepto de mercado único (es decir, la idea de que nadie debe producir de todo porque la especialización y el intercambio lo hacen innecesario). Dicho de otra forma: la autonomía estratégica ha de plantearse a nivel europeo para evitar que se plantee –con terribles consecuencias– a nivel nacional.

El concepto de autonomía estratégica europea, en todo caso, no es nuevo: comenzó usándose en 2013 en relación con la industria de defensa, se extendió en 2016 al ámbito de la política exterior y ha terminado siendo utilizada con sentido económico desde 2020, modulado con un amable adjetivo («autonomía estratégica abierta»). De este triple ámbito operativo civil-militar (política de defensa), diplomático (política exterior) y económico (política industrial y comercial), el más problemático conceptualmente es el tercero, pues es el único que no solo promueve una mayor integración europea sino, en algunos casos –como el de la política comercial–, una modulación de la ya existente.

No es de extrañar, por tanto, que cuando la Comisión presentó en febrero de 2021 su Comunicación sobre su estrategia de política comercial, optase por una definición de «autonomía estratégica abierta» bastante difusa, como una mezcla de autonomía económica e industrial, responsabilidad social y medioambiental y defensa activa de los propios intereses en un marco multilateral. Algo fácil de decir, pero difícil de traducir en políticas concretas.

Hasta el momento, en el ámbito comercial e industrial este concepto solo se ha puesto en práctica con las vacunas. Para evitar una guerra de abastecimiento, desde un primer momento se acordó que fuese la Comisión quien gestionase en nombre de los Estados miembros la adquisición conjunta de vacunas COVID a los principales proveedores farmacéuticos, en un contexto de incertidumbre en el que se ignoraba qué vacunas serían eficaces y en el que parte de los costes de producción se financiaron con 2.700 millones del Instrumento de Ayuda de Emergencia europeo.

La Comisión fue inicialmente acusada de mala gestión comparativa respecto a países como el Reino Unido, Estados Unidos e Israel, que iniciaron enseguida las vacunaciones. Pero, más allá de probables errores en la negociación de los contratos –especialmente en el de Oxford-Astrazeneca– o de la escasa autocritica por parte de la Comisión, muchas quejas se han ido modulando al saberse que la Agencia Europea del Medicamento no fue particularmente lenta a la hora de autorizar vacunas; que Estados Unidos prohibió legalmente su exportación de dosis (incluso a México o Canadá) hasta asegurarlas para todos sus ciudadanos y el Reino Unido la impidió contractualmente; o que las vacunas de Israel (apenas 9 millones) salieron todas de fábricas europeas. Es decir, que la UE siguió exportando normalmente al resto del mundo, incluido el Reino Unido, mientras éste y Estados Unidos practicaban un nacionalismo de vacunas mucho más estricto.

Aunque la UE autorizó la posibilidad selectiva de restringir envíos de dosis –lo que solo se tradujo en el bloqueo en Italia de un lote de Astrazeneca destinado a Australia–, tuvo el acierto de no aplicar una restricción general de exportaciones. Esto habría tenido fatales consecuencias, ya que las vacunas son el perfecto ejemplo de producto complejo imbricado en cadenas de valor globales, y por tanto dependiente de importaciones clave. A modo de ejemplo, el proceso de fabricación de una dosis de BioNTech-Pfizer requiere 280 componentes producidos por 25 proveedores ubicados en 19 países diferentes. Pero, al mismo tiempo, la Comisión se ocupó de reducir su dependencia de terceros países, promoviendo la fabricación urgente en Europa de un componente clave para las vacunas de ARN mensajero como los nanolípidos (que inicialmente se producían exclusivamente en Estados Unidos). Gracias a todo ello, la UE tenía en julio de 2021 a más del 55% de su población vacunada con una o dos dosis, ligeramente por delante de Estados Unidos, demostrando que, a pesar de los posibles errores iniciales, la gestión conjunta de los problemas conjuntos suele ser mucho más productiva.

Así pues, el aprovisionamiento europeo de vacunas, seguido de una política industrial que reduzca la dependencia excesiva, pero manteniendo en todo momento las exportaciones, podría ser un buen ejemplo de autonomía estratégica abierta. Claro que cabría pensar si este mecanismo habría funcionado igual si la vacuna alemana de BioNTech hubiese fracasado (algo muy habitual en biotecnología, como prueban los casos de gigantes como GlaxoSmithKline, Merck o Sanofi). Es precisamente esta complejidad la que hace poco recomendable el recurso a supuestas soluciones mágicas como la apertura de patentes en el seno de la OMC: la clave del éxito en la producción masiva de vacunas radica más en tecnología de procesos (de fabricación y gestión de cadenas de valor) que en fórmulas farmacéuticas fácilmente transferibles.

La crisis derivada de la pandemia y la «guerra de las vacunas» nos permite sacar dos lecciones interesantes desde el punto de la integración europea: primero, que en caso de crisis las soluciones institucionales son siempre mucho más rápidas y eficaces que las intergubernamentales. Y segundo, que en el ámbito de política industrial y comercial la clave está en eliminar peligrosas dependencias a nivel europeo y diversificar proveedores, manteniendo en todo momento un flujo comercial que permita la operatividad de las cadenas de valor europeas y globales. La historia nos enseña que la autonomía estratégica no puede confundirse con proteccionismo y mucho menos con autarquía sectorial, pues ello equivale no solo a renunciar a las ventajas de la especialización, sino a arriesgar la sostenibilidad productiva y abrir la vía a una menor competencia intraeuropea o peligrosas rupturas del mercado único.