

# PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

---



## LA EUROPA DEL FUTURO

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA es una revista que edita trimestralmente Funcas. La revista pretende ofrecer una información rigurosa y responsable de los problemas económicos españoles. Cinco son los criterios a los que PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA desea ajustar su contenido.

- La plena libertad intelectual de quienes colaboran en sus páginas.
- La responsabilidad de las opiniones emitidas y el respaldo riguroso de las afirmaciones realizadas mediante datos y pruebas que avalen los planteamientos efectuados y las soluciones propuestas.
- El compromiso de las opiniones con los problemas planteados. La economía española se encuentra ante uno de los mayores retos de su historia, y dar opiniones comprometidas en estos momentos es obligación ineludible de los profesionales más cualificados.
- La búsqueda y la defensa de los intereses generales en los problemas planteados.
- La colaboración crítica de los lectores, para que nuestros Papeles se abran al diálogo y la polémica, si fuera preciso, para buscar soluciones a problemas de la economía española.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se ofrece como un medio de expresión a cuantos se interesen por nuestros temas económicos, cumpliendo con el único requisito de la previa aceptación de las colaboraciones remitidas por el Consejo de Redacción que, sin embargo, respetuoso con la libertad intelectual no modificará las ideas, opiniones y juicios expresados por los autores ni tampoco se solidarizará con ellas.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA está abierta a la colaboración de todos los investigadores que deseen aportar sus trabajos sobre temas referentes a la economía española. Los envíos de originales deberán hacerse al Departamento de Edición y Documentación de Funcas, Caballero de Gracia, 28. 28013 Madrid.

PAPELES  
DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

177

---

2023

ISSN: 0210-9107



#### PATRONATO

ISIDRO FAINÉ CASAS <i>(Presidente)</i>	ANTÓN JOSEBA ARRIOLA BONETA
JOSÉ MARÍA MÉNDEZ ÁLVAREZ-CEDRÓN <i>(Vicepresidente)</i>	MANUEL AZUAGA MORENO
FERNANDO CONLLEDO LANTERO <i>(Secretario)</i>	CARLOS EGEA KRAUEL
	MIGUEL ÁNGEL ESCOTET ÁLVAREZ
	AMADO FRANCO LAHOZ
	PEDRO ANTONIO MERINO GARCÍA
	ANTONIO PULIDO GUTIÉRREZ
	VICTORIO VALLE SÁNCHEZ

#### PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

##### DIRECTOR

Santiago Carbó Valverde

##### CONSEJO DE REDACCIÓN

CARLOS OCAÑA PÉREZ DE TUDELA <i>(Director)</i>	ELISA CHULIÁ RODRIGO
SANTIAGO CARBÓ VALVERDE	JUAN JOSÉ GANUZA
	RAYMOND TORRES

##### COORDINADORA DE EDICIÓN Y DOCUMENTACIÓN

Myriam González Martínez

##### PORTADA

©Advantia, Comunicación Gráfica, S.A.

##### EDITA

Funcas  
Caballero de Gracia, 28. 28013 Madrid

##### IMPRIME

Advantia Comunicación Gráfica, S.A.

Depósito legal:	M. 402-1980
ISSN:	0210-9107
Precio del número impreso:	20 €
Versión digital:	Gratuita
Periodicidad:	Trimestral
Materia:	Economía europea
Disponible en formato digital:	<a href="http://www.funcas.es">www.funcas.es</a>



© FUNCAS. Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

«La Europa del futuro»

Coordinado por Cecilio Tamarit

## SUMARIO

### INTRODUCCIÓN EDITORIAL

#### La Europa del futuro

v

### COLABORACIONES

#### I. ESTABILIZACIÓN Y CRECIMIENTO

La Unión Europea: tres crisis y un destino:	2	<i>Cecilio Tamarit</i>
La Europa del futuro: ¿del <i>Next Generation</i> a un plan para las futuras generaciones?:	18	<i>María Dolores Gadea Rivas y Carlos Martínez Mongay</i>
La economía europea tras el <i>shock</i> geopolítico:	35	<i>Raymond Torres y Patricia Sánchez Juanino</i>
El futuro de la política monetaria en un contexto inflacionista:	49	<i>Álvaro Anchuelo y María A. Prats</i>

#### II. TRANSFORMACIÓN SECTORIAL

La agroalimentación europea en un contexto global:	66	<i>Ernest Reig</i>
Hacia una nueva agenda industrial europea basada en la resiliencia:	87	<i>Román Arjona William Connell-García Josefina Monteagudo y Paolo Pasimeni</i>
La nueva política industrial y la transición digital en la Unión Europea:	105	<i>Gaetano D'Adamo y Juan Sapena</i>
La política energética europea en la encrucijada:	119	<i>María T. Costa-Campi y Elisenda Jové-Llopis</i>

#### III. PAPEL DE EUROPA COMO ACTOR GLOBAL

Una política de defensa para Europa: perspectiva del futuro e impacto en la industria de defensa:	134	<i>Antonio Fonfría</i>
---	-----	------------------------

Europa y los países emergentes en esta nueva fase de la globalización:	145	<i>Lourdes Casanova y Anne Miroux</i>
Europa como bloque comercial:	163	<i>Leticia Blázquez Carmen Díaz-Mora y Belén González-Díaz</i>

## LA EUROPA DEL FUTURO

## INTRODUCCIÓN EDITORIAL

EN el momento es que se publican estas páginas España ocupa por quinta vez la presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea (UE) en un contexto de profunda incertidumbre económica y política.

Aunque la UE nace como un proyecto esencialmente político para facilitar la paz en los pueblos de Europa occidental tras la Segunda Guerra Mundial, es la economía, es decir, el crecimiento económico, el bienestar social y los intereses comunes entre los países que se integran, la que ha jugado un papel fundamental en el éxito del proyecto. En efecto, la Economía (con mayúscula) es la que ha permitido sancionar el proceso de unificación europea, dándole viabilidad. El método de integración adoptado por la actual UE ha sido especialmente exitoso frente a otras vías posibles para potenciar la cooperación entre los países precisamente porque, desde un principio, ha generado una dinámica de avance que conduce, de forma inexorable, a un mayor grado de integración política.

El origen del proceso de integración europea se sitúa en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, cuando los distintos movimientos europeístas se fueron consolidando y se dieron cita en el Congreso de la Haya en 1948. El Manifiesto allí aprobado, muchas veces olvidado, tuvo una importancia capital, pues establecía los cinco pilares en los que debería basarse la construcción del proyecto europeo: a) la democracia liberal; b) la economía social de mercado; c) la solidaridad (igualdad de oportunidades, educación y protección de los más débiles); d) el Estado de Derecho; y e) la cesión parcial de soberanía. El diseño teórico del proyecto europeo estaba allí ya perfectamente delimitado. Sólo faltaba llevarlo a la práctica.

A comienzos de los años 60 se plantearon dos proyectos alternativos: en primer lugar, el protagonizado por la entonces denominada Comunidad Económica Europea (CEE), con un contenido claramente político, y que buscaba crear una unión aduanera entre seis países centroeuropeos; frente al mismo, un proyecto alternativo fue la creación de un simple acuerdo de libre comercio en Europa, la EFTA, encabezada por el Reino Unido junto a otras seis naciones, básicamente antiguos países de la liga Hanseática, excepto Alemania. Este

**ESPAÑA OCUPA  
POR QUINTA VEZ LA  
PRESIDENCIA DEL  
CONSEJO DE LA UE  
EN UN CONTEXTO  
DE PROFUNDA  
INCERTIDUMBRE  
ECONÓMICA Y  
POLÍTICA**

**EL ORIGEN DEL  
PROCESO DE  
INTEGRACIÓN  
EUROPEA SE SITÚA EN  
EL CONGRESO DE LA  
HAYA EN 1948**

**ESTABLECÍA LOS  
CINCO PILARES EN  
LOS QUE DEBERÍA  
BASARSE EL PROYECTO  
EUROPEO**

**EL MÉTODO DE  
INTEGRACIÓN  
ADOPTADO POR LA  
UE HA SIDO EXITOSO  
FRENTE A OTRAS  
VÍAS DE SIMPLE  
COOPERACIÓN ENTRE**

proyecto era fundamentalmente económico. Y es que muchos países están dispuestos a firmar un acuerdo de libre comercio, pero pocos a dar el paso adicional que supone poner en común su soberanía en materia comercial.

El resultado lo sabemos todos: la UE ha sabido profundizar en su proceso de integración, convirtiéndose primero en algo más que una UA para, una vez superado el proceso de euroesclerosis de los años 70 y comienzos de los 80, pasar a relanzar el objetivo de llegar a ser un Mercado Común y avanzar hacia una Unión Monetaria (más o menos) plena. Esto lo ha conseguido de forma paralela a su ampliación en sucesivas rondas (hacia el Sur, el Centro-Norte-EFTA y hacia el Este), conjurando de forma ejemplar el peligro que suponía esta mayor heterogeneidad para la cohesión económica y social. Por contra, la EFTA ha permanecido como una ALC y sus miembros han disminuido de forma continua.

**LA INTEGRACIÓN  
ECONÓMICA ES UN  
PROCESO DINÁMICO  
Y PUEDE FRACASAR  
POR OBSTÁCULOS  
ENTRE LOS PAÍSES  
MIEMBROS Y FALTA DE  
COHERENCIA INTERNA  
EN EL PROCESO DE  
INTEGRACIÓN**

Sin embargo, la Integración Económica inherente a la UE es un proceso dinámico y puede fracasar por dos motivos: en primer lugar, por obstáculos entre los países miembros, debido a concepciones políticas o culturales diversas sobre el propio proceso de integración (este sería el caso del Reino Unido), o por la creciente heterogeneidad de sus miembros, cosa que viene ocurriendo, sobre todo, desde la ampliación al Este en 2004.

Un segundo motivo de estancamiento en el proceso de integración puede venir derivado por falta de coherencia interna en el mismo desde un punto económico, es decir, que la eliminación de barreras puede llevar a resultados económicos no deseados, bien por imperfecciones de los mercados o por consecuencias distributivas que hagan que el proceso no sea social y políticamente tolerable.

**LA ELIMINACIÓN DE  
OBSTÁCULOS DEBE  
IR ACOMPAÑADA  
DE POLÍTICAS  
PARA IMPULSAR  
LA EFICIENCIA,  
LA EQUIDAD Y LA  
ESTABILIDAD**

Por tanto, tal y como nos indicaba el Informe Padoa-Schioppa ya en 1987, la eliminación de obstáculos debe ir acompañada de políticas para impulsar la «eficiencia» (a través de la regulación de cárteles y monopolios), la «equidad» (mediante el desarrollo y la convergencia regional) y la «estabilidad» mediante políticas anticíclicas que permitan atenuar el ciclo económico y sus consecuencias sobre el empleo.

La UE ha sido un ejemplo en la combinación de éstas. En efecto, hasta los años 80, las políticas comunes básicamente se dedicaron

a corregir distorsiones en la asignación de recursos por el mercado, aumentando su eficiencia; a partir de los años 80 y en las sucesivas ampliaciones de la UE, los fondos estructurales y de cohesión han jugado un papel determinante para suavizar las divergencias entre las regiones europeas, con un esfuerzo de solidaridad sin parangón en la historia reciente de la humanidad y que marcan un hito diferencial respecto a cualquier otro proceso de integración regional hasta el momento presente. Por último, las inestabilidades cambiarias y, más recientemente, la creación de la Unión Monetaria Europea (UME), han puesto de relieve la importancia de las políticas de estabilización en un área integrada, máxime si no se puede recurrir al tipo de cambio como instrumento de ajuste.

Este hecho ha sido especialmente patente durante la Gran Recesión comenzada en 2007-2008. Es aquí donde se han puesto de manifiesto algunas de las limitaciones del sistema de gobernanza para una estabilización eficaz, contribuyendo a un alza del nacionalismo y de la xenofobia. Como han puesto de manifiesto, entre otros, De Grauwe (2012), una unión monetaria sin un cierto grado de unión fiscal y, por tanto, sin una mayor unión política, aumenta su fragilidad y la hace más vulnerable ante las crisis. De hecho, la crisis financiera internacional de 2007 se convirtió en una crisis de deuda dentro de la eurozona para derivar en una verdadera crisis política sobre el futuro de la UE, en un clima de incertidumbre en el que aún estamos inmersos.

Lo cierto es que en la actualidad no sólo ha entrado en crisis el sistema de integración regional, del cual la UE es su máximo y más exitoso exponente hasta la fecha, sino también lo que quedaba del «Nuevo Orden Económico Internacional» surgido tras la Segunda Guerra Mundial y la división del mundo entre las democracias liberales y el comunismo. Algunas de las consecuencias económicas no deseadas del proceso de globalización económica han estallado tras la crisis de 2007-2009, generando en el caso de la UE un lento crecimiento acompañado de una mayor desigualdad, alto desempleo y una aceleración de la desindustrialización. Sus consecuencias sociales han creado un caldo de cultivo para el aumento del nacionalismo y la xenofobia. Todo ello ha generado una cierta crisis existencial en la UE, pues la confianza en el sistema y en la capacidad de las élites para buscar soluciones en el marco europeo se ha socavado.

**EN LA ACTUALIDAD HA ENTRADO EN CRISIS EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN REGIONAL Y LO QUE QUEDABA DEL «NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL» SURGIDO TRAS LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL**

**TRAS LA CRISIS DE 2007-2009 EL LENTO CRECIMIENTO, LA MAYOR DESIGUALDAD, EL ALTO DESEMPLEO Y LA DESINDUSTRIALIZACIÓN, HAN CREADO UN AUMENTO DEL NACIONALISMO Y LA XENOFOBIA, GENERANDO UNA CRISIS EXISTENCIAL EN LA UE**

**EL ORDEN INTERNACIONAL SURGIDO TRAS LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL ESTÁ EN CRISIS, PERO NO ACABAMOS DE VISLUMBRAR EL NUEVO MUNDO QUE SE ESTÁ CONFIGURANDO**

Nos encontramos, por tanto, ante un momento de incertidumbre donde somos conscientes de que el orden internacional surgido tras la Segunda Guerra Mundial está en crisis, pero no acabamos de vislumbrar el nuevo mundo que se está configurando a nuestro alrededor. Como ya hemos señalado, tres elementos se están conjurando para caracterizar esta incertidumbre. En primer lugar, pocas veces la geopolítica y la economía han aparecido tan íntimamente ligadas como lo están haciendo en la actualidad, dando lugar a tensiones proteccionistas. En segundo lugar, pocas veces se le ha exigido tanto a la política monetaria. Las políticas no convencionales se han mostrado eficaces, pero pueden llevar a pensar al público que los bancos centrales, el BCE en nuestro caso, puede convertirse en el *policy-maker* de último recurso a través del monocultivo de la política monetaria o, dicho de otro modo, que la política monetaria puede sustituir a la fiscal y a las reformas estructurales. Esto, además de ser falso, puede ser muy peligroso para un crecimiento saneado a medio plazo. Por último, en tercer lugar, pocas veces Europa ha aparecido a la vez tan necesaria y tan dividida. Hoy en día Europa parece encontrarse en retirada, a la defensiva, replegándose ante la crisis de la globalización y, sin embargo, Europa debe hacerse oír para reafirmar su proyecto político y afianzar el modelo social europeo, basado en los bienes comunes y sus valores morales. Otros objetivos, como la política medioambiental o la refundación del multilateralismo, van más allá de la escala europea. En este caso, se trata de conseguir un crecimiento más inclusivo y que, al mismo tiempo, proteja los bienes públicos comunes, comenzando por el clima.

**EUROPA PARECE ENCONTRARSE EN RETIRADA Y, SIN EMBARGO, DEBE HACERSE OÍR PARA REAFIRMAR SU PROYECTO POLÍTICO Y SOCIAL**

Con el fin de responder a estas cuestiones, el presente número de *Papeles de Economía Española* recoge las aportaciones de diversos autores agrupadas en tres secciones: en la primera (estabilización y crecimiento) se aborda el problema de la implementación de las combinaciones de política económica en áreas altamente integradas, tanto desde la demanda en el corto plazo como desde la oferta a medio y largo plazo; asimismo se tratan los problemas de gobernanza institucional que ello conlleva. En la segunda sección (transformación sectorial), se incluyen diversas colaboraciones sobre distintos sectores, incidiendo en los factores geopolíticos y de autonomía estratégica (sector agroalimentario, reindustrialización, digitalización y política energética). Por último, en la tercera sección se recogen diversos análisis sobre el papel de Europa como actor global en distintos ámbitos (política de defensa, relaciones con países emergentes y rol de la UE como bloque comercial).

La primera sección se abre con un artículo elaborado por **Cecilio Tamarit** que repasa los distintos *shocks* sufridos por la UE desde 2008. La experiencia reciente demuestra la necesidad de una mejora en el mix de las políticas macroeconómicas, dando mayor protagonismo a la política fiscal y a las reformas estructurales en un nuevo marco de cogobernanza, donde un pacto político se convierte en un requisito necesario.

El segundo artículo, preparado por **Lola Gadea Rivas** y **Carlos Martínez Mongay**, se centra en el análisis del instrumento *NGEU* y de las nuevas respuestas de la UE relacionadas con la invasión de Ucrania, el repunte de la inflación y la crisis de los mercados energéticos, proponiendo una posible prolongación del *NGEU* para financiar los objetivos climáticos europeos.

Un tercer artículo del bloque ha sido escrito por **Raymond Torres** y **Patricia Sánchez Juanino**. En el mismo se analiza cómo ha afectado a las expectativas de recuperación de la economía europea la sucesión de recientes shocks de naturaleza geopolítica de los últimos años. Según el autor, el papel estabilizador de la política fiscal se ve limitado por la reactivación inminente de las reglas fiscales y por el cambio en las condiciones financieras en los mercados de capitales. Por tanto, es importante buscar una mayor capacidad fiscal común. Ello permitiría un mayor estímulo fiscal agregado a nivel de la UE, sin influir negativamente en la sostenibilidad fiscal de los países socios a medio plazo, facilitando asimismo el ajuste de las economías europeas a los retos de la nueva sociedad digital, la transición energética, el envejecimiento de la población y, en definitiva, a los retos de la globalización.

El cuarto y último artículo de esta sección es el elaborado por Álvaro Anchuelo y **María A. Prats**. En el mismo se analizan las tensiones inflacionistas de la eurozona y su posible evolución, así como la respuesta llevada a cabo por el BCE, los dilemas a los que se enfrenta y los posibles riesgos de contagio desde el sistema bancario estadounidense.

La segunda sección concentra su atención sobre las posibles transformaciones sectoriales de la economía europea. Comienza esta sección con un artículo elaborado por **Ernest Reig** donde se estudian los retos de sector agroalimentario para conseguir superar los problemas de inseguridad alimentaria en paralelo al control de sus potenciales efectos adversos sobre el medioambiente. En esta colaboración se

**NECESIDAD DE MAYOR PROTAGONISMO DE LA POLÍTICA FISCAL Y LAS REFORMAS ESTRUCTURALES, DONDE UN PACTO POLÍTICO ES NECESARIO PARA UNA POSIBLE PROLONGACIÓN DEL NGEU**

**FRENTE A LOS RECIENTES SHOCKS GEOPOLÍTICOS HAY QUE BUSCAR MAYOR CAPACIDAD FISCAL COMÚN**

**LAS TENSIONES INFLACIONISTAS DE LA EUROZONA CONLLEVAN DILEMAS EN LA RESPUESTA LLEVADA A CABO POR EL BCE**

**PROBLEMAS DE  
INSEGURIDAD  
ALIMENTARIA  
EN PARALELO  
AL CONTROL DE SUS  
EFECTOS ADVERSOS  
SOBRE EL  
MEDIOAMBIENTE**

describe el desarrollo de las cadenas globales de valor (CGV) en el sector y cómo se han visto afectadas por la pandemia de la Covid-19 y la actual invasión rusa de Ucrania. Sin duda, la UE necesita llevar a cabo una adaptación de su política agraria a través de nuevas tecnologías y regulaciones en el marco de las directrices del Pacto Verde Europeo.

El siguiente artículo, preparado por **Román Arjona, William Connell-García, Josefina Monteagudo y Paolo Pasimeni**, analiza cómo las recientes perturbaciones sufridas por la economía europea han conducido a una nueva política industrial basada en un impulso de su capacidad de resiliencia a través de una mayor autonomía estratégica. Los autores ofrecen un marco conceptual para el análisis de la resiliencia y describen las dos metodologías recientemente desarrolladas por la Comisión Europea para establecer un sistema de alerta temprana sobre las dificultades y dependencias en la cadena de suministro.

**NUEVA POLÍTICA  
INDUSTRIAL BASADA  
EN UN IMPULSO  
DE SU CAPACIDAD  
DE RESILIENCIA A  
TRAVÉS DE UNA  
MAYOR AUTONOMÍA  
ESTRATÉGICA**

De forma complementaria, en el tercer artículo de esta sección, **Gaetano D'Adamo y Juan Sapena** nos dan una visión actualizada de la nueva política industrial europea, al servicio del compromiso que la UE tiene con mercados globales abiertos, aunque con la necesidad de dotarse de una cierta autonomía estratégica.

Europa no puede quedarse al margen de los países creadores de las nuevas tecnologías y asistir como mera espectadora a la batalla actual entre EE. UU. y China por la supremacía tecnológica. En el terreno financiero, la mayor parte de las empresas tecnológicas que lideran el sector tienen su base en los EE. UU. o en países asiáticos. El *stock* de capital en tecnologías de la información y la comunicación, las TIC, representa en la zona euro un 7,6 por 100 frente a un 10,9 por 100 en los EE. UU. En este nuevo contexto, si bien los mercados globales abiertos siguen siendo una aspiración, la interacción estratégica entre un número relativamente reducido de jugadores ha ganado importancia y la Unión estaría dando preeminencia a determinados pilares, tales como los requeridos para la transición digital y energética.

Precisamente de este último tema se encarga el cuarto artículo de esta sección, escrito por **María T. Costa-Campi y Elisenda Jové-Llopis**. En el mismo se analizan los efectos del cambio climático y el reto que suponen las restricciones en las fuentes tradicionales de energía, manteniendo un equilibrio en los tres pilares básicos del sistema energético: seguridad de suministro, competitividad y sostenibilidad

medioambiental. De hecho, la invasión rusa de Ucrania ha proporcionado el empuje político necesario para abordar los ambiciosos objetivos de energía y clima que anhela el Pacto Verde Europeo. Las autoras describen las medidas de emergencia tomadas hasta la fecha por la UE y los desafíos futuros a medio y largo plazo.

La cuarta sección de este número de *Papeles de Economía Española* se centra en la acción exterior de la UE en un mundo cada vez más interdependiente, donde han irrumpido con fuerza en el siglo XXI las llamadas «economías emergentes» (como China, India y Brasil). Ello hace necesario conseguir un multilateralismo eficaz mediante la mejora de los mecanismos de funcionamiento de la ONU y de la OMC y, al mismo tiempo, desarrollar acuerdos profundos de carácter regional que trascienden al contenido económico a través de una «nueva» política comercial.

La acción exterior de la UE ha de operar a favor de una «buena» globalización, en la que se distribuyan lo más ampliamente posible los beneficios de un desarrollo sostenible. Ello implica afinar en las decisiones en materia comercial, económica, social y medioambiental, al tiempo que se lucha de manera conjunta contra el terrorismo y la criminalidad en el contexto internacional. La UE tiene un papel mayúsculo a jugar, tal vez no como potencia hegemónica, pero sí como *soft power*, afirmando sus valores en el exterior basados en la defensa de la paz, los derechos humanos y la solidaridad.

El primer artículo de esta sección, elaborado por **Antonio Fonfría**, nos describe la importancia de una política industrial de defensa para incrementar la autonomía estratégica de la UE y crear un Mercado Único de defensa. Ello obliga a la reducción de la fragmentación de la industria de defensa europea, el impulso a las políticas de generación de tecnologías y capacidades militares de manera conjunta y una financiación comunitaria dentro del presupuesto para la política de defensa. El artículo presenta no sólo una visión agregada desde el punto de vista europeo, sino que establece una senda para el caso español, así como escenarios prospectivos para la industria europea de defensa.

La segunda colaboración de esta sección es el artículo realizado por **Lourdes Casanova y Anne Miroux**. Las autoras ofrecen una panorámica actualizada de la inversión extranjera directa (IED) de la UE en los países emergentes en un contexto de mayor fragmentación

**EQUILIBRIO EN  
LOS TRES PILARES  
BÁSICOS DEL SISTEMA  
ENERGÉTICO:  
SEGURIDAD DE  
SUMINISTRO,  
COMPETITIVIDAD  
Y SOSTENIBILIDAD  
MEDIOAMBIENTAL**

**UNA «BUENA»  
GLOBALIZACIÓN  
IMPLICA AFINAR EN  
MATERIA COMERCIAL,  
ECONÓMICA, SOCIAL Y  
MEDIOAMBIENTAL, AL  
TIEMPO QUE SE LUCHA  
CONTRA EL  
TERRORISMO Y  
LA CRIMINALIDAD  
EN EL CONTEXTO  
INTERNACIONAL**

**ES IMPORTANTE UNA  
POLÍTICA INDUSTRIAL  
DE DEFENSA PARA  
INCREMENTAR  
LA AUTONOMÍA  
ESTRATÉGICA DE LA UE  
Y CREAR UN MERCADO  
ÚNICO DE DEFENSA**

**EE. UU. SIGUE SIENDO EL PRINCIPAL SOCIO COMERCIAL Y DESTINO DE LA IED EUROPEA, PERO ASIA Y, SOBRE TODO CHINA E INDIA, DESTACAN POR SU IMPORTANCIA CRECIENTE. LATINOAMÉRICA TAMBIÉN ES UN SOCIO BÁSICO DESDE UN PUNTO DE VISTA GEOPOLÍTICO**

**LA UE ESTÁ DISEÑANDO ACUERDOS DE NUEVA GENERACIÓN Y UNA SERIE DE MECANISMOS DE POLÍTICA COMERCIAL CON EL FIN DE POTENCIAR LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA ABIERTA**

y polarización a escala mundial. En el artículo se exploran de forma complementaria diferentes bases de datos para establecer un análisis detallado por destinos, por sectores y por tipos de IED. A pesar de que EE. UU. sigue siendo el principal socio comercial y destino de la IED europea, Asia y, sobre todo China e India, destacan por su importancia creciente. Asimismo, Latinoamérica también es un socio básico desde un punto de vista geopolítico. Primero fue Latinoamérica y después Asia. Latinoamérica, como destino, es importante para España, y el sur de Europa. Mientras que las empresas alemanas miran más a China.

El último artículo de este bloque ha sido elaborado por **Leticia Blázquez, Carmen Díaz-Mora y Belén González-Díaz** y en él se resumen los principales rasgos de la nueva política comercial de la UE a través, por un lado, de los acuerdos de nueva generación y, por otro, de los instrumentos para potenciar la autonomía estratégica abierta. Los acuerdos de nueva generación son acuerdos bilaterales y regionales de mayor ambición y alcance que los tradicionales y que se extienden más allá de la reducción o eliminación de las barreras arancelarias convencionales, incluyendo temas de mayor complejidad en las negociaciones comerciales. En el artículo se hace una presentación pormenorizada a través de la explotación de la base de datos DESTA. Adicionalmente a la firma de estos tratados más profundos y complejos que los tradicionales, la UE está diseñando una serie de mecanismos de política comercial para ser aplicados de forma más general a sus socios comerciales con el fin de potenciar la autonomía estratégica abierta y que son explicados en el artículo marcando la tendencia en la política comercial europea de cara al futuro.

#### **BIBLIOGRAFÍA**

DE GRAUWE, P. (2012). The governance of a fragile Eurozone. *Australian Economic Papers*, 45(3), pp. 255-268.

PADOA-SCHIOPA, T. (1987). *Eficacia, estabilidad y equidad: una estrategia para la evolución del sistema económico de la Comunidad Europea*. Alianza Editorial.

---

COLABORACIONES

**I.**  
**ESTABILIZACIÓN Y CRECIMIENTO**

## Resumen

La Unión Económica y Monetaria (UEM) se ha visto afectada por tres *shocks* de distinta naturaleza y, en consecuencia, ha ido transformando su gobernanza para hacerles frente, pero siempre lo ha hecho con retraso. Los tres *shocks* analizados son la crisis financiera de 2008, la pandemia del COVID-19 y las consecuencias de la invasión de Ucrania. Dada la distinta naturaleza de los mismos (financiera-real y demanda-oferta) y las carencias del marco de coordinación dentro de la UEM, la política económica ha ido transitando desde una posición de dominio monetario a otra de dominio fiscal, convirtiendo al Banco Central Europeo en el *policy maker* de último recurso, lo cual tiene claras limitaciones. Cada vez que el Banco Central Europeo ha intentado normalizar la situación, otro nuevo *shock* inesperado lo ha impedido. Al margen de los problemas de diseño en la gobernanza de la UEM, esta ha mostrado debilidades desde su creación, no solo por la falta de espíritu reformador de los Gobiernos nacionales que no han realizado las necesarias mejoras estructurales, sino también por los efectos negativos derivados de la falta de perfeccionamiento del mercado único. No obstante, se ha hecho evidente que una moneda única requiere un mercado común al completo. En conclusión, la UEM necesita un cambio significativo en su gobernanza para poder enfrentarse a los desafíos del futuro, incluyendo una mayor flexibilidad y adaptabilidad, que haga posible conjugar una visión estratégica a largo plazo y capacidad de toma de decisiones de manera más rápida y efectiva.

*Palabras clave:* Unión Económica y Monetaria, *shocks* asimétricos, resiliencia, recuperaciones, reformas estructurales.

## Abstract

The Economic and Monetary Union (EMU) has been affected by three shocks of different nature and, consequently, it has been transforming its governance to address them, but always with a delay. The three shocks analyzed are the 2008 financial crisis, the COVID-19 pandemic, and the consequences of the invasion of Ukraine. Given their different nature (financial-real and demand-supply) and the deficiencies in the coordination framework within the EMU, economic policy has transitioned from a position of monetary dominance to fiscal dominance, turning the European Central Bank into the «policy maker of last resort», which has clear limitations. Every time the European Central Bank has tried to normalize the situation, another unexpected new shock has prevented it. Aside from the design problems in its governance, the EMU has shown weaknesses since its creation, not only due to the lack of reforming spirit from national governments that have not made the necessary structural improvements but also due to the negative effects derived from the lack of refinement of the Single Market. However, it has become evident that a single currency requires a complete common market. In conclusion, the EMU needs a significant change in its governance to face the challenges of the future, including greater flexibility and adaptability that make it possible to combine a long-term strategic vision with faster and more effective decision-making capabilities.

*Keywords:* Economic and Monetary Union, Asymmetric shocks, resilience, recoveries, structural reforms.

*JEL classification:* E65, F15, F20, N14.

# LA UNIÓN EUROPEA: TRES CRISIS Y UN DESTINO

Cecilio TAMARIT (\*)

Universidad de Valencia

## I. INTRODUCCIÓN: EL PROYECTO EUROPEO EN «POLICRISIS»

EN los últimos quince años Europa ha sufrido tres crisis sucesivas de carácter grave, «existenciales», según las han calificado múltiples analistas, situándose en la actualidad en un momento de incertidumbre, tanto económica como política.

Desde un punto de vista estrictamente económico, la cuestión principal es saber si la salida de la crisis del COVID-19 es sólida, especialmente tras la invasión rusa de Ucrania. Aunque los mercados financieros siguen razonablemente estabilizados, muchas de las debilidades y de los desequilibrios que causaron la Gran Recesión siguen presentes, pues si bien hay signos claros de recuperación, numerosas variables siguen lejos de haber vuelto a la normalidad. A este elemento de incertidumbre a corto plazo se suma un segundo aspecto con una perspectiva temporal mayor. Se trata de saber si la crisis ha dado lugar a un nuevo modelo de crecimiento más mediocre, una suerte de «estancamiento secular», con menor crecimiento de la productividad y bajos salarios. De hecho, la segunda ola de globalización que nació a finales de los años setenta parece haber terminado con la crisis financiera de 2007, dando lugar a una situación de lento crecimiento, aumento de la desigualdad y alto desempleo, especialmen-

te de la mano de obra menos cualificada, lo que alimenta la xenofobia y el populismo. Por otra parte, *shocks* tecnológicos, como la transición verde y digital de las economías, especialmente a través del uso de la inteligencia artificial, pueden generar cambios bruscos en la productividad del trabajo y el empleo, con consecuencias globales en los próximos años.

¿Qué puede hacer la Unión Europea ante estos desafíos? La Unión Europea (UE) ha sido y sigue siendo en la actualidad un proyecto genuinamente político en el que el proceso de integración económica se ha configurado como un elemento instrumental, pero de gran trascendencia, de cuyo éxito, mediante la consolidación del modelo de economía social de mercado, depende la legitimación de la integración política y su consolidación a lo largo del tiempo.

Sin embargo, la UE se encuentra en la actualidad en una encrucijada, en parte por problemas de diseño institucional equivocados y en parte por la propia complejidad que supone un grado de integración económica extremadamente elevado. En una Unión Económica y Monetaria (UEM) la integración política debe ser también muy alta y esto ha generado desfases cronológicos entre ambos procesos.

El euro se configuró en 1999 más por motivos políticos que

estrictamente económicos. De hecho, los economistas eran conscientes de los beneficios, pero también de las extremas dificultades del proceso de construcción de una unión monetaria. Los peligros ante la pérdida del tipo de cambio como instrumento de ajuste si se producían *shocks* asimétricos eran conocidos por la profesión económica y por ello, cuando en la cumbre de Maastricht en 1992 se aprueba la segunda modificación del Tratado de Roma y el plan de trabajo para alcanzar la unión monetaria europea, se admite por primera vez el «gradualismo» y el principio de «varias velocidades» para alcanzar la unión monetaria.

Desde un punto de vista teórico los criterios de convergencia nominal fijados por el Tratado de Maastricht para que un país pueda formar parte de la UEM no responden a la necesidad de sincronía cíclica y de flexibilidad en los mercados que están implícitas en la teoría de las áreas monetarias óptimas (1). El resultado fue una unión monetaria de tamaño superior al óptimo, creada por criterios políticos y con problemas de diseño institucional que podían aflorar ante una mala coyuntura económica.

En 2009, con motivo del décimo aniversario de la UEM, se elaboraron extensos informes haciendo un balance positivo de la misma por parte de diversos organismos internacionales (Comisión Europea, FMI y OCDE) (2). En efecto, durante esos años se había conseguido asentar el euro como moneda de reserva internacional, se había desarrollado el mercado de bonos en euros, había aumentado el comercio y el crecimiento económico en la eurozona (tras un ligero estan-

camiento a comienzos de la década que culminó con la primera reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento) y la política monetaria llevada a cabo por el Banco Central Europeo (BCE) había conseguido el objetivo principal de estabilización de las expectativas de inflación a unos niveles nunca antes vistos en algunos países periféricos como España, Grecia o Portugal. Sin embargo, diversos informes (3) indicaban también que, por una parte, la UEM no había servido de acicate para progresar paralelamente en una mayor integración política (fracaso del proyecto de Constitución) y, por otra, el ritmo de avance en el perfeccionamiento del mercado único había sido lento, por la falta de reformas estructurales en la parte de unión económica (4).

Esta falta de reformas estructurales dio lugar a que a lo largo de la primera década de vida de la eurozona se diese una evolución divergente en la competitividad de sus distintos miembros, generando también distintas posiciones en los saldos por cuenta corriente. Este hecho, por tanto, establecía un marco potencial muy preocupante en caso de entrar en un contexto de crisis económica y esto es precisamente lo que ocurrió.

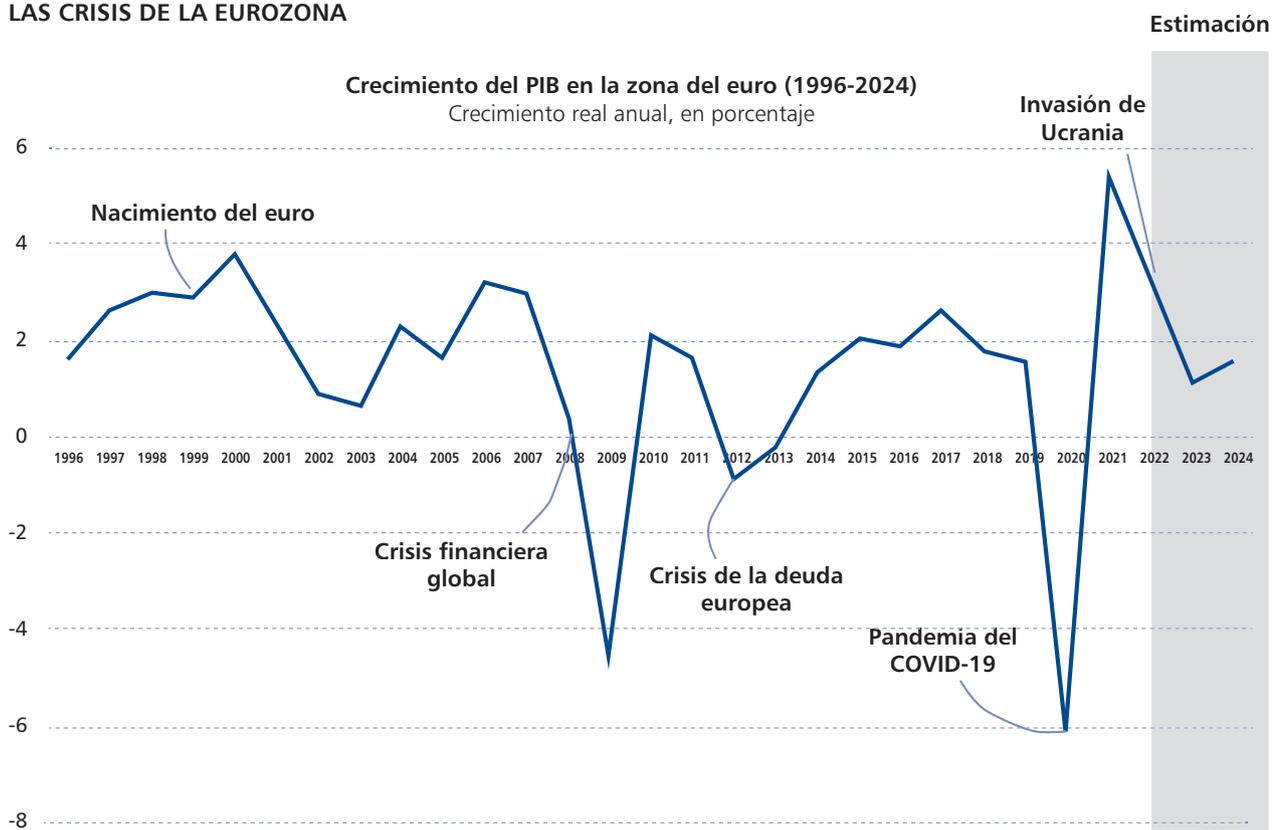
Como puede observarse en el gráfico 1, durante los últimos quince años la eurozona se ha visto azotada por tres crisis distintas, con sendas temporales de recuperación distintas, pero que mantienen en común su naturaleza de *shocks* asimétricos. Dichas crisis han demostrado la fragilidad de la eurozona y la necesidad de alcanzar un consenso político para reforzarla. Vamos a analizar cada una de ellas por separado y ver cómo han afectado a los cambios en la gobernanza de la UEM.

## 1. Primera crisis: crisis financiera global y crisis de deuda europea

La Gran Recesión comenzó como crisis financiera en EE. UU. en verano del 2007 y se trasladó rápidamente por los mercados financieros internacionales a la UE, afectando de forma distinta a los países en función de su grado de endeudamiento y convirtiéndose en una perturbación asimétrica. En 2008 la economía de la zona del euro entra en recesión y la Comisión estableció, de forma algo sobrevenida, un Plan Europeo de Recuperación Económica (PERE) de carácter keynesiano en diciembre de dicho año con el fin de coordinar los planes nacionales que ya estaban en marcha.

Dado que el reto a corto plazo para la economía europea era mantener la liquidez y la solvencia del sistema financiero para evitar un colapso económico y dado que existía un gran consenso en el G20 sobre la necesidad de articular políticas económicas expansivas, el papel de la política monetaria pasó a ser el de reducir al mínimo los tipos de interés e inyectar dinero masivamente para evitar una contracción de la economía de una magnitud socialmente inaceptable. Por su parte, las políticas fiscales pasaron, en primer lugar, a estabilizar los mercados financieros a través de inyecciones de capital público, compra de activos y operaciones de aval; en segundo término, a permitir un uso flexible de los estabilizadores automáticos y, por último, a aplicar medidas discrecionales expansivas. Lógicamente, el resultado a corto plazo fue el aumento del déficit y de la deuda pública, mutando esta crisis financiera internacional en una crisis de deuda genuinamente europea

GRÁFICO 1  
LAS CRISIS DE LA EUROZONA



Fuente: Annual macro-economic database of the European Commission's (AMECO), Directorate General for Economic and Financial Affairs/Federal Reserve Economic Data (FRED) y elaboración propia.

en 2012. De ahí la salida en W de la crisis, como puede verse en el gráfico 1.

La crisis de deuda soberana fue especialmente crítica para aquellos países muy endeudados externamente, como Grecia, Irlanda, Portugal o España. En particular, la crisis de Grecia ha demostrado la capacidad de contagio de los mercados por la variación en las expectativas de los agentes ante cambios en la dinámica de acumulación de la deuda y la falta de concreción en reformas y planes de ajuste nacionales o colectivos. Este proceso puso de manifiesto los fallos de diseño de la UEM y la incapacidad de la UE para dar

una respuesta rápida. El paradigma de las «zonas monetarias óptimas» no se correspondía con la escasa dotación de instrumentos de coordinación de políticas económicas en manos de las autoridades responsables de gestionar la zona del euro. La coordinación de las políticas económicas, fiscales y financieras era muy defectuosa. La vigilancia de las políticas presupuestarias según las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) no fue capaz de evitar importantes desajustes en algunas economías de la eurozona y ni siquiera existía tal vigilancia sobre la dimensión de los desequilibrios de las balanzas exteriores por cuenta corriente. La supervisión banca-

ria seguía siendo ejercida a escala nacional y no se habían creado mecanismos de reestructuración y, en su caso, resolución, de las entidades bancarias (Baldwin y Giavazzi, 2015).

Con el fin de paliar los anteriores problemas, las medidas de ajuste finalmente aplicadas se dieron en tres ámbitos: a) creación de mecanismos de ayuda financiera para facilitar, en su caso, el rescate de las economías que lo necesiten; b) medidas extraordinarias de política monetaria y modificación del sistema de supervisión financiera y bancaria; y c) rediseño del sistema de gobernanza económica de la UEM. Las dos primeras tienen un ca-

rácter más coyuntural y trataban de evitar el colapso financiero del sistema, mientras que la última busca establecer las bases para un funcionamiento más eficiente de la UEM en el futuro y ha seguido sujeta, desde entonces, a otras reformas menores para perfeccionarla.

## 2. Segunda crisis: la crisis pandémica del COVID-19

La crisis del COVID-19 ha afectado a todos los países de la UE, pero lo ha hecho de forma desigual, bien porque los efectos sobre la salud no han sido homogéneos entre los países, bien porque las restricciones a la movilidad han afectado de forma distinta a los países según su especialización sectorial, o bien porque los Estados miembros podían reaccionar con diferente intensidad a las cicatrices dejadas por la crisis en función del estado de sus finanzas públicas. Este hecho podría haber llevado a una posición anticíclica agregada débil para el conjunto de la UE (lenta recuperación) y a efectos asimétricos que exacerbaban de nuevo una crisis de deuda soberana en la eurozona. Sin embargo, esto último, como puede verse en el gráfico 1, no se ha producido. Los desarrollos en la nueva gobernanza de la eurozona surgidos tras la crisis de deuda del 2010-2012 permitieron a los actores políticos europeos ensayar nuevos instrumentos de estabilización. Dichos instrumentos han sido de una doble naturaleza: monetaria y fiscal.

En el terreno monetario, el Banco Central Europeo (BCE) ha venido aplicando un programa de compras de activos de emergencia por la pandemia (*pandemic emergency purchase program*, *PEPP* por sus siglas en

inglés) desde 2020, que ha tenido como novedad la ausencia de condicionalidad. Este hecho parece indicar la superación del debate moral sobre los pecados originales causantes de la crisis, de tal forma que el BCE se limita a intervenir para resolver problemas de liquidez en el mercado de bonos soberanos y evitar pánicos financieros. Gracias a estas intervenciones, los diferenciales de tipos de interés en los bonos se redujeron rápidamente.

Por lo que respecta al impulso fiscal, tanto la suspensión de las reglas fiscales del PEC, como el acuerdo al que se llegó en julio de 2020 para establecer un plan de recuperación económica (*Next Generation EU-NGEU*) financiado a través de la emisión de bonos conjuntos, permitieron abordar la crisis desde el lado de la demanda y evitar el aislamiento que había vivido la política monetaria durante la crisis de deuda. En este nuevo *policy-mix*, los fondos del plan de recuperación se reparten entre los países en función de sus necesidades derivadas de la pandemia, siendo aproximadamente la mitad de estas, donaciones y, por otra parte, préstamos. Esta gran innovación ha supuesto un paso trascendental hacia la posible constitución de una unión fiscal en el futuro. En este caso, la financiación va sujeta a la realización de proyectos y reformas concretas coordinadas a través del Semestre Europeo para conseguir un aumento del crecimiento potencial de la UE y evitar peligros de una recuperación muy lenta (*secular stagnation*). Para ello, se ha establecido un programa expansivo de inversiones que transformen el modelo económico europeo hacia una economía más «verde» y «digital», en un entorno de mayor autonomía

estratégica abierta que evite en el futuro problemas derivados de una excesiva dependencia y cuellos de botella en las cadenas de suministro globales. Este programa expansivo de demanda parecía la respuesta lógica en un contexto de baja inflación y tipos de interés extremadamente bajos que se esperaba fuesen a perder en el tiempo. Sin embargo, no ha sido así.

## 3. Tercera crisis: tensiones inflacionistas y la invasión rusa de Ucrania

Ya en 2021 empezó a verse un repunte de la inflación por razones diversas, que combinan factores de oferta (precios de las materias primas en los mercados internacionales, cuellos de botella en la producción de determinados bienes tras el levantamiento de las restricciones asociadas a la pandemia y tensionamientos en el transporte marítimo) y de demanda (elevación en la demanda de servicios ligados al ocio y turismo o a cambios en hábitos tras la pandemia) según zonas geográficas.

A lo anterior se ha sumado desde febrero de 2022 un nuevo *shock* inesperado: la guerra en Ucrania. Europa está particularmente expuesta a los efectos económicos de la invasión rusa de Ucrania, dada su cercanía geográfica, sus estrechos lazos comerciales y financieros con Rusia y, especialmente, por la elevada dependencia de las importaciones de combustibles fósiles desde Rusia, siendo limitada la capacidad para su sustitución a corto plazo. Todo ello ha conducido a un repunte inflacionista que amenaza con convertirse en persistente, dando lugar a una pérdida de renta real en los países afectados. Dicha pérdida

afecta de forma diferencial a los distintos países de la UE, lo que constituye de nuevo un *shock* asimétrico especialmente nocivo, pues genera a la vez inflación y estancamiento: estanflación.

Este repunte inflacionista da lugar a dos dilemas para el BCE. En primer lugar, si el banco central quiere combatir la inflación, tiene que elevar los tipos de interés, lo que hace que aumente el estancamiento hasta llegar a una posible recesión. Si, por el contrario, no sube los tipos de interés lo suficiente para evitar la desaceleración de la actividad económica, la inflación puede convertirse en un fenómeno permanente. En segundo lugar, la subida de los tipos de interés puede afectar de forma asimétrica a los distintos países de la UEM según su grado de endeudamiento, pudiendo desencadenar una crisis de deuda e inestabilidad financiera, fragmentándose los mercados financieros y la transmisión de la política monetaria.

El BCE puede evitar este dilema por dos vías: bien proporcionando liquidez para evitar la fragmentación (*transmission protection instrument*, TPI por sus siglas en inglés y aprobado en julio de 2022) y asumir las posibles consecuencias que pueda generar (mayor inflación y acumulación de riesgo por parte del BCE al comprar bonos de países con problemas) o bien, de forma alternativa o complementaria, el BCE puede aumentar su objetivo de inflación desde el 2 por 100 a otro superior (por ejemplo, hasta el 4 por 100), lo que relajaría la restricción que mantiene al BCE atrapado en el síndrome de un tipo de interés en el límite cercano a cero y que convierte a la política monetaria en inefectiva.

## II. LECCIONES PARA EL POLICY-MIX EUROPEO: UN NUEVO TERCETO INCONSISTENTE

Desde un punto de vista teórico, el paradigma utilizado tradicionalmente como marco de referencia para la política macroeconómica en los años 60-70 ha sido el modelo Mundell-Fleming. Según el mismo, con plena libertad de movimientos de capital con un tipo de cambio fijo, la política monetaria es incapaz de afectar a la producción y al empleo, siendo la política fiscal la verdaderamente efectiva junto a las políticas estructurales (5). Por tanto, no puede extrañarnos que, en el Tratado de Maastricht, los Estados miembros decidiesen centralizar la política monetaria creando una nueva institución federal (el BCE) con el fin de mantener la estabilidad de precios a lo largo del tiempo, quedándose las autoridades nacionales con el control del ciclo económico (6).

En definitiva, como puede verse en la figura 1, mientras que las políticas monetaria y cambiaria, así como la formulación de normas relativas al mercado único, son competencia de las autoridades comunitarias, las políticas fiscales y de empleo y la mayor parte de las políticas estructurales en el área de los mercados nacionales de productos, trabajo y capitales siguen siendo competencia de los Estados miembros o de las autoridades regionales y locales. En la arquitectura institucional inicial de la eurozona primaba una visión preventiva que buscaba evitar los desequilibrios, centrada en la coordinación de las políticas fiscales nacionales a través de reglas sobre déficit (siguiendo la «fallida» tradición alemana) con el fin de dar mar-

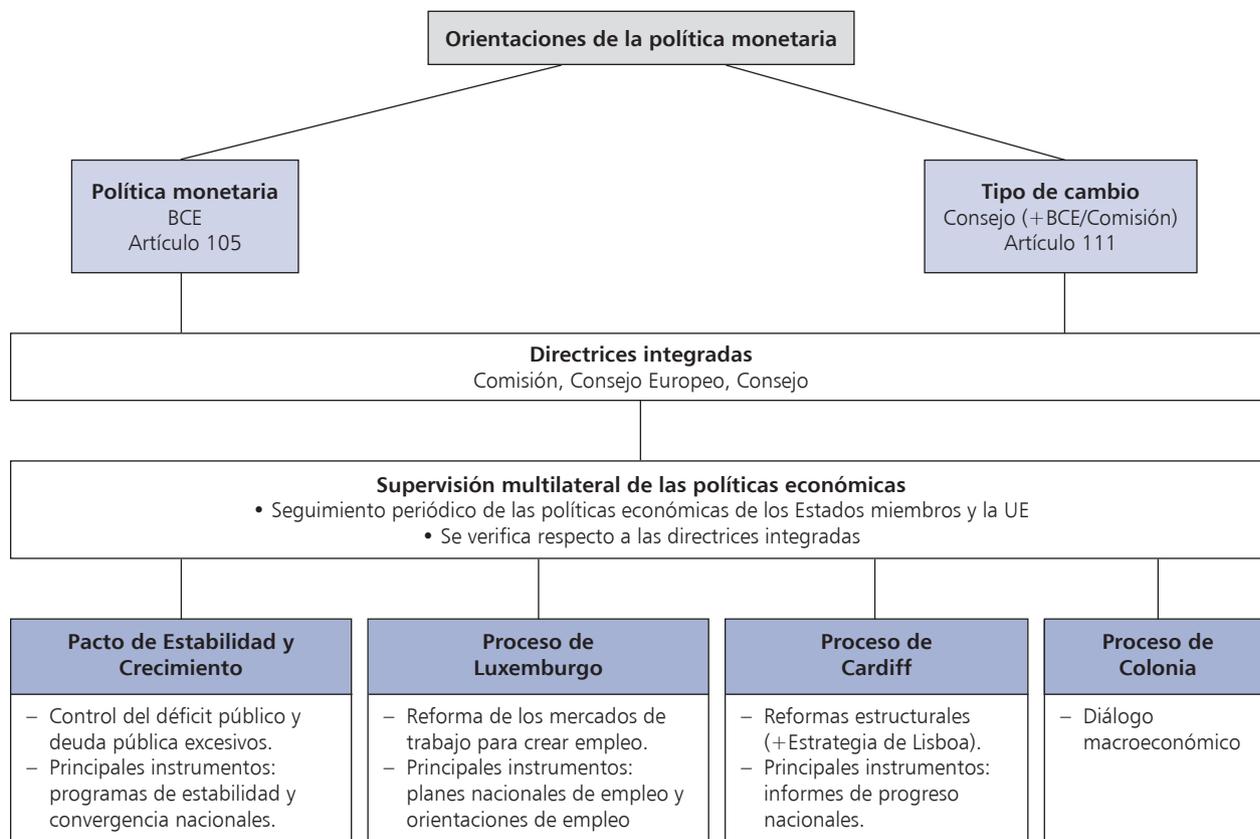
gen de maniobra a los estabilizadores automáticos nacionales en caso de un *shock* asimétrico. Este sistema estaba basado inicialmente en los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht (1992) y completado posteriormente con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) a partir de 1996; asimismo, el marco de coordinación se completaba con los distintos procesos de coordinación de políticas estructurales nacionales (procesos de Luxemburgo, Cardiff y Colonia), así como con una estrategia de crecimiento a medio plazo (Estrategia de Lisboa en 2000 y sucesivas revisiones) (7).

Como puede verse en la figura 1, el BCE está en la cumbre del marco general de política económica, habiéndose establecido canales para un intercambio de información y puntos de vista con otros responsables de la política económica. Sin embargo, dichos contactos no suponen en ningún caso una coordinación *ex ante* de las orientaciones de las políticas monetaria y fiscal, lo que supone, *a priori*, un régimen de «dominio monetario», es decir, que la política monetaria y la estabilidad financiera dominan el conjunto de la política económica.

En cualquier área monetaria, los formuladores de políticas deben proporcionar una cantidad «adecuada» de estabilización cíclica, ya sea a través de la política monetaria, a través de la política fiscal a nivel central, mediante unas políticas fiscales descentralizadas o, alternatively, por una combinación de políticas fiscales en ambos niveles de gobierno.

Como han señalado Buti y Messori (2021), en el marco de gobernanza diseñado inicialmente

FIGURA 1  
MARCO DE POLÍTICA ECONÓMICA EN LA EUROZONA



Fuentes: Comisión Europea y Camarero y Tamarit (2023).

te en Maastricht las autoridades políticas se enfrentan a un «trilema de combinación de políticas» (*policy-mix* trilemma), pues resultan mutuamente inconsistentes la convivencia simultánea de, a) unas reglas fiscales asimétricas del tipo acordado en Maastricht; b) una política monetaria que ha alcanzado su límite inferior efectivo; y c) la ausencia de una capacidad fiscal centralizada.

En efecto, el Tratado de Maastricht y el PEC establecen unas reglas fiscales asimétricas, pues están centrados en evitar déficits gubernamentales excesivos incluso si esto implica un comportamiento procíclico de

los países que los suscriben y, por tanto, la capacidad de estabilización anticíclica queda seriamente comprometida. La intención de dichas reglas era evitar el riesgo de un déficit excesivo por los efectos de desbordamiento que pueden tener en un área integrada, aspecto que puede verse agravado por un problema de *common pool*, elevando el déficit conjunto del área y llegando a cuestionar la independencia del BCE (Buti y Sapir, 1998; Buti y Gaspar, 2021).

Por tanto, ante la inexistencia de una política fiscal federal, el cumplimiento del procedimiento de déficit excesivo solo sería creí-

ble si la política monetaria tuviera un espacio ilimitado para responder a *shocks*. Este no es el caso en la zona del euro, porque la política monetaria convencional está sujeta a un umbral mínimo de los tipos de interés (*ELB*, por sus siglas en inglés) a partir del cual deja de ser efectiva. En consecuencia, la estabilización macroeconómica solo se puede alcanzar o bien a través de la violación de las reglas fiscales de Maastricht o mediante la creación de una capacidad fiscal de respuesta centralizada a nivel federal.

La figura 2 resume cómo se ha abordado este trilema de la combinación de políticas hasta

ahora. Tras de un período de dominio monetario débil durante la primera década de la UME (1999-2008) y un breve episodio de expansión coordinada al comienzo de la crisis financiera mundial (lado derecho del triángulo), la combinación de políticas macroeconómicas ha pivotado hacia un dominio fiscal *sui generis* no solo durante la crisis de la deuda soberana, sino también tras la misma (2008-2019). En dicho período, la política monetaria se convirtió progresivamente en el único instrumento realmente disponible (El-Erian, 2016). En efecto, durante la Gran Recesión, tras una expansión monetaria y fiscal inicial, la atención se centró rápidamente en la sostenibilidad de la deuda pública para tranquilizar a los mercados, de modo que la responsabilidad de sostener la economía recayó principalmente sobre el BCE (base del triángulo). Estos dos períodos suponen equilibrios inestables de política

económica. De hecho, el segundo período se mantiene porque una vez alcanzado el *ELB*, el BCE ha ido aplicando una política monetaria no convencional a través de compras de activos (*APP*, por sus siglas en inglés). Esta nueva combinación es la que aparece en la base del triángulo.

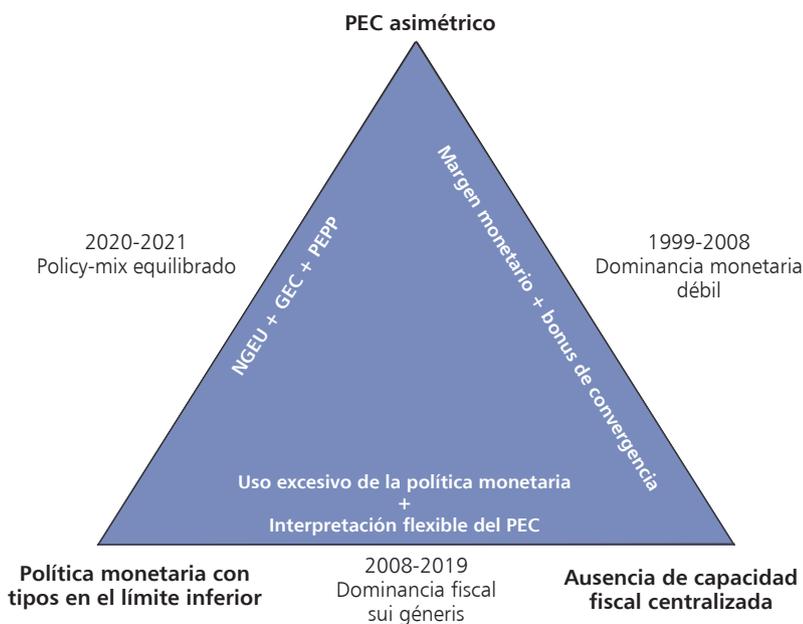
Como hemos visto en la sección anterior, las respuestas de la UE y sus Estados miembros han sido radicalmente diferentes en las distintas crisis. Frente al monocultivo de la política monetaria en la Gran Recesión, durante la pandemia, el trilema ha sido resuelto en la cara izquierda del triángulo de la figura 2, caracterizada por el BCE alcanzando el límite inferior del tipo de interés efectivo (*ELB*) y por la implementación de una política fiscal más centralizada, combinada con la suspensión del PEC: la combinación de presupuestos nacionales y de la UE, junto con las rápidas y

decididas medidas del BCE, han dado lugar a una posición más expansiva en comparación con las crisis anteriores. Esta enérgica respuesta ha sido fundamental para mantener la estabilidad financiera de la zona del euro, favoreciendo una fuerte recuperación de la economía en la EA y un *policy-mix* más equilibrado.

Ahora bien, aunque esta respuesta política excepcional ha favorecido la existencia de una combinación de políticas más congruente, dada la naturaleza temporal limitada del *NGEU* y la gran acumulación de bonos del Estado en el balance del BCE, incluso esta solución del trilema no asegura la estabilidad a largo plazo. De cara al futuro, la existencia de unas *reglas fiscales menos sesgadas hacia la estabilidad* en el corto plazo, junto con una capacidad de fiscal central *permanente*, permitirían lograr una posición fiscal adecuada y una combinación de políticas más equilibrada para superar el riesgo de dominio fiscal. Esto facilitaría la normalización de la política monetaria del BCE a través de tipos más elevados (permitiendo escapar del *ELB*) y una reducción gradual de los bonos del Estado acumulados en su balance.

Si bien no existe un consenso político para crear una verdadera capacidad fiscal de carácter federal, es posible dar pasos para mantener instrumentos de financiación federal que faciliten las reformas estructurales necesarias para el buen funcionamiento del mercado único, así como una simplificación de las reglas fiscales que a su vez reduzca su sesgo procíclico. Hacia estos objetivos deben bascular las reformas de la gobernanza económica de la UEM.

FIGURA 2  
EL TRILEMA DEL *POLICY-MIX* EN LA UEM Y SUS SOLUCIONES



Fuente: Buti y Messori (2021).

### III. UNA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA: NUEVAS REGLAS FISCALES Y POLÍTICAS DE CRECIMIENTO

Las tres crisis que se han desarrollado desde 2008 han sido complejas, afectando la primera, sucesivamente, al sector financiero y al real, con consecuencias sobre la demanda inicialmente y dejando claras cicatrices en el aparato productivo que impedían una rápida recuperación. La segunda crisis de nuevo tuvo un impacto directo sobre la oferta y la demanda y otro efecto a medio plazo sobre la oferta, a través de las cadenas globales de valor (CGV) y un acelerado endeudamiento. Por último, la tercera crisis es básicamente una crisis de oferta, pero con elementos de crisis de demanda. Las tres han tenido en común su naturaleza de *shock* asimétrico sobre los países de la UE. Dada esta complejidad, solo un enfoque «a dos manos» (*two-handed approach*), que contemple de forma conjunta medidas de demanda y de oferta, puede tener éxito para conseguir una recuperación sostenida. El papel estelar, pero transitorio, que ha tenido el BCE estimulando el crecimiento antes de la pandemia, conteniendo su caída tras ella y contribuyendo decisivamente a la estabilidad financiera obliga, si cabe, a profundizar más todavía en aquellas reformas que mejoren la dotación factorial de la economía en capital humano, investigación, innovación y desarrollo, y en unas infraestructuras que tengan como objetivo último elevar el crecimiento de la productividad total. En esta «nueva política económica europea», el monocultivo de la política monetaria debe dejar paso a una nueva combinación de políticas de de-

manda (8), donde las políticas fiscales nacionales se coordinen entre sí y también con una política fiscal centralizada o, al menos, con una política de provisión de bienes públicos permanente financiada de forma mutualizada.

A su vez, las políticas de mercados de bienes y servicios y de mercado de trabajo tienen que hacer compatibles políticas desreguladoras que permitan perfeccionar los efectos del mercado único, con una intervención creciente para alcanzar una mayor autonomía estratégica en la esfera económica y política. Es en este contexto donde se inscribe la reforma de las reglas fiscales de la UE y las políticas de recuperación de las crisis.

#### 1. Pasión, muerte y resurrección del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)

El marco de coordinación fiscal de la UE, conocido como PEC, tiene por objeto garantizar la sostenibilidad fiscal a largo plazo y el apoyo a las políticas fiscales anticíclicas de los Estados miembros. Las principales normas fiscales del PEC se establecen en el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y su Protocolo n.º 12, y se refieren a un déficit presupuestario inferior al 3 por 100 del producto interior bruto (PIB) y una relación deuda/PIB inferior al 60 por 100 (o un acercamiento acelerado al límite establecido). Desde su introducción en 1992, las reglas se han modificado varias veces, para responder a los desafíos de diferentes crisis. El incumplimiento de Francia y Alemania llevó a una primera revisión en 2005 para «relajar» el Pacto. Posteriormente, tras la Gran Recesión, se llevó a cabo

una segunda reforma, en este caso, para aumentar su rigidez. En particular, durante la revisión de 2011-2013, los dos puntos de referencia principales antes mencionados se complementaron con normas adicionales: un objetivo de déficit a medio plazo (*MTO*, por sus siglas en inglés) expresado en términos estructurales y un tope de gasto, ambos específicos para cada país. Cualquier incumplimiento de estas normas fiscales auxiliares activa el «procedimiento de desviación significativa» (el brazo preventivo del PEC), mientras que el incumplimiento de los umbrales de endeudamiento y déficit activa el procedimiento de déficit excesivo o PDE (su brazo corrector). En 2015, la Comisión Europea emitió una comunicación que implicaba una lectura más flexible de las nuevas reglas, sin alterarlas ni reemplazarlas, con el fin de facilitar la recuperación económica.

Desde la reforma del PEC de 2005, este quedó «herido de gravedad» y en esta situación se llegó a la Gran Recesión. Desde entonces, no ha hecho sino sufrir un proceso de «pasión» particular plasmado en una pérdida de efectividad y credibilidad, en el que ha ido mutando hasta su «muerte» *de facto* durante el COVID-19. Si desde su nacimiento, la polémica siempre estuvo presente por su diseño con un sesgo procíclico a la hora de elegir entre sostenibilidad fiscal y capacidad de estabilización, ahora a este problema se ha sumado la importancia creciente de que el PEC no se centre solo en la «Estabilidad», sino también en su vertiente de «Crecimiento» para facilitar la recuperación económica. Seguramente, el PEC tal como estaba concebido, sea otra víctima colateral del COVID-19. Por lo general, el incumplimiento

de los límites de déficit y deuda del PEC conduciría a la activación del PDE. Sin embargo, la magnitud de la crisis del COVID-19 requirió un apoyo sustancial de los Gobiernos a través de un gasto elevado, por lo que la Comisión Europea activó la cláusula de escape general del PEC en marzo de 2020. La cláusula ha permitido a los Estados miembros desviarse temporalmente de los requisitos habituales de déficit/PIB y deuda/PIB, y los ha facultado para aplicar políticas fiscales expansivas. La cláusula quedará desactivada a partir de 2024, lo que ha llevado a plantear la necesidad de establecer unas «reglas fiscales renovadas».

Con una deuda en la eurozona superior al 100 por 100 del PIB, obligar a los países a volver al 60 por 100 resulta poco realista por los elevados ajustes que requeriría. Establecer un límite común de deuda puede ser algo

negativo ante la heterogeneidad de las situaciones de los países miembros. Por otra parte, la sostenibilidad depende no solo del nivel de deuda, sino, en primer lugar, del servicio de esta (especialmente en un nuevo entorno de elevación de los tipos de interés, aunque se suponga pasajero) y, en segundo término, de la tendencia y estructura del déficit público, ya que esta variable flujo determina el *stock* de deuda (9).

Existe actualmente un elevado consenso en que el PEC ha dejado de ser creíble por distintos motivos. Primero, porque su funcionamiento ha sido procíclico. Segundo, sus reglas se basan en indicadores de déficit y deuda (3 y 60 por 100), establecidos arbitrariamente hace treinta años, cuando el crecimiento y los tipos de interés eran muy distintos (10). Tercero, el indicador de déficit utilizado es una variable no observable, sin que exista un

consenso metodológico claro para su cálculo (11). Finalmente, la interpretación de las reglas se ha complicado por las diferentes reformas hasta requerir un enrevesado vademécum de más de 100 páginas, difícil de comprender, lo que genera incertidumbre para la correcta aplicación del PEC (12) y muchos incumplimientos (13). Por último, la nueva herramienta de política monetaria aprobada por parte del BCE en julio de 2022, denominado instrumento de protección de la transmisión (IPT), ha puesto de nuevo sobre la mesa la necesidad de poder hacer un seguimiento adecuado de las reglas fiscales (14).

Todo lo anterior está conduciendo a que los expertos propongan una simplificación de las reglas. Entre las diversas propuestas, vamos a analizar brevemente la presentada por la Comisión Europea a finales

CUADRO N.º 1

PROPUESTA DE REFORMA DEL PEC POR LA COMISIÓN

	MARCO ACTUAL	PROPUESTA DE LA CE 2023
<b>Ancla</b>	Déficit fiscal: 3 por 100 del PIB Deuda pública: 60 por 100 del PIB Objetivos específicos por países a medio plazo (MTO) del déficit fiscal estructural.	Sí Sí Planes fiscales (niveles de déficit y deuda sostenibles) a medio plazo consistentes con una trayectoria a cuatro años decreciente de la deuda (ampliable a siete sujeta a inversiones o reformas estructurales).
<b>Instrumento operativo</b>	Techo de gasto basado en el <i>output</i> potencial. Ajuste del déficit estructural mínimo si se está < MTO. Corrección de la deuda hacia su objetivo (regla 1/20 anual).	Senda plurianual de gasto neto primario (excluyendo ingresos discrecionales y gastos cíclicos por desempleo) y consistente con la convergencia de la deuda a niveles prudentes y un déficit por debajo del 3 por 100 a medio plazo. No. Ajuste 5 por 100 anual mínimo para países en PDE y con déficit > 3 por 100. No
<b>Cláusula de escape</b>	Sí	Sí
<b>Supervisión</b>	Comisión Europea a través del Procedimiento de Déficit Excesivo.	Sí
<b>Aspectos institucionales</b>	Papel modesto de los consejos fiscales nacionales y de la Junta Fiscal Europea. Débil aplicación de la planificación fiscal a medio plazo.	Papel reforzado. Enfoque <i>bottom-up</i> . Enfoque a medio plazo.

Fuente: Elaboración propia.

de abril de 2023. Se trata de un paquete de tres medidas: a) un reglamento para reemplazar el actual brazo preventivo del PEC; b) una enmienda de reglamento por el que se modifica el componente corrector; y c) una modificación de directiva para reforzar la independencia de las instituciones fiscales. Las tres propuestas pretenden, por una parte, hacer frente a los niveles de deuda pública más altos tras el COVID y la invasión de Ucrania y, por otro, facilitar una inversión pública sostenida en apoyo de las prioridades comunes de la Unión que permita una recuperación rápida y sostenible. El objetivo final es aumentar la aceptación por parte de los países miembros como propias de las normas fiscales, simplificarlas y mejorar su cumplimiento.

A diferencia de las anteriores reformas incrementales del PEC (en 2005, 2011, 2013 y 2015) las propuestas actuales de la Comisión se consideran de gran alcance y aparecen resumidas en el cuadro n.º 1.

En primer lugar, por lo que se refiere al brazo preventivo del nuevo PEC, el eje principal son los planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo que buscan mejorar las finanzas públicas y al mismo tiempo proteger la inversión pública. El gasto neto plurianual compatible con la sostenibilidad de la deuda es el único indicador operativo. La Comisión publicaría una *trayectoria técnica* para los Estados miembros con un coeficiente de déficit superior al umbral del 3 por 100 o un coeficiente de endeudamiento superior al 60 por 100 de forma que el gasto no exceda el crecimiento del PIB a medio plazo y que la ratio deuda/PIB sea infe-

rior que al principio del período de ajuste. Dicha senda sería el resultado de una negociación bilateral con un mínimo horizonte de cuatro años, prorrogable a siete para incentivar compromisos de inversión y reformas estructurales. En principio, el nuevo marco reduce el potencial de discrepancias con los países miembros debido al uso de una regla operativa más simple basada en los niveles de gasto (15): «la senda de gasto primario financiada nacionalmente neta de medidas de ingresos discretionales y cíclicos por gasto en desempleo» que servirá como «techo» a la hora de elaborar los presupuestos generales del Estado.

En segundo lugar, por lo que respecta al brazo correctivo del PEC, en el caso de los Estados miembros que se enfrenten a desafíos sustanciales de deuda pública, establecidos de acuerdo con el análisis de sostenibilidad de la deuda, y que se desvíen de la senda de gasto neto, se abriría por defecto un procedimiento de déficit excesivo. Además de las orientaciones, la propuesta introduce un ajuste fiscal mínimo del 0,5 por 100 del PIB anual si un país está por encima del umbral del 3 por 100 de la ratio de déficit en un procedimiento de déficit excesivo.

Por último, la Comisión entiende que es necesario un mayor grado de compromiso político y una mayor interiorización del plan a medio plazo por parte de los Estados miembros mediante una ampliación del papel de las instituciones fiscales independientes en la evaluación *ex ante* y en la supervisión *ex post* de los planes fiscales y estructurales nacionales. La Comisión Europea ha apostado por mantener los dos

pilares del PEC (16): déficit presupuestario por debajo del 3 por 100 y la deuda pública por debajo del 60 por 100 del PIB (17). La Comisión recomienda hacer una clasificación de tres tipos de países: los que tienen un riesgo mayor (una deuda pública superior al 90 por 100 del PIB), los de riesgo moderado (entre el 60 y el 90 por 100), y los que tienen bajo riesgo y cumplen con los criterios junto con un análisis de la sostenibilidad de la deuda (18).

Por lo que se refiere a las sanciones, uno de los problemas que tiene el PEC actual es que las multas son tan grandes (pueden llegar a ser de hasta el 0,5 por 100 del PIB) que son políticamente demasiado difíciles de imponer, como se vio en el caso de Portugal y España en 2016 o, anteriormente en 2004, en el caso de Francia y Alemania. Por ello, la Comisión propone multas más pequeñas y que se apliquen de manera más automática, de forma que la presión política sobre la Comisión Europea sea menor. Además, se propone añadir sanciones «reputacionales», como por ejemplo que el ministro de Finanzas del país incumplidor tenga que acudir al Parlamento Europeo a explicar de qué manera va a corregir la situación.

Este nuevo marco de gobernanza fiscal (o la variación del mismo que finalmente se decida) debería permitir el refuerzo de la sostenibilidad de las cuentas públicas dentro de una estrategia de medio plazo que haga compatible mayor flexibilidad a corto plazo con el establecimiento de un plan de consolidación fiscal plurianual para aquellos países más endeudados.

Por último, la propuesta de la Comisión no incluye la creación

de un instrumento centralizado de política fiscal de estabilización a nivel de la UE. Sin embargo, los mecanismos de financiación temporal ya aprobados para el Plan *EU Next Generation* con el fin de facilitar la recuperación de la economía de la UE tras el COVID-19, abren la posibilidad de su utilización futura de forma más permanente con otros propósitos.

## 2. Crecimiento: provisión de bienes públicos comunes para la UE y políticas de oferta

¿Qué recomendaciones de política económica deberían hacerse para facilitar la recuperación dentro de una unión monetaria? En primer lugar, hay que dotar ese entorno de una mayor calidad del capital humano, incorporar los avances tecnológicos al sistema productivo, mejorar infraestructuras y promocionar aquellos sectores en los que queremos tener una ventaja comparativa, es decir, mejorar la dotación de bienes públicos, lo cual se debería conseguir a través de esquemas «permanentes» de financiación mancomunada para evitar aumentos de la divergencia real entre los países en función de la distinta capacidad fiscal de cada uno de ellos. En segundo lugar, es necesario seguir perfeccionando el mercado único para aprovechar todas sus ventajas. Por tanto, fomentar la apertura comercial y financiera, intentando evitar el exceso de regulación, pero al mismo tiempo regular para facilitar la competencia; hay que intentar desregular algunos sectores o actividades, pero seguramente hay que regular otros para fomentar el buen funcionamiento de los mercados. Hay dos tipos de reformas estructurales: el primero aumenta la flexibili-

dad de precios, lo que facilita la estabilización del ciclo económico y reduce los problemas del BCE para alcanzar sus objetivos; el segundo aumenta la competencia en el mercado laboral y eleva el producto potencial (19).

Algunos Estados miembros experimentaron períodos de inversión insuficiente incluso antes de 2008 (European Commission, 2017). Sin embargo, la crisis financiera y económica que siguió afectó a la UE en su conjunto y amplió aún más la brecha de inversión pública en la UE. La revisión institucional del PEC y la UE que lo acompañó, junto con las medidas de austeridad en los Estados miembros también limitaron los esfuerzos de inversión. Un gran impulso para restablecer la inversión pública se produjo con la introducción del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) en el marco del plan Juncker, que revolucionó la financiación de la innovación en la UE y, en última instancia, superó los objetivos de inversión iniciales. Sin embargo, en 2020, la crisis de la pandemia comenzó a plantear desafíos importantes para los países de la UE que intentaban mantener sus economías a flote. A medida que su espacio fiscal se redujo significativamente, la financiación de la UE en forma de subvenciones y préstamos del Plan de Recuperación se ha vuelto indispensable para garantizar la recuperación y el cumplimiento de los objetivos medioambientales y digitales. A partir de 2023, se espera que la inversión siga creciendo, aunque a un ritmo más lento, ya que la actual crisis energética está ejerciendo presión sobre la economía de la UE.

Sin embargo, la inversión vinculada a las transiciones verde

y digital, en particular, requiere recursos sustanciales y períodos más largos para su implementación. Las acciones planeadas del «Pacto Verde» financiadas por el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y el instrumento de recuperación *NGEU 2021-2026* representan solo una fracción de lo que es necesario para cumplir con todos los objetivos climáticos y alcanzar la neutralidad de carbono de la UE en 2050. La financiación del Plan de Recuperación también puede no ser suficiente para cumplir los ambiciosos objetivos vinculados a la iniciativa «Década Digital» (fijada para 2030) y, en consecuencia, no lograr cerrar la brecha de inversión digital. Además, la crisis energética, provocada por la guerra de Rusia contra Ucrania, llevó a la Comisión a proponer un aumento en la subvención del Plan de Recuperación con una dotación de 20.000 millones de euros adicionales en el marco del plan *REPowerEU* para reducir la considerable dependencia de la UE de los combustibles fósiles rusos. Además, futuros proyectos de inversión en las áreas de defensa común, seguridad o cualquier otro campo de interés para la soberanía y autonomía estratégica de la UE, es probable que también requieran una financiación considerable. Es en este contexto en el que debe considerarse el anuncio para la creación de un Fondo Soberano Europeo en el verano de 2023, limitándose hasta la fecha a 10.000 millones para poner en marcha una Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP) que profundice en tres tipos de tecnologías críticas: la biotecnología, la *deeptech* (esto es la tecnología como la inteligencia artificial) y la tecnología verde. Esta iniciativa, es algo descafeinada, lo que ha provocado reacciones encontradas.

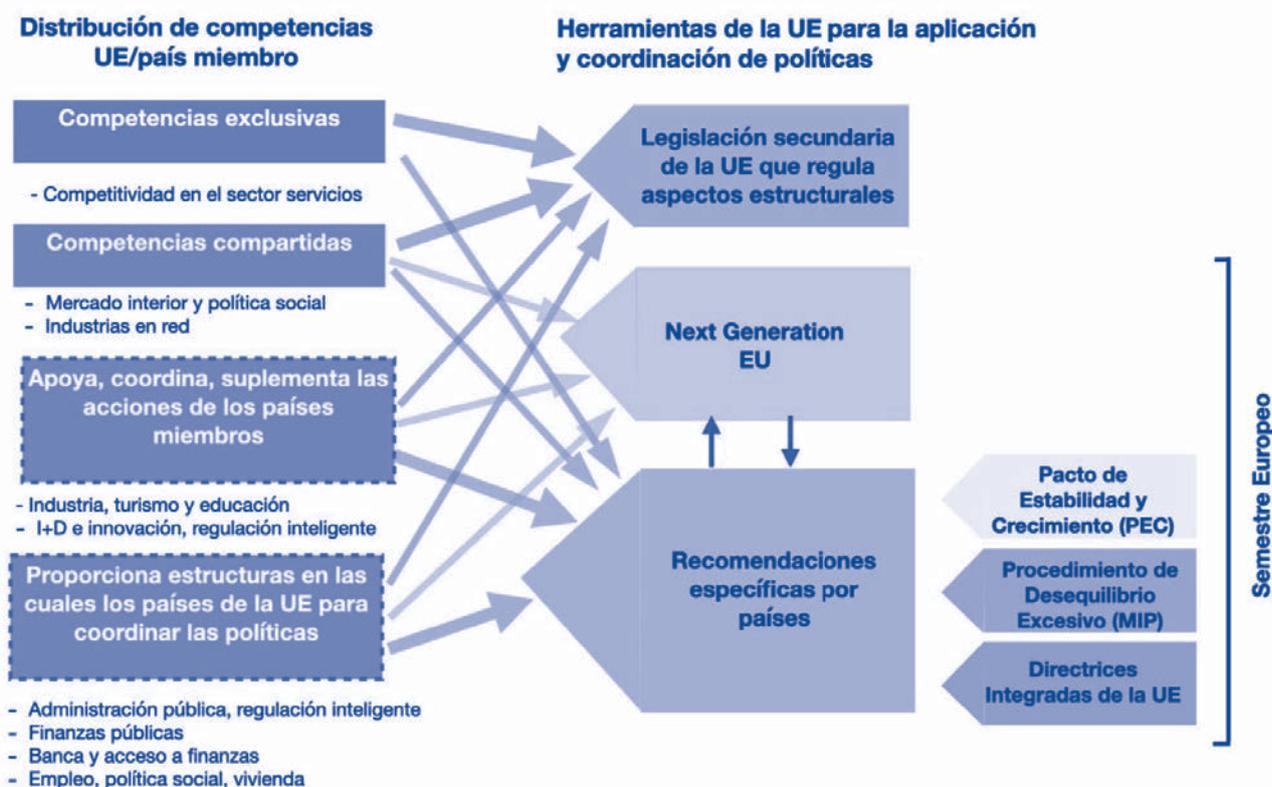
En la medida en que estos desafíos a largo plazo sigan en pie, seguramente superarán tanto el potencial de financiación como la vida útil del Plan de Recuperación, que expirará a fines de 2026. Con estas limitaciones, muchos analistas han pedido el establecimiento de un plan similar, pero de naturaleza permanente y con un alcance ampliado (20). En cuanto a su tamaño, las opiniones difieren (21).

Compensar los efectos negativos de la perturbación de oferta que estamos sufriendo exige también una aplicación ambiciosa de políticas que incrementen las tasas de crecimiento de la productividad y del PIB potencial. Es decir, la respuesta óptima de la política económica a un *shock* de

oferta negativo como el actual son las reformas estructurales que reduzcan las tensiones por el lado de la oferta. De nuevo, el instrumento común europeo para hacer realidad esta ambición es el Plan de Recuperación de la Unión Europea, el *NGEU*. Esto exige una rigurosa selección de los proyectos de inversión, de forma que maximicen la complementariedad con la inversión privada y generen un efecto de tracción sobre ella. Pero también que se acompañe de reformas estructurales, facilitando, por ejemplo, la reasignación de recursos entre empresas y sectores. Por tanto, provisión de bienes públicos comunes y reformas estructurales pueden (y deben) ser dos caras de la misma moneda. Como puede verse en la figura 3, tanto el Plan

de Recuperación como el propio programa de reformas estructurales están convergiendo en un mecanismo de coordinación único a través del Semestre Europeo que, sin duda, debería ser refinado y constituir la base para la cogobernanza futura de forma permanente. Tal como señalan Buti y Messori (2021), toda la experiencia de gestión conjunta entre los distintos niveles de gobierno debería poder aprovecharse en un futuro, estableciendo de forma permanente un programa de impulso del crecimiento y mejora de la eficiencia en línea con el actual plan de recuperación. Esto se podría realizar a través de un uso generalizado de los Consejos Nacionales de Productividad (García *et al.*, 2023). y de las propuestas de «acuerdos

FIGURA 3  
MARCO DE GOBERNANZA EN LA UE PARA LLEVAR A CABO LAS REFORMAS ESTRUCTURALES



Fuente: Fondo Monetario Internacional y elaboración propia.

contractuales» de apoyo técnico en forma de *policy support facility*, como los existentes en la política de investigación, que impulsen las reformas estructurales y su posterior evaluación por organismos independientes. Pero para ello hace falta el suficiente consenso político.

#### IV. UN NUEVO PACTO POLÍTICO PARA UN DESTINO COMÚN

Esta no será la última crisis. Inevitablemente habrá otras en el futuro y, por tanto, debemos estar mejor preparados y fortalecer el papel estabilizador de las políticas fiscales nacionales, así como la arquitectura de gobierno de la UE.

El desarrollo de la invasión de Ucrania ha revelado con crudeza las vulnerabilidades y dependencias de la UE en sectores clave, así como las disparidades entre países miembros en sus exposiciones a estas tensiones. Un desafío de esta magnitud subraya la importancia de responder de forma conjunta a los riesgos comunes.

Estas decisiones comunes deben aplicarse tanto para las medidas de corto plazo como para las reformas que permitan afrontar los retos de medio y largo plazo. En particular, este episodio nos ha demostrado que las políticas estructurales a nivel europeo que favorezcan la integración y la interconexión de los mercados europeos —en particular los energéticos— y refuercen el mercado único no solo permitirán una mayor resistencia a las perturbaciones, sino que también redundarán en un aumento de la competitividad.

Resulta necesario, por tanto, alcanzar un nuevo «Pacto Po-

lítico por Europa» que genere *confianza* entre todos los países socios. Este esfuerzo mancomunado debería estar liderado por Alemania y Francia, pero asimismo gestionado por las instituciones europeas, dando lugar a una refundación de la Unión que complemente las ya numerosas innovaciones en el entramado institucional que se han venido sucediendo durante las últimas tres crisis desde la creación del euro.

En 2017 la Comisión abrió el debate sobre el futuro de la UE a través un Libro Blanco y cinco documentos de reflexión, uno de los cuales está dedicado a la «Profundización de la Unión Económica y Monetaria» y que tiene su base en el informe de los cinco presidentes (European Parliament, 2015). Existe un consenso político en que dar marcha atrás en lo conseguido hasta ahora no es posible y, aunque el debate sobre la UEM es en buena medida de naturaleza técnica, la concreción de elementos requiere un acuerdo político entre los que abogan por un refuerzo de la solidaridad frente a los que insisten en reforzar la responsabilidad de los Estados miembros de forma previa.

Según el documento de reflexión el plan de trabajo debería englobar medidas a corto, medio y largo plazo:

*A corto plazo* hay pocas dudas sobre la absoluta necesidad de avanzar hacia una auténtica *Unión Financiera* que facilite la reducción y el reparto del riesgo mediante la finalización de a) una verdadera *Unión Bancaria* estableciendo un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD); b) un *Mercado de Capitales* integrado que evite la fragmentación

financiera permitiendo mejor financiación a hogares y empresas y mejor reparto del riesgo del sector privado, aumentando la resistencia del sector financiero ante perturbaciones económicas (mayor estabilidad macrofinanciera). Este elemento es de vital importancia en la eurozona.

*A corto-medio plazo* son necesarias otras medidas encaminadas a crear una *Unión Económica y Fiscal* dando continuidad a los instrumentos temporales puestos en marcha durante el COVID-19 a través de a) mecanismos que permitan combinar estabilidad y estímulos al crecimiento más allá del BCE a través de las propias instituciones comunitarias y de los Estados miembros de forma coordinada, promoviendo la convergencia real mediante reformas estructurales (empleo, educación, fiscalidad, bienestar social, mercados de productos y servicios, administración pública y sistema judicial) que permitan modernizar las economías de los Estados miembros y hacerlas más resistentes ante perturbaciones futuras, así como cambios de gobernanza a nivel de la UE; b) Desarrollar un *activo europeo seguro para la emisión común de deuda* comparable a los bonos del Tesoro de EE. UU., para reducir la gran exposición de los bancos a la deuda soberana de su país de origen; c) *mejorar la función estabilizadora a nivel federal* para poder desarrollar una política de coaseguro entre los países: se trataría de complementar la labor de los presupuestos nacionales de forma temporal (nunca permanente), buscando minimizar el riesgo moral y sin duplicar al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) en su rol de instrumento de gestión de crisis.

Por último, a largo plazo, quedarían pendientes cambios institucionales para avanzar hacia una *mayor Unión Política*: a) aumentando la centralización de competencias a través de un *marco jurídico para la UEM* bien por reforma de los Tratados, por acuerdos intergubernamentales o por una combinación de ambos; b) afrontar la *relación entre eurozona y resto de Estados miembros UE*; c) aclarar la *responsabilidad democrática* en las cuestiones relativas al euro; y e) por último, como desarrollo de la función estabilizadora explicada anteriormente, deberían plantearse *cambios institucionales* como la creación de un *Tesoro de la eurozona* que realizaría las tareas de vigilancia económica y presupuestaria con la ayuda del Consejo Fiscal Europeo, encargándose, asimismo, de la coordinación de la emisión de deuda y de la gestión de la función estabilizadora.

## NOTAS

(\*) El autor agradece la ayuda financiera proporcionada por la Agencia Estatal de Investigación-Ministerio de Economía y Competitividad de España (proyecto PID2020-114646RB-C42 / AEI 10.13039 / 501100011033) y la Comisión Europea (proyecto ERASMUS-JMO-2021-CHAIR 101047088). El apoyo de la Comisión Europea no constituye una aprobación de los contenidos, que reflejan únicamente los puntos de vista del autor. Por último, el autor agradece la hospitalidad del Emerging Markets Institute-Johnson College of Business (Cornell University) durante la redacción de este artículo.

(1) Véase, por ejemplo, el trabajo seminal de MUNDELL (1961) o, para una revisión reciente, DE GRAUWE (2022).

(2) Véase, por ejemplo, European Commission (2008).

(3) Véase el realizado por PISANI-FERRY *et al.* (2008) para la Fundación Bruegel.

(4) De hecho, en dicho estudio de la Fundación Bruegel se demostraba que algunas de las reformas estructurales de los mercados necesarias para el buen funcionamiento de la unión monetaria (flexibilidad del mercado de

trabajo, control de ayudas y compras públicas, sectores de red, energía...) habían sido llevadas a cabo con mayor intensidad por otros países de la OCDE, simplemente bajo el impulso del propio proceso de globalización, que por los países de la eurozona.

(5) Por otra parte, las posteriores aportaciones de la nueva macroeconomía clásica han hecho hincapié en las medidas de oferta y en cómo las expectativas de los agentes pueden variar la efectividad de las medidas de política económica en función de su credibilidad y de aspectos reputacionales que solo pueden generarse lentamente. Todo ello refuerza, por una parte, la importancia de las políticas estructurales y, por otra, la necesidad de coordinación de las políticas de estabilización para lograr coherencia entre ellas.

(6) Asimismo, el principio de subsidiariedad aprobado en el Tratado limita las competencias de la UE e implica que los niveles nacionales, o incluso inferiores, de gobierno son la norma y el de la Unión la excepción.

(7) Este marco se demostró ya insuficiente antes de la crisis, como ya quedó patente en la obligada revisión del PEC y de la estrategia de crecimiento (informe Koc) en 2005 y en la renovación esta última en 2010, bajo la denominación de «Europa 2020».

(8) En efecto, difícilmente podrá mantenerse una intervención monetaria de la magnitud de la iniciada en 2015 dada la acumulación de deuda pública en el balance del BCE. Si el fuerte avance de la tasa de inflación termina siendo transitorio, será el avance real del PIB el mecanismo preciso para continuar con la necesaria reducción de la deuda. Para ello, los esfuerzos deberían encaminarse a reforzar aquellas políticas que permitan un crecimiento de la productividad que, en la recuperación 2013-2019, ha sido muy insatisfactorio.

(9) Para un análisis de la dinámica *stock-flujo* en la EA y sus consecuencias sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas, véase CAMARERO, CARRION-I SILVESTRE Y TAMARIT (2015).

(10) La caída de las «tasas de interés reales naturales» durante las últimas tres décadas es un fenómeno común en todos los países avanzados y puede explicarse por una serie de cambios estructurales: la tendencia a la baja del crecimiento potencial; el envejecimiento de la población, lo que ha aumentado las tasas de ahorro en muchos países; y la creciente desigualdad en la distribución de la riqueza, lo que también aumenta el ahorro promedio. En esta situación, los mayores niveles de endeudamiento no implican necesariamente mayores riesgos de sostenibilidad, ya que el coste de financiación es más bajo y se espera que permanezca bajo en el futuro previsible, siempre que el episodio actual de inflación sea pasajero.

(11) Curiosamente, versiones anteriores del PEC utilizaban el déficit observable (contable)

y fueron también criticadas por no medir bien el esfuerzo de ajuste fiscal de cada país al no tener en cuenta su posición cíclica.

(12) De hecho, hasta la derogación del PEC la Comisión publicó anualmente en inglés en torno al mes de marzo un vademécum (inicialmente de más de 200 páginas) para facilitar su comprensión actualizada y que el lector interesado puede consultar para el año 2018 en [https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2018-edition\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2018-edition_en)

(13) En todos los países, años y normas, el cumplimiento de las normas en la UE se situó en el 54 por 100. Esta cifra agregada oculta grandes diferencias entre los Estados miembros (véase SANTACROCE Y LARCH, 2020).

(14) En efecto, el uso de este instrumento está sujeto a varios criterios, entre los que destaca el cumplimiento de las reglas fiscales de la UE por parte del país en dificultades. En comparación con la herramienta de transacciones monetarias directas (OMT, por sus siglas en inglés), se trata de un cambio de la condicionalidad basada en un programa MEDE a criterios de sostenibilidad fiscal y de la deuda.

(15) Si bien se mantienen los límites máximos del 3 por 100 de déficit y del 60 por 100 de deuda, gran parte de los límites existentes basados en el equilibrio estructural desaparecerían a nivel de la UE. Sin embargo, el cálculo de algunas variables (como, por ejemplo, el *output gap*) y la metodología utilizada por la Comisión para diseñar la trayectoria de referencia pueden seguir siendo una fuente de discrepancias y disenso en el futuro.

(16) Una razón que puede explicar no tocar estos umbrales es porque están fijados en el TFUE. Por tanto, su variación exigiría un cambio de Tratado. Por contra, las otras transformaciones son compatibles con simples enmiendas, lo que simplifica la técnica legislativa y los problemas políticos e institucionales.

(17) Aunque hubo cierto debate sobre la posibilidad de elevar esa cifra hasta el 100 por 100 tal como propuso el MEDE en 2021, se ha evitado abrir esa polémica dada la diversidad de posturas entre los países miembros. Al margen de las propuestas de organismos internacionales, muchos académicos consideran que este límite no es relevante ni desde un punto de vista práctico ni teórico. Al respecto se puede consultar BLANCHARD (2019), BLANCHARD, LEANDRO Y ZETTELMEYER (2021), FURMAN Y SUMMERS (2020) o DE GRAUWE (2022) o, también en contra de cualquier regla numérica, véase BEETSMAN *et al.* (2018), BÉNASSY-QUÉRÉ *et al.* (2019) o DEBRUN *et al.* (2019).

(18) Otros autores recomiendan simplemente sustituir las reglas numéricas por un análisis estocástico de la sostenibilidad ajustado a cada país y que permita detectar el causante de las desviaciones entre los «sospechosos

habituales»: tipos de interés, inflación, tasas de crecimiento del PIB y la capacidad fiscal individual. Este análisis deberían hacerlo los consejos fiscales nacionales y el europeo. De ahí que sea importante reforzar el mandato y la independencia de estas instituciones (EU Independent Fiscal Institutions, 2023).

(19) Para una revisión reciente del papel de las reformas estructurales para restaurar la estabilidad macroeconómica, recuperar el crecimiento económico y abordar la desigualdad de ingresos, véase CAMPOS, DE GRAUWE y Ji (2018) y DE GRAUWE y Ji (2020).

(20) Véase, entre otros, CORNAGO y SPRINGFORD (2021), DEMERTZIS (2022) o European Fiscal Board (2022).

(21) Según ALLARD *et al.* (2013), dicho instrumento debería ascender a entre el 1,5 y el 2,5 por 100 de la renta nacional bruta de la zona del euro, lo que para la UE en su conjunto significaría porcentajes aún más altos. Por el contrario, GARCÍA y VACCA (2016), desde una visión federalista, prevén una capacidad fiscal del 3,5 por 100 del PIB de la zona del euro, mientras que un análisis reciente del Fondo Monetario Internacional realizado por ARNOLD *et al.* (2022) que abarca a todos los países de la UE prevé un fondo de entre el 0,5 y el 1 por 100 del PIB de la UE.

## BIBLIOGRAFÍA

ALLARD, C., KOEVA BROOKS, P., BLUEBORN, JOHN C., BORNHORST, F., CHRISTOPHERSON, K., OHNSORGE, F., POGHOSYAN, T. e IMF STAFF TEAM (2013): *Toward a Fiscal Union for the Euro Area*. *IMF Staff Discussion Note*, September.

ARNOLD, N., BALAKRISHNAN R., BARKBU, B., DAVOODI, H., LAGERBORG, A., LAM, W., MEDAS, P., OTTEN, J., RABIER, L., ROEHLER, C., SHAHMORADI, A., SPECTOR, M., WEBER, S. y ZETTELMEYER, J. (2022): *Reforming the EU Fiscal Framework Strengthening the Fiscal Rules and Institutions*. *IMF Departmental Paper*, September.

BALDWIN, R. y GIAVAZZI, F. (2015). *The Eurozone Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*. A VoxEU.org eBook.

BEETSMA, R., THYGESEN, N., CUGNASCA, A., ORSEAU, E., ELIOFOTOU, P. y SANTACROCE, S. (2018). *Reforming the EU fiscal framework: A proposal by the European Fiscal Board*. VoxEU.org, 26 de octubre.

BÉNASSY-QUÉRÉ, A., BRUNNERMEIER, M. K., ENDERLEIN, H., FARHI, E., FRATZSCHER, M.,

FUEST, C., GOURINCHAS, P.-O., MARTIN, P., PISANI-FERRY, J., REY, H., SCHNABEL, I., VÉRON, N., WEDER DI MAURO, B. y ZETTELMEYER, J. (2018). *Reconciling Risk Sharing with Market Discipline: A Constructive Approach to Euro Area Reform*. *Policy Insight*, n.º 91. Londres: Centre for Economic Policy Research.

BLANCHARD, O. (2019). *Public Debt and Low Interest Rates*. *American Economic Review*, 109(4).

BLANCHARD, O., LEANDRO, Á. y ZETTELMEYER, J. (2021). *Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards*. Peterson Institute for International Economics, February.

BUTI, M. y GASPAS, V. (2021). *Maastricht Values*. VoxEU.org, 8 July.

BUTI, M. y MESSORI, M. (2021). *Euro Area policy mix: from horizontal to vertical coordination*. CEPR Policy Insight 113, October.

BUTI, M. y SAPIR, A. (1998). *Economic Policy in EMU: A Study by the European Commission Services*. Oxford: Oxford University Press.

CAMARERO, M., CARRION-I SILVESTRE, J. L. y TAMARIT, C. (2015). *The Relationship between Debt Level and Fiscal Sustainability in Organization for Economic Cooperation and Development Countries*. *Economic Inquiry*, 53(1), pp. 129-149.

CAMARERO, M., DUFRENOT, G., TAMARIT, C. y VACCARO-GRANGE, E. (2023). *How do inequalities affect the natural interest rate, and how do they impact monetary policy? Comparing Germany, Japan and the US*. IMF, mimeo.

CAMARERO, M. y TAMARIT, C. (2023). *El SEBC y la política monetaria única*. En M. CAMARERO y C. TAMARIT (coord.), *Economía de la UE*. Cívitas-Thompson.

CAMPOS, N. F., DE GRAUWE, P. y Ji, Y. (2018). *Structural reforms, growth and inequality: An overview of theory, measurement and evidence*. En CAMPOS *et al.* (eds), *The Political Economy of Structural Reforms in Europe*. OUP.

CORNAGO, E. y SPRINGFORD, J. (2021). *Why the EU's recovery fund should be permanent*. Centre for European Reform, November.

DEBRUN, X., OSTRY, J. D., WILLEMS, T. y WYPLOSZ, C. (2019). *Debt Sustainability*. En A. ABBAS, A. PIENKOWSKI, K. ROGOFF (eds.). *Sovereign Debt: A Guide for Economists and Practitioners*. Nueva York: Oxford University Press.

DE GRAUWE, P. (2022a). *Economics of Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press.

DE GRAUWE, P. (2022b). *Hacia una nueva gobernanza fiscal en la eurozona*. *Policy Brief*, 18. EuropeG.

DE GRAUWE, P. y Ji, Y. (2020). *Structural reforms, animal spirits, and monetary policies*. *European Economic Review*, 124, pp. 1-19.

EUROPEAN PARLIAMENT (2015). *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, informe de JEAN-CLAUDE JUNCKER (Comisión Europea) en colaboración con DONALD TUSK (Consejo Europeo), JEROEN DIJSSSELBLOEM (Eurogrupo), MARIO DRAGHI (BCE) y MARTIN SCHULZ. Parlamento Europeo (publicado el 22 de junio de 2015). (Informe de los cinco presidentes).

DEMERTZIS, M. (2022). *A role for the Recovery and Resilience Facility in a new fiscal framework*. Bruegel, January.

EL-ERIAN, M. (2016). *The Only Game in Town*. Random House.

EUROPEAN COMMISSION (2017a). *Reflection paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union*. COM (2017) 291 of 31 May 2017.

EUROPEAN COMMISSION (2017b). *Investment in the EU Member States. An Analysis of Drivers and Barriers*. Institutional Paper, 62, European Commission, October.

EUROPEAN FISCAL BOARD (2022). *Annual Report*. Bruselas.

EU IFIs (2023). *Working in the same or different directions? Assessing the relationship between EU*

<p><i>and domestic fiscal frameworks.</i> Contribution to the EFB Annual Conference 2023. The network of EU independent fiscal institutions.</p> <p>FURMAN, J. y SUMMERS, L. (2020). A Reconsideration of Fiscal Policy in the Era of Low Interest Rates. Brookings, November.</p> <p>GARCÍA, D. y VACCA, P. (2016). A budgetary capacity for the Eurozone: a federalist view. <i>Policy Brief</i>, n.º 3.  </p>	<p>2016. Union of European Federalists (UEF).</p> <p>GARCÍA, L., GIAMBONI, L. y VIGANI, M. (2023). National Productivity Boards: Institutional Set-up and Analyses of Productivity. <i>European Commission Discussion Paper</i>, n.º 185, June.</p> <p>MUNDELL, R. A. (1961). A Theory of Optimum Currency Areas. <i>The American Economic Review</i>, 51(4) (Sep. 1961), pp. 657-665.</p>	<p>PISANI-FERRY, J., AGHION, P., BELKA, M., VON HAGEN, J., HEIKENSTEN, L. y SAPIR, A. (2008). <i>Coming of age: Report on the euro area.</i> Bruegel Blueprint 4. Bruegel.</p> <p>SANTACROCE, S. y LARCH, M. (2020). <i>Tracking compliance with EU fiscal rules: A new database of the Secretariat of the European Fiscal Board.</i> VoxEU, September.</p>
--	--	---

## Resumen

El *NGEU* fue adoptado en 2020 con el objetivo de paliar los efectos de la pandemia. Casi tres años después, parece ser un buen momento para hacer un balance preliminar de su implementación y discutir su futuro. En 2022, justo al año siguiente de que la Unión Europea recuperara los niveles de actividad prepandemia, surgían nuevas amenazas globales relacionadas con la invasión de Ucrania, el repunte de la inflación y la crisis de los mercados energéticos. En este contexto, la transición climática se confirmaba como un objetivo de primer orden. El *REPowerEU* representa la respuesta de la Unión a esos retos. Otros países están reaccionando también. El *Inflation Reduction Act (IRA)* (por sus siglas en inglés) adoptado por los EE. UU. consiste, fundamentalmente, en subsidios industriales e incluye medidas claramente proteccionistas, lo que podría llevar a una guerra comercial entre ambos lados del Atlántico. El Plan Industrial de Cero Emisiones es la respuesta que propone la Comisión Europea al *IRA*. El Plan incluye la relajación del marco europeo de ayudas de estado, lo que podría llevar a una carrera de subsidios entre Estados miembros y poner en riesgo el mercado interior. Ello se evitaría con la creación de un fondo europeo destinado a financiar los objetivos climáticos europeos, lo que podría requerir la prolongación del *NGEU*.

*Palabras clave:* *NGEU*, *REPowerEU*, política medioambiental.

## Abstract

The *NGEU* was adopted in 2020 to mitigate the effects of the pandemic. Almost three years later, it could be an excellent occasion to conduct a preliminary assessment of its implementation and discuss its future. In 2022, just one year after the European Union recovered pre-pandemic activity levels, new global threats emerged related to the invasion of Ukraine, the spike in inflation and the crisis in energy markets. In this context, the climate transition was confirmed as a major objective. The *REPowerEU* represents the Union's response to these challenges. Other countries are reacting as well. The *Inflation Reduction Act (IRA)* adopted by the U.S. mainly consists of industrial subsidies and includes unambiguous protectionist measures, which could lead to a trade war between both sides of the Atlantic. The Zero Emissions Industrial Plan is the response to the *IRA* proposed by European Commission. The Plan includes the relaxation of the EU's state aid framework, which could lead to a subsidy race between Member States and put the Internal Market at risk. This would be avoided by creating a European fund to finance European climate objectives, which could require the prolongation of *NGEU*.

*Keywords:* *NGEU*, *REPowerEU*, environmental policy.

*JEL classification:* F40, F50, F60, O40, Q50.

# LA EUROPA DEL FUTURO: ¿DEL NEXT GENERATION A UN PLAN PARA LAS FUTURAS GENERACIONES?

María Dolores GADEA RIVAS

Universidad de Zaragoza

Carlos MARTÍNEZ MONGAY

ECOMOD

## I. INTRODUCCIÓN

LOS fondos *Next Generation* de la Unión Europea (*NGEU*, por sus siglas en inglés), dotados con 750.000 millones (MM) a precios de 2018 (unos 800 MM a precios corrientes) fueron adoptados por el Consejo Europeo el 21 julio de 2020 para paliar las secuelas económicas y sociales provocadas por la crisis del COVID-19 (1). Los *NGEU* son parte del paquete de medidas que la Unión Europea (UE) adoptó para contrarrestar los efectos de la pandemia, junto con, entre otros, el programa de compras de emergencia en la pandemia del Banco Central Europeo (BCE) (*PEPP*, por sus siglas en inglés) y el instrumento para mitigar los riesgos de desempleo (*SURE*, por sus siglas en inglés).

Con el *PPEP*, el BCE ha estado financiando, a través de compras de bonos en el mercado secundario, una parte notable de la expansión fiscal llevada a cabo por los Estados miembros para paliar los efectos de la pandemia, especialmente en 2020, lo que ha permitido el funcionamiento de los estabilizadores automáticos, así como la implementación de medidas fiscales discretivas. El *SURE* financió parte de los programas de desempleo técnico, tales como los ERTE (expediente de regulación

temporal de empleo) españoles, a tipos de interés bajos y con la garantía de los Estados miembros. Ambos programas tenían una clara vocación anticíclica, y reducían en lo posible las típicas inconsistencias temporales de las políticas económicas. La vocación del *NGEU* era, sin embargo, más diversa, y los riesgos de inconsistencia temporal quedaron en evidencia cuando las economías europeas rebotaron fuertemente, ya en el tercer trimestre de 2020, tras las caídas históricas registradas en la primera mitad del año. En efecto, cuando a finales de 2021 el conjunto de la Unión había recuperado los niveles de actividad de 2019, solo una pequeña fracción de los fondos se había distribuido y una fracción aún más pequeña se había materializado como gasto efectivo.

La finalidad de los *NGEU* queda establecida en el correspondiente reglamento (European Council, 2020) al reconocer que, dada la profundidad de la recesión y la manera tan desigual que estaba afectando a los distintos Estados miembros, la recuperación podría ser también muy desigual, lo que podría aumentar las divergencias económicas en el seno de la Unión y poner en peligro el mercado interior y la cohesión territorial.

El *NGEU*, que incluye tanto transferencias como préstamos, introduce dos novedades con respecto a otros programas comunitarios. En primer lugar, se financia mediante la emisión de deuda mutualizada de la Unión. En segundo lugar, su distribución depende no solo de factores típicos de estos programas, tales como el PIB per cápita relativo a la media de la Unión y la población, sino también de factores de naturaleza más coyuntural, como la tasa de paro y la profundidad y persistencia de la recesión.

El énfasis puesto por el legislador en la excepcionalidad de los fondos *NGEU* anticipa una primera aproximación a la cuestión sobre su futuro: simplemente, no hay futuro. El *NGEU* se extinguirá una vez que los fondos se hayan distribuido, los Estados miembros hayan comprometido las cantidades recibidas y los programas de inversión y las reformas se hayan ejecutado.

Este podría haber sido el estado de la cuestión hacia finales de 2021. Ciertamente que los precios de la energía habían comenzado a subir y que la inflación repuntaba ya ese año, pero este repunte se tomaba casi como un factor positivo que anticipaba la normalización de la economía, disipándose los riesgos de deflación, lo que había condicionado la política económica, especialmente la monetaria, en Europa desde 2012. No sería hasta finales de febrero del año siguiente, con la injustificada invasión de Ucrania por parte de Rusia, que el *shock* energético tomaría unas proporciones que casi harían olvidar los efectos de la pandemia. La tasa de inflación anual de la UE se triplicó, pasando del 2,9 en 2021 al 9,2 por 100

en 2022, alimentada en primera instancia, pero no solo (2), por los precios de la energía, a caballo de los precios del gas. Como ya ocurriera en las crisis del petróleo de los setenta y ochenta, el *shock* energético puso de manifiesto la dependencia europea de las importaciones de los productos energéticos, y en especial esta vez del gas ruso, lo que hacía temer un invierno 2022-2023 especialmente crudo debido a posibles restricciones de suministro. Si se conjuró esta posibilidad fue en gran medida gracias a la reacción conjunta de la Unión, que aceleró la recuperación de la capacidad almacenada y puso en marcha programas de ahorro energético, junto con un amplio sistema de sanciones a Rusia.

La Comisión Europea lanzó el plan *REPowerEU* con el objetivo de reducir lo más pronto posible la dependencia de la Unión de los combustibles fósiles rusos, acelerando la transición climática y aunando fuerzas para conseguir un sistema energético más resiliente y una verdadera Unión de la Energía (European Commission, 2022). El paquete incluye 55 propuestas con un cuádruple objetivo: ahorrar energía, diversificar las fuentes de suministro, acelerar la transición hacia el uso de energías limpias y financiar inversiones y reformas en el sector energético. Si bien el plan incluye objetivos de corto plazo, algunos de los cuales se han cumplido parcialmente, como la drástica reducción de las importaciones de gas ruso y la prohibición de importar ciertos productos petrolíferos, sin que hoy por hoy haya habido problemas de suministro, otros requerirán de esfuerzos constantes hasta 2030, y probablemente mucho más allá, para alcanzar los objetivos en términos de reducción de

emisiones y de capacidad instalada de renovables. La necesidad de lograr estos objetivos podría proporcionar argumentos en favor de la prolongación de algunas de las líneas de financiación del *NGEU* al menos hasta 2030.

Pero la Unión no es la única implicada en esta batalla contra el cambio climático. Los EE. UU. adoptaron en agosto de 2022 el *Inflation Reduction Act (IRA)* (3). La potencia de fuego del *IRA* (739 MM de dólares) es algo menor que la del *NGEU*, y sus objetivos también son múltiples, incluyendo, además de la transición climática, la reducción del abultado déficit americano y la financiación de programas de salud. Desde el punto de vista de la lucha contra el cambio climático en los EE. UU., el *IRA* sería un paso en la buena dirección. Sin embargo, la UE por boca de algunos de sus líderes políticos, incluyendo la presidenta de la Comisión, ha expresado su preocupación por el hecho de que el *IRA* privilegia a los productores americanos, discriminando a los exportadores europeos. La Unión trabaja con la Administración americana para llegar a un acuerdo que elimine esta discriminación. Además, la relativa generosidad de los incentivos fiscales hace temer por el posible desvío de parte de las inversiones verdes de la Unión hacia el otro lado del Atlántico, lo que iría en detrimento de las inversiones en energías limpias en la UE. La comunicación de la Comisión del 1 de febrero de 2023 y la propuesta de reglamento del 16 de marzo tienen como objetivo apoyar al sector privado para la producción de tecnologías de emisiones cero, tratando a la vez de reducir los riesgos asociados al *IRA* (European Commission, 2023a, c).

Teniendo en cuenta que el *IRA* se proyecta inicialmente hasta 2031, y que el horizonte temporal de estas propuestas de la Comisión llega por lo menos hasta el final de la década, se podrían adelantar argumentos en favor de una respuesta conjunta de la UE, tal vez prolongando el *NGEU*, a fin de evitar una carrera de subsidios nacionales que solo beneficiaría a los Estados miembros con mayor potencia fiscal, lo que afectaría negativamente al funcionamiento del mercado interior.

En este contexto, el presente trabajo se articula en torno a cinco secciones, incluyendo esta introducción. La sección segunda analiza los objetivos del mecanismo de recuperación y resiliencia pospandémica (*RRF*, por sus siglas en inglés), modificada por el *REPowerEU*, y evalúa hasta qué punto estos se están cumpliendo. La sección tercera discute el *IRA* y cómo puede afectar a Europa y a las relaciones entre los dos lados del Atlántico. La sección cuarta discute las recientes propuestas de la Comisión como reacción al *IRA*, plantea el futuro del *NGEU* y, en particular, la necesidad e interés de prolongarlo o, incluso, de hacerlo permanente. Finalmente, la sección quinta concluye.

## II. EL *NGEU* DOS AÑOS DESPUÉS

Los fondos *NGEU* no son un instrumento anticíclico propiamente dicho. En el reglamento que establece el *NGEU* (European Council, 2020) el legislador reconoce implícitamente que la pandemia podría dejar cicatrices permanentes, que podrían lastimar el crecimiento potencial de unos Estados miembros más que el de otros. A fin de mitigar estos

riesgos se requerían cantidades sustanciales de inversión pública y privada, por lo que era necesario un programa excepcional de apoyo a la recuperación económica a nivel de la Unión.

El *NGEU* financia mediante transferencias y préstamos una serie de grandes programas de gasto que cubren casi cualquier aspecto de las economías de los Estados miembros, incluyendo la cohesión territorial, (47,5 MM), la I+D+i (5 MM) o el desarrollo rural (7,5 MM), entre otros. La parte del león de los *NGEU* se dedica al mecanismo de recuperación y resiliencia (*RRF*), dotado con 312,5 MM en forma de transferencias y 360 MM en forma de préstamos. El *RRF* se rige por el Reglamento (EU) 2021/241 del Parlamento y del Consejo (véase European Council, 2021). Estos fondos se distribuyen en función del PIB per cápita, de la población, de la tasa de paro y de la profundidad y persistencia de la recesión. En consecuencia, grandes Estados miembros relativamente ricos, como Italia y España, particularmente afectados por la crisis, están recibiendo transferencias directas y préstamos a largo plazo de la Unión en cantidades muy significativas. De hecho, a precios corrientes, esos dos países van a recibir un total de 147 MM en transferencias, casi el 50 por 100 del total de las previstas en el *RRF*. Algo similar podría decirse de la cantidad de préstamos que los Estados miembros pueden pedir, que se eleva al 6,8 por 100 de su renta nacional bruta, por lo que los grandes Estados miembros podrían llevarse una parte sustancial de los fondos en forma de préstamos. Mientras que Alemania y Francia han renunciado a estos, Italia solicitó el montante máximo al presentar

su programa de recuperación y resiliencia (4) en 2021 y España lo ha hecho este año 2023.

Se prevé que la totalidad de los fondos se asigne antes del final de este año 2023. Tanto las transferencias como los préstamos se financian mediante emisiones de deuda llevadas a cabo por la Comisión en los mercados financieros antes de 2026, a devolver antes de 2058. Por tanto, aunque las obligaciones de la Unión y de los Estados que hayan solicitado préstamos no se extinguen hasta un máximo de unos treinta y cinco años, el programa de gasto como tal debe completarse antes del final de 2026, cuando se supone que todos los proyectos de inversión habrán sido ejecutados y las reformas estructurales adoptadas, suposición que muy probablemente parece de irrealista.

El *RRF* financia reformas e inversiones públicas y privadas agrupadas en seis pilares: 1) transición verde; 2) transformación digital; 3) crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo; 4) cohesión económica y social; 5) salud y resiliencia económica y social; y 6) políticas para la infancia y la juventud, incluyendo educación. Para poder recibir las transferencias y los préstamos, los Estados miembros deben presentar los llamados planes de recuperación y resiliencia (PRR), que incluyen proyectos de inversión y reformas estructurales. Los proyectos dedicados a la transición verde y transformación digital deben representar como mínimo el 37 y el 20 por 100, respectivamente, del total de los fondos solicitados. Cuando los respectivos programas fueron aprobados por el Consejo, los Estados miembros tenían derecho a recibir hasta el 13 por 100 del

montante aprobado en concepto de prefinanciación, lo que se podría considerar como el elemento anticíclico del *RRF*, pues los desembolsos se hicieron como contraprestación a reformas e inversiones implementadas antes de la aprobación de los programas. Los siguientes desembolsos dependen del desempeño de los Estados miembros a la hora de llevar a cabo las reformas y realizar las inversiones incluidas en los PRR en las fechas previstas, los llamados hitos. Es importante destacar que las inversiones se realizan en combinación con reformas, de manera que el *RRF* impulsa el momento político para llevar a cabo estas mediante incentivos financieros.

El cuadro n.º 1 presenta las grandes cifras de la *RRF* actualizadas hasta el momento en que se redacta el presente trabajo, abril de 2023. Mientras que los Estados miembros han solicitado prácticamente el total de las transferencias disponibles, en el caso de los préstamos quedaría por solicitar alrededor de dos tercios del total disponible. El impacto en términos del PIB supera los dos dígitos en Croacia, Grecia, Italia y Rumanía. En España, a la espera de la actualización del *RRF* este año, las transferencias solicitadas representan algo menos del 6 por 100 del PIB. El último bloque del cuadro presenta el resumen de los pagos recibidos hasta la fecha, que es notablemente inferior a los totales aprobados en el *RRF*. De hecho, dos años después del lanzamiento del *NGEU*, los Estados miembros solo han cubierto hitos justificando 151 MM, que no llega a un tercio del total solicitado.

Recientemente, la Comisión Europea ha revisado el estado

de la implementación de la *RRF* dos años después de su entrada en vigor (véase European Commission, 2023b) (5). Según la Comisión, las transformaciones verde y digital representan, respectivamente, el 41 por 100 (203 MM) y el 26 por 100 (131 MM) de las inversiones previstas en los planes, mientras que los programas sociales representan un 30 por 100 (138 MM). Con el fin de financiar estos desembolsos, la Comisión se ha convertido en el mayor emisor de bonos a largo plazo denominados en euros, 119 MM en 2022, de los que 36,5 MM fueron bonos verdes por lo que la Comisión fue también el mayor emisor de este tipo de bonos.

La evaluación llevada a cabo por la Comisión, es cuando menos, somera. Además de dar una serie de datos muy generales y agregados del grado de ejecución, la institución ha aprovechado su comunicación para llamar la atención sobre la necesidad de acelerar la implementación de los programas, especialmente teniendo en cuenta las necesidades energéticas surgidas de la invasión de Ucrania. También se establece la metodología para suspender los pagos en los casos previstos en el *RRF*.

La Comisión no entra a valorar en detalle hasta qué punto las condiciones generales establecidas en el reglamento que rige el *RRF* se están cumpliendo efectivamente o hasta qué punto ciertos riesgos de implementación se están materializando. Los fondos del *RRF* (artículos 5 y 9) no pueden financiar gasto recurrente, ni agregarse a los otros fondos europeos para financiar el mismo proyecto de inversión, ni ocasionar daños medioambientales. El exhaustivo proceso

de negociación entre la Comisión y los Estados miembros antes del envío oficial de los programas para su aprobación hace pensar que todos los programas cumplen *a priori* con estos principios (Martínez Mongay *et al.*, 2022a y 2022b).

El principio de condicionalidad macroeconómica, establecido en el artículo 10 del reglamento, según el cual el incumplimiento con las reglas del Pacto de Estabilidad podría dar lugar a la suspensión de ciertos desembolsos, no es de aplicación por el momento, pues la cláusula de escape del Pacto está activada y la Comisión ha decidido no abrir nuevos procedimientos de déficit excesivo. A partir de 2024 la cláusula de escape será desactivada y habrá que esperar a la reacción de la Comisión y del Consejo en el caso de que algún Estado miembro incumpla sus obligaciones con el Pacto (6). Finalmente, según Dias, Grigaitė y Cunha (2021), el valor añadido comunitario medido por el peso relativo de los proyectos transfronterizos sería reducido comparado con el total de los fondos programados por los Estados miembros.

En su revisión, la Comisión tampoco discute el grado de materialización de los riesgos de implementación en los programas, en particular la adicionalidad de los fondos *RRF* en sentido amplio, es decir, el peso muerto que acarrear –hasta qué punto los programas financian inversiones y reformas que se habrían llevado a cabo, en cualquier caso–. Mientras que el todavía bajo grado de implementación de los programas no permite obtener estimaciones de sus impactos sobre el crecimiento dos años después, algu-

CUADRO N.º 1

## LA RRF/LOS PRR POR ESTADO MIEMBRO. CANTIDADES SOLICITADAS, TRANSFERENCIAS, PRÉSTAMOS, DESEMBOLSOS RECIBIDOS, PREFINANCIACIÓN, RESTO...

	PROGRAMADO			% GDP	PREFINANCIACIÓN		DESEMBOLSOS		TOTAL PAGOS RECIBIDOS		
	SUBVENCIÓNES TOTALES	PRÉSTAMOS TOTALES	TOTAL		SUBVENCIÓNES	PRÉSTAMOS	SUBVENCIÓNES	PRÉSTAMOS	SUBVENCIÓNES	PRÉSTAMOS	TOTAL
Austria	3.461		3.461	0,86	450				450		<b>450</b>
Bélgica	5.924		5.924	1,17	770				770		<b>770</b>
Bulgaria	6.267		6.267	9,23			1.369		1.369		<b>1.369</b>
Croacia	6.295		6.295	11,01	818		1.400		2.218		<b>2.218</b>
Chipre	1.006	200	1.206	5,15	131	26	85		216	26	<b>242</b>
República Checa	7.036		7.036	2,95	915		928		1.843		<b>1.843</b>
Dinamarca	1.551		1.551	0,46	201				201		<b>201</b>
Estonia	969		969	3,16	126				126		<b>126</b>
Finlandia	2.090		2.090	0,83	271				271		<b>271</b>
Francia	39.370		39.370	1,57	5.100		7.400		12.500		<b>12.500</b>
Alemania	26.360		26.360	0,74	2.250				2.250		<b>2.250</b>
Grecia	17.770	12.728	30.498	16,68	2.310	1.655	3.435	3.691	5.746	5.346	<b>11.091</b>
Hungría	5.810		5.810	3,77							
Irlanda	989		989	0,23							
Italia	68.881	122.602	191.483	10,79	8.954	15.938	20.000	22.000	28.954	37.938	<b>66.893</b>
Letonia	1.830		1.830	5,56	237		201		438		<b>438</b>
Lituania	2.220		2.220	4,02	289				289		<b>289</b>
Luxemburgo	83		83	0,11	12				12		<b>12</b>
Malta	316		316	2,15	41		52		93		<b>93</b>
Holanda	4.710		4.710	0,55							
Polonia	23.850	11.510	35.360	6,16							
Portugal	13.907	2.669	16.576	7,86	1.808	351	2.265	718	4.073	1.069	<b>5.142</b>
Rumanía	14.240	14.940	29.180	12,15	1.851	1.942	1.772	790	3.623	2.732	<b>6.356</b>
Eslovaquia	6.330		6.330	6,52	823		1.108		1.930		<b>1.930</b>
Eslovenia	1.780	705	2.485	4,77	231				231		<b>231</b>
España	69.513		69.513	5,77	9.036		28.000		37.036		<b>37.036</b>
Suecia	3.290		3.290	61,00							
<b>TOTAL</b>	<b>335.848</b>	<b>165.355</b>	<b>501.203</b>		<b>36.624</b>	<b>19.912</b>	<b>68.016</b>	<b>27.198</b>	<b>104.640</b>	<b>47.111</b>	<b>151.751</b>

Notas: Las cantidades se presentan en millones de euros.

Los porcentajes están calculados respecto del PIB de 2021.

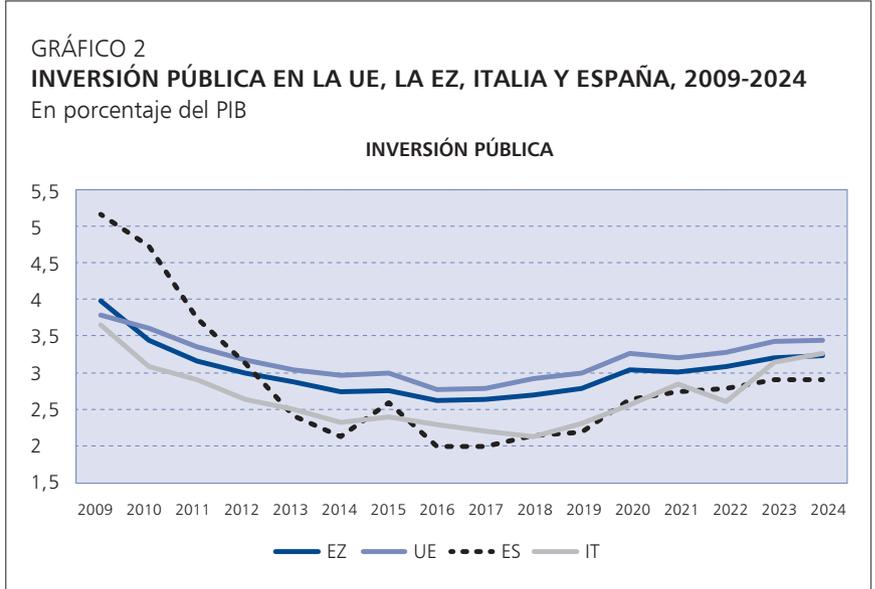
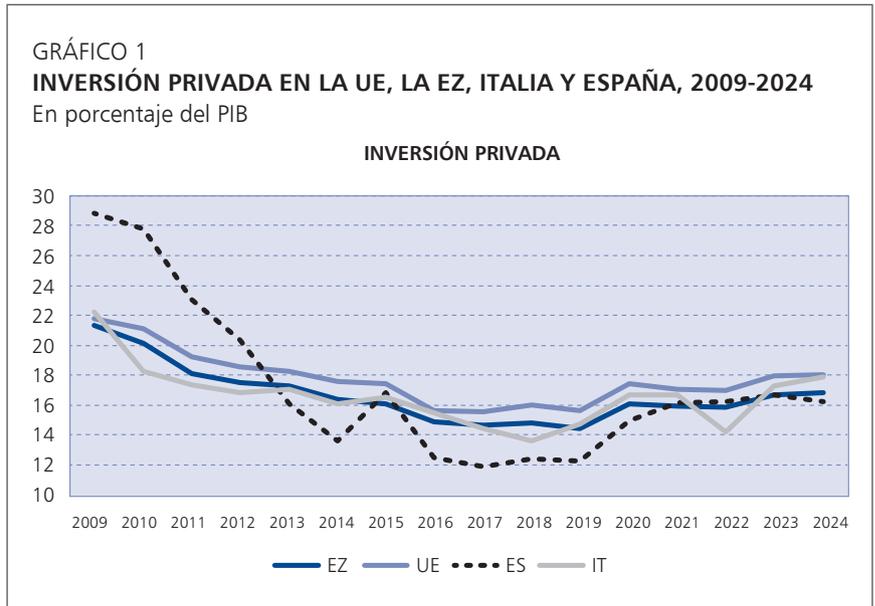
Este cuadro se ha elaborado con la información disponible a fecha 9 de abril de 2023.

[https://coMMission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility\\_es](https://coMMission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_es)

Recovery and Resilience Scoreboard (europa.eu).

nos estudios impulsados por el Parlamento Europeo adelantan estimaciones de la adicionalidad del RRF en términos de la inversión pública. Estos análisis se enfrentan a la falta de suficiente información sobre los proyectos y su grado de ejecución, a lo que se añade la dificultad de encontrar un contrafactual; es decir, de qué proyectos estaban programados y se hubieran ejecutado antes de la adopción de los programas de recuperación y resiliencia. Ningún Gobierno publica una relación exhaustiva y detallada de los proyectos de inversión a medio plazo. Aunque los programas nacionales de reforma adoptados en 2019 incluyen referencias sobre reformas y proyectos de inversión pública a medio plazo, estas son incompletas y no tienen la granularidad necesaria como para que sirvan de contrafactual de los proyectos presentados en los PRR.

Una de las discusiones más generales del grado de adicionalidad puede encontrarse en Corti *et al.* (2022), que analizan el grado de correlación entre la inversión pública de una muestra representativa de Estados miembros y las cantidades recibidas del NGEU, llegando a la conclusión que el grado de adicionalidad del NGEU para el conjunto de la UE es relativamente bajo. Los citados autores obtienen una correlación máxima del 17 por 100 entre el incremento de la inversión pública y los ingresos provenientes del NGEU. Centrándose en los programas de Francia, Italia, Portugal y España, Martínez Mongay *et al.* (2022a y 2022b) llegan a una conclusión similar, especialmente para los casos italiano y español, mientras que en el caso francés y portugués el grado de



adicionalidad parece más elevado. Una mayor adicionalidad sería posible cuando el programa fuese relativamente pequeño, comparado con el PIB del Estado miembro, caso de Francia, o cuando el país perteneciese al grupo de la cohesión, como es el caso de Portugal, cuya Administración estaría mejor entrenada para preparar nuevos proyectos en un tiempo limitado o tendría un buen número de ellos en el cajón a la espera de financiación.

Aunque esta conclusión parece razonable, hay que reconocer que se basa en una evidencia escasa. Idealmente habría que aplicar un análisis granular de los proyectos y su implementación, a fin de identificar si el proyecto es nuevo o sustituye a otro ya existente, modificándolo de algún modo. Además, hay que tener en cuenta que una parte importante de los programas incluye subvenciones a empresas mediante préstamos blandos y/o

ayudas directas, que no se contabilizan en la inversión pública, cuya adicionalidad es aún más difícil de analizar (7).

Las previsiones de otoño de 2022 de la Comisión Europea proyectan un aumento de la inversión pública del 0,4 por 100 del PIB entre 2019 y 2023 (véase European Commission, 2022b). Según la propia Comisión en su revisión del *NGEU* dos años después (European Commission, 2023b), la mitad de ese aumento estaría financiada por el *RRF*. Además, el proceso de reforma estructural se habría acelerado gracias a la facilidad, lo que junto con los programas de inversión financiados con los fondos *NGEU* podría aumentar el PIB europeo en 1,5 por 100 en 2024.

Como ya se ha discutido anteriormente, estas cifras son estimaciones basadas en modelos de simulación y dependen sustancialmente del año elegido como base para la determinación del impacto del *NGEU*. Los gráficos 1 y 2 muestran la evolución de inversión privada y pública, respectivamente, expresadas en porcentaje del PIB para los agregados UE y EZ, así como para Italia y España, que, recordemos, absorben casi la mitad de los fondos. Las series abarcan el período 2009-2024. El primer año registró el máximo alcanzado por las series de inversión en pleno estallido de la crisis financiera y el último es la proyección correspondiente en las previsiones de otoño 2022.

Aunque 2014 es el año en el que se consolida la recuperación de la actividad en la UE después de la doble crisis, financiera y de deuda, lo cierto es que los ratios de inversión, tanto priva-

da como pública, siguieron cayendo hasta al menos dos años más tarde y, en el caso de Italia hasta 2018. En 2019, los ratios seguían recuperándose, aunque todavía no alcanzaban los niveles de 2014, por no hablar de los observados en 2009.

En consecuencia, en el año anterior a la pandemia, 2019, tanto la inversión pública como la privada estaban en medio de un ciclo claramente alcista, que continuó a pesar de los confinamientos en 2020. En ese año, debido a la inercia típica de los proyectos de inversión, tanto la inversión privada como la pública cayeron menos que el PIB y, en el caso de la segunda, los aumentos registrados en 2020 reflejan también la reacción fiscal a la crisis del COVID-19 (De Castro *et al.*, 2022).

En todo caso, es importante destacar que la mayor parte de los aumentos proyectados para la inversión entre 2019 y 2024 tuvieron lugar en 2020 (véanse gráficos 3 y 4), año en el que el *NGEU* había sido aprobado, pero no era operativo todavía, excepto tal vez por una pequeña proporción ligada a la prefinanciación. Aún con todo, la comparación de las proyecciones para la UE y la EZ, por un lado, y, por otro, para Italia y España, donde el peso relativo de los fondos es mucho mayor, sugieren que los fondos europeos están teniendo un impacto claro tanto en la inversión privada como en la pública. Es interesante destacar que, una vez descontado el efecto 2020, en el caso de la inversión privada los posibles impactos del *NGEU* en Italia y España son muy similares. Sin embargo, sea cual sea el año base, en el caso de la inversión pública el aumento proyectado en Italia es muy su-

perior, no solo a los incrementos proyectados para los agregados comunitarios, sino también para los de España. Mientras que las diferencias entre Italia y España en cuanto a la evolución de la inversión privada podrían explicarse por el tamaño de los respectivos programas, llama la atención la comparación con la EZ. El diferencial del impacto sobre la inversión pública, aunque mayor en España, no sería proporcional al tamaño del programa, lo que podría apuntar a una baja capacidad de absorción, en línea con lo ya observado en la ejecución de los fondos de cohesión por parte de España. Alternativamente, el impacto sobre la inversión privada, tan elevado como en Italia y más del doble que en la EZ, sugeriría una decisión política de confiar una parte significativa de la ejecución de los programas al sector privado. Aunque criterios de eficiencia justificarían la decisión, es inevitable preguntarse por qué el Gobierno no ha aprovechado el *NGEU* para recuperar parte del 50 por 100 de inversión pública que se perdió a raíz de la crisis financiera.

Estas cifras podrían cambiar de forma significativa en los próximos meses. La Comisión Europea lanzó el plan *REPowerEU* (European Commission, 2022) con el objetivo de reducir lo más pronto posible la dependencia de la Unión de los combustibles fósiles rusos, acelerando la transición climática y aunando fuerzas para conseguir un sistema energético más resiliente y una verdadera Unión de la Energía. El paquete incluye 55 propuestas con un cuádruple objetivo: ahorrar energía, diversificar las fuentes de suministro, acelerar la transición hacia el uso de energías limpias y financiar inversio-

GRÁFICO 3

**CAMBIO EN LAS RATIOS DE INVERSIÓN PRIVADA EN LA UE, EZ, ITALIA Y ESPAÑA, 2019-2024 Y 2020-2024**

En porcentaje del PIB

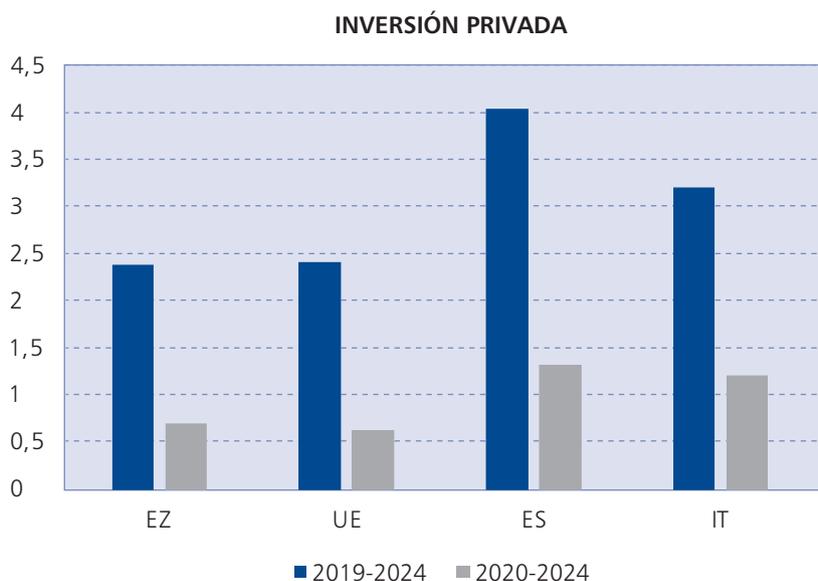


GRÁFICO 4

**CAMBIO EN LAS RATIOS DE INVERSIÓN PÚBLICA EN LA UE, EZ, ITALIA Y ESPAÑA, 2019-2024 Y 2020-2024**

En porcentaje del PIB



nes y reformas en el sector energético. El plan refuerza el *RRF*, aumentando las transferencias en 20 MM, financiadas mediante parte de los ingresos del *ETS* (*Emission Trade System*) (8), y

permitiendo el uso de los préstamos todavía no utilizados por el *RRF* (alrededor de 225 MM) para financiar las inversiones y reformas previstas en el plan. Si bien el plan no modifica sus-

tancialmente las transferencias del *RRF*, si tenemos en cuenta el volumen de préstamos disponible, es claro que se produce una redistribución hacia las inversiones y reformas ligadas a la transición climática. Para recibir esta financiación adicional, los Estados miembros enviarán a la Comisión los programas revisados incluyendo esas inversiones y reformas compatibles con el *REPowerEU*. España aprovechará la ocasión para pedir la parte correspondiente de los préstamos. Tales programas no serán aprobados antes del cierre de esta edición por lo que no tenemos elemento de juicio alguno para analizar hasta qué punto el *REPowerEU* representa un cambio sustancial en los proyectos *RRF*. Además, hay que tener en cuenta que, en algunos casos, como es el español, va a ser difícil identificar qué modificaciones se deben a los fondos *REPowerEU* y cuáles hubieran tenido lugar en cualquier caso al utilizar los préstamos no solicitados en 2021. En todo caso, el *REPowerEU* modifica el *RRF*, centrándola aún más en la transición climática. Volveremos sobre esto en la sección cuarta.

### III. EL IRA ¿UN RETO PARA LA UE?

El *IRA* fue aprobado en los EE. UU. en el verano de 2022 con un presupuesto (739 MM de dólares) comparable a la del *RRF* y con múltiples objetivos, incluyendo la reducción del abultado déficit americano, el control de la inflación y la financiación de programas de salud que permitan disminuir el gasto farmacéutico. El *IRA* dedica 369 MM a la seguridad energética y a combatir el cambio climático. Si

tenemos en cuenta el refuerzo del *REPowerEU* esa cantidad se aproxima al mínimo dedicado en el *RRF* modificada a garantizar la seguridad energética y a la transición climática. Como el *RRF*, el *IRA* incluye transferencias y préstamos, pero también incentivos fiscales.

El proceso legislativo que condujo finalmente a la aprobación del *IRA* en agosto de 2022 tras un duro año de negociaciones desde el ala demócrata es un ejemplo del funcionamiento de los grupos de presión y de las diferentes sensibilidades que se encuentran en EE. UU. ante el cambio climático. El *IRA* recoge las piezas fundamentales de la *Build Back Better Act*, aunque es una versión simplificada y menos ambiciosa (9).

Bajo un nombre que puede resultar confuso, el *IRA* es algo más que un proyecto cortoplacista de lucha contra la inflación y reducción del déficit ya que concita objetivos de distinta naturaleza que pretenden afrontar problemas estructurales de la economía estadounidense. Entre estos objetivos se incluye un ambicioso programa de lucha y adaptación ante el cambio climático, con el que se pretende reducir el precio de la energía, reformar el sistema de salud a fin de reducir el coste farmacéutico y es, finalmente, pero no menos importante, una gran apuesta de política industrial y de competitividad. De hecho, el *IRA* es la tercera ley aprobada desde finales de 2021 que pretende mejorar la competitividad económica, la innovación y la productividad industrial de Estados Unidos. La Ley Bipartidista de Infraestructuras (BIL), la Ley CHIPS y de Ciencia y la *IRA* tienen prioridades parcialmente coincidentes y juntas introducen 2 billones de

dólares en nuevo gasto federal en los próximos diez años. Se trata, en suma, de un programa de largo recorrido, lo que ha llevado a algunos académicos como Joseph Stiglitz (10) a compararlo con el *New Deal* y hablar de *Big Deal*.

Si atendemos a sus grandes cifras (véase cuadro n.º 2), el *IRA* pretende incrementar de forma notable los ingresos públicos, más de 700 billones de dólares. El aumento de ingresos se apoya básicamente en dos pilares: el impuesto mínimo global de sociedades del 15 por 100 y la reforma del precio de los medicamentos. Otras medidas de menor calado pretenden cerrar algunas grietas del sistema fiscal americano y completar las medidas por el lado de la demanda.

Con la primera medida se pretende recaudar una cifra que oscila entre los 222 y 313 billones de dólares según distintas estimaciones. El Gobierno de Biden defiende las ventajas de este impuesto mínimo como una forma de conseguir que las mayores empresas estadouni-

denses paguen lo que les corresponda y no traten de utilizar lagunas fiscales como la depreciación acelerada, los créditos fiscales o las opciones sobre acciones para reducir sus beneficios. Permite al Gobierno aumentar los impuestos de las empresas sin aumentar el tipo del impuesto de sociedades, que sigue siendo del 21 por 100, y evita que la elusión fiscal se convierta en una forma legal de evasión fiscal (11).

En relación con los precios de los medicamentos, el programa permitirá al Gobierno negociar precios más bajos con las farmacéuticas, controlando su poder de mercado y, como resultado, reducir el peso que han tenido en los últimos años los desembolsos por este concepto dentro del programa Medicare. Las estimaciones elevan a casi 300 MM de euros el impacto sobre el déficit público de esta medida.

Por el lado de la oferta, el grueso del programa se centra en la lucha contra el cambio climático a través de un ambicioso programa de inversiones que se

CUADRO N.º 2

**LAS GRANDES CIFRAS DEL IRA**

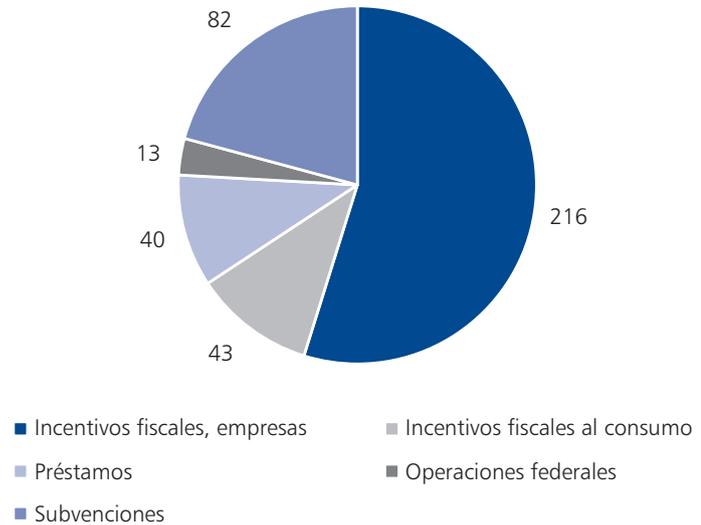
<b>TOTAL RECAUDACIÓN DE INGRESOS</b>	739
Impuesto de sociedades mínimo 15 por 100	313
Reforma de los precios de los medicamentos de venta con receta	288
Ejecución fiscal del Internal Revenue Service (IRS)	124
Laguna jurídica de los intereses transferidos	14
<b>INVERSIONES TOTALES</b>	433
Seguridad energética y cambio climático	369
Prórroga de la Ley de Asistencia Sanitaria Asequible	64
<b>REDUCCIÓN DEL DÉFICIT</b>	306

Notas: En miles de millones de dólares. Estimaciones de la Oficina Presupuestaria del Congreso y del Comité Conjunto de Impuestos.

acerca a los 400 MM de dólares, cifra superior a la inicialmente dedicada en la Unión Europea a la transición climática en el *NGEU*, aunque el *REPowerEU* prevé una redistribución significativa de los fondos del *NGEU* hacia la lucha contra el cambio climático. El programa de inversiones del *IRA* se prolongará durante 10 años, hasta 2031. Los instrumentos de este programa son variados, incluyendo tanto incentivos fiscales como préstamos y subvenciones. No obstante, los incentivos fiscales a empresas suponen más del 50 por 100 del total de recursos dedicados a este objetivo (véase gráfico 5). Por sectores, el energético con más del 60 por 100 absorbería una buena parte de los fondos dedicados a este fin (véase gráfico 6).

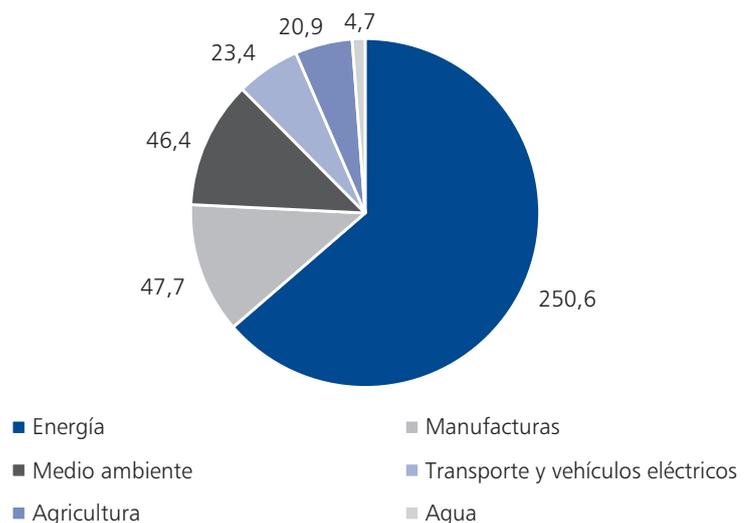
Las medidas contra el cambio climático abarcan un amplio abanico de áreas entre las que podemos citar Energía limpia, Fabricación con tecnologías limpias, Transformación industrial, Despliegue del plan de vehículos eléctricos, Fabricación y cadena de suministro, Transmisión, Edificios, Transición energética para trabajadores y comunidades y Comunidades resistentes y saludables. Todas ellas tienen en común la lucha contra el cambio climático, pero también implican un apoyo a la industria en la transición verde y un impulso a la competitividad. Los efectos sobre la inflación de estas medidas, vía la reducción del precio de la energía, pueden tardar un tiempo en materializarse. En el corto plazo, la reducción de los precios de los medicamentos, la contención del déficit y, como no, el giro restrictivo de la política monetaria serán más efectivos en la lucha contra la inflación.

**GRÁFICO 5**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS 394 BILLONES DE FINANCIACIÓN PARA ENERGÍA Y CLIMA**



*Nota:* En billones de dólares.  
*Fuente:* *Inflation Reduction Act of 2022*, H.R. 5376, 117<sup>th</sup> Cong. (2021–22); McKinsey & Company (2022).

**GRÁFICO 6**  
**DISTRIBUCIÓN POR SECTORES DE LOS FONDOS PARA AFRONTAR EL CAMBIO CLIMÁTICO**



*Nota:* En billones de dólares.  
*Fuente:* *Inflation Reduction Act of 2022*, H.R. 5376, 117<sup>th</sup> Cong. (2021–22); McKinsey & Company (2022).

Relacionando instrumentos y objetivos de la transición energética, destacan los créditos fiscales y subvenciones para lograr la reducción de emisiones. El sector eléctrico, el de transporte, la fabricación industrial y la distribución serían los más beneficiados en este aspecto que se complementa con un programa federal de adquisición de tecnologías limpias. Incentivos y tasas componen el grueso de medidas dirigidas a las empresas de combustibles fósiles. Las medidas para incentivar al consumidor en la mejora de la eficiencia energética de los hogares y el uso de vehículos no contaminantes descansan, fundamentalmente, en los créditos fiscales y, en menor medida, en subvenciones. Finalmente, una parte importante del paquete del *IRA*, para luchar contra el cambio climático trata, mediante créditos fiscales y subvenciones, de apoyar la fabricación de energías verdes en EE. UU. a lo largo de toda la cadena de producción con el foco dirigido al sector de renovables y del transporte. En este punto es cuando el objetivo verde se transforma en política industrial, dando lugar a las reticencias de la Unión Europea.

En suma, podemos detectar algunas similitudes entre ambos programas, *NGEU* e *IRA*. Este es comparable con el *NGEU*, que también empezó como una reacción a corto plazo frente a la crisis provocada por la pandemia y para paliar sus efectos en los países más vulnerables, y se convirtió en un programa de reformas e inversiones para el conjunto de la Unión Europea. Del mismo modo, si bien el *IRA* se presenta con un mensaje de corto plazo de lucha contra la inflación y reducción del déficit público, incluye objetivos más

ambiciosos abarcando varias reformas estructurales de la economía americana. Ambas ponen el acento en el objetivo de luchar contra el cambio climático, pero sus instrumentos y objetivos difieren notablemente. Mientras en EE. UU. se apuesta claramente por una política industrial con vocación nacional, proteccionista y con cierta reacción a la globalización, el futuro del *NGEU* está todavía pendiente de definir. Es pronto para valorar la efectividad y grado de ejecución de ambos programas lo que, sin duda, condicionara su continuidad.

#### IV. ¿UN NGEU MÁS ALLÁ DE 2026?

La Comisión Europea ha reaccionado al *IRA* con un Plan Industrial de Cero Emisiones. La comunicación de la Comisión Europea del 1 de febrero propone un plan basado en cuatro pilares: 1) un marco regulatorio simplificado y predecible; 2) un acceso más rápido a suficiente financiación, incluyendo para la investigación y desarrollo; 3) formación profesional; y 4) comercio sin barreras y cadenas de suministro resilientes (European Commission, 2023a).

El buque insignia del plan es la modificación del marco regulatorio, que la Comisión propone adoptar en forma de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que, una vez aprobado, sería ley de aplicación obligatoria en todos los Estados miembros de la Unión, así como en todo el Espacio Económico Europeo (European Commission, 2023c). El objetivo es reforzar el ecosistema manufacturero de productos y tecnologías de emisiones cero, incluyendo baterías, molinos, bombas

de calor, paneles solares, la electrólisis, o la captura y almacenamiento de carbono. En particular, se trata de promover proyectos estratégicos incluyendo proyectos transfronterizos, que beneficiarían de procedimientos burocráticos ágiles a fin de atraer financiación privada y pública, tanto nacional como comunitaria.

El segundo pilar trata de mejorar el acceso a la financiación de la industria europea de cero emisiones a fin de aliviar la presión competitiva a la que está sometida debido a los subsidios en terceros países. El ejemplo típico de estas distorsiones lo brindaría la producción de paneles solares. La Comisión recuerda que 250 MM del *NGEU* se dedican a la transición climática, incluyendo inversiones para la descarbonización de la industria, a los que habría que añadir 40 MM del Horizonte Europa para la investigación y desarrollo y los 100 MM de los fondos de cohesión disponibles para la transición verde. Además de beneficiar a la investigación y desarrollo, es importante destacar que estos fondos se dedican, fundamentalmente, al despliegue de las energías renovables y las infraestructuras correspondientes, pero no financian las cadenas de valor industriales de emisiones netas cero.

Con el fin de promover la financiación nacional, la Comisión propone flexibilizar la concesión de ayudas de estado –el llamado marco temporal para la crisis y transición–, incluyendo el aumento de los máximos exentos de ayudas, en cuatro áreas: 1) despliegue de las energías renovables; 2) descarbonización de los procesos industriales; 3) programas de apoyo a la inversión en tecnologías de cero emisiones; y 4) ayudas a proyectos

para la producción de bienes cero emisiones. Es interesante destacar que la Comisión se abre a la posibilidad de apoyar nuevas inversiones mediante exenciones fiscales nacionales, a fin de mitigar los riesgos de desviación de inversiones fuera de Europa, y propone alinear esos posibles beneficios fiscales a nivel comunitario para preservar la integridad del mercado Interior.

A la financiación nacional se suma la comunitaria mediante el *REPowerEU* y otros fondos europeos. Como ya se ha señalado en la sección segunda, el *REPowerEU* incluye, entre otros fondos de menor cuantía, los 225 MM en préstamos que están todavía disponibles en el *RRF*. Los Estados miembros pueden utilizar esos fondos para apoyar las inversiones en tecnologías cero emisiones mediante ventajas fiscales, incluyendo no solo deducciones fiscales, sino también esquemas de depreciación acelerada. La Comisión propone utilizar también el programa InvestEU, la mayor parte de cuyos fondos provienen del *NGEU*. Además, el Fondo para Innovación apoya el desarrollo y despliegue de tecnologías y soluciones para descarbonizar la industria europea con una dotación de 40 MM. Los ingresos del sistema comercial de emisiones *ETS* estarían disponibles para cerrar posibles gaps de financiación. A medio plazo, la Comisión propone crear un Fondo Soberano Europeo para dar respuesta estructural a las necesidades de inversión, que se incorporaría al Presupuesto Comunitario (Multiannual Financial Frameworks).

El tercer pilar se centra en el desarrollo del capital humano, especialmente las habilidades profesionales en los sectores verde y digital. Es interesante señalar que

a pesar de la potencia de fuego disponible en el *NGEU* y otros programas comunitarios en este ámbito (más de 70 MM), siempre según la Comisión, los Estados miembros han incluido en sus programas de recuperación y resiliencia menos de 2 MM.

El cuarto pilar incluye las acciones encaminadas a apuntalar la resiliencia del comercio y de las cadenas de suministro europeas. Aunque la Comisión se reafirma en su tradicional enfoque multilateral del comercio internacional, y en el respeto a las reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC), enfatiza que la apertura comercial no progresa sin la equidad, y por ello recuerda que está lista para hacer pleno uso de los instrumentos de defensa comercial disponibles, especialmente cuando los sectores de cero emisiones se vean afectados, incluyendo la reciprocidad en la contratación pública.

El Plan Industrial junto con el *REPowerEU*, que, como se ha visto, modifica e incluye *de facto* el *RRF*, se aproximaría a lo que Blanchard, Gollier y Tirole consideran un enfoque holístico para luchar contra el cambio climático, que combinaría un precio para el carbono, como lo son los permisos de emisión del *ETS* europeo; apoyo a la R+D+i verde, tal como se prevé en el Fondo de Innovación; acciones complementarias con el precio al carbono mediante estándares y prohibiciones, tales como los límites a la circulación y producción de ciertos vehículos, o la introducción de estándares y condiciones verdes en la contratación pública; compensaciones, como las otorgadas a ciertos consumidores o empresas vulnerables, especialmente pymes; y, por último, medidas internacionales que promuevan la transición cli-

mática en terceros países, como las incluidas en el cuarto pilar del Plan, tales que los acuerdos internacionales, especialmente con los países emergentes, mientras se intenta mitigar la pérdida de competitividad internacional de la industria europea mediante medidas como el mecanismo de ajuste del carbono en frontera (*CBAM*, por sus siglas en inglés).

Muy posiblemente este paquete de medidas, algunas ya adoptadas, otras todavía por discutir en el seno del Parlamento y del Consejo, ni representen la combinación adecuada ni tengan el grado de eficiencia requerido por Blanchard y sus coautores. Sin embargo, si bien insuficiente, el grado de adecuación del paquete europeo parece superior al conjunto de medidas adoptadas al otro lado del Atlántico. Entre otros, podríamos citar la ausencia de fiscalidad sobre el carbono y el carácter discriminatorio del sistema de subsidios en el caso de la *IRA*. Por un lado, si se pretende reducir las emisiones, lo más eficiente es fijar un precio para las mismas, en vez de un sistema de subsidios y rebajas fiscales, acompañadas, si es necesario, de un sistema de compensaciones para los agentes afectados más vulnerables (Blanchard, Gillier y Tirole, 2022). Por otro lado, un sistema de subsidios a los consumidores que se aplique de acuerdo con reglas de origen no solo es ineficiente, sino que es proteccionista y germen de futuras guerras comerciales.

Pero, ¿por qué a estas alturas un país como Estados Unidos, que en su momento lideró la globalización, propone ahora un paquete de medidas proteccionistas? Paul Krugman ha tratado de dar una respuesta basada en el pragmatismo político y en una

visión estratégica de la política industrial y comercial: si se quería avanzar en la transición climática en los EE. UU. había que excluir los impuestos al carbono y había que garantizar en la medida de lo posible que la transición iba a crear empleo en el país (12). Según Krugman también se pretende «que otros países emprendan acciones en favor del clima, aunque ello implique cierto proteccionismo *de facto*». Sorprendentemente, la transición climática sería tan importante que merecería «una guerra de subvenciones con Europa», incluso contra las reglas de la OMC, argumentos, que, dada la ventaja de las políticas europeas en favor del clima y el historial de su país (13) en la OMC, no merece la pena comentar. Con todo, a la luz del Plan Industrial de Cero Emisiones, y de las reacciones de algunos Gobiernos, liderados por el presidente Macron, habrá que reconocer que la *IRA* ha forzado a la Unión y a los Estados miembros a establecer planes similares, incluyendo los incentivos fiscales para apoyar las inversiones verdes en Europa. Algunos de los instrumentos propuestos por la Comisión parecen replicar los de la *IRA*, con el objetivo de evitar que las inversiones se desvíen hacia el otro lado del Atlántico.

De hecho, hoy por hoy, aunque evitando las preferencias territoriales, el Plan Industrial propuesto por la Comisión descansa en gran medida en los subsidios, para lo que propone flexibilizar el sistema de ayudas de estado, que, no lo olvidemos, junto con la política antimonopolio, conforma la columna vertebral del Mercado Interior. Además, como apuntan Blanchard, Gillier y Tirole (2022) la diferencia entre los impuestos al carbono y las subvenciones a las industrias de

emisiones cero es en parte una cuestión de percepción por parte de la ciudadanía. Tarde o temprano, las subvenciones tendrán que ser financiadas con impuestos. Por otro lado, los planes europeos no carecen de potencia financiera, superando con creces las previsiones del *IRA*, aunque esta, en principio, no ponga límites al programa de subvenciones (Kirkegaard, 2023). Finalmente, si bien es cierto que el sistema de subsidios a los consumidores previstos en el *IRA* es claramente proteccionista, no lo es menos que la propuesta europea de un mecanismo de ajuste en frontera ha recibido un rechazo frontal de los socios comerciales europeos, precisamente por proteccionista.

Estos argumentos, junto con el pragmatismo político, llevarían a considerar que una carrera de subsidios a ambos lados del Atlántico podría promover de forma significativa la lucha contra el cambio climático. Aunque en este punto el tiempo dirá, hay una diferencia fundamental entre los Estados Unidos de América y la Unión Europea, el primero es un estado federal y el segundo no. El *IRA* es financiado a nivel federal, mientras que el Plan Industrial de Cero Emisiones se basa en gran medida en financiación nacional, y solo en parte comunitaria si incluimos el *NGEU* modificado por el *REPowerEU*. Como han destacado, entre muchos otros, Kikergaard (2023) o Jansen, Jaeger y Redeker (2023), en la Unión hace falta una estrategia coherente basada en una financiación comunitaria. El problema de la Unión no sería tanto la falta de financiación, sino la competencia entre Estados miembros dentro del mercado interior, que aun sujeta a las mismas reglas, como pretende el Plan Industrial, puede ser muy dañina para la

propia Unión. Hay que evitar que algún Gobierno acabe justificando la quiebra del mercado interior en aras de la transición climática.

La acción contra el cambio climático en la Unión debería partir del reconocimiento de su diversidad, ni todos los Estados miembros disfrutan de las mismas ventajas competitivas, ni todos ellos disponen de la misma capacidad para la financiación pública de ayudas de estado e inversiones verdes. Mientras que cambiar las primeras es una tarea relativamente incierta y de largo plazo, reequilibrar la capacidad financiera puede ser una tarea más rápida y cierta, como ya ha demostrado el *NGEU*.

Mang y Caddick (2023) presentan una evolución de las necesidades de financiación a las que se enfrentan los diferentes Estados miembros y su capacidad fiscal. Los autores concluyen que un grupo de 13 países, que representan la mitad del PIB de la Unión, superarían el umbral del 3 por 100. Los citados autores concluyen que las reglas fiscales deberían cambiar para financiar el gasto verde y sugieren que la coordinación entre las políticas fiscal y monetaria debería conducir a la reducción de los costes de financiación para proyectos verdes. Con respecto a esto último, como muestra la experiencia de la pandemia y de la crisis energética, el BCE puede hacer mucho, a no ser que su mandato de mantener la estabilidad de precios se vea amenazado. Son los mercados los que *in fine* evalúan la sostenibilidad de las diferentes haciendas públicas y fijan las primas de riesgo. Otra cosa es que el BCE pueda, siempre respetando su mandato, mitigar esas reacciones de los inversores, e incluso revertirlas.

CUADRO N.º 3  
DESEMBOLSO POR PILARES (PROGRESO EN LA IMPLEMENTACIÓN)

	TRANSICIÓN VERDE	TRANSFORMACIÓN DIGITAL	CRECIMIENTO INTELIGENTE, SOSTENIBLE E INCLUSIVO	COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL	SALUD Y RESILIENCIA ECONÓMICA, SOCIAL E INSTITUCIONAL	POLÍTICAS PARA LA NUEVA GENERACIÓN	TOTAL
Austria	-	-	-	-	-	-	-
Bélgica	-	-	-	-	-	-	-
Bulgaria	-	-	-	-	-	-	-
Croacia	328,21	123,16	356,31	284,02	279,09	29,22	1.400,01
Chipre	19,62	8,17	34,33	654	16,35	-	732,47
República Checa	241,33	153,15	208,84	102,1	167,07	55,69	928,18
Dinamarca	-	-	-	-	-	-	-
Estonia	-	-	-	-	-	-	-
Finlandia	-	-	-	-	-	-	-
Francia	1.430,00	336,36	1.420,00	1.710,00	1.640,00	803,54	7.339,90
Alemania	-	-	-	-	-	-	-
Grecia	1.300,00	780,54	2.410,00	1.030,00	1.410,00	137,05	7.067,59
Hungría	-	-	-	-	-	-	-
Irlanda	-	-	-	-	-	-	-
Italia	8.030,00	4.690,00	11.340,00	6.500,00	9.820,00	1.610,00	41.990,00
Letonia	-	50,24	50,24	50,24	25,12	25,12	200,96
Lituania	-	-	-	-	-	-	-
Luxemburgo	-	-	-	-	-	-	-
Malta	7,69	3,08	3,08	7,69	27,69	3,08	52,31
Holanda	-	-	-	-	-	-	-
Polonia	-	-	-	-	-	-	-
Portugal	622,18	420,54	605,87	744,02	554,97	35,23	2.982,81
Rumanía	168,55	370,81	876,10	337,10	674,21	134,84	2.561,61
Eslovaquia	80,48	79,00	211,90	210,79	428,23	97,09	1.107,49
Eslovenia	-	-	-	-	-	-	-
España	4.490,00	2.080,00	6.990,00	6.300,00	6.970,00	1.180,00	28.010,00
Suecia	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>16.718,06</b>	<b>9.095,05</b>	<b>24.506,67</b>	<b>17.929,96</b>	<b>22.012,73</b>	<b>4.110,86</b>	<b>94.373,33</b>

Notas: Las cantidades se presentan en millones de euros.

Cada desembolso refleja el progreso en la implementación del Fondo de Recuperación y Resiliencia, a través de los seis pilares políticos.

Se muestra la relación entre los desembolsos del FRR (excluida la prefinanciación) y los pilares.

Los importes se calcularon vinculando los hitos y objetivos cubiertos por un determinado desembolso con el etiquetado de pilar (primario y secundario) de sus respectivas medidas.

Este cuadro se ha elaborado con la información disponible a fecha 9 de abril de 2023.

[Recovery and Resilience Scoreboard \(europa.eu\)](https://recoveryandresilience.europa.eu)

Otro artículo en este mismo volumen se ocupa del futuro de las reglas fiscales, por lo que la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento queda fuera del alcance de este trabajo. Sin embargo, cabría recordar que con el aumento de los umbrales del Pacto o la inclusión de reglas de oro para el gasto público no se engaña a los mercados. La midamos o no, la deuda pública siempre habrá que financiarla, y los inversores, con o sin Pacto de Estabilidad, serán quienes evalúen la capacidad de los diferentes Estados miembros para financiar sus deudas.

El problema de algunas de las propuestas de la Comisión no está en el Pacto, aunque sea manifiestamente mejorable, sino en que las industrias de los Estados miembros con mayor potencia fiscal acabarán disfrutando de ventajas competitivas inalcanzables para otros socios dentro del mercado interior (14). Llegados a este punto, uno podría preguntarse si la crisis climática no justificaría cambiar e incluso anular ciertos artículos de los tratados, tales como la independencia del BCE y su mandato, o el mercado interior. Creemos que no habría justificación para tal retroceso. La reacción de la UE a la pandemia muestra el camino: es la financiación comunitaria la que podrá salvar los valores de la Unión consagrados en los tratados y, al mismo tiempo, luchar contra el cambio climático de la manera más eficiente posible. Una carrera de subsidios nacionales, podría conducir a resultados económica y tecnológicamente ineficientes a nivel comunitario.

Una cuestión es si el *NGEU* será el instrumento adecuado, y otra diferente y menos ambiciosa

es si tiene que ser prolongado en el tiempo. Empezando por esto último, el cuadro n.º 3 muestra información disponible sobre los desembolsos por pilares del *RRF*. No hace falta añadir gran cosa para concluir que los plazos del *NGEU* parecen hoy por hoy irrealistas y que, si tenemos en cuenta la modificación introducida por el *REPowerEU*, va a ser difícil no solo completar la ejecución de los proyectos para 2026 sino tal vez su asignación. En consecuencia, se podría decir que sí, que el *NGEU* tiene futuro y que posiblemente llegue hasta la fecha mítica de 2030.

Con respecto a si el *NGEU* es el instrumento necesario para financiar el Plan Industrial de Cero Emisiones, en una primera aproximación la respuesta sería negativa. Se busca un plan comunitario que financie la transición climática en la Unión, no especialmente en los países más golpeados por la pandemia, ni especialmente en los de renta más baja. El *NGEU* se podría reformar, indudablemente. Otra cuestión es que las reformas necesarias lo desvirtúen hasta el punto de que se transforme en otro instrumento totalmente diferente, algo como el Fondo Soberano Europeo propuesto por la Comisión. Habría que pasar de un fondo pensado para hacer frente a las posibles cicatrices de la pandemia, proporcionando financiación principalmente a los países más afectados por ella para una gran variedad de proyectos, no solo climáticos, a un fondo para financiar un bien público comunitario dentro del presupuesto europeo. A diferencia del *NGEU*, el objetivo de las inversiones y subvenciones no sería territorial sino sectorial. Aunque se podrían asignar ciertas ventajas a las inversiones en regiones

más retrasadas, lo que también contempla el *IRA*, el objetivo de los fondos comunitarios no sería el desarrollo regional, sino el desarrollo de las tecnologías e industrias de cero emisiones. De esta manera, se reconciliarían los objetivos de la transición climática sin perjudicar, más bien al contrario, los valores comunitarios consagrados en los tratados.

El resultado no sería el *NGEU*, sino un presupuesto comunitario ampliado para financiar la provisión de bienes públicos europeos. Sin embargo, el *NGEU* podría jugar un papel al menos temporal en el proceso. En primer lugar, como ya se ha dicho, muy probablemente el *NGEU* esté operativo durante la mayor parte de esta década. En segundo lugar, aunque la Comisión lo plantea como un objetivo para un indeterminado medio plazo, los fondos comunitarios para financiar los bienes públicos europeos necesarios para financiar la transición climática deberían ser una prioridad, y consecuentemente, podrían solaparse con el *NGEU*, que compartiría objetivos con ellos. La existencia de diferentes instrumentos para lograr los mismos objetivos podría difuminar la estrategia de la Unión y, teniendo en cuenta el tiempo que podría llevar la modificación sustancial del presupuesto comunitario, un *NGEU* debidamente modificado podría proporcionar el puente para llegar a la otra orilla de la transición. Hoy por hoy estamos en medio del río y nos arriesgamos a acabar en la orilla equivocada.

## V. CONCLUSIONES

La transición climática es una prioridad existencial para la humanidad y como tal hay que tra-

tarla a nivel global, no solo comunitario. En este contexto, uno se podría preguntar si la prioridad es tan importante como para replantearse algunos principios de los tratados, no vaya a ser que, parafraseando a Krugman, lleguemos a la conclusión de que hemos frito el planeta, pero hemos salvado el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Afortunadamente, tal disyuntiva parece retórica. Como casi siempre en la construcción europea para enfrentarse a un problema, por más existencial que este sea, la solución está en más Unión Europea, no en menos. La transición climática es un bien europeo y como tal hay que financiarlo. Aunque la solución final está en ampliar y modificar sustancialmente el presupuesto comunitario, el *NGEU* marca el camino a seguir ante un *shock* exógeno, no económico, pero con implicaciones económicas de proporciones históricas. Además, dada la lentitud de las reformas de calado en la Unión, el *NGEU* podría proporcionar una plataforma en el período de transición.

Aunque la reforma de las reglas fiscales es el tema de otro artículo en este volumen, habría que destacar que la creación de un fondo comunitario para financiar la transición climática debería estar estrechamente vinculado a la reforma de las reglas fiscales. Como se ha propuesto por distintos autores, una capacidad Fiscal central diseñada para financiar bienes europeos, con la adecuada condicionalidad, también permitiría a los Estados miembros alcanzar posiciones presupuestarias sostenibles (15).

#### NOTAS

(1) Los fondos *NGEU* se rigen por el reglamento del Consejo 2020/294; véase European Council (2020).

(2) La guerra de Ucrania impactó también en los precios de los alimentos. Parecía la confirmación del viejo deseo de los agricultores –lluvia, sol y guerra en Sebastopol–, promesa de altos precios y rendimientos económicos. Desgraciadamente, la sequía seguirá presionando sobre los precios, pero los rendimientos para el actor no estarán a la altura del refrán.

(3) Un breve resumen del programa y una discusión de sus consecuencias puede encontrarse en BOEHM y SCALAMANDRÉ (2023).

(4) Italia solicitó la máxima financiación, 191,5 MM (68,9 MM en transferencias y 122,6 MM en préstamos), lo que representa algo más del 28 por 100 del *RRF*.

(5) En 2022 Parlamento Europeo financió una serie de estudios para llevar a cabo una evaluación temprana de los principales PRR, un resumen de los cuales puede verse en DÍAZ, GRIGAITÉ y DE LEMOS PEIXOTO (2022) (véase también CORTI *et al.* (2022), HARTWELL *et al.* (2022) y MARTÍNEZ MONGAY (2022a y 2022b). Además una serie de *think tanks* y analistas nacionales e internacionales, como el BBVA en España o Bruegel y el CEPR en Bruselas tratan de mantener al día bases de datos lo más detalladas y actualizadas posible sobre desembolsos y proyectos ligados a los PRR. En un notable esfuerzo de transparencia por parte de la Comisión, la base de datos *Recovery and Resilience Facility* (europa.eu) ofrece información actualizada sobre las principales decisiones de la Comisión sobre los planes, hitos y desembolsos.

(6) Como se discuten MARTÍNEZ MONGAY y CAPÓ SERVERA (2023) hasta el momento, incluso en el caso de incumplimientos fragantes en el marco del brazo corrector (procedimiento déficit excesivo) no se ha aplicado ningún tipo de sanción de las previstas en el Pacto o en los fondos comunitarios.

(7) Además, la dispersión de la información en muchos Estados miembros dificulta enormemente la tarea de analizar de forma actualizada quién ha recibido qué y cuándo lo ha recibido. POU y RUIZ (2023) discuten estas dificultades en el caso español.

(8) Las transferencias atribuidas a cada Estado miembro, comparadas con las obtenidas del *RRF*, son relativamente pequeñas. Por ejemplo, Italia y España podrían recibir hasta 2,8 MM y 2,6 MM, respectivamente.

(9) Aunque el *Build Back Better Act* pasó el trámite en el Congreso en noviembre de 2021, se atascó en el Senado, en un proceso negociador que dio lugar al *IRA*.

(10) Project Syndicate, The World's Opinion Page, «Por qué la Ley de Reducción de la Inflación es un buen trato», por JOSEPH E. STIGLITZ - Project Syndicate (project-syndicate.org).

(11) Aunque con algunas similitudes, esta iniciativa es diferente de la aprobada en el ámbito internacional por la OCDE en 2021, y que tiene como el objeto de evitar que las empresas manipulen los sistemas fiscales nacionales, deslocalicen sus actividades o utilicen precios de transferencia. Sería, en suma, un arma contra la competencia fiscal a nivel internacional. Sin embargo, esta reforma que establece un tipo mínimo del 15 por 100 para las multinacionales está encontrando numerosas dificultades para su implantación, por lo que su puesta en marcha se retrasará previsiblemente hasta 2024.

(12) Véase KRUGMAN (2023).

(13) Hay que señalar que el presidente MACRON ha amenazado, aunque sin precisar, con un sistema de subsidios a los consumidores franceses basado en reglas de origen.

(14) Para ilustrar este punto bastaría con recordar la carta que la vicepresidenta VESTAGER dirigió a los ministros de economía y finanzas de la Unión el 13 de enero de 2022 recordando que del total de ayudas de Estado durante la pandemia aprobadas por la Comisión el 53 por 100 correspondía a Alemania, el 24 por 100 a Francia y el 7 por 100 a Italia.

(15) Véase FEAS *et al.* (2021), entre muchos otros.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BLANCHARD, O., GILLIER, C. y TIROLE, J. (2022). The Portfolio of Economic Policies Needed to Fight Climate Change. *Working Paper*, 22-18. Peterson Institute for International Economics, November 2022.
- BOEHM, L. y SCALAMANDRÉ, C. (2023). EU-US climate and energy relations in the light of the Inflation Reduction Act, PE 739.300, EPRS, European Parliament, January 2023.
- CAPÓ SERVERA, M. y MARTÍNEZ MONGAY, C. (2023). El Pacto de Estabilidad y Crecimiento. A la búsqueda del equilibrio entre dominancia monetaria y estabilización. *Papeles de Economía Española*, 175. [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2023/03/PEE-175\\_Capó\\_Martinez.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2023/03/PEE-175_Capó_Martinez.pdf)
- CORTI, F., GROSS, D., RUIZ, T., LISCAI, A., RUIZ, T., KISS-GALFALVI, T., GSTRIEN, D., HEROLD, E., DOLLS, M. y FUEST, C. (2022). *The added value of the RRF: An assessment of the Recovery and Resilience Plans of Austria, Belgium and Germany*. EGOV, PE 689.513, Parlamento Europeo, abril 2022.

<p>DIAS, C., GRIGAITĖ, K. y CUNHA, I. (2021). Recovery and Resilience Plans -Thematic overview on cross-border projects, EGOV In-Depth Analysis. Parlamento Europeo.</p> <p>DIAS, C., GRIGAITĖ, C. y DE LEMOS PEIXOTO, S. (2022). Thematic Digest – the EU value added of a set of Recovery and Resilience Plans. EGOV, PE 689.466, Parlamento Europeo, abril 2022.</p> <p>EUROPEAN COMMISSION (2022). CoMMunication on REPowerEU Plan, de 18 mayo 2022, COM(2022) 230 final (véase también SWD(2022) 230 final).</p> <p>EUROPEAN COMMISSION (2023a). A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age. COM(2023) 62 final del 1 de febrero de 2023.</p> <p>EUROPEAN COMMISSION (2023b). Recovery and Resilience Facility: Two years on. A unique instrument at the heart of the EU's green and digital transformation. COM(2023) final del 21 de febrero de 2023.</p> <p>EUROPEAN COMMISSION (2023c). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing a framework of measures for strengthening Europe's net-zero technology products manufacturing ecosystem (Net Zero Industry Act). COM/2023/161 final.</p>	<p>EUROPEAN COUNCIL (2020). Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis. Official Journal of the European Union of 22.12.2020.</p> <p>EUROPEAN COUNCIL (2021). Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the European Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility. Official Journal of the European Union of 18.2.2021.</p> <p>FEÁS, E., MARTÍNEZ MONGAY, C., OTERO IGLESIAS, M., STEINBERG, F. y TAMAMES, J. (2021). A proposal to reform the EU's fiscal rules. Elcano Policy Paper, December 2021. Elcano Royal Institute.</p> <p>HARTWELL, C., HAGEMeyer, J., PECHCINSKA, A., DRAGAN, G., SASS, M. y STAEHR, K. (2022). The added value of the Recovery and Resilience Facility. A preliminary Analysis of plans from Estonia, Hungary, Poland and Romania. EGOV 689.432. Parlamento Europeo, marzo 2022.</p> <p>JANSEN, J., JAEGER, P. y REDEKER, N. (2023). For climate, profits or resilience? Why, where and how the EU should respond to the Inflation Reduction Act. Policy Brief. Hertie School, Jacques Delors Centre, May 2023.</p>	<p>KIERKEGAARD, J. F. (2023). The US-EU race for green subsidies can help fight climate change. Realtime Economics. Peterson Institute for International Economics, February 2023.</p> <p>KRUGMAN, P. (2023). Qué pensar de la política industrial verde. El País, 13 de mayo de 2023 (originalmente publicado en The New York Times).</p> <p>MANG, S. y CADDICK, D. (2023). Beyond e Bottom Line. How Green Industrial Policy Can Drive Economic Change and Speed up Climate Action. New Economics Foundation, April 2023.</p> <p>MARTÍNEZ MONGAY, C., GADEA, M. D., AZÓN, V. y BARRADO, B. (2022a). The added value of the Recovery and Resilience Facility. Based on an assessment of the Recovery and Resilience Plans: France, Italy, Portugal and Spain. EGOV, PE 689.452. Parlamento Europeo, abril 2022.</p> <p>MARTÍNEZ MONGAY, C., GADEA, M. D., AZÓN, V. y BARRADO, B. (2022b). El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España. Papeles de Economía Española, 173. <a href="https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2022/11/PEE-173_Martinez-Mongay.pdf">https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2022/11/PEE-173_Martinez-Mongay.pdf</a></p> <p>MCKINSEY &amp; COMPANY (2022). The Inflation Reduction Act. Here's what's in it.</p> <p>POU, V. y RUIZ, P. (2023). Fondos del NGEU, «os recibimos con alegría». El Español, 1 de febrero de 2023.</p>
--	---	---

## Resumen

La recuperación de la economía europea que se esperaba tras la pandemia se ha visto afectada por la sucesión de perturbaciones de oferta, cuyo origen es esencialmente geopolítico. La crisis energética, exacerbada por la guerra en Ucrania, junto con las interrupciones de las cadenas de suministro y la ralentización de los intercambios internacionales han frenado el crecimiento y generado un brote de inflación inédito desde la creación del euro. La política fiscal ha ayudado a amortiguar hasta cierto punto el impacto del *shock*. Sin embargo, de cara al futuro, el margen de maniobra presupuestaria se ha estrechado como consecuencia de la reactivación inminente de las reglas fiscales (la mayoría de los países exceden los umbrales de deuda o de déficit), y sobre todo de la subida de tipos de interés. Algunos países han aprovechado su mejor situación fiscal para desplegar ayudas de Estado, cuyo carácter disperso no sirve sin embargo para afrontar los retos globales. La débil capacidad fiscal común, junto con la provisionalidad del *Next Generation*, es la principal carencia ante estos retos.

*Palabras clave:* crisis energética, guerra de Ucrania, cadenas de suministro, inflación, crecimiento, política fiscal, normas fiscales europeas, cargas financieras de la deuda, ayudas de Estado, geopolítica.

## Abstract

Though the European economy was expected to recover strongly in the aftermath of the pandemic, performance has been hampered by a succession of shocks essentially of a geopolitical nature. The energy crisis, exacerbated by the war in Ukraine, together with a cascade of supply chain disruptions and a sharp slowdown in global trade, have affected economic growth while also paving the way to an inflationary process without precedent since the creation of the euro. Fiscal policy has helped cushion to some extent the impact of the shock. Looking forward, however, fiscal space has narrowed as a result of, on the one hand, the imminent reactivation of European fiscal rules – with a majority of countries exceeding debt or deficit limits—and, on the other hand, higher interest rates. Some countries have used their more favourable fiscal position to deploy sizeable amounts of state aid, an ineffective instrument to tackle common challenges, apart from distorting the internal market. The limited common fiscal capacity, along with the provisional character of *Next Generation*, emerges as the key obstacle to address geopolitical risks.

*Keywords:* energy crisis, war in Ukraine, global value chains, inflation, economic growth, fiscal policy, European fiscal rules, interest rates, state aid, geopolitics.

*JEL classification:* E60, F15, F40, O52.

# LA ECONOMÍA EUROPEA TRAS EL SHOCK GEOPOLÍTICO

Raymond TORRES

*Funcas*

Patricia SÁNCHEZ JUANINO

*Funcas y National Institute of Economic and Social Research*

## I. INTRODUCCIÓN

TRAS el golpe de la pandemia y la aparición de una vacuna, se habían depositado grandes esperanzas de una rápida recuperación de la economía europea. Los Estados habían desplegado todo tipo de ayudas destinadas a mantener las empresas a flote y a sostener el empleo, gracias al apoyo de los bancos centrales y a la política de tipos de interés cuasi nulos (1). Sin embargo, el rebote ha sido más complicado de lo anticipado como consecuencia de una sucesión de perturbaciones que han afectado a la economía europea de manera desproporcionada (sección dos). Además, al provocar un brote de inflación, el Banco Central Europeo (BCE) ha tenido que replegar su arsenal monetario. Este giro, junto con el debilitamiento del crecimiento, ha tenido importantes consecuencias para la hacienda pública de los Estados miembros (sección tres). Todo ello pone de manifiesto la necesidad de encontrar una respuesta común a los desafíos globales (sección cuatro).

## II. LA ECONOMÍA EUROPEA TRAS LA GUERRA EN UCRAINA Y LA CRISIS ENERGÉTICA

La relación entre los conflictos bélicos y el suministro de materias primas siempre ha sido

delicada, pero la invasión por parte de Rusia a Ucrania, en febrero de 2022, ha elevado esta preocupación a un nuevo nivel. El conflicto ha interrumpido la producción y las cadenas de suministro de diferentes materias primas, especialmente aquellas en las que Rusia y Ucrania son productores clave. Como resultado, la volatilidad de los precios globales de estas materias se ha disparado, especialmente en el caso del petróleo y el gas natural. El aumento del coste de muchas materias primas ha incrementado el precio de los alimentos hasta niveles récord, no vistos desde 2008.

La guerra, junto con las sanciones impuestas a Rusia, ha significado un mayor impacto económico para Europa, agravando las tensiones existentes en los mercados tras la pandemia de COVID-19. La proximidad de las potencias europeas al conflicto, sus estrechos vínculos comerciales en materias primas y la dependencia energética con Rusia son las principales causas que han provocado que la región sea especialmente vulnerable en términos económicos y de seguridad. Las interrupciones de suministro de las materias primas perjudican a algunas industrias europeas más que a otras. Rusia es uno de los principales productores de paladio usado en la industria automovilística y, junto con Ucrania, ambos producen aproximadamente el

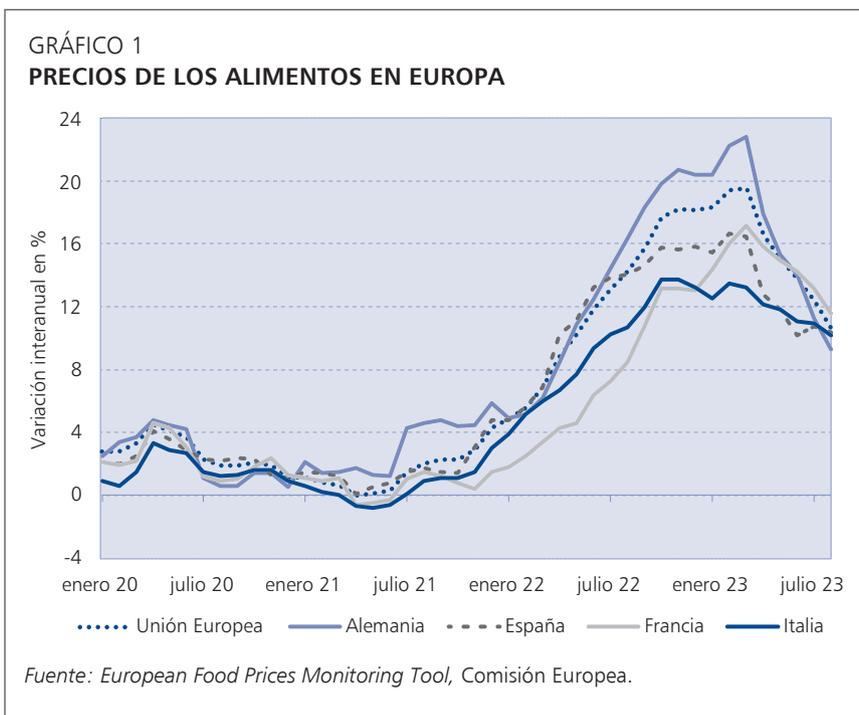
15 por 100 del suministro global de titanio, utilizado en la industria aeroespacial.

### 1. Una sucesión de perturbaciones de oferta

Ucrania y Rusia desempeñan un papel fundamental en la producción agrícola. Antes del conflicto, ambos países producían un tercio del trigo, maíz y la cebada mundial, siendo proveedores fundamentales en el Programa Mundial de Alimentos (2). Del mismo modo, alrededor de un 80 por 100 de las exportaciones mundiales de aceite de girasol provienen de ambos países, y Rusia es un importante productor de fertilizantes fundamentales para la producción agroalimentaria.

La Unión Europea (UE) es el principal socio comercial de Ucrania, representando alrededor del 55 por 100 del comercio total del país. Ucrania, por su parte, representa solo el 1 por 100 del comercio total de bienes de la UE. Según la Comisión Europea los principales productos agrícolas y alimentarios exportados desde Ucrania a la UE son los cereales, las semillas oleaginosas, y las grasas y aceites de origen animal o vegetal (3). En 2022 las exportaciones ucranianas a la UE crecieron un 15 por 100 comparado con el año anterior, gracias a los corredores humanitarios establecidos durante el conflicto.

La invasión de Ucrania ha generado una escasez de alimentos y un incremento histórico de sus precios, agravando la inseguridad alimentaria a nivel global. Según el índice de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) para los precios mundiales de



los alimentos, estos alcanzaron su máximo en marzo de 2022, experimentando un incremento de más del 60 por 100 en comparación con el mismo mes de 2020 (4). En agosto de 2023, el índice se ha situado un 24 por 100 por debajo de ese nivel máximo, gracias al descenso de los índices de algunos alimentos como la carne o los cereales.

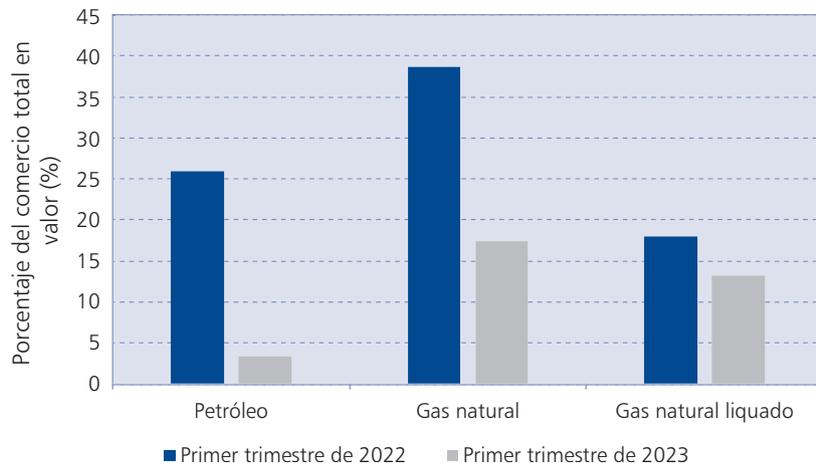
Acciones por parte de Rusia, como el bloqueo de los puertos ucranianos del mar Negro o la prohibición de exportaciones rusas de cereales, han desestabilizado los mercados desde el inicio del conflicto. Estas perturbaciones afectan sobre todo a regiones desfavorecidas como África y Asia, donde están destinadas cerca del 90 por 100 de las exportaciones ucranianas de trigo.

La UE es autosuficiente en cuanto a la disponibilidad de alimentos y fertilizantes, gracias a su política agrícola común, pudiendo garantizar la seguridad

alimentaria de todos sus países miembros. A pesar de ello, los precios de los alimentos y piensos de la UE también se han visto afectados, principalmente por la reducción de las importaciones procedentes de Ucrania, erosionando el poder adquisitivo de los hogares y añadiendo presión económica a las familias de rentas bajas. Los índices de precios de los alimentos llegaron a máximos en marzo de 2023, siendo un 23 por 100 más altos en Alemania, un 16 por 100 más altos en España y un 19 por 100 en el conjunto de la Unión Europea en comparación al mismo mes de 2022 (gráfico 1).

Más de un año después del inicio del conflicto, el panorama energético mundial ha experimentado cambios drásticos. La volatilidad de los precios de la energía ha afectado a los consumidores de manera significativa y, tanto la dependencia global en el consumo de combustibles fósiles como la seguridad ener-

GRÁFICO 2  
**IMPORTACIONES ENERGÉTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA PROCEDENTES DE RUSIA**



Fuentes: Estimaciones Comext y Eurostat.

gética, se encuentran en el centro del debate.

El impacto económico de la guerra ha intensificado la necesidad de una transición energética de combustibles contaminantes, suministrados por unos pocos productores, a fuentes de energía menos contaminantes como las energías renovables. Esto se aplica de manera particular en Europa, donde el gas ruso ha dominado históricamente las importaciones.

Los efectos económicos de los cortes de suministro desde Rusia y las sanciones impuestas por la UE a Rusia han generado un fuerte impulso hacia la diversificación de las fuentes de energía y la reducción de la dependencia del gas ruso. El compromiso de la UE en la Declaración de Versalles de marzo de 2022, de reducir las importaciones de combustibles fósiles rusos hacia otros productores energéticos, es ahora visible. Todo ello ha redundado en una disminución

de la energía importada de Rusia (gráfico 2). Rusia ha pasado de ser el mayor proveedor de petróleo y gas natural para la UE, a ver reducida su participación en favor de otros países como Noruega, Arabia Saudita, Estados Unidos y Argelia.

Europa, en mayor o menor medida, continuará manteniendo su gran dependencia de las energías fósiles a corto plazo. El riesgo de escasez e inflación asociada durante el invierno de 2023 puede moderarse con esfuerzos para mejorar la eficiencia energética, diversificar el suministro de energía y promover el ahorro energético. A largo plazo, expandir la capacidad de producción de la energía renovable en Europa es fundamental. El plan *REPowerEU* de la Comisión Europea, publicado en mayo de 2022, tiene como objetivo aumentar al 45 por 100 la proporción de energías renovables en el consumo total de energía. La Agencia Internacional de la Energía (IEA) prevé que la capa-

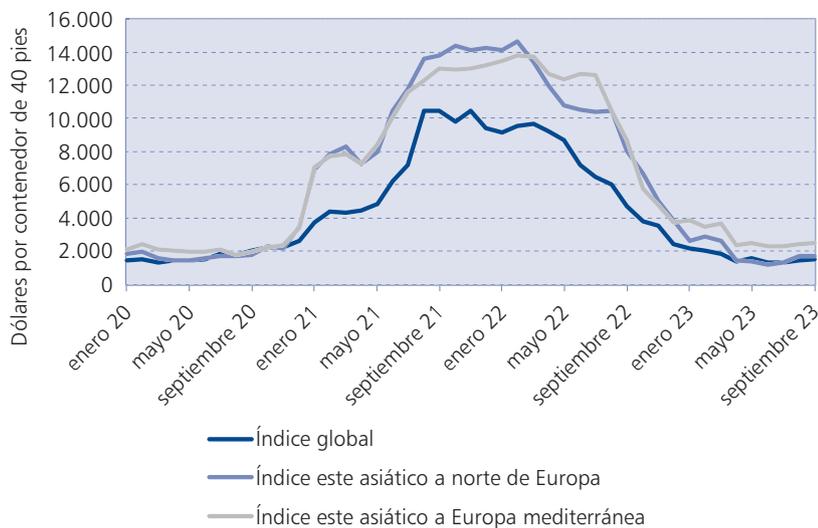
cidad de producción de energías renovables en la UE será el doble en el período de 2022-2027 en comparación con los cinco años anteriores.

El papel de Ucrania y Rusia como proveedores de materias primas los sitúan en la base de la cadena de valor. La interrupción en los suministros agrícolas, energéticos y de otras materias, debido al cierre de los puertos ucranianos y a las sanciones impuestas sobre los contenedores rusos, ha generado significativos desafíos para la producción global y ha contribuido a la escasez de bienes desde el inicio del conflicto.

Los efectos inmediatos de esta paralización fueron la súbita subida de precios de las materias primas y la urgente necesidad de nuevas fuentes de suministro para cubrir la demanda. La duración e intensidad de la guerra determinarán los costes de la disrupción en las cadenas de valor en Europa durante los próximos años. Los problemas logísticos, la inflación, la falta de materias primas y la escasez de talento serán determinantes.

El *shock* de oferta provocado por la guerra ocurrió cuando los problemas preexistentes causados por los cuellos de botella generados por la pandemia aún no habían desaparecido. Los desequilibrios en la oferta y la demanda de todo tipo de suministros se han prolongado hasta 2023. Estos desajustes se vieron reflejados en el coste de los bienes intermedios y han aumentado los costes de producción. Un ejemplo es el coste de los contenedores (gráfico 3), que llegó a máximos globales en septiembre de 2021, pero no alcanzó máximos en el pre-

GRÁFICO 3  
COSTE DE LOS CONTENEDORES



Fuente: Freightos.

cio de los contenedores enviados a Europa hasta febrero de 2022.

La fragilidad de las cadenas de valor, los riesgos de una alta dependencia de terceros y la falta de flexibilidad ante las perturbaciones quedaron claros durante la pandemia de COVID-19 y aún más tras la agresión rusa a Ucrania. Conceptos como *friendshoring*, *reshoring* y *nearshoring*, junto con la idea de *desglobalización*, han tomado fuerza en el último año debido a la incertidumbre política no solo en Europa. En estos contextos se vuelve más relevante pertenecer a una alianza geopolítica. La UE ha tomado medidas para reducir su dependencia energética de Rusia. Sin embargo, aún no dispone de una estrategia efectiva para disminuir otras dependencias, como las importaciones de China en la industria tecnológica, donde China controla muchas etapas de la cadena de suministro.

## 2. La desaceleración de la economía europea y el retorno de la inflación

Las repercusiones económicas de la sucesión de *shocks* anteriormente descrita se han hecho evidentes en toda Europa. Desde la perspectiva de la oferta, estos efectos provienen principalmente de la crisis energética, de las interrupciones en las cadenas de suministro y de las disrupciones de los intercambios internacionales. En cuanto a la demanda, el impacto proviene, principalmente, de la reducción de los ingresos de los hogares debido a la inflación elevada, la subida de los tipos de interés y las incertidumbres generadas por las tensiones geopolíticas.

Antes de que Rusia invadiera Ucrania, las proyecciones estimaban un crecimiento económico global en 2022 de alrededor del 5 por 100. Es difícil prever el impacto total que la guerra tendrá tanto a nivel global como en Europa, especialmente debido

a la incertidumbre en cuanto a la duración del conflicto, añadido a que los distintos países están experimentando sus efectos de manera diversa. Liadze *et al.* (2022) estimaron el impacto económico global de la guerra en 2022 en aproximadamente 1,5 billones de dólares (valorados en PPA, *Purchase Price Allocation* o asignación del precio pagado) en comparación con el escenario base de antes de la guerra.

En Europa estimaron la disminución del producto interior bruto (PIB) en más del 1 por 100 para 2022, destacando Alemania como la potencia más afectada, con una disminución de su PIB entre el -1,5 por 100 en 2022 y -1,7 por 100 en 2023, seguida de Francia e Italia.

Durante el pasado invierno, la economía de la UE tuvo un crecimiento mejor al pronosticado. Una recesión parecía inevitable, en cambio, los datos indican que la contracción en el último trimestre del año pasado fue menor de lo esperado (gráfico 4). En el primer semestre del 2023, la economía europea registró un crecimiento leve pero positivo. Esto ha sido posible gracias a la resiliencia del mercado laboral y la moderación de los precios de la energía, lo que a su vez ha aliviado las restricciones en el suministro.

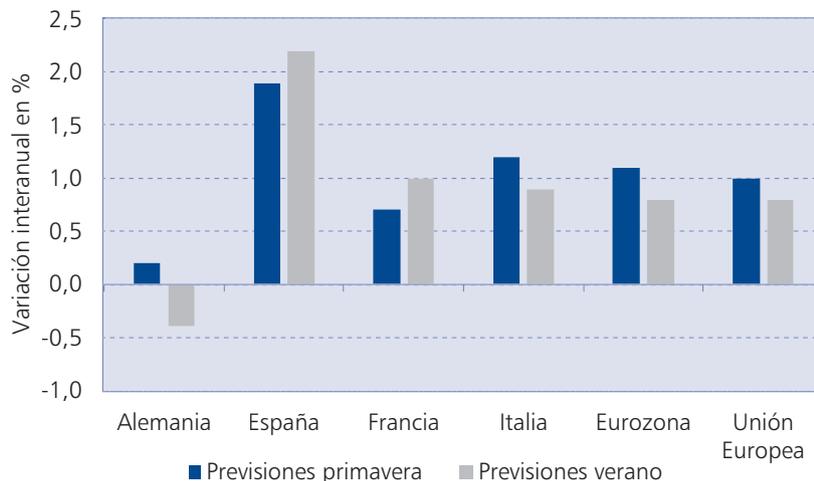
Con todo, los principales motores de la economía europea se han debilitado como consecuencia de la ralentización del comercio internacional, la pérdida de poder adquisitivo generada por la inflación, y el endurecimiento de la política monetaria. Las incertidumbres también han pesado sobre las expectativas, especialmente en los países más expuestos al conflicto bélico. Fi-

GRÁFICO 4  
VARIACIÓN TRIMESTRAL DEL PIB EN 2022 Y 2023



Fuente: Eurostat.

GRÁFICO 5  
PREVISIONES ECONÓMICAS DE VERANO 2023 (PIB)



Fuente: Comisión Europea, *Previsiones económicas de verano 2023*.

nalmente, los crecientes riesgos climáticos se están percibiendo de manera palpable, con una sucesión de problemas de sequía y de olas de calor que han afectado la actividad.

El 11 de septiembre de 2023, la Comisión Europea publicó sus previsiones económicas de vera-

no (5). En estas previsiones, se ha revisado a la baja el crecimiento económico esperado para 2023 tanto para la UE como para la eurozona, situándolo en un 0,8 por 100 en ambos casos. Esto representa una reducción con respecto a las proyecciones de primavera, que eran del 1 por 100

y 1,1 por 100, respectivamente (gráfico 5).

La Comisión Europea solo ha mejorado las previsiones de crecimiento de 2023 para España y Francia, tres décimas por encima de lo pronosticado en primavera hasta 2,2 por 100 y 1 por 100 respectivamente (gráfico 5), debido a los positivos resultados de la actividad de la primera mitad de año.

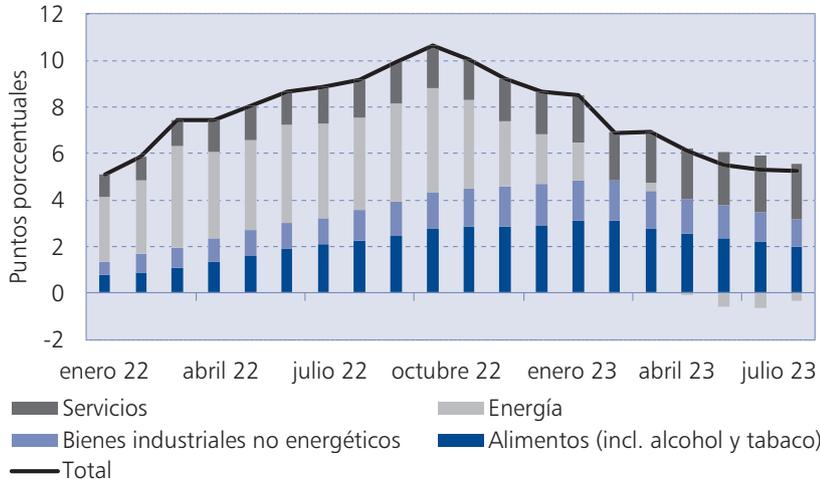
El retorno de la inflación ha sido el resultado más visible de la sucesión de *shocks* de oferta. El IPC se ha disparado hasta tasas que no se conocían en décadas, particularmente en los países más expuestos al corte del suministro de gas ruso.

Las interrupciones en las cadenas de suministro, junto con la guerra, han generado un aumento en los costes de prácticamente todos los bienes y servicios. La primera señal de este impacto en los hogares fue el aumento en las tarifas eléctricas que se produjo desde el comienzo de la guerra, pero a lo largo de 2022 y 2023 el aumento en los precios de los alimentos ha incrementado su impacto en los hogares. Hasta principios de 2023, el componente energético ha sido el principal contribuyente al aumento de los precios, seguido de cerca por el componente de alimentos (gráfico 6).

El precio de los alimentos y la energía está intrínsecamente vinculada a la canasta de consumo de cada país. El impacto es más significativo en aquellos países en los que estos productos representan una mayor proporción en la cesta.

Los países de Europa Central y del Este, como Letonia, Estonia y Eslovaquia, tienden a experimentar un impacto más pronunciado

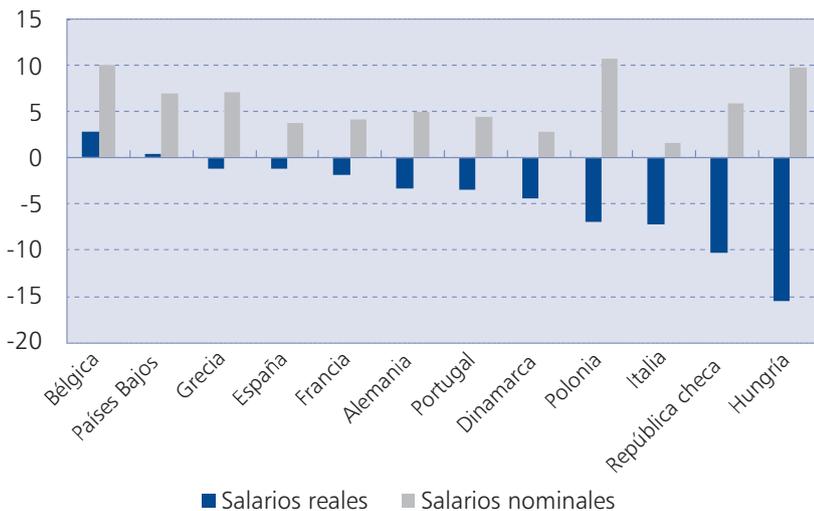
**GRÁFICO 6**  
**CONTRIBUCIONES A LA INFLACIÓN ANUAL EN LA ZONA DEL EURO**



Fuente: Eurostat.

**GRÁFICO 7**  
**CRECIMIENTO INTERANUAL DE LOS SALARIOS REALES Y NOMINALES (T1 2023)**

Porcentaje



Nota: Se usa la diferencia entre las tasas de crecimiento del componente de salarios del índice de costes laborales y el índice de precios al consumidor.

Fuente: OCDE (2023), *Perspectiva del empleo de la OCDE 2023*.

de inflación, la situación inflacionaria en Europa sigue siendo elevada. En agosto de 2023 la tasa de inflación anual en la zona del euro fue del 5,2 por 100, en comparación con el 9,1 por 100 del año anterior. En la UE la tasa fue de 5,9 por 100 en agosto de 2023, en contraste con el 10,1 por 100 del mismo mes en 2022. Las tasas anuales disminuyeron en 15 Estados miembros en comparación con julio, siendo las más bajas registradas en Dinamarca, España y Bélgica.

La persistente escalada de precios debido al conflicto ha erosionado los ahorros y el ingreso real disponible de la población, provocando una pérdida significativa en el poder de compra de los hogares europeos, y con ello una reducción en el consumo privado de los diversos países de la UE. Los salarios nominales han aumentado en menor medida que la inflación, lo que ha llevado a una caída de los salarios reales (gráfico 7). Así pues, durante el primer trimestre de 2023, los salarios nominales en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) superaron sus niveles anteriores a la crisis, promediando un 5,6 por 100, mientras que los salarios reales se redujeron en un -3,8 por 100 para el conjunto de la OCDE. El desajuste desproporcionado de los salarios con el aumento de los precios ha llevado a numerosas familias a recurrir a sus ahorros, con la consiguiente disminución en su nivel de vida. Además, el BCE ha reaccionado a la creciente inflación mediante diversas subidas de los tipos de interés, encareciendo el crédito y, por ende, las hipotecas.

debido a que la contribución de los precios energéticos en la cesta de consumo es mayor. También podemos observar que el peso de la energía en la cesta de consumo ha disminuido considerablemente

en países como España, Alemania y Grecia en 2023 en comparación con el año pasado.

En todo caso, a pesar de las recientes reducciones en la tasa

Pese a todo, las medidas presupuestarias tomadas por los

Gobiernos europeos, los fondos del programa *Next Generation* y el esfuerzo de ahorro energético han aliviado la presión sobre las economías europeas, demostrando una notoria resiliencia en comparación con crisis anteriores.

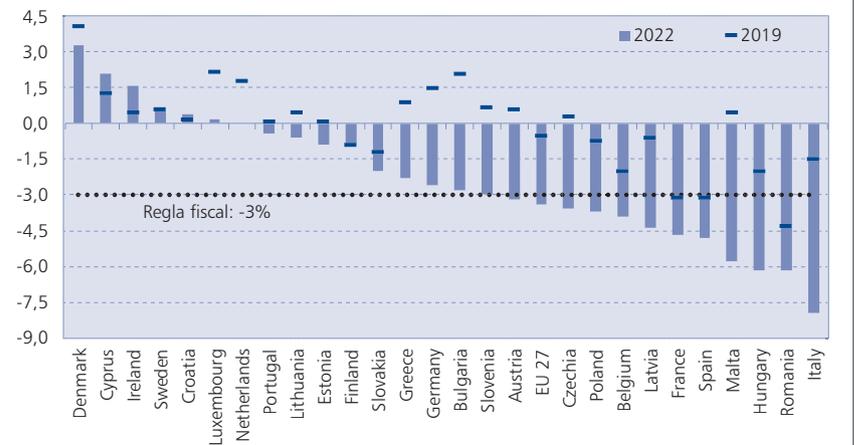
Los mercados laborales europeos se han mantenido sólidos (OCDE, 2023). Durante 2023 la tasa de paro del conjunto de la UE descendió a su nivel histórico más bajo alcanzando el 5,9 por 100 en mayo, del mismo modo la eurozona alcanzó la tasa mínima de 6,4 por 100 en junio de 2023. En países como España e Italia los niveles de paro han descendido a tasas no alcanzadas desde antes de la crisis financiera durante los últimos meses.

La resiliencia de la economía europea se manifiesta asimismo en el bajo nivel de endeudamiento privado. Gracias a las medidas de apoyo público implementadas desde el inicio de la pandemia de COVID-19, en la mayoría de los países europeos, tanto los hogares como las empresas presentan niveles de deuda reducidos, lo que les otorga una fuerte posición financiera en términos generales.

### III. EL PAPEL DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA

Las tensiones geopolíticas y la crisis energética no solo han provocado un *shock* de estancamiento en la economía europea. También han reducido el margen de maniobra de los Estados miembros para afrontar, por sí solos, los desafíos. Las finanzas públicas se han desequilibrado, contribuyendo a amortiguar el impacto de las crisis, pero arriesgando la sostenibilidad financiera de los Estados, sobre

GRÁFICO 8  
SALDO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS  
Porcentaje sobre el PIB



Fuente: Eurostat.

todo teniendo en cuenta que los costes financieros de la deuda se orientan fuertemente al alza como consecuencia del endurecimiento de la política monetaria pilotada por el BCE para aplacar la inflación. Por otra parte, las reglas fiscales europeas, en entredicho desde el inicio de la pandemia, están a punto de reactivarse, abocando a realizar ajustes en muchos países.

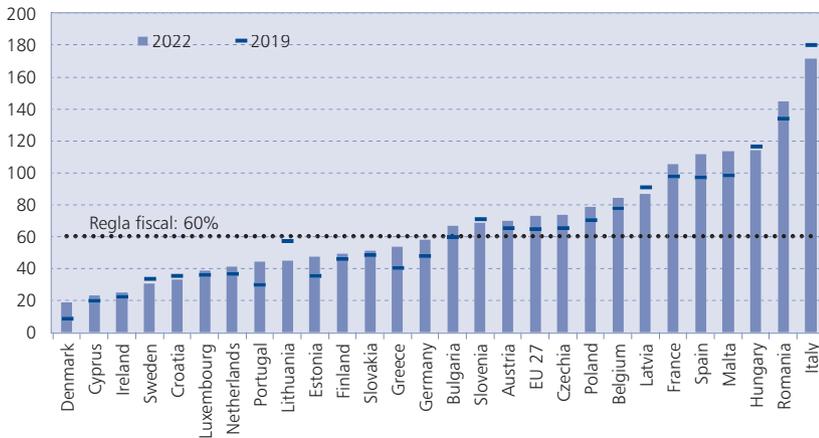
#### 1. La acumulación de desequilibrios presupuestarios

La sucesión de crisis –pandemia, *shock* energético y guerra en Ucrania– ha afectado la senda presupuestaria de la mayoría de los países europeos. Con datos de 2022, el déficit público del conjunto de la Unión Europea supera el 3 por 100, contrastando con la posición prácticamente equilibrada que se había conseguido antes de la crisis sanitaria. La deuda pública, por su parte, ronda el 84 por 100 del PIB, siete puntos más que antes de la pandemia. El deterioro de

las cuentas públicas refleja el fuerte incremento del gasto, en consonancia con la necesidad de proteger el aparato productivo y los hogares vulnerables ante las crisis, y así evitar un incremento del paro y de las desigualdades sociales. Los ingresos públicos, sin embargo, han oscilado en torno a valores estables (siempre en términos promedios).

Esta panorámica de conjunto oculta resultados dispares entre países miembros (gráficos 8 y 9). Las economías nórdicas son prácticamente las únicas, junto con Chipre e Irlanda, que han mejorado su saldo presupuestario durante este período de turbulencias. Otros, como Dinamarca y Portugal, han reforzado los estabilizadores automáticos, desplegando el potencial anticrisis del presupuesto público en el momento más recesivo (2020-2021), y replegando el arsenal cuando el crecimiento lo permitió (2022). En esos países, la política anticíclica ha dado frutos en términos de corrección de los desvíos, sin afectar el crecimiento económico.

**GRÁFICO 9**  
**DEUDA PÚBLICA**  
Porcentaje sobre el PIB



Fuente: Eurostat.

en algunas de las economías que ya figuraban entre las más endeudadas. También se desprenden excepciones, como la mejora de Portugal o el deterioro relativo de economías que hasta la pandemia conocían una evolución favorable, como la República Checa y Rumanía. Grecia merece mención aparte: si bien el país heleno ha logrado limitar el agujero presupuestario, su deuda sigue siendo la más elevada de toda la UE (superior al 170 por 100 del PIB en 2022), lo que no deja margen para la relajación.

## 2. Los costes financieros de la deuda en un contexto de subida de tipos de interés

Además de resentirse de la sucesión de crisis, la deuda pública se enfrenta a importantes desafíos como consecuencia de la subida de tipos de interés y del debilitamiento del crecimiento económico.

Por una parte, en los dos últimos años, la ratio de deuda

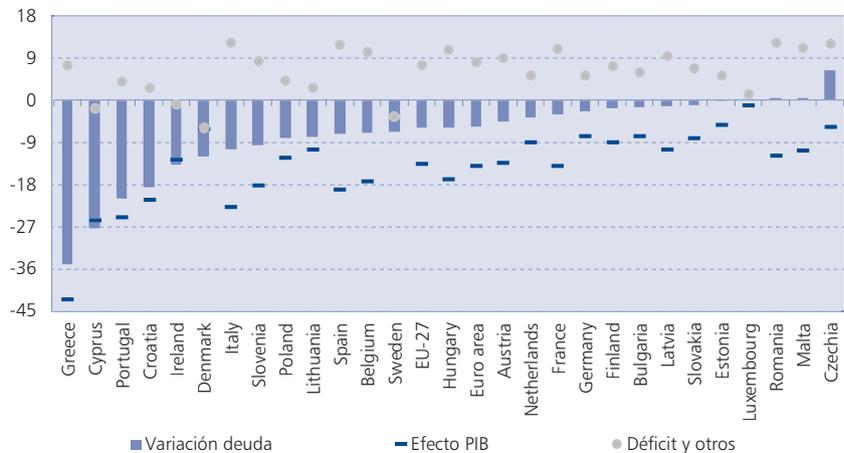
En el otro extremo del espectro de las economías europeas, los desequilibrios se han ahondado a partir de valores que ya se calificaban como excesivos antes del período de crisis. Dentro de este grupo, la posición de Italia es la más preocupante, ya que combina un déficit récord del 8 por 100 –el más abultado de la UE– con una deuda elevada. Una dificultad añadida para el país transalpino radica en la elevada carga fiscal que pesa sobre su economía, cercana al 49 por 100 del PIB, es decir, una de las más altas de la UE, algo que dificulta una hipotética senda de desendeudamiento mediante el instrumento tributario. Dentro de este grupo de países, pero a bastante distancia de Italia, aparecen Austria, Bélgica, España, Francia, Hungría, República Checa y Rumanía.

En una posición intermedia figuran países que han registrado un incremento moderado del déficit, además a partir de una situación relativamente saneada desde el punto de vista de la deuda pública. Este es, por ejemplo, el

caso de Alemania, Países Bajos, Polonia y los países bálticos.

En suma, las crisis han dejado un legado de déficit y deuda pública para el conjunto de la UE, con resultados dispares entre los Estados miembros: en líneas generales se han exacerbado los desafíos de sostenibilidad fiscal

**GRÁFICO 10**  
**CONTRIBUCIONES DEL CICLO Y DEL DÉFICIT A LA VARIACIÓN DE LA RATIO DEUDA PÚBLICA/PIB ENTRE 2020 Y 2022**



Fuente: Elaboración propia.

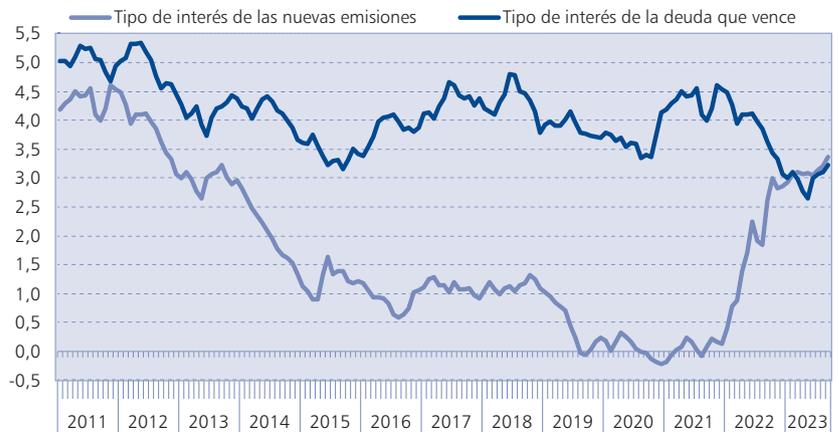
pública se redujo, compensando parcialmente el fuerte deterioro registrado durante la pandemia. Pero esta reducción se debió, sobre todo, al avance del PIB a precios corrientes, es decir contando la inflación (gráfico 10). Se trata, por tanto, de un efecto esencialmente cíclico.

Si el PIB solo hubiera crecido al mismo ritmo que en tiempos anteriores –en torno al 3,5 por 100 en términos nominales– la deuda se hubiera incrementado en la mayoría de los países como consecuencia de la acumulación de déficits. Por tanto, en los próximos años, será mucho más difícil lograr un nuevo recorte de los pasivos, a menos de proceder a ajustes presupuestarios. Sin duda, una inflación persistente relajaría la presión, pero esto es sin contar con la reacción de la política monetaria ante un desvío prolongado de los precios.

Por otra parte, además del enfriamiento de la economía, la senda fiscal se verá afectada por el ciclo monetario. Durante la última década, el tipo de interés de las nuevas emisiones de bonos con vencimientos a diez años (la principal referencia entre los títulos de deuda pública) se situaba sistemáticamente por debajo del coste de los bonos que vencían. El diferencial de tipos había permitido amortiguar, hasta cierto punto, el impacto de la acumulación de pasivos en las finanzas públicas. Esto es lo que propició que el gasto en intereses se fuera reduciendo, cuando la deuda se incrementaba.

Sin embargo, la curva de tipos de interés se ha invertido como consecuencia de la sucesión de vueltas de tuerca monetaria, lo que unido a un mayor volumen de deuda ejercerá inexorable-

**GRÁFICO 11**  
**TIPOS DE INTERÉS DEL BONO CON VENCIMIENTO A DIEZ AÑOS, MEDIA PARA LA EUROZONA**



Fuente: Estimación de los autores en base a datos del BCE.

mente una presión creciente sobre las cargas financieras de los Estados (gráfico 10). La inversión del coste de la nueva deuda frente a la que se amortiza ya se ha producido en la mayoría de las economías de la eurozona. Y el mismo fenómeno se producirá próximamente en casi todos los otros países (cuadro n.º 1). Además, el impacto sobre las cargas financieras será cada vez mayor, al compás del diferencial de tipos de interés entre emisiones nuevas y las que vencen (las condiciones monetarias se relajaron con especial intensidad a partir de mediados de 2014).

Con todo, el gasto en intereses repuntó en 2022 en la mayoría de los países de la eurozona, siendo Italia el más perjudicado con un 4,3 por 100 del PIB dedicado a esta partida presupuestaria. Y todo apunta a que la tendencia alcista se mantendrá en los próximos ejercicios. Esto sugiere un riesgo incrementado del efecto «bola de nieve» en las economías con mayores desequilibrios fiscales, con incrementos en cascada de los gastos finan-

CUADRO N.º 1

**MOMENTO EN QUE LA DEUDA PÚBLICA NUEVA COSTARÁ MÁS CARA QUE LA QUE VENCE**

Austria	Septiembre 2022
Finlandia	Junio 2022
Luxemburgo	Junio 2022
Alemania	Septiembre 2022
Francia	Septiembre 2022
Países Bajos	Septiembre 2022
Bélgica	Octubre 2022
Letonia	Octubre 2022
UEM	Marzo 2023
Malta	Marzo 2023
Eslovaquia	Abril 2023
Italia	Octubre 2023
España	Febrero 2024
Irlanda	Marzo 2024
Eslovenia	Mayo 2024
Croacia	Junio 2024
Lituania	Agosto 2024
Portugal	Septiembre 2024
Chipre	Mayo 2025
Grecia	Enero 2028
Estonia	--

Sombreado en azul: Suponiendo que el tipo de interés se mantenga en los niveles de septiembre de 2023.

cieros y de la deuda pública. A menos de asistir a una fuerte aceleración del crecimiento o una inflación persistente (algo que chocaría con los objetivos monetarios), la única forma de prevenir el riesgo financiero consiste en adoptar medidas de contención del saldo presupuestario primario (6).

### 3. La reforma de las reglas fiscales europeas

Las reglas fiscales europeas apuntan en la misma dirección de necesidad de contener los desequilibrios presupuestarios. Estas reglas, en su versión actual, provienen del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En esencia, se instrumenta un mecanismo de vigilancia preventiva para evitar déficits públicos excesivos, con el objetivo de alcanzar el equilibrio estructural de las finanzas públicas a medio plazo. Concretamente, los países de la eurozona tienen la obligación de presentar anualmente un programa de estabilidad a medio plazo. Dicho plan es objeto de recomendaciones por parte del Consejo en base a un examen de la Comisión. El Consejo puede, por ejemplo, exigir ajustes que, de no cumplirse, pueden acarrear sanciones de hasta el 0,2 por 100 del PIB.

En caso de fuertes desvíos recurrentes, es decir un déficit superior al 3 por 100 del PIB o una deuda por encima del 60 por 100 del PIB sin que se vislumbre una reducción a medio plazo, el Consejo puede proponer medidas correctoras, en el marco del procedimiento de déficit excesivo (PDE). El Consejo puede solicitar la aplicación de medidas correctoras a un Estado miembro y, en caso de incumplimiento reiterado, se puede recurrir a sanciones

de hasta el 0,5 por 100 del PIB del país que contraviene los objetivos de manera reiterada.

El dispositivo se suspendió tras el estallido de la pandemia y la UE pretende reactivarlo a partir del próximo ejercicio, pero en una versión reformada habida cuenta del nivel alcanzado por los desequilibrios: una aplicación estricta de las reglas actuales obligaría a ajustes abruptos, irrealizables en la práctica, o incluso contraproducentes.

Así pues, una de las reglas consiste en la reducción del diferencial entre la ratio de deuda y el objetivo del 60 por 100, a razón de un veinteavo cada año. Esto obligaría a un recorte anual cercano a 2,5 puntos de PIB en Bélgica, España y Francia –algo que solo es posible aplicando recortes presupuestarios perjudiciales para la economía (cuadro n.º 2). Y en el caso de Grecia e Italia, el ajuste sería

superior a 4 puntos cada año. Comparando el esfuerzo necesario con la experiencia del período expansivo 2015-2019, se estima que las actuales reglas fiscales son muy difíciles de aplicar en Italia, y requerirían grandes esfuerzos en Bélgica, España, Finlandia, Francia y Grecia. Para todos estos países, una aplicación estricta de los objetivos conduciría con casi toda seguridad a una fuerte contracción de la actividad.

No es sorprendente, por tanto, que se vislumbre un cierto consenso acerca de la necesidad de reformar las reglas (7). Sin embargo, el contenido de tal reforma es todavía objeto de debate. El punto de partida de las negociaciones es el proyecto elaborado por la Comisión Europea (8). El proyecto establece que los desvíos deberían corregirse de manera gradual para prevenir ajustes drásticos –y por tanto

CUADRO N.º 2

#### ESFUERZO REQUERIDO EN CASO DE APLICACIÓN DE LAS ACTUALES REGLAS EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA

PAÍS	DEUDA II T. 2023	ESFUERZO REDUCCIÓN HASTA 60%	VARIACIÓN MEDIA ANUAL EN 2015-2019
Grecia	166,5	-5,3	1,0
Italia	142,4	-4,1	-0,3
Francia	111,9	-2,6	0,5
España	111,2	-2,6	-1,3
Portugal	110,1	-2,5	-3,7
Bélgica	106,0	-2,3	-1,9
Chipre	85,3	-1,3	-3,6
Austria	78,6	-0,9	-3,6
Hungría	75,2	-0,8	-2,6
Finlandia	74,6	-0,7	-0,8
Eslovenia	70,5	-0,5	-4,3
Croacia	66,5	-0,3	-3,0
Alemania	64,6	-0,2	-3,1

Fuente: Elaboración propia.

irrealistas— que serían necesarios en caso de mantener los dispositivos actuales. También se trataría de evitar el sesgo procíclico de las reglas actualmente en vigor. Un sesgo que ha podido contribuir a las políticas de austeridad aplicadas tras la crisis financiera.

Para conseguirlo, las nuevas reglas establecerían:

- Una senda de gasto neto, que se obtiene en función de la previsión de crecimiento a medio plazo del gasto neto de una serie de variables: los intereses, el componente cíclico de las prestaciones por desempleo, los fondos europeos, y los incrementos estructurales de la recaudación. Lo que se pretende con esta fórmula es cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria tras un período de ajuste que va de cuatro a siete años, algo que permite desviaciones a corto plazo en función del ciclo económico, atenuando el sesgo procíclico de las actuales normas. En los países que parten de una deuda superior al 60 por 100 o un déficit superior al 3 por 100, la senda de gasto neto debe suponer un esfuerzo de corrección de los desequilibrios durante todo el período de ajuste (y no solo al final). Además, dicha senda debe suponer una reducción de la ratio de deuda proporcional al nivel del desequilibrio (en una cuantía que queda por definir).
- Incentivos para la inversión y la adopción de reformas económicas que impulsen el potencial productivo y la doble transición digital y verde. Así pues, Bruselas tendrá

en cuenta, en sus recomendaciones de gasto neto por país, los planes de inversión y de reforma. Y el período de ajuste podrá ampliarse desde cuatro hasta siete años en función del avance de los planes.

- Un sistema de seguimiento y sanciones similar al actual, con una implicación mayor del European Fiscal Board.

Todavía quedan elementos importantes por definir (9). Se espera un acuerdo antes de finales de año, y por tanto es pronto para evaluar la relevancia de la reforma. Sin duda, el componente de flexibilidad ayudará a conseguir un mayor realismo de los objetivos, mejorando su aplicabilidad, algo que ha sido complicado con las reglas heredadas del pacto de estabilidad y crecimiento.

Sin embargo, está por ver si las reglas fiscales, incluso en su versión reformada, son lo suficientemente relevantes en un entorno de subidas de tipos de interés. El papel de los mercados como mecanismo corrector de los desequilibrios se ha reforzado en el nuevo ciclo monetario, independientemente de la reforma regulatoria que será finalmente adoptada por la Unión Europea.

En todo caso, esta reforma no aborda una de las principales carencias de la política fiscal europea, a saber, la insuficiencia notoria del presupuesto común para hacer frente a *shocks* macroeconómicos: el actual debate no contempla la creación de una capacidad fiscal común. Una opción consistiría en perpetuar el programa *Next Generation*, convirtiéndolo en el embrión

de una capacidad fiscal mancomunada. De manera similar, se podría consolidar el suplemento europeo a las políticas nacionales en materia de prestaciones por desempleo (el llamado SURE, European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency).

De momento, la carencia de una capacidad fiscal común contrasta con la reactividad de EE. UU., permitiendo a este país ejecutar una política fiscal marcadamente anticíclica. Durante la pandemia, el saldo primario del Gobierno norteamericano registro un deterioro cercano a 8,5 puntos de PIB, mientras que durante la expansión de 2021-2022 se aprovechó para reducir el saldo en 11,8 puntos de PIB. Todo ello permitió una mejora de las cuentas en relación al período anterior a la pandemia. En la eurozona, el deterioro del saldo durante la pandemia fue menor (-5 puntos), y el repliegue durante el período expansivo ha sido también menos acusado, evidenciando la dificultad para llevar una política presupuestaria anticíclica en la zona del euro, a falta de un fortalecimiento del presupuesto mancomunado. El resultado es también un deterioro del saldo presupuestario en comparación con el nivel previo a la pandemia.

Con todo, en esta ocasión la política fiscal europea ha amortiguado el impacto de la recesión, algo que contrasta con el sesgo procíclico de la época de la crisis del euro en 2012-2013 (en esos años el déficit primario registró una contracción como consecuencia de decisiones inspiradas por la visión de austeridad que prevalecía en ese momento).

#### IV. EN BUSCA DE UNA RESPUESTA EUROPEA A LOS RETOS GLOBALES

El debate de política fiscal se ha centrado en la búsqueda de equilibrios presupuestarios de los Estados miembros, sin necesariamente abordar la cuestión más amplia de cómo dotar a la Unión Europea de instrumentos que le permitan jugar un papel relevante en un contexto geopolítico cambiante, exacerbado por la guerra en Ucrania. Las ayudas de Estado merecen una consideración especial en este contexto.

##### 1. Las ayudas de Estado

Ante el gran impacto de las perturbaciones y el riesgo de pérdida de competitividad del tejido productivo, los países han recurrido al instrumento de las ayudas de Estado, lo que ha obligado a una adaptación de la normativa europea.

En virtud de las reglas que rigen el mercado único, los Estados miembros no pueden adoptar medidas que distorsionen la competencia o afecten los intercambios intracomunitarios. Es por ello por lo que las ayudas selectivas a empresas o sectores específicos están prohibidas en general, si bien con algunas excepciones, tal y como se desprende del artículo 107 del Tratado de la Unión Europea.

Estas excepciones se justifican cuando las ayudas tienen efectos positivos para el conjunto de la UE que compensan una posible distorsión de competencia. Algo que requiere demostrar que la ayuda reduce deficiencias del mercado o externalidades negativas. Otra circunstancia que permite la concesión de ayudas estatales atañe a un *shock* grave

en la economía de un Estado miembro. Así pues, en virtud de una cláusula del citado artículo 107, la UE adoptó en marzo de 2020 un marco temporal de Crisis para regular las ayudas estatales en respuesta al COVID-19. Este Marco Temporal se ha ampliado en sucesivas ocasiones para amparar también las ayudas concedidas para amortiguar las consecuencias de la guerra en Ucrania y de la crisis energética.

En marzo del 2023, el dispositivo se extendió en varias direcciones –pasando a llamarse Marco Temporal de Crisis y Transición–. Por una parte, las ayudas existentes se pueden prolongar hasta finales de año. Pero sobre todo se prevé la posibilidad de incentivar la descarbonización industrial y la inversión en energías renovables hasta finales de 2025. Finalmente, el dispositivo puede invocarse en respuesta al *Inflation Reduction Act (IRA)* de EE. UU., también con ayudas que pueden aplicarse hasta finales de 2025. La idea es aportar recursos para la inversión en paneles solares, baterías, componentes de reciclaje, y en general el equipamiento necesario para realizar la transición hacia una economía descarbonizada en todos los sectores. La Comisión también puede autorizar ayudas a empresas en riesgo de deslocalización hacia países que subvencionan la implantación de industrias, en clara alusión al *IRA*.

Bien es cierto que la UE ha establecido directrices estrictas para las excepciones temporales a las normas sobre ayudas estatales. Estas directrices tienen por objeto garantizar que la asistencia financiera prestada por los Estados miembros sea necesaria, proporcionada y específica para hacer frente a los retos especí-

ficos a los que se enfrentan en circunstancias excepcionales. La UE también supervisa y revisa de cerca las medidas de ayuda estatal aplicadas por los Estados miembros para garantizar el cumplimiento de las normas y evitar cualquier ventaja injusta. Además, las excepciones temporales a las normas sobre ayudas estatales están limitadas en el tiempo y sujetas a revisión. Una vez que se remitan las circunstancias excepcionales, se espera que los Estados miembros eliminen gradualmente las medidas de ayuda estatal y vuelvan a las normas normales de competencia. Esto contribuye a garantizar que las excepciones temporales no se conviertan en una característica permanente y que se restablezca la competencia leal dentro del mercado único.

Sin embargo, ante la sucesión de crisis junto con las diferencias de posición fiscal entre Estados miembros, las ayudas pueden crear distorsiones en el mercado único y dar lugar a una competencia desleal. Es un hecho que Alemania recibe una parte desproporcionada de las ayudas de Estado autorizadas por la UE. Esta asimetría en la distribución de las ayudas, que ya se producía antes de la pandemia, se ha agudizado tras la crisis energética y la guerra en Ucrania. Según la Comisión Europea, el total de ayudas aprobadas en 2022 supera los 671.000 millones de euros, es decir el 4,3 por 100 del PIB de la UE (Comisión Europea, 2023). Alemania concentra más de la mitad de las ayudas (53 por 100), seguida de Francia (24 por 100), Italia (7,7 por 100), Dinamarca (3,6 por 100), Finlandia (2,6 por 100) y Países Bajos (1,7 por 100). España se encuentra entre los países que menos han apelado

al Marco Temporal de ayudas de Estado.

La dilución del apoyo, y su asimetría entre países, tiene un doble inconveniente. En primer lugar, se distorsiona la competencia a favor de los países que más recurren a las ayudas, generalmente los que disponen de más espacio fiscal, en detrimento de los otros. La extensión del dispositivo hasta finales de 2025 debilita el principio de transitoriedad y excepcionalidad del apoyo, que se asimila a una inflación de subvenciones. En segundo lugar, las medidas se dispersan entre sectores y empresas, con el riesgo de reducir el impacto para el conjunto de la UE. Este es, por ejemplo, el caso de la competencia entre Estados miembros para atraer industrias de semiconductores y de vehículos eléctricos.

## 2. Alternativas para abordar un contexto global cambiante

En vez de la inflación de ayudas de Estado en el seno de la UE, una manera más efectiva de afrontar las tensiones geopolíticas y comerciales consiste en la puesta en común de iniciativas industriales, tecnológicas y energéticas a nivel europeo. Esto exige en particular una reforma de las ayudas de Estado para que estas no desvirtúen la competencia o se conviertan en una forma de inflación espuria de subvenciones entre países europeos, sin que se genere una capacidad industrial y tecnológica de conjunto (Hettne, 2020). El programa *Next Generation* ofrece una alternativa relevante a este respecto: si bien su ejecución es descentralizada y asimétrica (en este caso a favor de los países con menos recursos), el

funcionamiento es, en principio, coherente con la integridad del mercado único. Los fondos europeos no pueden servir de subvención a sectores en dificultad. También deben ser transversales, para no privilegiar empresas o «campeones nacionales».

La reforma del funcionamiento de mercados clave, como el energético, es otro instrumento que, además de ser eficaz desde el punto de vista de la competitividad del conjunto de economías europeas, redundará en un menor coste para el erario público. El mercado de la electricidad es un caso paradigmático: el actual mecanismo de fijación de precios basado en los costes marginales de las últimas unidades de producción energética puestas en el mercado no asegura ni la transición energética, ni precios asequibles de cara al desarrollo económico de Europa. Existen varias propuestas como la puesta en marcha de un sistema de subastas de energías renovables a medio plazo que aseguran a la vez un precio razonable, y por otra parte aportan un incentivo para que los operadores inviertan en las energías del futuro europeo, es decir las renovables.

Finalmente, la reforma fiscal puede ayudar a alinear los incentivos de mercado con los objetivos de la agenda de autonomía estratégica. Una agenda que no puede descansar exclusivamente en la inversión pública en tecnología, energías renovables o infraestructuras críticas, no solo por las limitaciones que impone un endeudamiento público elevado en la mayoría de los países, sino también porque la aportación de la inversión privada es crucial para el cumplimiento de los objetivos. Para ello, la fiscalidad verde, junto con

la aplicación de una tasa en las fronteras de la UE para preservar la competitividad, puede guiar las decisiones de las empresas.

## V. CONCLUSIONES

El artículo muestra que las sucesivas perturbaciones han mermado el crecimiento de la economía europea, a la vez que plantean la necesidad de afrontar desafíos energéticos, tecnológicos y geopolíticos. Sin embargo, la capacidad fiscal de los países para realizar por sí solos estas transiciones se ha reducido, especialmente en las economías más endeudadas, las más expuestas a la espiral de tipos de interés. El recurso a las ayudas de Estado solo es viable cuando la Hacienda pública lo permite. Además, este instrumento es una amenaza para la integridad del mercado único. La solución pasa, por tanto, por la puesta en común de recursos para posibilitar una política económica de conjunto. Sin duda, se trata de una tarea compleja, que conlleva un mayor protagonismo de la UE en ciertas materias. Pero esta es, probablemente, la respuesta más eficaz para que Europa pueda seguir mejorando sus cotas de bienestar en un entorno global distinto al que prevalecía antes de la pandemia.

### NOTAS

(1) Véase TORRES y FERNÁNDEZ (2022), para el caso de España.

(2) Departamento Estadounidense de Agricultura. <https://www.fas.usda.gov/data/grain-world-markets-and-trade>

(3) [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/ukraine\\_es?etrans=es](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/ukraine_es?etrans=es)

(4) <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/>

(5) <https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic->

forecasts/summer-2023-economic-forecast-easing-growth-momentum-amid-declining-inflation-and-robust-labour\_en

(6) El Fondo Monetario Internacional advierte de este ajuste, que además tendría que acomodar la inversión necesaria para afrontar la transición verde (FMI, 2023).

(7) Para un análisis del funcionamiento de las reglas fiscales antes de la pandemia, véase TORRES (2018).

(8) European Commission. (2023). Proposal on the effective coordination of economic policies and multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) n.º 1466/97, COM(2023) 240 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0240>

(9) Un diagnóstico crítico de la propuesta comunitaria se encuentra en DARVAS, WELSLAU y ZETTELMEYER (2023).

#### BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN EUROPEA (2023). *Competition state aid brief. Issue 1/2023 – July 2023*. European Commission. <https://data.europa.eu/doi/10.2763/850906>

DARVAS, Z., WELSLAU, L. y ZETTELMEYER, J. (2023). A quantitative evaluation of the European Commission's fiscal governance proposal. *Working Paper*, 16/2023. Bruegel. <https://www.bruegel.org/working-paper/quantitative-evaluation-european-commissions-fiscal-governance-proposal>

EUROPEAN INVESTMENT BANK (2022). *How bad is the Ukraine war for the European recovery?*

FMI (2023). *Climate Crossroads: Fiscal Policies in a Warming World*. *IMF Fiscal Monitor*.

GUENETTE, J., KENWORTHY, P. y WHEELER, C. (2022). *Implications of the War in Ukraine for the Global Economy. Equitable Growth, Finance, and Institutions Policy Notes (EFI Policy Notes)*. World Bank Group.

HETTNE, J. (2020). *European industrial policy and state aid – a competence mismatch?* Swedish Institute for European Policy Studies. [https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2020/2020\\_1epa.pdf?](https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2020/2020_1epa.pdf?)

GUIJARRO, J. R. D. (2022). El retorno del riesgo geopolítico: efectos económicos de la guerra de Ucrania. *Cuadernos de Información Económica*, 288, pp. 1-10. <https://www.funcas.es/articulos/el-retorno-del-riesgo-geopolitico-efectos-economicos-de-la-guerra-de-ucrania/>

IEA. (2022). *Renewables 2022*. Paris: IEA. <https://www.iea.org/reports/renewables-2022>, License: CC BY 4.0.

LIADZE, I., MACCHIARELLI, C., MORTIMER-LEE, P. y SÁNCHEZ JUANINO, P. (2023). *Economic costs of the Russia-*

*Ukraine war*. *The World Economy*, 46(4), pp. 874-886.

OECD. (2023). *OECD Employment Outlook 2023: Artificial Intelligence and the Labour Market*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/08785bba-en>

REDEKER, N. (2022). *Same shock, different effects. EU member states' exposure to the economic consequences of Putin's war*. Hertie School – founded and supported by the non-profit Hertie Foundation.

TORRES, R. (2018). Política fiscal europea : situación y perspectivas de reforma. *Información Comercial Española*, julio-agosto. <https://revistasice.com/index.php/ICE/article/view/6653>

TORRES, R. y FERNÁNDEZ, M.-J. (2022). La economía española, de la pandemia a la crisis energética. *Papeles de Economía Española*, 73, septiembre. [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2022/11/PEE-173\\_Torres-Fernandez.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2022/11/PEE-173_Torres-Fernandez.pdf)

WORLD BANK GROUP (2022). *Commodity Markets Outlook, April 2022: The Impact of the War in Ukraine on Commodity Markets*. *Commodity Market Outlook*. Washington, DC: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/37223>, License: CC BY 3.0 IGO

## Resumen

Este trabajo analiza, en primer lugar, la dinámica reciente de la inflación en la eurozona, con el fin de entender su origen (ligado a la superposición de la doble perturbación de oferta provocada por la pandemia y la invasión de Ucrania) y evolución prevista. Se estudia, a continuación, la respuesta del Banco Central Europeo (BCE), subiendo de forma intensa los tipos de interés de referencia y comenzando a revertir lentamente la expansión cuantitativa, mientras intenta evitar una recesión y el repunte de las primas de riesgo soberano. Por último, se aborda el riesgo de contagio que los problemas bancarios estadounidenses pueden entrañar, señalando la mayor solidez de las entidades europeas y sus causas.

*Palabras clave:* Banco Central Europeo, política monetaria, tipos de interés, inflación, restricción cuantitativa, eurozona, estabilidad financiera.

## Abstract

This paper analyses first the recent dynamics of inflation in the euro area, in order to understand its origins (linked to the overlapping of a double supply shock caused by the pandemic and the invasion of Ukraine) and expected evolution. The ECB's response is then studied, sharply raising the key interest rates, and slowly beginning to reverse quantitative easing, while trying to avoid a recession and an increase in sovereign risk premia. Lastly, the risk of contagion that the American banking problems may entail is addressed, showing the greater stability of the European banking system and its causes.

*Keywords:* European Central Bank, monetary policy, interest rates, inflation, quantitative tightening, eurozone, financial stability.

*JEL classification:* E44, E52, E58.

# EL FUTURO DE LA POLÍTICA MONETARIA EN UN CONTEXTO INFLACIONISTA

Álvaro ANCHUELO

Universidad de Alcalá

María A. PRATS

Universidad de Murcia y European Institute-LSE

## I. LA RECIENTE DINÁMICA DE LA INFLACIÓN EN LA EUROZONA

La gravedad que la actual situación inflacionaria de la eurozona reviste para el Banco Central Europeo (BCE), solo puede entenderse teniendo en cuenta los aspectos esenciales de su mandato legal. Este, a diferencia del de la Reserva Federal y otros bancos centrales, no es dual, sino unívoco. La estabilidad de precios consiste en alcanzar una tasa de inflación, medida por el índice armonizado de precios al consumo (IAPC), del 2 por 100 a medio plazo.

La actualización de la estrategia de política monetaria, llevada a cabo en julio de 2021, no ha cambiado nada esencial en este sentido. Tras ella, el objetivo pasa a ser simétrico (puesto que se consideran igual de indeseables las desviaciones al alza que a la baja).

Como puede observarse en el gráfico 1, desde la creación del euro el mandato de estabilidad de precios se ha cumplido de forma razonable. En todo caso, las desviaciones más significativas del objetivo se han producido a la baja, llegando en algunas ocasiones la inflación incluso a ser temporalmente negativa (como al desencadenarse la pandemia del COVID-19).

Puesta en este contexto, se comprende mejor la reacción del BCE ante el fuerte repunte de la inflación a que ahora se enfrenta. Un aumento que, no debe olvidarse, comenzó a gestarse antes de la invasión rusa de Ucrania (a finales de febrero de 2022). Un primer punto de inflexión puede detectarse a finales de 2020, cuando la ligera deflación del -0,3 por 100 en diciembre pasó a convertirse en una inflación positiva del 0,7 por 100 en enero de 2021. A partir de julio de 2021, se empieza a superar el objetivo del 2 por 100, terminando ese año con una inflación interanual del 5 por 100.

Este primer brote inflacionario puede explicarse por los «cuellos de botella» provocados por la pandemia, reflejados en forma de escasez de algunos componentes clave (como microprocesadores) o el fuerte aumento del coste de los contenedores. Tales problemas se vieron exacerbados por el brusco crecimiento de la demanda agregada, provocado por el fin de los confinamientos, tras el ahorro forzado en el que las familias habían incurrido durante ellos. Los problemas de la oferta para adaptarse a ese repentino aumento de la demanda se agravaron por los cambios en la composición de esta.

Los susodichos «cuellos de botella» han desaparecido prác-

GRÁFICO 1  
INFLACIÓN EN LA EUROZONA (1999-2023 MAYO)



Fuente: Banco Central Europeo.

ticamente a mediados de 2023, habiendo retornado los precios de los contenedores y de los fletes (o índices como el *Global Supply Chain Pressure Index*, elaborado por el Banco de la Reserva Federal de Nueva York) hacia los niveles previos a esta perturbación. No era este, sin embargo, el caso cuando se produjo la invasión de Ucrania, pues fue desde la segunda mitad de 2021 hasta el primer cuatrimestre de 2022 cuando revistieron mayor gravedad. La economía de la eurozona tuvo que hacer frente, por tanto, a dos poderosas perturbaciones de forma solapada, al desencadenarse la segunda cuando los efectos de la primera todavía se estaban manifestando.

El origen de esta segunda perturbación puede detectarse, aún más claramente que en el caso de la primera, en factores de oferta. Esto no resulta sorprendente, dado el importante papel desempeñado por Rusia como proveedor de productos ener-

géticos para la Unión Europea. Antes de la guerra, dicho país era el principal suministrador europeo tanto de gas (38 por 100 de las importaciones totales) como de petróleo (25 por 100) y carbón (45 por 100).

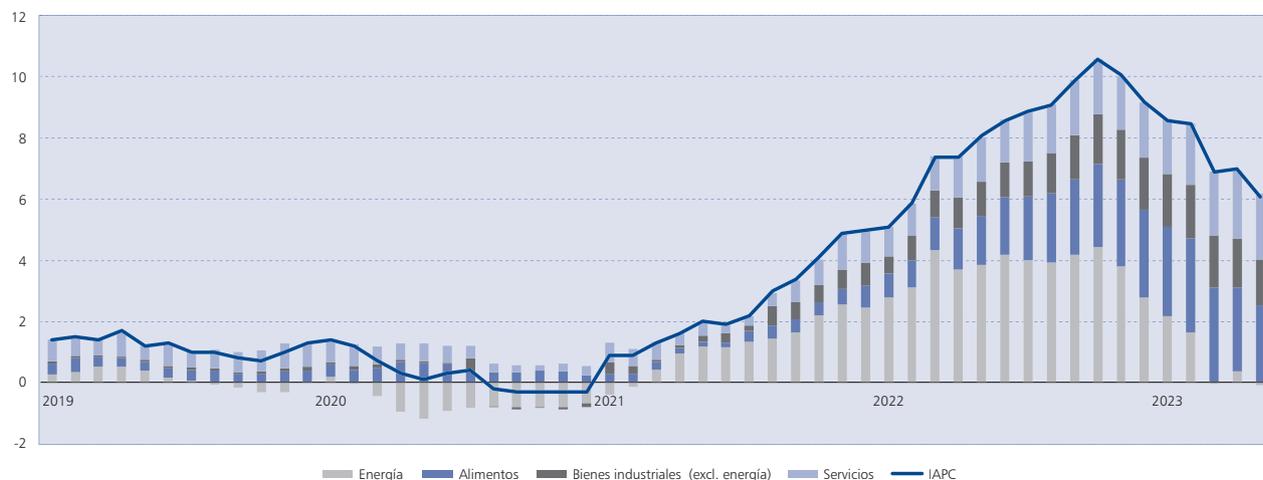
Es cierto que la Unión Europea ha logrado un impresionante éxito, consiguiendo en un solo año prescindir totalmente del petróleo ruso (desde el 5 de diciembre de 2022 se han prohibido las compras de crudo y desde el 5 de febrero de 2023 también las de productos refinados) y de aproximadamente el 80 por 100 del gas del mismo origen. Sin embargo, ese triunfo geoestratégico no ha estado exento de costes económicos. Los mercados internacionales de gas natural y petróleo han sufrido fuertes perturbaciones, en medio de este entorno tan incierto, que se han traducido en unos precios mucho más altos. Tales alzas de precios en las fuentes de energía primarias se han trasladado al de la electricidad. De esta forma, en

marzo de 2022 (recién estallada la guerra), como puede observarse en el gráfico 2, el 60 por 100 del incremento del IAPC en la eurozona podía atribuirse a la energía (4,35 puntos de los 7,4).

Tampoco resulta sorprendente la subida en el precio de los alimentos, que se ha sumado a la de los productos energéticos, teniendo en cuenta la fuerte presencia no solo de Rusia, sino también de la propia Ucrania, en los mercados agrarios internacionales de numerosos productos (como trigo, cebada, maíz o aceite de girasol). Además, la propia energía es un *input* clave en la elaboración y transporte de los alimentos. Rusia, por último, es un exportador relevante de varios minerales, como uranio, aluminio, cobre, níquel y paladio.

En vista de todos estos factores de oferta, actuando conjuntamente y sumándose a la inercia inflacionista heredada de la pandemia, se entiende mejor que la inflación interanual haya

GRÁFICO 2  
COMPONENTES DE LA TASA DE INFLACIÓN EN LA EUROZONA (2019-2023 MAYO)



Fuente: Eurostat.

podido alcanzar cifras de dos dígitos. Datos que parecían haberse convertido en una reliquia del pasado.

Empujada por esta conjunción de factores, la tasa interanual de inflación fue incrementándose en la zona del euro aún más tras el estallido de la guerra, hasta alcanzar en octubre de 2022 su máximo del 10,6 por 100. A partir de entonces, ha acumulado siete meses en una tendencia de progresivo descenso, siendo del 6,1 por 100 en mayo de 2023. Como puede observarse en el gráfico 2, este descenso se explica por la progresiva normalización de los mercados energéticos. El barril de petróleo Brent comenzó 2022 cerca de los 80 dólares, alcanzó máximos superiores a los 120 dólares a mediados de año y a mediados de junio de 2023 tenía precios ligeramente inferiores a los de partida (75 dólares el barril). El precio del gas (en euros por MWh) comenzó 2022 en 80, llegó a estar por encima de 300 en sus máximos de algunos

días de agosto de 2022 y, a mediados de junio de 2023, cotizaba por debajo de 40.

En el caso de los alimentos, por el contrario, las presiones inflacionistas todavía no se han atenuado, con una tasa de inflación interanual del 9,6 por 100 en mayo de 2023 para los alimentos no elaborados y del 13,4 por 100 para los elaborados. Juega a favor de que lo hagan en el futuro inmediato el propio abaratamiento de la energía (utilizada de forma intensiva en la producción de alimentos elaborados). Las consecuencias del cambio climático (en forma de sequías y otros fenómenos extremos) pueden actuar en sentido contrario.

La tendencia descendente de la inflación, medida por el IAPC, se está viendo favorecida, hasta mediados de 2023, por un importante «efecto base», a medida que los meses más inflacionarios (los inmediatamente posteriores al estallido de la guerra) van desapareciendo del cómputo. Ese

efecto explica, en gran medida, el brusco salto desde un 8,5 por 100 en febrero de 2023 hasta el 6,9 por 100, de marzo.

La tasa de inflación subyacente, por su parte, ha tardado más en alcanzar su máximo, pero (tras crecer ininterrumpidamente desde junio de 2022) parece haberlo hecho con el 5,7 por 100 de marzo de 2023, para caer hasta el 5,3 por 100 en mayo. Aunque en su cómputo se eliminan los efectos directos de las subidas de precios energéticos y agrarios, buscando lograr un índice de inflación más estable, ha de tenerse en cuenta que los componentes industriales y de servicios que incorpora no se ven libres de sus efectos indirectos (Blot, Creel y Geerolf, 2023). La energía se utiliza de forma casi universal en la producción industrial y de servicios, con diferentes grados de intensidad. También los productos alimenticios afectan indirectamente a los precios de los productos industriales y de los servicios que los utilizan como *inputs* (piénsese en

los precios hoteleros, de los restaurantes o de la educación...). Tales influencias tardan en propagarse por la cadena de valor. Todo esto hace que la tasa de inflación subyacente reaccione con algunos meses de retraso a los movimientos en la tasa de inflación total. Esa inercia pasará a convertirse en deflacionaria, a medida que los efectos de unos nuevos precios mucho más bajos se vayan propagando.

Teniendo en cuenta todo lo anterior ¿cuáles son las expectativas de inflación en la eurozona de cara al futuro? Diversos indicadores pueden servir de guía para responder a esa pregunta trascendental. Las previsiones más relevantes, de cara a la toma de decisiones de política monetaria, son las que elabora el propio personal del Banco Central Europeo (BCE, 2023a). Según estas, la tasa de inflación media en 2023 será del 5,4 por 100, pero habrá caído en el cuarto trimestre hasta el 3 por 100. En 2024 y 2025 las tasas de inflación medias serán del 3 y 2,2 por 100, respectivamente. La ralentización del proceso desinflacionario durante 2024 tiene que ver con el final de las medidas adoptadas por los distintos Gobiernos nacionales para mitigar las subidas de precios. El objetivo de una inflación del 2 por 100 se alcanzaría hacia el tercer trimestre de 2025.

Las expectativas basadas en encuestas y las implícitas en los mercados financieros dibujan un cuadro similar, de pronta desaceleración de la inflación. Resulta especialmente preocupante, desde el punto de vista de la credibilidad del BCE, el desanclaje que se ha producido en estas expectativas a largo plazo respecto del objetivo de inflación del

2 por 100. Aunque la desviación es relativamente pequeña, de solo unas décimas, puede ser determinante para decidir que sigue siendo necesario emitir señales de dureza.

Estas previsiones se realizan en un entorno de gran incertidumbre (Lagarde, 2023). Cómo evolucione la guerra de Ucrania (donde ni siquiera la amenaza nuclear es totalmente descartable), la velocidad de recuperación de la economía china tras la pandemia, los efectos económicos del cambio climático o la creciente rivalidad geoestratégica entre Estados Unidos y China son algunos de los principales factores, interrelacionados entre sí, que condicionarán la evolución futura de las economías y los precios.

Las mayores o menores expectativas inflacionistas influirán en el comportamiento de los salarios. Con la evidencia existente hasta el momento, no puede afirmarse que su evolución esté provocando efectos de segunda ronda. Por el contrario, durante el año 2022 los salarios reales cayeron. Más recientemente, diversos indicadores apuntan hacia mayores aumentos salariales. Por ejemplo, los datos de Contabilidad Nacional (BCE, 2023b) mostraban un aumento interanual de la compensación por empleado del 5,1 por 100 en el cuarto trimestre de 2022 (todavía por debajo de la inflación observada, pero creciendo en comparación con el 3,9 por 100 del trimestre anterior).

Una reciente polémica, de la que se ha hecho eco el propio BCE (por ejemplo, en Panetta, 2023 o Arce, Hahn y Koester, 2023), apunta hacia el aumento de los márgenes empresariales,

en vez de los salarios, como motor de posibles efectos de segunda ronda sobre la inflación (véase también, sobre el mismo debate en Estados Unidos, Glover, Mustre del Río y Von Ende-Becker, 2023). Lo cierto es que, midiendo la inflación mediante el deflactor del PIB, en el último trimestre de 2022 menos de la mitad se debió al aumento del coste laboral unitario y más de la mitad al del beneficio unitario (medido como el margen bruto de explotación por unidad del PIB real). A lo largo de todo el año 2022, el incremento de márgenes empresariales explica aún más, alrededor de dos tercios, el incremento de precios. Son valores muy altos en comparación con la media histórica.

Se trata, pese a todo, de un fenómeno sobre el que no existe suficiente evidencia de que tenga el carácter sostenido, en vez de coyuntural, que sería necesario para provocar efectos de segunda ronda (en parte debido a la falta de estadísticas tan precisas como en el caso de los salarios para analizarlo, así como por la gran heterogeneidad sectorial que presenta). Los datos disponibles señalan que, en algunos sectores, las subidas de precios pueden haber sido mayores que las estrictamente necesarias para compensar los mayores costes productivos. Una perturbación de oferta podría facilitar los acuerdos implícitos y la coordinación en la subida de precios entre las empresas con poder de mercado que compiten en un mismo sector, disminuyendo su riesgo de perder cuota de mercado (Weber y Wasner, 2023).

El comportamiento de los márgenes empresariales tendrá relevancia también en el futuro inmediato: como los precios de

muchos productos son rígidos a la baja (por diversos motivos, como la existencia de «costes de menú», el deseo de proporcionar estabilidad al consumidor o los diferentes grados de competencia en cada mercado) la vuelta a la normalidad de los costes energéticos favorecería (*ceteris paribus*) su aumento. No obstante, en episodios históricos similares al actual (analizados en Álvarez *et al.*, 2022) un escenario distinto resulta el más frecuente: ante la caída de costes de producción, serían los salarios reales los que recuperarían parcialmente el poder adquisitivo previamente perdido, sin que esto se manifestase en mayores precios. En tal caso, las subidas salariales serían compatibles con una disminución de la inflación y no desencadenarían una espiral salarios-precios. Este escenario de recuperación parcial del poder adquisitivo de los trabajadores concuerda con las previsiones (BCE, 2023a) de crecimiento de la compensación por empleo para los próximos años (5,3 por 100 en 2023, 4,5 por 100 en 2024 y 3,9 por 100 en 2025).

## II. EL FIN DE LA POLÍTICA ACOMODATICA: LA SUBIDA DE LOS TIPOS DE INTERÉS

A partir del inicio de 2022 el BCE cambia su enfoque, dejando de considerar el incremento de la inflación como un fenómeno transitorio. Este cambio de perspectiva pone fin a una larga política acomodaticia, iniciada en 2008, y abre paso a un proceso de progresiva normalización de la política monetaria. El BCE ha implementado este cambio de rumbo aumentando los tipos de interés oficiales; poniendo fin a los programas de compras de activos, que habían constituido la

base de la importante expansión cuantitativa o *quantitative easing* (QE) puesta en práctica fundamentalmente desde 2015 con el programa de compra de activos (APP, por sus siglas en inglés) y, adicionalmente desde 2020, con el Programa de Emergencia para hacer frente a la Pandemia (PEPP, por sus siglas en inglés); y con actuaciones relacionadas con las operaciones de financiación a plazo más largo con objetivo específico (TLTRO, por sus siglas en inglés).

La estrategia de subida de tipos de interés ha prevalecido sobre la reducción del tamaño del balance por tres razones básicas (Hernández de Cos, 2022): en primer lugar, la mayor facilidad para entender el mecanismo de transmisión monetaria derivado de los aumentos de los tipos de interés que el de la restricción monetaria (*quantitative tightening*, QT); en segundo lugar, porque una fuerte restricción cuantitativa podría distorsionar gravemente los mercados de liquidez; por último, debido a la importancia del canal del crédito bancario en el mecanismo de transmisión monetaria.

Entre julio de 2022 y junio de 2023 el Banco Central Europeo ha modificado su tipo de referencia desde el 0 por 100 (donde llevaba desde marzo de 2017) hasta el 4 por 100 de junio de 2023 mediante ocho subidas consecutivas, en una actuación sin precedentes por su intensidad, rapidez y duración. La elevada incertidumbre en torno a la evolución de la inflación llevó al BCE a sustituir la política de *forward guidance* (basada en la orientación sobre la evolución futura de los tipos de interés para anclar las expectativas) por un procedimiento en el que las

decisiones se toman reunión a reunión en función de la nueva información.

Esta actuación fue más tardía que la que ya llevaban implementando la Reserva Federal americana o el Banco de Inglaterra (gráfico 3), con lo que sus tipos de interés se encontraban muy por encima de los del BCE, provocando la depreciación del euro respecto de esas monedas y sus consecuentes efectos inflacionarios.

Pese a esta diferencia temporal, en esencia los tres bancos centrales han seguido un patrón de comportamiento común, al combinar acciones de endurecimiento gradual de los tipos de interés (Brainard, 1967), que en la eurozona han tenido generalmente un tamaño de 50 puntos básicos, con algún ajuste más brusco (Söderström, 2002), como las históricas subidas de 75 puntos básicos de septiembre y octubre de 2022, que se acometieron en la eurozona con la finalidad de preservar el anclaje de las expectativas de inflación. Mirando hacia el futuro, el endurecimiento de la política monetaria que cabe esperar es mayor en Europa que en EE. UU.

Al subir el tipo de referencia del BCE, también lo hacen el resto de los tipos oficiales, concretamente los de las facilidades permanentes (facilidad marginal de crédito y facilidad de depósito). Estos tipos de interés son importantes por cuanto representan un límite superior e inferior, respectivamente, para el tipo de interés del mercado interbancario a un día (€str) que, a su vez, influye en el resto de los tipos interbancarios o tipos euríbor. Esta relación entre los tipos oficiales y los tipos

GRÁFICO 3

## TIPOS OFICIALES BANCO CENTRAL EUROPEO, RESERVA FEDERAL Y BANCO DE INGLATERRA (2007-2023 JUNIO)



Fuentes: Banco Central Europeo, Reserva Federal y Banco de Inglaterra.

interbancarios se considera un canal fundamental en el mecanismo de transmisión monetaria, ya que los tipos interbancarios son utilizados a su vez como referencia en las operaciones de crédito comercial, industrial y, sobre todo, hipotecario.

Entre 2008 y 2022, la ruptura del mecanismo de transmisión monetaria y las elevadas condiciones de liquidez que generaron las medidas no convencionales de política monetaria en forma de expansión cuantitativa hicieron que el tipo de interés de la facilidad de depósito se convirtiera en el tipo director de la política monetaria (Esteve y Prats, 2011 y 2014). Dicho tipo se convirtió en el valor a partir del cual se formaban los tipos interbancarios y, por tanto, los de las referencias hipotecarias más comunes (euríbor-180 y euríbor-360). Cuando se situó en terreno negativo, entre junio de

2014 (-0,10 por 100) y junio de 2022 (-0,50 por 100), provocó con ello que las referencias hipotecarias también fueran negativas durante todo ese período.

El aumento de los tipos oficiales, en julio de 2022, puso fin a la era de tipos negativos abriendo la puerta a las subidas de los tipos de interés de todos los créditos a tipo de interés variable, especialmente los hipotecarios, referenciados al euríbor. El efecto sobre las familias con este tipo de endeudamiento ha sido considerable. El euríbor a un año ha subido 450 puntos básicos entre enero de 2022 y junio de 2023 (gráfico 4), lo que en términos de una hipoteca media representa un encarecimiento de entre 300 y 500 euros adicionales por mes.

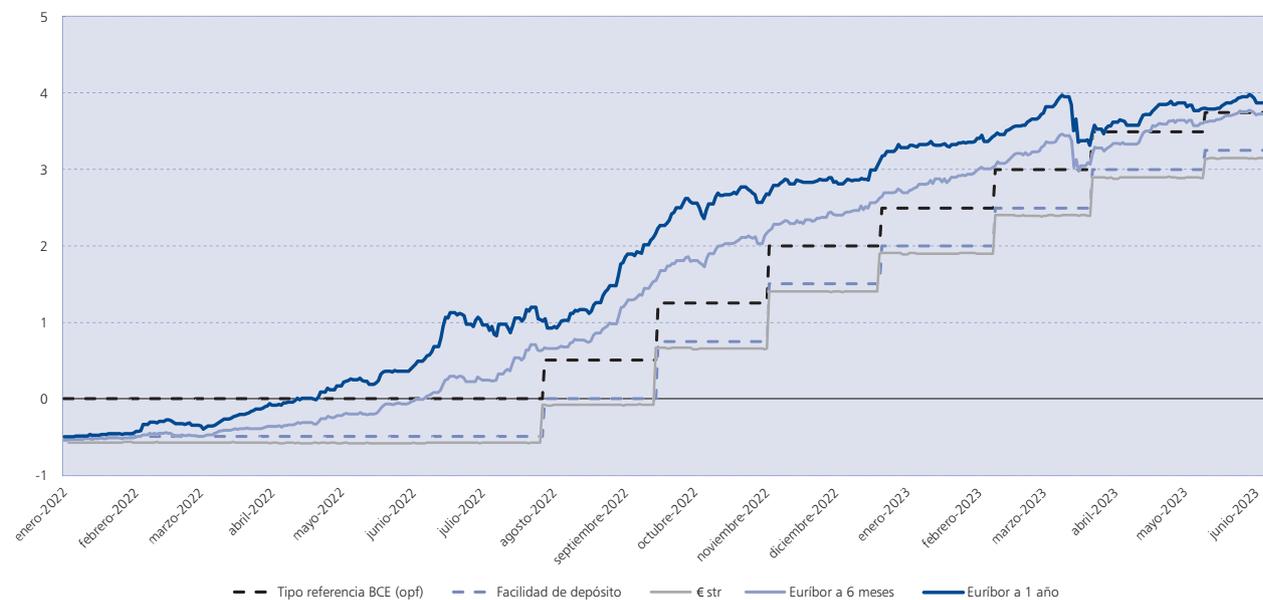
El aumento del coste de financiación es claro en todos los países y sectores de la eurozona.

El indicador compuesto de coste del endeudamiento para familias y empresas, elaborado por el BCE (*Composite cost of borrowing indicator for non-financial corporations*), arroja un coste medio de las nuevas operaciones hipotecarias, para el sector familias, que ha pasado de un 1,61 por 100 en 2022 a un 3,44 por 100 un año después.

El mismo indicador para los nuevos préstamos a empresas en la eurozona, indica un aumento del coste medio desde el 1,51 por 100 en abril de 2022 a un 4,38 por 100 un año después.

La traslación automática del aumento de los tipos de interés al coste de las hipotecas puede tener costes sociales elevados. Por otro lado, los mercados inmobiliarios han comenzado a enfriarse en la mayoría de los países de la eurozona. A medio plazo, las vulnerabilidades podrían que-

GRÁFICO 4  
TIPOS DE INTERÉS OFICIALES E INTERBANCARIOS



Fuente: Banco Central Europeo.

dar expuestas y la capacidad de servicio de la deuda podría deteriorarse fundamentalmente en aquellos países de la Unión Económica y Monetaria Europea (UEM) donde la vivienda residencial sigue sobrevaluada, los niveles de deuda son elevados y la deuda de los hogares está concentrada en hipotecas a tipos de interés variable (BCE, 2023c). Las vulnerabilidades corporativas podrían también aumentar a medida que los tipos de interés comiencen a afectar a la capacidad de las empresas para hacer frente a sus pagos de intereses; en este entorno, las empresas altamente endeudadas se verán particularmente afectadas (De Vette *et al.*, 2023).

Hay que tener en cuenta que, en este contexto, la mayor remuneración de las reservas bancarias y de la deuda pública reduce el atractivo para los bancos de conceder crédito al

sector privado, lo que genera una presión restrictiva adicional sobre este.

Además, las subidas de tipos no se están trasladando a la remuneración del ahorro del sector privado, con lo que este sector está siendo doblemente penalizado. Estudios recientes (Ferrer *et al.*, 2023) muestran que la traslación del aumento de los tipos de interés a los depósitos bancarios es particularmente débil en los sistemas bancarios con un exceso de liquidez (efecto de la fuerte política expansiva del BCE) y una alta concentración bancaria (medida por la cuota de mercado de los cinco bancos más grandes), entre los que destacan España e Italia.

El comportamiento de los tipos de interés oficiales, y su posible subida en los próximos meses, estará condicionado por la acción de tres factores clave

(Hernández de Cos, 2023): las nuevas previsiones económicas, la inflación subyacente y cómo se siga transmitiendo la política monetaria en el conjunto de la zona euro. Aunque en realidad nadie puede predecir con exactitud dónde se situará finalmente el máximo del tipo de referencia, pues, además de los factores referidos y la incertidumbre que los rodea, también dependerá de la imprevisible trayectoria de la guerra en Ucrania y los desarrollos geopolíticos asociados a ella.

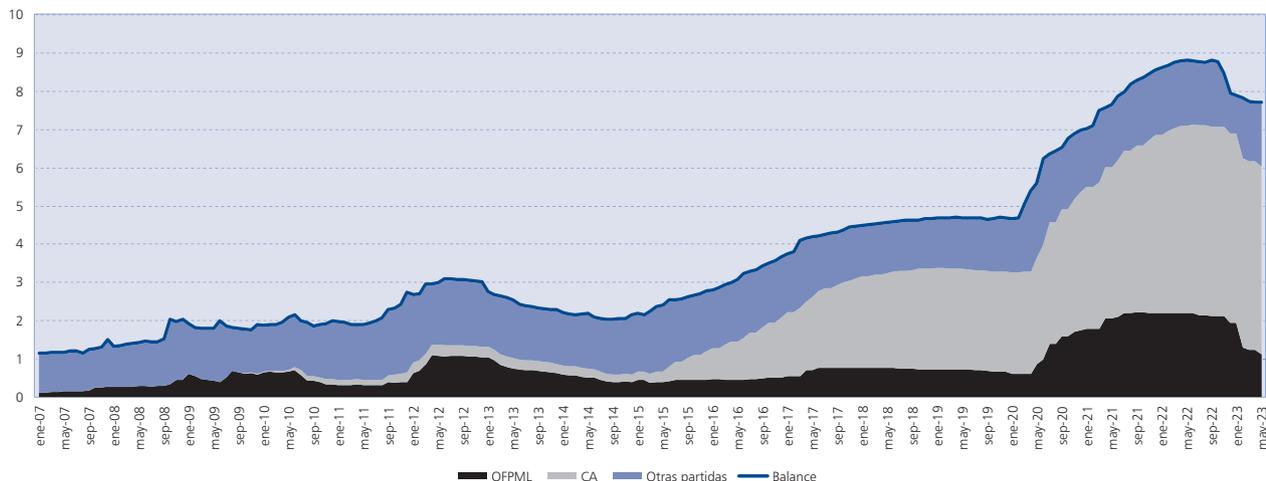
### III. DE LA EXPANSIÓN CUANTITATIVA A LA CONTRACCIÓN CUANTITATIVA

La política de expansión cuantitativa (QE), iniciada en marzo de 2015, llevó el balance del Banco Central Europeo a un valor máxi-

GRÁFICO 5

## ACTIVO DEL BALANCE DEL BANCO CENTRAL EUROPEO Y PRINCIPALES COMPONENTES (2007-2023 MAYO)

Billones de euros



Fuente: Banco Central Europeo.

mo de 8,8 billones de euros en junio de 2022 (gráfico 5), partiendo de un valor de 1,2 billones de euros en enero de 2007. Fundamentalmente, dos instrumentos explican este comportamiento: las compras de activos financieros a gran escala (por valor de 5,1 billones de euros en junio de 2022), a través del Programa de Compra de Activos (APP) y del programa de Compra de Activos de Emergencia por la Pandemia (PEPP) y las operaciones de financiación a plazo más largo (OFPML), sobre todo las operaciones de financiación a plazo más largo con objetivo específico (TLTRO), por valor de 1,6 billones de euros hasta diciembre de 2021. En total, una expansión cuantitativa de 6,7 billones como consecuencia de las acciones de política monetaria.

El APP, aprobado por el Consejo de Gobierno del BCE en enero de 2015, ha sido el programa de compras de mayor duración y alcance de los im-

plementados durante la expansión cuantitativa. Está basado en compras mensuales a gran escala de diferentes activos (bonos garantizados, activos titulizados, bonos corporativos y, sobre todo, activos públicos que constituyen alrededor del 80 por 100 de la media de las compras mensuales). A finales de junio de 2022, el valor acumulado total del programa ascendía a 3,4 billones de euros (3,3 billones en mayo de 2023).

El PEPP, iniciado en marzo de 2020 como refuerzo del APP, fue un programa temporal de compras mensuales de activos públicos y privados creado con el objetivo específico de contrarrestar los riesgos para la economía del área del euro y el mecanismo de transmisión de la política monetaria derivados del estallido de la pandemia de COVID-19. Fue un programa de gran flexibilidad, a diferencia del APP, para determinar ritmos de compras, e incluso el país de procedencia. Hasta marzo de 2023, acumu-

ló unas compras netas de 1,7 billones de euros (cerca de su límite máximo, previsto en 1,85 billones).

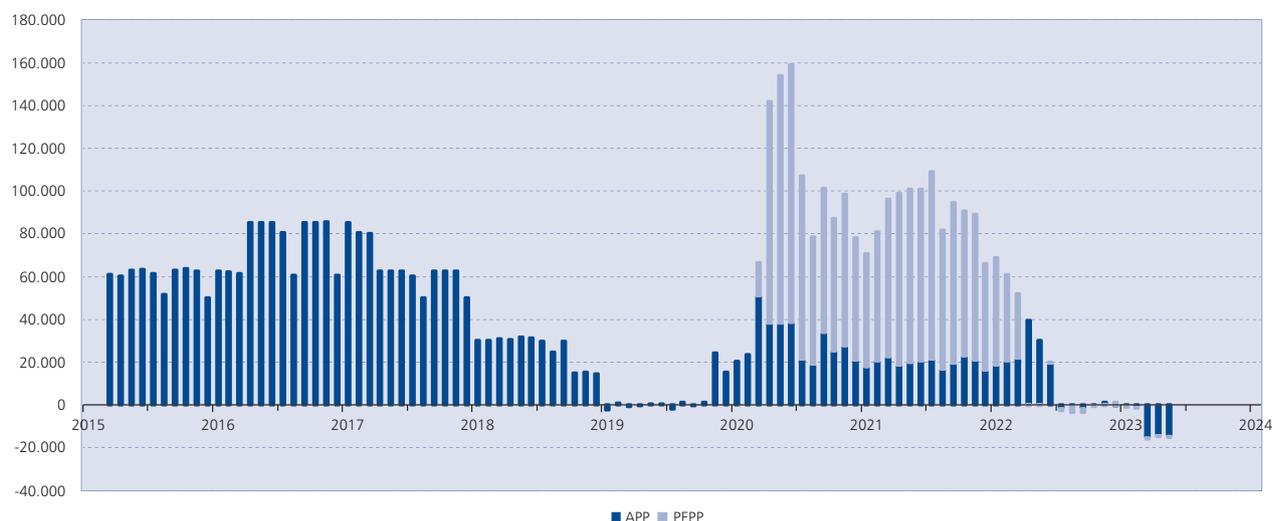
El análisis conjunto de las compras netas mensuales realizadas mediante ambos programas (gráfico 6) revela que en junio de 2020 se alcanzó un volumen máximo de compra mensual de 160.000 millones de euros, siendo también los meses anteriores de una gran intensidad compradora, nunca vista en la historia de la UEM. Estas compras fueron la respuesta a los graves acontecimientos que la irrupción de la pandemia trajo consigo.

Las operaciones de financiación a plazo más largo con objetivo específico (TLTRO) han sido un sistema de concesión de liquidez, iniciado en 2014, que condicionaba la concesión de crédito a las entidades bancarias a la financiación de empresas no financieras y familias (excluyendo hipotecas). Ha habido tres rondas de concesión: la TLTRO-I

GRÁFICO 6

**COMPRAS MENSUALES DE ACTIVOS MEDIANTE LOS PROGRAMAS APP Y PEPP (2007-2023 MAYO)**

Datos en millones de euros



Fuente: Banco Central Europeo.

(entre junio de 2014 y septiembre de 2018), la *TLTRO-II* (entre junio de 2016 y marzo 2021) y la *TLTRO-III* (entre septiembre de 2019 y diciembre de 2024).

El programa *TLTRO-III*, al solaparse con la pandemia, fue recalibrado en varias ocasiones con el fin de atraer a las entidades bancarias al programa. La modificación más importante consistió en reducir el coste de estas operaciones por debajo del menor de los tipos oficiales del BCE (tipo de la facilidad de depósito). El resultado fue un éxito de participación sin precedentes en las operaciones de financiación del Eurosistema (Castillo, Esteban y Pérez-Ortiz, 2022). La financiación obtenida a través de *TLTRO-III* creció por importe de 1,6 billones de euros entre marzo de 2020 y diciembre de 2021.

A finales de 2021, el BCE cambió el rumbo de su política mone-

taria e introdujo un plan específico para ir reduciendo el tamaño del balance, buscando iniciar una política de endurecimiento cuantitativo o *quantitative tightening* (*QT*, por sus siglas en inglés). Se puso fin a las compras netas de activos del *PEPP* (a finales de marzo de 2022) y del *APP* (a partir del 1 de julio de 2022) y se procedió a la modificación de las condiciones de financiación de las *TLTRO-III* con el fin de acabar con los ingresos extraordinarios que para las entidades financieras supuso la subida de tipos de interés. A mediados de junio de 2023, todavía quedaban por reembolsar más de 1,1 billones de euros del saldo máximo alcanzado por la tercera serie de *TLTRO*, cuya última operación vencerá en diciembre de 2024. Con estas acciones, se intenta normalizar las condiciones financieras de la eurozona mediante una acción gradual sobre el balance del Banco Central, para rebajar el gran estímulo

generado durante la Gran Recesión y acompañar la política de endurecimiento monetario a través del aumento de los tipos de interés (Banco de España, 2023).

Con la finalización de los programas de compras y pese a que se siguieron reinvertiendo los activos que vencían, en marzo de 2023, se comenzaron a reducir las reinversiones del principal de los valores que fueran venciendo en el marco del *APP* de forma gradual, a un ritmo medio de 15.000 millones mensuales hasta finales de junio de 2023 con el fin de contraer paulatinamente el balance. Finalmente, en julio de 2023 se dieron por finalizadas las compras, provocando unas condiciones más estrictas en la economía (que pueden afectar incluso a los sectores emisores de los activos implicados en los programas). De los 3,3 billones en tenencias del programa *APP* se prevén reembolsos, entre abril de 2023 y marzo de 2024, por valor

de 338.000 millones de euros (2,5 por 100 del PIB de la eurozona). No es mucho, como cabía esperar, si se tiene en cuenta que la media ponderada de vencimientos de deuda en las carteras del BCE está en torno a los ocho años.

En consecuencia, será necesario un largo período de tiempo a este ritmo para reducir el balance de forma significativa (como puede verse en el gráfico 5).

Por su parte, el *PEPP* seguirá reinvertiendo el principal de los valores adquiridos en el marco del programa (1,7 billones adquiridos entre 2020 y 2022) que vayan venciendo, al menos hasta el final de 2024, con notable flexibilidad. Esto se mantiene como un instrumento importante para combatir la fragmentación financiera en la eurozona, pues puede concentrar las reinversiones en la compra de activos de aquellos países que más lo necesiten.

En junio de 2023, el BCE posee 5,1 billones de euros en valores mantenidos con fines de política monetaria a través de los programas de compras y se espera que esto se reduzca en 200.000 millones de euros para finales de 2023. En 2023, la mayor contribución a la reducción del exceso de reservas de los bancos procederá de la reducción de alrededor de la mitad de los 1,1 billones de euros restantes de operaciones de financiación a largo plazo con objetivo específico.

El cambio de rumbo de la política monetaria del BCE ha seguido un marco de actuación concordante con la nueva estrategia de política monetaria, introducida en 2021. En este nuevo enfoque, se intenta hacer

frente a los nuevos retos estructurales que se derivan de la caída de los tipos de interés de equilibrio (o tipos naturales), la globalización, la digitalización y el cambio climático, entre otros factores. En la nueva estrategia de política monetaria, el análisis monetario y financiero se centra en la evaluación del funcionamiento del mecanismo de transmisión de la política monetaria, sobre todo de la homogeneidad de esa transmisión entre países, y en los posibles riesgos para la estabilidad de precios a medio plazo derivados de los desequilibrios financieros (crisis bancarias, riesgo sistémico, ratios de liquidez y solvencia, entre otros). De particular interés es la interacción entre la política monetaria y la estabilidad financiera ya que, tras la crisis de 2008, se reconoce que esta es una condición indispensable para alcanzar la estabilidad de precios. En este sentido, evitar la fragmentación financiera es un elemento central de la transmisión monetaria.

Consecuente con este marco general, al BCE le ha guiado

desde 2022 un compromiso firme para garantizar una transmisión homogénea de la orientación de su política monetaria a todos los países del área del euro, evitando que se genere una fragmentación financiera que no esté justificada por los fundamentos económicos de los países afectados. Con ese fin, ha emprendido las siguientes actuaciones (BdE, 2023):

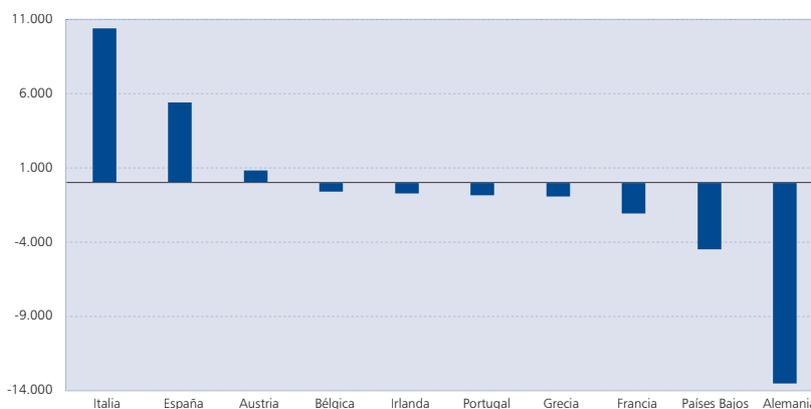
- a) En primer lugar, aplicar las reinversiones de los principales de los valores de la cartera del *PEPP* que vayan venciendo, intentando compensar distorsiones en la transmisión monetaria entre países de la eurozona.

El BCE reconoce que la pandemia ha contribuido al afloramiento de vulnerabilidades persistentes en la economía de la UEM, que están contribuyendo a una transmisión desigual de la normalización de la política monetaria común a los distintos países. El gráfico 7 muestra de qué manera las reinversiones en el marco del *PEPP*, entre junio

GRÁFICO 7

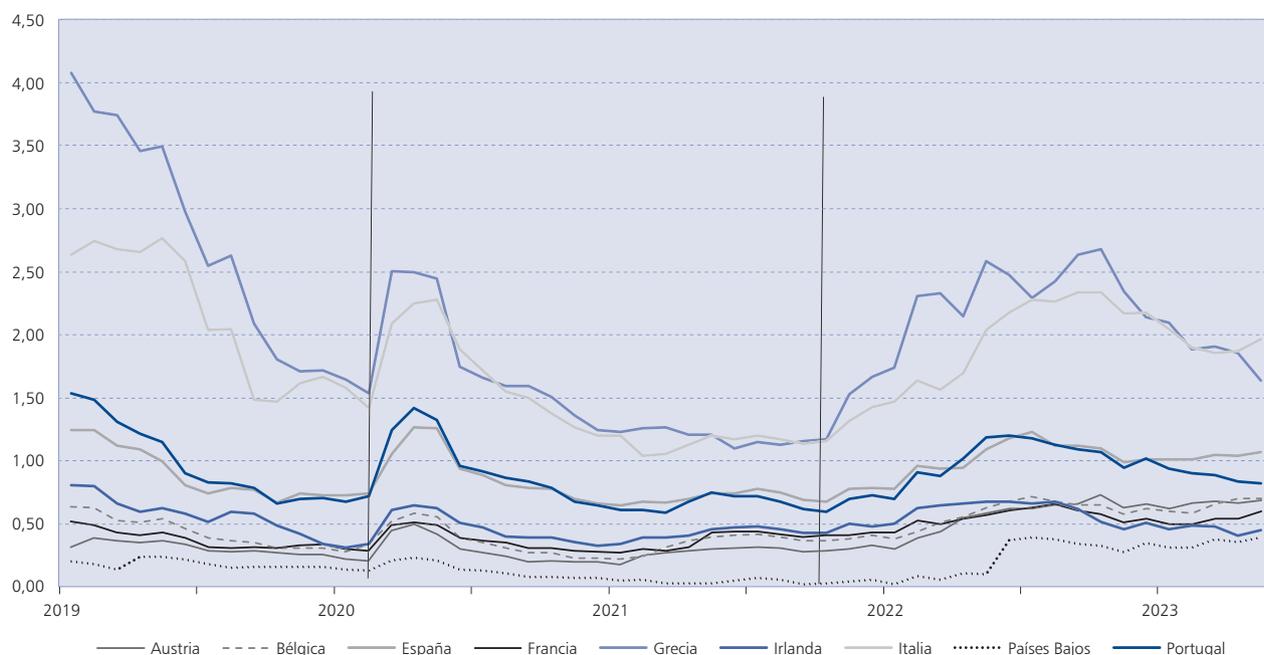
**COMPRAS NETAS DE DEUDA PÚBLICA EN EL MARCO DEL PEPP ENTRE JUNIO DE 2022 Y MARZO DE 2023**

Datos en millones de euros



Fuente: Banco Central Europeo.

GRÁFICO 8  
**PRIMAS DE RIESGO DE LA DEUDA PÚBLICA EN RELACIÓN CON ALEMANIA**  
 Datos por 100



Fuente: Banco Central Europeo.

de 2022 y marzo de 2023, han favorecido especialmente a Italia (10.425 millones de euros) y España (5.416 millones de euros) frente a las ventas netas de Alemania (por valor de 13.568 millones de euros) o Países Bajos (de 4.508). Esto ha contribuido a contrarrestar el alza de las primas de riesgo de la deuda soberana de Italia y España.

b) En segundo lugar, el BCE creó, en julio de 2022, una nueva herramienta: el instrumento para la protección de la transmisión (*TPI*, por sus siglas en inglés). Garantizar la igualdad de la transmisión monetaria entre todos los países de la eurozona es una condición básica para que el BCE pueda cumplir con su mandato de estabilidad de precios (BCE, 2022a). El Consejo de Go-

bierno del BCE considerará un conjunto de criterios a la hora de evaluar si un país es apto para activar este programa y la decisión deberá ser adoptada por unanimidad.

El BCE podrá adquirir en el mercado secundario valores de deuda pública y privada, con vencimientos entre uno y diez años. La cuantía de las compras no estará limitada y su tamaño dependerá de la importancia de los riesgos para la transmisión monetaria. Aunque no ha llegado a activarse todavía, su simple creación contribuyó a relajar unas primas de riesgo periféricas que estaban aumentando (como puede verse en el gráfico 8).

Activar el *TPI* proporcionará liquidez a los Gobiernos que enfrenten distorsiones en los

mercados. Sin embargo, la actuación del BCE lleva a interferir con la política de *QT*. Por ello, el BCE tendrá que retirar liquidez del sistema vendiendo bonos gubernamentales de países de bajo riesgo, con la consiguiente acumulación de deuda pública de alto riesgo a cambio de deuda pública de países de bajo riesgo. Esto puede crear problemas políticos cuando países como Alemania y los Países Bajos se resistan (De Grauwe, 2022).

#### IV. ESTABILIDAD DEL SISTEMA BANCARIO Y LUCHA CONTRA LA INFLACIÓN: ¿OBJETIVOS EN CONFLICTO?

A principios de marzo de 2023, un banco mediano estadounidense, el Silicon Valley

Bank (SVB), entró en crisis. Sus problemas, que en principio parecían idiosincráticos, terminaron afectando posteriormente a otras entidades de ese país (Signature Bank, First Republic Bank, Pacwest Bancorp) sin que el proceso pareciera todavía totalmente controlado a mediados de año. Esa crisis bancaria saltó también al continente europeo, contagiando a una entidad sistémica suiza, el Credit Suisse.

En principio, existen argumentos para sostener que los temores de los mercados resultan exagerados, pues las principales entidades afectadas presentaban problemas específicos. El SVB concentraba sus activos excesivamente en títulos de deuda pública con vencimiento a largo plazo y sus pasivos en grandes depósitos no garantizados de empresas tecnológicas (Jiang *et al.*, 2023). La pérdida de valor de esos activos, debido al alza de los tipos de interés, no se reflejaba del todo contablemente, por estar buena parte de ellos valorados a coste amortizado (al tener la intención de mantenerlos hasta su vencimiento) y no por su precio de mercado. La fuga de depósitos, inusualmente rápida, obligó a deshacerse de esos títulos para obtener liquidez, materializando así las pérdidas latentes y provocando problemas de solvencia. En el caso suizo, se trata de una entidad afectada por escándalos y problemas desde hace años, que había tenido considerables pérdidas en 2022.

Sin embargo, los hechos anteriores han tenido un claro efecto sobre la cotización de las acciones de los bancos de la zona del euro y sobre el precio de sus CDS (los *swaps* de incumplimiento de crédito o CDS por sus siglas en inglés, credit

default swaps), volviendo el sentimiento del mercado en contra suya. Por ello, merece la pena analizar el riesgo de contagio para unos bancos de la eurozona en plena readaptación, tras un largo período de tipos de interés muy bajos.

A primera vista, abundan los motivos para la tranquilidad. Los bancos europeos se enfrentan a esta situación bien preparados, gracias a las reformas en su regulación y supervisión introducidas tras la crisis financiera iniciada en 2008. A finales del año pasado, el índice de cobertura de liquidez (LCR, por sus siglas en inglés) alcanzaba un satisfactorio 161 por 100 (BCE, 2023d). Respecto al capital, el CET1 (capital común de nivel 1, *common equity tier 1*, por sus siglas en inglés) se situaba en un confortable 15,27 por 100. La morosidad, por su parte, estaba en descenso y era baja, del 1,84 por 100.

Además, en este caso las mismas regulaciones han de respetarse en todo el sistema bancario, independientemente del tamaño, a diferencia del caso norteamericano. La supervisión única, el pilar más acabado de la unión bancaria europea, ha funcionado también mejor que la estadounidense. El BCE puso el riesgo de tipo de interés (IRRBB, por sus siglas en inglés) en el centro de sus preocupaciones como una prioridad de supervisión desde la segunda mitad de 2021 (Enria, 2023). Desde entonces, ha realizado simulaciones para cuantificar las consecuencias del alza de tipos bajo diferentes escenarios.

No obstante, cuando se analizan los aspectos anteriores en detalle, aparecen también motivos para evitar la complacencia.

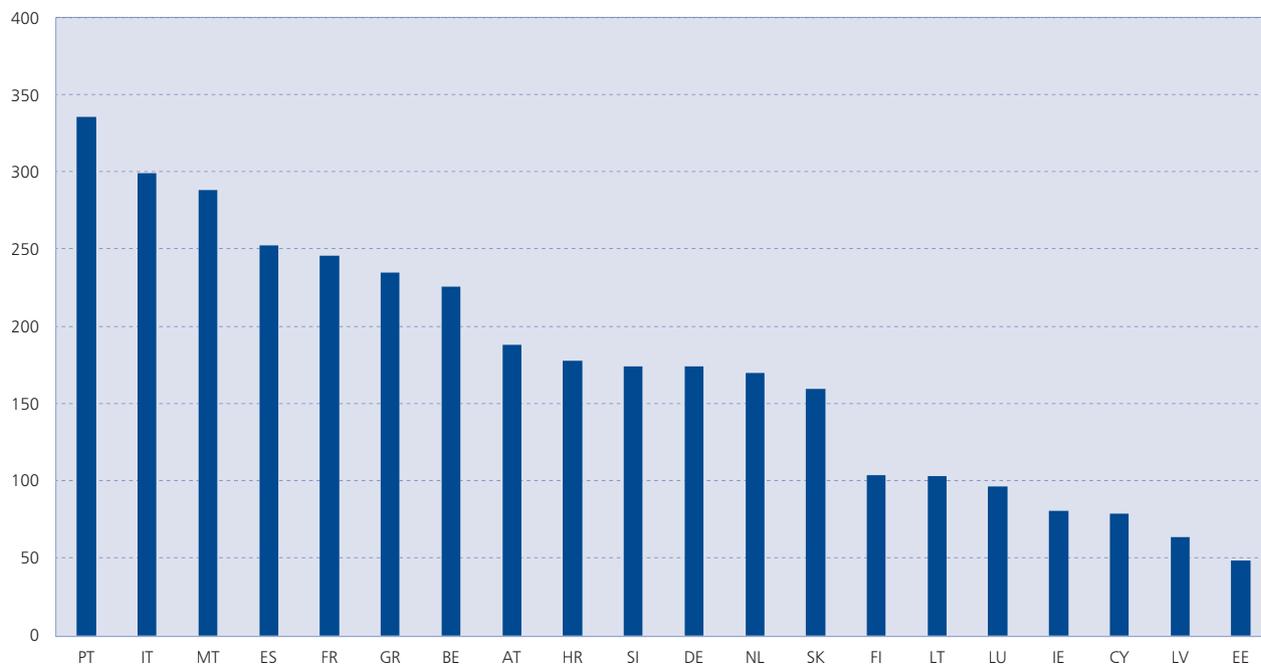
En cuanto a la liquidez, el ritmo de retirada de depósitos que se tiene en cuenta para calcular el índice puede estar infravalorando la amenaza real. El caso del SVB demuestra que la digitalización facilita tanto la difusión de rumores negativos en las redes sociales como la retirada de fondos de los depositantes. Convendría, en consecuencia, recalibrar ese parámetro al alza (Dewatripont, Praet y Sapir, 2023).

Por otro lado, el caso norteamericano no se puede extrapolar a la zona del euro sin matices. En ella, el pasivo se encuentra más diversificado y fidelizado. Los depósitos minoristas asegurados de las familias tienen un mayor peso, especialmente en los bancos pequeños y medianos. Como existen menos alternativas fuera del sistema bancario en comparación con Estados Unidos, los depósitos a la vista retirados suelen volver a dicho sistema en otras instituciones u otro tipo de instrumentos. Los colchones de liquidez se componen en un 70 por 100 de efectivo y reservas en el BCE (EBA, 2022), que además tiene instrumentos (y está dispuesto a crear otros nuevos) para proporcionar liquidez adicional si se necesita. Todo lo anterior hace improbable que los bancos europeos se vean forzados a realizar pérdidas latentes en títulos de deuda pública para obtener liquidez frente a una retirada de depósitos.

En cualquier caso ¿en qué medida esas pérdidas latentes son relevantes y cómo se han generado? El favorable tratamiento regulatorio que recibe la deuda soberana tiene mucho que ver. A efectos de solvencia, no consume recursos propios, porque su ponderación por riesgo es

GRÁFICO 9

## EXPOSICIÓN AL RIESGO SOBERANO COMO POR 100 DEL CAPITAL POR PAÍS DE LA EUROZONA



Fuente: Elaboración propia a partir de *European Banking Authority, EBA (2022)*.

cero. En términos de liquidez, se considera un activo líquido de alta calidad (*HQLA*, por sus siglas en inglés). Tampoco está sujeta a límites de concentración de riesgo. Y los intentos para reformar este tratamiento regulatorio de las exposiciones soberanas (*RTSE*, por sus siglas en inglés), eliminando la ponderación cero (por ejemplo, teniendo en cuenta su *rating*) o incentivando la diversificación, han fracasado.

Como consecuencia, en el gráfico 9 se puede observar la alta exposición al riesgo soberano como porcentaje del capital bancario en los países de la eurozona (con datos de junio de 2022). En los países del sur, donde es mayor, alcanza el 300 por 100 en Italia, el 253 por 100 en España o el 246 por 100 en Francia, si nos concentramos en los países grandes. Portugal,

Malta, Grecia y Bélgica los acompañan en ese grupo de los más expuestos. A la heterogeneidad entre países ha de sumarse la existente entre las entidades bancarias de cada país.

Otra peculiaridad de la deuda pública a tener en cuenta está relacionada con su método de contabilización. Una parte de ella no se contabiliza a precio de mercado (sino a coste histórico amortizado) pues, en principio, se tiene la intención de mantenerla en el balance hasta su vencimiento. En el caso europeo, el 60 por 100 de las exposiciones soberanas se encuentra en esta situación (EBA, 2022), habiéndose incrementado el porcentaje desde que las expectativas de subidas del tipo de interés se consolidaron. Aunque existen justificaciones para esta práctica contable, los mercados financieros tienden a centrarse en

el valor de mercado de los activos y la aparición de pérdidas latentes provoca desconfianza.

En realidad, los efectos de la subida de los tipos de interés sobre el sistema bancario son más amplios, afectando tanto al valor de los activos como de los pasivos (aunque menos debido a su más corta duración), siendo la deuda soberana solo un componente de los primeros. Por ejemplo, las hipotecas a tipo fijo, aunque menos frecuentes en la zona del euro que en Estados Unidos (Molyneux *et al.*, 2022), son otro de los activos cuyo valor disminuye. Habría que añadir los efectos sobre los beneficios, que tienden a aumentar, gracias al mayor margen de intereses. Por último, la subida de tipos impactará negativamente sobre la morosidad, mayor en un entorno de desaceleración económica y

más altas cargas de intereses. En la actualidad, preocupa especialmente este riesgo para el caso del sector inmobiliario comercial, pues en él se suma el cambio estructural que han supuesto el incremento del teletrabajo y de las compras *online*.

Intentando cuantificar la dimensión de alguno de estos efectos, el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2023) ha estimado el impacto que tendrían las pérdidas latentes en los bonos mantenidos hasta el vencimiento sobre el capital en una muestra de bancos europeos y estadounidenses. Según sus resultados, la dimensión del problema es mucho menor (una quinta parte) en el primer caso que en el segundo. Esas pérdidas de valor no reflejadas en la contabilidad disminuirían al capital *CET1* en 250 puntos básicos en Estados Unidos, frente a unos modestos 50 puntos básicos en Europa. No obstante, existe considerable heterogeneidad entre bancos individuales.

El Banco Central Europeo, por su parte (BCE, 2022b), ha estimado el efecto sobre el valor neto bancario de un incremento de 200 puntos básicos en el tipo de interés. Las conclusiones que alcanza son similares a las del FMI: el impacto negativo sobre los bancos europeos sería moderado (una reducción de 60 puntos básicos en el capital *CET1*, en este caso), pero con variaciones importantes entre bancos, siendo los impactos negativos mayores entre los bancos pequeños.

Aunque los escenarios utilizados en los cálculos anteriores sean menos severos que los reales, estos siguen implicando unos efectos negativos sobre el capital de los bancos limitados

y asumibles. El principal peligro podría residir en el estallido de problemas en alguna institución pequeña concreta, que provocase la amenaza de contagios irracionales a otras.

Una de las razones por las que las repercusiones negativas sobre los bancos europeos son menores tiene que ver con que se han asegurado frente a unas subidas de tipos de interés que anticipaban, mediante el uso de instrumentos derivados. Esto, siendo ventajoso para el sector bancario, conlleva otro peligro: la transferencia del riesgo a las otras partes de esos contratos de aseguramiento (principalmente aseguradoras y fondos de pensiones). Algunas de esas instituciones podrían ser incapaces de hacer frente a todos los compromisos asumidos.

En contraposición a las anteriores fortalezas de la banca europea frente a la norteamericana, un factor de debilidad lo constituye el que la Unión Bancaria Europea permanezca incompleta. De ella, la principal carencia es la falta de un fondo de garantía de depósitos común (*European deposit insurance scheme* o *EDIS*). Tras años de negociaciones infructuosas, la propuesta de la Comisión Europea para crearlo, realizada en 2015, no ha llegado a aprobarse. Reconociendo ese fracaso, el Eurogrupo decidió (el 16 de junio de 2022) solicitar a la Comisión que formulase una propuesta menos ambiciosa, limitada a mejorar el marco de gestión de las crisis bancarias y de garantía de depósitos (*crisis management and deposit insurance* o *CMDI*). Tal propuesta se hizo pública el 18 de abril de 2023. En la práctica, cuando bancos pequeños o medianos han entrado en quiebra, casi nunca

se ha gestionado el problema utilizando el marco común de resolución, sino mediante soluciones nacionales (Verón, 2023). A menudo esto ha supuesto utilizar dinero público, en vez de los recursos internos del banco o los fondos de garantía de depósitos nacionales financiados por el propio sector, como forma de evitar la asunción de pérdidas por los depósitos no garantizados. La reciente propuesta de la Comisión pretende proporcionar mayor protección a los depositantes, flexibilizando el uso de los fondos de garantía nacionales financiados por el propio sector en los procedimientos de resolución. Se trata de una aportación útil pero escasa. Aun así, no parece probable que se apruebe antes de las próximas elecciones al Parlamento Europeo.

Otra tarea pendiente de la integración europea reside en realizar mayores progresos en la Unión de los Mercados de Capitales. Aumentando su profundidad e integración, podrían proporcionar a las empresas (sobre todo a las pequeñas y medianas) fuentes de financiación alternativas a la bancaria, a semejanza de los Estados Unidos.

## V. CONCLUSIONES

Por vez primera desde la creación de la moneda única, la inflación en la eurozona se ha alejado claramente al alza del objetivo del 2 por 100. Esto se ha debido al solapamiento en el tiempo de dos fuertes perturbaciones de oferta: la provocada por la pandemia (y sus «cuellos de botella», en gran medida ya disipados) y la desencadenada por la invasión rusa de Ucrania. El consiguiente aumento en los precios, sobre todo de la energía (gas, petróleo y electricidad),

pero también de otros componentes (como alimentos y diversas materias primas) está detrás de la brusca subida del IAPC.

Aunque el proceso desinflacionario va a ser lento, la inflación ya ha tocado máximos, incluyendo la subyacente. Los factores que la impulsaban han ido revirtiendo con claridad, excepto en el caso de los alimentos, y está previsto que retorne al objetivo hacia finales de 2025. Ello se está logrando sin una recesión grave y con bajos niveles de desempleo. Tampoco se han producido efectos graves de segunda ronda en los salarios, que se prevé vayan recuperando progresivamente parte del poder adquisitivo perdido. El papel de los márgenes empresariales ha dado lugar a un acalorado debate, pero no existen datos suficientes sobre este fenómeno, que podría deberse a factores coyunturales.

Ha de tenerse en cuenta que las previsiones están sujetas a un alto grado de incertidumbre, pues lo que termine sucediendo dependerá de factores como la evolución de la guerra de Ucrania, la rivalidad geoestratégica entre Estados Unidos y China, o el cambio climático.

Como respuesta a la alta inflación, el BCE ha puesto fin a su política monetaria acomodaticia. Para ello, ha utilizado como principal instrumento la subida de los tipos de interés de referencia, tardía pero decidida. Tal proceso aún no ha concluido, pese a que las dos últimas alzas hayan sido de menor cuantía que las anteriores, y ha ido transmitiendo sus efectos al resto de tipos de interés de la economía.

Las actuaciones susodichas han ido acompañadas de un

menos ambicioso proceso de restricción cuantitativa a través de los principales programas de compra de activos y provisión de liquidez (*APP*, *PEPP* y *TLTRO-III*). En el caso del *PEPP*, gracias a su flexibilidad, la posibilidad de seguir reinvertiendo en la cuantía de los activos que vencen ha permitido concentrar las compras en los títulos de deuda pública de aquellos países periféricos con un mayor peligro de repunte en sus primas de riesgo. Esto, sumado a la creación del nuevo instrumento *TPI* (que no ha llegado a utilizarse, pero cuya mera existencia afecta a las expectativas) ha conseguido evitar la fragmentación y preservar el proceso de transmisión de la política monetaria común.

Los recientes problemas bancarios estadounidenses han tenido cierta repercusión sobre la cotización de los bancos europeos, pero ambas situaciones no parecen comparables. En el caso europeo, los indicadores de liquidez, solvencia y morosidad presentan una situación tranquilizadora. Además, las mismas exigentes regulaciones afectan a todas las entidades, independientemente de su tamaño. También la supervisión ha funcionado mejor, convirtiendo la vigilancia del riesgo de tipo de interés en una prioridad desde mediados de 2021.

Esto no quiere decir que haya motivos para la complacencia, pues algunos rasgos puestos de relieve en Estados Unidos (como el efecto de la digitalización en forma de una más rápida retirada de depósitos) sí pueden ser replicables en Europa. Las pérdidas latentes en títulos de deuda pública que no se contabilizan a precios de mercado son otro problema compartido. Sin embargo,

las simulaciones realizadas por instituciones como el FMI encuentran que la dimensión del problema es mucho menor que en el caso estadounidense. Los bancos europeos han hecho un mayor uso de instrumentos derivados para asegurarse frente a la subida de tipos de interés que anticipaban. No obstante, esto implica una transferencia de riesgo hacia otras instituciones, como aseguradoras y fondos de pensiones, que ha de tenerse en cuenta por parte de las autoridades de supervisión.

El aparente dilema entre la lucha contra la inflación y la estabilidad del sistema bancario puede evitarse, empleando diferentes instrumentos para cada objetivo.

Completar la Unión Bancaria Europea, en especial lo referente a la creación de un fondo de garantía de depósitos común, es una tarea pendiente. Desafortunadamente, no parece ser políticamente posible todavía. La Unión de los Mercados de Capitales permanece, asimismo, pendiente de realizarse.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, J., BLUEDORN, J. C., HANSEN, N. J., HUANG, Y., PUGACHEVA, E. y SOLLACI, A. (2022). Wage-Price Spirals: What is the Historical Evidence? *IMF Working Paper* 2022/221. Washington DC.
- ARCE, O., HAHN, E. y KOESTER, G. (2023). How tit-for-tat inflation can make everyone poorer. *The ECB Blog*. <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2023/html/ecb.blog.230330~00e522ecb5.en.html>
- BANCO CENTRAL EUROPEO (2022a). El Instrumento para la Protección de la Transmisión. Nota de prensa, 21 de julio de 2022.
- BANCO CENTRAL EUROPEO (2022b). *Financial Stability Review*, mayo.

<p>BANCO CENTRAL EUROPEO (2023a). <i>ECB Staff Macroeconomic Projections for the Euro Area</i>, junio. <a href="https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.projections202306_eurosystemstaff~6625228e9f.en.pdf">https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.projections202306_eurosystemstaff~6625228e9f.en.pdf</a></p> <p>BANCO CENTRAL EUROPEO (2023b). <i>Economic Bulletin</i>, 2/2023.</p> <p>BANCO CENTRAL EUROPEO (2023c). <i>Financial Stability Review</i>, mayo.</p> <p>BANCO CENTRAL EUROPEO (2023d). <i>Supervisory Banking Statistics</i>, 4.º trimestre 2022.</p> <p>BANCO DE ESPAÑA (2023). <i>Informe Anual</i>, 2022.</p> <p>BLOT, C., CREEL, J. y GEEROLF, F. (2023). The direct and indirect impacts of the war on inflation. <i>Monetary Dialogue Papers</i>, Parlamento Europeo. <a href="https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/741487/IPOL_IDA(2023)741487_EN.pdf">https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/741487/IPOL_IDA(2023)741487_EN.pdf</a></p> <p>BRAINARD, W. C. (1967). Uncertainty and the Effectiveness of Monetary Policy, <i>American Economic Review</i>, 57(2), pp. 411-425.</p> <p>CASTILLO, M. C., ESTEBAN, E. y PÉREZ-ORTIZ, M. L. (2022). El efecto de las TLTRO III en el balance de las entidades de crédito españolas. <i>Boletín Económico. Banco de España</i>, 2, pp. 1-18.</p> <p>DEWATRIPONT, M., PRAET, P. y SAPIR, A. (2023). The Silicon Valley Bank collapse: prudential regulation lessons for Europe and the world, <i>VoxEU CEPR column</i>, 20 de marzo.</p> <p>DE GRAUWE, P. (2022). Towards a New Euro Crisis? <i>Intereconomics</i>, 5, pp. 273-277. <a href="https://www.intereconomics.eu/contents/year/2022/number/5/article/towards-a-new-euro-crisis.html">https://www.intereconomics.eu/contents/year/2022/number/5/article/towards-a-new-euro-crisis.html</a></p> <p>DE VETTE, N., FAHR, S., SERRANO, P. y WELZ, P. (2023). Corporate vulnerabilities and the risks of lower growth and higher rates. <i>Financial Stability Review. ECB</i>, May, Box 1, pp. 27-31.</p>	<p>ENRIA, A. (2023). <i>Exchange of views of the Committee on Economic and Monetary Affairs</i>. Parlamento Europeo, 21 de marzo.</p> <p>ESTEVE, V. y PRATS, M. A. (2011). La utilización de medidas de política monetaria no convencional frente a la crisis financiera internacional. <i>Revista Principios. Estudios de Economía Política</i>, 19, pp. 5-34.</p> <p>ESTEVE, V. y PRATS, M. A. (2014). Fragmentación financiera y ruptura de la transmisión de la política monetaria en la eurozona. <i>Cuadernos de Información Económica</i>, 238, pp. 87-102.</p> <p>EUROPEAN BANKING AUTHORITY (2022). <i>Risk Assessment of the European Banking System</i>, diciembre.</p> <p>FERRER, A., GANICS, G., MOLINA, A. y SERENA, J. M. (2023). The EURIBOR surge and bank deposit costs: an investigation of interest rate pass-through and deposit portfolio rebalancing. <i>Revista de Estabilidad Financiera-Banco de España</i>, 44, pp. 9-37.</p> <p>FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2023). Safeguarding financial stability amid high inflation and geopolitical risks. <i>Global Financial Stability Report</i>, abril.</p> <p>GLOVER, A., MUSTRE DEL RÍO, J. y VON ENDE-BECKER, A. (2023). How Much Have Record Corporate Profits Contributed to Recent Inflation? <i>The Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review</i>, 108(1), pp. 1-13.</p> <p>HERNÁNDEZ DE COS, P. (2022). La política monetaria en el área del euro: situación actual y adónde nos dirigimos. Discurso ante el XXI Congreso de Directivos CEDE, Bilbao, 29.09.2022 <a href="https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/Gobernador/Arc/Fic/IIPP-2022-09-29-hdc.pdf">https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/Gobernador/Arc/Fic/IIPP-2022-09-29-hdc.pdf</a></p> <p>HERNÁNDEZ DE COS, P. (2023). La política monetaria del Banco Central Europeo ante el reto de la estabilidad de precios. Discurso ante el Círculo Financiero La Caixa. Barcelona,</p>	<p>22.05.2023 <a href="https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/Gobernador/Arc/Fic/IIPP-2023-05-22-hdc.pdf">https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/Gobernador/Arc/Fic/IIPP-2023-05-22-hdc.pdf</a></p> <p>JIANG, E., MATVOS, G., PISKORSKI, T. y SERU, A. (2023). Monetary Tightening and U.S. Bank Fragility in 2023: Mark-to-Market Losses and Uninsured Depositor Runs? <i>NBER Working Paper</i>, n.º 31048.</p> <p>LAGARDE, C. (2023). Central banks in a fragmenting world. Discurso pronunciado en el <i>Council on Foreign Relations</i>, Nueva York: Banco Central Europeo. <a href="https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2023/html/ecb.sp230417~9f8d34fbd6.en.html">https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2023/html/ecb.sp230417~9f8d34fbd6.en.html</a></p> <p>MOLYNEUX, P., PANCOTTO, L., REGHEZZA, A. y RODRÍGUEZ, C. (2022). Interest rate risk and monetary policy normalisation in the euro area. <i>Journal of International Money and Finance</i>, 124, 102624.</p> <p>PANETTA, F. (2023). Everything, everywhere all at once: responding to multiple global shocks. Discurso pronunciado en <i>The ECB and its watchers XXIII Conference</i>. Banco Central Europeo. <a href="https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2023/html/ecb.sp230322_2~af38beedf3.en.html">https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2023/html/ecb.sp230322_2~af38beedf3.en.html</a></p> <p>SÖDERSTRÖM, U. (2002). Monetary Policy with Uncertain Parameters. <i>The Scandinavian Journal of Economics</i>, 104(1), pp. 125-145.</p> <p>VERÓN, N. (2023). The US and Swiss messes may nudge the EU towards better international bank capital standards compliance. <i>Bruegel</i>, 26 de abril.</p> <p>WEBER, I. y WASNER, E. (2023). Sellers' Inflation, Profits and Conflict: Why can Large Firms Hike Prices in an Emergency? <i>Economics Department Working Paper Series</i>, 2023-2, University of Massachusetts Amherst.</p>
--	--	---

---

COLABORACIONES

**II.**  
**TRANSFORMACIÓN SECTORIAL**

## Resumen

La producción agraria mundial debe aumentar para hacer frente, en forma sostenible, al crecimiento de la población y a la inseguridad alimentaria. Pero la producción primaria agrícola es un eslabón de un complejo sistema agroalimentario mundial que incluye cadenas globales de valor (CGV) de carácter nacional e internacional cuya resiliencia se ha visto recientemente desafiada por una epidemia global y una guerra en suelo europeo. La Unión Europea es un importante nodo del comercio internacional agroalimentario y debe asumir una responsabilidad importante en relación a la seguridad alimentaria global, lo que exige adaptar la Política Agraria Común al Pacto Verde Europeo, y contribuir al desarrollo de nuevas tecnologías, clarificando la regulación de algunas de ellas

*Palabras clave:* Unión Europea, productividad total de los factores, cadenas globales de valor agroalimentarias, seguridad alimentaria, efectos ambientales, resiliencia, nuevas tecnologías.

## Abstract

Global agricultural production must increase to sustainably cope with population growth and food insecurity. But agricultural primary production is only a link in a complex global agri-food system that includes national and international global value chains (GVCs) whose resilience has recently been challenged by a global epidemic and a war on European soil. The European Union is an important node of international agri-food trade and must assume an important responsibility in relation to global food security, which requires adapting the Common Agricultural Policy to the European Green Pact, and contributing to the development of new technologies, clarifying the regulation of some of them.

*Keywords:* European Union, Total Factor Productivity, global agri-food value chains, food security, environmental effects, resilience, new technologies.

*JEL classification:* F14, F60, L14, Q11, Q18, Q56.

# LA AGROALIMENTACIÓN EUROPEA EN UN CONTEXTO GLOBAL

Ernest REIG

Universitat de València e Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie)

## I. EL DESAFÍO DEL AUMENTO EN LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS

EN 2080 nuestro planeta deberá alimentar a una población que, según las previsiones de las Naciones Unidas, ascenderá a 10.400 millones de habitantes. Sobre la agricultura mundial, en unión del resto del sistema alimentario, recaerá la responsabilidad de cubrir las necesidades de una población que habrá crecido en un treinta por 100 respecto al momento actual y a la vez de superar la inseguridad alimentaria que aún afecta en distinto grado a 2.300 millones de personas. A la necesidad de responder al fuerte aumento de la población se unirá la de afrontar las consecuencias de una dieta alimentaria que va convergiendo en los países en vías de desarrollo con la prevaliente en los países más ricos, al incrementarse el peso de los productos de origen ganadero, aceites vegetales, azúcar y alimentos elaborados, y que es más exigente que la tradicional en el uso de recursos primarios –tierra, agua– para la producción agrícola.

Ante la presión derivada de una demanda rápidamente creciente, la respuesta de la oferta de alimentos desde mediados del siglo pasado ha sido alentadora. Desde 1950 a la actualidad la población mundial ha aumentado en un 223 por 100 y la proporción de población subalimentada

ha ido disminuyendo de forma continuada, aun con repuntes coyunturales. Ello ha sido posible gracias a un sector agrario que cada año produce aproximadamente 11.000 millones de toneladas de alimentos, además de un gran número de productos no alimentarios, y que todavía suma la cuarta parte del empleo mundial. Incluso en la Unión Europea el peso del sector alimentario en el conjunto de la economía tiene una importancia fundamental, a pesar de que la agricultura solo representa el 1,3 por 100 del producto interior bruto y únicamente ocupa el equivalente a tiempo completo de 8,5 millones de personas (Eurostat, 2022). Al igual que en otras áreas del mundo desarrollado, el sector agrícola europeo juega un papel fundamental en la cadena de valor agroalimentaria y también en la gestión de los recursos naturales, afectando de forma decisiva a la calidad del medio ambiente. Por su parte, la industria dedicada a la producción de alimentos y bebidas es la de mayor dimensión dentro de la industria manufacturera europea y sus productos representan un porcentaje importante en el gasto de los presupuestos familiares.

Los avances seculares en la producción agraria mundial han conllevado una tendencia al descenso de los precios de la alimentación en términos reales y una mejora en la disponibilidad de alimentos por habitante, si bien este abaratamiento relativo de los alimentos se ha visto ya

interrumpido en varias ocasiones por alzas repentinas e intensas de precios en lo que llevamos transcurrendo del siglo XXI. La degradación de los recursos naturales, el cambio climático, las pandemias y las guerras representan amenazas para un sistema agroalimentario mundial que cada vez se organiza en mayor medida a través de cadenas globales de valor que integran áreas de producción agrícola y ganadera y empresas industriales y comerciales ubicadas en distintos países. Las tensiones derivadas de estas amenazas han agudizado la conciencia de la vulnerabilidad del sistema, que se hace notar especialmente en los países de menor grado de desarrollo en forma de pérdidas de producción, excesiva dependencia de las condiciones climáticas locales, acceso deficiente a los mercados más rentables y agravamiento de las deficiencias estructurales. Por ello la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha llamado a incrementar la resiliencia de los sistemas agroalimentarios, definiéndola como la habilidad de los individuos, las instituciones y las sociedades para prevenir, anticipar, absorber y transformar de manera positiva una variedad amplia de riesgos que les afectan (FAO, 2021a).

En los países desarrollados el crecimiento de la producción agrícola se ha ralentizado en las últimas décadas en comparación con los años sesenta y setenta del siglo pasado, lo que constituye una respuesta natural ante la saturación de la demanda individual de alimentos a niveles altos de renta –ley de Engel– y frente al declive en el crecimiento de la población. Los datos de la FAO muestran que la superficie agrí-

cola ha disminuido y también lo ha hecho fuertemente el empleo, por lo que el crecimiento de la productividad total de los factores (PTF) es lo que ha mantenido en tasas positivas la evolución de la producción en estos países, compensando la contribución negativa de los *inputs* en su conjunto. Si en los años sesenta del siglo pasado el producto crecía al 2,06 por 100 anual y la PTF al 0,76 por 100, entre 2001 y 2012 las tasas pasaron a ser respectivamente del 0,56 y del 2 por 100 anual.

Los países europeos –incluyendo los no pertenecientes a la UE– representaban en 1961 el 35 por 100 del valor a precios constantes de la producción agrícola mundial, porcentaje que disminuyó hasta el 18 por 100 en el año 2000, para situarse en el 14 por 100 en 2020. España, Francia, Alemania e Italia son los grandes países productores de la Europa del Sur y Occidental, mientras que la Federación Rusa, Ucrania y Polonia lo son en la mitad oriental del continente. La dinámica de la producción europea se ha apoyado fuertemente en el crecimiento de la PTF, que aumentó en un 30 por 100 entre 1961 y el año 2000, y un 20 por 100 adicional desde entonces. Como en el resto de los países desarrollados, la expansión de la producción europea se ha ido ralentizando, mientras aumentaba el peso de los países en vías de desarrollo en la producción mundial, que pasaba del 44 por 100 en 1961 al 73 por 100 en 2020 (United States Department of Agriculture [USDA], 2022). Una evolución en consonancia con la respectiva dinámica demográfica de ambos grupos de países, pero que no ha impedido que la Unión Europea se haya convertido en un gran *hub* para

el comercio internacional de productos agrarios y de la industria alimentaria.

Al igual que en Europa o en Norteamérica también en los países en vías de desarrollo, y sobre todo en Asia, la PTF ha llegado a ser a lo largo de los últimos treinta años la base principal de un rápido crecimiento de la producción. A escala mundial, la PTF ha representado las dos terceras partes del crecimiento de la producción agrícola, aunque la gran excepción ha sido el África al sur del Sáhara, donde su contribución es aún reducida (Fuglie, 2015; Fuglie *et al.*, 2020). El gran papel desempeñado por la PTF en la expansión global de la producción agraria no es casual. Detrás está el esfuerzo llevado a cabo por las instituciones públicas nacionales de I+D, por grandes empresas privadas farmacéuticas y biotecnológicas, y por una amplia red internacional de centros coordinados por el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (CGIAR) y dedicados a promover la innovación en la agricultura, principalmente en los países en desarrollo.

Una forma alternativa de explicar el crecimiento de la producción agrícola es la basada en distinguir entre la contribución de la expansión de la superficie cultivada y la que corresponde a la elevación de los rendimientos por unidad de superficie, donde juega un papel esencial la intensificación en el uso de los *inputs*. En los países desarrollados la superficie de uso agrario ha disminuido desde los años sesenta del siglo pasado, a la vez que aumentaba en aproximadamente una cuarta parte en el resto del mundo, pero la contribución del factor tierra al crecimiento

del producto es superior a lo que indica la mera variación de la superficie aprovechable para cultivos y pastos. Ello se ha debido a que el *uso efectivo* de la tierra destinada a usos agrícolas ha aumentado, al reducirse la superficie en barbecho y la destinada a producir piensos para el ganado. A la vez, la capacidad productiva de la superficie utilizada se ha elevado debido a las transformaciones en regadío y a la intensificación en el uso de fertilizantes y productos agroquímicos. Desde inicios del siglo actual el uso de fertilizantes se ha incrementado en torno al 46 por 100 en Asia y América, y aún más, aunque partiendo de un nivel muy bajo, en África, pero solo en un 6 por 100 en Europa, donde previamente ya era elevado. También ha aumentado globalmente en un 36 por 100 el uso de pesticidas. Por su parte, la superficie mundial irrigada ha crecido en 53 millones de hectáreas desde el año 2000, para alcanzar en 2019 los 342 millones de hectáreas, duplicando la superficie de regadío existente en 1960 (FAO, 2021b). El aumento en los rendimientos agrícolas ha desempeñado un papel fundamental a la hora de evitar una conversión acelerada de terrenos forestales en suelo de uso agrícola, ya que se ha estimado que si los rendimientos hubieran permanecido al nivel de los existentes en 1961 la superficie global dedicada a la agricultura habría debido superar en 1.260 millones de hectáreas las actualmente utilizadas (Ritchie, 2017).

La progresiva reducción a escala global del margen disponible para aumentar la superficie cultivada, y las limitaciones en cuanto a la disponibilidad de recursos hídricos, apuntan a la necesidad de seguir basando los in-

crementos de producción sobre la mejora en los rendimientos. Existe, sin embargo, evidencia de que los espectaculares efectos de la Revolución Verde han quedado ya atrás y de que los incrementos en los rendimientos registrados en las tres últimas décadas son netamente inferiores a los que tuvieron lugar en los años sesenta y setenta del siglo pasado en productos tan básicos como los cereales, las oleaginosas y la caña de azúcar. Con todo, los expertos apuntan que en la mayoría de cultivos y localidades no se ha alcanzado aún el potencial técnico máximo de rendimiento, aunque la brecha entre el rendimiento real y el potencial se ha ido reduciendo.

Las posibilidades futuras de seguir mejorando los rendimientos no solo tienen que ver con nuevos avances en la genética de las plantas, sino con que los agricultores dispongan de una formación y capacidad económica que les permitan aplicar las técnicas de gestión y las cantidades de *inputs* apropiadas (Lobell, Cassman y Field, 2009; Jaggard, Qui y Ober, 2010; FAO, 2018). Algunos estudios señalan que la tasa de crecimiento anual de los rendimientos de los grandes cultivos básicos que sería necesaria para cumplir con los objetivos establecidos de seguridad alimentaria para 2050 es algo superior a la que se ha observado recientemente, lo que apuntaría a un escenario de precios reales de los alimentos en ascenso para las próximas décadas (Fischer *et al.*, 2014). Es cierto que las estadísticas de productividad de la tierra en términos agregados transmiten una imagen menos preocupante que las de cultivos específicos como el trigo o el maíz, pero eso se debe a los cambios de capacidad

productiva que a nivel agregado se han producido en la superficie de uso agrícola de la mano principalmente de la puesta en cultivo de tierras en barbecho y de la extensión de la irrigación, mientras que las estadísticas de cultivo de los grandes cultivos de cereales toman como referencia las superficies ya efectivamente cultivadas.

## II. EFECTOS AMBIENTALES DE LA EXPANSIÓN PRODUCTIVA

El entorno económico y político global que dotó de resiliencia a los sistemas agrarios del siglo XX condujo a adoptar directrices básicamente productivistas que relegaban a un plano muy secundario las preocupaciones medioambientales. En la actualidad ha quedado desfasado, al no corresponderse con la producción de bienes públicos que la sociedad demanda del sector primario, particularmente en los países más desarrollados. La formidable expansión de la producción de alimentos que ha tenido lugar en el mundo desde mediados del siglo pasado ha ocasionado mermas en la calidad de los recursos naturales gestionados por la agricultura: pérdidas de calidad productiva del suelo, contaminación de los cursos de agua y de los acuíferos subterráneos, agotamiento de los recursos hídricos por la sobreexplotación de acuíferos, erosión y pérdida de biodiversidad, entre otras externalidades negativas. Solo en la Unión Europea se estima que tres millones de toneladas de trigo y 0,6 millones de toneladas de maíz se pierden anualmente como consecuencia de la erosión y que en total el valor de la producción agrícola perdida anualmente por esta causa

asciende a 1.257 millones de euros, o sea el 0,43 por 100 del valor añadido bruto (VAB) del sector (Panagos *et al.*, 2018). Además, los sistemas agrarios europeos han reducido su diversificación a la vez que crecía su dependencia del uso de fertilizantes químicos y de pesticidas en los cultivos y de antibióticos en ganadería.

El cambio climático interactúa con la producción agrícola, aportando predominantemente impactos negativos sobre los rendimientos agrícolas, especialmente en las áreas tropicales, aunque en algunas zonas templadas podría contribuir a elevarlos. Sus efectos van, sin embargo, más allá de su influencia local sobre los rendimientos de los cultivos, dando lugar a interacciones complejas entre especies animales y vegetales que afectan a importantes servicios productivos de los ecosistemas, como la polinización, y a la capacidad de control de plagas y de enfermedades del ganado que ahora afectan a áreas donde antes eran desconocidas. Por su parte, las emisiones globales de gases de efecto invernadero vinculadas a la cadena alimentaria de 2015 superaban en un 12,5 por 100 a las de 1990, y el 71 por 100 de estas emisiones se atribuyen a cambios de uso del suelo —por ejemplo, de superficie con cubierta forestal a tierra de cultivo— y a la forma en que se desenvuelve la moderna producción agrícola. El peso relativo en estas emisiones de cada eslabón de la cadena depende en buena medida del nivel de desarrollo del país, por lo que las emisiones relacionadas con el procesado, transporte, empaquetado y venta de los alimentos representan en los países desarrollados un 33 por 100 del

total, y solo un 12 por 100 en los países en vías de desarrollo, aunque también en ellos crece su influencia. La huella ambiental negativa en la fase de producción es más acusada en la ganadería, especialmente en los animales rumiantes, que en la producción vegetal. En cuanto al impacto ambiental del comercio internacional de productos agrarios algunos estudios le atribuyen el 27 por 100 de todas las emisiones vinculadas al sector agroalimentario (Deconinck y Toyama, 2022). Paradójicamente, algunos de los esfuerzos de los Gobiernos por promover la reducción de emisiones derivadas del uso de combustibles fósiles han tenido como consecuencia una mayor presión sobre el uso de *inputs* agrícolas básicos, como la tierra y el agua, debido al incremento en el cultivo de cereales, semillas oleaginosas y caña de azúcar destinados a la producción de biocombustibles. Esto ha intensificado la interdependencia entre los mercados de alimentos, piensos para el ganado y energía, contribuyendo a reforzar los episodios de alzas de precios de los alimentos que han tenido lugar desde comienzos del siglo actual.

Sin embargo, contraponer la protección del medio ambiente a la intensificación de la producción agrícola resulta excesivamente simplificador, ya que el aumento de la capacidad productiva por unidad de superficie ha evitado que una gran parte de la tierra que aún se mantiene en estado natural o seminatural hubiera de convertirse en campos de cultivo a lo largo del último medio siglo. No siempre perseguir el objetivo de una agricultura más sostenible obliga a reducir el uso de *inputs* por unidad de superficie, ya que la

evidencia indica que los proyectos de agricultura sostenible que tienen éxito surgen de la aplicación de un sistema de cultivos múltiples y del paso del arado al laboreo de conservación, o bien de sustituciones en el empleo de los factores de producción, y no necesariamente de su reducción global, como muestra la sustitución de fertilizantes sintéticos por leguminosas que fijan nitrógeno y de pesticidas por organismos vivos que son enemigos naturales de las plagas. Se trata, en definitiva, de combinar los recursos de todo tipo con que cuentan los agricultores con el uso de las mejores tecnologías disponibles para minimizar o eliminar los daños al medio ambiente. Las oportunidades para adoptar formas sostenibles de intensificación son muy diversas a escala territorial y se estima que en conjunto podrían aplicarse en alrededor del 34 por 100 de las tierras de labranza europeas (Scherer, Verburg y Schulp, 2018).

En la Unión Europea se han dado pasos significativos para integrar las consideraciones medioambientales en la Política Agraria Común (PAC). Desde 1992 las sucesivas reformas de la PAC han ido desvinculando el apoyo a las rentas de los agricultores de su volumen de producción y han introducido mecanismos de pago basados en la condicionalidad ambiental para incentivar las buenas prácticas y el respeto a las Directivas dirigidas a la protección de la biodiversidad y la conservación de los recursos naturales. Junto a ello se ha estimulado en forma contractual la asunción de compromisos agroambientales voluntarios más ambiciosos por parte de los agricultores, como va a ocurrir en el período 2023-2027 a través de los *ecoquesmas* o *ecorregime-*

nes, que ahora deben formar parte de los planes estratégicos nacionales de la PAC. En 2021 el 54 por 100 de los pagos a los productores europeos dependían de que respetaran restricciones ambientales obligatorias y el 14 por 100 se canalizaba a través de compromisos agroambientales voluntarios (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2022). Además, la Comisión Europea ha incorporado la agricultura a sus objetivos ambientales globales del Pacto Verde Europeo (Comisión Europea, 2019) a través de su *Estrategia de la Granja a la Mesa*, de la *Estrategia 2030 de la Unión Europea para la Biodiversidad*, y de una serie de iniciativas relativas al cambio climático.

### III. LAS CADENAS DE VALOR COMO FORMA DOMINANTE DE ARTICULACIÓN DEL SISTEMA AGROALIMENTARIO

El progreso tecnológico, el abaratamiento de los costes de transporte y de transmisión de la información y los avances en logística han permitido la fragmentación internacional de los procesos de producción, produciéndose un notable incremento del comercio internacional de materias primas, componentes, y productos semiacabados. Más de la mitad de las importaciones mundiales de productos manufacturados y más del 70 por 100 de las de servicios corresponden ahora a bienes y servicios intermedios (De Backer y Miroudot, 2014).

La agricultura y la industria de la alimentación también se han ido estructurando en cadenas de valor nacionales e internacionales organizadas a partir

de algunas grandes empresas de procesado de alimentos y sobre todo de grandes firmas de distribución. El propio concepto de «cadena» ya da a entender que poner a disposición del consumidor un conjunto de bienes finales implica una secuencia de actividades previas en que participan múltiples empresas, y que aunque la coordinación de estas actividades puede llevarse a cabo a través del mercado, la tendencia es hacia una coordinación más explícita basada en el intercambio directo de información entre empresas. En el caso de la alimentación han jugado principalmente dos tipos de factores para configurar esta forma de coordinación de carácter predominantemente vertical: la difusión de la compra de productos no estandarizados y el deseo de evitar diversos tipos de riesgos (Humphrey y Memedovic, 2006). La demanda singularizada de productos surge de cambios radicales en los requerimientos del mercado o en la tecnología, pero también del papel de la diferenciación del producto como fuente de ventajas competitivas, y del deseo por parte de las empresas compradoras (*downstream*) de que se satisfagan por parte de sus proveedores un conjunto de requisitos relacionados con las condiciones de entrega y la calidad de los productos. De otro lado la minimización de riesgos no se limita ahora a la seguridad de los alimentos para el consumo, sino también a la satisfacción de requisitos relativos al medioambiente, bienestar animal, condiciones laborales, y calidad del producto, entre otros. Algunos de estos aspectos se incorporan actualmente en estándares establecidos por organizaciones internacionales, por los Gobiernos de muchos

países, y por aquellas empresas suficientemente grandes y relevantes como para establecerlos por sí mismas. Un aspecto destacable que ha contribuido en el sector de la alimentación a la evolución desde la coordinación a través del mercado a la coordinación vertical a través de CGV es el cambio desde prácticas tradicionales de control de los riesgos de los alimentos para la salud humana basadas en la inspección y las pruebas o ensayos, a procedimientos de control del proceso de producción. Este cambio representa trasladar el enfoque de la seguridad alimentaria desde el producto final hasta el conjunto de la cadena alimentaria, y a esta concepción responde el establecimiento en 2002 de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria.

La OCDE (2020) ha estudiado algunos rasgos destacados de las cadenas globales de valor en agroalimentación que se sintetizan a continuación:

- Los flujos de valor añadido vienen centralizándose en torno a unos nodos específicos, que principalmente son Alemania, China y Estados Unidos. Los países europeos adquieren mediante sus exportaciones valor añadido generado en el exterior, y lo usan para producir exportaciones destinadas principalmente a otros países de la Unión Europea, y para satisfacer la demanda final de su propio mercado interno. Los Estados Unidos presentan un patrón más concentrado regionalmente en cuanto a sus compras exteriores, que principalmente destinan a satisfacer su demanda final interna, y las CGV en que participan están más orienta-

das en sus ventas al mercado global, no al continental.

- La producción de alimentos y de materias primas para otros usos por parte de la agricultura da lugar a vínculos con una amplísima variedad de sectores y profesiones, incluyendo la fabricación de maquinaria y de fertilizantes, las entidades de investigación y desarrollo, la consultoría en agronomía y *marketing* y el sector de transporte. La contribución de la agricultura sigue siendo muy importante, pero ya no le corresponde la mayor parte del importe satisfecho por los consumidores al adquirir el producto final, que ahora afluye principalmente al procesado de los alimentos y a los servicios, en grado tanto mayor cuanto más desarrollado es un país. La mayor parte de esos servicios, alrededor del 80 por 100, suele proceder del mercado nacional, por lo que la calidad con que se prestan es determinante para la competitividad de la producción agroalimentaria.
- El uso de *inputs* de origen extranjero tiene un impacto positivo sobre el crecimiento del valor añadido generado por el sector agroalimentario nacional y sobre el incorporado en sus exportaciones. Un grado elevado de participación en CGV está positivamente correlacionado con el crecimiento del valor añadido nacional en agroalimentación y ejerce además un efecto multiplicador sobre el empleo en otros sectores. Alrededor del 19 por 100 de los rendimientos del factor trabajo procedentes de las exportaciones de productos

primarios y del 26 por 100 en los productos procesados fluye a los sectores de servicios.

- El grado de dependencia del empleo agrícola respecto al comercio internacional varía ampliamente y la mayor se observa respecto a la lana, semillas oleaginosas y fibras de origen vegetal. Por países, los extremos vienen representados por Nueva Zelanda, donde los ingresos vinculados al comercio a través de CGV alcanzan el 73 por 100 del total de los ingresos del trabajo agrícola, y el Japón, donde solo representan el 3 por 100. Entre los países de altos ingresos la generación de empleo derivada del comercio internacional de alimentos está compensando parcialmente la caída del empleo agrícola, una tendencia que en Europa es particularmente intensa en España, Francia y Polonia.
- Una participación creciente en las CGV abre oportunidades a las exportaciones directas de productos primarios de origen agrícola. La localización internacional de la industria alimentaria es muy flexible, pero la agricultura depende mucho más de las condiciones nacionales relativas al clima y las propiedades del suelo. Por esa razón la producción primaria de un país puede verse beneficiada por la demanda externa si le permite aprovechar las ventajas competitivas de la industria alimentaria ubicada en otros países cuando su eficiencia es mayor que la de la correspondiente industria nacional.

Las cadenas globales de valor ofrecen a los agricultores la posibilidad de introducirse en actividades de mayor valor añadido y en mercados de mayor poder adquisitivo. Una de las opciones es desplazarse hacia actividades «corriente abajo», procesando industrialmente alimentos. Otra es participar en las CGV con productos agrícolas sin transformar, pero incorporándoles características que los hagan más atractivos para los consumidores y para la industria alimentaria de otros países. Los *inputs* adicionales que esta segunda opción requiere proceden del sector servicios y permiten certificar la calidad y trazabilidad del producto, confeccionarlo adecuadamente, publicitarlo y mejorar sus canales de comercialización. Entre los 25 principales exportadores mundiales de productos agroalimentarios son mayoría aquellos en los que la vía seguida para la expansión del valor añadido del sector procede del crecimiento de las exportaciones de productos primarios. Entre los países europeos la especialización primaria es dominante en Bélgica, Países Bajos, España, Francia e Italia, y la indirecta, mediante productos procesados, en Dinamarca, Polonia, Alemania y el Reino Unido y ambas vías ofrecen resultados similares en relación a la generación de ingresos para el país que se adentra en ellas, sin que pueda afirmarse una clara superioridad de una sobre otra (Greenville, Kawasaki y Jouanjean, 2019).

La participación en las CGV por parte de los agricultores de muchos países en desarrollo les ha conducido a importar los estándares públicos y privados de carácter sanitario, fitosanitario y medioambiental de mercados de mayor renta por habitante, ge-

neralmente más elevados que los suyos propios, y les ha permitido acceder a mejores tecnologías y formas de gestión más eficaces en la producción. El resultado neto ha sido un notorio aumento del peso relativo de sus exportaciones agrícolas de alto valor – frutas, hortalizas, carne, pescado, marisco (Maertens y Swinen, 2015). Existe, sin embargo, el riesgo de que los estándares sean utilizados como barreras no arancelarias al comercio y de que la coordinación vertical de la producción agroalimentaria excluya a los pequeños agricultores como proveedores de las CGV, al preferir estas trabajar con explotaciones agrícolas de gran tamaño.

#### IV. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR AGROALIMENTARIAS

##### 1. La Unión Europea en el comercio global agroalimentario

La Unión Europea ocupa un lugar predominante en el comercio internacional de productos agroalimentarios. Constituye la principal área de origen de las exportaciones de este tipo de productos dirigidas al mercado mundial, tras haber superado a los Estados Unidos en 2013. En cuanto a las importaciones, representa el tercer comprador mundial, tras China y los Estados Unidos, y su balanza comercial agroalimentaria presenta un importante superávit. Su perfil comercial comparte un rasgo común con el de los Estados Unidos, China y Canadá, y es contar con un gran volumen de producción interna y figurar simultáneamente en los primeros lugares del ranking global de importadores y exportadores, lo

que la diferencia de países con un perfil netamente exportador –como Brasil, Argentina, Australia o Nueva Zelanda– o importador –como Japón, el Reino Unido o Rusia–. El Reino Unido, los Estados Unidos, China y Suiza constituyen, por este orden, los principales mercados exteriores para la producción europea, mientras que el Reino Unido, Brasil, los Estados Unidos, Ucrania y China son sus principales proveedores. Desde 2010, la Unión Europea ha pasado de importadora a exportadora neta en el comercio agroalimentario coincidiendo con una ralentización de sus importaciones de productos primarios y una aceleración de sus exportaciones de productos procesados y preparaciones alimenticias y en los últimos años destaca el crecimiento de las exportaciones de vino, chocolate, pasta, comida infantil, salsas, y alimentos para animales domésticos, aunque también han crecido con rapidez las exportaciones de carne de cerdo y de pollo y de productos lácteos. En la actualidad las exportaciones agroalimentarias representan el 9,1 por 100 del valor del total de exportaciones europeas dirigidas a mercados extracomunitarios, cifra que en el caso de las importaciones es del 6,2 por 100, siendo Francia y los Países Bajos los Estados miembros con un mayor peso en las exportaciones extracomunitarias de alimentos, aunque en el segundo caso esa posición se debe sobre todo a su papel como gran *hub* logístico europeo, apoyado en el gran puerto de Rotterdam.

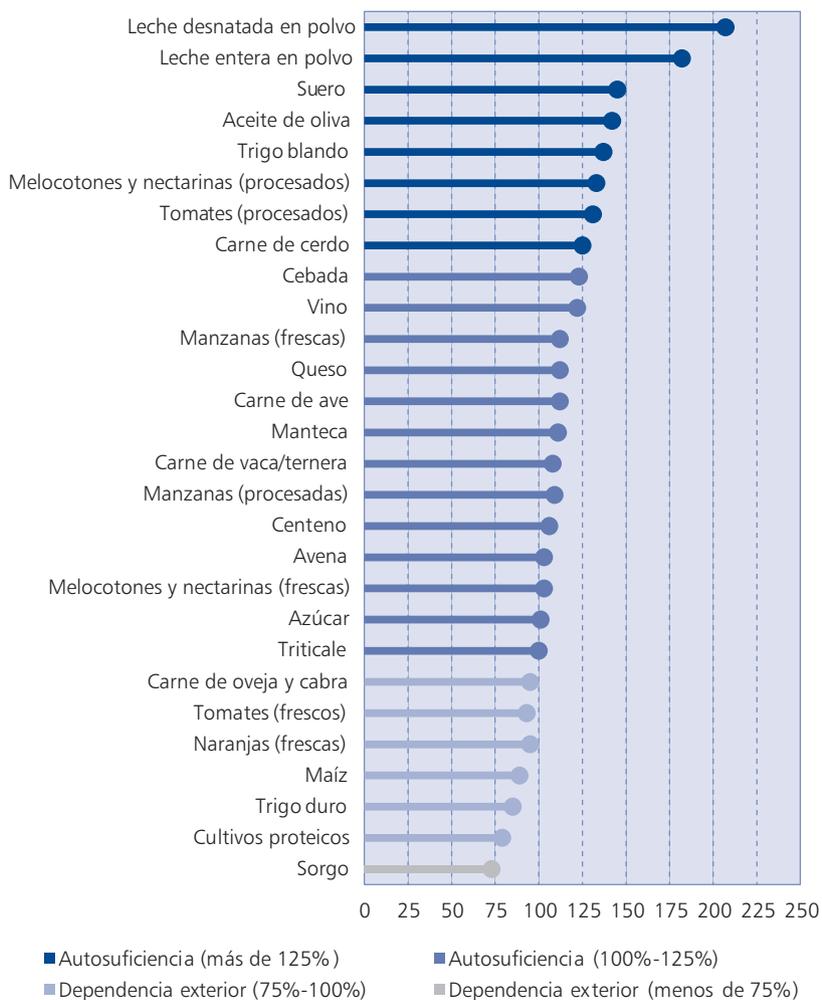
La participación de las exportaciones en el valor de la producción agraria y de la industria de la alimentación europea mantiene una tendencia creciente a lo

largo de los diez últimos años, y en 2020 alcanzaba respectivamente el 16,5 por 100 y el 14,4 por 100. Proceden de todos los niveles de la cadena alimentaria, desde productos básicos a productos muy elaborados de la industria alimentaria, aunque a lo largo de la última década se ha incrementado la participación de los alimentos procesados y preparados, que ya suponen el 44 por 100 del total. El sector agroalimentario europeo posee su fortaleza fundamental en la producción de alimentos de calidad que incorporan un alto valor añadido, y a ello contribuyen las *denominaciones geográficas de origen* (DGO) y las *especialidades tradicionales garantizadas*, que ayudan a proteger las características de la producción europea vinculadas a su origen geográfico, o relacionadas con el método de producción y los ingredientes tradicionalmente empleados. Los productos amparados por ambas denominaciones representan alrededor de 17.000 millones de euros en las exportaciones agroalimentarias europeas, destacando los vinos, licores, quesos y productos cárnicos, y su importancia explica que sean habitualmente incluidos en las negociaciones para la firma de los acuerdos comerciales con terceros países. Los acuerdos comerciales de carácter preferencial, que en 2020 abarcaban a 77 socios comerciales de la UE, siguen aumentando su cobertura sobre el comercio exterior agroalimentario europeo, y en 2021 representaban respectivamente el 31 por 100 de las exportaciones y el 41 por 100 del total de importaciones (Comisión Europea, 2021a).

Por lo que se refiere a las importaciones, las tres cuartas partes son productos agrícolas no procesados destinados a la

GRÁFICO 1  
AUTOSUFICIENCIA EN PRODUCTOS AGRÍCOLAS.  
UNIÓN EUROPEA, 2021

Porcentaje



Nota: La tasa de autosuficiencia es la relación entre la producción y el consumo agrícola doméstico, expresada en porcentaje. Los datos de cultivos herbáceos, aceite de oliva y vino se refieren a campañas de comercialización.

Fuente: Comisión Europea (2023).

alimentación humana y del ganado, y entre ellos destacan las frutas y hortalizas, el café, el cacao y las semillas oleaginosas. El gráfico 1 señala en qué sectores se encuentra la mayor dependencia exterior del consumo de alimentos en la Unión Europea, y también en cuáles se dispone de una mayor capacidad excedentaria.

De cara al futuro las proyecciones de la balanza comercial europea para 2032 apuntan a un incremento de la posición exportadora neta en el comercio agroalimentario y a una autosuficiencia en carnes –excepto de ovino y caprino– y en lácteos, trigo y cebada, mientras se mantendría la dependencia de las importaciones de semillas oleaginosas,

aunque con un ligero aumento del índice de autosuficiencia (Comisión Europea, 2022).

La participación europea en las cadenas de valor agroalimentarias refleja una creciente especialización en producciones internas de alto valor, mientras que las importaciones se concentran progresivamente en materias primas y productos intermedios a la vez que se diversifican geográficamente, con un peso creciente de los países del Sudeste Asiático y de países europeos no pertenecientes a la UE. Otras tendencias importantes que se han podido detectar en las últimas dos décadas en las CGV europeas son un aumento de la concentración empresarial en las fases de transformación del producto y de distribución comercial, una creciente globalización, y una mayor integración vertical entre los distintos eslabones, que es más relevante en aquellos sectores en que existe una mayor concentración en los eslabones «corriente abajo» de la cadena (Comisión Europea, 2021c).

La producción primaria, agrícola y ganadera, el comercio mayorista, la industria alimentaria y la distribución final al consumidor constituyen los principales elementos de una cadena de la que forman parte multitud de agentes, y de la que se ofrece una somera descripción cuantitativa para la Unión Europea en el cuadro n.º 1. Los datos permiten observar que la agricultura ya solo supone el 31 por 100 del valor añadido generado por el conjunto de la cadena alimentaria, y que la exportación e importación de productos elaborados por la industria de los alimentos y bebidas presenta una importancia muy considerable dentro del comercio agroalimentario,

CUADRO N.º 1

## DATOS BÁSICOS DE LA CADENA ALIMENTARIA EUROPEA

	EMPLEO (MILL. PERSONAS)	VALOR AÑADIDO 2019 (MILL. EUROS)	PARTICIPACIÓN EN VAB TOTAL UE (%) 2019	NÚMERO DE EXPLOTACIONES /EMPRESAS	EXPORTACIONES EXTRA-UE 2021 (MILL. EUROS)	IMPORTACIONES EXTRA-UE (MILL. EUROS)
Agricultura	8,8	227.000	1,63	10.283.000	196.900	150.000
Industria de alimentos y bebidas	4,6	230.000	1,65	294.000	156.000	83.000
Comercio al por mayor	2	99.000	0,71	263.000	-	-
Distribución al consumidor	6,2	175.000	1,25	798.000	-	-
Conjunto de la cadena alimentaria	21,5	731.000	5,24	11.638.000	-	-
Promedio de participación del gasto en alimentos y bebidas en los presupuestos familiares (incluye consumos fuera de casa)						21,60 por 100
Participación del empleo en la industria de alimentos y bebidas sobre el empleo total en la industria manufacturera						15,30 por 100

Fuentes: FoodDrink Europe (2022) y Eurostat (2022).

CUADRO N.º 2

## LAS DIEZ PRINCIPALES CADENAS DE DISTRIBUCIÓN EN ALIMENTACIÓN, 2020

	ALEMANIA	ESPAÑA	FRANCIA	ITALIA
Ventas (millones de euros)	170.800	56.400	142.720	64.338
% de cuota de mercado	64,2	32,5	50,8	32,8
% de ventas online	1,5	1,8	5,5	0,8

Fuente: Elaboración propia a partir de Savills Research (2021).

aunque su valor aún siga siendo inferior al de la exportación e importación de productos agrícolas sin transformar. La relevancia global del sector agroalimentario en la Unión Europea resulta manifiesta cuando se tiene en cuenta que le corresponden más del 15 por 100 de los empleos de la industria manufacturera, y que los europeos dedican algo más de una quinta parte de su presupuesto familiar al consumo de alimentos, incluyendo el gasto que efectúan fuera del hogar. Por lo que se refiere a la distribución comercial en las últimas décadas se ha asistido a la consolidación de una fuerte presencia de la gran distribución como canal de ventas de los productos del sector, algo que se constata

en el cuadro n.º 2 que recoge la cuota de mercado de las diez principales cadenas de distribución en los cuatro mayores países de la Unión Europea.

La importancia relativa de cada país en la cadena agroalimentaria europea varía según cada uno de sus componentes. Así, España es la segunda economía en términos de la dimensión de su sector primario, solamente por detrás de Francia. Ocupa en cambio el cuarto lugar en el *ranking* comunitario de la industria de alimentación y bebidas, por detrás de Francia, Alemania e Italia, y también la cuarta posición en el comercio de productos agroalimentarios, detrás de Alemania, Francia e Italia. En con-

junto, España aporta una contribución del 12 por 100 al VAB del sector agroalimentario europeo, muy por encima del peso que le corresponde a la economía española sobre el VAB agregado de la UE-27, que tan solo alcanza el 8,4 por 100 (Maudos y Salamanca, 2022). El comercio exterior agroalimentario español ha mantenido un dinamismo netamente superior al del bloque comercial formado por la UE-27 desde que se inició la recuperación poscrisis en 2013.

## 2. Poder de mercado en la cadena agroalimentaria

El auge de las cadenas de valor como forma preponderante de satisfacción de la demanda de alimentos por parte de los consumidores no está exento de aspectos controvertidos. Un tema recurrente en los debates públicos en relación al sector agroalimentario es el poder de mercado con que cuentan cada uno de los eslabones de la cadena alimentaria en relación al resto, ya que suele asumirse que las empresas que procesan

alimentos y las grandes superficies comerciales de distribución obtienen beneficios elevados a costa de reducir la rentabilidad que obtienen los agricultores. La evidencia empírica no confirma que esta percepción ofrezca con carácter general una descripción fiel de la realidad, aunque no sea descartable en algunos casos. Los análisis basados en medidas indirectas, como el grado de concentración del mercado de un determinado producto, la medida en que se transmiten o no las variaciones de precios entre los diversos eslabones de la cadena y la participación que corresponde a la materia prima agrícola en el gasto en alimentos del consumidor final, no siempre informan adecuadamente, por diversas razones, de las condiciones de competencia que prevalecen en los mercados agroalimentarios. Son más fiables los estudios sectoriales emprendidos por las autoridades de competencia de diversos países cuando logran obtener evidencia respecto a las prácticas comerciales, las características de las relaciones contractuales que se establecen entre los operadores, y su grado de cumplimiento.

La información disponible sobre los márgenes de beneficio que se obtienen en la producción o distribución de alimentos es generalmente insuficiente. El seguimiento de los precios y de los márgenes comerciales en los diferentes niveles de la cadena alimentaria se lleva a cabo en la práctica mediante metodologías muy distintas y generalmente poco contrastadas entre sí, y es por ello que la Comisión Europea está realizando un importante esfuerzo técnico de sistematización y análisis comparativo de los diferentes enfoques, lo que en el futuro permitirá alcanzar con-

clusiones de orden general y que por el momento se ha traducido en proponer tres metodologías alternativas que se han ensayado para un grupo reducido de países y productos (Baltussen *et al.*, 2019). Incidentalmente, ello ha permitido comprobar importantes diferencias nacionales en la estructura de la cadena alimentaria y en el grado de participación de cada nivel de la cadena –agricultores, industria, distribución– en cada unidad monetaria de gasto del consumidor para algunos productos.

Cuando se ha llevado a cabo un esfuerzo sistemático para obtener información sobre los márgenes comerciales, como ocurre con el Observatorio Francés de Precios y Márgenes en la Cadena Alimentaria, la conclusión más general es que los márgenes de beneficio sobre ventas tienden a ser relativamente bajos en los distintos niveles de la cadena. La industria alimentaria francesa obtuvo por término medio entre 2010 y 2016 una tasa de beneficios antes de impuestos de un 2 por 100 de sus ingresos por ventas, y entre los supermercados dicha tasa oscilaba en torno al 1 por 100. La amplia brecha entre los precios en origen y los que pagaba el consumidor se convertía en una tasa de beneficios sobre ventas antes de impuestos sustancialmente inferior una vez se tenían en cuenta los costes salariales, alquileres, energía, *marketing*, transporte y otros gastos. Aunque las diferencias entre distintos productos podían ser destacables, en la práctica totalidad de segmentos de procesado de alimentos y venta al consumidor analizados por el Observatorio los márgenes antes de impuestos nunca alcanzaban el 5 por 100. Los bajos márgenes observados sobre el

valor de las ventas no significan que la rentabilidad de los operadores en la industria o en la distribución sea anormalmente baja, ya que el volumen de ventas, sobre todo en el comercio, puede ser elevado en relación al capital invertido. Sí que en cambio dan a entender que aunque algunos eslabones de la cadena dispongan de poder de mercado no resultaría fácil elevar los precios percibidos por los agricultores sin inducir pérdidas en otros agentes de la cadena alimentaria o sin incrementar los precios al consumidor (Deconinck, 2021). Algunos estudios recientes señalan que en los tres últimos años las condiciones del mercado han ejercido una fuerte presión sobre los márgenes de las empresas dedicadas al procesado y distribución comercial de los alimentos (Delberghe *et al.*, 2023).

Los problemas de competencia a lo largo de la cadena alimentaria no siempre tienen que ver con los márgenes comerciales. Se estima que las marcas blancas representan ya un porcentaje del valor de las ventas del orden del 34 por 100 en los principales mercados europeos, porcentaje que asciende al 41 por 100 en los Países Bajos y al 49 por 100 en el Reino Unido (Delberghe *et al.*, 2022). Aunque en lo inmediato esto ofrezca algunas ventajas para el consumidor, el riesgo es que la expansión de las marcas blancas en los alimentos elaborados pueda a largo plazo debilitar la competencia entre marcas comerciales, reduciendo el incentivo para innovar por parte de otras empresas que compiten con las que producen dichas marcas para las grandes cadenas de supermercados y disminuyendo la variedad de productos en oferta.

### 3. Prácticas ilegítimas

Otro tema importante en relación a las CGV es el de la posible existencia de prácticas comerciales y contractuales ilegítimas y perjudiciales para los agricultores por parte de los compradores (*unfair trading practices* o *UTP*), tales como los cambios unilaterales y retroactivos en los términos contractuales, la negativa a poner por escrito los términos del contrato, el retraso en los pagos o el cese repentino de la relación comercial. Este tipo de prácticas desleales perjudica a los productores primarios que previamente han efectuado inversiones o estructurado su actividad para acomodarse a las exigencias específicas de la parte compradora. Un estudio para el sector lácteo en cuatro grandes países europeos ha encontrado que el 90 por 100 de los ganaderos investigados denunciaban la falta de salvaguardias en sus contratos con los compradores que les pudieran proteger en caso de incumplimiento y casi el 20 por 100 indicaban que el precio era establecido unilateralmente por el comprador (Di Marcantonio, Ciaian y Castellanos, 2018). Las *UTP* pueden transmitirse a lo largo de la cadena alimentaria, de tal modo que un intermediario al que el comprador final obliga a responsabilizarse de las pérdidas por deterioro de un producto que ya se encuentra en sus propias instalaciones puede verse inducido a su vez a renegociar unilateralmente el precio previamente acordado con el agricultor o ganadero (Barathova *et al.*, 2020).

Son varias las causas de que las *UTP* hayan ido ganando relevancia en las cadenas agroalimentarias europeas y especialmente en relación al primer eslabón de las mismas, el de los

productores agrícolas. En primer lugar, las sucesivas reformas de la PAC han reducido fuertemente el uso de la garantía de precios y de la protección comercial como formas de apoyo a los ingresos de los agricultores, al emplearse otros instrumentos que manteniendo su función de contribución a las rentas agrarias han aumentado la sensibilidad de los agricultores a las fluctuaciones de precios en el mercado. En segundo lugar, estos cambios han coincidido en el tiempo con oscilaciones muy acusadas de precios en los mercados internacionales de productos agrícolas en los últimos veinte años. Finalmente hay que añadir un grado creciente de concentración empresarial en las actividades de transformación y en las últimas décadas también en el escalón de la distribución comercial. Entre 2000 y 2011 el peso de los diez principales grupos de distribución pasó de representar el 26 por 100 del mercado alimentario de la Unión Europea al 31 por 100 (Comisión Europea, 2014).

La respuesta a las *UTP* se ha producido en Europa a través de las legislaciones nacionales y comunitarias. La Unión Europea ha querido hacer frente al problema mediante la Directiva 2019/633 del Parlamento Europeo y el Consejo. En ella se prohíbe que el comprador obligue al agricultor a asumir el coste de los descuentos que dicho comprador pudiera ofrecer al consumidor como parte de una campaña de promoción comercial, y también la negativa a confirmar por escrito los términos de un contrato de suministro o la modificación unilateral de sus condiciones, así como la cancelación de un pedido con un plazo demasiado breve como para permitir al agricultor encontrar otra salida para

su producto. La Directiva prohíbe un total de 16 prácticas incorrectas, diez de ellas en cualquier circunstancia, y seis que solo son permisibles si el comprador y el proveedor las han acordado de forma clara y sin ambigüedades. Establece también que los Estados miembros deben contar con una autoridad nacional especializada que pueda recibir las quejas y establecer sanciones en caso necesario, así como llevar a cabo las oportunas investigaciones.

## V. DESAFÍOS RECIENTES A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA: LA RESPUESTA EUROPEA

La resiliencia de las cadenas internacionales de valor en agroalimentación se ha visto desafiada recientemente por dos acontecimientos imprevistos de consecuencias globales: la epidemia del COVID-19 y la guerra entre la Federación Rusa y Ucrania.

### 1. La pandemia del COVID-19: problemas logísticos, pero resiliencia de la cadena alimentaria

Durante la pandemia, y especialmente en el primer año, la producción agraria mundial sufrió las repercusiones de una serie de estrangulamientos concernientes al acceso a los *inputs*, y principalmente a la fuerza de trabajo, ya que las restricciones a la movilidad redujeron la disponibilidad de mano de obra estacional en sectores como el de frutas y hortalizas. Las normas de distanciamiento social para contener la difusión del virus en el entorno laboral provocaron una pérdida de eficiencia en instalaciones cerradas para el procesamiento de alimentos, especialmente en actividades muy

intensivas en trabajo, como la industria cárnica, mientras que los problemas de logística y transporte afectaron principalmente a las mercancías perecederas y de alto valor por unidad de peso, como las frutas y hortalizas.

La demanda de consumo experimentó cambios rápidos y de gran envergadura, ya que colapsó el consumo en hoteles y restaurantes, que en algunas categorías de alimentos, como las frutas y hortalizas, representa habitualmente en muchos países entre un 25 por 100 y un 30 por 100 del consumo total, mientras crecían las ventas al por menor para consumo en los hogares. A pesar de las circunstancias, la cadena alimentaria en los países desarrollados mostró un elevado nivel de resiliencia: muchos detallistas contrataron personal adicional, redujeron la variedad de ítems disponibles para concentrarse en los de mayor demanda, y los más grandes diversificaron ágilmente sus fuentes de aprovisionamiento. Se expandió el uso de nuevos servicios de recogida de las compras de alimentos así como las ventas *online* y la preparación en los restaurantes de comida para llevar, y los agricultores comenzaron a hacer mayor uso de tecnologías y plataformas digitales para vender directamente sus productos a los consumidores. Se otorgó carácter prioritario al transporte de alimentos y los Gobiernos relajaron los trámites administrativos, facilitaron la contratación de trabajadores temporales en el extranjero y difundieron normas de buenas prácticas en salud e higiene (OCDE, 2021). Contrariamente a lo que había ocurrido en la crisis de precios de los alimentos de 2007-2008, en esta ocasión se logró evitar que un número importante de países

tomaran medidas de restricción de sus exportaciones de productos agrícolas, que solo hubieran agravado el encarecimiento temporal de los alimentos, aunque sí recurrieron a ello Ucrania y Rusia para el trigo, o Vietnam, Myanmar y Camboya para el arroz, y las exportaciones de arroz de la India se vieron también afectadas por los cierres nacionales decretados por el Gobierno. Un elemento positivo adicional fue la mayor transparencia alcanzada en cuanto a la situación de los mercados globales de productos básicos, como el trigo, maíz, arroz y habas de soja, gracias a la creación en 2011, por iniciativa de los ministros de agricultura del G20 del *Agricultural Market Information System* que agrupa a países que representan más del 80 por 100 de la producción mundial de esos productos, y a un conjunto de instituciones internacionales.

A nivel global, el principal riesgo para el acceso a los alimentos por parte de la población con menores recursos de los países en vías de desarrollo no provino de las rupturas en las cadenas de suministros, sino de la severa caída en ingresos y la pérdida de medios de vida como consecuencia de las medidas para frenar la expansión del virus, y de la recesión subsiguiente.

## 2. La guerra de Ucrania agudiza las alzas de precios de los alimentos

Los precios de los alimentos han venido subiendo desde mediados de 2020, y el conflicto desatado por la invasión de Ucrania ha contribuido adicionalmente a ello, aunque eventos climáticos extremos –inundaciones, sequías muy generalizadas– también han tenido una notable influencia. En 2021 la Federación

Rusa, Ucrania, o ambos países, figuraban entre los tres mayores exportadores globales de trigo, cebada, maíz, colza, aceite de colza, semillas de girasol y aceite de girasol, y la Federación Rusa es el principal exportador mundial de fertilizantes nitrogenados, el segundo en los fertilizantes potásicos y el tercero en los fosfatados. Un gran número de países menos desarrollados dependen fuertemente de ambos países para su consumo de alimentos, y se vieron muy afectados en los primeros meses de la guerra por la destrucción de vías de comunicación, el bloqueo marítimo en el Mar Negro y el incremento de los seguros de transporte. Hay que tener en cuenta, por ejemplo, que entre 2016 y 2021 el 90 por 100 de las exportaciones de trigo de Ucrania se dirigieron a países de África y de Asia. A ello se añade que la elevación de los precios de la energía a raíz del conflicto ha encarecido *inputs* básicos como los fertilizantes, pesticidas y lubricantes, induciendo unos menores rendimientos y contribuyendo también a elevar los precios de los productos agrícolas empleados en la obtención de biocarburantes.

La FAO estimó que debido a la guerra entre el 20 y el 30 por 100 de la superficie habitualmente sembrada con cultivos de invierno en Ucrania permanecería sin cultivar durante la campaña 2022-2023, y que la capacidad del Gobierno ucraniano para controlar la sanidad de la cabaña ganadera se vería gravemente afectada. El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos calculó para esa campaña en relación a la anterior una reducción del 38 por 100 en la producción de trigo, debido fundamentalmente a una reducción en la superficie

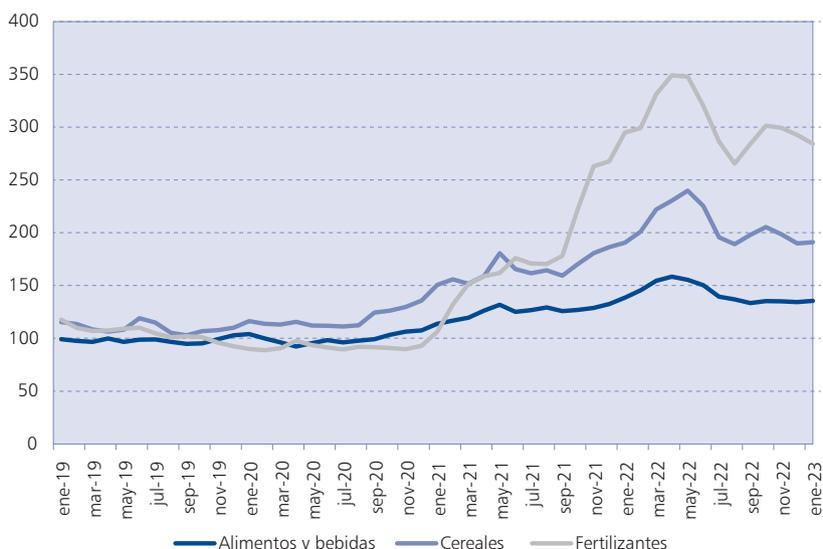
cultivada, pero también por unos menores rendimientos, y de un 34 por 100 en la de maíz (Sowell, Swearingen y Williams, 2023). En cuanto a la Federación Rusa no se preveían alteraciones en los cultivos, pero existe incertidumbre respecto a su capacidad para mantener sus exportaciones al nivel habitual (FAO, 2022). En definitiva, la guerra ha desencadenado alzas importantes del precio de los alimentos, aplicadas sobre niveles que ya eran elevados con anterioridad, y la reacción de algunos países exportadores, limitando sus exportaciones en un intento de protegerse interiormente de las alzas de precios, ha contribuido a descargar los ajustes con mayor intensidad en el mercado internacional, de modo que en abril de 2022 el 17 por 100 de las exportaciones mundiales de alimentos, expresadas en calorías, estaba sometido a restricciones de diverso tipo a la exportación (Glauber, Laborde y Mamun, 2022). Las restricciones nacionales a la exportación de trigo serían la causa de entre el 7 y el 9 por 100 de la reciente alza en los precios de este producto (Rother *et al.*, 2022), y aunque los precios en dólares de los cereales y de otros productos agrícolas han dejado ya atrás en 2023 los picos alcanzados entre febrero y marzo de 2022, la apreciación del dólar ha contribuido a que la reducción posterior haya sido menos significativa en euros u otras divisas (el gráfico 2 describe la evolución mensual de los precios en los últimos años).

Los países de la Unión Europea mantienen importantes relaciones comerciales con Ucrania, al ocupar este país el cuarto lugar mundial como proveedor de las importaciones agroalimentarias europeas de origen extracomunitario, principalmente en

GRÁFICO 2  
EVOLUCIÓN DE ÍNDICES GLOBALES DE PRECIOS (EN DÓLARES)  
DE ALIMENTOS Y BEBIDAS, CEREALES Y FERTILIZANTES, ENERO  
2019-ENERO 2023

En porcentaje del PIB

2016 = 100



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI, 2023).

los casos del trigo, maíz, semillas y aceite de girasol, centeno y sorgo, y también fertilizantes. La UE se ha visto obligada por ello a buscar nuevas fuentes de abastecimiento, en países como Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, la India, Méjico y los Estados Unidos, y también a consumir productos sustitutos en el caso del mercado del aceite, y a potenciar la producción propia adoptando medidas transitorias de carácter excepcional.

### 3. Europa y la seguridad alimentaria global

#### La respuesta europea a corto y largo plazo a la inseguridad alimentaria

Como gran potencia comercial agrícola, y exportadora neta de alimentos, la Unión Europea

tiene una responsabilidad especial en relación a los problemas globales de seguridad alimentaria que el COVID-19 y la guerra de Ucrania han agudizado. En el interior de la Unión estas dos crisis han ocasionado alzas de precios y mermas de poder adquisitivo, pero no existe un problema específicamente europeo a gran escala de seguridad alimentaria. En cambio en los países pobres importadores netos de alimentos las alzas de precios de la alimentación han generado un serio problema humanitario, estimándose que para los 48 países más afectados el coste adicional de las importaciones como consecuencia del alza de precios de los alimentos y de los fertilizantes podría cifrarse en casi 9.000 millones de dólares en el conjunto del bienio 2022-2023 (Rother *et al.*, 2022).

En el corto plazo, las autoridades europeas han respondido a la crisis permitiendo plantar y cosechar en tierras que previamente los agricultores dejaban en barbecho para cumplir con la normativa agroambiental, y han pospuesto algunos compromisos contemplados en el Pacto Verde Europeo en relación al uso de pesticidas, a la vez que apoyaban con 500 millones de euros a los agricultores más afectados (Caprile, 2022). Paralelamente, y en el plano institucional, se ha creado el *Mecanismo Europeo de Preparación y Respuesta ante la Crisis de la Seguridad Alimentaria* del que forman parte las autoridades competentes de los países miembros de la UE y de otros países implicados en las cadenas alimentarias europeas, así como entidades y organizaciones relacionadas con el sector alimentario y expertos que deberán asesorar a la Comisión cuando esta lo requiera en temas relacionados con las crisis en los abastecimientos y la seguridad alimentaria.

Más a largo plazo, es dudoso que la contribución de la Unión Europea ante la persistente inseguridad alimentaria que aún afecta a una parte importante de la población mundial deba consistir en fomentar un incremento de la producción y de las exportaciones europeas a través de la Política Agraria Común. En primer lugar, porque la respuesta más eficiente a la inseguridad alimentaria global es el desarrollo y modernización del sector agrícola en los países menos desarrollados, generando a la vez una mayor *disponibilidad* de alimentos en esos países y un mejor *acceso* a los mismos a través de un incremento de la renta y del empleo de su población rural. Ambas notas –disponibilidad y acce-

so– forman parte del concepto tradicional de seguridad alimentaria acuñado por la FAO. La Unión Europea puede contribuir a ese desarrollo agrícola incluso aportando financiación que facilite el acceso a los *inputs* que esa modernización requiere, transfiriendo conocimientos y ayudando a que los pequeños y medianos agricultores dedicados a cultivos de exportación participen en las cadenas globales de valor del sector agroalimentario. El margen disponible para el aumento de la producción en los países menos desarrollados, especialmente los africanos, es muy elevado: se estima que en África el rendimiento medio por hectárea de cereal es un 60 por 100 inferior a la media mundial y un 80 por 100 inferior al de un país europeo como Bélgica, y en el África subsahariana, donde el 82 por 100 de la población más pobre reside en las áreas rurales, la productividad por persona ocupada en la agricultura no llega a ser la mitad de la media mundial (Ritchie, 2022).

La Política Agraria Común abandonó a partir de 1992 los incentivos de precios como vía básica de mejora de las rentas de los agricultores, y ha adoptado mecanismos de apoyo progresivamente desvinculados de los estímulos al incremento de la producción, buscando la coherencia con el *Acuerdo sobre Agricultura* que cerró en 1994 la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). En consecuencia, la contribución de la agricultura europea a la seguridad alimentaria global no puede ya pasar por una orientación productivista como la de la PAC histórica, pero si por la conservación de recursos productivos, y con ella la posibi-

lidad de elevar la producción en caso necesario y de lograr una mayor resiliencia ante fenómenos climáticos adversos y plagas. Existe un motivo claro de precaución para otorgar una protección a los suelos, a los recursos hídricos y a la variedad genética de plantas y ganado mayor de la que han dispuesto hasta el presente en la Unión Europea, y a la vez es necesario que exista una coherencia entre la contribución de la agricultura europea a la protección del medio ambiente, y el mantenimiento de su capacidad productiva.

En relación al primer aspecto es necesario señalar que entre los objetivos más relevantes que formula el Pacto Verde Europeo en un horizonte 2030 –reflejados en la *Estrategia de la Granja a la Mesa* y en la *Estrategia de Biodiversidad*– figuran los que apuntan a una reducción cuantitativamente significativa en el uso de pesticidas y de fertilizantes, así como del empleo de agentes antimicrobianos en la ganadería, al mantenimiento del 10 por 100 de la superficie productiva bajo condiciones dirigidas a mantener la diversidad paisajística y fomentar la biodiversidad, y a una expansión de la agricultura orgánica que debería llegar a alcanzar en 2030 el 25 por 100 de la superficie cultivable cuando en la actualidad tan solo supone el 8 por 100. Pero en relación al segundo aspecto –la coherencia con el mantenimiento de la capacidad productiva– algunos estudios dedicados a la evaluación de las consecuencias productivas de estos objetivos medioambientales (Beckman *et al.*, 2020; Barreiro *et al.*, 2021), indican que su aplicación estricta conduciría a una reducción de los rendimientos agrícolas y caídas de la producción de entre el 10 y el

15 por 100 aproximadamente para cereales, hortalizas, cultivos permanentes, carne y leche, así como a una disminución del saldo comercial positivo agroalimentario con el resto del mundo. Estas previsiones deben ser, sin duda, matizadas, dado que la modelización en que se basan no incluye los efectos de otros objetivos de las *Estrategias* mencionadas que contribuirían a mejorar la disponibilidad de alimentos sin implicar un mayor uso de los recursos productivos, como la minimización del desperdicio de alimentos y la reorientación de la dieta humana hacia productos vegetales. No obstante, existe el riesgo de que en la traslación al campo de las decisiones políticas del Pacto Verde no se tengan en cuenta algunos datos relevantes, como la importante diferencia entre la mediana de los rendimientos por hectárea entre la agricultura orgánica y la convencional en Europa, que alguno de los estudios citados (Barreiro *et al.*, 2021) cifra en el 30 por 100 para los cereales, el 39 por 100 para las oleaginosas y casi el 15 por 100 para las hortalizas, o que no se consideren los efectos sobre los precios de los productos agrícolas de la reducción en los rendimientos.

Es cierto, en cualquier caso, que el Pacto Verde es todavía fundamentalmente un marco de referencia, una agenda de líneas de actuación, y no un conjunto de metas cuantitativas que deban ser de obligado cumplimiento a través de la Política Agraria Común vigente en la actualidad. La PAC ha venido operando, tradicionalmente, mediante mejoras muy graduales en los incentivos e instrumentos que emplea para el logro de sus objetivos, con realizaciones efectivas que suelen quedar por debajo de sus ambi-

ciones, y la configuración que ha adoptado para el período 2023-2027 no es una excepción: los *planes estratégicos* nacionales, y los *ecoescemas* que incluyen, no van a *reverdecera* radicalmente. Para comprobar hasta qué punto las estrategias diseñadas en el Pacto Verde para el sector agroalimentario adquieren virtualidad habrá que esperar, por tanto, a la presentación –y posterior ejecución– del *Marco Legislativo para los Sistemas Alimentarios Sostenibles* que previsiblemente se dará a conocer a finales de 2023. En ese programa legislativo deberá partirse de una definición operativa de un concepto tan elusivo y multifacético como es el de sostenibilidad, que incluye no solo aspectos medioambientales, sino también sociales y económicos, y deberá perfilarse la responsabilidad que corresponde a los distintos agentes que operan en el sistema alimentario. Habrá ocasión, por tanto, de comprobar el grado de compromiso real de los Estados miembros con las ambiciones del Pacto Verde.

#### El papel crucial de la innovación: sostenibilidad y productividad

La innovación en agricultura y en el resto de la cadena alimentaria ha de suponer un pilar fundamental para lograr la deseada compatibilidad entre sostenibilidad ambiental y productividad. En el caso europeo se han identificado cinco grandes desafíos globales para el sistema alimentario en el terreno de la innovación: contribuir a mejorar la seguridad alimentaria a la vez que se aumenta la eficiencia en el uso de los recursos, adaptar la producción agrícola a las necesidades impuestas por el cambio climático, alcanzar una dieta alimentaria más saludable, que reduzca la incidencia de la obesi-

dad, de las enfermedades cardiovasculares y de ciertos tipos de cáncer, y reducir la desigualdad de rentas y oportunidades entre los habitantes de zonas rurales y urbanas. Las áreas de innovación que permitirán hacer frente a estos desafíos son diversas y están interconectadas (Détang *et al.*, 2018). Algunas de ellas reflejan las posibilidades ofrecidas por la aplicación al sector primario de avances científicos relativamente recientes: las nuevas técnicas de mejora genética de plantas y animales, la digitalización y el *big data* –que facilitan el desarrollo de la agricultura de precisión y el control de la sanidad del ganado y mejoran la trazabilidad de los alimentos– o el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la transición desde los combustibles fósiles a las energías renovables –explo-tando las posibilidades de obtención de energía a partir de la biomasa–. Otras áreas reflejan objetivos de políticas públicas en respuesta a presiones medioambientales, como la protección de la biodiversidad, las mejoras en la gestión de los recursos hídricos o el rediseño sobre principios de economía circular de los sistemas alimentarios, reduciendo las pérdidas y desperdicios de alimentos. Finalmente existen innovaciones que tienen un carácter fundamentalmente social, ya que pretenden movilizar la capacidad de innovación de los propios agricultores y su disponibilidad para ofrecer nuevos servicios a la población urbana –actividades de ocio, abastecimiento de proximidad en áreas periurbanas etc.– lo que implica reconocer el carácter *multifuncional* y no solo estrictamente productivo de la agricultura moderna (Reig, 2007).

La tecnología encierra promesas importantes, que en mu-

chos casos ya se han materializado. Sin embargo, y como se ha señalado en relación a la aplicación de la digitalización y la inteligencia artificial al sector agrícola europeo, es importante que los avances tecnológicos se vinculen al logro de objetivos de sostenibilidad para que desarrollen plenamente su potencial de compatibilización de las prácticas agrícolas con la protección del medio ambiente, y también que una mayor capacitación de los agricultores, el desarrollo de estándares a escala europea y la clarificación de las consecuencias legales de la obtención, acceso y explotación masiva de datos, contribuyan a ello (Garske, Bau y Ekaradt, 2021).

Uno de los aspectos centrales en la promoción de la innovación en la agricultura europea es el concerniente a la admisibilidad de las tecnologías basadas en la genética para la modificación de las plantas. Estas tecnologías van dirigidas a incorporar características que las hacen más productivas y más resistentes a fenómenos climáticos extremos y a las plagas y virus, o que permiten una mayor duración del período comprendido entre la cosecha y el consumo, entre otros aspectos. La recepción en Europa de estas tecnologías ha dado lugar a importantes controversias. En un primer momento tuvieron que ver con la admisibilidad de los cultivos transgénicos, es decir aquellos basados en traspasar genes de interés entre plantas que no pueden cruzarse entre sí de forma natural. La postura oficial de la Unión Europea ante este tipo de cultivos ha privilegiado siempre el principio de precaución y ha regulado estrictamente su uso mediante Directivas aprobadas en 1990 y 2001. Más recientemente, los avances en la secuenciación del ADN y el em-

pleo de herramientas obtenidas a partir del conocimiento de los mecanismos de defensa bacterianos, como el sistema CRISP-Cas9, han permitido la reescritura de los genes de una planta, es decir la modificación puntual de zonas de su ADN, dando lugar a lo que se conoce como edición genómica. Con ello se ha abierto el camino para generar en las plantas nuevos caracteres de interés agronómico sin necesidad de insertar ADN externo.

Las polémicas más recientes giran en torno a si los productos de la edición genómica deben someterse en la Unión Europea al mismo tipo de regulaciones que los productos transgénicos, lo que implica costes elevados para su aprobación y limita en la práctica su acceso al mercado. La opinión que expresó en 2018 el Tribunal Europeo de Justicia es que estas nuevas técnicas deben ser sometidas al marco regulatorio ya existente para la ingeniería genética (Directiva 2001/18/CE), pero los avances en genética registrados desde comienzos de siglo, y el riesgo de que el grueso de la investigación en edición genómica de interés para la agricultura se desplace a otras áreas del mundo llevó a que el Consejo Europeo requiriera a la Comisión Europea la realización de un informe especializado que fue publicado en 2021 (Comisión Europea, 2021b). En dicho informe se señala que los enfoques legales adoptados a principios de siglo podrían ser insuficientes para la regulación de tecnologías muy recientes, y que la evaluación de riesgos basada en la seguridad del producto debería ampliarse para promover la sostenibilidad, adecuándose a los objetivos del Pacto Verde Europeo. Con todo, no se ha alcanzado un consenso en la sociedad europea respecto a

la aceptabilidad de la edición genómica, con actitudes contrarias por parte de muchos ecologistas y defensores de la agricultura orgánica, mientras en la comunidad científica y las empresas biotecnológicas predominan los pronunciamientos favorables. Los defensores de una regulación que favorezca la utilización de estas nuevas tecnologías apuntan a que unos mismos cambios genéticos en las plantas pueden ocurrir bien como resultado de manipulaciones genéticas, o bien espontáneamente en la naturaleza o como fruto del empleo de los enfoques tradicionales de selección genética, y señalan que lo relevante es el grado de seguridad del producto que resulta de la modificación de la planta, y no la tecnología concreta que la ha hecho posible. Se rechaza desde esta perspectiva que las plantas obtenidas por edición genómica sean consideradas plantas transgénicas o que impliquen un nivel de riesgo de sufrir consecuencias indeseadas superior a las mutaciones aleatorias que tienen lugar con los métodos tradicionales de reproducción y selección del material vegetativo. Quienes adoptan esta visión más favorable señalan el potencial de las nuevas técnicas para favorecer la seguridad alimentaria incrementando de forma sostenible la producción agrícola (Beltrán *et al.*, 2020; Hjort, Cole y Frébort, 2021).

### Aumentar la producción de alimentos no es suficiente

El aumento de la producción alimentaria mundial y el mantenimiento de la capacidad productiva a escala europea no deben ser la única respuesta frente a los retos actuales en materia de seguridad alimentaria. Es también necesario mantener un sistema internacional

de comercio abierto y sometido a reglas comunes, evitando el recurso en momentos de crisis a restricciones unilaterales a la exportación que dañan la confianza mutua en dicho sistema, ya que la diversificación de fuentes de abastecimiento es un recurso fundamental en momentos de dificultades, ya surjan por motivos geopolíticos o por causas naturales. Es además necesario plantear una reorientación de los recursos a nivel global hacia la producción de alimentos, y en este sentido la Unión Europea deberá, probablemente, reconsiderar sus políticas de obtención de bioenergía, especialmente en lo que atañe a los biocombustibles. Su producción descansa en un 70 por 100 sobre la utilización de productos agrarios, ya que 10 millones de toneladas de cereales y 6,3 millones de toneladas de aceites vegetales son anualmente destinados a esta finalidad, y una parte significativa de estas cantidades procede de la importación desde países terceros. El componente medioambiental positivo de esta política –sustitución de combustibles fósiles– se enfrenta a efectos no deseados –alza inducida de precios de productos agrícolas y deforestación en algunas de las áreas de origen de las importaciones– (Zachmann, Weil y Von Cramon-Taubadel, 2022).

El otro gran componente de la reorientación de recursos productivos a favor de la seguridad alimentaria global es, probablemente, aún más controvertido que el anterior, ya que se trata de modificar el comportamiento de los consumidores europeos, reduciendo su consumo de carne en favor de productos de origen vegetal. Obviamente, la razón no es otra que el mayor consumo relativo de recur-

sos productivos que requiere la ganadería en comparación con la producción vegetal por unidad de energía alimentaria consumida, tanto en forma directa –pastos– como indirecta –a través, por ejemplo, del consumo de cereales por parte de la ganadería intensiva– (1). Se ha estimado que el área total requerida para producir los alimentos que consumen los ciudadanos europeos equivale a 185 millones de hectáreas, de las cuales el 20 por 100 se ubican en países no pertenecientes a la Unión Europea, y el 72 por 100 de esta superficie se emplea para producir alimentos de origen animal (Agencia Europea de Medio Ambiente [EEA], 2017). Limitarse a una reducción de la producción europea de carne compensándola mediante el recurso a las importaciones no es una opción satisfactoria, ya que supone, simplemente, trasladar el problema a otras latitudes, con el agravante de que la eficiencia de la producción cárnica europea es más elevada que la de los países terceros proveedores, lo que significaría un mayor nivel global de utilización de recursos comparado con el actual.

## VI. CONCLUSIONES

El sistema agroalimentario mundial se enfrenta a la necesidad de hacer frente a las necesidades de una población en crecimiento, una parte todavía relevante de la cual padece inseguridad alimentaria. Para ello, debe recurrir a una expansión de la producción basada, principalmente, en la elevación de los rendimientos agrícolas. A escala mundial a las mejoras en eficiencia y el acceso a mejores tecnologías, es decir a la productividad total de los factores, les

ha correspondido en las últimas décadas una contribución equivalente a las dos terceras partes del crecimiento de la producción agrícola, aunque en el África al sur del Sahara esa aportación ha sido mucho más reducida. En Europa los datos muestran también un importante crecimiento de la PTF en la agricultura y a la vez una reducción del peso de la producción europea en el total mundial desde el 35 por 100 en 1961 al 14 por 100 en 2020, en consonancia con la saturación de la demanda de alimentos entre los consumidores y con la caída en el peso europeo sobre la población mundial.

Los sistemas agrarios europeos se han configurado progresivamente como altamente intensivos en el uso de productos agroquímicos, a la vez que reducían su diversificación, y ello ha afectado negativamente en calidad y cantidad a los recursos naturales disponibles y a los servicios prestados por los ecosistemas naturales, incrementando también la emisión de gases de efecto invernadero. El desarrollo de formas de intensificación sostenibles, apoyadas en las mejores tecnologías disponibles y en la movilización de los recursos naturales, sociales y humanos de los agricultores, constituye, por tanto, un elemento indispensable para las políticas agrarias europeas, algo que ya ha reconocido el *Pacto Verde Europeo* a través de su *Estrategia de la Granja a la Mesa* y de la *Estrategia 2030 de la Unión Europea para la Biodiversidad*.

La agricultura y la industria de la alimentación se integran cada vez más en cadenas de valor nacionales e internacionales que en muchas ocasiones dan lugar a procesos de coor-

dinación vertical entre los diferentes eslabones –agricultura, comercio mayorista, procesado y transformación, y distribución al consumidor–. Estos procesos motivan la exigencia por parte de las empresas situadas «corriente abajo» del cumplimiento de un amplio conjunto de requisitos por parte de los proveedores en relación con la entrega, características y calidad de los productos. En contrapartida, las cadenas globales de valor ofrecen a los agricultores la posibilidad de introducirse en actividades de mayor valor añadido y acceder a consumidores de mayor poder adquisitivo. La Unión Europea participa en las CGV desde una posición de exportadora neta de productos agroalimentarios, con una fuerte participación de los alimentos procesados y de las preparaciones alimentarias en sus exportaciones y una importante fortaleza competitiva basada en productos de calidad con denominación de origen. Por el contrario, sus importaciones consisten, principalmente, en productos primarios, con una dependencia externa importante en los alimentos que requiere la importante cabaña ganadera europea, semillas oleaginosas especialmente.

El auge de las cadenas de valor ha ido acompañado en Europa de controversias relativas al ejercicio del poder de mercado por parte de las empresas situadas «corriente arriba», principalmente en la distribución comercial –fuertemente concentrada– y en algunas industrias, en detrimento de los agricultores y ganaderos. La evidencia empírica no es conclusiva, dada además la amplia variedad de productos que llegan al consumidor, pero en líneas generales los estudios realizados no apuntan a

márgenes sobre ventas anormalmente elevados por parte de los operadores. En este, y en otros problemas, como el de las prácticas comerciales y contractuales ilegítimas que pueden transmitirse entre diferentes eslabones de la cadena, la respuesta ha consistido en la aprobación de legislación nacional y comunitaria (Directiva 2019/633) acompañada de intentos por conseguir una mayor transparencia en la formación de los precios a través de iniciativas como los Observatorios de Precios existentes en algunos países y la creación de una herramienta, la *Food Price Monitoring Tool*, por parte de Eurostat.

La epidemia del COVID-19 y la guerra entre la Federación Rusa y Ucrania han puesto a prueba la resiliencia de las CGV y han agudizado los problemas ya existentes de inseguridad alimentaria global. En particular, la guerra ha implicado a dos potencias agrícolas con gran peso en el mercado mundial de los cereales, los aceites vegetales y los fertilizantes, y sus efectos al alza sobre los precios se han sumado a tensiones ya existentes relacionadas con la sequía, los problemas logísticos y las restricciones unilaterales a la exportación de alimentos. Los perjudicados han sido, principalmente, un grupo de países en vías de desarrollo importadores netos de alimentos, y ello ha contribuido a poner el foco en la capacidad de la Unión Europea para ofrecer una respuesta que en lo inmediato aminore la gravedad de la crisis alimentaria y más a largo plazo refuerce la seguridad alimentaria mundial.

La Unión Europea ha adoptado algunas medidas de corto plazo de flexibilización de la oferta, pero más a largo plazo

su respuesta se enfrenta a la necesidad de encontrar un punto de equilibrio entre una orientación dirigida al mantenimiento de su capacidad productiva y los objetivos ambientales propios del *Pacto Verde Europeo*. Interpretados literalmente, algunos de estos objetivos podrían implicar limitaciones para mantener los niveles actuales de rendimientos en la producción agrícola y ganadera, a la vez que reducirían el superávit de la balanza comercial agroalimentaria de la Unión Europea con el resto del mundo. Una consideración más detenida obliga, sin embargo, a reconocer el grado limitado en que esos objetivos se han incorporado a la última reforma de la Política Agraria Común, para la que el Pacto Verde constituye más bien un marco de referencia que un conjunto de hitos a alcanzar a corto y medio plazo. En cualquier caso, la innovación –digitalización y uso del *big data*, biogenética, proyectos de economía circular, uso de energías renovables– va a ser el elemento fundamental de una respuesta productiva y ambientalmente sostenible por parte del sistema agroalimentario europeo. En este terreno, la Unión Europea puede perder capacidad competitiva si no logra clarificar su posición en lo relativo a la admisibilidad de las tecnologías basadas en la genética para la modificación de las plantas. Conviven al respecto en la sociedad europea dos visiones alternativas, la de quienes piden que el tratamiento de las técnicas de edición genómica se asimile al marco regulatorio ya existente para la ingeniería genética, basado en la Directiva 2001/18/CE, y la de quienes defienden una actualización del marco regulatorio que tenga en cuenta los avances en genética

registrados en las dos últimas décadas.

El aumento de la producción interna no constituye, necesariamente, la contribución más importante que puede hacer el sistema agroalimentario europeo de cara al logro de un mayor nivel de seguridad alimentaria a escala planetaria, pero en cambio es muy relevante su aportación mediante la innovación en tecnologías agrarias productivas y sostenibles y la protección de recursos naturales en aras de poder mantener en el futuro la capacidad productiva de la agricultura europea. Europa debe seguir defendiendo un sistema estable y abierto de comercio internacional de alimentos y la producción europea debe reorientarse hacia el ahorro de recursos productivos, lo que seguramente supone poner un mayor énfasis en las producciones vegetales que en las ganaderas, revisar las políticas de fomento de los biocombustibles y concienciar a productores y consumidores respecto a la necesidad perentoria de reducir la generación de residuos y el despilfarro de alimentos. Resulta además indispensable que los países europeos faciliten el acceso a las técnicas agrícolas modernas por parte de los agricultores de terceros países en vías de desarrollo, transfiriendo conocimientos y ayuda financiera. No es posible perder de vista que es en el interior de los países que en la actualidad padecen en mayor medida la inseguridad alimentaria donde el impulso al desarrollo de la agricultura puede hacer una mayor contribución a la eliminación de la pobreza y del hambre en el mundo.

#### NOTA

(1) Diversos estudios han constatado la baja eficiencia de la conversión de las calorías incorporadas en la alimentación del ganado, el vacuno especialmente, en calorías finales consumidas por la población humana. Como ejemplo, se ha calculado que si la carne de vacuno consumida en los Estados Unidos fuera sustituida por carne de ave sería posible alimentar, sin variar en otros aspectos la dieta media, entre 120 y 140 millones más de personas en el país, o incrementar en un volumen equivalente las exportaciones. El paso a una dieta únicamente vegetal aumentaría aún más la eficiencia en la conversión, aunque naturalmente esto sea un ejercicio poco realista (SHEPON *et al.*, 2016). Las estimaciones de la eficiencia en la conversión de alimentos para el ganado en proteínas obtenibles a partir de productos de origen animal oscilan entre la más reducida para la carne de vacuno, y la más elevada para los huevos (ALEXANDER *et al.*, 2016).

#### BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (EEA). (2017). *Food in a green light. A systems approach to sustainable food*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://data.europa.eu/doi/10.2800/884986>

ALEXANDER, P., BROWN, C., ARNETH, A., FINNIGAN, J. y ROUNSEVELL, M. A. (2016). Human appropriation of land for food: The role of diet. *Global Environmental Change*, 41, pp. 88-98. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2016.09.005>

BALTUSSEN, W., DRABIK, D., DRIES, L., VAN GALEN, M., GARDEBROEK, C., IHLE, R., LOGATCHEVA, K. y OOSTERKAMP, E. (2019). *Monitoring of prices and margins in eu food supply chains: existing and alternative approaches*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (JRC Technical Reports). <http://doi.org/10.2760/197814>

BARATHOVA, K., CACCHIARELLI, L., DI FONZO, A., LAI, M., LEE, H., MENAPACE, L., POKRIVCAK, J., RAHBAUER, S., RAJCANIOVA, M., RUSSO, C., SORRENTINO, A., SWINEN, J. y VANDERVELDE, S. (2020). *Pass-Through of Unfair Trading Practices in EU Food Supply Chains: Methodology and Empirical Application*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://dx.doi.org/10.2760/837579>

BARREIRO, J., BOGONOS, M., HIMICS, M., HRISTOV, J., PÉREZ, I., SAHOO, A., SALPUTRA, G., WEISS, F., BALDONI, E. y ELLEBY, C. (2021). *Modelling environmental and climate ambition in the agricultural sector with the CAPRI mode*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://dx.doi.org/10.2760/98160>

BECKMAN, J., MAROS, I., JELLIFFE, J. L., BAQUEDANO, F. G. y SCOTT, S. G. (2020). *Economic and food security impacts of agricultural input reduction under the European Union green deal's farm to fork and biodiversity strategies*. U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service. <https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/99741/eb-30.pdf?v=432.9>

BELTRÁN, J. P., CASAÑAS, F., CLOTET, R., COLOMER, Y., GONZÁLEZ, L., MARTÍN, R. M., PUIGDOMÈNECH, P. e ROMAGOSA, I. (2020). *Seguridad alimentaria y herramientas innovativas con un enfoque de sistema alimentario global sostenible*. Fundación Triptolemos. <https://www.triptolemos.org/wp-content/uploads/2020/02/SEGURIDAD-ALIMENTARIA-Y-HERRAMIENTAS-INNOVATIVAS-CON-UN-ENFOQUE-DE-SISTEMA-ALIMENTARIO-GLOBAL.pdf>

CAPRILE, A. (2022). *Russian war on Ukraine: impact on food security and EU response*. At a Glance, Parlamento Europeo, Bruselas. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729367/EPRS\\_ATA\(2022\)729367\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729367/EPRS_ATA(2022)729367_EN.pdf)

COMISIÓN EUROPEA (2014). *The economic impact of modern retail on choice and innovation in the EU food sector. Final report*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. [https://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/retail\\_study\\_report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/retail_study_report_en.pdf)

COMISIÓN EUROPEA (2019). *El Pacto Verde Europeo. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones*. Bruselas (COM [2019] 640 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2019:640:FIN>

COMISIÓN EUROPEA (2021a). *Agri-food trade in 2020. Monitoring Agri-trade Policy*, n.º MAP 21-2. Luxemburgo.

[https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2021-09/map-2021-2\\_en\\_0.pdf](https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2021-09/map-2021-2_en_0.pdf)

COMISIÓN EUROPEA (2021b). *Study on the status of new genomic techniques under Union law and in light of the Court of Justice ruling in Case C-528/16*. Bruselas (SWD [2921] 92 final). [https://food.ec.europa.eu/system/files/2021-04/gmo\\_mod\\_bio\\_ngt\\_eu-study.pdf](https://food.ec.europa.eu/system/files/2021-04/gmo_mod_bio_ngt_eu-study.pdf)

COMISIÓN EUROPEA (2021c). *Study on agri-food imports and their role in the EU supply chains. Final Report*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://data.europa.eu/doi/10.2762/980065>

COMISIÓN EUROPEA (2022). *EU agricultural outlook for markets, income and environment 2022-2032*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. [https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-04/agricultural-outlook-2022-report\\_en\\_0.pdf](https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-04/agricultural-outlook-2022-report_en_0.pdf)

COMISIÓN EUROPEA (2023). «Annex for EU», en *Short-term outlook for EU agricultural markets, Spring 2023*. Bruselas: DG Agricultura y Desarrollo Rural. [https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-05/short-term-outlook-statistical-annex\\_en.pdf](https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-05/short-term-outlook-statistical-annex_en.pdf)

DE BACKER, K. y MIROUDOT, S. (2014). Mapping global value chains. *Working Paper Series*, n.º 1677. Frankfurt del Main: Banco Central Europeo. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1677.pdf>

DECOININCK, K. (2021). Concentration and market power in the food chain. *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, n.º 151. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/18156797>

DECOININCK, K. y TOYAMA, L. (2022). Environmental impacts along food supply chains. Methods, findings and evidence gaps. *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, n.º 185. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/48232173-en>

DELBERGHE, C., DELBARRE, A., HERBERT, R., LAIZET, F., LÄUBLI, D., VALLÖF, R. y RÜDIGER SMITH, T. (2023). *Living with and responding to uncertainty. The State of Grocery Retail 2023: Europe*. McKinsey & Company. <https://www.mckinsey.com/~/media/>

[mckinsey/industries/retail/our por 10020insights/state por 10020of por 10020grocery por 10020europe por 100202023 por 10020living por 10020with por 10020and por 10020responding por 10020to por 10020uncertainty/living-with-and-responding-to-uncertainty-the-state-of-grocery-retail-2023-europe.pdf](https://www.mckinsey.com/industries/retail/our-por-10020insights/state-por-10020of-por-10020grocery-por-10020europe-por-100202023-por-10020living-por-10020with-por-10020and-por-10020responding-por-10020to-por-10020uncertainty/living-with-and-responding-to-uncertainty-the-state-of-grocery-retail-2023-europe.pdf)

DELBERGHE, C., HERBERT, R., LAIZET, F., LÄUBLI, D., NYSSSENS, J. A., VALLÖF, R. y WACHINGER, T. (2022). *Navigating the market headwinds. The State of Grocery Retail 2022: Europe*. McKinsey & Company. <https://www.mckinsey.com/industries/retail/our-insights/state-of-grocery-europe-2022-navigating-the-market-headwinds>

DÉTANG, C., GEELING, F., GUYOMARD, H. y POPPE, K. (2018). *EU agriculture and innovation: what role for the CAP?* INRA: Wageningen University and Research (WUR). <https://edepot.wur.nl/447423>

DI MARCANTONIO, F., CIAIAN, P. y CASTELLANOS, V. (2018). *Unfair trading practices in the dairy farm sector: Evidence from selected EU regions*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://data.europa.eu/doi/10.2760/747043>

EUROSTAT. *Performance of the agricultural sector, Statistics Explained*. Luxemburgo: Comisión Europea. Disponible en: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Performance\\_of\\_the\\_agricultural\\_sector](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Performance_of_the_agricultural_sector) (consulta: diciembre de 2022).

FISCHER, R. A., BYERLEE, D. y EDMEADES, G. O. (2014). Crop yields and global food security: will yield increase continue to feed the world? ACIAR Monograph n.º 158. Bruce (Australia): Australian Centre for International Agricultural Research. <https://www.aciar.gov.au/publication/books-and-manuals/crop-yields-and-global-food-security-will-yield-increase-continue-feed-world>

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI). *IMF Primary Commodity prices*. Washington D.C. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Research/commodity-prices> (consulta: mayo de 2023).

FOODDRINK EUROPE. (2022). *Data & Trends. EU Food and Drink Industry. 2022 edition*. Bruselas. <https://www.fooddrinkeurope.eu/wp-content/uploads/2023/01/FoodDrinkEurope-Data-Trends-2022-digital.pdf>

FUGLIE, K. (2015). Accounting for growth in global agriculture. *Bio-based and Applied Economics*, 4(3), pp. 201-234. <https://doi.org/10.13128/BAE-17151>

FUGLIE, K., GAUTAM, M., GOYAL, A. y MALONEY, W. F. (2020). *Harvesting prosperity. Technology and productivity growth in agriculture*. Washington D. C.: Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32350>

GARSKE, B., BAU, A. y EKARDT, F. (2021). Digitalization and AI in European Agriculture: A Strategy for Achieving Climate and Biodiversity Targets? *Sustainability*, 13(9), 4652. <https://doi.org/10.3390/su13094652>

GLAUBER, C., LABORDE, D. y MAMUN, A. (14 de abril de 2022). From bad to worse: How Russia-Ukraine war related export restrictions exacerbate global food insecurity. IFPRI Blog: Issue Post. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI). <https://www.foodsecurityportal.org/node/1963>

GREENVILLE, J., KAWASAKI, K. y JOUANJEAN, M. (2019). Value adding pathways in agriculture and food trade: The role of GVCs and services. *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, n.º 123. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/18156797>

HJORT, C., COLE, J. y FRÉBORT, I. (2021). European genome editing regulations: threats to the European bioeconomy and unfit for purpose. *EFB Bioeconomy Journal*, 1, 100001. <https://doi.org/10.1016/j.bioeco.2021.100001>

HUMPHREY, J. y MEMEDOVIC, O. (2006). Global Value Chains in the Agrifood Sector. *Working Papers*. Viena: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). [https://www.unido.org/sites/default/files/2009-05/Global\\_value\\_chains\\_in\\_the\\_agrifood\\_sector\\_0.pdf](https://www.unido.org/sites/default/files/2009-05/Global_value_chains_in_the_agrifood_sector_0.pdf)

JAGGARD, K. W., QI, A. y OBER, E. S. (2010). Possible changes to arable crop yields by 2050. *Philosophical Transactions of the Royal Society B* 365, n.º

<p>1554, pp. 2835-2851. <a href="https://doi.org/10.1098/rstb.2010.0153">https://doi.org/10.1098/rstb.2010.0153</a></p> <p>LOBELL, D. B., CASSMAN, K. G. y FIELD, CH. B. (2009). Crop yield gaps: their importance, magnitudes and causes. <i>Annual Review of Environment and Resources</i>, 34, pp. 179-204. <a href="https://doi.org/10.1146/annurev.environ.041008.093740">https://doi.org/10.1146/annurev.environ.041008.093740</a></p> <p>MAERTENS, M. y SWINEN, J. (2015). Agricultural Trade and Development: A Value Chain Perspective. <i>WTO Staff Working Paper</i>, n.º ERSD-2015-04. Ginebra Organización Mundial del Comercio (OMC). <a href="https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201504_e.htm">https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201504_e.htm</a></p> <p>MAUDOS, J. y SALAMANCA, J. (2022). <i>Observatorio sobre el sector agroalimentario español en el context europeo. Informe 2021</i>. Almería: Cajamar Caja Rural. <a href="https://publicacionescajamar.es/publicacionescajamar/public/pdf/series-tematicas/informes-coyuntura-monografias/observatorio-2021.pdf">https://publicacionescajamar.es/publicacionescajamar/public/pdf/series-tematicas/informes-coyuntura-monografias/observatorio-2021.pdf</a></p> <p>ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO) (2018). <i>The future of food and agriculture. Alternative pathways to 2050</i>. Roma. <a href="https://www.fao.org/3/CA1553EN/ca1553en.pdf">https://www.fao.org/3/CA1553EN/ca1553en.pdf</a></p> <p>ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO) (2021a). <i>El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2021</i>. Roma. <a href="http://www.fao.org/3/cb4476es/online/cb4476es.html">http://www.fao.org/3/cb4476es/online/cb4476es.html</a></p> <p>ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO) (2021b). <i>World Food and Agriculture. Statistical Yearbook 2021</i>. Roma. <a href="https://doi.org/10.4060/cb4477en">https://doi.org/10.4060/cb4477en</a></p> <p>ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO) (10 de junio de 2022). The importance of Ukraine and the Russian Federation for global agricultural markets and the risks associated with the war in Ukraine. Information Note, Roma. <a href="https://www.fao.org/markets-and-trade/publications/detail/en/c/1539258/">https://www.fao.org/markets-and-trade/publications/detail/en/c/1539258/</a></p> <p>ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2020). Global value chains in agriculture</p>	<p>and food: A synthesis of OECD analysis. <i>OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers</i>, n.º 139. París: OECD Publishing. <a href="https://doi.org/10.1787/6e3993fa-en">https://doi.org/10.1787/6e3993fa-en</a></p> <p>ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2021). COVID-19 and Food Systems: Short and Long-Term Impacts. <i>OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers</i>, n.º 166. París: OECD Publishing. <a href="https://doi.org/10.1787/69ed37bd-en">https://doi.org/10.1787/69ed37bd-en</a></p> <p>ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2022). <i>Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2022: Reforming Agricultural Policies for Climate Change Mitigation</i>. París: OECD Publishing. <a href="https://doi.org/10.1787/7f4542bf-en">https://doi.org/10.1787/7f4542bf-en</a></p> <p>PANAGOS, P., STANDARDI, G., BORRELLI, P., LUGATO, E., MONTANARELLA, L. y BOSELLO, F. (2018). Cost of agricultural productivity loss due to soil erosion in the European Union: From direct cost evaluation approaches to the use of macroeconomic models. <i>Land Degradation and Development</i>, 29(3), pp. 471-484. <a href="https://doi.org/10.1002/ldr.2879">https://doi.org/10.1002/ldr.2879</a></p> <p>REIG, E. (2007). Fundamentos económicos de la multifuncionalidad agraria. En J. A. GÓMEZ y J. BARREIRO (coord.), <i>La multifuncionalidad de la agricultura en España. Concepto, aspectos horizontales, cuantificación y casos prácticos</i>, pp. 19-39. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: Eumedia.</p> <p>RITCHIE, H. (22 de agosto de 2017). Yields vs. Land Use: How the Green Revolution enabled us to feed a growing population. Our World in Data, Global Change Data Lab. <a href="https://ourworldindata.org/yields-vs-land-use-how-has-the-world-produced-enough-food-for-a-growing-population">https://ourworldindata.org/yields-vs-land-use-how-has-the-world-produced-enough-food-for-a-growing-population</a></p> <p>RITCHIE, H. (4 de abril de 2022). Increasing agricultural productivity across Sub-Saharan Africa is one of the most important problems this century. Our World in Data, Global Change Data Lab. <a href="https://ourworldindata.org/africa-yields-problem">https://ourworldindata.org/africa-yields-problem</a></p> <p>ROTHER, B., SOSA, S., KOHLER, L., PIERRE, G., KATO, N., DEBBICH, M., CASTROVILLARI,</p>	<p>CH., SHARIFZODA, K., VAN HEUVELEN, E., MACHADO, F., THEVENOT, C., MITRA, P. y FAYAD, D. (2022). Tackling the Global Food Crisis: Impact, Policy Response, and the Role of the IMF. IFM Note 2022/004. Washington D. C.: Fondo Monetario Internacional, <a href="https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/IMF-Notes/2022/English/INSEA2022004.ashx">https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/IMF-Notes/2022/English/INSEA2022004.ashx</a></p> <p>SAVILLS RESEARCH. (abril de 2021). <i>European Food and Groceries Sector. Londres: Spotlight</i>. <a href="https://pdf.euro.savills.co.uk/european/europe-retail-markets/spotlight---european-food-and-groceries-sector---2021.pdf">https://pdf.euro.savills.co.uk/european/europe-retail-markets/spotlight---european-food-and-groceries-sector---2021.pdf</a></p> <p>SCHERER, L. A., VERBURG, P. H. y SCHULP, C. J. E. (2018). Opportunities for sustainable intensification in European agriculture. <i>Global Environmental Change</i>, 48, pp. 43-55. <a href="https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2017.11.009">https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2017.11.009</a></p> <p>SHEPON, A., ESHEL, G., NOOR, E. y MILO, R. (2016). Energy and protein feed-to-food conversion efficiencies in the US and potential food security gains from dietary changes. <i>Environmental Research Letters</i>, 11, 105002. <a href="http://doi.org/10.1088/1748-9326/11/10/105002">http://doi.org/10.1088/1748-9326/11/10/105002</a></p> <p>SOWELL, A., SWEARINGEN, B. y WILLIAMS, A. (17 de enero de 2023). Wheat Outlook: January 2023. <i>Economic Research Service. Situation and Outlook Report</i>. United States Department of Agriculture (USDA). <a href="https://www.ers.usda.gov/webdocs/outlooks/105619/whs-23a.pdf?v=5073.2">https://www.ers.usda.gov/webdocs/outlooks/105619/whs-23a.pdf?v=5073.2</a></p> <p>UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE (USDA) (7 de octubre de 2022). International Agricultural Productivity. TFP indices and components for countries, regions, countries grouped by income level, and the world, 1961-2020. Washington D.C. <a href="https://www.ers.usda.gov/data-products/international-agricultural-productivity/">https://www.ers.usda.gov/data-products/international-agricultural-productivity/</a></p> <p>ZACHMANN, G., WEIL, P. y VON CRAMON-TAUBADEL, S. (2022). A European policy mix to address food insecurity linked to Russia's war. <i>Policy Contribution</i>, n.º 23/2022. Bruegel. <a href="https://www.bruegel.org/policy-brief/european-policy-mix-address-food-insecurity-linked-russias-war">https://www.bruegel.org/policy-brief/european-policy-mix-address-food-insecurity-linked-russias-war</a></p>
--	---	---

## Resumen

La UE se ve confrontada con una «permacrisis» global de amplio alcance. Las disrupciones y la incertidumbre han hecho necesaria una nueva política industrial que incida en la resiliencia, articulándose alrededor de la autonomía estratégica abierta. El presente trabajo muestra que el mercado único impulsó la integración comercial, y apunta a efectos positivos en términos de resiliencia asociados a la integración de la cadena de suministro dentro de la UE. Se detectan tendencias que afectan a la resiliencia industrial de la UE, como la desindustrialización y el *reshoring*. Posteriormente se aborda el marco conceptual sobre la resiliencia, diseñado para atajar las consecuencias colaterales de los retos a largo plazo. Y se esbozan las dos metodologías de alerta temprana introducidas por la Comisión Europea para identificar perturbaciones en la cadena de suministro y dependencias, incluyendo puntos de especial fragilidad.

*Palabras clave:* mercado único, competitividad, autonomía estratégica abierta, cadenas de suministro.

## Abstract

The EU is hit by a global open-ended permacrisis. Disruptions and uncertainty created a new resilience-driven industrial policy, anchored on open strategic autonomy. This paper shows that the single market boosted trade integration, and points to positive resilience effects from supply chain integration within the EU. We detect trends which impact on EU industrial resilience such as de-industrialisation and re-shoring. We then look at the conceptual framework for resilience, designed to address the collateral consequences of longer-term challenges. And we outline two European Commission methodologies for early warning on supply chain distress and dependencies, including single points of failure.

*Keywords:* single market, competitiveness, open strategic autonomy, supply chains.

*JEL classification:* L52, L60, F14, F61.

# HACIA UNA NUEVA AGENDA INDUSTRIAL EUROPEA BASADA EN LA RESILIENCIA (\*)

Román ARJONA  
William CONNELL-GARCÍA  
Josefina MONTEAGUDO  
Paolo PASIMENI

*Comisión Europea, Dirección General de Mercado Interior,  
Industria, Emprendimiento y Pymes*

## I. INTRODUCCIÓN

LOS últimos cuarenta años representan probablemente el período con la mayor concentración de cambios institucionales y tecnológicos de toda la historia. En cuanto a los primeros, destacan dos hitos clave como la creación del mercado único europeo y el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC); entre los segundos, la digitalización y la emergencia de las tecnologías de la información han tenido un impacto muy relevante en la división del proceso de producción. El resultado ha sido una vigorosa globalización (Sachs, 2020; Bernhofen, 2016) y un mundo cada vez más interconectado.

No obstante, a lo largo de los últimos años, y de manera especial desde la irrupción de la pandemia del COVID-19, hemos atravesado disrupciones e incertidumbre, en un entorno de «permacrisis» abierta y con consecuencias a medio plazo, que incluyen tensiones geopolíticas y una profunda redefinición de las cadenas de suministro globales.

Durante décadas, el avance del proceso de integración europea ha ido de la mano de

un esfuerzo progresivo e incesante por consolidar el mercado único europeo (Baldwin, 1989; Young, 2015). Pero las tendencias globales han provocado un replanteamiento del paradigma económico tradicional, basado en la eficiencia, y su sustitución por un modelo económico nuevo para la política industrial, con un protagonismo de aspectos como la competitividad sostenible y la resiliencia. El presente artículo examina los impulsores de este nuevo paradigma económico.

En la sección dos, el artículo analiza los indicadores tradicionales de la integración del mercado único y concluye que las economías incluidas en el mercado único presentan ahora una mayor integración que las de fuera del bloque. Los autores afirman que el comercio interno dentro del mercado único se ha vuelto considerablemente más fluido y sin fricciones, y que la progresiva integración en las cadenas globales de valor se ha traducido en un porcentaje cada vez mayor de valor añadido procedente de productos intermedios producidos en terceros países. Concluyen que la integración de la producción en cadenas globales de valor dentro del mercado único puede aumentar

la resiliencia y evitar costes vinculados al *reshoring*. Esto reviste una importancia crucial para el mercado único en vista del cambiante entorno mundial.

A continuación, la sección tres aborda la cambiante dinámica global y detecta cuatro tendencias a largo plazo con un sustancial impacto en la resiliencia de la industria de la Unión Europea (UE): 1) la progresiva desindustrialización en curso con pérdida de capacidad de fabricación en la UE, que ha golpeado especialmente a territorios de la UE con sectores industriales tradicionales y menos desarrollados; 2) nuevas prácticas de *shoring*, por las que las empresas toman cada vez más sus decisiones de localización sobre la base de nuevos parámetros como las crisis logísticas, y las cuales generan un diagnóstico dispar en términos de su impacto económico) un desplazamiento progresivo de las dependencias desde los combustibles fósiles hacia las materias primas; y 3) perturbaciones de gran alcance en las cadenas de suministro de productos e insumos críticos para la sociedad, algunos sometidos a «puntos de especial fragilidad». El artículo reconoce que una serie de leyes recientes adoptadas por la UE constituyen pasos dirigidos a reforzar la resiliencia de la base industrial de la UE.

La sección cuatro analiza cómo ha evolucionado el marco conceptual en apoyo de la resiliencia industrial de la UE. Observa cómo un mundo rápidamente cambiante está acompañado de un giro desde un paradigma económico tradicional centrado en la eficiencia hacia otro caracterizado por un nuevo modelo económico para la política in-

dustrial, con la sostenibilidad y la resiliencia como rasgos distintivos. Dicho giro parte del hecho de que las políticas tradicionales no han sido capaces de resolver adecuadamente las consecuencias colaterales de los retos a largo plazo, como el cambio climático o las complejidades generadas por las dependencias estratégicas. Este cambio de paradigma con la «competitividad sostenible» como objetivo incluye elementos novedosos, como la adopción de nuevas prácticas empresariales verdes y un enfoque de «autonomía estratégica abierta».

Por último, la sección cinco repasa la resiliencia en la práctica, presentando dos recientes metodologías introducidas por la Comisión Europea para medir, monitorizar y anticipar problemas en las cadenas de suministro y dependencias estratégicas. El mecanismo de notificación de alertas en la cadena de suministro (*SCAN*, por sus siglas en inglés) capta presiones inflacionistas y/o escasez en productos críticos, generando señales de alerta tempranas en relación con posibles perturbaciones. Utiliza el concepto de los diseños prevalentes para detectar variaciones anómalas de precios y cantidades en cestas predefinidas de materias primas utilizadas para tecnologías limpias específicas, como los paneles solares. Un segundo desarrollo metodológico reciente evalúa las dependencias estratégicas de la UE con datos altamente desagregados a nivel de producto. Revisa cuidadosamente y filtra el universo de bienes comercializados de la UE para identificar aquellos en los que la UE presenta dependencias estructurales del exterior y puntos de especial fragilidad.

## II. EL MERCADO ÚNICO DE LA UE COMO PLATAFORMA PARA LA RESILIENCIA

El comercio internacional, medido por el cociente entre las exportaciones mundiales totales y el PIB, aumentó a un ritmo medio del 6 por 100 durante las tres décadas anteriores al estallido de la gran crisis financiera, casi el doble de rápido del ritmo al que se expandió el PIB global (3,4 por 100). Posteriormente, parece haberse estabilizado durante alrededor de una década, hasta el histórico *shock* del COVID-19.

En esta sección, se plantea la cuestión de hasta qué punto el mercado único ha sido una palanca para la integración económica en la UE. Dado el contexto mundial de integración global durante las tres últimas décadas, tal valoración objetiva requiere observar la integración del mercado único no solo en términos absolutos, sino también con relación a un contrafactual verosímil: ¿qué habría sucedido si no hubiera existido el mercado único?

Se examina la integración comercial a través de diferentes baremos, centrándose no solo en los flujos comerciales brutos, sino también en el comercio en valor añadido y en los costes del comercio. Se calculan los niveles alcanzados y la tendencia de dichos parámetros dentro del mercado único, pero también en relación con el resto del mundo. De este modo, se puede saber si, y en qué medida, la integración interna es superior (o inferior) y progresa a mayor ritmo (o a menor ritmo) que la integración con el resto del mundo.

Los flujos comerciales dentro del mercado único europeo han aumentado en paralelo al crecimiento económico general y a la integración mundial. Los flujos de comercio entre los Estados miembros de la UE y el resto del mundo también han aumentado sostenidamente desde 1992. Sin embargo, estos últimos flujos son menores que los flujos internos dentro de la UE.

La crisis financiera mundial y la pandemia del COVID-19 constituyeron detonantes de sendos *shocks* para el comercio. En la década transcurrida entre estos dos importantes *shocks*, la ratio del comercio sobre el PIB dentro del mercado único se mantuvo bastante estable y el volumen de los intercambios comerciales con el resto del mundo descendió ligeramente. Esto es consistente con la ralentización del comercio global observada a nivel agregado mundial. Los principales socios comerciales de la UE son los Estados Unidos y China.

### 1. Comercio medido a través del valor añadido

Este apartado se centra en el comercio en términos de valor añadido. Esto representa una manera informativa de reflejar cada una de las fases que constituyen las cadenas internacionales de valor, en las que se produce la aportación de valor. También proporciona una visión más exacta de dónde se crea valor y dónde reside la fuente última de renta que es eventualmente consumida.

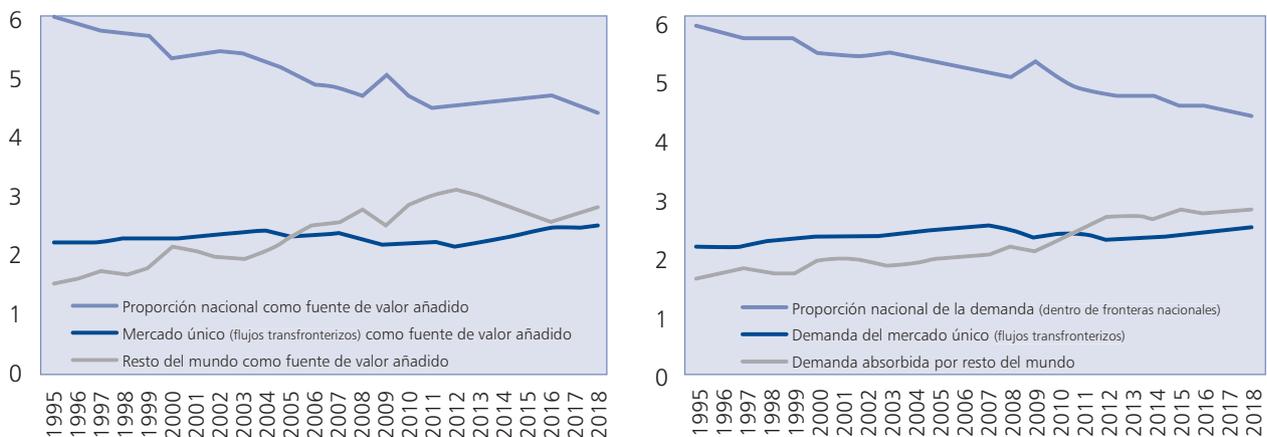
A partir de la información de la base de datos *TiVA* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (1), explotamos datos referidos a flujos comerciales bilaterales de bienes industriales entre pares de países; en particular, examinamos la proporción que el valor añadido producido en un determinado país representa en la demanda final total de bienes industriales del otro país socio.

Dividimos el valor añadido total producido en la UE y la de-

manda final total de la UE en tres categorías: la proporción «nacional», la proporción «mercado único», y la proporción «resto del mundo». La proporción «nacional» se refiere a aquella parte producida y consumida dentro de un mismo Estado miembro de la UE. La proporción «mercado único» se refiere a la parte que es producida por un Estado miembro de la UE y es consumida por otro Estado de la UE en virtud de flujos comerciales transfronterizos dentro del mercado único. La proporción «resto del mundo» se refiere a la parte que es producida por un país y es consumida por otro en virtud de flujos comerciales transfronterizos entre un Estado miembro de la UE y un país extracomunitario.

Calculando la participación relativa de estas tres categorías en la demanda final total en términos de valor añadido, obtenemos las proporciones relativas por el lado de la oferta (2). Calculando la participación relativa de estas tres categorías en absorber y pagar por el valor añadido total

GRÁFICO 1  
**PROPORCIONES RELATIVAS DEL MERCADO ÚNICO COMO FUENTE DE VALOR AÑADIDO (IZDA.) Y DEMANDA FINAL (DCHA.), 1995-2018**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos *TiVA* de la OCDE.

producido en la UE con relación a la demanda final, obtenemos las proporciones relativas por el lado de la demanda (3).

Durante los veinticuatro años para los que hay datos disponibles, las proporciones nacionales relativas han mostrado un retroceso constante, en consonancia con el aumento global de los flujos comerciales internacionales. Esto es así tanto en lo que respecta al lado de la oferta como en lo que se refiere a la demanda. Mientras que en 1995 más de un 60 por 100 del valor añadido total se producía internamente por cada país y se consumía dentro de las fronteras nacionales, dicha proporción había bajado hasta cerca de un 45 por 100 en 2018.

La importancia relativa de los flujos transfronterizos de bienes industriales dentro del mercado único también se incrementó durante el período comprendido entre 1995 y 2018, aunque de forma más moderada. Por el lado de la oferta, el valor añadido producido por dichos flujos internos se situó en torno al 23 por 100 del total al comienzo del período y pasó a representar alrededor del 26 por 100 al final del mismo. Por el lado de la demanda, la proporción relativa de dichos flujos en cuanto a absorción de la producción de bienes industriales pasó del 22 por 100 al 26 por 100 del total.

No obstante, lo que más se acentuó fue la importancia relativa de los flujos comerciales con el resto del mundo. Dichos flujos suponían menos del 16 por 100 del valor añadido total producido en 1995, y aumentaron hasta más del 29 por 100 en 2018, alcanzando un máximo de casi el 32 por 100 en 2012. Asimismo, por el lado de la demanda, los flu-

jos de comercio con el resto del mundo al final del período eran más relevantes que el comercio interno dentro del mercado único, absorbiendo un 29 por 100 de la producción total de la UE, mientras que veinticuatro años atrás representaban un 18 por 100.

En resumen, lo que dicen estos datos es que, al examinar el comercio en valor añadido referido a productos industriales, la integración dentro del mercado único ha ocurrido en paralelo a la integración comercial global. Las economías de los Estados miembros presentan definitivamente un grado de apertura superior al del comienzo del período, aunque la integración global ha progresado a un ritmo más alto que la interna.

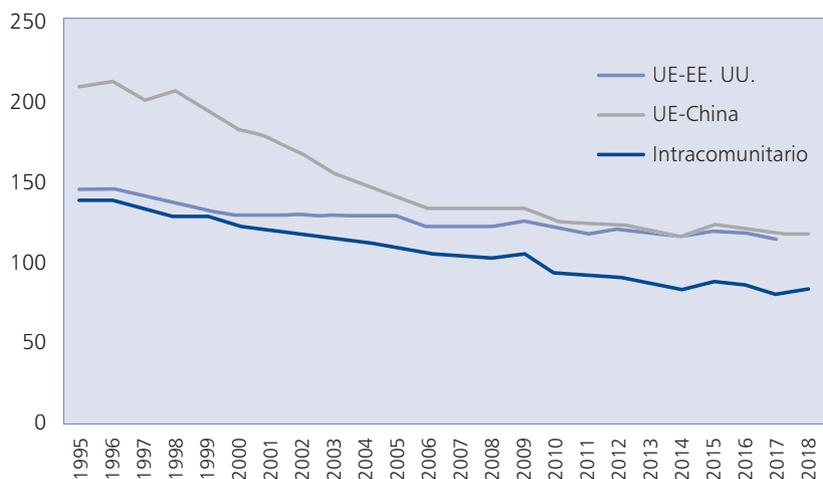
## 2. Costes del comercio

Los costes del comercio son otra medida útil de la integración comercial. La progresiva reducción de las barreras al comercio

pretende favorecer la integración comercial. En concreto, el abaratamiento de los costes de transporte ha propulsado el comercio global hasta niveles sin precedentes (Hummels, 2007). El seguimiento de la evolución de los costes del comercio en el tiempo ofrece un buen *proxy* del nivel de integración entre dos o más economías.

El Banco Mundial publica periódicamente su serie *Trade Costs Dataset* con estimaciones de los costes del comercio bilateral de productos manufacturados (Novy, 2013; Arvis *et al.*, 2016) (4). Utilizando estos datos (gráfico 2), en este apartado se analiza la evolución de los costes del comercio bilateral entre los 28 países que formaban la UE al final del período para el que hay datos disponibles (2018). Construimos una media a partir de las 756 combinaciones posibles de costes del comercio bilateral, para cada año, con el fin de detectar tendencias en los costes

GRÁFICO 2  
TENDENCIAS DE LOS COSTES DEL COMERCIO BILATERAL, 1995-2018



Fuente: Elaboración propia basada en el conjunto de datos de costes comerciales del Banco Mundial (base de datos *Trade Costs*).

medios del comercio dentro del mercado único (5).

Durante los veinticuatro años para los que hay datos, existe un descenso ininterrumpido de los costes del comercio dentro del mercado único. Esta es una clara indicación de la intensidad de la integración que se ha verificado en este período, durante el que se aprobaron varios instrumentos legislativos de peso dirigidos a crear un mercado único Europeo (6). Además, los costes del comercio al final del período dentro del mercado único son considerablemente menores que los relativos a los dos principales socios comerciales, Estados Unidos y China. Como nota positiva, dado que los costes medios del comercio bilateral dentro del mercado único siguen siendo relevantes, cualquier esfuerzo adicional hacia un mercado único sin fricciones tendría un considerable impacto. Esto es muy importante en la medida en que Europa trata de fortalecer su resiliencia mediante la diversificación, allí donde es posible, pero también mediante el *reshoring* y la construcción de capacidad, donde sea necesario.

Si bien la información sobre el nivel de integración apunta a un claro resultado positivo, la información sobre la velocidad de la integración arroja una imagen más ambivalente: al comienzo del período considerado, los costes medios del comercio que los países de la UE soportaban tanto dentro del mercado único como en relación con Estados Unidos eran similares, mientras que dos décadas y media de integración progresiva condujeron a unos costes del comercio dentro de la UE más bajos que con Estados Unidos. No obstante, la velocidad de la integración con China, alentada por una reducción de los costes del comercio, ha sido mayor, en particular durante la primera década del siglo XXI.

### 3. Una evaluación contrafactual

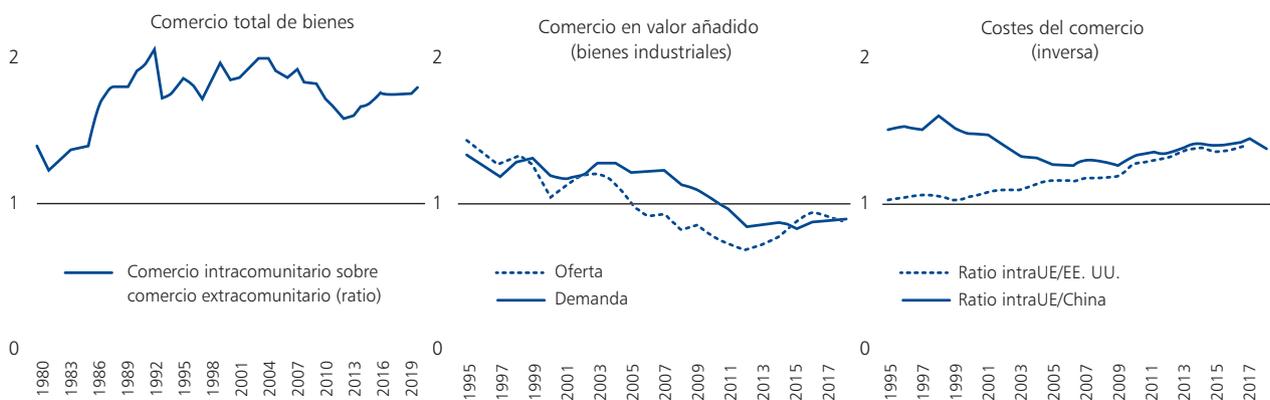
Para evaluar, de manera sintética, el nivel relativo y la velocidad de la integración comercial dentro del mercado único de la UE, se comparan indicadores de integración entre los Estados miembros de la UE y el resto

del mundo (gráfico 3). La forma de hacerlo es calculando, para cada indicador utilizado en los dos subapartados anteriores, las ratios entre las dos medidas (7).

La comparativa del *comercio total* indica que el mercado único de la UE está más integrado dentro de sus fronteras que con el resto del mundo. Esto sugiere que el establecimiento del mercado único ha resultado ser un impulsor relevante de la integración comercial. También podemos apreciar, no obstante, que la ratio permanece estable desde principios de la década de los noventa hasta el estallido de la crisis financiera mundial, descendiendo posteriormente. Esto significa que la velocidad de la integración antes de la crisis financiera mundial ha ido pareja a la velocidad de la integración global, y que posteriormente ha sido más lenta. Después de 2013, de nuevo, la velocidad de la integración del comercio bruto dentro del mercado único vuelve a ser más alta que con el resto del mundo.

*El comercio en valor añadido*, sin embargo, revela otros

GRÁFICO 3  
INTEGRACIÓN RELATIVA EN EL MERCADO ÚNICO



Fuente: Elaboración propia.

matices en esta historia. Ambos ratios, tanto la relativa a la magnitud del valor añadido producido (oferta) como la relativa a la demanda final para absorber la producción (demanda), describen una pauta descendente durante el período. En concreto, a partir de la crisis financiera mundial, incluso caen hasta un valor menor que uno, lo cual implica que el comercio en valor añadido con el resto del mundo se vuelve más relevante que el comercio interno dentro del mercado único. Nuevamente, a partir de 2013 se observa el inicio de una reversión de tendencia, especialmente en la dimensión de la oferta.

La crisis financiera mundial y la posterior crisis soberana de la zona del euro, que fue privativa de la UE, hizo que se invirtiesen las tornas entre la relevancia del mercado único y la relevancia del resto del mundo como principales fuentes de valor añadido producido e incorporado en bienes intermedios, y como principal fuente de demanda final para absorber la producción europea. Esto es consistente con la renqueante y anémica recuperación de la zona euro durante ese período en el que el resto del mundo, en cambio, crecía a tasas mucho más altas.

Para calcular la reducción relativa de los *costes del comercio* en el mercado único se construyen dos ratios: una con el promedio de los costes del comercio bilateral entre cada Estado miembro y Estados Unidos, y otra con el promedio de los costes del comercio bilateral entre cada Estado miembro y China. Utilizamos la inversa de los índices medios de los costes del comercio porque una reducción implica un resultado positivo.

Podemos ver, en ambos casos, que los costes del comercio son y se mantienen más bajos dentro del mercado único que respecto a los dos principales socios comerciales. La ventaja comparativa en cuanto a reducción de los costes del comercio interno y los relativos a Estados Unidos es constante durante el período, mientras que la reducción de los costes del comercio con China ha sido más rápida que la reducción de los costes internos en la primera mitad del período considerado, discuriendo luego de manera pareja durante la segunda mitad.

#### 4. Discusión de los resultados

La medición de los tres indicadores de integración presentados en el apartado anterior apunta a una evaluación bastante positiva, aunque es necesario hacer algunas matizaciones.

En primer lugar, los indicadores tradicionales de integración, a saber, el comercio total y los costes del comercio, sugieren que las economías dentro del mercado único están más integradas entre sí que respecto a países terceros. Es también plausible afirmar que su nivel de integración es mayor del que habría sido si el mercado único no hubiera existido. Aunque ahora el comercio interno total no sigue un ritmo de integración más rápido que el comercio con el resto del mundo, esto puede deberse también a que el nivel interno de integración ya es mucho más alto. Además, la evolución de los costes del comercio nos dice que el comercio interno se ha vuelto considerablemente más fluido y sin fricciones dentro del mercado único. Por consiguiente, un primer resultado de este

análisis es que el mercado único ha contribuido en gran medida a la integración.

En segundo lugar, tenemos que conciliar este resultado con el que resulta del análisis comparativo del comercio en valor añadido, según el cual la proporción relativa del resto del mundo se ha vuelto más prominente que el comercio transfronterizo dentro del mercado único. La explicación más probable de esta aparente incongruencia es el progresivo desarrollo y peso de las cadenas globales de valor.

La diferencia entre el comercio total (más integrado dentro que fuera del mercado único) y el comercio en valor añadido (que apunta a una importancia relativa inversa) nos dice que, aunque los productos finales tienden a comercializarse de manera más libre dentro del mercado único, la fuente del valor añadido incorporado en dichos productos finales se encuentra cada vez más radicada en países terceros. Este resultado está vinculado al fenómeno de la descomposición del proceso de producción en varias fases y su deslocalización creciente en diferentes países en el marco de cadenas internacionales de valor integradas. Tal tendencia ha llevado a una situación en la que una proporción cada vez mayor de valor añadido se origina a partir de los productos intermedios producidos en países terceros, y una proporción creciente de la demanda final para absorber el valor añadido producido en la UE procede del resto del mundo. Muy probablemente, el ascenso de China en el sistema comercial global ha sido otra fuerza impulsora. Estos resultados deben leerse

en perspectiva, ya que las tendencias descritas distan mucho de ser características exclusivas de la UE.

Los datos disponibles no permiten, por el momento, estudiar el efecto que las recientes interrupciones, como la pandemia del COVID-19, las subidas de los precios de la energía o la invasión rusa de Ucrania, han tenido sobre esta tendencia. Sin embargo, un futuro análisis debería analizar hasta qué punto esta tendencia tiene continuidad o se invierte. Desde una perspectiva de políticas, la integración de las distintas fases de la producción en cadenas internacionales de valor dentro del mercado único puede ayudar a revertir esta tendencia, aumentando la relevancia del mercado común y evitando los costes de una repatriación total (*reshoring*) de la producción dentro de las fronteras nacionales. Este puede ser un argumento para la política industrial en el mercado único.

### III. TENDENCIAS A LARGO PLAZO CON IMPACTO EN LA RESILIENCIA INDUSTRIAL DE LA UE

En las últimas décadas, la UE se ha venido enfrentando a retos cada vez más complejos en el ámbito social, medioambiental y económico, como son el cambio climático, el envejecimiento poblacional y una intensa digitalización de su economía y sociedad. Dichos retos han ejercido una presión constante sobre la economía, la industria y la sociedad europeas y, con frecuencia, han generado tensiones que han llevado, por ejemplo, al aumento de las desigualdades económicas y a la polarización social (Acemoglu y Loebbing, 2022;

Charron, Lapuente y Rodríguez-Pose, 2022).

Además, estos factores se han agravado en los últimos años debido al impacto de la «permacrisis» (8) (Zuleeg, Emmanoulidis y Borges de Castro, 2023), «policrisis» (Nowotny, 2023; Henig y Knight, 2023) o la «edad del desorden» (9), con incesantes perturbaciones y altos niveles de incertidumbre (Comisión Europea, 2022). En ocasiones, estos retos han confluído, y se han retroalimentado, con eventos globales sin precedentes como la pandemia del COVID-19, la agresión rusa a Ucrania y la crisis energética, junto con sus efectos relacionados en los precios, amplificando su impacto conjunto en la economía (Allam, Bibri y Sharpe, 2022). Muchas de estas perturbaciones corren el riesgo de generar repercusiones a medio plazo en forma de tensiones geopolíticas, algunas relacionadas directamente con la escasez de fuentes de energía y materias primas, pero también con cuellos de botella derivados de dependencias estratégicas, así como presiones asociadas a la importante y profunda redefinición de la arquitectura y la dinámica de las cadenas globales de valor a la que estamos asistiendo.

Con el trasfondo de este entorno global menos disciplinado, detectamos cuatro tendencias a largo plazo que están teniendo un fuerte impacto en la resiliencia de la industria europea e influyendo en el diseño y la implementación de nuevas políticas públicas en apoyo de la resiliencia económica e industrial (10).

En primer lugar, un proceso de progresiva *desindustrialización* (Rodrik, 2016) con un grave

riesgo de pérdida de capacidad manufacturera en la UE y otras economías avanzadas. Este fenómeno está ocurriendo a diferentes ritmos en todo el planeta (He, 2023) y dentro de cada país (Yazgan, Marangoz y Bulut, 2023). La proporción representada por la manufactura dentro del valor añadido disminuyó sensiblemente entre 1995 y 2022 en la UE, pasando de representar el 20 por 100 en 1995 a un 16,7 por 100 en 2022. Por supuesto, existen notables diferencias entre Estados miembros en términos de la magnitud de este descenso, pero el efecto apunta inequívocamente en la misma dirección para todas las principales economías de la UE.

Esta pérdida general de peso de la industria sobre el PIB no está exenta de preocupaciones en relación con la intensidad de las desigualdades sociales y territoriales, así como por el descontento político y económico que ello puede generar (MacKinnon *et al.*, 2022; Diemer *et al.*, 2022; Rodríguez-Pose, Dijkstra y Poelman, 2023). El riesgo de de-sindustrialización afecta en especial a industrias tradicionalmente más ancladas en la competitividad de costes y que realizan inversiones poco productivas, reflejo de estructuras económicas menos resilientes (Vu, Haraguchi y Amann, 2021; De Oliveira, 2022).

No obstante, aunque se espera que la transición verde traiga consigo importantes oportunidades asociadas a la reconfiguración de los modelos de producción y de consumo, de no ir acompañado de medidas de políticas públicas adecuadas, ello también puede generar riesgos. Rodríguez-Pose, Dijkstra y Poelman (2023) apuntan en

concreto al riesgo de una distribución desigual de las ventajas de esta transición entre unos territorios y otros, con la amenaza de que beneficie más a aquellos territorios con una elevada concentración de capacidades tecnológicas, innovación, habilidades y empleo. En este contexto, las regiones menos desarrolladas, periurbanas y rurales situadas en el sur y al este de Europa podrían exponerse al riesgo particular de un «descontento con lo ecológico», asociado a posibles tendencias desindustrializadoras o a la falta de cambios estructurales favorables inducidos por las tecnologías verdes.

Además, el riesgo de desindustrialización parece impulsado por tres grandes vectores. Uno, el progresivo avance de los sectores orientados a los servicios en la economía de la UE. Según Eurostat, el empleo industrial en la UE disminuyó desde cerca de los 35 millones de personas en 1995 hasta aproximadamente 30 millones en 2022, un 13 por 100 menos. Dos, una pérdida de relevancia de sectores tradicionales, como la minería de carbón y la industria pesada, en el valor añadido bruto industrial total de la UE. Esto ha amplificado las disparidades regionales entre aquellas regiones de la UE que dependían más de tales industrias de largo arraigo y las que lograron acometer con éxito un cambio estructural. Y tres, la nueva dinámica y arquitectura de estas cadenas, con un desplazamiento relevante de grandes eslabones de estas cadenas hacia terceros países como China durante las últimas décadas, explicado fundamentalmente por su mayor competitividad de costes (Antras y Chor, 2022).

En comparación con terceros países socios, la amplitud, la cadencia y el ritmo del descenso del empleo en los sectores manufactureros son también distintos en la UE y en Estados Unidos. En EE. UU., comenzó antes (véase, por ejemplo, Rowthorn y Ramaswamy, 1997) y con una pérdida comparativamente mayor de estos empleos. China, en cambio, experimentó un crecimiento notable de su sector manufacturero durante las últimas décadas, lo que le ha llevado a convertirse en el principal fabricante y exportador del mundo (West y Lamsang, 2018). Esto está asociado a menores costes laborales, pero también al tamaño de sus mercados domésticos, y a una pléyade de políticas gubernamentales en apoyo de la reindustrialización (Jigang, 2020). Si bien Japón aún conserva una sólida base manufacturera en los sectores del automóvil, la electrónica y la maquinaria, también ha sufrido una relevante desindustrialización debido a la rápida adopción de los avances tecnológicos, la presión globalizadora y un giro en sus prioridades económicas (OCDE, 2021).

En segundo lugar, han ido surgiendo *nuevas prácticas de «shoring»*, tanto a nivel global como en la UE. Las empresas toman cada vez más sus decisiones de localización sobre la base de nuevos parámetros como la intensidad en las interrupciones en cadenas de valor, la probabilidad de que estas se vean afectadas por crisis logísticas, la disponibilidad y seguridad del acceso a materias primas, el capital humano y las capacidades, las inversiones en I+D e innovación o la generosidad del entorno empresarial (Fernández-Miguel *et al.*, 2022; Alguacil, Martí y Orts, 2023; Myro y Gandoy, 2023).

Desde la Gran Recesión, y espoleadas por la crisis del COVID-19, nuevas prácticas de localización –en sus diversas formas y denominaciones, como *reshoring*, *back-shoring*, *on-shoring*, *near-shoring* y *friend-shoring*– parecen haber ganado fuerza como elemento esencial de las estrategias de las empresas radicadas en economías avanzadas como EE. UU. y la UE (Somoza, 2022; Llobet, 2022). Ahora bien, la intensidad con la que se materializan en la práctica sigue siendo una cuestión abierta al debate académico (Mondres, 2022). Una evaluación del impacto económico de, por ejemplo, el *reshoring* y el *back-shoring* arroja resultados mixtos (Butollo y Staritz, 2022). Por un lado, tales prácticas de *shoring* pueden proporcionar un fuerte seguro frente a interrupciones globales y apoyar un mejor acceso y seguridad de suministro en relación con insumos críticos, como las materias primas. Pero los modelos económicos, que típicamente no incorporan los efectos positivos de la resiliencia económica, tienden a encontrar una relación entre el *friend-shoring* y pérdidas significativas de bienestar, comercio y precios (Attinasi, Boeckelmann y Meunier, 2023; Smarzynska Javorcik *et al.*, 2022).

En tercer lugar, se está produciendo en la UE un *desplazamiento progresivo de las dependencias estratégicas* desde los combustibles fósiles, para los que Europa Oriental ha sido tradicionalmente un proveedor clave, hacia las materias primas, para las que la demanda de la UE se ha visto cubierta convencionalmente con suministros de mercados asiáticos (11). Carrara *et al.* (2023) y la Agencia Internacional de la Energía (IEA, por

sus siglas en inglés) prevén una oferta insuficiente para cubrir la demanda mundial de insumos clave como el cobalto, esencial para las baterías. Alcanzar los objetivos de política de la UE contribuirá a un aumento sin precedentes de la demanda de tales materiales durante el período previo a 2030 y 2050. Por ejemplo, de cara a lograr los objetivos de *REPowerEU* para 2030, Carrara *et al.* (2023) estiman que la necesidad de imanes permanentes para turbinas eólicas hará que la demanda de metales raros de la UE se multiplique casi por cinco. Además, China domina la cadena de valor mundial de imanes permanentes desde la minería y el refinamiento hasta la producción, y estos son fundamentales para los vehículos eléctricos y las turbinas eólicas (Gauß *et al.*, 2021; Carrara *et al.*, 2023, Arjona, Connell-García y Herghelegiu, 2023).

En cuarto lugar, la UE se beneficia claramente de una participación abierta e integrada en las cadenas globales de valor (Camarero, López-Villavicencio y Tamarit, 2022), lo que redundará en ganancias de eficiencia y resiliencia para sus empresas. Pero las *perturbaciones de las cadenas de suministro* han afectado a productos e insumos de importancia crítica para la sociedad, especialmente con la aparición de puntos de especial fragilidad o cuellos de botella (Arjona, Connell-García y Herghelegiu, 2023) (12).

Los acontecimientos recientes han puesto de manifiesto que problemas de suministro inicialmente limitados al ecosistema industrial sanitario (por ejemplo, equipos de protección personal) se pueden expandir rápidamente a la mayoría de ecosistemas in-

dustriales (por ejemplo, electrónica, movilidad, energías renovables, construcción e industrias de gran consumo energético). Problemas de suministro de insumos energéticos (por ejemplo, gas), materias primas básicas (por ejemplo, magnesio) y productos de alta tecnología (por ejemplo, semiconductores) corren el riesgo de retrasar la recuperación económica y los objetivos que la UE se ha fijado para la doble transición ecológica y digital. Estas interrupciones en las cadenas de valor se han visto magnificadas por efectos de concentración de importaciones provenientes de determinados países proveedores, aumentos rápidos de demanda global, crisis logísticas o restricciones ligadas a la política comercial. Los ejemplos de productos en los que la UE se enfrenta al mayor riesgo de puntos de especial fragilidad son diversos y van desde la salud (antibióticos, vitaminas, instrumental médico y productos relacionados con el COVID-19), hasta el sector digital (ordenadores portátiles y componentes, receptores de radiodifusión o teléfonos móviles) pasando por las energías renovables (luces led o repuestos para bicicletas).

Además, si bien durante décadas la globalización fue la norma en las cadenas de fabricación globales, la literatura económica parece haber detectado, en algunos casos, una ralentización de la dinámica de las cadenas globales de valor en forma de una reversión de la globalización o *slowbalisation* (Javorcik, 2020; Blázquez, Díaz-Mora y González-Díaz, 2023). Existen dos fuerzas que subyacen a esta tendencia. La primera es la reducción de la competitividad de costes de ciertos participantes clave en las cadenas globales de valor, como

China (Huang, Sheng y Wang, 2021). La segunda, las perturbaciones en el suministro y las crisis logísticas, y las dependencias estratégicas. La superposición de estas dos fuerzas ha generado un clima proclive a la adopción de políticas de autonomía estratégica abierta en todo el mundo (13) (Van den Abeele, 2021; Attinasi *et al.*, 2022ab). Sin embargo, los datos no parecen avalar de forma concluyente una reversión de la tendencia globalizadora, al menos por ahora (Seifermann, 2022).

En este contexto, la UE está aplicando un nuevo enfoque de política industrial (14) en aras de la resiliencia basado en el concepto de «autonomía estratégica abierta», centrado en dos objetivos. El primero es la importancia del papel de la UE como socio abierto al comercio internacional basado en un sistema de reglas estables. El acceso a las cadenas de comercio y suministro globales ha demostrado ser muy eficaz para promover la productividad de las empresas europeas (Shu y Steinwender, 2019), su innovación (Akcigit y Melitz, 2021; Comisión Europea, 2022) y su resiliencia (Baldwin y Freeman, 2022a; Baldwin, Freeman y Theodorakopoulos, 2022b). El segundo es crear capacidad interna donde sea necesario en la UE y, en particular, en ámbitos estratégicos como la salud, las baterías, el hidrógeno, los chips o las materias primas. Los principales socios comerciales de la UE, por su parte, también han ido adoptando estrategias análogas (15).

Acontecimientos recientes, como la pandemia del COVID-19, la guerra de agresión rusa contra Ucrania y la subida de los precios de la energía, han

reforzado este objetivo político de la UE, que ha desplegado su agenda de autonomía estratégica abierta a fin de evitar riesgos asociados a la «no disponibilidad» de productos críticos, intermedios o finales. El plan industrial asociado al Pacto Verde (*Green Deal*) (16), y una batería de leyes aprobadas en la UE que incluyen la Ley Europea de Chips (17), la Ley Europea de Materias Primas Críticas (18) y la Ley sobre la Industria con Cero Emisiones Netas (19), son pasos claros en esa dirección. Estas iniciativas reflejan la determinación de la UE en garantizar una agenda de política industrial impulsada por la resiliencia, que asegure el suministro de productos críticos.

Habida cuenta de la rápida evolución del contexto político y económico esbozada al comienzo de esta sección, parece más pertinente que nunca revisar y mejorar periódicamente la metodología introducida por la Comisión Europea (2021b) para detectar, monitorizar y anticipar dependencias estratégicas en ecosistemas industriales sensibles, como proponen Arjona, Connell-García y Herghelegiu (2023).

#### IV. UN NUEVO MARCO CONCEPTUAL PARA SUSTENTAR LA POLÍTICA DE RESILIENCIA

El mundo rápidamente cambiante descrito ha venido acompañado de una creciente conciencia de que los paradigmas tradicionales en materia económica y de políticas también tendrán que evolucionar y adaptarse; es decir, debemos repensar nuestro modelo económico. Aunque las consideraciones de eficiencia impulsadas por el mercado han sido catalizadores de prosperidad económica y un pilar

clave del modelo económico de Europa hasta la fecha, también han mostrado cierta incapacidad para resolver las consecuencias «colaterales» tales como el cambio climático antropogénico, las dependencias estratégicas respecto de terceros países y sus vulnerabilidades asociadas, o unas crecientes desigualdades socioeconómicas territoriales.

La pandemia y la reciente crisis energética han puesto a la vista una serie de incómodos equilibrios o compromisos (*trade-offs*). Hemos aprendido que las estructuras de producción eficientes que hacen a nuestro negocio competitivo también pueden crear vulnerabilidades en forma de dependencias de productos o tecnologías, y eventualmente provocar escasez de productos críticos, como los equipos de protección individual, las vacunas o tecnologías críticas como los paneles solares fotovoltaicos. Hemos sido testigos del trilema que converge en la política energética y lo difícil que resulta compaginar sus tres vértices –energía asequible, segura y limpia (descarbonización)– sin renunciar a uno a costa de otro.

Lo obvio ha monopolizado el primer plano de la atención. Los mecanismos de mercado desempeñan una función esencial y, en último término, aliviarán algunas de las disrupciones que sufre la economía. Sin embargo, no son suficientes cuando las brechas entre los beneficios sociales y privados se vuelven demasiado grandes. Ahí, la racionalidad económica de las políticas industriales debe entrar en juego, con aspectos tales como la sostenibilidad (en sentido amplio, abarcando tanto lo verde como lo social) y la resiliencia asumiendo un papel decisivo de un nuevo

modelo económico, uno más dispuesto a dar respuesta a las ineficiencias económicas y a los «nuevos daños colaterales».

Incluso mecanismos de mercado tradicionales, como el flujo *schumpeteriano* de destrucción creativa, no parece estar funcionando adecuadamente en las actuales circunstancias. Recientes análisis muestran que el mecanismo de reasignación en términos de entrada y salida de actores de innovación se ha ralentizado significativamente en Europa a lo largo del tiempo y está jugando un papel en lastrar la creación y la difusión de innovación (Comisión Europea, 2022). Asimismo, un análisis reciente de Biondi *et al.* (2023) muestra una reducción generalizada de las tasas de reasignación del empleo en Europa, junto con una disminución del número de empresas de reciente creación y su participación en la actividad total.

Con este telón de fondo, algunos de los principales ingredientes de la nueva forma de hacer negocios incluyen un giro hacia paradigmas económicos más justos y con propósito, desde modelos cimentados en el *statu quo* (*business as usual*) en favor de otros más «inusuales»: 1) la adopción de nuevas prácticas de negocio en las que las decisiones en materia de inversión y de innovación revisten tanta importancia como las relativas a la competencia; 2) utilizar insumos más caros si eso reduce las dependencias estratégicas, garantiza la sostenibilidad y mejora la resiliencia; y 3) pensar no solo en los puestos de trabajo, sino también en la calidad de los mismos. A nivel de políticas, estamos asistiendo de hecho a un cambio de rumbo, dejando de buscar cubrir huecos de mer-

cado insatisfechos y optando por introducir cierta direccionalidad en las políticas con un enfoque orientado a la misión. Esto ha adoptado la forma de un «renacimiento» en la política industrial, priorizando la inversión en áreas como el crecimiento sostenible y la competitividad.

El objetivo es crear una economía que crezca de manera equilibrada y sea capaz de integrar tanto consideraciones distributivas como los límites naturales, así como de resistir *shocks*, demostrando capacidad para adaptarse y recuperarse «hacia adelante». No es bastante con recuperarse hasta el punto anterior; la recuperación con una visión «hacia adelante» hace que el descontento generado por los *shocks* y por las necesarias transformaciones estructurales resulte más aceptable.

El ADN del modelo económico está ahora gravitando en torno a la competitividad, la sostenibilidad y la resiliencia, y adoptando en concreto la forma de una agenda de «competitividad sostenible». En una reciente Comunicación (10), la Comisión ha intentado proponer un marco cuyos principales pilares son precisamente esos. Reconociendo las interacciones entre eficiencia económica, resiliencia, objetivos sociales y medioambientales, la Comunicación hace énfasis en la necesidad de trabajar simultáneamente sobre varias palancas de competitividad sostenible, que van desde el acceso al capital privado, el I+D y las capacidades domésticas en áreas críticas que incluyen la eficiencia en el uso de recursos y la cualificación de la mano de obra.

La complejidad del modelo económico orientado hacia

la competitividad sostenible es esencial, ya que podrían materializarse relaciones inversas entre sus diversos objetivos a largo plazo y entre estos y los objetivos a corto plazo. Con sus señales de precios, la reciente crisis energética es un ejemplo de cómo las fuerzas del mercado pueden a menudo ayudar a alinear objetivos privados y públicos. Por ejemplo, la transición verde podría implicar un abandono de la energía «marrón» (hasta hace poco) más barata y su reemplazo por soluciones limpias más ecológicas que son, en conjunto, más caras si el nivel de madurez de las tecnologías asociadas es todavía bajo o no están listas para su despliegue completo (21). En este contexto, la crisis energética ha ofrecido una oportunidad para alinear consideraciones a corto y a largo plazo, y para desplegar las herramientas para crear una sólida industria verde limpia futura en la UE.

En la próxima sección repasamos cómo la UE está reconfigurando su caja de herramientas de políticas, porque los enfoques tradicionales ligados a la eficiencia podrían no ser suficiente (22). Por lo pronto, hay dos aspectos de la caja de herramientas que merecen subrayarse: la necesidad de un argumentario verde para la inversión privada; y el papel del mercado único.

La consecución de los objetivos en materia verde y de resiliencia de la UE requiere de inversiones masivas en el desarrollo y despliegue de nuevas tecnologías limpias, las cuales serían imposibles de alcanzar sin la plena involucración del sector privado (23). Por ejemplo, se estima que las necesidades de inversión para impulsar la capacidad de fabricación de la UE de energía eólica,

solar fotovoltaica, bombas de calor, baterías y electrolizadores ascienden a unos 92.000 millones de euros durante el período 2023-2030 (24). A través de la inversión pública, la financiación directa o con avales, pero también mediante el establecimiento de normas claras que rijan las relaciones económicas al tiempo que eviten una carga regulatoria excesiva, la intervención pública actúa como un factor reductor del riesgo y un catalizador de la inversión privada.

Nuestro activo más importante sobre el que basar un argumentario verde en Europa para culminar con éxito la doble transición ecológica y digital es el mercado único, un entramado en el que se reúnen las ventajas de la escala, la cualificación, la especialización, la innovación y la diferenciación, sustentado por unos mercados de mayor tamaño. El mercado único es algo más que un «mercado», pues junto a un marco normativo común que reduce o elimina el riesgo de las inversiones se combinan la capacidad para establecer estándares globales con las ventajas asociadas al *first-mover* y la posibilidad de tejer alianzas sectoriales.

## V. RESILIENCIA EN LA PRÁCTICA: DETECCIÓN TEMPRANA DE PUNTOS DE ESPECIAL FRAGILIDAD Y PROBLEMAS EN LA CADENA DE SUMINISTRO

Con el objeto de mejorar la preparación para afrontar los riesgos derivados de las dependencias estratégicas, utilizamos un marco cuantitativo para monitorizar las perturbaciones en las cadenas de suministro.

Hemos desarrollado una nueva herramienta de vigilancia denominada *SCAN* (siglas en inglés de notificación de alertas en las cadenas de suministro) cuyo objetivo es captar señales de presiones inflacionistas y/o escaseces significativas de productos críticos que resultan de desequilibrios entre demanda y oferta, por ejemplo, cuando la oferta no es capaz de atender un repunte de la demanda.

La herramienta *SCAN* opera a dos niveles diferentes: de productos y de sectores industriales. Cada nivel de operación tiene por objeto informar diferentes tipos de respuesta de políticas. A nivel de producto, *SCAN* concentra su enfoque en un conjunto de productos o tecnologías críticos y/o estratégicos. Al enfocarse solo sobre productos, *SCAN* puede informar directamente acerca de políticas orientadas (por ejemplo, la reciente Ley Europea sobre Chips). Por otro lado, un análisis similar puede llevarse a cabo a nivel de sectores industriales para identificar disrupciones con consecuencias más significativas a nivel agregado. Esta capa adicional de perspectiva de *SCAN* aporta un entendimiento más profundo del nivel de tensión y su impacto significativo en términos económicos para la UE en conjunto.

Actualmente, si bien admite ampliaciones, la aplicación de *SCAN* se ha centrado fundamentalmente en los bienes *upstream* (primeras fases) de la cadena de valor de un producto, en concreto sus materias primas. Al concentrarse en este segmento de la cadena de valor, *SCAN* puede utilizarse para generar alertas tempranas de disrupciones potenciales en la parte de la cadena que, en ciertos casos, tiende a

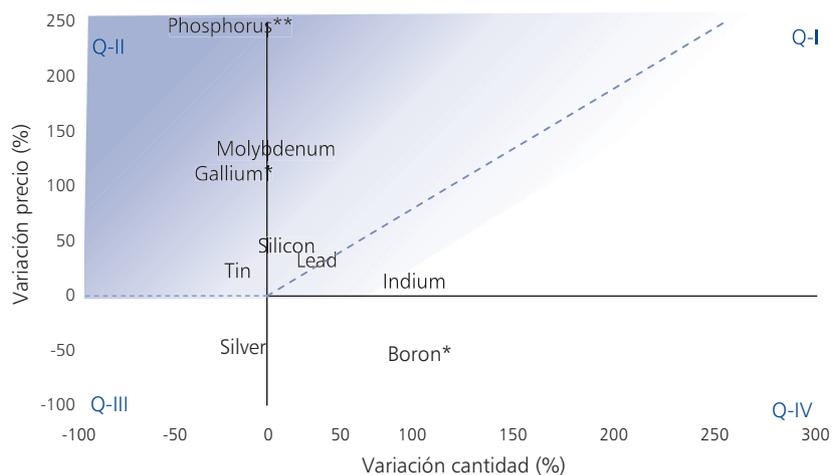
experimentar una mayor concentración de la producción en cada ubicación geográfica.

*SCAN* utiliza el concepto de diseños que subyace a un grupo de tecnologías limpias, pudiendo incluir diferentes «cestas de materias primas» utilizadas como componentes para una determinada tecnología (ver gráfico 4). Por ejemplo, los paneles solares pueden fabricarse utilizando distintas combinaciones de materias primas (es decir, distintos diseños tecnológicos). Estas materias primas incluyen en particular el silicio, el borato y el fosfato; el cadmio y el telurio; el cobre, el indio, el galio y el selenio; pero también muchos otros. Como primera aproximación a una posible perturbación grave, *SCAN* se ha centrado en las materias primas utilizadas en los diseños tecnológicos más extendidos (Benoit *et al.*, 2022; Amaral *et al.*, 2022).

En el ejemplo de los paneles solares, el diseño tecnológico basado en el silicio (junto con el borato y el fosfato) suponía, en 2020, una cuota de en torno al 95 por 100 de la producción anual. Al evaluar posibles perturbaciones graves en la cadena de suministro, la evaluación combina el criterio de las tecnologías de mayor prevalencia junto con el ejercicio *SCAN*, permitiendo enfocarse específicamente sobre las materias primas críticas necesarias para fabricar paneles solares basados en el silicio.

Comprender los diseños tecnológicos de mayor prevalencia en la tecnología crítica o estratégica objeto de análisis es solo parte del ejercicio de vigilancia. Una vez que el análisis ha limitado el ámbito de las materias primas a examinar, la metodología *SCAN* utiliza indicadores de alta frecuencia para monitorizar

GRÁFICO 4  
TENSIONES EN LAS PRINCIPALES MATERIAS PRIMAS UTILIZADAS PARA LA FABRICACIÓN DE PANELES SOLARES BASADOS EN EL SILICIO



Nota: Los indicadores se basan en datos de aduanas de alta frecuencia, y se compara el promedio de abril/marzo/febrero de 2023 con el promedio del mismo período de 2021, 2020 y 2019.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de aduanas de la Comisión Europea, COMEXT y PRODCOM.

eficazmente variaciones anómalas en los precios (al alza) y en las cantidades (a la baja). En este contexto, realizamos un control exhaustivo de la evolución periódica tanto de los precios de importación (medidos en valor unitario) como de las cantidades importadas (medidas en volumen). Los resultados del análisis *SCAN* se ilustran utilizando cuatro cuadrantes (que reflejan variaciones en cantidad y variaciones en precio, como se puede observar en el gráfico 4) para resumir la información sobre la posible tensión soportada por determinadas materias primas.

La herramienta de vigilancia *SCAN* también permite anticipar tensiones en la cadena de suministro a nivel de producto casi en el momento mismo en que se materializan, y permite inferir si dichas interrupciones observadas tienen carácter transitorio o persistente. Si el mismo tipo de perturbación ocurre en sucesivas tandas de *SCAN*, ello es señal de que el problema tiene carácter persistente y se requiere prestar particular atención al problema identificado.

Dado que este ejercicio neutral y basado en datos no puede anticipar perturbaciones no materializadas, debería complementarse con indicadores estructurales que den una indicación de vulnerabilidades *ante* susceptibles de materializarse en tensiones en la cadena de suministro si suceden determinados eventos. A tal fin, el punto de arranque de este análisis es 2021, año en que la Comisión Europea introdujo su metodología *bottom-up* y basada en datos para evaluar las dependencias estratégicas de la UE sobre productos.

En una reciente publicación (Arjona, Connell-García y Herghelegiu, 2023), ampliamos esta metodología para anticipar y monitorizar dependencias estratégicas explotando la nueva base de datos sobre comercio *FIGARO* aportada por la Comisión Europea, que incorpora la necesidad de filtrar las reexportaciones en el comercio internacional. La falta de un tratamiento correcto de las reexportaciones es un inconveniente presente en muchas bases de datos sobre comercio, y puede llevar a incrementos o disminuciones artificiales del número de productos dependientes. El análisis de dependencias complementa así diversos estudios recientes que analizaron los factores que afectan a la resiliencia de las cadenas de suministro (Inoue y Todo, 2022; Metelli *et al.* 2022; Baldwin y Freeman, 2022a; Baldwin, Freeman y Theodorakopoulos, 2022b; Benoit *et al.*, 2022; Martin, Mejean y Lagrogne-Joussier, 2022; Lebastard y Serafini, 2023; Schweltnus *et al.*, 2023). Además, sirve de complemento a estudios que han analizado vulnerabilidades globales y nacionales (Bonneau y Nakaa, 2020; Jaravel y Mejean, 2021; Comisión Europea, 2021; Reiter y Stehrer, 2021; Ioannou *et al.*, 2023; Schweltnus, Haramboure y Samek 2023a; Schweltnus *et al.*, 2023b).

La evaluación de las dependencias de productos de la UE se basa en un análisis exhaustivo de alrededor de 5.400 productos importados por la UE durante el período 2017-2020. El objetivo fue revisar cuidadosamente y filtrar estos productos para identificar casos en los que la UE exhibía dependencias estructurales del exterior. Un producto es clasificado como dependiente del exterior si satisface tres criterios

clave. Primero, la mayor parte de las importaciones de países de fuera de la UE tiene su origen en menos de tres países extranjeros. Segundo, las importaciones de fuera de la UE representan al menos el 50 por 100 de las importaciones totales de dentro de la UE. Y tercero, las importaciones de fuera de la UE superan el total de exportaciones desde la UE. Esto es entonces complementado con una evaluación de la posición agregada relativa de cada uno de los bienes comercializados en base a los mismos tres indicadores económicos. En consecuencia, a partir de los productos previamente identificados como dependientes, pretendemos seleccionar aquellos que forman parte además del decil 10 de la distribución de los 5.400 productos del Sistema Armonizado HS6, es decir, los más dependientes.

Combinando estos tres criterios, se obtienen las dependencias de productos de la UE en forma de productos que exhiben una concentración excesiva en fuentes extranjeras, son significativamente escasos dentro de la UE y tienen una baja probabilidad de sustituirse con producción interna. Dentro de las industrias intensivas en energía, la lista de productos dependientes incluye, fundamentalmente, materias primas utilizadas como insumos en otros diversos sectores industriales. Esto abarca el manganeso, el níquel, el aluminio, el cromo, los metales de tierras raras, el molibdeno, los boratos, el uranio, el silicio y los imanes permanentes, entre otros. Además, se identifican dependencias relativas a fuentes de energía tradicionales, como el cobre o el coque y los gases de petróleo. En el ecosistema industrial de la salud, los produc-

tos dependientes engloban una gama de compuestos heterocíclicos, alcaloides, ciertos medicamentos, vitaminas, instrumentos médicos (por ejemplo, aparatos de cintigrafía, mecanoterapia u ortopedia), y productos relacionados con el COVID-19, como guantes quirúrgicos o prendas de protección. El ecosistema de energías renovables presenta dependencias en lo que respecta a materias primas cruciales para la transición verde, así como en productos finales como células fotovoltaicas o lámparas led. Dentro del ecosistema digital, algunos productos destacables incluyen los ordenadores portátiles, los teléfonos móviles, los monitores y los proyectores.

Una vez identificadas las dependencias de la UE en relación con productos de importancia estratégica a nivel de productos individuales, se puede influir sobre las acciones de política eficaces –como realizar esfuerzos de diversificación, aumentar la sustituibilidad de la producción, construir capacidad interna o de almacenamiento– a través de un mejor entendimiento de las características concretas de la red global del comercio asociada a esos productos. Analizar las redes globales del comercio de las dependencias de la UE también puede ayudar a identificar vulnerabilidades adicionales en forma de «puntos de especial fragilidad» (a los que nos referiremos como *SPOF*, por sus siglas en inglés) o cuellos de botella. Nuestro análisis de dependencias sugiere que el riesgo relativo de experimentar un *SPOF* está influido por dos grandes factores: el nivel de centralidad de grados de salida que tiene un producto dentro de una red global y la concentración de las exportaciones mundiales de ese producto.

A partir de estos dos factores, identificamos productos en los que un país exportador ocupa una posición de nodo central en las redes comerciales de numerosos países, y en los que hay probabilidades de una elevada concentración de la producción mundial en un único país.

El riesgo de experimentar un *SPOF* global viene determinado por la comparación de la posición relativa de cada producto comercializado según los indicadores anteriormente mencionados. Los productos con el riesgo más alto de *SPOF* se encuentran clasificados con el *ranking* más alto (esto es, en el decil 10) del total de productos HS6 comercializados, mientras que aquellos con el riesgo más bajo reciben un *ranking* más retrasado. Una vez que las posiciones relativas de cada producto comercializado han quedado establecidas, revisamos de nuevo las 204 dependencias de la UE previamente identificadas para evaluar su vulnerabilidad e informar las decisiones de política en cuanto a posibles estrategias de mitigación. De los 204 productos dependientes, alrededor del 20 por 100 se encuadran en la categoría del decil más alto, indicando el riesgo más elevado de experimentar un *SPOF* global, en tanto que solo el 6 por 100 se encuentran en la categoría de riesgo más bajo. Dentro del riesgo más alto, encontramos productos con diversas aplicaciones estratégicas, incluyendo las relativas a la salud (como antibióticos, vitaminas, instrumentos médicos y productos COVID-19), la tecnología digital (como ordenadores portátiles, componentes, receptores de radiodifusión o teléfonos móviles) y las energías renovables (como luces led).

Como conclusión, las medidas de política eficaces para mejorar la resiliencia de las cadenas de suministro de la UE deberían tener como fundamento un robusto análisis de datos. Unos datos precisos y actualizados son un requisito esencial para monitorizar la resiliencia de la cadena de suministro e identificar las dependencias de la UE. Sobre la base de unos datos exhaustivos, los responsables de política económica pueden identificar vulnerabilidades, anticipar riesgos e implementar estrategias perfiladas con el objetivo de mejorar la resiliencia. Como hemos visto en ambos ejercicios, explotando el poder del análisis de datos, los responsables de política económica pueden obtener percepciones valiosas sobre la dinámica de las cadenas de suministro para identificar áreas críticas de mejora e implementar unas medidas mejor orientadas.

## VI. CONCLUSIONES

El mundo en general, y la UE en particular, afrontan un nuevo y prolongado período de «permacrisis». Caracterizado por altos grados de disrupción e incertidumbre y una dinámica del comercio en rápida transformación, este nuevo contexto global está provocando un cambio del paradigma económico que venía sustentando hasta ahora las decisiones en materia de política económica en la mayoría de economías avanzadas. Este giro nace de las preocupaciones por la seguridad económica (Sullivan, 2013; Comisión Europea, 2023) y sienta las bases para una nueva política industrial. El nuevo paradigma económico trasciende a las consideraciones tradicionales de eficiencia para adentrarse en un nuevo enfoque marcado por la búsqueda

de resiliencia, y cuyos ejes son la autonomía estratégica abierta y la competitividad sostenible.

El presente artículo ha examinado indicadores tradicionales de la integración del mercado único y ha constatado cómo unos intercambios comerciales más fluidos y sin fricciones entre las economías de la UE se ha traducido en una mayor integración en el seno del mercado único que fuera de él. Ello también permite deducir que la integración de la producción en cadenas globales de valor dentro del mercado único puede ser un factor relevante para impulsar la resiliencia económica e industrial.

También se ha examinado la cambiante dinámica global, detectando cuatro tendencias a largo plazo con un importante impacto en la resiliencia: riesgo de desindustrialización, nuevas prácticas de *shoring*, un desplazamiento en las dependencias estratégicas desde los combustibles fósiles hacia las materias primas, y perturbaciones en las cadenas de suministro relativas a productos e insumos críticos para la sociedad. Con este telón de fondo, una serie de leyes recientemente aprobadas en la UE van encaminadas a fortalecer la resiliencia de la base industrial de la UE.

El artículo también ha presentado un análisis de la evolución del marco conceptual con atención a la resiliencia industrial de la UE. En él se hace hincapié en que las políticas tradicionales han mostrado cierta impotencia a la hora de responder a las consecuencias colaterales de los retos socioeconómicos a largo plazo. Se concluye con la descripción de dos metodologías recientes desarrolladas internamente por la Comisión Europea

para monitorizar y generar alertas tempranas de problemas en la cadena de suministro y dependencias estratégicas, haciendo énfasis en las vulnerabilidades y los puntos de especial fragilidad.

#### NOTAS

(\*) Las opiniones expresadas en este artículo son únicamente las de los autores y no reflejan la posición oficial de la Comisión Europea.

(1) La OCDE publica periódicamente su base de datos *Trade in Value Added*, que contiene información calculada con las tablas *input-output* y cubre la totalidad de las economías de la UE más los socios comerciales más relevantes, durante un período de veinticuatro años entre 1995 y 2018.

(2) Aplicamos las siguientes fórmulas: Proporciones de oferta relativa:

$$S_{DOM} = \frac{\sum_{y=1}^{28} VD_y}{FD_{EU}}; \quad S_{SM} = \frac{\sum_{y=1}^{28} \sum_{j=1}^{27} V_y^j}{FD_{EU}};$$

$$S_{ROW} = \frac{\sum_{y=1}^{28} (V_y^{TOT} - V_y^{EU})}{FD_{EU}}$$

Donde:

$S_{DOM}$  es la proporción relativa de valor añadido producida internamente dentro de las fronteras de cada país en la UE;  $S_{SM}$  es la proporción relativa de valor añadido producida a través del comercio transfronterizo de productos intermedios industriales dentro del mercado único de la UE;  $S_{ROW}$  es la proporción relativa de valor añadido producida a través del comercio transfronterizo de productos intermedios industriales entre cada Estado miembro de la UE y el resto del mundo (extracomunitario);  $VD_y$  es el contenido de valor añadido de la demanda final producido internamente por cada país  $y$ ;  $FD_{EU}$  es la demanda final total en la UE;  $V_y^j$  es el contenido de valor añadido de la demanda final del país  $j$  producido por el país  $y$ ;  $V_y^{TOT}$  es el valor añadido total producido por el país  $y$ ; y  $V_y^{EU}$  es el contenido de valor añadido de la demanda final de la UE producido por el país  $y$ .

(3) Aplicamos las siguientes fórmulas: Proporciones de demanda relativa:

$$D_{DOM} = \frac{\sum_{y=1}^{28} VD_y}{VD_{EU}}; \quad D_{SM} = \frac{\sum_{y=1}^{28} \sum_{j=1}^{27} V_y^j}{VD_{EU}};$$

$$D_{ROW} = \frac{\sum_{y=1}^{28} (V_y^{TOT} - V_y^{EU})}{VD_{EU}}$$

Donde:

$D_{DOM}$  es la proporción relativa de valor añadido producida internamente dentro de las

fronteras de cada país en la UE;  $D_{SM}$  es la proporción relativa de valor añadido producida a través del comercio transfronterizo de productos intermedios industriales dentro del mercado único de la UE;  $D_{ROW}$  es la proporción relativa de valor añadido producida a través del comercio transfronterizo de productos intermedios industriales entre cada Estado miembro de la UE y el resto del mundo (extracomunitario);  $VD_y$  es el contenido de valor añadido de la demanda final producido internamente por cada país  $y$ ;  $VD_{EU}$  es el valor añadido total producido en la UE;  $V_y^j$  es el contenido de valor añadido de la demanda final del país  $j$  producido por el país  $y$ ;  $V_y^{TOT}$  es el valor añadido total producido por el país  $y$ ; y  $V_y^{EU}$  es el contenido de valor añadido de la demanda final de la UE producido por el país  $y$ .

(4) La base de datos se refiere al período entre 1995 y 2018. Incluye datos bilaterales sobre comercio y producción para 208 países y aporta costes del comercio bilateral simétrico calculados con un marco de gravedad inversa. Dicho marco estima los costes del comercio para cada par de países utilizando el comercio bilateral y la producción nacional bruta.

(5) Debido a los numerosos campos vacíos relativos a los costes del comercio bilateral entre los Estados miembros de la UE y algunos países terceros, no computamos un índice de costes promedio del comercio con el resto del mundo, sino que utilizamos aquellos con relación a los dos principales socios comerciales de la UE: Estados Unidos y China.

(6) Por ejemplo, en el área de la maquinaria; véase COM (2021)202 final.

(7) La integración dentro del mercado único figura como numerador y la integración con el resto del mundo como denominador. Valores superiores a la unidad implican, así pues, que la integración dentro del mercado único es más alta que aquella con el resto del mundo. Una tendencia creciente (decreciente) significa que la integración dentro del mercado único avanza más rápido (más lento) que la integración global. Conviene hacer una advertencia respecto a esta metodología. Puede afirmarse que la integración global no es algo exógeno, pues la constitución del mercado único podría haber tenido un impacto en la integración comercial de la UE con el resto del mundo. Ahora bien, hay motivos para pensar que este impacto podría haber operado en ambas direcciones, es decir, podría haber favorecido la integración global, o podría haberse atraído el comercio del mercado único de la UE que de otro modo podría haber tenido lugar con el resto del mundo. Tal evaluación es compleja, ya que muchos factores compiten en la determinación del impacto final.

(8) Véase también la declaración de THIERRY BRETON, comisario europeo de Mercado Interior, 19 de septiembre de 2022, Bruselas: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_22\\_5651](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_5651)

(9) Libro de próxima publicación escrito por Alex Stubb, exprimer ministro finlandés, y director de la School of Transnational Governance en el European University Institute.

(10) Esta es una lista no exhaustiva de las principales tendencias. Otras tendencias, como la inadecuación de las cualificaciones del capital humano, incluida la escasez de mano de obra, también son factores emergentes que limitan la producción industrial. Además, fenómenos como el «gran desgaste» en Estados Unidos, ha generado que multitud de personas hayan abandonado el mercado laboral, y esto puede generar un impacto en la economía si alguna de estas escaseces se vuelve más permanente.

(11) [European Critical Raw Materials Act \(europa.eu\)](https://european-critical-raw-materials-act.europa.eu)

(12) «Puntos de especial fragilidad» (SPOF, por sus siglas en inglés) globales de nodos de comercio mundial que, debido a su centralidad y peso, pueden tener un impacto especialmente importante sobre las cadenas de valor globales e incluso paralizar sus operaciones. ARJONA, CONNELL-GARCÍA y HERGHELEGIU (2023) obtienen 204 productos para los que la UE afronta dependencias estratégicas. Alrededor del 19 por 100 de esos productos dependientes corresponden a la categoría con mayor riesgo de SPOF global, mientras que solo un 6 por 100 se sitúan en la categoría con el riesgo más bajo. Dentro de los de mayor riesgo, encontramos productos en ecosistemas industriales diversos, como la salud (antibióticos, vitaminas, aparatos médicos y productos relacionados con el COVID-19), el digital (portátiles y componentes, o teléfonos móviles), o las renovables (luces led o repuestos para bicicletas).

(13) La Ley para la Reducción de la Inflación de EE. UU., elementos de dicha política en el plan quinquenal de China, la nueva Estrategia Industrial de la UE, 2021.

(14) La UE publicó la actualización de su estrategia industrial en 2021, dirigida especialmente a reducir las dependencias estratégicas de la UE, en las que se da una excesiva concentración de fuentes extranjeras y una limitada capacidad de producción nacional, por medio de un mejor entendimiento tanto de las vulnerabilidades tecnológicas como industriales.

(15) Para EE. UU., véase la Executive Order on America's Supply Chains de 24 de febrero de 2021 y los informes de seguimiento específicos al respecto (<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/Capstone-Report-Biden.pdf>), así como la Ley para la Reducción de la Inflación (<https://www.whitehouse.gov/cleanenergy/inflation-reduction-act-guidebook/>).

(16) Comunicación «A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age», COM(2023) 62 final: [Communication: A Green Deal Indus-](https://european-critical-raw-materials-act.europa.eu)

[trial Plan for the Net-Zero Age | European Commission \(europa.eu\)](https://european-critical-raw-materials-act.europa.eu)

(17) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de semiconductores (Ley de Chips), COM/2022/46 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52022PC0046>

(18) [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_22\\_5493](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_5493)

(19) Propuesta de Reglamento por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de producción de productos tecnológicos con cero emisiones netas (Ley sobre la Industria con Cero Emisiones Netas): COM(2023) 161: [Net Zero Industry Act \(europa.eu\)](https://european-critical-raw-materials-act.europa.eu)

(20) COM (2023) 168 final.

(21) En este contexto, la crisis energética ha ofrecido una oportunidad para alinear consideraciones a corto y a largo plazo y para desplegar las herramientas para crear una sólida industria verde limpia futura en la UE.

(22) Por ejemplo, una inflación desbocada, en la medida en que también tiene origen en restricciones del lado de la oferta, podría requerir, asimismo, de unos tipos de interés elevados, ya que las (adecuadas) inversiones en dichas áreas están viéndose más golpeadas por las disrupciones.

(23) Tal como se aprecia en todas las propuestas recientes de política industrial de la Comisión como el *Green Industrial Plan*, orientado a procurar un entorno favorable para el escalado de la capacidad de fabricación de tecnologías y productos limpios. Además, la Ley sobre la Industria con Cero Emisiones Netas promueve las inversiones en capacidad de producción de productos clave para cumplir los objetivos de neutralidad climática de la UE. La Ley Europea de Materias Primas Críticas aprovecha las fortalezas del mercado único y las alianzas externas para diversificar y mejorar la resiliencia de las cadenas de suministro de materias primas críticas de la UE. Véanse comunicaciones: *A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age* | [European Commission \(europa.eu\)](https://european-critical-raw-materials-act.europa.eu); *Net Zero Industry Act (europa.eu)*; y *European Critical Raw Materials Act (europa.eu)*.

(24) Documento de trabajo de la Comisión SWD (2023) 68 final «Investment needs assessment and funding availabilities to strengthen EU's Net-Zero technology manufacturing capacity».

#### BIBLIOGRAFÍA

ACEMOGLU, D. y LOEBBING, J. (2022). Automation and Polarization. *NBER Working Paper*, 30528. doi: 10.3386/w30528, September.

AKCIGIT, U. y MELITZ, M. (2022). International Trade and Innovation. *NBER Working Paper*, n.º 29611. doi: 10.3386/w29611, December.

ALGUACIL, M., MARTÍ, J. y ORTS, V. (2023). Firms' characteristics and their international location strategy: Micro-level evidence from European countries. *International Review of Economics and Finance*, 83, pp. 97-113, <https://doi.org/10.1016/j.iref.2022.08.017>

ALLAM, Z., BIBRI, S. E. y SHARPE, S. A. (2022). The Rising Impacts of the COVID-19 Pandemic and the Russia-Ukraine War: Energy Transition, Climate Justice, Global Inequality and Supply Chain Disruption. *Resources*, 11, 99, <https://doi.org/10.3390/resources11110099>

AMARAL, A., CONNELL, W., DI-COMITE, F. y HERGHELEGIU, C. (2022). SCAN (Supply Chain Alert Notification) monitoring system, European Commission. *DG GROW Single Market Economics Papers*, n.º 3.

ANTRÁS, P. y CHOR, D. (2022). Global value chains. En GITA GOPINATH, ELHANAN HELPMAN, KENNETH ROGOFF (eds.), *Handbook of International Economics* (chapter 5), pp. 297-376. Elsevier. <https://doi.org/10.1016/bs.hesint.2022.02.005>

ARJONA, R., CONNELL-GARCÍA, W. y HERGHELEGIU, C. (2023). An enhanced methodology to monitor the EU's strategic dependencies and vulnerabilities. *Single Market Economy Papers*, 2023/14. Publications Office of the European Union, 10.2873/768035, 978-92-68-02647-2.

ARVIS, J. F., DUVAL, Y., SHEPHERD, B., UTOKTHAM, C. y RAJ, A. (2016). Trade costs in the developing world: 1996–2010. *World Trade Review*, 15(3), pp. 451-474.

ATTINASI, M. G., BALATTI, M., MANCINI, M. y METELLI, L. (2022a). Supply chain disruptions and the effects on the global economy. *Economic Bulletin Boxes*, 8. European Central Bank.

ATTINASI, M. G., BOECKELMANN, L. y MEUNIER, B. (2023). Friend-shoring global value chains: a model-based assessment. *ECB Economic Bulletin*, Issue 2/2023.

- ATTINASI, M. G., GERINOVICS, R., GUNNELLA, V., MANCINI, M. y METELLI, L. (2022b). Global supply chains rattled by winds of war. *VoxEU.org*, 8 June.
- BALDWIN, R. (1989). The Growth Effects of 1992. *Economic Policy*, 4(9), pp. 247-281.
- BALDWIN, R. y FREEMAN, R. (2022a). Global supply chain risk and resilience. *VoxEU.org*, 6 April.
- BALDWIN, R., FREEMAN, R. y THEODORAKOPOULOS, A. (2022b). Horses for Courses: Measuring Foreign Supply Chain Exposure. *NBER Working Papers*, n.º 30525, September. doi: 10.3386/w30525.
- BENOIT, F., CONNELL-GARCÍA, W., HERGHELEGIU, C. y PASIMENI, P. (2021). Detecting and analysing supply chain disruptions. *Single Market Economy Papers*, WP2022/1. Publications Office of the European Union.
- BERNHOFEN, D., EL-SAHLI, Z. y KNELLER, R. (2016). Estimating the effects of the container revolution on world trade. *Journal of International Economics*, 98, issue C, pp. 36-50.
- BIONDI, F., INFERRERA, S., MERTENS, M. y MIRANDA, J. (2023). *European Business Dynamism, Firm Responsiveness, and the Role of Market Power and Technology*. Mimeo.
- BONNEAU, C. y NAKAA, M. (2020). Vulnérabilité des approvisionnements français et européens. *Trésor-Eco*, 274. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance.
- BLÁZQUEZ, L., DÍAZ-MORA, C. y GONZÁLEZ-DÍAZ, B. (2023). Slowbalisation or a New type of GVC participation? The role of digital services. *Journal of Industrial and Business Economics*, 50, pp. 121-147. <https://doi.org/10.1007/s40812-022-00245-x>
- BUTOLLO, F. y STARITZ, C. (2022). Deglobalization, Reconfiguration, or Business as Usual? COVID-19 and the limits of reshoring of globalized production. *Weizenbaum Series*, 30. Weizenbaum Institute for the Networked Society - The German Internet Institute. <https://doi.org/10.34669/WI.WS/30>
- CAMARERO, M., LÓPEZ-VILLAVICENCIO, A. y TAMARIT, C. (2022). Globalisation and unemployment in the EU: new insights on the role of global value chains and workforce composition. *Single Market Economic Papers*, 10/2022. Publications Office of the European Union.
- CARRARA, S., BOBBA, S., BLAGOEVA, D., ALVES DIAS, P., CAVALLI, A., GEORGITZIKIS, K., GROHOL, M., ITUL, A., KUZOV, T., LATUNUSSA, C., LYONS, L., MALANO, G., MAURY, T., PRIOR ARCE, A., SOMERS, J., TELSNIIG, T., VEEH, C., WITTMER, D., BLACK, C., PENNINGTON, D. y CHRISTOU, M. (2023). Supply chain analysis and material demand forecast in strategic technologies and sectors in the EU – A foresight study. Publications Office of the European Union. doi:10.2760/334074, JRC132889.
- CHARRON, N., LAPUENTE, V. y RODRÍGUEZ-POSE, A. (2022). Uncooperative society, uncooperative politics or both? Trust, polarization, populism and COVID-19 deaths across European regions. *European Journal of Political Research*, March. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12529>
- DE OLIVEIRA, B. F. y DA FONSECA NICOLAY, R. T. (2022). Does innovative capacity affect the deindustrialization process? A panel data analysis. *Economic Structures*, 11(33). <https://doi.org/10.1186/s40008-022-00292-6>
- DIEMER, A., IAMMARINO, S., RODRÍGUEZ-POSE, A. y STORPER, M. (2022). The Regional Development Trap in Europe. *Economic Geography*, 98(5), pp. 487-509. doi: 10.1080/00130095.2022.2080655
- EUROPEAN COMMISSION (2021). Strategic dependencies and capacities. *Staff Working Document SWD (2021)352* final. Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2022). *Science, research and innovation performance of the EU 2022: building a sustainable future in uncertain times*. Directorate-General for Research and Innovation. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2777/78826>
- EUROPEAN COMMISSION (2023). *European economic security strategy*. Document 52023JC0020, JOIN/2023/20 final.
- FERNÁNDEZ-MIGUEL, A., RICCARDI, M. P., VEGLIO, V., GARCÍA-MUIÑA, F. E., FERNÁNDEZ DEL HOYO, A. P. y SETTEMBRE-BLUNDO, D. (2022). Disruption in Resource-Intensive Supply Chains: Reshoring and Nearshoring as Strategies to Enable Them to Become More Resilient and Sustainable. *Sustainability*, 14, 10909. <https://doi.org/10.3390/su141710909>
- GAUß, R., BURKHARDT, C., CARENCOTTE, F., GASPARON, M., GUTFLEISCH, O., HIGGINS, I., KARAJIČ, M., KLOSSEK, A., MÄKINEN, M., SCHÄFER, B., SCHINDLER, R. y VELUR B. (2021). *Rare Earth Magnets and Motors: A European Call for Action*. Report by the Rare Earth Magnets and Motors Cluster of the European Raw Materials Alliance. Berlin.
- HE, Y. (2023). Is there 'undue' deindustrialization in developed countries? *Journal of International Development*, March. <https://doi.org/10.1002/jid.3783>
- HENIG, D. y KNIGHT, D. M. (2023). Polycrisis: Prompts for an emerging worldview. *Anthropology Today*, April. <https://doi.org/10.1111/1467-8322.12793>
- HUANG, Y., SHENG, L. y WANG, G. (2021). How did rising labor costs erode China's global advantage? *Journal of Economic Behavior & Organization*, 183, pp. 632-653. ISSN 0167-2681, <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2021.01.019>
- HUMMELS, D. (2007). Transportation Costs and International Trade in the Second Era of Globalization. *Journal of Economic Perspectives*, 21, Summer, pp. 131-154.
- IEA (2021). *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions*. Paris: IEA. <https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions>
- INOUE, H. y TODO, Y. (2022). *Propagation of Overseas Economic Shocks through Global Supply Chains: Firm-level Evidence*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4183736>
- IOANNOU, D., PÉREZ, J., BALTEANU, I., KATARYNIUK, I., GEEROMS, H., VANSTEENKISTE, I., WEBER, P. F., ATTINASI, M. G., BUYSSE, K. y CAMPOS, R. (2023). The EU's Open Strategic Autonomy from a central banking perspective. Challenges to the monetary policy landscape from a changing geopolitical environment. *Occasional Paper Series*, n.º 311. European Central Bank.

- JARAVEL, X. y MEJEAN I. (2021). Quelle stratégie de résilience dans la mondialisation? *Notes du Conseil D'analyse Économique*, 2021/4 (n.º 64), pp. 1-12. doi: 10.3917/ncae.064.0001, <https://www.cairn.info/revue-notes-du-conseil-d-analyse-economique-2021-4-page-1.htm>
- JAVORCIK, B. (2020). Global supply chains will not be the same in the post-COVID-19 world. En R. E. BALDWIN y S. J. EVENETT (eds.), *COVID-19 and trade policy: Why turning inward won't work*, pp. 111-116. CEPR Press.
- JIGANG, W. (2020). South-South Integration and the SDGs: Enhancing Structural Transformation in Key Partner Countries of the Belt and Road Initiatives. *ECIDC Project Paper*, n.º 11. UNCTAD.
- LEBASTARD, L. y SERAFINI, R. (2023). Understanding the impact of COVID-19 supply disruptions on exporters in global value chains. *European Central Bank Research Bulletin*, n.º 105.
- MARTIN, J., MEJEAN, I. y LAFROGNE-JOUSSIER, R. (2022). Supply chain disruptions and mitigation strategies. *VoxEU.org*, 5 February.
- MCKINNON, D., KEMPTON, L., O'BRIEN, P., ORMEROD, E., PIKE, A. y TOMANEY, J. (2022). Reframing urban and regional 'development' for 'left behind' places. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 15(1), pp. 39-56. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsab034>
- LOBET YGLESIAS, G. y LUCONI ESQUIVEL, T. (2022). De «offshoring» a «friendshoring»: algunos antecedentes. *LOGOS*, 3(2), pp. 40-47.
- MONDRES, T. (2022). Onshoring, nearshoring, re-shoring: Real trend or the latest buzzwords? *American Bankers Association Banking Journal*, N. Y., 114(6) (Nov/Dec 2022): 36.
- MYRO, R. y GANDOUY, R. (2023). La apuesta europea por la política industrial. *ICE Revista de Economía*, n.º 930. <https://doi.org/10.32796/ice.2023.930.7569>
- NOVY, D. (2013). Gravity redux: measuring international trade costs with panel data. *Economic inquiry*, 51(1), pp. 101-121.
- NOWOTNY, E. (2023). The looming deep crisis in Europe – and what to do about it. *Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) Policy Brief*, 02/2023. ISSN 2305-2635.
- OECD (2021). *OECD Economic Surveys: Japan 2021*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/6b749602-en>
- REITER, O. y STEHRER, R. (2021). Learning from tumultuous times: An analysis of vulnerable sectors in international trade in the context of the corona health crisis. *wiiw Research Report*, n.º 454, July 2021.
- RODRÍGUEZ-POSE, A., DIJKSTRA, L. y POELMAN, H. (2023). The geography of EU discontent and the regional development trap. *Working Papers, Directorate-General for Regional and Urban Policy*. European Commission, WP 03/2023.
- RODRÍGUEZ, D. (2016). Premature deindustrialization. *J Econ Growth*, 21, pp. 1-33. <https://doi.org/10.1007/s10887-015-9122-3>
- ROWTHORN, R. y RAMASWAMY, R. (1997). Deindustrialization—Its Causes and Implications. *IMF Economic Issues*, n.º 10, September.
- SACHS, G. (2020). *The Ages of Globalization: Geography Technology and Institutions*. Columbia University Press.
- SCHWELLNUS, C., HARAMBOURE, A. y SAMEK, L. (2023A). Policies to strengthen the resilience of global value chains: Empirical evidence from the COVID-19 shock. *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, n.º 141. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/fd82abd4-en>
- SCHWELLNUS, C., HARAMBOURE, A., SAMEK, L., PECHANESKY, R. C. y CADESTIN, C. (2023b). Global value chain dependencies under the magnifying glass. *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, n.º 142. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/b2489065-en>
- SEIFERMANN, S. y ANZENEDER, J. (2022). Deglobalization of Manufacturing Value Chains? A data-based approach. *Procedia CIRP*, 115, pp. 54-59. <https://doi.org/10.1016/j.procir.2022.10.049>
- SHU, P. y STEINWENDER, C. (2019). The impact of trade liberalization on firm productivity and innovation. *Innovation Policy and the Economy*, 19, pp. 39-68.
- SMARZYNSKA JAVORCIK, B., KITZMUELLER, L., SCHWEIGER, H. y YILDIRIM, A. (2022). Economic Costs of Friend-Shoring. *EBRD Working Paper*, n.º 274. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4327056>
- SOMOZA MEDINA, X. (2022). From Deindustrialization to a Reinforced Process of Reshoring in Europe. Another Effect of the COVID-19 Pandemic? *Land*, 11, 2109. <https://doi.org/10.3390/land11122109>
- SULLIVAN, J. (2023). Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution, 27 April 2023. The White House. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>
- VAN DEN ABEELE, E. (2021). Towards a new paradigm in open strategic autonomy? *European Trade Union Institute Working Paper*, 2021.03. Brussels.
- VU, K., HARAGUCHI, N. y AMANN, J. (2021). Deindustrialization in developed countries amid accelerated globalization: Patterns, influencers, and policy insights. *Structural Change and Economic Dynamics*, 59, pp. 454-469. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2021.09.013>
- WEST, D. M. y LANSANG, C. (2018). Global manufacturing scorecard: How the US compares to 18 other nations. *Brookings*. <https://www.brookings.edu/articles/global-manufacturing-scorecard-how-the-us-compares-to-18-other-nations/#size-article-outset>
- YAZGAN, S., MARANGOZ, C. y BULUT, E. (2022). The turning point of regional deindustrialization in the U.S.: Evidence from panel and time-series data. *Structural Change and Economic Dynamics*, 61, pp. 294-304. ISSN 0954-349X, <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2022.03.003>
- YOUNG, A. (2015). The Single Market: From Stagnation to Renewal. En H. WALLACE, M. A. POLLACK y A. R. YOUNG (eds.), *Policy Making in the European Union*, pp. 115-140. 7th ed. Oxford University Press.
- ZULEEG, F., EMMANOUILIDIS, J. A. y BORGES DE CASTRO, R. (2021). Europe in the Age of Permacrisis. *European Policy Centre*, 11.

## Resumen

La política industrial, tan denostada en décadas anteriores y ausente de los tratados fundacionales de la Unión Europea, ha vuelto a tomar un carácter protagonista en la dinámica estratégica de países como Estados Unidos y China. También en Europa, tras la crisis financiera y la pandemia del COVID-19, se ha ido construyendo una política industrial más proactiva, acompañada de tratados bilaterales que han liberalizado el comercio con países con los que existe una relación más estrecha. De este modo, la política industrial europea así definida estaría al servicio del compromiso que la Unión Europea tiene con mercados globales abiertos, aunque con la necesidad de dotarse de una cierta autonomía estratégica. Sigue existiendo, no obstante, cierta diferencia entre los objetivos prioritarios de algunos Estados miembros y la Unión en su conjunto. Mientras algunos Estados miembros siguen priorizando el apoyo a los denominados «campeones nacionales», la Unión estaría dando preeminencia a determinados pilares, tales como los requeridos para la transición digital y energética. En este nuevo contexto, si bien los mercados globales abiertos siguen siendo una aspiración, la interacción estratégica entre un número relativamente reducido de jugadores ha ganado importancia.

*Palabras clave:* política industrial, campeones nacionales, mercado interior, Unión Europea.

## Abstract

Industrial policy, so reviled in previous decades and absent from the founding treaties of the European Union, has once again taken on a leading role in the strategic dynamics of countries like the United States and China. Also in Europe, after the financial crisis and the COVID-19 pandemic, a more proactive industrial policy has been built, accompanied by bilateral treaties that have liberalized trade with countries with there is a closer relationship. In this way, the European industrial policy thus defined would be at the service of the commitment that the European Union has with open global markets, although with the need to endow itself with a certain strategic autonomy. There remains, however, a certain difference between the priority objectives of some Member States and the union as a whole. While some member states continue to prioritize support for the so-called «national champions», the Union would be giving prominence to certain pillars, such as those required for the digital and energy transition. In this new context, while open global markets remain an aspiration, strategic interaction among a relatively small number of players has gained importance.

*Keywords:* industrial policy, national champions, interior market, European Union.

*JEL classification:* E44, E52, E58.

# LA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL Y LA TRANSICIÓN DIGITAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Gaetano D'ADAMO

Universidad de Bolonia

Juan SAPENA (\*)

Universidad Católica de Valencia

## I. INTRODUCCIÓN: ¿HACIA UN NUEVO EQUILIBRIO ENTRE INTERVENCIÓN Y LIBRE MERCADO?

**D**URANTE los últimos años, ha reverdecido el interés por la validez de la política industrial como instrumento eficaz para el posicionamiento de las regiones económicas en el escenario global (Wade, 2012). En EE. UU., la política industrial ya no es considerado un tema tabú. Al mismo tiempo, la crisis financiera desencadenada en 2007 y la larga recesión que esta comportó empañaron el aura de infalibilidad atribuida al mercado como mecanismo asignador capaz de autorregularse (Wade, 2010). Más recientemente nuevos desafíos han ido emergiendo: la pandemia del COVID-19 y planteamientos nacionalistas en cuanto a las vacunas desarrolladas, la inestabilidad de las cadenas de suministro globales, la transición medioambiental y la competencia geopolítica, o el reciente debate sobre el apoyo gubernamental a empresas y sectores de importancia estratégica han reactivado el interés en materia de política industrial.

Por muchas décadas, como se apunta en Wade (2014), el discurso político norteamericano ha venido considerando como anatemáticas expresiones tales como «política industrial» o incluso

«política tecnológica» y «política de innovación», en un discurso que negaba la capacidad de los Gobiernos para impulsar la innovación, el crecimiento y la competitividad. Paradójicamente, la realidad no concordaba con dicha narrativa, y era el mismo Gobierno de EE. UU. el que *de facto* venía aprobando y ejecutando numerosos programas de apoyo y estímulo tanto a determinadas tecnologías como a sectores. La red Internet que eclosiona en los años noventa tiene su origen en programa de investigaciones de la agencia ARPA del ministerio estadounidense de defensa. Tan solo el retorno de la inversión pública en esta iniciativa seguramente compensaría por sí solo cualquier otro error que haya cometido el Gobierno norteamericano en materia de política industrial. Además, la evidencia histórica sugiere que los Gobiernos de prácticamente todas las economías no occidentales que alcanzaron el estatus económico de país «desarrollado» en los últimos dos siglos habrían utilizado de modo activo instrumentos que podrían calificarse como política industrial a fin de conseguir el impulso necesario para converger, e incluso superar, a las economías occidentales. Iniciativas en materia de política industrial en los años ochenta y noventa hicieron posible que los famosos tigres asiáticos, incluidos Corea, Taiwán y también

China, hoy se hayan convertido en potencias industriales.

En la actualidad, la política industrial está cobrando impulso en muchos países, con algunos economistas apuntando a China como modelo de éxito. La población se pregunta si podemos confiar en el libre mercado y existe la preocupación de que los países desarrollados estén perdiendo su ventaja innovadora, no solo por motivos económicos, sino también por razones de seguridad nacional.

En EE. UU. hay un claro consenso político para la creación de incentivos útiles para producir semiconductores (Ley de Chips), pues más del 90 por 100 de los chips avanzados, cruciales para la defensa y la inteligencia artificial (IA), provienen de Taiwán, lo que plantea preocupaciones sobre la vulnerabilidad de la industria estadounidense en caso de un ataque. Para abordar tales riesgos, el Gobierno de EE. UU. está asignando 39.000 millones de dólares en fondos de la Ley de Chips. Estas políticas son parte de un enfoque más amplio de apoyo a la industria, que también incluye 370.000 millones de dólares en subsidios a la energía limpia dentro de la Ley de Reducción de la Inflación (IRA).

Por su parte, Japón está proporcionando subsidios por valor de más de 500 millones de dólares a ciertas empresas (campeonas) para fomentar la inversión en el país, como parte de sus esfuerzos por reducir la dependencia de China.

En Europa ha habido, tradicionalmente, una cierta resistencia a aumentar el intervencionismo en la industria. Tras una oposición inicial de la Comisión

Europea a la propuesta de fusión Alstom-Siemens en febrero de 2019, los responsables de las carteras ministeriales en materia industrial de Francia y Alemania suscribieron un manifiesto (Altmaier y Le Maire, 2019) en el que plantearon la conveniencia y las líneas maestras para reformar las normas de la UE en materia de competencia, con el fin de facilitar la creación de megasempresas europeas.

De esta forma, la Unión Europea (UE) está ampliando su política industrial, incluso reservando 160.000 millones de euros de sus fondos de recuperación del COVID-19 para innovaciones digitales como chips, baterías, y adaptación climática. Asimismo, en respuesta a los subsidios masivos de la Ley de Reducción de la Inflación de los EE. UU., se está planteando en el seno de la UE un enfoque común para apoyar la competitividad y proteger la producción en sectores estratégicos. Todo ello constituye una nueva política industrial europea que persigue una mayor autonomía estratégica de la Unión, si bien compatibilizándola con un alto grado de libre comercio a nivel multilateral.

El resto del artículo se estructura de la forma siguiente. En la sección segunda se establecen los retos y los enfoques estratégicos adoptados por la política industrial a lo largo del tiempo; en la sección tercera, se describe la nueva política industrial adoptada por la UE, especialmente tras la pandemia del COVID-19; en la sección cuarta, se explica la importancia que la digitalización puede tener sobre el crecimiento de la productividad y las medidas adoptadas por la UE para conseguir este objetivo en el futuro. Finalmente, en la sección

quinta se describen un conjunto de conclusiones para el futuro de la política industrial europea.

## II. RETOS Y ESTRATEGIA DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

### 1. Qué es la política industrial

La política industrial es un concepto escurridizo (Bosch, 2014) tanto por la delimitación del propio sector industrial como por lo que se refiere a los instrumentos empleados. Evenett (2003) propone la definición de política industrial como «cualquier tipo de intervención selectiva o política gubernamental que intente alterar la estructura sectorial de la producción hacia sectores que se espera ofrezcan mejores perspectivas de crecimiento económico que las que ocurrirían en ausencia de tal intervención, es decir, en el equilibrio del mercado».

Pero esta definición genérica incluye un amplio abanico de políticas gubernamentales tanto de carácter «horizontal», con objeto de proporcionar un marco favorable para la actividad desarrollada por las empresas (a través de medidas de política fiscal, de fomento de la competencia, políticas regionales, sociales, laborales o ambientales, entre otras), o de tipo «vertical» o selectivo, orientadas al favorecimiento de sectores específicos de la economía. Por un lado, incluye un amplio y heterogéneo abanico de instrumentos empleados por los Gobiernos a fin de estimular el desarrollo de algunos sectores industriales, o de todos los sectores industriales de una economía. Las medidas adoptadas estarían así «dirigidas a mejorar la competitividad y la capacidad de las empresas nacionales, y a promover la transformación estructural.

En definitiva, la política industrial se refiere a los esfuerzos del Gobierno para dar forma a la economía apuntando a industrias específicas, empresas o actividades económicas. Esto se logra a través de una gama de herramientas tales como subsidios, incentivos fiscales, desarrollo de infraestructura, reglamentos de protección, y apoyo a la investigación y el desarrollo.

En el ámbito de la construcción europea, el Tratado de Roma (RCL 1999, 1205 [RCL\1999\1205 ter]), a diferencia de lo que ocurre con otros sectores como el agrario, no contemplaba, específicamente, una política industrial que abarcara todos los aspectos que afectan a la competitividad y a la problemática específica de la industria. Como tal, la política industrial de la UE solo fue definida por primera vez en 1992 en el artículo 157 del Tratado de Maastricht, actualmente recogido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea suscrito en Lisboa en 2009. Se trata de una política de carácter horizontal (no selectiva) y tiene por objeto instaurar unas condiciones marco que favorezcan la competitividad industrial.

Sin embargo, esta concepción de la política industrial ha cambiado hacia un mayor «activismo», especialmente tras la crisis del COVID-19. En un mundo de creciente nacionalismo económico y tensiones geopolíticas, vuelve el interés para impulsar empresas o sectores industriales «campeones» como un objetivo de política relevante para aquellos Gobiernos que buscan avanzar en sus intereses nacionales. Ello conlleva definir qué «industrias» son las susceptibles de esta mayor intervención y cuál puede

ser la estrategia industrial correcta para favorecer el crecimiento a largo plazo.

## 2. ¿Qué actividades son industria?

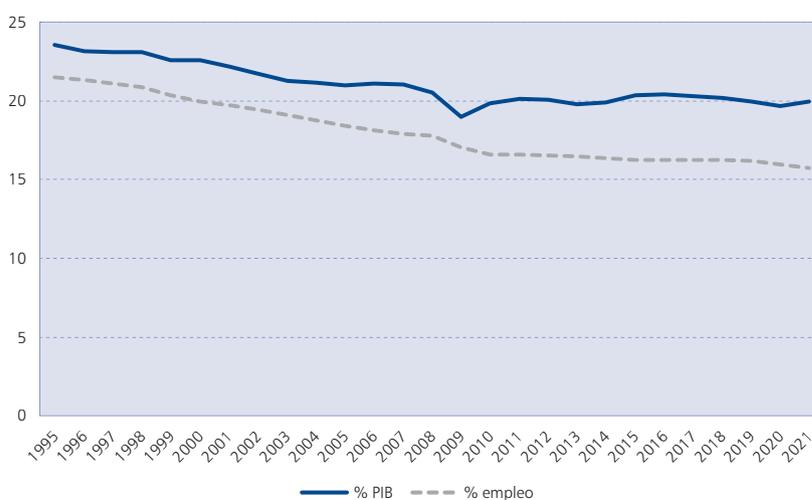
El concepto de política industrial es una traducción del inglés *industrial policy* (1). Indudablemente, el sector industrial es considerado de vital importancia para el impulso de la productividad y, en general, de la competitividad de una economía tanto por el uso intensivo que efectúa de *inputs* de otros sectores, como por su papel como proveedor de nuevas tecnologías y nuevos conocimientos para otros sectores tales como los servicios. Desde los años ochenta, el sector industrial ha venido experimentando una progresiva disminución de su participación en el PIB y el empleo en Europa, como puede observarse en el gráfico 1.

Pese a todo, la producción industrial, como también ocurre en los servicios, engloba un conjunto muy amplio y heterogéneo de actividades y productos, que incluyen tecnologías muy diversas y también con diferentes grados de contribución al avance de la productividad y el desarrollo económico.

Durante las últimas décadas, la fragmentación internacional de la producción ha devenido en cadenas de valor globales en las que las regiones compiten, no solo por alojar la actividad productiva (por su impacto en el empleo), sino también la radicación de los beneficios empresariales (con el potencial efecto sobre la recaudación tributaria), y la localización de nodos de decisión estratégica, o de innovación. En estas cadenas de valor globales estarían integradas las diferentes fases necesarias para la producción de bienes y servicios, optimizando conjuntamente tanto

GRÁFICO 1  
PARTICIPACIÓN DEL SECTOR INDUSTRIAL EN EL PIB Y EL EMPLEO DE LA UE (EXCEPTO CONSTRUCCIÓN)

Porcentaje



Fuente: Eurostat.

ventajas competitivas asociadas a la especialización como también economías de escala potenciales, incidiendo de manera crucial en los flujos de importación y exportación de los países. Como apuntan Antras y Chor (2022), las cadenas de valor no siempre adoptan la forma lineal (serpientes), sino que en ocasiones sirven a un centro corporativo desde diferentes ubicaciones (arañas). El juego de la interacción estratégica está servido; si a ello además unimos que los atributos que definen la competitividad de un producto no son solo tangibles, sino también intangibles y ambas categorías de atributos están fuertemente asociados a la compatibilidad con otros productos queda claro el papel que también puede tener la política industrial como reguladora de los estándares tecnológicos de los productos y tecnologías. Es evidente que cualquier política industrial moderna debe fijarse no solo en empresas o sectores concretos, sino en el conjunto de la cadena de valor para actuar sobre ella.

### 3. *The strategy, stupid: competencia versus campeones*

La política industrial no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para alcanzar mayores cotas de crecimiento y bienestar a largo plazo. Por tanto, el tipo de política industrial dependerá de la estrategia que elija cada país para el desarrollo. Algunos países han apostado por apoyar una economía de mercado dinámica, junto con la libre entrada de empresas y garantizando que las mismas operan de manera justa y competitiva en el mercado. Esta estrategia de promocionar una «competencia justa» también ofrece una vía alternativa

para alcanzar objetivos de seguridad nacional (*de-risking*) frente a una política industrial más intervencionista. En lugar de que cada país promueva campeones nacionales, el enfoque de «mercado competitivo» fomenta una cadena de suministro global diversificada basada en principios de apertura comercial, evitando así una guerra económica. Este enfoque puede conducir a una mayor eficiencia e innovación a largo plazo mientras se mitigan los riesgos de interrupciones en la cadena de suministro a través de la diversificación y la cooperación internacional.

No se trataría, por tanto, solo de realizar apuestas (*picking winners*), sino de colaborar estrechamente con el sector privado para que este pueda competir. Como apuntan Vallas, Kleinman y Biscotti (2011), «la economía del conocimiento [en biotecnología] no surgió espontáneamente de abajo hacia arriba, sino que fue impulsada por una política industrial sigilosa de arriba hacia abajo». Los líderes gubernamentales y empresariales abogaron, simultáneamente, por la intervención del Gobierno para fomentar el desarrollo de la industria biotecnológica y argumentaron hipócritamente que el Gobierno debería dejar que el libre mercado funcionara. Como observó Reich (1982), los Gobiernos siempre acaban por hacer estrategia industrial, aunque, sin una estrategia coherente, acabará siendo el resultado aleatorio de la presión de intereses particulares.

Según este argumento, aunque las ganancias de eficiencia pueden hacer que sea sensato elegir la estrategia de capitalismo de «mercado competitivo», los Gobiernos a menudo sucumben, en mayor o menor medida,

a la tentación de establecer campeones nacionales (sectoriales o empresariales). Ello implica la adjudicación de contratos mediante subsidios o exenciones fiscales, o la inversión en infraestructuras específicas destinadas a dichos «campeones». Sin embargo, promover campeones nacionales también puede tener consecuencias negativas, dando lugar a una concentración del poder económico, una mala asignación de recursos y al descuido de las consideraciones a largo plazo. Asimismo, también puede socavar la competencia en el mercado y la innovación, perjudicando en última instancia el crecimiento y el bienestar.

A pesar de estos costes e ineficiencias, muchos Gobiernos se sienten impulsados a promover campeones por motivos de economía política: obtener resultados más rápidos, proporcionar puestos de trabajo para sus ciudadanos y así mantener el poder político. Por tanto, este tipo de políticas industriales activas de naturaleza vertical tienen un componente político mayor que las hace muy atractivas, pues proporcionan una sensación de control sobre la economía, que proporciona un «plus» de mayor seguridad tanto para el Gobierno como para la sociedad.

Sin embargo, es fundamental considerar las posibles desventajas de este enfoque, como el riesgo de falsear la competencia y obstaculizando la innovación. De hecho, existen ejemplos de política industrial vertical con éxito dispar dependiendo de sectores o empresas.

El apoyo del Gobierno chino a la industria de los coches eléctricos es un buen ejemplo del uso de la estrategia al servicio

del desarrollo de una industria líder en el mercado global (2). En tan solo dos años, desde 2020 a 2022, la venta de vehículos eléctricos en China ha pasado de 1,3 a 6,8 millones de unidades, mientras que en Estados Unidos las ventas apenas sobrepasaron las 800.000, según un informe publicado *online* en Yang (2023).

En este período, una serie de fabricantes de vehículos chinos se ha beneficiado de generosos subsidios del Gobierno, exenciones de impuestos, contratos de adquisición y otros incentivos de políticas. Gracias a ellos, estos fabricantes lideran una constante optimización de las tecnologías para satisfacer las necesidades del mercado chino, ya que las ayudas también han estimulado la demanda local de compradores de automóviles. Este dominio en el sector de los vehículos eléctricos no solo le ha dado a la industria automotriz de China un crecimiento sostenido durante la pandemia, sino que también ha impulsado a China en su búsqueda para convertirse en uno de los líderes mundiales en política climática.

Según expertos del sector, la convicción de que la desventaja era insuperable en motores de combustión interna frente a los fabricantes de EE. UU., Alemania y Japón, hizo que la estrategia del Gobierno chino estuviese orientada a la inversión en un territorio de nueva aparición, los automóviles que funcionan completamente con baterías, un espacio cuya competencia aún no era tan disputada. El riesgo era elevado, pero la recompensa era potencialmente grande. Esta estrategia, decidida iniciada alrededor de 2001, hubo de construirse contando con la

implicación de toda la cadena de suministro, de la que no se excluyó a empresas extranjeras, como en el caso de Tesla.

En la UE, el caso de Airbus es a menudo considerado como un modelo de intervención industrial exitosa (posiblemente el único) del Gobierno en la economía. La creación del consorcio Airbus a finales de la década de 1960, que desafió el dominio de Boeing en los mercados mundiales, fue posible gracias a subsidios gubernamentales, compromisos de absorber pérdidas y financiación para la cobertura de costes fijos. Como resultado, Airbus se convirtió en un formidable competidor.

Sin embargo, la reciente experiencia china con el avión COMAC C919 demuestra que la política industrial vertical puede tener resultados negativos. Impulsada por la convicción de que una gran nación debería tener sus propios aviones, China invirtió 70.000 millones en el desarrollo de su avión comercial en la compañía estatal COMAC para desafiar el dominio de Boeing y Airbus. El proyecto ha sido un fiasco hasta el presente, ya que se ha retrasado por más de cinco años debido a obstáculos regulatorios, tecnológicos y de la cadena de suministro (3). Además, el C919 tampoco ha sido certificado todavía por ninguna autoridad de aviación fuera de China, en parte debido a problemas de seguridad.

La lección que podemos derivar de estos casos es que la promoción de campeones a veces puede ser efectiva, pero no es una receta de éxito asegurada. De hecho, en muchos casos, aunque exista un fallo de mercado, al Gobierno puede resultarle

muy difícil abordar el problema sin causar distorsiones asignativas significativas o incurrir en altos costes fiscales. Además, cuando varios países se involucran en política industrial para promover su propia política de campeones, ello puede conducir a una carrera hacia el abismo en términos de subsidios y protecciones. En un área económica integrada como la UE, las posibilidades de éxito de una política industrial de cualquier país individual son muy escasas, generando, al mismo tiempo, una situación económica inestable globalmente. La UE deber preservar el mercado único y evitar las disfunciones derivadas de un uso asimétrico de las ayudas de Estado en función de la situación fiscal de cada país miembro. Es evidente, por tanto, que la UE debía adaptar su política industrial a las nuevas necesidades, especialmente tras las lecciones aprendidas de la pandemia del COVID-19.

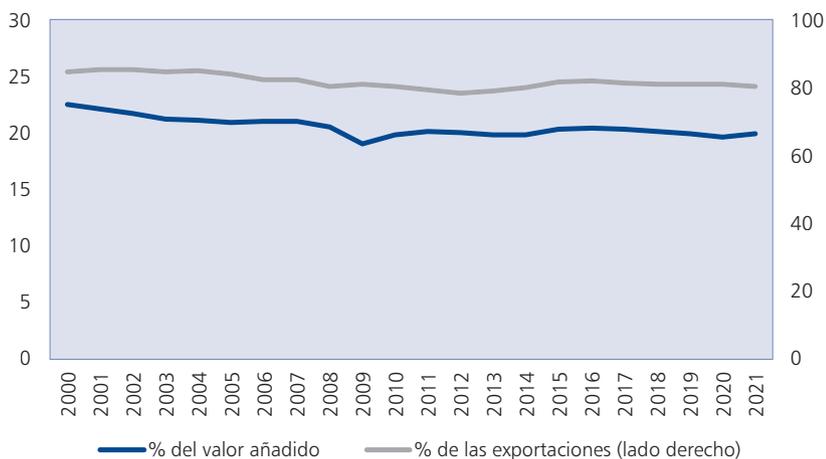
### III. LA «DOBLE TRANSICIÓN» Y LA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL EUROPEA

La industria representa alrededor del 20 por 100 del valor añadido de la UE y el 80 por 100 de las exportaciones de mercancías (gráfico 2). En la economía de la UE, las pequeñas y medianas empresas representan más del 99 por 100 de las empresas (gráfico 3), jugando un papel central desde el punto de vista económico y social.

Este contexto —es decir, la importancia de la industria para la competitividad exterior, y la relevancia de las pymes en el tejido económico de la UE— explica el enfoque que la política industrial ha tenido a lo largo de las décadas tanto en los Estados

**GRÁFICO 2**  
**CUOTA DE LA INDUSTRIA EN EL VALOR AÑADIDO Y LAS EXPORTACIONES DE MERCANCÍAS DE LA UE, 2000-2021**

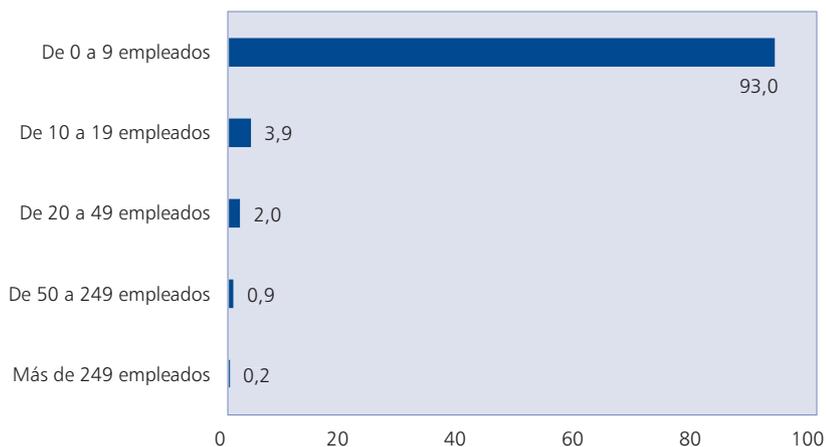
Porcentaje



Fuentes: Eurostat y World Trade Organization (WTO).

**GRÁFICO 3**  
**EMPRESAS EN LA UE POR NÚMERO DE EMPLEADOS, 2019**

Porcentaje



Fuentes: Eurostat y World Trade Organization (WTO).

tores específicos que se consideraban estratégicos desde el punto de vista de la política económica nacional. En ese período, los Estados miembros intervenían en la economía con instrumentos que incluían, entre otros, subsidios y aprovisionamiento preferencial por parte de agencias estatales. La política industrial tuvo el objetivo, en esa época, de reconstruir una economía de paz, aprovechar los beneficios de la unión aduanera que se iba creando (a partir de finales de los años sesenta) y responder a los desafíos causados por la crisis industrial en los años setenta.

Entre los años ochenta y la primera década del 2000 se empezaron a tomar las primeras medidas de carácter europeo, con el objetivo de crear y completar el mercado común. Esta transición supuso un cambio gradual hacia intervenciones «horizontales» de carácter legislativo que tenían el objetivo de mejorar el entorno empresarial y favorecer la competencia. Este cambio de postura era, de un lado, necesario para cumplir con las reglas europeas de competencia, y de otro, complementario a la creciente integración comercial a nivel global, con la gradual reducción de barreras comerciales en el marco de los acuerdos internacionales.

Finalmente, tras el estallido de la crisis económica y financiera de 2008-2009, y sobre todo en los años más recientes, la política industrial europea ha tenido que responder a nuevos desafíos, que se pueden poner sobre tres ejes:

1. *Tensiones globales.* La economía global se ha visto afectada por tensiones crecientes entre las mayores potencias

miembros como en la UE en su conjunto. La política industrial europea también ha ido evolucionando junto al proyecto de integración europea y, si bien en el tema de la política industrial la UE tiene exclusivamente una competencia de apoyo, coordinación y complemento de las

acciones nacionales (4), su papel ha ido creciendo a lo largo de las décadas.

Entre los años cincuenta y ochenta la política industrial era básicamente de carácter nacional y estaba centrada en un enfoque «vertical», es decir de apoyo a sec-

y una tendencia a la vuelta al unilateralismo y al proteccionismo en algunos países. Estas tensiones son bien de carácter militar (como en el caso más reciente de la guerra provocada por Rusia en Ucrania) y comercial, en términos de nuevas barreras comerciales y subsidios introducidos en países terceros para responder a una supuesta competencia desleal o para apoyar a la industria nacional.

2. *Transición verde y digital.* La «doble transición» es una de las prioridades principales de las políticas actuales de la UE, bien para responder a la crisis climática y para garantizar que la economía europea pueda aprovechar todas las ventajas de la digitalización, sin quedarse por detrás de sus principales competidores.
3. *Necesidad de reforzar la resiliencia de la economía europea.* En los últimos tres años, la pandemia del COVID-19, la guerra en Ucrania y las consecuencias macroeconómicas de estas dos crisis han demostrado que la dependencia de la economía europea en ciertos bienes y sectores puede afectar a su resiliencia. La industria europea se ha enfrentado a una elevada inflación, escasez de mano de obra en ciertos sectores, cambio demográfico, interrupciones en las cadenas de suministro, subida de tipos de interés y volatilidad en los precios de la energía y de los bienes intermedios. Todos estos factores afectan negativamente a su competencia, sobre todo en un mercado global en el que otros países aplican políticas cada vez más intervencionistas.

El resultado de estos desafíos fue la necesidad de más coordinación a nivel europeo y un enfoque (con algunos matices) más intervencionista, a fin de apoyar a la economía europea en un mercado global más complejo. Este enfoque está bien definido en una reciente Comunicación de la Comisión Europea que indica que la UE debería «[actuar] multilateralmente siempre que pueda, y [estar] dispuesta a actuar de manera autónoma si es necesario» (5).

En otras palabras, si el enfoque horizontal sigue siendo central, también por la necesidad de hacer el entorno empresarial de todos los países europeos más atractivo y maximizar los beneficios del mercado común, el apoyo a sectores estratégicos y a la inversión ha vuelto a ser central en las políticas europeas, con instrumentos nuevos y específicos.

El primer paso hacia una nueva política industrial de la UE que responda a estos retos fue la publicación de la nueva estrategia industrial en marzo de 2020 (6). Esta estrategia está centrada en la transición verde y digital. En la nueva política industrial de Europa, el Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*) juega un papel central, ya que es «la nueva estrategia de crecimiento de Europa» (7), con el objetivo principal de hacer de Europa el primer continente climáticamente neutro de aquí a 2050. Coherentemente con este objetivo, la nueva estrategia industrial europea indica que todas las cadenas de valor industrial deberían desempeñar un papel clave en la transición verde. Al mismo tiempo, para que Europa conserve su soberanía tecnológica y digital, el for-

talecimiento del mercado único digital, junto a una mejora de la capacidad industrial en infraestructuras digitales, sustentarían la transición digital.

La pandemia del COVID-19 y las consecuencias económicas y geopolíticas de la guerra en Ucrania impulsaron una actualización, o quizá una aceleración, de dicha estrategia, empezando por un análisis del impacto de la pandemia sobre los diferentes *ecosistemas industriales* de la UE (8). De hecho, uno de los problemas evidenciados por la pandemia del COVID-19 fue la presencia de dependencias industriales y tecnológicas *estratégicas*, es decir, dependencias en ciertos bienes y productos que tienen un papel crítico en la economía y la sociedad europea. Según la Comisión Europea, la identificación de dichas dependencias justificaría, desde el punto de vista de la política industrial europea, la adopción de medidas adicionales «basadas en hechos, proporcionales y focalizadas».

El análisis de las dependencias estratégicas ha identificado 137 productos, aproximadamente el 6 por 100 de las importaciones europeas, con elevada dependencia, en los sectores de las materias primas, farmacéutico, y de los bienes necesarios para la transición verde y digital. Estos productos proceden principalmente de China, Vietnam y Brasil, y en menor medida de otros países. Entre estos productos hay algunos que se consideran más vulnerables porque el potencial de diversificación es muy limitado, como en el caso de las llamadas «tierras raras». (9) Los instrumentos propuestos por la Comisión Europea para reducir las dependencias estratégicas son:

- la diversificación del suministro, con nuevos acuerdos comerciales con países terceros;
- la agrupación de recursos con países aliados;
- la promoción de *alianzas industriales* inclusivas en áreas estratégicas (las primeras serían la Alianza sobre Procesadores y Tecnologías de Semiconductores y la Alianza Europea para los Datos Industriales, *Edge y Cloud*);
- la movilización de inversión pública y privada, incluso a través de los denominados *proyectos importantes de interés común europeo*, que flexibilizan las normas sobre ayudas estatales para apoyar a sectores en los que los mercados solos no serían suficientes.

Dos años después del comienzo de la pandemia del COVID-19, cuando Europa se estaba recuperando del impacto económico y social de la pandemia, la guerra provocada por Rusia en Ucrania ha causado un nuevo choque para la economía europea, además de la crisis humanitaria. La guerra ha provocado una subida sin precedentes del precio de la energía, riesgo de interrupción en el suministro de gas y petróleo importados desde Rusia, y una inflación que ha llegado a niveles que no se habían registrado en Europa en los últimos cuarenta años. La subida de la inflación relacionada con el precio de la energía no ha afectado solo a la Unión Europea, sino también a otras economías avanzadas como Estados Unidos, Canadá y Reino Unido. Sin embargo, la situación de la UE era más delicada siendo Rusia su principal proveedor de

fuentes energéticas fósiles (gas, petróleo), especialmente en algunos países como Alemania e Italia. Todo esto ha llevado a una aceleración en la transición verde para acompañar a la reducción de las importaciones de fuentes de energía fósiles de Rusia.

Al mismo tiempo, otras economías avanzadas y emergentes han empezado a implementar planes industriales de apoyo a la transición verde. La preocupación sobre el impacto para la industria europea de las políticas industriales de apoyo a la transición verde en otros países, como el *Inflation Reduction Act* en Estados Unidos y los subsidios a las inversiones en tecnologías limpias en China, ha empujado Europa a recentrar sus esfuerzos para evitar distorsiones prolongadas de los mercados internacionales.

El resultado ha sido la presentación del Plan Industrial del Pacto Verde Europeo en febrero 2023 (10), que está centrado en cuatro pilares: 1) un entorno regulatorio predecible y simplificado, que facilite la producción de bienes clave para la neutralidad climática y la reducción de los tiempos para las autorizaciones; 2) acceso más rápido a la financiación, flexibilizando las normas europeas sobre ayudas estatales y empujando la utilización de los instrumentos financieros europeos que apoyan a la transición verde; 3) capacidades formativas, para reducir la falta de trabajo en los sectores claves para la transición; y 4) comercio abierto para asegurar la resiliencia de las cadenas de suministro.

Se está discutiendo también sobre la creación de un *Plataforma Europea para las Tecnologías Estratégicas*, que apoyaría a la inversión y la competitividad

europea a través de una movilización completa y utilización más flexible de la financiación disponible y de los instrumentos financieros existentes, con el fin de preservar una ventaja europea en tecnologías modernas y «críticas», es decir, con un papel central para las transiciones verde y digital. Esas tecnologías incluyen las relacionadas con la informática, incluida la microelectrónica, la computación cuántica y la inteligencia artificial, y también la biotecnología y biofabricación y tecnologías a cero emisiones.

En conclusión, el Plan Industrial del Pacto Verde Europeo reconoce que, sobre todo debido a un contexto global caracterizado por competencia injusta y precios de la energía elevados, son necesarias medidas temporales y específicas para apoyar a la industria europea. Estos factores justificarían, en el ámbito de la transición verde, el paso de una política industrial con enfoque «horizontal» a una nueva política que reconoce la necesidad de ciertas intervenciones de tipo vertical.

#### IV. DIGITALIZACIÓN Y COMPETITIVIDAD

Tal como se ha explicado en la sección precedente, la transición digital presenta importantes oportunidades y retos para la economía europea y global. Además, la UE tiene un sector de las TIC (tecnologías de la información y la comunicación) más pequeño respecto a su PIB que otras potencias como EE. UU. y Reino Unido, aunque comparable con Canadá, Japón y Corea del Sur, y con muchas diferencias entre los Estados miembros (11). Por estas razones, la digitalización tiene un papel importante en la nueva política industrial europea.

La digitalización tiene un impacto importante sobre la productividad y la competitividad, y entonces puede ser generadora de crecimiento económico. El proceso de transición digital se ha acelerado con la pandemia del COVID-19, con todos sus retos. Al mismo tiempo, como se ha descrito en la sección precedente, la interrupción de las cadenas de suministro en plena pandemia y la presencia de tensiones globales crecientes han hecho claros los riesgos para la industria europea debido a dependencias excesivas.

Para comprender la importancia de la digitalización en la política industrial actual hay que analizar primero su papel en el crecimiento económico y la competitividad.

Los primeros estudios económicos que buscaron una relación empírica positiva entre la digitalización y el crecimiento de la productividad, especialmente aquellos que utilizaban datos a nivel agregado o sectorial, no podían encontrar una fuerte relación.

Sin embargo, los desarrollos agregados ocultan importantes dinámicas a nivel microeconómico. Los estudios a nivel de empresa han demostrado, de un lado, que la dispersión de la productividad entre las empresas ha aumentado, sobre todo en las economías avanzadas (Berlingieri *et al.*, 2020), lo que sugiere que la difusión tecnológica entre empresas ha sido débil. De otro lado, esta divergencia ha sido más fuerte en las industrias altamente digitalizadas, favoreciendo el surgimiento de campeones tecnológicos globales (Bajgar *et al.*, 2019).

Los estudios que utilizan datos a nivel de empresa encuentran, en este caso, una relación positiva entre la adopción digital y la productividad (Gal *et al.*, 2019) que depende:

- (i) De la presencia de otros factores empresariales como el capital organizacional, las habilidades de gestión, el I+D y las inversiones intangibles, el capital humano y las habilidades relacionadas con las TIC, junto con un entorno regulatorio favorable. Además, las diferentes tecnologías digitales son complementarias, y las ganancias de productividad de la digitalización pueden aparecer con cierto retraso tras su adopción.
- (ii) Del sector de actividad, ya que los estudios empíricos demuestran que la relación entre digitalización y productividad tiende a ser mayor en la industria que en los servicios.
- (iii) Del nivel inicial de productividad de las empresas. La relación entre la adopción de tecnologías digitales y el crecimiento de la productividad es más fuerte para las empresas altamente productivas, que probablemente se benefician de la presencia de habilidades organizativas y técnicas. Esto implica que la digitalización podría exacerbar la dispersión en los resultados de las empresas.

La adopción digital es también, sistemáticamente, mayor en las grandes empresas que en las pymes (gráfico 4), y este es el caso en la UE como en otras economías. En general, los resultados sugieren que las ganancias

de productividad generadas por la digitalización fueron aprovechadas por pocas empresas, tendencialmente grandes y altamente productivas (Berlingieri, Blanchenay y Criscuolo, 2017), lo que explicaría por qué los datos a nivel macro no siempre llegan a mostrar la relación entre productividad y digitalización a nivel de economías nacionales.

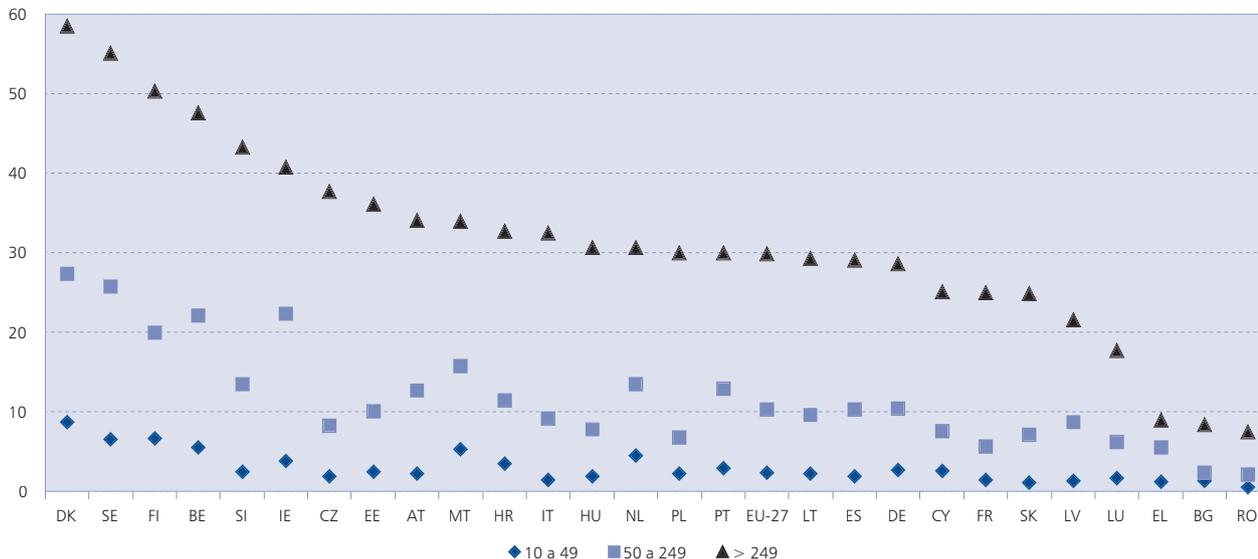
Si bien la digitalización representa una oportunidad, esta es también un reto desde el punto de vista de la política económica sobre tres dimensiones: i) el mercado laboral y la demanda de habilidades; ii) la competencia; y iii) la competitividad internacional y autonomía estratégica.

#### — Impacto sobre la política laboral y de habilidades

La digitalización afecta a la demanda de habilidades, y la falta de tales habilidades puede impedir que los países obtengan todos los beneficios de la digitalización.

Una primera consecuencia de la digitalización es una mayor demanda de habilidades digitales y relacionadas con la tecnología. En este sentido, las habilidades en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (*STEM* es el acrónimo en inglés), incluidas las habilidades en TIC, son las más importantes. Sin embargo, la demanda de habilidades digitales creada por la transformación digital va más allá, ya que el uso generalizado de las tecnologías digitales hace que sea necesario un cierto nivel de habilidades digitales para la mayoría de los trabajos. Este es el caso de ciertas tareas que son más fáciles de automatizar (por ejemplo, contabilidad y trabajo de oficina).

**GRÁFICO 4**  
**PORCENTAJE DE EMPRESAS CON ELEVADA INTENSIDAD DIGITAL POR NÚMERO DE EMPLEADOS, 2022**



Nota: Los datos sobre empresas con menos de 10 empleados no están disponibles.  
Fuente: Eurostat.

Para complementar la tecnología y adaptarse a los cambios en las tareas, los trabajadores necesitan también habilidades no cognitivas, como comunicación, habilidades de gestión, creatividad y pensamiento crítico, cuya escasez puede reducir los efectos de la digitalización en la productividad (Morandini, Thum-Thysen y Vandeplass, 2020).

Una mayor penetración de las tecnologías digitales, incluido el desarrollo de inteligencia artificial (IA), puede también desplazar puestos de trabajo, y crear nuevos. El efecto de desplazamiento es más fuerte en las industrias intensivas en tareas rutinarias. En la UE, en 2018, alrededor del 14 por 100 de los puestos de trabajo se enfrentaban a un riesgo muy elevado de automatización (Pouliakas, 2018). Al mismo tiempo, las nuevas tecnologías no necesariamente destruyen empleos a

nivel macro, ya que los efectos positivos globales de las tecnologías sobre la productividad y la riqueza también crean empleos en otros lugares (Cappelli 2020).

En conclusión, la digitalización tiene un impacto importante en la distribución de la renta y del trabajo entre sectores y tareas laborales: por tanto, las políticas laborales y de educación activas, que en gran medida son competencia nacional en la UE, son necesarias para maximizar sus beneficios.

— Impacto sobre la competencia

La competencia tradicional con un gran número de empresas no siempre es viable en la economía digital (Cremer, De Montjoye y Schweitzer, 2019). En mercados que evolucionan muy rápidamente y en los que las plataformas digitales tienen

un papel importante, una regulación integral a nivel sectorial, como la que se utiliza para los usos tradicionales, puede ser inapropiada, por al menos tres razones.

Primero, las nuevas tecnologías de la información tienen economías de escala muy fuertes: el coste de producción es mucho menos que proporcional al número de clientes atendidos. Una vez creada, la información puede transmitirse a un gran número de personas a un coste muy bajo, casi nulo. La presencia de importantes economías de escala también ayuda a comprender el aumento de los servicios gratuitos.

Segundo, los mercados generados por la revolución digital están sujetos a externalidades de red muy importantes: la utilidad para cada usuario de utilizar una tecnología o un ser-

vicio aumenta a medida que aumenta el número de usuarios. El otro lado de la moneda es que, cuando hay unas plataformas o empresas implantadas y con un elevado número de usuarios en un sector, puede ser difícil para otras empresas entrar con éxito. Las nuevas formas de mercado generadas por la digitalización pueden estar caracterizadas por dinámicas de *winner-takes-all*.

Tercero, la evolución de la tecnología ha permitido a las empresas recopilar, almacenar y utilizar grandes cantidades de datos, que son uno de los ingredientes clave. Sin embargo, los datos pueden ser de naturaleza muy diferente y el acceso a los datos –sobre todo privados– por parte de las empresas hace necesario encontrar un equilibrio entre la eficiencia generada por la interoperabilidad y la protección de la privacidad de los usuarios.

En conclusión, la *política de competencia* tiene que adaptarse a las nuevas realidades de mercado generadas por la transición digital. Por esta razón, la Ley Europea de Mercados Digitales –aplicable desde principios de mayo de 2023– introdujo una serie de obligaciones y prohibiciones para que las plataformas jueguen un papel de «guardianas» (12) de esos mercados. Junto a la Ley Europea de Servicios Digitales tiene el objetivo de facilitar el crecimiento de las empresas innovadoras en el sector digital y la competencia, con obligaciones más estrictas para las plataformas más grandes.

— Impacto sobre la competitividad y la autonomía estratégica

La UE es un actor importante en términos de conocimiento e

innovación, pero se queda algo por detrás de sus principales competidores mundiales en inversión privada en investigación. Desde 2014, su posición ha empeorado con respecto a Japón, Corea del Sur, Estados Unidos y China. Si bien la UE es líder tecnológico en la fabricación de productos avanzados, en algunos ámbitos como la inteligencia artificial, macrodatos y robótica todavía tiene que ponerse al nivel de los líderes mundiales, EE. UU. y China (13).

Además de la adopción y desarrollo de tecnologías específicas, la hiperconectividad está impulsando la transformación económica, lo que dará lugar a nuevos servicios y productos, pero también conlleva riesgos. Primero, hay riesgos de ciberataques y cortes de red. Segundo, los datos generados en la UE se almacenan y tratan mayoritariamente a través de proveedores que no son europeos, lo que i) somete la utilización de esos datos a otras jurisdicciones; ii) crea dependencias estratégicas; y iii) puede suponer riesgos en términos de ciberseguridad.

La política industrial puede tener un papel muy importante en limitar los riesgos para la competitividad y autonomía estratégica debidos a la transición digital. En la UE, la respuesta se centra hoy en día principalmente en dos ámbitos: apoyo a sectores clave para la transición digital para desarrollar una capacidad productiva y liderazgo europeo, y modernización de la reglamentación utilizando el «poder reglamentario» de la Unión.

En el primer ámbito, por encima de los instrumentos descritos en la sección tercera, iniciativas recientes tienen el objetivo de

aumentar sustancialmente la capacidad de producción de la UE en tecnologías punta, especialmente los semiconductores, ya que la fabricación de semiconductores está en el centro de la innovación y de la revolución industrial digital.

Los semiconductores son los componentes en la base de los *chips*, que están integrados en prácticamente todos los productos tecnológicos, y son pues un facilitador clave para la digitalización de la industria. Su papel explica la importancia de la seguridad de suministro y de la resiliencia de la producción de semiconductores para la industria europea en su conjunto. Sin embargo, Europa tiene una cuota de mercado en la producción global de semiconductores de alrededor del 10 por 100, y los semiconductores utilizados en la industria europea están producidos mayoritariamente por proveedores de terceros países. Además, Europa tiene capacidades limitadas de fabricación de chips y una fuerte dependencia en cuanto al diseño, el empaque y el montaje (14).

En este contexto, la ambición de la Ley de Chips para la UE (15) es que Europa se convierta en líder de la industria en los mercados de semiconductores, alcanzando al menos el 20 por 100 de la producción mundial en semiconductores de última generación de aquí a 2030. Para lograrlo, Europa tendría que aumentar notablemente su capacidad efectiva de producción, y la estrategia europea sobre los chips establece unas cuantas medidas combinadas con apoyo a la inversión. La inversión que se estima será movilizadora hasta 2030 gracias a estas medidas superaría los 43.000 millones de

euros, incluyendo 11.000 millones de inversión pública.

¿Se puede considerar el apoyo a la transición digital como una vuelta a una política industrial puramente vertical, o de «campeones nacionales»? No, por dos razones.

Primero, estas medidas se colocan en un contexto en el que la seguridad de suministro de ciertos bienes (los semiconductores) tiene una importancia estratégica para la industria en su conjunto, y al mismo tiempo otras potencias están poniendo en marcha políticas de este tipo: por ejemplo, el *CHIPS and Science Act* en EE. UU. pone más de 35.000 millones de euros en el apoyo a la producción de semiconductores; China ha estado considerando un plan de financiación pública para su industria nacional de semiconductores; Japón ofrece subsidios de alrededor de 500 millones de euros a empresas del sector para que inviertan en el país y reducir su dependencia de China. El apoyo al sector entonces no solo contribuiría a reforzar la industria europea en el sector, sino también reduciría el riesgo de deslocalización.

Segundo, la reglamentación tiene un papel central en la política industrial europea. La convergencia global sobre los mismos estándares internacionales ayuda a reducir los costes de adaptación, con un impacto positivo sobre los consumidores. Gracias al tamaño de su mercado común, la UE ejerce un poder regulatorio significativo a nivel global, que es perceptible sobre todo en las áreas de estándares globales. En diferentes casos, las reglas europeas para el sector digital han devenido referentes globales (Bradford, 2020). Este

*efecto Bruselas* es consecuencia de que las empresas que operan a nivel global encuentran beneficioso adoptar los estándares establecidos en Bruselas de manera uniforme en todos sus negocios. Las medidas incluidas en la Ley de Mercados Digitales y la Ley de Servicios Digitales son el ejemplo más reciente de reglamentación europea que podría tener un impacto más allá de las fronteras de la UE.

## V. CONCLUSIONES

La actividad industrial es una parte clave de la actividad económica en todos los países desarrollados. Su notable aportación al progreso tecnológico tanto a través de la generación de innovaciones de producto y de proceso como por su mayor consumo de innovaciones tecnológicas generadas por otros sectores; su mayor capacidad para generar empleos de calidad, con niveles de cualificación más elevados que el promedio y mejor remunerados; su efecto tractor, vía demanda, sobre los servicios de mercado y, en especial, los avanzados, o la mayor productividad de las empresas industriales y su impacto positivo sobre la balanza comercial son las razones que explican su relevancia.

La política industrial, tan nostálgica en décadas anteriores y ausente de los tratados fundacionales de la UE, ha vuelto a tomar un carácter protagonista en la dinámica estratégica de países como Estados Unidos y China. También en Europa, tras la crisis financiera y la pandemia del COVID-19, se ha ido construyendo una política industrial más proactiva, acompañada de tratados bilaterales que han liberalizado el comercio con países con los que existe una relación más

estrecha. De este modo, la política industrial europea así definida estaría al servicio del compromiso que la UE tiene con mercados globales abiertos, aunque con la necesidad de dotarse de una cierta autonomía estratégica.

Sigue existiendo, no obstante, cierta diferencia entre los objetivos prioritarios de algunos Estados miembros y la Unión en su conjunto. Mientras algunos Estados miembros siguen priorizando el apoyo a los denominados «campeones nacionales», la Unión estaría dando preeminencia a determinados pilares, tales como los requeridos para la transición digital y energética.

Pese a su incremento notable en los últimos años, la magnitud de la apuesta presupuestaria de la Unión aún se sitúa por debajo de la de sus principales competidores en esta carrera hacia el futuro. Este cambio de paradigma en cuanto a la visión del papel de la política industrial es la consecuencia de un contexto de cambio, donde las verdades absolutas son más bien poco frecuentes, y la visión estratégica cobra importancia en la gestión de las políticas públicas. En este nuevo contexto, si bien los mercados globales abiertos siguen siendo una aspiración, la interacción estratégica entre un número relativamente reducido de jugadores ha ganado importancia.

## NOTAS

(\*) El autor agradece la ayuda financiera proporcionada por la Agencia Estatal de Investigación-Ministerio de Economía y Competitividad de España (proyecto PID2020-114646RB-C42 / AEI 10.13039 / 501100011033).

(1) Es sabido que el término *industry* puede traducirse como «sector», por lo que una traducción más acertada del término sería el de «política sectorial» o más bien política de apoyo a sectores.

(2) Otro éxito importante de la política industrial china ha sido el desarrollo de su red ferroviaria nacional de alta velocidad en los últimos veinte años, generando tecnología propia.

(3) Los retrasos se vieron agravados por los especiales requisitos de licencia para la exportación de partes tecnológicas a China impuesta por la administración TRUMP en 2020.

(4) Véase el art. 173 TFUE (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

(5) JOIN (2021) 3 final «Comunicación conjunta al Parlamento y al Consejo sobre el refuerzo de la contribución de la UE a un multilateralismo basado en normas».

(6) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Un nuevo modelo de industria para Europa».

(7) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «El Pacto Verde Europeo».

(8) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, «Updating the 2020 New Industrial Strategy: building a stronger single market for Europe's recovery», COM(2021)350 final.

(9) Commission Staff Working Document, «Strategic Dependencies and Capacities», SWD(2021)352 final.

(10) Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, «A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age», COM(2023)62.

(11) La cuota de valor añadido total representada por el sector ICT en 2021 era 9,3 por 100 en EE. UU., 8,8 por 100 en el Reino Unido y 6 por 100 en la UE. Entre los Estados miembros de la UE, este valor va del 3,2 por 100 de Grecia hasta el 18 por 100 de Irlanda (Fuente: oecd.org).

(12) Es decir, plataformas digitales que: i) tienen una posición económica fuerte, un impacto significativo en el mercado interior y actividades en muchos países de la UE; ii) tienen una sólida posición de intermediadora; y iii) tiene (o está a punto de tener) una posición afianzada y duradera en el mercado.

(13) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, «Informe sobre prospectiva estratégica de 2021 – La capacidad y libertad de actuación de la UE», COM (2021) 750 final.

(14) Commission Staff Working Document, «A Chips Act for Europe», SWD(2022) 147 final.

(15) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de semiconductores (Ley de Chips) del 8 de febrero de 2022. Las instituciones europeas alcanzaron un acuerdo sobre la Ley de Chips en abril de 2023.

#### BIBLIOGRAFÍA

AIGINGER, K. y RODRIK, D. (2020). Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century. *J Ind Compet Trade*, 20, pp. 189-207. <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3>

ALTMAYER, P. y LE MAIRE, B. (2019). *A franco-german manifesto for a european industrial policy fit for the 21st century*. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz and Française Ministère de l'Économie et des Finances. [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

ANTRÁS, P. y CHOR, D. (2022). Global value chains. *Handbook of international economics*, 5, pp. 297-376.

BAJGAR, M., BERLINGIERI, G., CALLIGARIS, S., CRISCUOLO, C. y TIMMIS, J. (2019). Industry Concentration in Europe and North America. *OECD Productivity Working Papers*, 2019-18. Paris: OECD Publishing.

BERLINGIERI, G., BLANCHENAY, P. y CRISCUOLO, C. (2017). The great divergence(s). *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, n.º 39. París: OECD Publishing.

BERLINGIERI, G., CALLIGARIS, S., CRISCUOLO, C. y VERLHAC, R. (2020). Laggard firms, technology diffusion and its structural and policy determinants. *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, 86.

BOSCH, X. V. (2014). Industrial policy in the EU: A guide to an elusive concept. *Egmont Paper*, n.º 69, September 2014.

BRADFORD, A. (2020). *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. Oxford University Press.

doi:10.1093/oso/9780190088583.001.0001. ISBN 978-0-19-008858-3.

CALLIGARIS, S., CRISCUOLO, C., D'ADAMO, G., GONNE, N., RAVET, J. y VERLHAC, R. (2020). The bottom also matters: policies for productivity catch-up in the digital economy. In *Science, Research and Innovation Performance of the EU (SRIP) report 2020*. European Commission.

CAPPELLI, P. (2020). The consequences of AI-based technologies and jobs. European Commission. *R&I Paper Series Working Paper 2020/04*.

CRÉMER, J., DE MONTJOYE, Y.-A. y SCHWEITZER, H. (2019). *Competition policy for the digital era*. Directorate General for Competition, European Commission.

GAL, P., NICOLETTI, G., RENAULT, T., SORBE, S. y TIMLIOTIS, C. (2019). Digitalisation and productivity: in search of the Holy Grail – Firm-level empirical evidence from European countries. *OECD Economics Department Working Paper*, n.º 1533.

KIM, W. C. y MAUBORGNE, R. (1999). Creating new market space. *Harvard business review*, 77(1), pp. 83-93.

MORANDINI, M. C., THUM-THYSEN, A. y VANDEPLAS, A. (2020). Facing the Digital Transformation: are Digital Skills Enough? *European Economy – Economic Briefs* 054.

MUENCH, S., STOERMER, E., JENSEN, K., ASIKAINEN, T., SALVI, M. y SCAPOLO, F. (2022). *Towards a green and digital future*, EUR 31075 EN. Luxembourg: Publications Office of the European Union. ISBN 978-92-76-52451-9. doi:10.2760/977331, JRC129319.

OKUN, A. M. (1975). *Equality and efficiency: The big tradeoff*. Brookings Institution Press.

POULIAKAS, K. (2018). Determinants of automation risks in the labour market, a skills-needs approach. *IZA Discussion Papers*, 11829., Institute of Labor Economics.

REICH, R. B. (1982). Why the US needs an industrial policy. *Harvard Business Review*, 60(1).

VALLAS, S. P., KLEINMAN, D. L. y BISCOTTI, D. (2011). Political structures and

<p>the making of US biotechnology. En <i>State of Innovation: The U.S. Government's Role in Technology Development</i>, pp. 57-76. Chapter: Political Structures and the Making of U.S. Biotechnology Publisher: Paradigm Publishers Editors: FRED BLOCK, MATTHEW R. KELLE.</p> <p>WADE, R. H. (2010). After the Crisis: industrial policy and the developmental state in low-income</p>	<p>countries. <i>Global Policy</i>, 1(2), pp. 150-161.</p> <p>WADE, R. H. (2012). Return of industrial policy? <i>International review of applied economics</i>, 26(2), pp. 223-239.</p> <p>WADE, R. H. (2014). 14 The paradox of US industrial policy: The developmental state in disguise. En <i>Transforming economies: making industrial</i></p>	<p><i>policy work for growth, jobs and development</i>. Geneva: International Labour Office.</p> <p>YANG, Z. (2023). How did China come to dominate the world of electric cars? <i>MIT Technology Review</i>. <a href="https://www.technologyreview.com/2023/02/21/1068880/how-did-china-dominate-electric-cars-policy/">https://www.technologyreview.com/2023/02/21/1068880/how-did-china-dominate-electric-cars-policy/</a></p>
--	--	---

## Resumen

Este artículo revisa cómo ha avanzado la Unión Europea en su camino hacia la neutralidad climática ante una desfavorable coyuntura energética marcada por la invasión de Ucrania por parte de Rusia. Sobre esta base, se abordan los principales instrumentos y acciones que se han emprendido en el seno de la Unión Europea, en un intervalo muy corto de tiempo, para proteger a las empresas y hogares más vulnerables y reducir la dependencia energética sin perjudicar la senda de neutralidad climática.

*Palabras clave:* Pacto Verde Europeo, Objetivo 55, REPowerEU, crisis energética, descarbonización, pobreza energética.

## Abstract

This article reviews how the European Union has advanced on its path towards climate neutrality in the face of an unfavourable energy situation marked by Russia's invasion of Ukraine. On this basis, the main instruments and actions that have been undertaken within the European Union, in a very short period, to protect the most vulnerable firms and households and reduce energy dependence without harming the path of climate neutrality are addressed.

*Keywords:* European Green Deal, Fit for 55, REPowerEU, energy crisis, decarbonization, energy poverty.

*JEL classification:* H31, Q40, Q43, Q48, Q58.

# LA POLÍTICA ENERGÉTICA EUROPEA EN LA ENCRUCIJADA

María T. COSTA-CAMPI

Elisenda JOVÉ-LLOPIS

*Cátedra de Sostenibilidad Energética, Instituto de Economía de Barcelona, Universitat de Barcelona*

## I. INTRODUCCIÓN

EN diciembre de 2019, con la publicación del Pacto Verde Europeo, los veintisiete países de la Unión Europea iniciaban un intenso y disruptivo proceso hacia la consolidación de la neutralidad climática para 2050 (Comisión Europea, 2019). La senda ascendente hacia la descarbonización de la economía europea no había hecho más que coger impulso, ya que la nueva estrategia de crecimiento sostenible supone un nuevo paso en la articulación de las políticas de energía y clima que venían implementándose desde 2009 con la adopción del Paquete Clima y Energía 2020 (1). La puesta en marcha del Pacto Verde Europeo representa una nueva respuesta a la lucha contra el cambio climático en el seno de la Unión Europea. A partir de ese momento se define un enfoque holístico e intersectorial de actuación en torno a ocho áreas políticas –acción por el clima, energía limpia, industria circular, medidas de biodiversidad, agricultura sostenible, construcción y renovación eficiente, movilidad sostenible e inteligente y contaminación cero para un entorno sin sustancias tóxicas–. Estas ocho áreas se acompañan de elementos adicionales como, por ejemplo, de un plan de inversión para la transición, la movilización de la investigación y el fomento de la innovación, que tienen como objetivo incorporar

la sostenibilidad en todas las políticas de la Unión Europea. Paralelamente, la nueva estrategia de crecimiento europeo apuesta, de manera firme, por una transición socialmente justa y más equitativa para que nadie se quede rezagado.

Las ambiciones climáticas y de justicia social de la Unión Europea no han dejado de crecer, y en marzo de 2020, la Comisión Europea presenta una propuesta de la Ley Europea del Clima, que finalmente sería aprobada en junio del año siguiente (Comisión Europea, 2021a). Esta nueva ley convierte el objetivo de neutralidad climática para el 2050 en una obligación jurídica. Mientras tanto, como paso intermedio a la neutralidad climática, la Comisión acordaba, en septiembre de 2020, aumentar el objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) para 2030, pasando del 40 por 100 a al menos el 55 por 100 en comparación con 1990 (Comisión Europea, 2020a). La actualización al alza del objetivo de reducciones netas de emisiones ha dado lugar a la revisión de las principales piezas regulatorias de la Unión Europea, así como la creación de nuevos instrumentos. La actuación ha sido inmediata y, en 2021, la Comisión Europea adoptaba una batería de propuestas interconectadas como parte del paquete legislativo «Objetivo 55» («Fit for 55» en inglés). De hecho, el verano de

**GRÁFICO 1**  
**MEDIDAS QUE INCLUYE EL PAQUETE “OBJETIVO 55”**



Fuente: Consejo de la Unión Europea. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>

2021 se presentaba la primera parte del inmenso paquete legislativo, mientras que a finales de año se le unía el paquete de medidas sobre los mercados del hidrógeno y los gases descarbonizados. El gráfico 1 resume las iniciativas incluidas en el paquete «Objetivo 55».

Todo ello pone de manifiesto que la Unión Europea ha establecido un marco sólido para alcanzar la neutralidad climática que ha sido fruto no solo del apoyo de los grandes acuerdos internacionales, sino de la existencia de un hilo conductor coherente en el desarrollo regulatorio de largo recorrido. El viaje del Pacto Verde Europeo ha iniciado su marcha a buen ritmo y con una base robusta que conduce a la transformación de todos los sectores económicos, con nuevas actividades nunca contempladas hasta el momento. Lo que nadie se imaginaba es que sus inicios estuvieran marcados por dos

acontecimientos de gran calado que alterarían el rumbo del viaje. Al gran reto mundial de combatir el cambio climático se añadía, en marzo de 2020, la irrupción de la pandemia de COVID-19 y, no mucho más tarde, en febrero de 2022, el estallido de la guerra de Rusia y Ucrania.

La pandemia ha traído consigo irrupciones de las cadenas de producción global, la ralentización de las inversiones en todos los sectores económicos y el arranque de un proceso inflacionista. La reacción a la crisis sanitaria ha significado una apuesta, aún más fuerte, por acelerar la transición ecológica como palanca de recuperación mediante el despliegue de los fondos temporales *Next Generation EU*. En cambio, la invasión de Ucrania por parte de Rusia ha implicado directamente a Europa y ha alterado significativamente el buen funcionamiento de los mercados energéticos europeos.

El aumento de los precios de la electricidad y de gas natural han alcanzado niveles nunca vistos con anterioridad y, por consiguiente, han llevado al límite la capacidad de resiliencia de los Estados miembros.

A las puertas del verano de 2023, se puede decir que la Unión Europea ha encauzado la crisis energética más ardua desde la crisis del precio del petróleo de 1973. Esta situación inédita ha dado lugar a la adopción de un conjunto ingente de medidas de urgencia y, de carácter temporal, por parte de los Gobiernos y de la Comisión Europea para mitigar sus impactos tanto a nivel microeconómico (en los agentes económicos más vulnerables) como macroeconómicos (inflación, incremento de los tipos de interés). Si bien los instrumentos de emergencia son esenciales en situaciones excepcionales, también han sido relevantes los numerosos deba-

tes en torno al correcto funcionamiento del mercado interior de la energía y la necesidad de contemplar su reforma para fortalecerlo frente a futuros choques (Fabra, 2022; Polo *et al.*, 2023; Uribe, Mosquera-López y Arenas, 2022).

Con el propósito de comprender cómo ha avanzado el viaje europeo hacia la neutralidad climática ante una desfavorable coyuntura energética, en la segunda sección se presentan los principales impactos directos de la guerra de Ucrania en los precios de la energía y la agudización del problema inflacionista. A continuación, se abordan los principales instrumentos y acciones que se han emprendido en un intervalo muy corto de tiempo en el seno de la Unión Europea para reducir la dependencia energética sin perjudicar la senda de neutralidad climática. Las tensiones en los mercados energéticos internacionales han tenido claros efectos en los

presupuestos de los hogares, de modo que en la cuarta sección se centra en un colectivo particularmente afectado por esta crisis energética; en particular se aborda el tema de la pobreza energética y las principales medidas implementadas para paliar los efectos negativos de las recientes subidas de precios. Todo ello para finalizar con un apartado de conclusiones finales.

## II. NUEVOS ESCENARIOS ANTE LA CRISIS ENERGÉTICA

En verano de 2021 las medidas restrictivas de movilidad, a consecuencia de la pandemia de COVID-19, se habían ido relajando y de forma paulatina la economía mundial volvía a recuperar cierta vitalidad. A medida que las economías iban saliendo de la pandemia, se registraba un crecimiento de la demanda de gas natural a nivel mundial, lo que se tradujo en un incremento de los precios de la electricidad. Al mismo tiempo,

el uso del suministro de gas como arma por parte de Rusia, a través de cortes inesperados en su producción junto con la escasez de suministro mundial, retroalimentaron el aumento de los precios en invierno de 2021 (LaBelle, 2023). Finalmente, la invasión de Ucrania en febrero de 2022 acentuó la escala de precios mayoristas de la electricidad en la Unión Europea hasta niveles nunca vistos en las últimas décadas.

El aumento explosivo de los precios de la electricidad en todo el mundo y, en particular, en Europa, han puesto al descubierto el papel vital que juegan los mercados energéticos para el correcto funcionamiento de las sociedades modernas y la necesidad de comprender cómo las variaciones de los precios del gas natural se traducen en el coste de la electricidad de los hogares y las empresas en tiempos de crisis (Fabra, 2022; Uribe, Mosquera-López y Arenas, 2022).

GRÁFICO 2  
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS MAYORISTAS DE ELECTRICIDAD



Fuente: <https://ember-climate.org/>

El gráfico 2 muestra la evolución histórica de los precios de la electricidad en la Unión Europea. En términos generales, se aprecia como los precios habían fluctuado alrededor de los 25 €/MWh (2) y 75 €/MWh, desde enero del 2015 hasta inicios de 2021. A partir de entonces, la tendencia fue claramente alcista hasta llegar al verano de 2022, que se alcanzaron niveles récord. En agosto de 2022, los precios mayoristas de la electricidad de los principales mercados eléctricos de la Unión Europea habían superado los 400 €/MWh, mientras que en diciembre de 2022 se situaban alrededor de los 250 €/MWh. Estos aumentos estaban directamente relacionados con los incrementos paralelos que se experimentaban en el precio del gas natural (gráfico 3). La cotización del *Title Transfer Facility (TTF)*, uno de los índices de referencia del gas natural más relevantes, se había multiplicado por cinco desde marzo de 2022 hasta agosto de 2022. El 26 de agosto de 2022 la referencia holandesa *TTF* alcanzaba su máximo en 339 €/MWh, mientras que el mercado ibérico lo hacía un día antes con un valor máximo de 245 €/MWh. La referencia del mercado ibérico de gas había pasado de alrededor de 15 €/MWh, en promedio, en 2019, a traspasar los 200 €/MWh en diversas ocasiones en 2022.

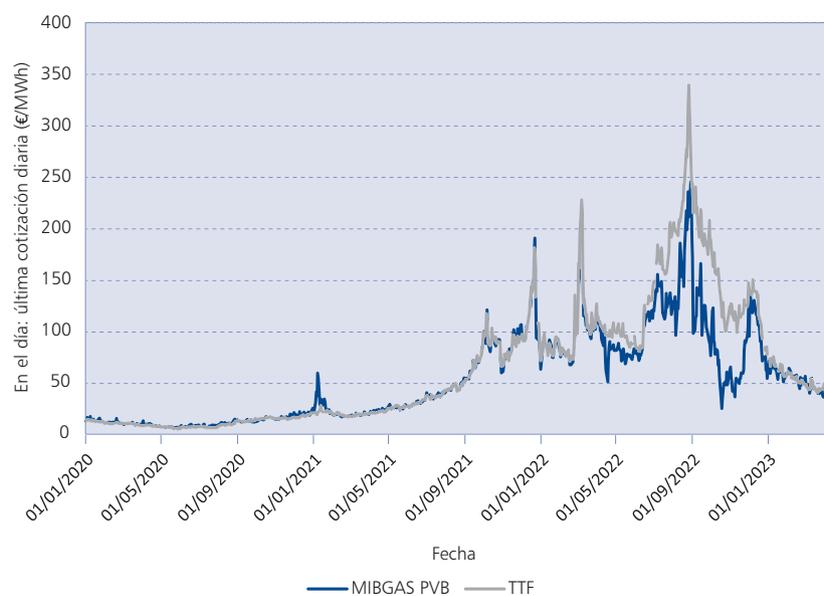
La situación excepcional de precios de la electricidad se ha visto revertida desde diciembre de 2022, dando lugar a un escenario totalmente distinto ya que los precios medios actuales de electricidad se ubican en niveles inferiores a 80 €/MWh. A pesar de ser precios más bajos, siguen siendo no tan bajos como antes del verano de 2021.

Uno de los principales impulsores de esta tímida mejora es la drástica caída de los precios mayoristas del gas a consecuencia de unas condiciones climáticas favorables y el amplio abanico de medidas que la Comisión Europea y los Estados miembros han puesto en marcha de manera rápida y coordinada para afrontar la crisis energética (3). Para el caso de España, cabe señalar que la reducida capacidad de interconexión de la península ibérica con el resto de Europa ha permitido desarrollar un mecanismo de intervención temporal conocido como «excepción ibérica» (4). Este instrumento entró en vigor el 15 de junio de 2022 con el objetivo de limitar el precio mayorista de gas y, por consiguiente, estabilizar el precio mayorista de la electricidad.

Los dramáticos aumentos de precios en los mercados de ener-

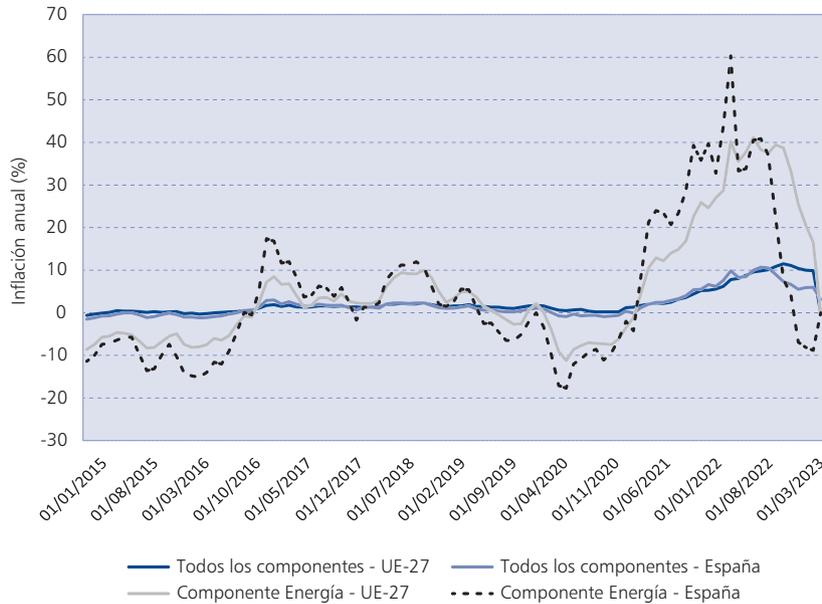
gía también han amenazado a las economías con una dinámica general de precios desestabilizadora e inflacionista (gráfico 4). Desde 2021, la inflación no solo ha aumentado, sino que ha ganado intensidad a gran velocidad sin parecer no encontrar límite superior en los países de la zona euro. En el caso de España, la inflación general tocaba techo el mes de julio de 2022, alcanzado un 10 por 100. Mientras que la media de los veintisiete socios de la Unión Europea siguió con su tendencia ascendente hasta el mes de octubre de 2022 (11,5 por 100), momento a partir del cual empieza a observarse un descenso. La inflación, junto con la subida de los tipos de interés, ha impactado directamente en la renta disponible y el poder adquisitivo de las familias al mismo tiempo que ha puesto en riesgo la competitividad del tejido productivo europeo.

GRÁFICO 3  
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS MAYORISTAS DE GAS



PVB: Punto Virtual de Balance español. TTF: *Title Transfer Facility*.  
Fuente: MIBGAS, investing.com.

GRÁFICO 4  
EVOLUCIÓN DE LA INFLACIÓN



Fuente: Eurostat.

### III. ACCIONES PARA COMBATIR LA CRISIS ENERGÉTICA

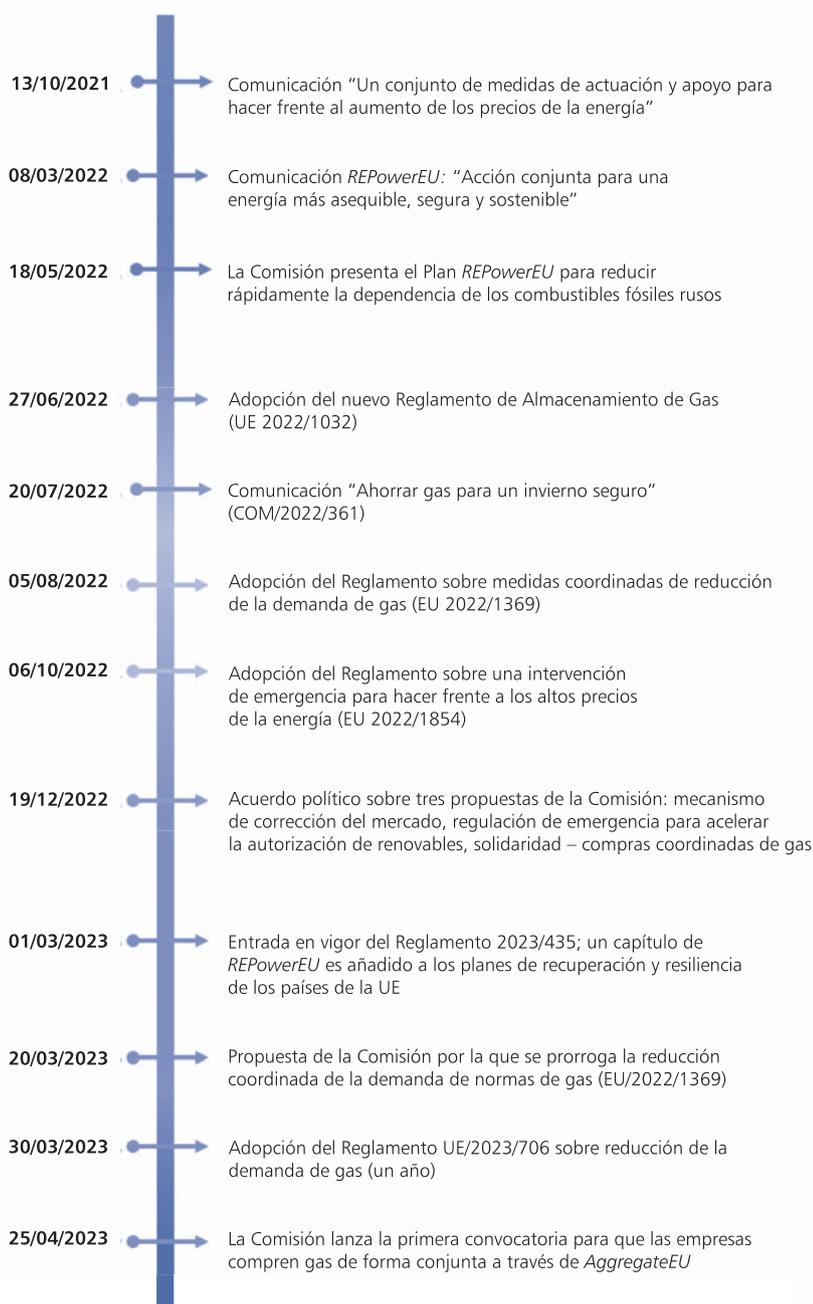
Desde el comienzo de la crisis energética, la Comisión Europea ha mantenido un intenso apoyo para mitigar los riesgos de seguridad del suministro energético y aliviar los efectos de los altos precios de la energía en el tejido productivo y en los ciudadanos europeos. De hecho, en colaboración con los diferentes Estados miembros, ha desplegado un arsenal de medidas, principalmente temporales, para subsanar la situación excepcional que ha experimentado la economía europea (gráfico 5). A continuación, se presentan las principales medidas europeas tomadas durante el último año y medio.

La primera respuesta de la Unión Europea se anunciaba en octubre de 2021 con la publicación de la llamada caja de herra-

mientas de precios para abordar los elevados precios de la energía y su impacto en los consumidores (Comisión Europea, 2021b). Este paquete de medidas representaba una guía sobre cómo los Estados miembros podían implementar una respuesta rápida y coordinada a través de instrumentos ya existentes que protegieran a los consumidores ante los elevados precios. En ningún caso, se establecían nuevos mecanismos que regularan los precios energéticos y atajar la raíz del problema. Entre las acciones recomendadas se apostaba por medidas que ayudasen económicamente a aquellas familias que se encontraban en situación de pobreza energética, resaltando la posibilidad de financiar estas ayudas a través de los ingresos obtenidos por el sistema de comercio de emisiones europeo. También se mencionaba la posibilidad de realizar un seguimiento exhaustivo de los hogares vulnerables

para impedir la desconexión de la red energética, aplazar temporalmente los pagos o fortalecer el intercambio de buenas prácticas a través del Grupo de Coordinación de Pobreza Energética de la Comisión Europea (5). Asimismo, se insistía en la posibilidad de adoptar medidas más amplias con el objetivo de reducir los costes de la energía para todos los consumidores, tanto sector residencial como empresarial. Estas medidas podían ser, desde ayudas estatales hasta la reducción de impuestos sobre la energía. A medio plazo, la Comisión planteaba la necesidad de construir un escenario resiliente de cara a futuros escenarios volátiles. En este sentido, se advertía de la necesidad de mejorar la capacidad de almacenamiento de gas, identificar las zonas europeas con un mayor riesgo de sufrir una crisis de abastecimiento, considerar las ventajas de la compra común de reservas estratégicas de gas y anunciaba un nuevo paquete de medidas legislativas sobre el gas y el hidrógeno que diera respuesta a los nuevos objetivos de energía y clima para 2030. En cuanto al diseño del mercado eléctrico, la Comisión se mostraba interesada en conocer los beneficios y los inconvenientes del sistema actual del mercado mayorista de la electricidad, encargando a la Agencia de Cooperación de los Reguladores (ACER) su evaluación. El informe de ACER vio la luz a finales de abril de 2022, no obstante, no aboga por un cambio radical del diseño marginalista del mercado. Al contrario, insiste en una evolución del mercado a través de la introducción de liquidez en los mercados a plazo y el fomento de la proliferación de instrumentos de cobertura entre los consumidores finales para cumplir con la senda de descarbonización (ACER, 2022).

GRÁFICO 5  
ACCIONES Y MEDIDAS ANTE UN CONTEXTO DE PRECIOS ELEVADOS DE LA ENERGÍA



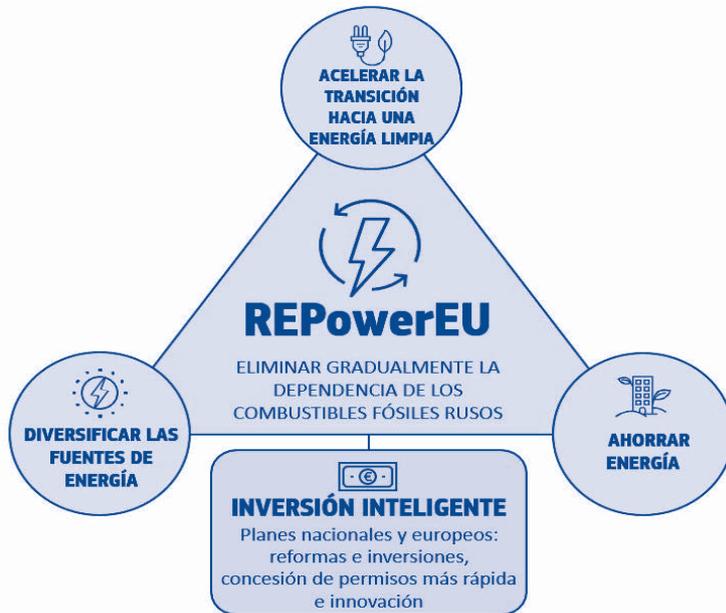
Fuente: Elaboración propia a partir de [https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/actions-and-measures-energy-prices\\_en#security-of-supply-and-affordable-energy-prices](https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/actions-and-measures-energy-prices_en#security-of-supply-and-affordable-energy-prices)

La invasión de Ucrania por parte de Rusia ha puesto al descubierto las implicaciones geoestratégicas alrededor de la energía, así como la fragilidad que involucra la elevada dependencia europea de las importaciones de energía de procedencia rusa, en especial del gas (LaBelle, 2023). A partir de este momento, cogen impulso las medidas para mitigar los riesgos de seguridad del suministro, ya que la tasa de dependencia energética de la Unión Europea ascendía al 59,2 por 100 en 2020, si bien, esta presentaba diferencias significativas entre los Estados miembros. Por ejemplo, en Estonia se situaba en el 11,2 por 100, en Alemania alcanzaba el 64,0 por 100 y en España el 71,8 por 100 (Comisión Europea, 2022a). En cuanto al origen de los combustibles, el 43,3 por 100 del petróleo y el 53,9 por 100 del gas natural de la Unión Europea provenían de Rusia, de modo que la elevada dependencia y la seguridad del suministro energético ha pasado a representar una preocupación política de primer orden.

Ante este escenario, la Unión Europea ha respondido de forma articulada y con un espíritu de solidaridad sin precedentes con la presentación del plan *REPowerEU* (Comisión Europea, 2022b). Este plan temporal, con una inversión de 300 billones de euros para el período 2022-2027, tiene como objetivo dejar de depender de los combustibles fósiles rusos a través de tres pilares: diversificación de proveedores y de fuentes energéticas, ahorro energético y acelerar la transición energética (gráfico 6).

La ansiada desvinculación energética de Rusia, especialmente necesaria para países como Alemania donde el con-

GRÁFICO 6  
PLAN *REPowerEU*



Fuente: Comisión Europea (2022b).

sumo de energía fósil primaria proviene principalmente del gas natural, ha implicado la búsqueda de nuevos proveedores de energía, así como el desarrollo de un nuevo mapa europeo de infraestructuras e inversiones de gas y proyectos adicionales. A pesar de que la diversificación es un proceso complejo que implica tiempo y elevados costes (nuevos gasoductos, terminales de gas natural licuado, etc.), la respuesta europea es patente, ya que en 2022 las importaciones de gas procedentes de Rusia han representado menos de una cuarta parte del total de las importaciones de gas de la Unión Europea. En cambio, se han visto aumentadas las importaciones de gas natural licuado procedentes de los Estados Unidos. Se trata de una reorientación de los flujos comerciales en el ámbito de la energía completamente inédita en tan poco tiempo.

La diversificación de las importaciones no puede ser la única solución, de modo que el Plan *REpowerEU* contempla un objetivo más ambicioso en torno a la eficiencia energética. En concreto, entre 2020 y 2030, la Comisión propone mejorar las medidas de eficiencia energética a largo plazo, incluido un aumento del 9 al 13 por 100 del objetivo vinculante de eficiencia energética en el marco del paquete «Objetivo 55» de la legislación sobre el Pacto Verde Europeo. El impulso probablemente más significativo del plan *REPowerEU* es el aumento del peso de las energías renovables con tres grandes tecnologías: la energía solar, el hidrógeno verde y el biometano. El plan propone incrementar el objetivo del 40 por 100 de generación mediante energías renovables para el año 2030 (propuesto en el paquete «Objetivo 55») al 45 por 100.

Sin embargo, el 30 de marzo de 2023, el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron un acuerdo provisional para elevar el objetivo vinculante de energías renovables hasta al menos el 42,5 por 100 para finales de esta década. Este acuerdo ha sido ratificado por los ministros de Energía de la Unión Europea el pasado lunes 19 de junio (6).

Los últimos datos disponibles muestran que, en 2022, se batió un récord de capacidad renovable instalada en la Unión Europea. Se añadieron al sistema 57 GW de capacidad renovable (16 GW de energía eólica y 41 GW de energía solar fotovoltaica), dando lugar a un aumento del 16 por 100 de la capacidad renovable total instalada en el año anterior (Comisión Europea, 2023a). Otro hito relevante del Plan es que ha permitido impulsar la creación de una plataforma energética de la Unión Europea que facilite la compra común voluntaria de gas, gas natural licuado e hidrógeno (7) y ha exigido a los Estados miembros, desde el 1 de marzo de 2023, abordar un capítulo específico de sus respectivos Planes de recuperación y resiliencia e incluir nuevas reformas e inversiones que contribuyan a los objetivos del *REPowerEU* (8).

En la decidida apuesta de la Unión Europea en mantener la seguridad de suministro y mejorar su resiliencia, desde el verano de 2022 las acciones han avanzado abordando tanto el lado de la oferta como el de la demanda. Para ello se ha fortalecido la capacidad de almacenamiento de gas y se ha mejorado el ahorro de gas respectivamente. En cuanto a la primera cuestión, se adoptaba, tras menos de dos meses de

negociaciones, el Reglamento sobre el almacenamiento de gas (Comisión Europea, 2022c). El nuevo reglamento tenía como objetivo que los Estados miembros llenaran sus instalaciones de almacenamiento de gas al 80 por 100 como muy tarde el 1 de noviembre para hacer frente al invierno 2022-2023 y al 90 por 100 para hacer frente a los inviernos siguientes. La respuesta fue inmediata, en octubre de 2022, las instalaciones de almacenamiento de la Unión Europea se encontraban llenas en un 90 por 100 de media, cifra significativamente más alta que en el mismo mes de 2021 (75 por 100) (9). Paralelamente, este reglamento indica que el gas puede ser repartido entre los países. De nuevo, se refuerza la idea de solidaridad como estrategia clave para abordar la crisis energética y, es que, los países que no disponen de instalaciones de almacenamiento se ven comprometidos a almacenar el 15 por 100 de su consumo interno anual de gas en reservas ubicadas en otros Estados miembros. En cuanto a los instrumentos de ahorro de gas, desde Bruselas se han establecido nuevas normas sobre medidas coordinadas de reducción de su demanda a través de la comunicación «Ahorrar gas para un invierno seguro» (Comisión Europea, 2022d) y el Reglamento sobre medidas coordinadas de reducción de la demanda de gas (Comisión Europea, 2022e). De hecho, se definió un objetivo voluntario de reducción de la demanda de gas natural en un 15 por 100 respecto del consumo medio de los cinco años anteriores que debería ser alcanzado entre agosto de 2022 y marzo de 2023. De acuerdo con el nuevo Reglamento EU/2023/706, aprobado

en marzo de 2023, la reducción del 15 por 100 ha sido prorrogada por un período de doce meses.

A pesar de que ambas medidas contribuyen al equilibrio entre la oferta y la demanda de energía, el aumento extremo de los precios en el verano de 2022 hacía entrever una temporada de invierno 2022-2023 larga y convulsa. Junto a los picos históricos de precio de verano, las repetidas advertencias de escasez de gas y posibles apagones generalizados, la Unión Europea se veía obligada a continuar actuando con celeridad para proteger a empresas y hogares más vulnerables. De modo que ante un contexto de precios energéticos desorbitados se presentaba el nuevo Reglamento sobre una intervención de emergencia para hacer frente a los altos precios de la energía (Comisión Europea, 2022f). La nueva normativa de carácter temporal pivota especialmente en torno a tres ejes. En primer lugar, en reducir de forma coordinada el consumo de electricidad en un 10 por 100 en la Unión Europea para finales de marzo de 2023 a través de medidas voluntarias; permitiendo a los Estados miembros la total libertad en establecer las medidas óptimas que lograsen ese objetivo. Además, se ha obligado a los Estados miembros a disminuir el consumo en al menos un 5 por 100 en las horas punta. En segundo lugar, se ha limitado los ingresos de los productores de electricidad limpia estableciendo un tope de 180 €/MWh. Esta nueva medida afecta a los ingresos de los productores de electricidad que utilizan tecnologías renovables, energía nuclear o lignito, ya que en los últimos meses se han beneficiado de unos ingresos excepcionalmente eleva-

dos a consecuencia del aumento del precio de la electricidad. En tercer lugar, se ha establecido un mecanismo que garantiza una contribución solidaria de los sectores más contaminantes (petróleo crudo, gas natural, carbón y refinería) hacia los hogares y empresas con dificultades para hacer frente a la factura energética. La contribución solidaria se ha definido sobre la base de los beneficios de 2022 y/o 2023 siempre y cuando hayan aumentado más del 20 por 100 del beneficio medio obtenido en los cuatro años anteriores. Los Estados miembros son los encargados de recaudar las rendas de este nuevo reglamento y redistribuirlas entre los ciudadanos y empresas más afectados por la crisis energética a través de tres grandes canales: i) el traslado directo al consumidor final; ii) la compensación e incentivos a las empresas para que disminuyan su consumo; y iii) el apoyo financiero a las empresas que inviertan en energías limpias.

El año 2022 se cerraba con el acuerdo político en torno a tres propuestas de la Comisión: el mecanismo de corrección del mercado para limitar los precios excesivos del gas (10), la regulación de emergencia para acelerar la autorización de energías renovables y la solidaridad –compras coordinadas de gas–. La apuesta decidida por la solidaridad entre los distintos Estados miembros ha representado la principal herramienta contra la escasez de suministro (Comisión Europea, 2022g). La nueva normativa fomenta las compras coordinadas para alcanzar unos precios de gas más competitivos y evitar la fragmentación y competitividad dentro de la propia Unión. Por primera vez se crea el mecanismo *AggregateEU* para que los

Estados miembros incorporen a la demanda de la Unión Europea, como mínimo, el 15 por 100 de sus respectivas obligaciones de llenado de las instalaciones de almacenamiento (equivalente a alrededor de 13.500 millones de metros cúbicos de gas al año). La primera convocatoria para la compra conjunta de gas fue establecida por la Comisión Europea el pasado 25 de abril de 2023. También se ha trabajado en medidas para garantizar y compartir el suministro de gas dentro de la Unión Europea de modo que, si un país manifiesta una emergencia en el suministro, otro país será el encargado de suministrar gas y, por ello, recibirá una compensación justa. Además, se ha apostado por limitar las fluctuaciones de los precios del gas a través de la creación de un nuevo índice de referencia. De modo que el precio del gas natural licuado deja de depender del mecanismo de transferencia de títulos (11) y se incide en que recoja mejor la realidad del mercado. Con este instrumento se pretende evitar episodios de máximos históricos de los precios del gas natural.

Si bien el año 2022 se ha caracterizado por un amplio despliegue de medidas temporales y de emergencia, el año 2023 viene marcado por el anuncio de reformas estructurales. Recientemente la Comisión Europea ha evaluado la necesidad de seguir apoyando las medidas de emergencia y, dados los precios actuales de electricidad en la Unión Europea, afirma que no se deberían prolongar las medidas de reducción de demanda, el tope de ingresos inframarginal y las intervenciones minoristas (Comisión Europea, 2023b). En cambio, sí se ha observado una apuesta firme por medidas de mayor calado a medio y largo plazo.

En coherencia con esta preocupación, en febrero de 2023, la Comisión presentaba el Plan Industrial del Pacto con el objetivo de reforzar la competitividad de la industria europea para cumplir con los objetivos de neutralidad climática de 2050 (Comisión Europea, 2023c). Los pilares sobre los que se sostiene este Plan son: i) marco regulatorio previsible y simplificado; ii) acceso acelerado a la financiación; iii) mejora de las capacidades; y iv) comercio abierto para unas cadenas de suministro resilientes. La Comisión Europea plantea la reforma de la configuración del mercado de la electricidad como mecanismo facilitador en la creación de un marco regulador previsible y simplificado. Sin alterar los mecanismos de competencia, esta propuesta de reforma busca proteger a los consumidores de la volatilidad de los precios, reducir el precio de la energía y ayudar a que los consumidores se beneficien de los bajos costes de las energías renovables.

#### IV. IMPACTOS DE LA CRISIS EN LOS CONSUMIDORES VULNERABLES

El aumento de los precios de la energía intensifica las condiciones de pobreza energética y acrecienta las desigualdades (Guan *et al.*, 2023; Halkos y Gkampoura, 2021). Un incremento de los precios energéticos supone una mayor carga económica para aquellas familias en situación de riesgo, ya que deben dedicar un aumento sustancial de los presupuestos familiares a cubrir el gasto en electricidad, calefacción, agua caliente, etc. Esto implica una mayor dificultad de los hogares a pagar las facturas sin retrasos o mantener el hogar a una temperatura adecuada de confort. Al

mismo tiempo, el componente de precios energéticos tiene una gran incidencia en la inflación de los productos y servicios de consumo, debido a que la energía no solo es un bien esencial para los hogares, sino que este influye directamente en los costes de industriales de producción de los productos y servicios de consumo final, aumentando una vez más la carga económica a la que las familias vulnerables se enfrentan (Taghizadeh-Hesary, Rasoulinezhad y Yoshino, 2019).

La reciente investigación empírica de Halkos y Gkampoura (2021) ha demostrado que los precios de la energía son el principal determinante de la pobreza energética en Europa. Asimismo, los resultados de Guan *et al.* (2023) apuntan también a un mayor impacto de los precios en la pobreza energética. De hecho, los resultados obtenidos del estudio para 116 países indican que el aumento de los precios de la energía causado por la guerra en Ucrania incrementa la pobreza energética y estiman que los costes totales de energía de los hogares aumentarían entre un 62,6 y un 112,9 por 100, lo que se traduciría en un aumento del 2,7 al 4,8 por 100 en los gastos de los hogares. Estas presiones en el coste de vida de los hogares podrían hacer caer en la pobreza energética extrema a entre 78 y 141 millones de nuevos hogares. Ante esta coyuntura, la protección de los hogares vulnerables ha sido una clara prioridad en el seno de la Unión Europea.

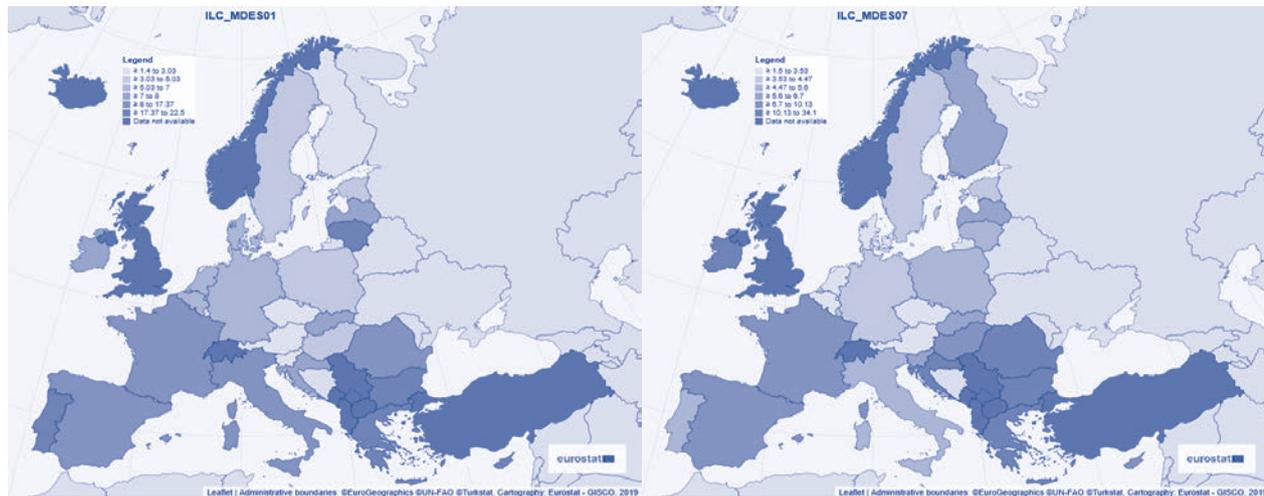
La pobreza energética en Europa no es un problema experimentado a raíz de la actual crisis energética. Al contrario, sigue siendo un problema de carácter crónico y estrechamente relacionado con el ciclo econó-

MAPA 1

**LA POBREZA ENERGÉTICA EN EUROPA**

Porcentaje de población que declara tener su vivienda a una temperatura inadecuada (2022).

Porcentaje de población que declara retrasos en el pago de sus facturas (2022).



Fuente: Eurostat EU-SILC survey.

mico (Costa-Campi, Jové-Llopis y Trujillo-Baute, 2019; Oliveras *et al.*, 2021). Las últimas cifras disponibles indican que, en 2022, el 9,3 por 100 de la población europea declaró tener problemas para mantener su hogar a una temperatura adecuada, lo que supone un incremento del 34,8 por 100 respecto al año anterior. En cambio, el 6,9 por 100 de los europeos declaró retrasos en el pago de sus facturas relacionadas con el hogar. En todo caso, cuando se observa con atención la realidad de cada Estado miembro se encuentran rasgos claramente diferenciados. Por ejemplo, los países del sur de Europa y Europa del este muestran un mayor porcentaje de hogares con esta dificultad, a diferencia de los países del norte que, a pesar de tener inviernos más extremos, muestran niveles de pobreza energética menores (mapa 1).

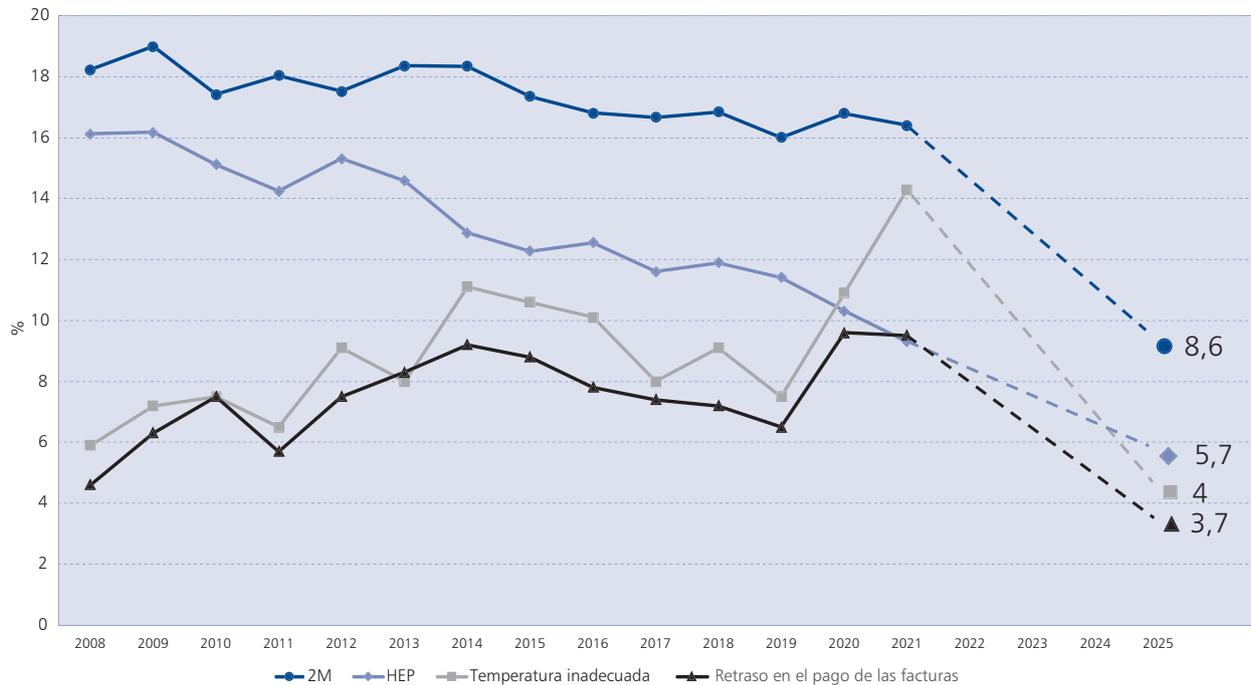
Si atendemos al contexto nacional, España se encuentra ubi-

cada en el grupo de países con mayor incidencia. Desafortunadamente, en los últimos años ha ido ganando posiciones altas del *ranking*. De hecho, en 2011 ocupaba la posición decimo-cuarta con mayor incidencia de hogares incapaces de mantener su vivienda a una temperatura adecuada (6,5 por 100 de los hogares); diez años más tarde, España se ubica en la sexta posición (14,2 por 100 de los hogares españoles). La pandemia de COVID-19 y la reciente escalada del precio mayorista del gas y de la electricidad no ha hecho más que agudizar esta problemática e intensificar la brecha con los objetivos de reducción buscados que tiene establecidos España para 2025 (gráfico 7).

Desde 2019, España cuenta con la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, eje vertebrador de políticas con una perspectiva de actuación de arriba abajo (*top-down*), estableciendo

por primera vez una definición oficial de pobreza energética, indicadores de medición, objetivos mínimos de reducción y acciones a corto, medio y largo plazo para mitigar esta problemática. Las principales medidas aplicadas en España para abordar el problema de la pobreza han sido el bono social eléctrico y térmico, y la prohibición de interrumpir el servicio energético. Además de medidas paliativas, España cuenta con el Programa de Ayudas a la Rehabilitación Energética de Edificios Existentes (PREE), que desde 2020 presta especial atención a la concesión de ayudas para realizar actuaciones de rehabilitación en aquellos edificios que acogen a colectivos vulnerables y afectados por la pobreza energética. Dado el tímido avance experimentado en los indicadores de pobreza energética durante los últimos años, se ha planteado la necesidad de buscar y potenciar soluciones a esta problemática energética a través de un enfoque de

GRÁFICO 7  
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA ENERGÉTICA EN ESPAÑA Y OBJETIVOS DE REDUCCIÓN ESTABLECIDOS  
POR LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA, 2019-2024



Nota: Indicadores primarios de la pobreza energética de acuerdo con el Observatorio Europeo de Pobreza Energética:

- 2M (Gasto desproporcionado): Porcentaje de hogares cuyo gasto energético en relación con sus ingresos es más del doble de la mediana nacional.
- HEP (Pobreza energética escondida): Porcentaje de los hogares cuyo gasto energético absoluto es inferior a la mitad de la mediana nacional.
- Temperatura inadecuada de la vivienda: porcentaje de la población que no puede mantener su vivienda a una temperatura adecuada.
- Retraso en el pago de las facturas: porcentaje de población que tiene retrasos en el pago de facturas de los suministros de la vivienda.
- OB: Objetivo Buscado de reducción de la pobreza energética en el marco de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (2019-2024).

Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat e INE.

abajo arriba (*bottom-up*), donde la interacción de los distintos actores locales (empresas, entidades sociales, Administración y ciudadanía) pasan a ser elementos esenciales que determinarán el éxito de los múltiples mecanismos aplicados. Abordar la realidad local constituye el punto de partida del Centro de Asesoramiento sobre la Pobreza Energética (Energy Poverty Advisory Hub –EPAH–). Este centro se puso en marcha en noviembre de 2021 por la Comisión Europea, en pleno período de aumento de precios de

la energía, y pretende identificar y visibilizar acciones locales que persiguen hacer frente a la pobreza energética y mitigarla a través de la asistencia técnica dirigida a autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil.

Con respecto a la crisis energética actual, el Gobierno ha adoptado una serie de iniciativas legislativas desde 2021 (12) para proteger a los hogares y las empresas que han representado un desembolso estimado de 40.000 millones de euros

(de septiembre de 2021 hasta enero de 2023), lo que se traduce en un 3,4 por 100 del PIB español (Sgaravatti *et al.*, 2021). Entre las principales acciones de escudo social se encuentran la ampliación del descuento concedido por el bono social en la factura de la luz, la puesta en marcha del Suministro Mínimo Vital para evitar la desconexión total del suministro y garantizar unas condiciones mínimas de confort y el aumento del presupuesto destinado al bono social térmico. Igualmente, se han

implementado medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética, fijando una rebaja del tipo impositivo del IVA aplicable a la factura eléctrica. El año 2022 ha implicado una nueva reacción regulatoria (13) con la aprobación de medidas adicionales de refuerzo de la protección de los consumidores de energía. De hecho, se extiende la cuantía de ayuda mínima por beneficiario del bono social térmico (14), se amplía la rebaja del IVA en la factura de electricidad y se efectúa una serie de modificaciones en el bono social eléctrico, aumentando de nuevo los porcentajes de descuento hasta un 65 por 100 para consumidores vulnerables y un 80 por 100 para consumidores vulnerables en situación extrema. De la misma manera, se crea el bono de justicia energética con carácter temporal y vigencia hasta finales de 2023 que debe facilitar a las familias más afectadas por la crisis energética contar con descuentos del 40 por 100 en la factura de la luz. En suma, se observa una tarea inmensa en el despliegue de medidas de emergencia. No obstante, muchas de estas medidas caducarán en los próximos meses poniendo sobre la mesa los peligros de afrontar un problema estructural con medidas coyunturales.

## V. CONCLUSIONES

La crisis energética mundial ha planteado serias dudas sobre la consecución del objetivo cero emisiones netas en 2050. A estas nuevas dudas se ha sumado el desafiante reto de mantener el equilibrio de los tres pilares básicos del sistema energético –seguridad de suministro, competitividad y sostenibilidad medioambiental–. En un contexto de incertidumbre como

telón de fondo, esta crisis sin precedentes ha sido un claro recordatorio de que el énfasis regulatorio no puede ubicarse únicamente en la sostenibilidad de la energía o la competitividad, ya que la seguridad energética a nivel comunitario sigue siendo una prioridad. Otra enseñanza que emerge de la reciente crisis es que esta puede ser un punto de inflexión hacia un sistema energético más limpio y seguro, al mismo tiempo que mejora la independencia energética y reduce la exposición a la alta volatilidad de los precios energéticos. De hecho, la invasión rusa de Ucrania ha proporcionado el empuje político necesario para abordar los ambiciosos objetivos de energía y clima que anhela el Pacto Verde Europeo.

En un corto período de tiempo, y bajo un espíritu de solidaridad, la Unión Europea ha hecho un trabajo titánico en implementar un arsenal de medidas frente al aumento de los precios de la energía para proteger a empresas y hogares más vulnerables. En especial, el año 2022 se ha caracterizado por el desarrollo de una ingente batería de propuestas legislativas de emergencia y carácter temporal que han permitido consolidar una estrategia de seguridad de suministro como respuesta a un contexto cambiante. La coherencia política sumado a una acción común han sido muy importantes a la hora de minimizar los riesgos ante impactos asimétricos de los distintos Estados miembros en el camino hacia la descarbonización. Estas medidas han sido reforzadas en 2023 con nuevas reformas estructurales con el objetivo de crear un sistema energético más resiliente de cara a posibles *shocks*. Seguir trabajando en favor del desarrollo de las energías renovables ha impli-

cado también una apuesta desde la Comisión por fortalecer la industria, asegurar los materiales críticos para fabricar tecnologías limpias y acelerar los procesos de autorizaciones y permisos de instalaciones de energías renovables. En esta dirección avanza con fuerza el Plan *REPowerEU*, que refuerza y complementa la reciente publicación del Plan Industrial del Pacto Verde y la propuesta de reforma del mercado de la electricidad. La nueva política integral de energía, industria y clima asienta, todavía más que antes, los objetivos de neutralidad climática de 2050 a través de iniciativas de refuerzo de la competitividad de la industria europea.

A pesar de haber experimentado una mayor estabilidad en la situación energética durante el primer semestre de 2023, sigue habiendo muchas incertidumbres y desafíos que no pueden ser olvidados una vez finalicen las medidas de emergencia. Uno de ellos es la pobreza energética, problema poliédrico con profundas conexiones con la política medioambiental y energética. La protección social supone un alivio en el corto plazo para las familias más vulnerables; sin embargo, estas medidas deben ser complementadas, urgentemente, con medidas estructurales con repercusión a medio y largo plazo. La mejora de la eficiencia energética, el despliegue de energías renovables a nivel doméstico, el fomento de las comunidades energéticas y el empoderamiento de los consumidores, entre otras, son acciones esenciales en las que la Unión Europea debe seguir trabajando para asegurar un suministro de energía limpia, asequible y segura que garantice un nivel de vida digno a las personas.

**NOTAS**

(1) Para 2020, la Unión Europea se comprometió a reducir en un 20 por 100 las emisiones de GEI (en relación con los niveles de 1990), lograr que el 20 por 100 de la energía final procediera de energías renovables y mejorar la eficiencia energética en un 20 por 100. En 2014 se aprobaba el Paquete de Energía y Clima para 2030, se fijaban objetivos más ambiciosos que consistían en reducir las emisiones de GEI de la Unión Europea en un 40 por 100 (en relación con los niveles de 1990, incrementar la cuota de renovables por encima del 27 por 100 y seguir mejorando la eficiencia energética en al menos un 27 por 100.

(2) Euros el megavatio hora.

(3) Ver sección tercera para mayor detalle.

(4) Real Decreto-Ley 10/2022, de 13 de mayo, por el que se establece con carácter temporal un mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-7843>).

(5) <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/energy-poverty-and-vulnerable-consumers-coordination-group.html>

(6) <https://www.consilium.europa.eu/media/65109/st10794-en23.pdf>

(7) [https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/eu-energy-platform\\_es](https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/eu-energy-platform_es)

(8) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023R0435&qid=1685004436646>

(9) Gas Infrastructure Europe: <https://agsi.gie.eu/data-overview/eu>

(10) Esta herramienta regulatoria será activada de forma automática si de forma simultánea el precio a un mes vista del mecanismo de transferencia de títulos supera durante tres días hábiles los 180 €/MWh y el precio a un mes vista del TTF se sitúa a 35 euros por encima del precio de referencia del gas natural licuado (GNL) en los mercados mundiales durante el mismo período de tres días hábiles.

(11) Se trata de una plataforma virtual de negociación del gas usada de manera generalizada para las transacciones de gas entre la Unión Europea y sirve como índice principal de referencia para establecer los precios.

(12) Real Decreto-Ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética. Real Decreto-Ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electri-

cidad y Real Decreto-ley 23/2021, de 26 de octubre, de medidas urgentes en materia de energía para la protección de los consumidores y la introducción de transparencia en los mercados mayorista y minorista de electricidad y gas natural.

(13) Real Decreto-Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania, y Real Decreto-Ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma.

(14) Real Decreto-Ley 18/2022, de 18 de octubre, por el que se aprueban medidas de refuerzo de la protección de los consumidores de energía y de contribución a la reducción del consumo de gas natural en aplicación del «Plan + seguridad para tu energía (+SE)», así como medidas en materia de retribuciones del personal al servicio del sector público y de protección de las personas trabajadoras agrarias eventuales afectadas por la sequía. Real Decreto-Ley 20/2022, de 27 de diciembre de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad.

**BIBLIOGRAFÍA**

ACER (2022). *Final Assessment of the EU Wholesale Electricity Market Design*. European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators. April 2022. [https://www.acer.europa.eu/Publications/Final\\_Assessment\\_EU\\_Wholesale\\_Electricity\\_Market\\_Design.pdf](https://www.acer.europa.eu/Publications/Final_Assessment_EU_Wholesale_Electricity_Market_Design.pdf)

COMISIÓN EUROPEA (2019). Comunicación de la Comisión El Pacto Verde Europeo. Bruselas, 11.12.2019. COM(2019) 640 final. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM por 1003A2019 por 1003A640 por 1003AFIN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%20por%201003A2019%20por%201003A640%20por%201003AFIN)

COMISIÓN EUROPEA (2020). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento (UE) 2018/1999 («Ley del Clima Europea»). Bruselas, 4.3.2020. COM(2020) 80 final. 2020/0036(COD). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0080>

COMISIÓN EUROPEA (2021a). Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R1119>

COMISIÓN EUROPEA (2021b). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un conjunto de medidas de actuación y apoyo para hacer frente al aumento de los precios de la energía. Bruselas, 13.10.2021. COM(2021) 660 final. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM por 1003A2021 por 1003A660 por 1003AFIN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%20por%201003A2021%20por%201003A660%20por%201003AFIN)

COMISIÓN EUROPEA (2022a). *EU energy in figures. Statistical pocketbook 2022*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2022. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7d9ae428-3ae8-11ed-9c68-01aa75ed71a1/language-en>

COMISIÓN EUROPEA (2022b). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan REPowerEU. Bruselas, 18.5.2022. COM(2022) 230 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0230>

COMISIÓN EUROPEA (2022c). Reglamento (UE) 2022/1032 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de junio de 2022 por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2017/1938 y (CE) n.º 715/2009 en relación con el almacenamiento de gas. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32022R1032>

COMISIÓN EUROPEA (2022d). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. «Ahorrar gas para un invierno seguro». Bruselas, 20.07.2022. COM(2022) 360

<p>final. <a href="https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML?uri=CELEX:52022DC0360">https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML?uri=CELEX:52022DC0360</a></p> <p>COMISIÓN EUROPEA (2022e). Reglamento (UE) 2022/1369 del Consejo de 5 de agosto de 2022 sobre medidas coordinadas para la reducción de la demanda de gas. <a href="https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML?uri=CELEX:32022R1369">https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML?uri=CELEX:32022R1369</a></p> <p>COMISIÓN EUROPEA (2022f). Reglamento (UE) 2022/1854 del Consejo de 6 de octubre de 2022 relativo a una intervención de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía. <a href="https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.LI.2022.261.01.0001.01.ENG&amp;toc=OJ:por:1003AL:por:1003A2022:por:1003A261I:por:1003ATOC">https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.LI.2022.261.01.0001.01.ENG&amp;toc=OJ:por:1003AL:por:1003A2022:por:1003A261I:por:1003ATOC</a></p> <p>COMISIÓN EUROPEA(2022g). Reglamento (UE) 2022/2576 del Consejo de 19 de diciembre de 2022 por el que se refuerza la solidaridad mediante una mejor coordinación de las compras de gas, referencias de precios fiables e intercambios de gas transfronterizos. <a href="https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML?uri=CELEX:32022R2576">https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML?uri=CELEX:32022R2576</a></p> <p>COMISIÓN EUROPEA (2023a). Quarterly report On European electricity markets. <i>Market Observatory for Energy DG Energy</i>, vol. 15. Bélgica. <a href="https://energy.ec.europa.eu/system/files/2023-05/Quarterly%20Report%20on%20European%20Electricity%20Markets%20Q4%202022%20v2C_0.pdf">https://energy.ec.europa.eu/system/files/2023-05/Quarterly por 10020Report por 10020on por 10020European por 10020Electricity por 10020Markets por 10020Q4 por 100202022 por 10020v2C_0.pdf</a></p> <p>COMISIÓN EUROPEA (2023b). Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the review of emergency interventions to address high energy prices in accordance with Council Regulation (EU) 2022/1854. Brussels, 5.6.2023</p>	<p>COM(2023) 302 final. <a href="https://energy.ec.europa.eu/system/files/2023-06/COM_2023_302_1_EN_ACT_part1_v2.pdf">https://energy.ec.europa.eu/system/files/2023-06/COM_2023_302_1_EN_ACT_part1_v2.pdf</a></p> <p>COMISIÓN EUROPEA (2023c). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. «Un Plan Industrial del Pacto Verde para la era de cero emisiones netas». Bruselas, 1.2.2023. COM(2023) 62 final <a href="https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML?uri=CELEX:52023DC0062">https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML?uri=CELEX:52023DC0062</a></p> <p>COSTA-CAMPI, M. T., JOVÉ-LLOPIS, E. y TRUJILLO-BAUTE, E. (2019). Energy poverty in Spain: An income approach analysis. <i>Energy Sources, Part B: Economics, Planning, and Policy</i>, 14(7-9), pp. 327-340. <a href="https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15567249.2019.1710624">https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15567249.2019.1710624</a></p> <p>FABRA, N. (2022). Electricity markets in transition: a proposal for reforming European electricity markets. <i>CEPR Press Discussion Paper</i>, n.º 17689. <a href="https://cepr.org/publications/dp17689">https://cepr.org/publications/dp17689</a></p> <p>GUAN, Y., YAN, J., SHAN, Y., ZHOU, Y., HANG, Y., LI, R., LIU, Y., LIU, B., NIE, Q., BRUCKNER, B., FENG, B. y HUBACEK, K. (2023). Burden of the global energy price crisis on households. <i>Nature Energy</i>, 8(3), pp. 304-316. <a href="https://www.nature.com/articles/s41560-023-01209-8">https://www.nature.com/articles/s41560-023-01209-8</a></p> <p>HALKOS, G. E. y GKAMPOURA, E. C. (2021). Evaluating the effect of economic crisis on energy poverty in Europe. <i>Renewable and Sustainable Energy Reviews</i>, 144, 110981. <a href="https://doi.org/10.1016/j.rser.2021.110981">https://doi.org/10.1016/j.rser.2021.110981</a></p> <p>LABELLE, M. C. (2023). Energy as a weapon of war: Lessons from 50 years of energy interdependence. <i>Global Policy</i>. <a href="https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1758-5899.13235">https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1758-5899.13235</a></p>	<p>OLIVERAS, L., PERALTA, A., PALÈNCIA, L., GOTSSENS, M., LÓPEZ, M. J., ARTAZCOZ, L., BORRELL, C. y MARI-DELL'OLMO, M. (2021). Energy poverty and health: Trends in the European Union before and during the economic crisis, 2007-2016. <i>Health &amp; Place</i>, 67, 102294. <a href="https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2020.102294">https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2020.102294</a></p> <p>POLO, M., REGUANT, M., NEUHOFF, K., NEWBERRY, D., LISKI, M., LLOBET, G., GERLAGH, R., BANAL-ESTANOL, A., DECAROLIS, F., FABRA, N., CRETÍ, A., CRAMPES, C., CANTILLON, E., SCHWENEN, S., LANDAIS, C., VEHVILÄINEN, I. y AMBEC, S. (2023). Electricity market design: Views from European economists. Centre for Economic Policy Research, <i>CEPR Policy Insight</i>, 120. <a href="https://cepr.org/system/files/publication-files/182984-policy_insight_120_electricity_market_design_views_from_european_economists.pdf">https://cepr.org/system/files/publication-files/182984-policy_insight_120_electricity_market_design_views_from_european_economists.pdf</a></p> <p>SGARAVATTI, G., TAGLIAPETRA, S., TRASI, C. y ZACHMANN, G.(2021). National policies to shield consumers from rising energy prices'. <i>Bruegel Datasets</i>, first published 4 November 2021. <a href="https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices">https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices</a></p> <p>TAGHIZADEH-HESARY, F., RASOULINEZHAD, E. y YOSHINO, N. (2019). Energy and food security: Linkages through price volatility. <i>Energy Policy</i>, 128, pp. 796-806. <a href="https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.12.043">https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.12.043</a></p> <p>URIBE, J. M., MOSQUERA-LÓPEZ, S. y ARENAS, O. J. (2022). Assessing the relationship between electricity and natural gas prices in European markets in times of distress. <i>Energy Policy</i>, 166, 113018. <a href="https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421522002439">https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421522002439</a></p>
---	---	--

---

COLABORACIONES

**III.**  
**PAPEL DE EUROPA COMO ACTOR GLOBAL**

## Resumen

Con la puesta en marcha de la Estrategia Global de la UE en 2016 se abre la puerta a la expansión de una política industrial de defensa que se encontraba hasta entonces en un estado embrionario. Los desarrollos de políticas e instrumentos vinculados a ellas se encuentran orientados hacia obtener la autonomía estratégica de la UE y a crear un mercado único de defensa. Los interrogantes y obstáculos son numerosos, pero se han planteado en este artículo algunos escenarios que pueden orientar la situación de la industria de defensa europea en los próximos años.

*Palabras clave:* política industrial de defensa, PCSD, Unión Europea, OTAN.

## Abstract

With the launch of the EU Global Strategy in 2016, the door is opened to the expansion of a defense industrial policy that was until then in an embryonic state. The policy developments and instruments linked to them are geared towards obtaining the EU's strategic autonomy and creating a Single Defense Market. There are numerous questions and obstacles, but this article presents some scenarios that can guide the situation of the European defense industry in the coming years.

*Keywords:* Defense industrial policy, CSDP, European Union, NATO.

*JEL classification:* H40, L50.

# UNA POLÍTICA DE DEFENSA PARA EUROPA: PERSPECTIVA DE FUTURO E IMPACTO EN LA INDUSTRIA DE DEFENSA

Antonio FONFRÍA (\*)

*Universidad Complutense de Madrid y Academia de las Ciencias y las Artes Militares*

## I. INTRODUCCIÓN

EL aumento del gasto militar a raíz de la invasión de Ucrania por parte de Rusia en febrero de 2022 suscitó preocupación en Bruselas por la posibilidad de que hubiera importantes inversiones descoordinadas en Europa que agravaran la fragmentación industrial existente. El actual aumento de la demanda de sistemas de armas, junto con el repunte presupuestario exige que la eficiencia del gasto sea la mayor posible y que la premura y la necesidad no reduzcan el *value for money* que se pueda obtener de esas inversiones.

Junto a esto, la posición política de los EE. UU., orientada cada vez de forma más acusada sus esfuerzos militares hacia el Pacífico, dejan una situación compleja a Europa. En este sentido, la Unión Europea (UE) desea reducir la dependencia de aquel país en diversos ámbitos, entre los que se encuentran el militar, el tecnológico y el industrial orientado a la defensa. Por lo tanto, ganar autonomía estratégica es un objetivo clave para tener voz en el ámbito internacional. Esto impone revisar distintos factores, algunos de los cuales estaban ya en la cartera europea, pero que se han visto acelerados en los últimos años. Entre ellos se encuentran la reducción de la fragmentación de la industria de defensa eu-

ropea, el impulso a las políticas de generación de tecnologías y capacidades militares de manera conjunta y una financiación comunitaria dentro del presupuesto para la política de defensa.

El objetivo de estas líneas es perfilar la política de defensa de la UE, particularmente en lo tocante a su impacto en la industria de defensa. Igualmente, se realizará un breve análisis de la posición que ocupa España en ese contexto y finalmente se plantean los posibles escenarios que comienzan a dibujarse para los próximos años en cuanto a la morfología de la industria de defensa europea.

## II. PRINCIPALES HITOS DE LA POLÍTICA DE DEFENSA DE LA UE

A comienzos de los años noventa, con la firma del Tratado de Maastricht se crean las bases de la política común de seguridad y defensa de la Unión Europea como segundo pilar del Tratado. Este es uno de los rasgos principales que sustentan la unión política de los países miembros. Desde entonces se han dado pasos, con mayor o menor intensidad, a fin de conseguir diversos objetivos, entre los que cabe destacar en el ámbito de la defensa la posibilidad de cooperación militar, tecnológica e industrial entre los países. Todo

ello posee una raíz común que es la potenciación de la dimensión diplomática de la UE como conjunto, intentando ser una potencia mundial con una creciente integración en defensa.

Sin embargo, algunos factores han limitado sustancialmente el desarrollo de dicha política. El *brexít* marca un hito importante en este sentido, ya que Gran Bretaña se había posicionado tradicionalmente en contra de desarrollos más profundos de la política de seguridad y defensa (Bárceñas, 2019) (1). No obstante, previamente se habían alcanzado acuerdos importantes, pero que no llegaban a desarrollar el potencial de la UE. Entre ellos cabría subrayar los Acuerdos de Berlín Plus con la OTAN del año 2002, por los que la UE podía utilizar activos y mecanismos de la Alianza en operaciones de la política común de seguridad y defensa.

Un año después se alcanza un acuerdo que se convertiría en piedra de toque de la seguridad europea durante más de un decenio, cual es la Estrategia Europea de Seguridad. El objetivo era novedoso, ya que se trataba de identificar las amenazas a las que se enfrentaba en aquel momento la UE, definir sus objetivos estratégicos y exponer las implicaciones políticas que tenían para Europa. Puede decirse que, aunque breve en su contenido, ha sido uno de los documentos más importantes para impulsar la política de seguridad y defensa europea ya que, por primera vez, se incidía en evaluar amenazas conjuntas y se establecían objetivos también comunes, orientados por intereses de seguridad europeos.

Ya en el año 2004 se crea la Agencia Europea de Defensa (EDA, por sus siglas en inglés),

cuyo objetivo es apoyar a los Estados miembros y al Consejo Europeo en la mejora de las capacidades europeas de defensa en el ámbito de la gestión de crisis y sostener la Política Europea de Seguridad y Defensa. Su objetivo principal se centra en conseguir un marco de relaciones estable que suponga un mayor estímulo a la cooperación entre países y empresas en el largo plazo. Por un lado, pretende reducir los costes de todo tipo asociados a la colaboración internacional, particularmente los costes de transacción, que suponen una importante carga en el conjunto, dado el número de países. En segundo lugar, mejorar el rendimiento por euro asignado a defensa, para lo cual es condición necesaria un marco que incremente la eficiencia en las formas de trabajo, evitar las duplicidades de capacidades, etc. Y, en tercer lugar, es una manera de reorganizar la industria europea de defensa, particularmente en lo que tiene que ver con su elevada fragmentación.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, nace la política común de seguridad y defensa (CSDP, por sus siglas en inglés), creando el Servicio Europeo de Acción Exterior y un conjunto de instrumentos que suponen los fundamentos de aplicación actuales. Los cambios con relación a la situación anterior son de un enorme calado, ya que, entre otros aspectos, pone sobre la mesa la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo principal es la coordinación entre un conjunto de países, en términos de objetivos de seguridad, operaciones conjuntas y adquisición de sistemas de armas. No obstante, y aunque este mecanismo estaba pensado para que

un reducido número de Estados miembros actuaran de tractores para el resto, se desvirtuó parcialmente al unirse a los cuatro países impulsores de la iniciativa –España, Francia, Alemania e Italia–, la práctica totalidad de los Estados de la UE. No obstante, ha permitido avanzar en una mayor integración, tanto militar como industrial, al promover proyectos altamente tecnológicos y de desarrollo conjunto por varios países. Sin embargo, también exige ciertas contrapartidas a los países relativas a incrementar el gasto y la inversión en defensa, la inversión en I+D y participar en proyectos de colaboración junto con otros países miembros, entre otras.

En el año 2015 se plantea la necesidad de actualizar la estrategia de 2003 abordando los problemas de seguridad desde una perspectiva común y planteando una visión estratégica de la UE y de su papel en el contexto mundial. Así, un año después se aprobó la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (EUGS, por sus siglas en inglés). En ella se plantean los graves problemas de inestabilidad de las zonas vecinas de la UE y cómo pueden afectar a la seguridad de los ciudadanos europeos. Reconoce, igualmente, que ninguno de los países de la UE posee ni los recursos ni las capacidades suficientes para afrontar los riesgos y las amenazas que tiene que enfrentar la Unión. En definitiva, propugna una mayor cooperación entre los Estados miembros y alcanzar una mayor autonomía estratégica, profundizando igualmente en las relaciones con la OTAN.

A partir de este momento se suceden un amplio conjunto de acuerdos y textos que van dando

forma a lo que se desea que sea la UE en un futuro en términos de seguridad y defensa. Entre ellos cabría destacar los siguientes:

1. La adopción de una hoja de ruta para la implantación de la PESCO que guíe tanto su gobernanza, como el tipo de proyectos que se lancen. En la actualidad se encuentra en la cuarta ola de proyectos.
2. El Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa (EDIDP, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es establecer un programa destinado a apoyar la competitividad y la capacidad de innovación de la industria de defensa de la Unión con un presupuesto de 500 millones de euros para 2019-2020. La base del mismo es la colaboración entre empresas y centros de investigación de distintos países y se puede vincular a la PESCO a fin de obtener una mayor financiación para los proyectos que se presenten. Se estableció como un programa piloto del Fondo Europeo de Defensa.
3. La Facilidad Europea para la Paz (EPF, por sus siglas en inglés), es un instrumento extra-presupuestario diseñado para financiar acciones operativas de defensa en el marco de la política común de seguridad y defensa, prevenir conflictos y construir la paz. La dotación presupuestaria ha ido cambiando y es financiada por los países en función de su renta nacional bruta. En la actualidad se está utilizando para financiar ayuda militar –artillería y munición– a Ucrania.
4. La Brújula Estratégica aprobada en el año 2022, se centra

en realizar una evaluación del entorno estratégico de la UE y de las amenazas y retos a los que se enfrenta. Formula propuestas concretas con un calendario de aplicación, a fin de mejorar la capacidad de la UE para actuar en las crisis. Se estructura en torno a cuatro pilares fundamentales: actuar de manera rápida en caso de crisis; estimular la inversión en defensa a fin de conseguir los objetivos propuestos; asociarse para cooperar, tanto con la OTAN como con Naciones Unidas y otros socios; y protegerse a través de reforzar capacidades de anticipación, disuasión y respuesta.

5. Por último, se subraya la importancia de la Ley Europea de Refuerzo de la Industria de Defensa mediante la Contratación Pública Común (EDIRPA), que, en palabras de la ministra de Defensa de la República Checa, Jana Černočhová «es una de las herramientas que pueden ayudar a las empresas a anticipar mejor su capacidad de producción con el fin de garantizar suministros esenciales para las fuerzas armadas. La actual agresión rusa contra Ucrania demuestra que solo un ejército bien armado y equipado puede sobrevivir en el dinámico entorno de seguridad actual». Bien es cierto que se han destinado muy pocos recursos a la adquisición compartida –500 millones de euros hasta 2024–, lo cual puede limitar de manera sustancial su impacto.

Uno de los instrumentos más sustantivos de la PCSD es el denominado Fondo Europeo de Defensa (EDF, por sus siglas en inglés). Su relevancia radica

en que es el instrumento de financiación principal a fin de cubrir el objetivo de incrementar la colaboración entre empresas, centros de investigación y universidades de diferentes países al objeto de desarrollar nuevas tecnologías e implementar nuevas capacidades militares. Para el período 2021-2027 está dotado con 8.000 millones de euros, que hacen que este instrumento posea una importante capacidad de atracción empresarial. Su funcionamiento toma como modelo los antiguos Programa Marco de la UE y los Horizonte, con propuestas lanzadas por la Comisión a las que acuden consorcios de diferentes países. Dos son las orientaciones que posee el EDF. La primera de ellas se centra en el desarrollo de tecnologías, por tanto, se encuentra vinculada a tiempos previos a la comercialización –*technology readiness levels (TRL)*–. La segunda se orienta hacia la consecución de capacidades y su aplicación inmediata, al objeto de mejorar o desarrollar determinados sistemas existentes o resultantes de la generación de nuevas tecnologías.

Esta breve revisión de los principales hitos de la política orientada a la seguridad y defensa de la UE pone de manifiesto tres cuestiones relevantes en términos económicos. La primera de ellas es la necesidad de la propia política que requiere de unos recursos financieros apoyados básicamente en las perspectivas financieras de la UE, esto es en el presupuesto ordinario, más algunas partidas extraordinarias para financiar algún aspecto adicional. En segundo lugar, exige un mayor esfuerzo a los países miembros y cambiar algunas prioridades de sus presupuestos. Generalmente, la prioridad política de defensa de la gran ma-

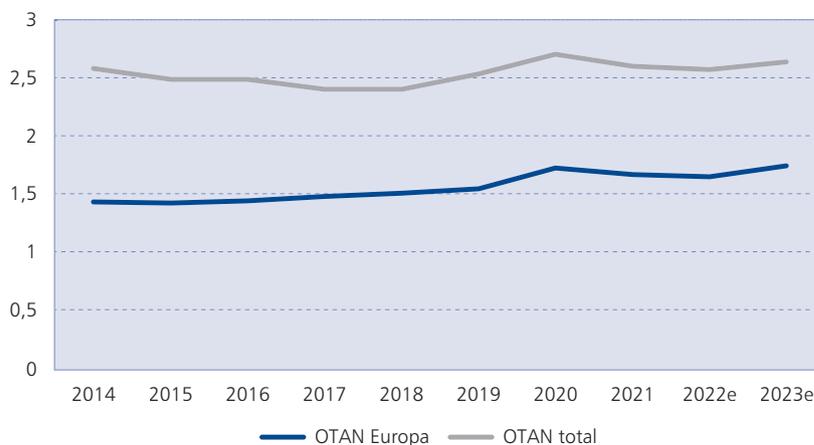
yoría de los países europeos ha sido extremadamente baja, tal como muestran sus presupuestos nacionales, aspecto que está cambiando actualmente debido a la guerra de Ucrania y a la existencia de un mayor impulso por parte de la Comisión Europea y de los países. Por último, desde una perspectiva industrial, una parte muy sustancial de estos desarrollos de políticas se apoya en poseer una industria de defensa adecuada, que sea competitiva, capaz de dotar a las fuerzas armadas de los sistemas que demanden y que permitan alcanzar cierto grado de autonomía estratégica al conjunto de los países y, por ende, a la propia UE.

### III. PRESUPUESTOS Y COOPERACIÓN: SU RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS

Una de las mayores debilidades de la UE a lo largo del tiempo ha sido la falta de asignación de recursos dedicados a defensa. Comparativamente con los EE. UU., o con países como China o Rusia, los países europeos han destinado una reducida financiación a este capítulo. Un claro ejemplo es que la UE en conjunto gasta, en porcentaje de su PIB, entre un 35 y un 45 por 100 en defensa menos que los EE. UU. (2). Esta situación que, durante años, supuso importantes ventajas para Europa –en términos de recursos dedicados a otras partidas presupuestarias, por ejemplo–, se ha vuelto en su contra. Desde 2014, en que se firmaron los acuerdos de Cardiff en el seno de la OTAN, los países europeos se comprometieron a elevar el esfuerzo en defensa hasta el 2 por 100 del PIB, pero el conjunto de los países de Europa pertenecientes a la OTAN no ha ido más allá del 1,74 por

GRÁFICO 1  
GASTO EN DEFENSA OTAN EN PORCENTAJE DEL PIB

Dólares constantes de 2015



Fuente: OTAN.

100 –dato del año 2023–, lo cual implica una baja prioridad de la política de defensa en el conjunto de políticas de los países, como se ha comentado.

Esta situación implica haber perdido una década de incrementos presupuestarios, y realizar un esfuerzo más elevado en un menor período temporal para la mayor parte de los países (véase Fonfría y Calvo, 2023) (3). A partir de la consideración de las variables que aporta la EDA para los países europeos que pertenecen a ella –todos los de la UE excepto Dinamarca–, es posible profundizar en algunos aspectos. El primero de ellos, tal como se muestra en el cuadro n.º 1, es que, tanto el gasto en defensa como el esfuerzo han crecido de manera muy moderada en los últimos años, sin llegar como se ha dicho al 2 por 100 del PIB. Por lo que respecta a la prioridad de la política de defensa en el conjunto de las políticas públicas de los distintos países, no se aprecia prácticamente ningún cambio, con un crecimiento inferior al 1 por 100,

esto es, el menor del conjunto de los aspectos considerados. Los cambios más relevantes se dan en el capítulo de inversiones y tecnologías. Así, las aportaciones de las empresas suponen un impulso importante a la I+D y a la I+T –normalmente con cierto grado de cofinanciación pública–. Aparece aquí un aspecto de elevada relevancia, cual es el factor tecnológico en el sector de la defensa –Martí y Fonfría (2020) muestran un modelo de agencia en el que se pone de manifiesto este aspecto y su impacto en el mercado de defensa–. Se observa que, del conjunto de las actividades tecnológicas desarrolladas en cooperación por los países europeos en ambos años, cerca del 95 por 100 las realizan entre ellos, aunque en un volumen muy reducido.

En este sentido, es necesario considerar dos aspectos. El primero de ellos tiene que ver con la pequeña cuantía de dichas partidas, algo que intenta impulsarse a través de las políticas e instrumentos mencionados

CUADRO N.º 1

## PRINCIPALES INDICADORES DE DEFENSA PARA LOS PAÍSES PERTENECIENTES A LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA

EDA 26 PAÍSES	2017	2021	TASA MEDIA ANUAL ACUMULATIVA 2021-2017
Gasto en defensa (millones de euros)	164.431	214.309	6,8
Gasto en defensa (% del PIB)	1,3	1,5	3,6
Gasto en defensa/gasto gobierno (%)	2,8	2,9	0,9
Inversiones en defensa (millones de euros)	30.601	52.247	14,3
Gasto en I+D de defensa (millones de euros)	4.333	9.189	20,7
Gasto en I+T de defensa (millones de euros)	1.517	3.561	23,8
Gasto en adquisiciones conjuntas de equipos de defensa (millones de euros)	7.919	9.875	5,7
Gasto en desarrollo de I+T conjunto (millones de euros)	155	262	14,0
Gasto en desarrollo de I+T europeo conjunto (millones de euros)	147	248	14,0

Fuentes: Agencia Europea de Defensa.

anteriormente. El segundo de los factores se refiere a ampliar el número de países y proyectos que se desarrollen de manera cooperativa. Ambos elementos se tratan de impulsar fundamentalmente a través de la PESCO y el EDF.

Ya en los años noventa se trató de realizar una apuesta por impulsar la colaboración en el mercado de defensa europeo. La reducción presupuestaria vinculada a los dividendos de la paz, junto con una estrategia de fortalecimiento de la Unión Europea y la constatación de la debilidad militar y dependencia de los EE. UU. en este ámbito, condujeron a tratar de desarrollar sistemas netamente europeos. Dos de los más paradigmáticos son el caza de combate Eurofighter y el avión de transporte A400-M, en los cuales participa España junto con Alemania, Italia y Reino Unido, en el primero de ellos y en el segundo se sumaron a esos países Francia, Turquía, Bélgica y Luxemburgo. Ambos han supuesto un banco de pruebas sobre la colaboración entre

países, tanto en el plano industrial, como tecnológico e institucional, a través de los distintos ministerios de defensa de los países participantes. En un análisis del programa Eurofighter realizado por Heinrich (2015) se pone de manifiesto que el programa se ha enfrentado a dificultades en forma de sobrecostes, y deficiencias en sus capacidades aire-tierra, lo cual ha afectado negativamente a su historial de exportación. Sin embargo, desde una perspectiva más unida a su papel como aglutinador de esfuerzos a nivel europeo, ha generado un importante volumen de empleos de alta cualificación en los países participantes y demostrado que Europa posee capacidades tecnológicas adecuadas para el desarrollo de sistemas altamente complejos de manera conjunta.

Sin embargo, el tipo de colaboración utilizada se ha mostrado altamente ineficiente, ya que el reparto de las cargas de trabajo por países –socios empresariales–, se realiza a partir de la regla del justo retorno, la cual implica que

dependiendo de la demanda –del número de aviones, en este caso–, que realice cada país, tendrá un porcentaje en el consorcio (véase Arnold, 2013). De esta manera los países que adquieran un mayor número de aviones tendrán un mayor poder en el consorcio, lo cual implica un mayor porcentaje de producción del total del sistema. La ineficiencia que genera esta forma de actuar radica en que se basa de forma muy parcial en las capacidades competitivas de las empresas que conforman el consorcio, y se pueden dar situaciones paradójicas (4). Este tipo de situaciones han de ser prevenidas por una política europea orientada a mejorar tanto la cooperación como la eficiencia en la misma (Fonfría y Calvo, 2019).

Sin embargo, estos impulsos hacia la colaboración se vieron parcialmente truncados debido a la crisis económica de 2008 y los años sucesivos. Así, los países tratan de mantener su industria protegida de la competencia internacional lo cual lleva a limitar dicha cooperación (VV. AA., 2017), invocando en nu-

merosas ocasiones el art. 346 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (5). Adicionalmente, el gran número de sistemas de armas existentes en los países de la UE conlleva unos elevados costes de sostenimiento que, comparados con los de los EE. UU., implican unas menores capacidades competitivas militares (COM, 2016). Por estos motivos, la UE lanzó un conjunto de iniciativas de cooperación cuyo origen se puede datar, como se ha dicho, en la *EU Global Strategy* publicada en 2016.

No obstante, cerca de un 80 por 100 de las compras públicas en defensa se ejecuta sobre capacidades domésticas de cada Estado. Esta situación genera ineficiencias que, pueden llegar a alcanzar un volumen de entre 25 y 100.000 millones de euros anuales en el conjunto de los miembros de la UE (Ministerio de Defensa, 2015). Para paliar estas ineficiencias se está actuando en tres ejes: reducir la dependencia tecnológica, eliminar duplicidades para generar economías de escala y potenciar la interoperabilidad. En definitiva, lo que se busca es dotar a Europa de una mayor autonomía estratégica en los ámbitos tecnológico, industrial y militar.

#### IV. AUTONOMÍA ESTRATÉGICA Y LA INDUSTRIA DE DEFENSA EUROPEA

Como se ha mencionado, en el centro de las políticas europeas de defensa se encuentra la consecución de un elevado grado de autonomía estratégica. Hay que partir de la base de que ningún país es capaz de obtener una plena autonomía estratégica en defensa, ya que siempre son necesarias importaciones, bien

de *inputs*, de tecnologías o de sistemas de distinta índole. No obstante, la propia definición del concepto no está suficientemente clara y tanto desde la perspectiva de los países como desde la de las instituciones europeas se utiliza en función de cambios políticos y estratégicos. Sin embargo, y desde una perspectiva amplia, se puede decir que la autonomía estratégica comprende el control de los *inputs* necesarios para el desarrollo de sistemas de armas y tecnologías, los medios de producción y su cadena de suministros, cómo se organiza políticamente la gestión, la obtención de una mayor o menor libertad de acción y la política industrial y la financiación de esta.

Parece bastante evidente que el nivel de autonomía estratégica depende fundamentalmente de tres factores. Por un lado, de los recursos económicos disponibles, particularmente los presupuestarios y aquellos destinados a la I+D, así como los dedicados a hacer la política industrial de defensa. Por otro lado, del nivel de ambición tanto nacional como internacional de los países, particularmente la posición que desean ocupar en el contexto político y económico-industrial internacional. Finalmente, de los riesgos que asumen a través del mayor o menor control de las cadenas de suministro de los *inputs* estratégicos que requieren (Fonfría, 2023).

Adicionalmente, surge el problema de que las necesidades o demandas de los países no sean las mismas que las de la UE, lo cual implicaría que los Estados miembros no participaran de forma amplia en los diversos proyectos que se lanzan a nivel europeo, lo que supondría,

a su vez, que la demanda de los sistemas resultantes de esos proyectos fuese reducida. Ante una situación así, sería probable una mayor especialización de los países frente al conjunto, lo que iría en contra de la autonomía estratégica de aquellos, ya que elevarían su dependencia de otros Estados miembros. En definitiva, no es sencillo conocer cuál sería el punto de equilibrio de la autonomía estratégica en los ámbitos militar, industrial y tecnológico.

Hasta el momento, las políticas industriales de los países han sido orientadas internamente, es decir hacia el fomento de la industria nacional de defensa, dando como resultado la fragmentación de los mercados europeos. Obviamente, este comportamiento va en contra de las políticas de cooperación y de impulso de la autonomía estratégica que se encuentra en el núcleo de las políticas europeas de defensa. De aquí se deriva otra cuestión relativa a la generación de excesos de capacidad industriales que se generan a nivel nacional, a lo que hay que unir la consecuente reducción de la competencia en los mercados europeos.

Como resultado de este contexto, se producen un conjunto de situaciones que menoscaban las capacidades competitivas de la UE en conjunto y de los Estados miembros por separado. Así, debido a la fragmentación de la oferta se produce, igualmente, una fragmentación de la demanda, lo cual hace más compleja la capacidad de exportación. En este sentido, el número de unidades que se puede producir de un determinado sistema de armas –por ejemplo, un carro de combate o un avión de transporte táctico–, es muy reduci-

do, limitando la posibilidad de obtener economías de escala, retornos industriales derivados del comercio, amortizar las inversiones realizadas tanto en infraestructuras como en I+D, y ser competitivo en precios.

Sin embargo, el comercio internacional de armamento ha crecido sustancialmente en las últimas décadas apareciendo nuevos actores relevantes (Martí, 2015), y diversificando la oferta de todo tipo de sistemas para uso militar y dual –civil y militar–. Si bien la mayoría de los países tratan de mantener su mercado cerrado, tal como como muestra Béraud-Sudreau (2020), el 76 por 100 de los contratos de sistemas de armas los obtienen empresas nacionales y tan solo un 9 por 100 firmas de otros países de la UE. La internacionalización, tanto a través del comercio como vía fusiones y adquisiciones, ha llegado al mundo de la defensa. Esta mayor internacionalización ha supuesto un incremento sustancial de la competencia mundial entre las empresas de defensa –lo cual presiona a la industria europea–, aunque debido al carácter marcadamente oligopolista existente en algunos grandes sistemas –como pueden ser submarinos, o aviones de combate y transporte–, el mercado se ciñe a un reducido número de firmas que compiten a nivel global.

La presión tanto para los países como para las empresas nacionales es aún mayor si se consideran los factores que pueden influir en los resultados de las empresas debido a los cambios que se han mencionado anteriormente. Esos factores van a estar cada vez más vinculados al aumento de la competencia que se observa desde dos ám-

bitos diferentes. El primero de ellos es el internacional, a través de la entrada de nuevos competidores –China, India, Brasil, etc.–. El segundo se encuentra en el cambio de paradigma en la generación de tecnologías civiles de uso dual –hasta los años ochenta era básicamente en sentido contrario–, lo cual implica la entrada de empresas civiles en el mercado militar, incrementando, así, la competencia –tal como expone Watts (2008) para el caso de los Estados Unidos–. Esencialmente, son pymes con menor capacidad de negociación con los ministerios de defensa, lo cual impone reglas más cercanas al mercado. Adicionalmente, debido a la creciente importancia de tecnologías y desarrollos vinculados al mundo de la ciberseguridad y la inteligencia artificial –entre otros–, el número de microempresas –menores de diez trabajadores–, que poseen estas capacidades es creciente, por lo que el número de oferentes tiende a elevarse (Fonfría, 2020).

En definitiva, tanto las políticas de la Unión como las crecientes presiones de los mercados de defensa obligan a tomar decisiones de cooperación intra-UE, por una parte, y a potenciar el papel de la Unión como actor relevante dentro de los mercados de defensa.

## V. EL CASO ESPAÑOL

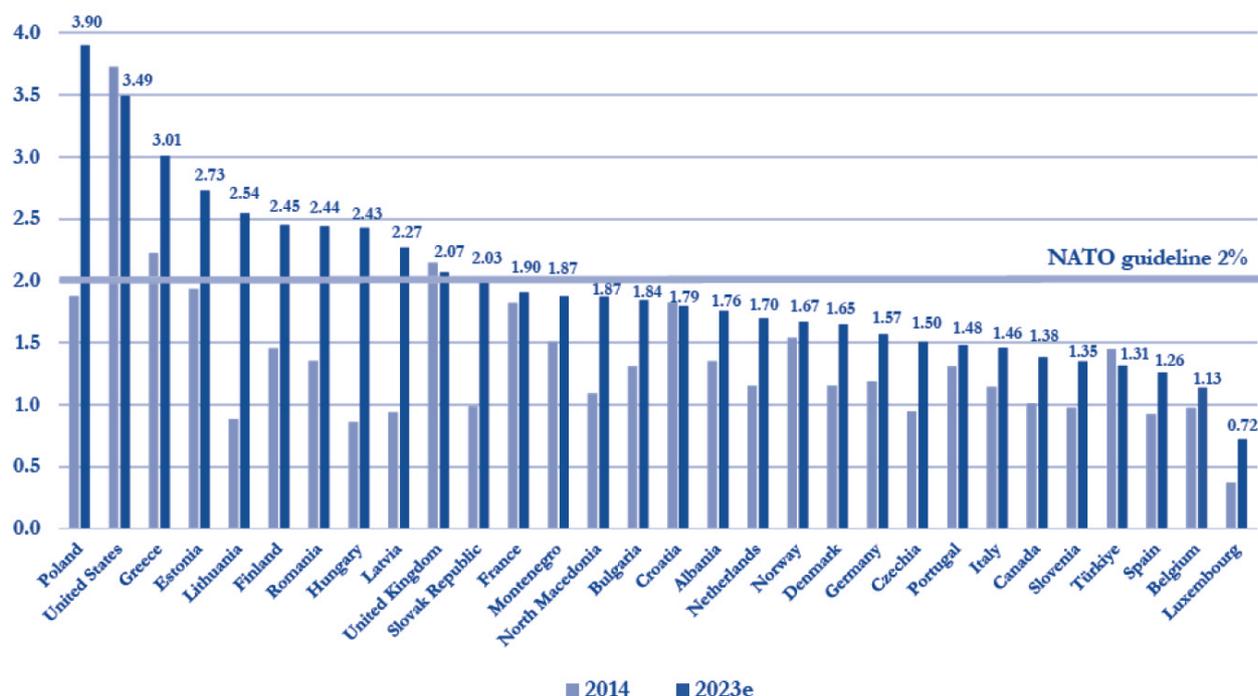
España es un caso un tanto especial en lo tocante a la política de defensa, tanto en la UE como en la OTAN. El motivo fundamental es el reducido esfuerzo en defensa que viene realizando en las últimas décadas, que ha supuesto que se encuentre en los últimos lugares del *ranking* de los países en ambas institu-

ciones, lo cual no se corresponde ni con su peso económico ni con ser el cuarto país en términos de la industria de defensa europea. Algo similar ocurre en términos de la OTAN, en la que España ha ocupado sistemáticamente el penúltimo lugar detrás de Luxemburgo, en términos de esfuerzo en defensa.

El debate acerca de cuál es el volumen de gasto en defensa español y su esfuerzo con relación al PIB es una constante que se utiliza de manera poco adecuada, atendiendo a intereses distintos y ofreciendo cifras que, en muchas ocasiones, no tienen que ver unas con otras debido a la diferente metodología utilizada para su elaboración.

En este sentido, algunos trabajos como Brzoska (1995) o Fonfría (2013) –aplicado al caso español–, observan las dificultades que suponen los continuos cambios de definición de los factores que se incluyen y excluyen en la cuantificación del gasto en defensa, tanto desde una perspectiva internacional –considerando diversas fuentes–, como dentro del propio presupuesto y gasto españoles y su evolución. En este último caso, ambas cifras no coinciden y han llegado a mostrar diferencias superiores al 35 por 100 en algunos años. En cualquier caso, y tomando como fuente principal las cifras que ofrece la OTAN –ampliamente aceptadas y que utilizan una metodología que se ha mantenido constante en un período amplio de tiempo–, se observa la baja posición que España ocupa en el contexto de la Alianza. En términos absolutos para el año 2023 (6) supone el 5 por 100 del gasto de los países europeos que pertenecen a la OTAN.

GRÁFICO 2  
**ESFUERZO EN DEFENSA DE LOS PAÍSES DE LA OTAN**  
 Porcentaje del PIB



Fuente: OTAN.

Esta situación implica que España no ha cumplido con los Acuerdos de Cardiff de 2014 y que se encuentra muy alejada del 2 por 100 del PIB en gasto en defensa, por lo que le queda un largo recorrido y un importante esfuerzo presupuestario para alcanzarlo, si tal como se ha expresado por parte del Gobierno, se pretende llegar a esa cifra en el año 2029.

Esta situación de la demanda tiene importantes efectos en la oferta, es decir en la industria de defensa. Unos presupuestos reducidos implican una demanda baja, por lo que el impacto de la política industrial orientada al fomento de la industria nacional se ve reducido. Sin embargo, se utiliza el artículo 346 del TFUE como forma de protección del

mercado nacional, pero desde la Comisión se está controlando cada vez más su uso adecuado. Igualmente, la industria española se ha visto obligada a incrementar sustancialmente su actividad internacional a través de la exportación para poder mantener las infraestructuras y los niveles de producción. De hecho, alrededor del 80 por 100 de la facturación de las firmas de defensa españolas se debe a la exportación (DGAM, 2023).

Las empresas españolas –y otras instituciones, como universidades y centros de investigación– participan con elevada intensidad en los distintos programas que se vienen lanzando desde la UE, como parte de la política industrial de defensa, liderando algunos de ellos (7).

Esto indica que las empresas consideran esta política una vía de expansión de sus capacidades tecnológicas y de generación de nuevas capacidades futuras a fin de crear un mercado común de defensa y ampliar sus posibilidades de acceso a otros mercados junto con empresas de diversos países de la UE.

## VI. ESCENARIOS PARA LA INDUSTRIA EUROPEA DE DEFENSA

La creación de un mercado único de defensa se enfrenta a importantes resistencias ya que en numerosas ocasiones los intereses de los países –y de las empresas– no se encuentran alineados con los de la Comisión Europea y ni siquiera con los de

la EDA (Sabatino, 2022). Este es el caso de Estados miembros que adquieren una gran cantidad de sus sistemas de defensa a terceros países, particularmente los EE. UU., debido a dos factores: el superior nivel tecnológico y motivos estratégicos vinculados en numerosas ocasiones con su posición geoestratégica y con la firma de acuerdos bilaterales –este sería el caso particular de Polonia–. Ante esta situación cabe preguntarse cuál será el desarrollo en el medio y largo plazos de la industria de defensa en función de las políticas europeas recién estrenadas.

La cuestión para dilucidar es cómo puede ser el mercado de defensa –fundamentalmente desde la perspectiva de la oferta, ya que la demanda depende del presupuesto de los países–, en unos años. Así, es posible plantear tres escenarios dependiendo del éxito de la PCSD, de los comportamientos empresariales y de las políticas de los países. Con relación al éxito de la política industrial europea habría que distinguir varios factores que afectan a su desarrollo:

1. La valoración del volumen de recursos destinados, fundamentalmente, al EDF. Sin una financiación razonable y con perspectivas de continuidad el impacto sobre los objetivos puede ser muy reducido, por lo que la eficacia de las inversiones se vería mermada sustancialmente. De manera adicional, las expectativas empresariales serían aminoradas y la participación se iría reduciendo.
2. La composición entre el desarrollo de capacidades y el de tecnologías ha de ser la adecuada. El EDF aporta una

mayor cuantía a las primeras y distingue entre las segundas según los TRL. Una parte de estas últimas se orientan a desarrollar tecnologías disruptivas –TRL muy bajos–, que requieren de mayores tiempos de maduración y tardan más en aplicarse a la generación de nuevas capacidades militares. Es necesario mantener la transmisión entre tecnologías y capacidades, de forma que unas aporten a las otras valor añadido.

3. Existe un *trade-off* entre un mayor o menor nivel de cooperación entre los países y el nivel de competencia, de manera que la inclusión de un mayor número de países en los proyectos a fin de elevar la cooperación puede ir en contra de un mayor grado de competencia industrial o tecnológica.
4. De todo lo anterior se deriva la necesidad de un uso eficiente de los recursos, aplicándolos a proyectos que se encuentren claramente alineados con la definición de las necesidades y cuyo *value for money* sea el más elevado posible.

Con relación a los comportamientos empresariales, es necesario tener en consideración que las empresas transnacionales que pudieran surgir de la política europea de defensa se mueven por parámetros diferentes a las empresas privadas (Hartley, 2020). Mientras que las firmas privadas buscan el beneficio y, en el contexto que se está analizando las fusiones y adquisiciones, las compañías transeuropeas pueden perseguir objetivos diferentes ya que suelen tener participación de los Estados y objetivos no únicamente econó-

micos, sino políticos, de expansión en determinadas regiones más deprimidas económicamente, etcétera.

En cuanto a las políticas que desarrollen los países, una mayor o menor apertura de los mercados domésticos –que se encuentra con importantes resistencias–, puede permitir de manera más o menos rápida acercarse al ideal perseguido por la Comisión Europea de un mercado único de defensa. El uso nacional y control europeo del artículo 346 del TFUE, junto con las presiones de los grupos de interés nacionales –*lobbies*–, a fin de influir en las políticas públicas, son aspectos para tener en cuenta de cara al desarrollo de la PCSD.

En definitiva y considerando los aspectos expuestos, se pueden definir tres escenarios posibles de desarrollo de la industria de defensa europea. El primero de ellos, que podría denominarse escenario conservador, supondría un fracaso de la política industrial de defensa europea. Únicamente reduciría parcialmente la fragmentación del mercado, las políticas de los países primarían sobre la de la UE y no sería posible alcanzar un mercado único de defensa. Los factores de soberanía nacional y seguridad se encontrarían por encima de otras consideraciones. Esta situación implicaría una cierta ampliación de la cooperación empresarial manteniendo campeones nacionales con un elevado peso en sus mercados y compitiendo con los de otros Estados miembros. Obviamente, la eficacia presupuestaria de los instrumentos actuales sería muy reducida y los *lobbies* nacionales tendrían un peso muy elevado en la definición y orientación de las políticas públicas.

Un segundo escenario –que podría denominarse escenario de especialización–, sería aquel en el cual los países se especializan en función de sus ventajas competitivas. Este escenario es, *a priori*, poco probable ya que supondría que los países tienen que renunciar a ciertas capacidades y dejarlas en manos de otros países más eficientes o con mayor nivel tecnológico, lo cual conduciría a una situación en que los Estados con industrias más desarrolladas tendiesen a copar el mercado de defensa. Se crearían, posiblemente, grandes campeones nacionales y transnacionales con participaciones minoritarias de los países con pequeñas industrias de defensa, incluso sin su participación. Este caso tampoco sería un éxito de la política industrial de defensa europea.

El tercero de los escenarios sería la creación de un mercado común «sesgado» u orientado. La estructura de dicho mercado estaría controlada por un conjunto de empresas transeuropeas en los distintos segmentos productivos –tierra, mar, aire, satélites...–, las cuales se abastecerían de las empresas nacionales en función de sus capacidades y tecnologías, pero dominarían el mercado, pudiendo llegar a ser campeones europeos tendentes al monopolio, algo que es bastante normal en los mercados de defensa mundiales. Esta situación daría mayor capacidad competitiva a la industria europea a expensas de los países que serían «cooperadores necesarios» en algunos nichos de capacidades y tecnologías. La política europea habría conseguido su objetivo, pero el coste para los países puede ser elevado e implicaría ciertas renunciadas e importantes cambios de posicionamiento industrial a lo largo del tiempo.

En definitiva, la complejidad de esta industria dominada por oligopolios y monopolios, junto con las cuestiones de soberanía y seguridad de los países imponen un conjunto de importantes restricciones que pueden conducir a situaciones en las que alcanzar un óptimo de Pareto no es sencillo y, quizá, tampoco posible.

## VII. CONCLUSIONES

En estas páginas se ha tratado de exponer tanto las causas como los instrumentos de política fundamentales que han llevado a la UE a realizar una política industrial de defensa basada en la PCSD. Son varios los objetivos de dicha política y ninguno de ellos fácilmente alcanzable. La autonomía estratégica puede colocarse como pilar general de la política, pero a fin de alcanzarla es necesario un importante número de instrumentos de política, tanto industrial como exterior.

La UE se ha afanado por diseñar un marco que tiene como horizonte en el largo plazo el mercado común de la defensa, sin embargo, se encuentra con numerosas incógnitas, ya que no todos los países están de acuerdo en todos los aspectos de dicho marco. Por tanto, cabe interrogarse sobre qué dirección tomará el mercado de defensa en el medio y largo plazos. Para ello se han expuesto tres posibles escenarios, cada uno de ellos con distinta probabilidad de alcanzarse y muy vinculados a la financiación, el desarrollo de tecnologías y las formas de cooperación.

En el caso español, las dificultades para situarse en dicho mercado son importantes. La industria española de defensa se encuentra entre las cuatro ma-

yores de la UE, pero con algunas debilidades derivadas de la falta de presupuesto y de la reducida prioridad que se le ha concedido hasta ahora a la política de defensa. Sin embargo, la guerra de Ucrania y las presiones tanto de la OTAN como de la UE han supuesto un estímulo al incremento del gasto en defensa español.

Finalmente, es importante incidir en la eficiencia del proceso europeo. ¿Se conseguirán ahorros de costes? ¿Será posible reducir los amplios tiempos de desarrollo de los sistemas de armas? ¿Hasta qué punto los desacuerdos de algunos países imposibilitarán el desarrollo de una industria europea de defensa?

## NOTAS

(\*) El presente trabajo ha dispuesto de financiación de la Agencia Estatal de Investigación (PID2019-108036GB-I00/AEI/10.1339/501100011033).

(1) Gran Bretaña es, además, una importante potencia militar, lo cual supuso una reducción de capacidades del conjunto de la UE.

(2) Calculado a través de los datos de la OTAN (2023).

(3) Un ejemplo sería el caso de España, que pretende alcanzar la cifra del 2 por 100 del PIB en el año 2029, comenzando en 2022.

(4) Un ejemplo referido al avión EF 2000 sería la construcción de un ala en España y de la otra en Italia.

(5) 1. Las disposiciones de los Tratados no obstarán a las normas siguientes:

a) ningún Estado miembro estará obligado a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad;

b) todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra; estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado interior respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares.

(6) Es importante notar que para el año 2023 el gasto en defensa español ha mostrado un importante aumento con relación a los años anteriores.

<p>(7) España participa en 28 de los 60 proyectos PESCO desde el año 2018, liderando cuatro de ellos.</p> <p><b>BIBLIOGRAFÍA</b></p> <p>ARNOLD, S. A. y HARMON, B. R. (2013). The relative costs and benefits of multi-year procurement strategies. <i>Documento NS D-4893</i>. Institute for Defense Analyses.</p> <p>BÁRCENAS, L. M. (2019). El <i>brexit</i> y las relaciones OTAN-UE. <i>Documento de Trabajo del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional</i>, 02/2019, pp. 27-49.</p> <p>BÉRAUD-SUDREAU, L. (2020). Integrated markets? En D. FIOTT (ed.), <i>The CSDP in 2020. The EU's legacy and ambition in security and defence</i> (pp. 59-73). European Union Institute for Security Studies.</p> <p>BRZOSKA, M. (1995). World military expenditures. En K. HARTLEY y T. SANDLER, <i>Handbook of Defense Economics</i>, 1, Elsevier, pp. 45-67.</p> <p>COM (2016) 950 Final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. <i>Plan de Acción Europeo de la Defensa</i>. Bruselas 30 de noviembre de 2016.</p>	<p>DGAM (2023). <i>La Industria de defensa en España. Informe-2021</i>. Ministerio de Defensa. Madrid.</p> <p>FONFRÍA, A. (2013). Gasto de defensa en España: Una nota metodológica. <i>Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos</i>, 1, pp. 381-401.</p> <p>FONFRÍA, A. (2020). The Conflicts of the Future: New Scenarios for the Defence Industry. <i>Meira Mattos Journal</i>, 14(51), pp. 235-249.</p> <p>FONFRÍA, A. (2023). La industria de defensa europea frente a la autonomía estratégica. <i>Información Comercial Española</i>, 930, pp. 145-155.</p> <p>FONFRÍA, A. y CALVO, C. (2019). Cooperación europea en defensa: Retos y oportunidades. <i>Revista de Economía Industrial</i>, 412, pp. 121-129.</p> <p>FONFRÍA, A. y CALVO, C. (2023). <i>El futuro de la financiación de Defensa: ¿una odisea política?</i> ARI, 42/2023. Madrid: Real Instituto Elcano.</p> <p>OTAN (2013). <i>Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2023)</i>. Press Release.</p> <p>HARTLEY, K. (2020). Trans-European arms companies and industries. En K. HARTLEY y J. BELIN (eds.), <i>The</i></p>	<p><i>Economics of the Global Defence Industries</i>, pp. 1661-179. Routledge.</p> <p>HEINRICH, M. N. (2015). The Eurofighter Typhoon programme: economic and industrial implications of collaborative defence manufacturing. <i>Defence Studies</i>, 15(4), pp. 341-360.</p> <p>MARTÍ, C. (2015). <i>Sobre la eficiencia en defensa</i>. Colección Investigación. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.</p> <p>MARTÍ, C. y FONFRÍA, A. (2020). An analysis of the defence industrial market based on agents. <i>Defence and Peace Economics</i>, 31(2).</p> <p>MINISTERIO DE DEFENSA (2015). <i>EDAP. El plan de acción europeo de la defensa</i>. Noviembre. Madrid.</p> <p>SABATINO, E. (2022). The European defence fund: a step towards a single market for defence? <i>Journal of European Integration</i>, 44(1), pp. 133-148.</p> <p>VV. AA. (2017). La contratación y el artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. <i>Documento de trabajo</i> 02/2017, marzo. CESEDEN.</p> <p>WATTS, B. D. (2008). <i>The US defense industrial base. Past, present and future</i>. Washington DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments.</p>
---	---	---

## Resumen (\*\*)

Aunque el mayor destino de las inversiones internacionales europeas continúa siendo Estados Unidos, este artículo explora las inversiones europeas en otras partes del mundo y en países emergentes, en particular en los últimos veinte años (1). En un período en que el poder económico y empresarial se desplaza del Atlántico al Pacífico, los datos de inversión extranjera directa, fusiones y adquisiciones y *greenfield* que analizamos en este artículo corroboran que las transacciones intraeuropeas dominan, seguidas por las de Estados Unidos. Entre los países emergentes, Asia se está convirtiendo en un destino importante de las inversiones internacionales europeas a pesar de las guerras comerciales y las sanciones. Latinoamérica continúa siendo importante para las empresas españolas, alemanas, francesas e italianas en particular, si bien en los últimos años algunos de los principales inversores españoles (Iberdrola, Telefónica, Banco Santander, por ejemplo) han aumentado su exposición a mercados como Inglaterra, Estados Unidos y Australia. En un momento de crecimiento de nacionalismos y regionalismos, los datos deben ayudarnos a reflexionar sobre el futuro.

*Palabras clave:* inversiones extranjeras, países emergentes, inversiones extranjeras directas (IED), comercio internacional, fusiones adquisiciones (F&A), *greenfield*, empresas multinacionales, países emergentes, Latinoamérica, China, Asia, Unión Europea.

## Abstract

Although the major destination of European international investments continues to be the United States, this article explores the role of Asia and, above all, China and India in the last twenty years. In a period when economic and business power is shifting from the Atlantic to the Pacific, the data we analyze in this article corroborate that Asia is becoming an important destination for European international investments despite trade wars and sanctions. Latin America continues to be important for Spanish, German, French and Italian companies in particular, although in recent years some of the main Spanish investors (Iberdrola, Telefónica, Banco Santander, for example) have increased their exposure to markets such as England, the United States and Australia. At a time of growing nationalisms and populisms, the findings of the article can help us reflect on the future.

*Keywords:* foreign investment, emerging markets, foreign direct investment (FDI), foreign trade, international trade, mergers and acquisitions (M&A), *greenfield*, multinational enterprises, Latin America, China, Asia, European Union.

*JEL classification:* F21, F30, F40, G34.

# EUROPA Y LOS PAÍSES EMERGENTES EN ESTA NUEVA FASE DE LA GLOBALIZACIÓN (\*)

Lourdes CASANOVA

Anne MIROUX

*Emerging Markets Institute, Cornell University*

## I. LAS INVERSIONES DE LA UNIÓN EUROPEA, MÁS ALLÁ DE LOS INTERESES ECONÓMICOS EN UN MUNDO FRAGMENTADO Y POLARIZADO

La Unión Europea es una gran fuerza económica y de inversión a nivel global. Cuando España acaba de asumir el pasado julio su quinta Presidencia del Consejo de la Unión Europea es el momento para revisar cuál es el papel europeo en el panorama de las inversiones mundiales. Las tres prioridades de la presidencia española para el segundo semestre de 2023 son la recuperación económica, la seguridad energética y la autonomía estratégica. La política exterior de un país o, en este caso, Europa, está destinada a apoyar sus intereses económicos y políticos, que suelen ir a la par. Tanto la seguridad energética como la autonomía estratégica están ligadas a políticas industriales que pueden determinar futuros cambios en los que anclar el futuro.

Efectivamente, la Comisión Europea ha cambiado su curso y, lanzado por primera vez desde su fundación, ha definido una política industrial. Lo que venía siendo denostado desde los años setenta, se ha convertido en una prioridad. La Fundación Hinrich basada en Singapur (Hinrich Foundation, 2023) ha publicado

un estudio sobre el número de distorsiones causadas por subsidios en diferentes regiones y países desde 2008 hasta el primer trimestre de 2023. China encabeza el *ranking* con 176.479 distorsiones, seguida de Europa con 101.222 y Estados Unidos con 89.300. A mucha distancia encontramos India con 19.912 y Latinoamérica queda rezagada con 11.591. En la cola aparece Japón con 8.837 y, al final, África con solo 1.548. Las distorsiones son de diferente índole. En China, el 95 por 100 de las distorsiones se traducen en subvenciones financieras a sus empresas mientras que en EE. UU. el 14 por 100 son subsidios a la producción, siendo un caso reciente la *CHIPS and Science Act* que prevé aportar 39.000 millones de dólares a las empresas para construir nuevas plantas de semiconductores. Mientras tanto, en Alemania (con 27.956, el país europeo con el mayor número) el 30 por 100 de las distorsiones son préstamos del Estado. El país anunció en 2022 la concesión al sector empresarial de garantías sobre préstamos por valor de 109.000 millones de dólares, además de 68.000 millones de dólares adicionales al sector de la energía. El objetivo de estas políticas es impulsar la Estrategia Europea de Seguridad Económica en la industria de defensa, proteger la tecnología propia y volver a producir bienes considerados estratégicos dentro

del continente. Lo que empezó como un remedio inaplazable durante la crisis financiera de 2008 ha llegado para quedarse. ¿Estamos ante un cambio de paradigma? ¿Y qué ha provocado este cambio de rumbo?

Expertos en negocios internacionales como Dunning (1993) han constatado que las inversiones internacionales responden fundamentalmente a cuatro razones: búsqueda de *eficiencias* como, por ejemplo acceder a una mano de obra más barata, búsqueda de *recursos naturales* como petróleo, gas o minerales, mejorar el acceso *al conocimiento en general y tecnología y ampliar mercados*. Lo que ha sido el paradigma para el estudio de las inversiones internacionales, se está quedando obsoleto por la fuerza que están tomando los Gobiernos con propósitos diferentes de los meramente económicos. El escrutinio adicional a las compras de las empresas, la protección de los campeones nacionales, la reorganización de las cadenas de valor desde la eficiencia a la resiliencia se ha convertido en parte de la estrategia empresarial. De la búsqueda de eficiencias vía el *offshoring*, hemos pasado al *near-shoring* para conseguir cadenas de valor con cercanía geográfica, o al *friend-shoring* y al *ally-shoring*, es decir, a invertir entre países que son amigos y aliados. Revisaremos a continuación cómo y por qué hemos llegado a esta situación y cuáles han sido las fuerzas subyacentes que nos han llevado a estos cambios radicales: de los factores económicos a factores geopolíticos.

Con la crisis financiera global del 2008, entramos en una nueva época en la que, inicialmente, el Gobierno tuvo que rescatar y nacionalizar empre-

sas. Aunque al poco tiempo las empresas lograron recuperar la propiedad y el Gobierno pareció retirarse, tuvo que volver a intervenir por la crisis sanitaria del COVID-19, la guerra de Rusia y Ucrania, el auge de China (que ha conllevado toda una serie de sanciones) y, en general, el respeto al medio ambiente y la equidad también han contribuido a una mayor participación de los Gobiernos en la economía. A continuación, analizaremos con más detalle estos factores.

Los primeros indicios de una nueva etapa económica los vimos con la crisis financiera de 2008-2009, que requirió una rápida y costosa intervención del Estado en todo el mundo occidental. El objetivo era evitar una debacle como la de 1929. No había elección, había que intervenir con urgencia. El Gobierno americano no dudó en saltarse el llamado consenso de Washington, según el cual los mercados se autorregulan y no es necesario, ni acertado, intervenir, e inyectó fuertes cantidades de dinero en el sector financiero (el banco Citi, las proveedoras de hipotecas Fannie Mae y Freddie Mac o la aseguradora AIG), así como en empresas de la relevancia de General Motors, Chrysler en el sector del automóvil. Desde entonces, una serie de acontecimientos han convertido lo que se creía que era una excepción en la nueva regla.

Al analizar el peso de los Gobiernos en la economía encontramos distintas intensidades en el *continuum* que va desde Estados Unidos, el país donde operan con más fuerza las leyes del mercado, a China, ejemplo de economía más estatalizada (gráfico 1). En Europa, tenemos un modelo intermedio, los Gobiernos aún conservan una participación en las

grandes empresas privatizadas de servicios. Alemania mantiene una participación accionarial del 32 por 100 en Deutsche Telecom, Francia un 23 por 100 en Orange (antes France Telecom), en Electricité de France donde, tras ser nacionalizada de nuevo, posee un 100 por 100, Italia un 23 por 100 en Enel. Incluso en España, durante la pandemia, el Gobierno recuperó la acción de oro en grandes empresas privatizadas como Telefónica. Esta acción de oro da al Gobierno el derecho de veto a una adquisición hostil o no deseada.

Si seguimos desplazándonos a lo largo del eje, nos encontramos a los países emergentes. En el caso de Latinoamérica, donde la privatización de los noventa fue de las más radicales del mundo, grandes empresas como la mexicana Pemex, la colombiana Ecopetrol, la chilena Codelco o las brasileñas Petrobras o Banco do Brasil son total o parcialmente estatales. En India, las mayores empresas que forman parte del Fortune Global 500 tienen un perfil accionarial similar, con una gran participación del Estado: Indian Oil Corporation, Oil and Natural Gas Corporation (ONGC) y State Bank of India (SBI). En Rusia, Gazprom, la mayor compañía, también es estatal. En este país las desinversiones de multinacionales occidentales que siguieron a la invasión de Ucrania acrecentaron el poder del Gobierno, que compró muchas de esas empresas. Lo mismo ocurre en Indonesia con PT Pertamina (Persero), en Malasia con Petronas o en Nigeria con The Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC): todas son propiedad del Estado.

Finalmente, en el polo opuesto a EE. UU. está China, donde el

GRÁFICO 1  
ECONOMÍAS DE MERCADO Y ESTATALES



Estado central y/o los regionales tienen una influencia indiscutible en los negocios, bien sea directamente como es el caso de los grandes bancos o, indirectamente, por medio de una regulación estricta como sucede con las empresas tecnológicas. Si comparamos la propiedad de las 100 mayores empresas de Estados Unidos y China, entre las primeras solo hay una pública (Casanova y Miroux 2020): USPS, el servicio postal americano, mientras que entre las chinas casi un 85 por 100 son parcial o totalmente estatales. En un nuevo equilibrio que todavía está en formación, factores externos como la crisis sanitaria del COVID-19, la invasión de Ucrania y el auge de China podemos afirmar que, de manera general, el péndulo se está desplazando hacia un papel más prominente de los Gobiernos en la economía y en el día a día de las empresas.

Mientras que la crisis financiera de 2008-2009 derivó en una ola de adquisiciones, en particular por parte de empresas chinas, en el caso de la crisis sanitaria del COVID-19 los Gobiernos tuvieron una intervención más directa y protectora de los intereses nacionales. ¿Había llegado la globalización demasiado lejos hasta hacerla inoperativa en los momentos de pandemia y crisis sanitaria que estábamos viviendo? En primer lugar, los Gobiernos intervinieron en la Sanidad. También hubo que rescatar a los ciudadanos que se

quedaron sin recursos ni posibilidad de trabajar y a las empresas forzadas a una actividad mínima. Con la caída del valor de las empresas, los Gobiernos europeos establecieron medidas para vetar posibles adquisiciones hostiles a precios de ganga para así preservar los campeones nacionales de la industria y el sector servicios. En un contexto de urgencias vitales, la carencia de mascarillas y medicinas básicas al comienzo de la pandemia provocó una revisión de los valores en que se habían basado las cadenas de valor. Hasta entonces, había primado la eficiencia basada en costes bajos y procesos productivos *just-in time* que optimizaban los inventarios en niveles mínimos.

De la eficiencia, sin embargo, pasamos a la resiliencia. Cadenas de valor que pudieran funcionar también en emergencias sanitarias u otras. Los países occidentales acordaron que la industria farmacéutica era esencial para los países. La agricultura, también esencial, ya venía recibiendo desde hacía décadas subsidios directos o indirectos en los países ricos: Estados Unidos, Japón y Europa. Las industrias que, a partir de entonces, pasaban a definirse como esenciales para el funcionamiento básico de un país, podrían ser objeto de políticas industriales favorables y subsidios para mantenerlas o traerlas de vuelta al mercado doméstico. Además de la farmacéutica, los semiconductores, la

transición energética, la defensa y las telecomunicaciones pasaron a ser consideradas esenciales.

En febrero de 2022, la guerra de Rusia y Ucrania profundizó la tendencia. Distintos líderes europeos expresaron que era el momento de que los países antepusieran los valores por encima de los beneficios empresariales (2). Y así, los países europeos boicotearon el gas ruso y, junto con Estados Unidos, obligaron a sus empresas a desinvertir sus activos en Rusia. Las reservas del Banco Central de Rusia de 300.000 millones en dólares y en oro fueron congeladas y se prohibieron las transacciones a través de SWIFT. Hubo un cierto pánico inicial, lo que se tradujo en caídas de las bolsas y un fuerte repunte de los precios de las materias primas, pero la situación se fue normalizando progresivamente. A pesar del voto de condena de la guerra en las Naciones Unidas, las sanciones no se han extendido más allá de Europa, Estados Unidos y Japón. Es pronto para saber las consecuencias del conflicto bélico, pero las tendencias proteccionistas en materia económica se han acelerado.

En la trastienda de los acontecimientos reseñados China ha continuado su auge. La crisis sanitaria del COVID-19 mostró claramente al mundo occidental su dependencia de China como proveedor manufacturero y de productos de primera necesidad. Coincidiendo con el tiempo, la presidencia de Donald Trump en Estados Unidos (2017-2021) y la Unión Europea (European Commission, 2019) definieron a China como un competidor económico y un rival que promocionaba modelos alternativos de Gobierno. A pesar de esta nueva visión de

contrincante, al año siguiente y en plena crisis de COVID-19 la Unión Europea y China firmaron un Acuerdo Integral de Inversión (*Comprehensive Agreement on Investment, CAI* en sus siglas en inglés) que pretendía mejorar el acceso al mercado y crear igualdad de condiciones para las empresas europeas que invierten en China. No obstante, este acuerdo aún no ha sido ratificado ni por el Parlamento europeo ni los Estados miembros.

Lo que hasta entonces había sido una actitud de *laissez faire* y aprovechar los bajos costes en manufactura, dio paso a las sanciones. Al principio fueron los drones chinos y de ahí se pasó a Huawei, el mayor proveedor del mundo (con la sueca Ericsson) de equipamiento de telecomunicaciones y a otras empresas. En un contexto de aranceles y barreras comerciales crecientes, la Administración Biden ha ido más lejos y a lo largo de 2022 ha aprobado un importante paquete legislativo de política industrial, entre los que destaca la Ley de Ciencias y Chips (*CHIPS and Science Act*), con una dotación de 280.000 millones de dólares hasta 2026 para promocionar la investigación y la manufactura de chips en el país y la Ley de Reducción de la Inflación (*Inflation Reduction Act*, o *IRA* según sus siglas en inglés), con un presupuesto de más de 400.000 millones de dólares en gasto público y créditos fiscales en los próximos diez años, destinados a rebajar el precio de los medicamentos, así como un conjunto de medidas de largo alcance para combatir la crisis climática, que contiene también una fuerte apuesta por la política industrial. La respuesta de la Unión Europea ha sido la aprobación en junio de 2023 de la Ley Europea de Chips

(*European Chips Act*), que asignará 47.000 millones de dólares con el objetivo de duplicar el peso de la industria europea en la producción mundial de semiconductores (que apenas alcanza el 10 por 100) y así reducir su casi total dependencia de EE. UU. y, sobre todo, de Asia. En el marco de esta carrera tecnológica no basada en las fuerzas del mercado, sino con un fuerte componente de subvenciones públicas, Corea del Sur y Japón también han puesto en marcha iniciativas para favorecer su industria local en este producto.

### Las demandas sociales como un determinante de inversiones

En 2012, en Río de Janeiro, coincidiendo con la Conferencia de las Naciones Unidas para definir un conjunto de Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS, o *SDGs* por sus siglas en inglés), el conjunto de la sociedad asumió la necesidad de un mayor escrutinio de las prácticas empresariales. Los ODS fueron adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 2015. Los eslóganes en contra de lo que algunos consideraban como «privatizar los beneficios y estatalizar las pérdidas» ya se habían hecho populares mientras los Estados rescataban bancos en 2009. La escasa exigencia de responsabilidad sobre los ejecutivos que habían estado detrás de las bancarrotas empresariales tampoco ayudó. El público empezó a demandar mayor transparencia sobre los artificios contables que habían permitido reducir el riesgo al empaquetar y vender productos financieros de alto riesgo que incluían hipotecas como productos sin riesgo. Se empezó a cuestionar un tipo de globalización que había permitido una reducción de pobreza importan-

te, pero que había excluido a gran parte de la sociedad y había provocado un aumento de la desigualdad. Las empresas no solo tenían que aumentar el valor para los accionistas, sino que también debían rendir cuentas a los empleados, clientes, proveedores y la sociedad en general. Los objetivos ESG: medio ambiente (E), sostenibilidad (S) y gobernanza (G) tenían que formar parte de los objetivos de las empresas y se tenía que dar cuenta sobre ellos en los informes emitidos al público y los reguladores.

Tras la Segunda Guerra Mundial, Europa se alineó con Estados Unidos y los flujos comerciales y de inversión se concentraban en el espacio atlántico. Rotterdam era la puerta de entrada y salida del comercio y se convirtió en el mayor puerto del mundo hasta el nuevo milenio. Desde entonces el poder económico y empresarial se ha desplazado a Asia. Como un signo de los tiempos, los nueve mayores puertos están en China y Singapur, y Rotterdam ha caído al décimo puesto. ¿Cómo se han desplazado los flujos de inversión con el auge de China y Asia en estos últimos veinte años? ¿Cuáles han sido las regiones prioritarias de las inversiones europeas?

Después de reseñar los diferentes factores no económicos que condicionan los flujos comerciales y la inversión, en las siguientes secciones analizamos la inversión europea internacional para determinar dónde se encuentran en la actualidad nuestros intereses económicos.

## II. EUROPA Y ESTADOS UNIDOS, DOS PODERES ECONÓMICOS ENTRELAZADOS

Lo que algunos califican como el mayor experimento político exi-

toso del siglo XX, la Unión Europea es un poder económico, con una gran fuerza inversora y comercial, siendo el segundo mayor exportador de bienes del mundo, tras China, y el tercer mayor importador, tras los EE. UU. y China, además de ser la primera potencia mundial en el comercio de servicios. En este contexto, el 57,7 por 100 del comercio total europeo es intraeuropeo. En este artículo analizamos hacia dónde van las inversiones internacionales europeas y el papel de los países emergentes. ¿Estamos, como sucede en el caso

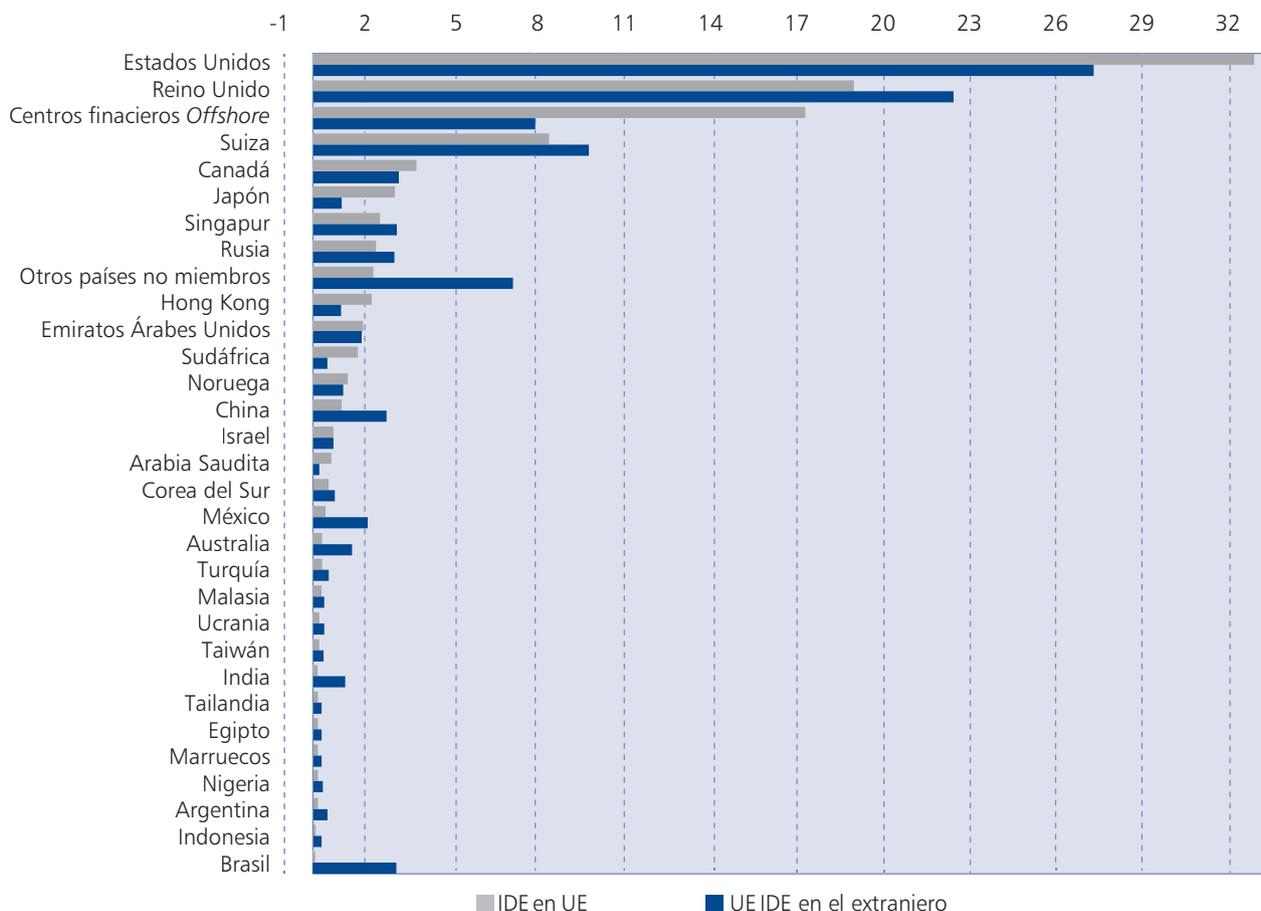
del comercio, ante una inversión mayoritariamente intraeuropea o fuera de Europa? Más allá del bloque europeo, ¿dónde se sitúan los intereses europeos: en nuestros aliados primordialmente o en países emergentes? ¿Son necesarias y urgentes políticas de desacoplamiento como en Estados Unidos con respecto a China? ¿O nuestro campo de influencia está en lo que se ha dado en llamar países aliados o amigos? En la próxima sección analizaremos la inversión acumulada y los flujos de inversión de la Unión Europea para después

profundizar en las inversiones internacionales de *greenfield* y fusiones y adquisiciones (F&A).

**1. Estados Unidos, el aliado más importante en IED, pero aumenta la diversificación geográfica hacia los países emergentes (3)**

La inversión extranjera directa (IED) mide el valor total de las inversiones en un país o región receptor de dicha inversión pro-

GRÁFICO 2  
**IED DE LA UNIÓN EUROPEA ACUMULADA POR PAÍS SOCIO, 2021: PORCENTAJE DEL TOTAL DE IED FUERA DE LA UNIÓN EUROPEA**



Fuente: Eurostat (acceso 1 de septiembre de 2023)  
[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Foreign\\_direct\\_investment\\_-\\_stocks](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Foreign_direct_investment_-_stocks)

cedentes de un inversor no residente con objeto de ejercer el control o influencia efectiva sobre la misma y con una vocación de largo plazo. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) considera el umbral de propiedad del 10 por 100 en la empresa invertida como criterio que define una inversión con un interés duradero, es decir, una inversión directa (4).

Según Eurostat (gráfico 2), un 32,6 por 100 de la inversión acumulada en la Unión Europea (UE) proviene de Estados Unidos. Por industrias, la inversión americana se concentra en el sector financiero, seguido del farmacéutico, químico, comida y bebida y tabaco. En último lugar encontramos el sector electrónico. Después de Estados Unidos, los siguientes inversores serían el Reino Unido (18,7 por 100) y países *offshore* como Bermudas, Jersey y las islas Caimán con un

17 por 100, y Suiza (8 por 100). Aunque no podemos discernir el origen último de la inversión que proviene de centros *offshore*, casi un 60 por 100 de la IED que recibe la Unión Europea procede de tres países desarrollados y aliados como son Estados Unidos, el Reino Unido y Suiza.

A su vez, con un 27 por 100 del total de las inversiones extra Unión Europea (lo que representa 2.100 millones de euros), Estados Unidos también es el principal destino de la inversión acumulada europea, lo cual no es de extrañar, dado que EE. UU. es el socio por excelencia de la Unión Europea desde el final de la Segunda Guerra Mundial. El segundo es el Reino Unido, con un 22,1 por 100, seguido de Suiza con un 9,5 por 100 y los centros extraterritoriales (*offshore*) con un 7,1 por 100, y Canadá con un 2,8 por 100. Pero la IED europea es más amplia. Asia, sobre todo China,

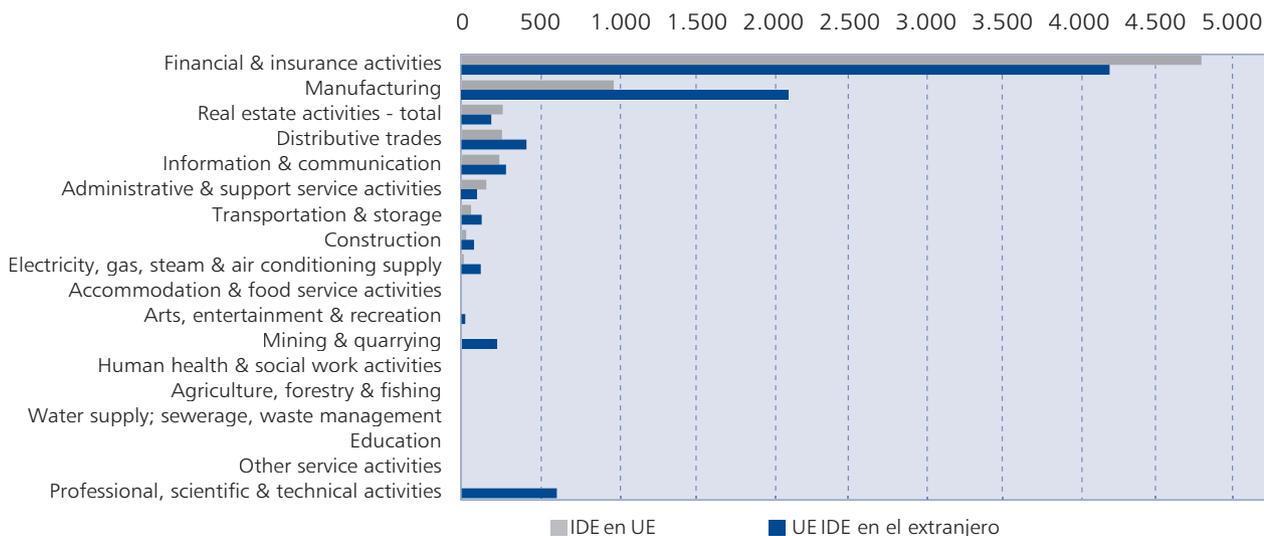
Singapur y los Emiratos Árabes, es el destino de un 12,4 por 100 de la inversión. Entre los países emergentes, China es el destino del 0,9 por 100 de las inversiones totales y el origen de un 2,5 por 100.

A continuación, vemos qué industrias atraen y son el destino de las inversiones europeas. Casi un 60 por 100 de la inversión internacional europea y un 71,6 por 100 de la inversión en Europa la encontramos en el sector de servicios como el sector financiero y de seguros (sector que concita el mayor volumen de IED -más como receptores que como inversores-) recursos, tecnología, información y comunicación (TIC), inmobiliario, transporte y actividades de servicio de alimentos. La producción manufacturera fue el objeto de un 35,3 por 100 de la actividad exterior europea y casi un 26 por 100 de la recibida (gráfico 3).

GRÁFICO 3

**IED FUERA DE LA UNIÓN EUROPEA POR ACTIVIDAD ECONÓMICA SOBRE TODAS LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS 2020**

Miles de millones de euros



Fuente: Eurostat (acceso 15 de agosto de 2023).

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Foreign\\_direct\\_investment\\_-\\_stocks](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Foreign_direct_investment_-_stocks)

Al considerar ahora la IED acumulada intraeuropea (IED de un país de la UE en otro de la UE), con datos a cierre de 2021, Holanda con un 30,7 por 100 y Luxemburgo con un 23,6 por 100, seguidos de Alemania con un 10,2 por 100, concentraban casi el 65 por 100 del total de la inversión acumulada por IED. Asimismo, también Holanda y Luxemburgo, con un 27,3 por 100 y un 22,1 por 100, seguidos por Irlanda con un 8,2 por 100 atraían casi el 60 por 100 de la inversión (tanto desde fuera de la UE como intraeuropea). Estos datos hay que interpretarlos con

cierta precaución, por cuanto vienen condicionados por razones de fiscalidad específicas de estos países y porque muchos fondos de inversión y compañías *holding* utilizadas como destino u origen de inversión tienen la sede en esos países. Según datos de Eurostat (2023), Alemania, un inversor neto fuera de su país, es decir, invierte más fuera de la inversión que recibe, atrae un 6,8 por 100 de la inversión total. Lo mismo sucede con Francia que invierte más (un 8,1 por 100 del total) de lo que recibe (5,95 por 100). Holanda, Luxemburgo, Dinamarca, Italia, Finlandia

y Austria también invierten más fuera de lo que reciben.

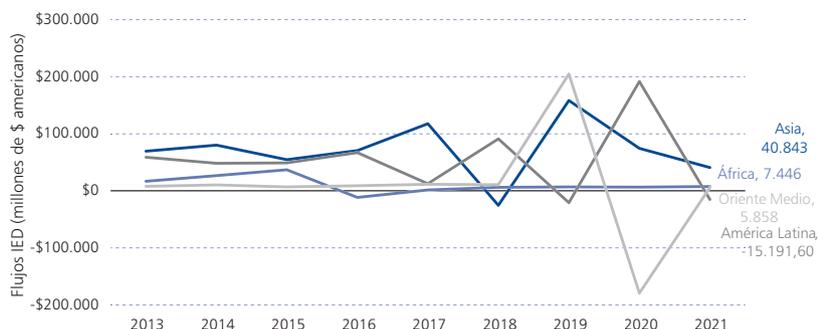
En esta sección hemos analizado las inversiones acumuladas y en la próxima analizaremos los flujos de inversión anuales.

## 2. Los flujos de inversión europeos se acercan a China

Mientras que Estados Unidos ha sido el mayor destino de las inversiones internacionales extraeuropeas, si suponemos los flujos de inversión anuales y de acuerdo con datos de la OCDE (5) (basada en París [www.oecd.org](http://www.oecd.org)) constatamos la importancia creciente de países emergentes (gráficos 4 y 5). Por una parte, la importancia de Latinoamérica como destino entre los países emergentes ya que fue el mayor destino en el 2018 y el 2020 aunque en 2021 cayera al último lugar (CEPAL, 2023). Por otra parte, la relevancia en los últimos años de Asia y, sobre todo, China. Asia fue el mayor destino entre 2013 y 2017 y, a pesar de las sanciones, también en 2022. El gráfico 5 muestra que, excepto en 2020, el IED hacia China superó al de la India y en algunos años, como en 2013, representó un 82,5 por 100 de las inversiones totales europeas en Asia. En la cumbre UE-CELAC (Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe) celebrada en Bruselas en julio de 2023, la Comisión Europea anunció 45.000 millones de euros de inversiones de calidad en Latinoamérica y el Caribe por lo que podríamos esperar una mayor importancia de la región como destino de la UE.

En cuanto al tipo de inversión, las IED adoptan dos formas principales: la primera es *greenfield/brownfield* que hace referencia a

GRÁFICO 4  
FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED) DE LA UNIÓN EUROPEA A ASIA, ÁFRICA, MEDIO ORIENTE Y LATINOAMÉRICA (2013-2021)



Fuente: OCDE estadística (acceso julio de 2023). <https://stats.oecd.org/>

GRÁFICO 5  
FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED) DE LA UNIÓN EUROPEA A CHINA E INDIA



Fuente: OCDE estadística (acceso julio de 2023). <https://stats.oecd.org/>

la inversión en nuevas instalaciones (*greenfield*) y a ampliación de la capacidad productiva (*brownfield*) (6). La segunda es fusiones y adquisiciones (FyA) que se refiere a la fusión de dos empresas para formar una o la absorción de una empresa por otra. En ambos casos se transfiere la propiedad de los activos a un propietario en el extranjero. En proporciones similares, ambos formatos suponen un 80 por 100 de las IED totales, siendo el 20 por 100 IED restante en forma de «proyectos conjuntos» (*joint-ventures* en inglés). A continuación, examinaremos estas opciones con más detalle.

### III. LA EMPRESAS EUROPEAS, UN PODER INDISCUTIBLE EN LAS INVERSIONES INTERNACIONALES DE GREENFIELD

Cuando la inversión internacional se traduce en la construcción de una nueva fábrica o una nueva filial se llama una inversión de *greenfield*. Este tipo de inversión es ventajosa para el país receptor, ya que crea nuevos puestos de trabajo por lo que estos países suelen ofrecer beneficios fiscales y subsidios. En *greenfield*, el inversionista mantiene total completo control sobre su proyecto, desde la planeación y la construcción, hasta la puesta en marcha de su negocio. Con la ayuda de la base de datos *fDi Markets* de la revista *Financial Times* vamos a diseccionar en detalle este tipo de inversiones para poder estudiar dónde se concentran las inversiones europeas internacionales de *greenfield* (7).

A continuación, presentamos datos de inversiones *greenfield* anunciadas entre 2010 y 2022. En el gráfico 6 podemos ver que la mayor partida, un 24 por

100 de estas inversiones, son intraeuropeas, es decir, países de la UE invirtiendo en otros países de la UE. Si añadimos el Reino Unido (con un 7 por 100), que fue miembro de la UE, y otros países europeos que no son parte de la UE (con un 6 por 100), llegamos a que un 38 por 100 de las inversiones *greenfield* anunciadas son «intraeuropeas». Les sigue Asia con un 19 por 100, de las que China representa un 7 por 100 e India un 4 por 100, Estados Unidos y Canadá con un 14 por 100, Latinoamérica con un 12 por 100, y África con un 10 por 100. Los países emergentes, en conjunto, representan un 41 por 100 de las inversiones en *greenfield* anunciadas de la Unión Europea, lo que indica la importancia creciente de países emergentes para la UE. Este porcentaje supera a la inversión en este epígrafe intraeuropea.

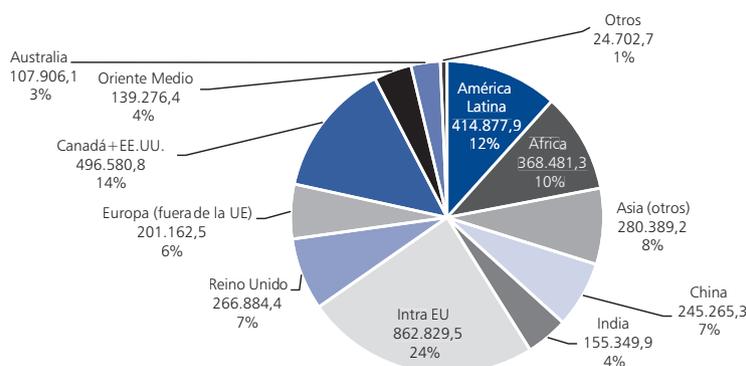
Siguiendo con los datos de *fDi Markets*, podemos distinguir las industrias en las que la Unión Europea (inclu-

yendo el Reino Unido) invierte en las diferentes regiones emergentes (cuadro n.º 1). La razón primordial de las inversiones europeas en mercados emergentes es la búsqueda de *energía* renovable y fósil de las que Europa carece. Así, la industria preferida en las tres regiones es la de energía tanto renovables (el principal objetivo en Latinoamérica, el segundo en África y el cuarto en Asia) como fósiles: carbón, petróleo y gas (la prioridad en África, el tercer lugar en Latinoamérica y el cuarto en Asia). Otras industrias prioritarias europeas son la química (en Asia y en África), automóvil (Asia y Latinoamérica), transporte y almacenamiento (Asia y en África), metales (África y Latinoamérica) y comunicación (solo en Latinoamérica). Aquí constatamos que la industria del automóvil busca *eficiencias* de mano de obra barata para competir globalmente.

En el cuadro n.º 2 mostramos estos mismos datos desde la perspectiva de las empresas

GRÁFICO 6  
VALOR TOTAL DE LAS INVERSIONES INTERNACIONALES GREENFIELD ANUNCIADAS DE LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA (INCLUYENDO EL REINO UNIDO) ENTRE ENERO DE 2010 Y MAYO DE 2023

En millones de dólares



Fuente: Elaborado por el equipo de investigación de EMI basado en datos de *fDi Markets* del grupo de *Financial Times* (acceso en julio de 2023).

CUADRO N.º 1

**NÚMERO DE PROYECTOS Y VALOR TOTAL DE LAS INVERSIONES GREENFIELD INTERNACIONALES ANUNCIADAS DE LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA (INCLUYENDO EL REINO UNIDO) EN ÁFRICA, ASIA Y LATINOAMÉRICA ENTRE ENERO DE 2010 Y MAYO DE 2023**  
En millones de dólares

REGIÓN DESTINO	LATINOAMÉRICA		ÁFRICA		ASIA	
	# PROYECTOS	VALOR DE LA INVERSIÓN	# PROYECTOS	VALOR DE LA INVERSIÓN	# PROYECTOS	VALOR DE LA INVERSIÓN
INDUSTRIA						
Componentes del automóvil	320	14.654,4	75	1.703,3	577	21.728,1
Automóvil fabricante original de equipo	97	23.246,4	66	8.044,5	252	57.912,9
Servicios de negocios	567	4.338,4	291	6.158,7	912	16.444,2
Químicas	199	5.996,0	108	16.606,2	680	62.883,7
Carbón, petróleo y gas	89	31.960,5	67	92.411,4	78	23.666,3
Comunicaciones	284	36.935,8	157	8.432,3	315	12.361,6
Componentes electrónicos	165	2.505,1	89	921,7	410	20.725,1
Servicios financieros	306	15.727,0	288	3.527,7	446	18.514,6
Comidas y bebidas	247	17.000,0	178	6.407,8	313	11.508,6
Hoteles y turismo	177	13.969,8	76	6.212,3	112	11.935,4
Equipamiento industrial	379	6.199,5	157	1.717,2	1.176	19.126,0
Metales	154	24.542,9	53	9.310,0	242	22.987,5
Energías renovables	494	87.212,4	212	75.036,9	247	39.561,8
Semiconductores	8	237,3	1	3,5	91	13.079,0
Software & Servicios de TI	625	5.273,7	210	2.698,7	1.238	19.098,8
Transporte y almacenamiento	285	18.857,8	227	19.592,1	845	53.686,5

Fuente: Elaborado por el equipo de investigación de EMI basado en datos de *fDi Markets* del grupo de *Financial Times* (acceso en julio de 2023).

con un mayor volumen de inversiones internacionales *greenfield* anunciadas. Dominan las empresas alemanas [13], seguidas por las francesas [11] y españolas [5] –también hay una empresa «europea», Airbus–). Podemos comprobar cómo, por sectores, energía fósil y renovables y fabricantes de automóviles lideran estas inversiones.

A continuación, vamos a fijarnos en qué países europeos son los que más invierten en países emergentes y cuáles son los principales destinos de estas inversiones, lo que en el Instituto de Mercados Emergentes de la Universidad de Cornell (EMI, por sus siglas en inglés) llamamos

E20 + 1 (donde el uno se refiere a China): Argentina, Bangladesh, Brasil, China, Chile, Colombia, Egipto, India, Indonesia, Irán, Malasia, México, Nigeria, Filipinas, Paquistán, Rumanía, Sudáfrica, Tailandia, Turquía, Rusia y Vietnam (véase la lista de E20 + 1 en Casanova y Miroux próximamente 2023). En este caso, ampliamos el rango de tiempo al máximo que ofrece *fDi Markets* que es desde 2004.

El gráfico 7 nos indica que Alemania con un 28 por 100 del total es el mayor país inversor dentro de la UE en *greenfield* en mercados emergentes, seguido del Reino Unido con un 20 por 100, Francia con un 18 por 100

y Holanda y España con un 10 por 100 y un 9 por 100, respectivamente.

Según el gráfico 8, el mayor destino de las inversiones *greenfield* anunciadas europeas entre los países emergentes es China que recibe un 30 por 100 del total, seguida por India con un 17 por 100, Brasil con un 14 por 100, Rusia con un 12 por 100 y Polonia y Egipto con un 10 por 100 y un 7 por 100, respectivamente. Latinoamérica, como región, sería el segundo mayor destino con un 20 por 100.

Es interesante subrayar que Europa ha diversificado sus inversiones entre diferentes paí-

CUADRO N.º 2

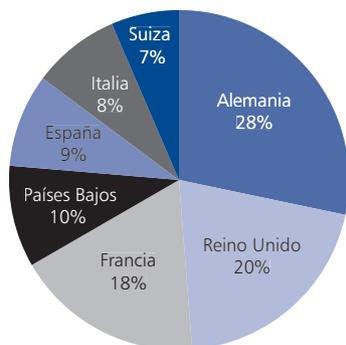
**LAS 50 EMPRESAS EUROPEAS QUE MÁS INVIERTEN SEGÚN EL VALOR TOTAL DE LAS INVERSIONES GREENFIELD INTERNACIONALES ANUNCIADAS (INCLUYENDO EL REINO UNIDO) ENTRE ENERO DE 2010 Y MAYO DE 2023**

En millones de dólares

EMPRESA, PAÍS	VALOR TOTAL DE LA INVERSIÓN	INDUSTRIA
Total Energies (Total), Francia	97.036,8	Carbón, petróleo y gas
Shell PLC (Royal Dutch Shell), Inglaterra/Holanda	73.749,5	Carbón, petróleo y gas
Volkswagen, Alemania	73.233,2	Automóvil fabricante original de equipo
Eni SpA, Italia	61.240,8	Carbón, petróleo y gas
Enel, Italia	47.828,1	Energía renovable
Deutsche Post, Alemania	42.231,8	Transporte y almacenamiento
Electricite de France (EDF), Francia	37.553,6	Energía renovable
Mercedes-Benz Group (Daimler), Alemania	37.326,8	Automóvil fabricante original de equipo
Energías de Portugal (EDP)	35.912,0	Energía renovable
Engie (GDF SUEZ) (Gaz de France), Francia	34.324,8	Energía renovable
Telefónica, España	33.489,7	Comunicaciones
AP Moller – Maersk, Dinamarca	32.950,9	Transporte y almacenamiento
Iberdrola, España	32.618,1	Energía renovable
BASF, Alemania	28.404,5	Química
RWE, Alemania	26.437,3	Energía renovable
Bayerische Motoren Werke (BMW), Alemania	26.356,2	Automóvil fabricante original de equipo
Siemens, Alemania	24.491,1	Equipamiento industrial
Groupe PSA (PSA Peugeot-Citroën), Francia	21.241,0	Componentes del automóvil
Robert Bosch, Alemania	18.452,5	Componentes del automóvil
Orsted (Dong Energy), Dinamarca	17.925,3	Energía renovable
Copenhagen Infrastructure Partners, Dinamarca	16.420,4	Energía renovable
Airbus Group, Unión Europea	15.713,3	Aeroespacial
Fiat Chrysler Automobiles (Fiat), Italia	15.400,0	Automóvil fabricante original de equipo
BlueFloat Energy, España	14.633,7	Energía renovable
Eren Groupe, Total Eren, Francia	14.614,9	Energía renovable
Orange (France Telecom), Francia	14.592,1	Comunicaciones
Acciona, España	14.155,9	Energía renovable
BayWa, Alemania	14.088,0	Energía renovable
Accor, Francia	14.027,0	Hoteles y turismo
Vattenfall, Suecia	13.964,3	Energía renovable
Continental AG, Alemania	13.375,0	Componentes del automóvil
Mainstream Renewable Power, Irlanda	13.008,1	Energía renovable
ArcelorMittal, Inglaterra	12.784,1	Metales
Abengoa, España	12.432,5	Energía renovable
Techint, Luxemburgo	11.995,8	Metales
UPM-Kymmene, Finlandia	11.966,9	Papel, impresión y embalaje
Energie Baden-Wuerttemberg (EnBW), Alemania	11.965,7	Energía renovable
Impala SAS, Francia	11.502,5	Energía renovable
Renault, Francia	11.501,6	Automóvil fabricante original de equipo
ThyssenKrupp, Alemania	11.362,7	Componentes del automóvil
Stellantis, Holanda	11.014,0	Componentes del automóvil
EPH Group, República Checa	10.779,8	Energía renovable
Voltaia, Francia	10.348,7	Energía renovable
Ackermans & Van Haaren, Bélgica	10.036,1	Bienes raíces
Mac Optic Group, Grecia	10.000,0	Carbón, petróleo y gas
Schwarz Gruppe, Alemania	9.836,9	Comida y bebidas
Ryanair, Irlanda	9.743,6	Transporte y almacenamiento
Air Liquide, Francia	9.637,3	Química
Deutsche Bahn, Alemania	9.584,6	Transporte y almacenamiento
Heineken Holding, Bélgica	9.279,1	Comida y bebidas

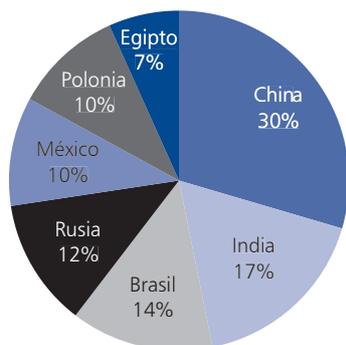
Fuente: Elaborado por el equipo de investigación de EMI basado en datos de *fDi Markets* del grupo de *Financial Times* (acceso en julio de 2023).

**GRÁFICO 7**  
**DISTRIBUCIÓN POR PAÍS EUROPEO ORIGINARIO DE LAS MAYORES INVERSIONES GREENFIELD ANUNCIADAS DE MÁS DE 100 MILLONES DE DÓLARES (2004-2022)**



Fuente: Elaborado por Deepen Kothari y el equipo de investigación de EMI basado en datos de *fDi Markets* del grupo de *Financial Times* (acceso en julio de 2023).

**GRÁFICO 8**  
**MAYORES INVERSIONES (DE MÁS DE 100 MILLONES DE DÓLARES) EUROPEAS GREENFIELD ANUNCIADAS EN LOS PAÍSES DE E20 + 1 (2004-2022)**



Fuente: Elaborado por Deepen Kothari y el equipo de investigación de EMI basado en datos de *fDi Markets* del grupo de *Financial Times* (acceso en julio de 2023).

ses, según un estudio de EMI (Casanova y Miroux 2022). Estados Unidos depende más que la UE de China, si bien esto está cambiando desde 2020 debido a la guerra comercial y los aranceles que impone Estados Unidos a las importaciones. Efectivamente, China ha sido el mayor socio comercial de los Estados Unidos en los últimos veinte años y en los últimos diez años el destino

más importante de las inversiones *greenfield* de Estados Unidos.

Si nos centramos en Latinoamérica podemos ver en el gráfico 9, que, en términos de áreas económicas, Europa representa el 43 por 100 de las inversiones *greenfield* anunciadas en la región, seguido de Norteamérica con un 34 por 100 y Asia con un 20 por 100.

Asimismo, aunque en conjunto Alemania es el país europeo que más invierte en países emergentes, España es el país que más ha invertido en Latinoamérica (véase gráfico 10), seguida de Alemania, Reino Unido, Italia y Francia.

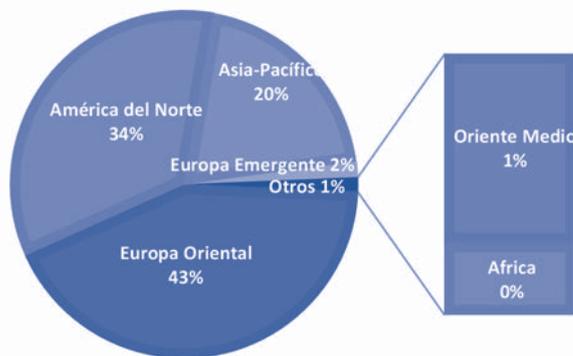
En la próxima sección examinamos las fusiones y adquisiciones.

#### IV. LA UNIÓN EUROPEA Y ESTADOS UNIDOS, LÍDERES INDISCUTIBLES DE LAS FUSIONES Y ADQUISICIONES (F&A) INTERNACIONALES

El 40 por 100 de las inversiones internacionales se hacen a través de fusiones y adquisiciones (F&A, M&A, por sus siglas en inglés). En estas, la empresa compradora obtiene las instalaciones, las patentes si las hubiera, la tecnología y los trabajadores de la compañía comprada (8). En esta sección y utilizando datos de *SDC Platinum* (9) de Refinitiv estudiaremos el panorama de las fusiones y adquisiciones internacionales en los últimos veintidós años. Estados Unidos domina este mercado, con un peso que oscila entre el 18 por 100 y el 44 por 100 (este último dato en 2021) del valor total de las adquisiciones de los principales diez países con más valor en el total de las F&A internacionales. La supremacía americana está clara. Le siguen, a distancia, el Reino Unido, Francia, Canadá, Alemania, Japón, Suiza, Holanda y Australia, todos países del G7 y de ingresos altos. Si consideramos Europa como región, su peso supera al de Estados Unidos (gráfico 11).

China es el único país emergente que aparece en la lista de los diez mayores y, como

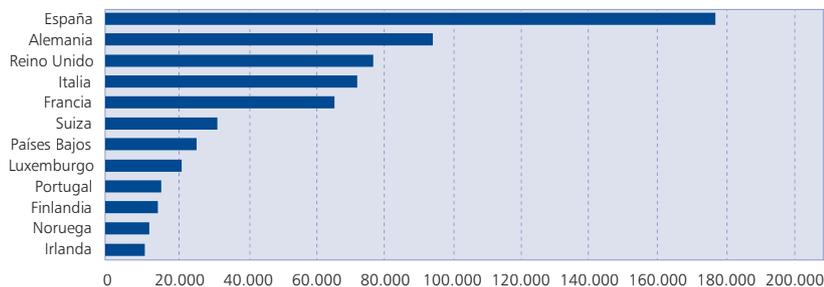
GRÁFICO 9  
INVERSIONES GREENFIELD EN LATINOAMÉRICA POR REGIÓN  
(2004-2023)



Fuente: Elaborado por Deepen Kothari y el equipo de investigación de EMI basado en datos de *fDi Markets* del grupo de *Financial Times* (acceso en julio de 2023).

GRÁFICO 10  
INVERSIONES GREENFIELD ANUNCIADAS (CON UN VALOR MAYOR QUE 10 MILLONES DE DÓLARES) POR PAÍS EUROPEO EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE (2004-2023)

Millones de dólares



Fuente: Elaborado por Deepen Kothari y el equipo de investigación de EMI basado en datos de *fDi Markets* del grupo de *Financial Times* (acceso en julio de 2023).

señalábamos anteriormente, su presencia internacional, en este caso, en las adquisiciones internacionales creció a partir de la crisis financiera global del 2008 cuando las empresas chinas empezaron a posicionarse como jugadores importantes en el mundo de los negocios. Esta expansión duró hasta 2017, momento en que se redujo, por una combinación de factores internos (que restringieron las salidas de capital extranjero) y externos, por el mayor escrutinio por parte de Estados Unidos y

Europa (Kratz *et al.*, 2023). El Gobierno chino decretó que las empresas chinas no podían invertir en ciertas industrias (como el sector inmobiliario) porque esas inversiones podrían utilizarse para el lavado de dinero y llevar a corrupción. El año 2017 fue el de la llegada al poder del presidente Trump, quien incrementó las sanciones comerciales y el escrutinio de las compras internacionales en Estados Unidos (Europa siguió). El valor de las adquisiciones chinas cayó a 22.000 millones de dólares en 2022, un

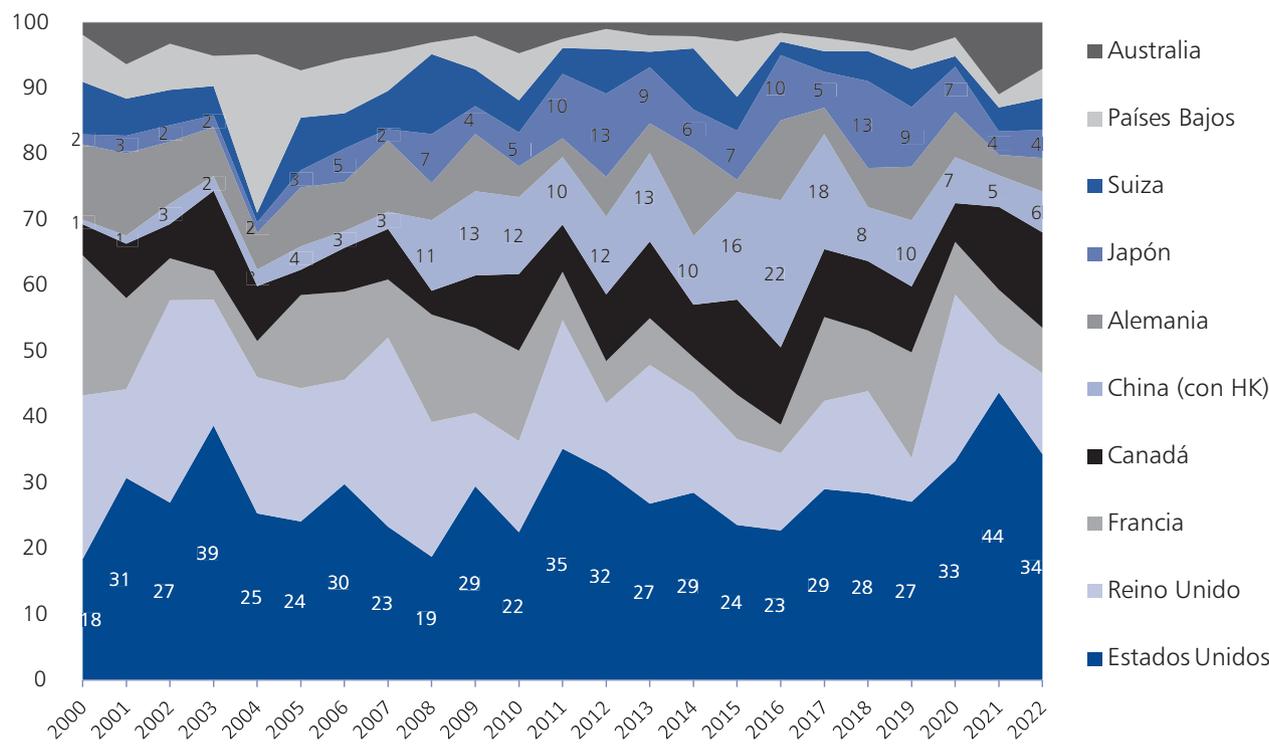
valor mucho más bajo que el de la década precedente. En cuanto a otros países emergentes el valor de sus adquisiciones internacionales es mucho menor si lo comparamos con China o con economías avanzadas.

En el gráfico 12 podemos observar cómo las empresas europeas y estadounidenses dominan las compras internacionales. Asimismo, aunque Estados Unidos domina como país, el valor total (y el número de compras) de las inversiones internacionales de los países europeos como conjunto (incluyendo el Reino Unido) supera a la de Estados Unidos en los últimos veintidós años (en todos los años excepto en cinco ocasiones). En 2022, el valor fue muy similar con compras americanas por un valor de 301.000 millones de dólares, frente a las europeas de 295.000 millones de dólares.

Si consideramos el destino geográfico de estas operaciones, comprobamos que en 2022 las compras intraeuropeas, es decir, en países diferentes dentro de Europa, fueron el principal destino para las empresas europeas, con un 54,5 por 100 (139.000 millones de dólares) del valor total de las transacciones seguidas por Norteamérica con un 28,1 por 100, Asia-Pacífico con un 10,4 por 100 y Latinoamérica con un 3,23 por 100. Aunque con diferentes porcentajes, en cuanto a los destinos europeos encontramos una distribución geográfica similar a la del *greenfield* (véase sección anterior). Con anterioridad a 2017, Europa como región y Estados Unidos como país fueron el principal destino de las FyAs de las empresas chinas. Desde entonces, las inversiones chinas se están desplazando a su mercado natural, la región de Asia-Pacífico,

**GRÁFICO 11**  
**VALOR TOTAL DE LAS FUSIONES Y ADQUISICIONES INTERNACIONES POR LOS DIEZ PAÍSES CON MAYOR PRESENCIA, 2000-2022**

En porcentajes



Fuente: Elaborado por Tianchang Wang con datos de *SDC Platinum* de Refinitiv parte del London Stock Exchange Group (acceso en julio de 2023).

que representó un 52,5 por 100 de las transacciones (gráfico 13) en 2022.

En el cuadro n.º 3 se puede observar el creciente poder de la industria farmacéutica india. Una de las mayores fusiones y adquisiciones de 2022 fue realizada por una empresa de un país emergente, la empresa India Biocon Limited, que compró la americana Viatric Inc-Bio-similars Bus por 3.335 millones de dólares, lo que la convirtió en la décima mayor adquisición del año.

Si consideramos las veinte empresas en el mundo que más han comprado (medido por el

valor total de sus transacciones, cuadro n.º 4) podemos ver que la mayoría son empresas farmacéuticas (seis), de gestión de inversiones (cuatro de *asset management*) incluida la mayor: la canadiense Brookfield Asset Management Inc, y dos de capital privado (*private equity*). También encontramos telecomunicaciones, tabaco, productos de consumo e información financiera. En cuanto a países, dominan nueve empresas europeas (cinco de la UE y cuatro del Reino Unido) y seis estadounidenses. También hallamos una empresa china: China National Chemical Corporation o Chem-China, la única presente de un país emergente.

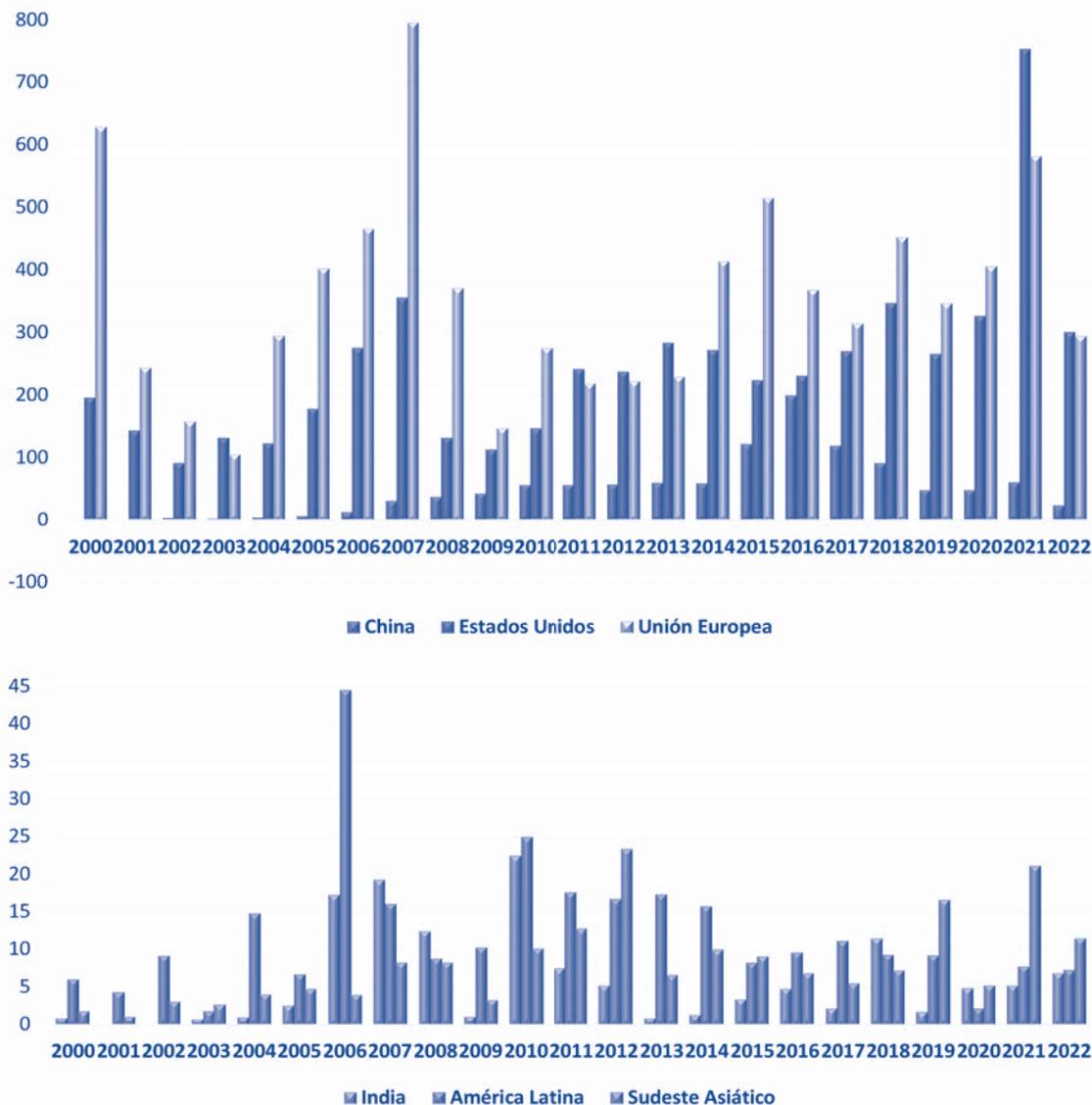
## V. LAS INVERSIONES EUROPEAS EN EL MUNDO: PASADO Y FUTURO

El motor de la globalización es la necesidad de los países de comprar lo que carecen o escasea y vender los excedentes. Europa, por ejemplo, necesita recursos naturales y energía como se ha demostrado en la crisis derivada de la guerra de Rusia y Ucrania. Para facilitar la complejidad de estos intercambios los lazos comerciales deben ser estables.

Podemos deducir del análisis de los datos de este artículo que la inversión internacional euro-

**GRÁFICO 12**  
**VALOR TOTAL DE LAS FUSIONES Y ADQUISICIONES INTERNACIONALES ESTADOS UNIDOS, EUROPA Y CHINA, 2000-2022**

Mil millones de dólares



Fuente: Elaborado por Tianchang Wang con datos de SDC Platinum de Refinitiv parte del London Stock Exchange Group (acceso en julio de 2023).

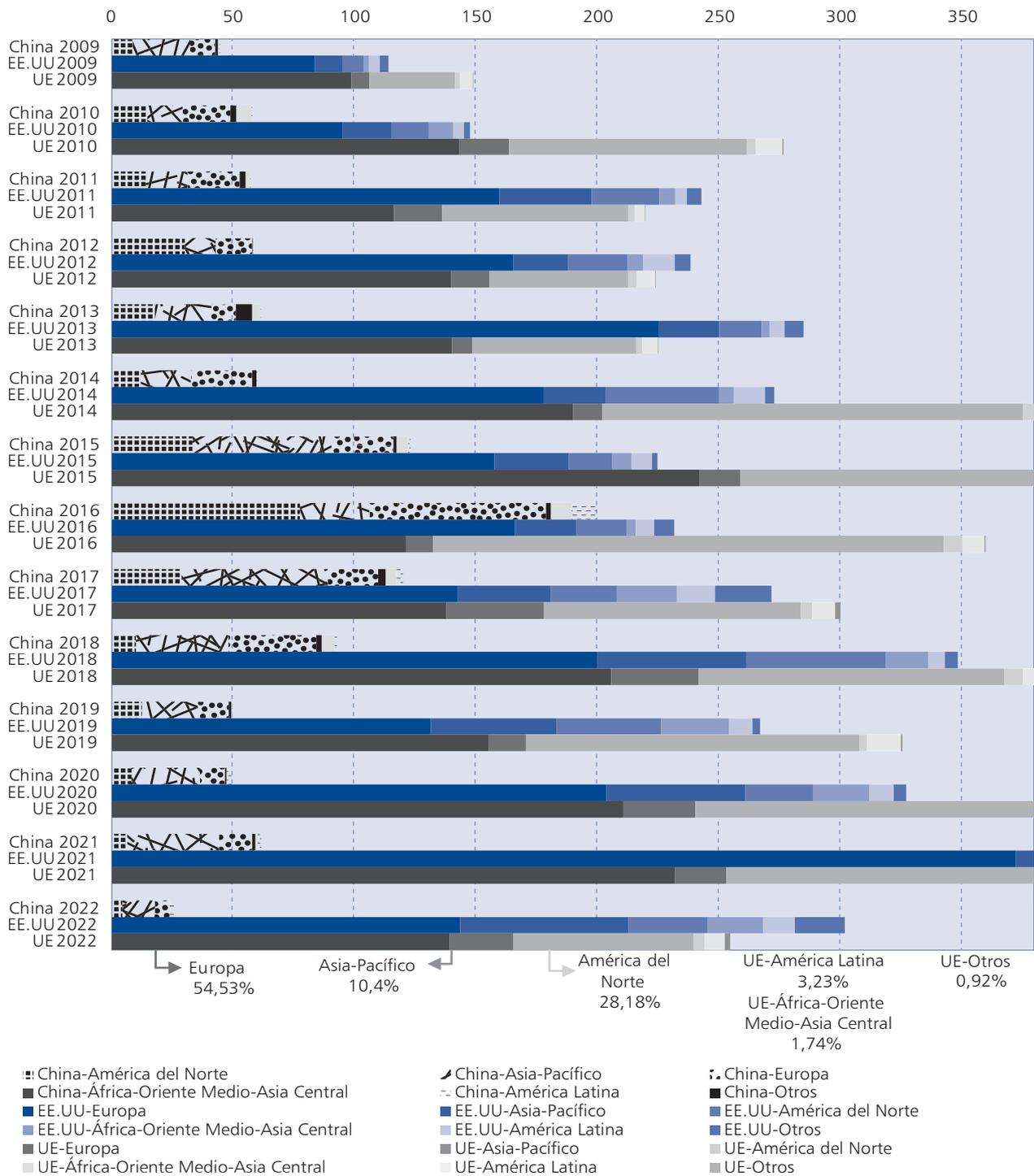
pea es, sobre todo, intraeuropea: tanto en la versión *greenfield* como en la modalidad de fusiones y adquisiciones. En segundo lugar, encontramos a Estados Unidos, el aliado tradicional europeo hacia el que principalmente se dirigen las inversiones

europeas. Pero los países emergentes están ganando importancia. Primero fue Latinoamérica y después Asia. Latinoamérica, como destino, es importante sobre todo para España y el sur de Europa. Las empresas alemanas miran más hacia China.

En esta nueva etapa de globalización donde lo local y regional prima sobre lo global, donde establecer raíces y conexiones con países aliados es fundamental, Europa depende de sí misma y de su aliado Estados Unidos. Aunque Europa sigue las directri-

**GRÁFICO 13**  
**VALOR TOTAL DE LAS FUSIONES Y ADQUISICIONES INTERNACIONALES DE ESTADOS UNIDOS, EUROPA**  
**Y CHINA POR DESTINO REGIONAL, 2009-2022**

Mil millones de dólares



Fuente: Elaborado por Tianchang Wang con datos de SDC Platinum de Refinitiv parte del London Stock Exchange Group (acceso en julio de 2023).

CUADRO N.º 3

## LAS 20 MAYORES TRANSACCIONES INTERNACIONALES DE FUSIONES Y ADQUISICIONES EN 2022

En millones de dólares

FECHA DEL ANUNCIO	VALOR DE TRASACCIÓN (USD MILLÓN)	ADQUIRENTE	ADQUIRIDA	SECTOR INDUSTRIAL (ADQUIRIDA)	PAÍS (ADQUIRENTE)	PAÍS (ADQUIRIDA)
31/5/2022	20.719,81	Koninklijke DSM NV	Firmenich International SA	Soaps, Cosmetics, and Personal-Care Products	Netherlands	Switzerland
9/5/2022	13.837,32	Philip Morris International	Swedish Match AB	Tobacco Products	Switzerland	Sweden
16/3/2022	7.587,13	EQT AB	Baring Private Equity Asia Ltd	Investment & Commodity Firms,Dealers,Exchanges	Sweden	Hong Kong
7/4/2022	6.594,62	Brookfield Asset Managemnt Inc	CDK Global Inc	Business Services	Canada	United States
7/11/2022	6.037,99	Ritchie Bros Auctioneers Inc	IAA Inc	Wholesale Trade-Durable Goods	Canada	United States
13/12/2022	6.000	Takeda Pharmaceutical Co Ltd	Nimbus Lakshmi Inc	Business Services	Japan	United States
15/2/2022	5.721,84	Intel Corp	Tower Semiconductor Ltd	Electronic and Electrical Equipment	United States	Israel
6/1/2022	5.184,96	Societe Generale SA	LeasePlan Corp NV	Repair Services	France	Singapore
24/3/2022	5.029,93	Brookfield Asset Managemnt Inc	Homeserve PLC	Construction Firms	Canada	United Kingdom
9/11/2022	4.603,90	Duchess Avenue Pte Ltd	PT Golden Energy Mines Tbk	Mining	Singapore	Indonesia
13/7/2022	4.422,11	Unity Software Inc	Ironsource Ltd	Prepackaged Software	United States	Israel
31/5/2022	3.987,49	Advent International Corp	DSM NV-Engineering Materials	Business Services	Germany	Netherlands
5/5/2022	3.970,34	MaxLinear Inc	Silicon Motion Technology Corp	Electronic and Electrical Equipment	United States	Taiwan
6/5/2022	3.802,56	Brookfield Asset Managemnt Inc	Watermark Lodging Trust Inc	Investment & Commodity Firms,Dealers,Exchanges	Canada	United States
31/1/2022	3.700	Sony Group Corp	Bungie Inc	Prepackaged Software	Japan	United States
13/1/2022	3.652,65	United Overseas Bank Ltd	Citigrp Inc-Consumer Bkg Bus	Commercial Banks, Bank Holding Companies	Singapore	United States
11/1/2022	3.500	Aptiv PLC	Wind River Systems Inc	Business Services	Ireland-Rep	United States
28/4/2022	3.498,10	KKR & Co Inc	Hitachi Transport System Ltd	Transportation and Shipping (except air)	United States	Japan
26/5/2022	3.400	Crescent Cove Acq Sponsor Llc	ECARX Holdings Inc	Electronic and Electrical Equipment	United States	China
28/2/2022	3.335	Biocon Ltd	Viatrix Inc-Biosimilars Bus	Drugs	India	United States

Fuente: Elaborado por Tianchang Wang con datos de SDC Platinum de Refinitiv parte del London Stock Exchange Group. Acceso en julio de 2023.

ces americanas en cuanto a sanciones hacia China, la urgencia del *decoupling* de China pudiera parecer menos prioritaria porque la dependencia de ese país es menor que en el caso americano.

En un momento en el que los Gobiernos imponen su criterio,

para poder competir importa ser grande. Por eso la fuerza de la Unión Europea reside en la unión, ya que los países individuales son demasiado pequeños en un momento dominado por los grandes jugadores, como Estados Unidos, China, o India. Cuando el Sur Global reta a Oc-

cidente reforzando y ampliando alianzas como las de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), es importante reforzar los lazos y las interconexiones europeas. Es lo que dará fuerza y permitirá un desarrollo sostenible a los diferentes países que forman la Unión Europea.

CUADRO N.º 4

**LAS VEINTE MAYORES EMPRESAS EN EL MUNDO POR EL MONTO TOTAL DE SUS FUSIONES Y ADQUISICIONES EN 2022**

NOMBRE DE LA EMPRESA MATRIZ COMPRADORA	VALOR (MILLONES DE DÓLARES)	PAÍS	NO DE TRANSACCIONES
Brookfield Asset Managemnt Inc	128074.003	Canadá	128
Anheuser-Busch Inbev SA/NV	108623.569	Bélgica	7
Unilever PLC	93170.624	Reino Unido	10
Bayer AG	83309.449	Alemania	11
BHP Group Ltd	80697.325	Australia	3
Takeda Pharmaceutical Co Ltd	72740.084	Japón	7
KKR & Co Inc	66858.887	Estados Unidos	67
Vodafone Group PLC	65423.597	Reino Unido	23
Republic of Singapore	61499.796	Singapur	172
AstraZeneca PLC	59538.705	Reino Unido	15
China National Chemical Corp	56867.449	China	13
Advent International Corp	56857.894	Estados Unidos	49
Novartis AG	53102.511	Suiza	19
British American Tobacco PLC	52601.512	Reino Unido	4
Shareholders	51170.981	Estados Unidos	29
Bain Capital LP	50995.778	Estados Unidos	51
Blackstone Group LP	50512.998	Estados Unidos	112
Shire PLC	48557.346	Irlanda-Rep.	10
EQT AB	47525.513	Suecia	55
Teva Pharm Inds Ltd	46201.982	Israel	8

Fuentes: Elaborado por Tianchang Wang con datos de *SDC Platinum* de Refinitiv parte del London Stock Exchange Group (acceso en julio de 2023).

**NOTAS**

(\*) Este artículo no hubiera sido posible sin la ayuda del equipo de investigadores del Instituto de Mercados Emergentes de la Universidad de Cornell dirigido por DANIEL DOS ANJOS. Las autoras quieren agradecer la gran contribución de TIANCHANG WANG en la sección de fusiones y adquisiciones, DEEPEN KHOTARI, DIMITRIOS NARANTZINIS, BRYAN CHEUNG, ASHLEY CHIANG, FEIFEI HUNG en el análisis de los datos y la elaboración de los gráficos y cuadros. También queremos agradecer a FRANCISCO CASANOVA y los colegas de la Universidad de Cornell por sus comentarios y sugerencias.

(\*\*) Parte de la investigación de este artículo se basa en los informes que las autoras publican anualmente a través del Instituto de Mercados Emergentes (véase reseñas en las referencias y <https://ecommons.cornell.edu/handle/1813/66953>)

(1) Estados Unidos es también el principal destino de las exportaciones europeas, y el

segundo mayor origen de las importaciones después de China es Estados Unidos.

(2) Como ejemplo de esas opiniones tenemos: «The protection of our values is more important than profit», Nato head warns over risks of close economic ties with Russia and China | Davos 2022 | *The Guardian*, 24 May 2022.

(3) Como podemos ver en los gráficos, la base de datos de la Unión Europea *postbretxit* (UE-27) considera solo los datos de UE-27 sin el Reino Unido. Mientras que, como señalaremos en las próximas secciones, otras bases de datos como *fDI Markets* han mantenido al Reino Unido dentro de su base de datos, dado que el *bretxit* solo se produjo en febrero de 2020.

(4) La IED se diferencia de una inversión de cartera en el exterior, que se realiza a través de los mercados de valores, tiene una vocación de corto plazo, no de control, y busca una plusvalía entre el precio de compra

y de venta y, en su caso, un movimiento también favorable en los tipos de cambio.

(5) Basado en los datos de la OCDE (<https://stats.oecd.org/>) que incluye los siguientes países europeos: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Finlandia, Holanda, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Portugal, República Checa, Suecia. Los datos del 2021 no incluyen a Luxemburgo.

(6) No es fácil discernir entre las inversiones *brownfield* y las *greenfield* y por eso las bases de datos las recogen como una sola y: en esta sección nos referiremos a *greenfield*, lo que incluirá ambas modalidades.

(7) La base de datos *fDI Markets* contabiliza los anuncios de inversiones de *greenfield* y el monto de las mismas. La base de datos se actualiza regularmente, pero mantiene estas inversiones hasta que públicamente la empresa anuncia que esa inversión ha sido anulada. A lo largo del tiempo, el valor de una inversión puede variar dependiendo de los costes de la construcción de la fábrica o la infraestructura relacionada con el proyecto y por eso los datos de *fDI Markets* se actualizan a medida que la empresa hace lo mismo. En esta sección los datos de la Unión Europea incluyen el Reino Unido, ya que este país fue miembro de la Unión hasta 2020 y por eso nos referimos a UE-28.

(8) Este tipo de inversión no siempre crea empleo sino que lo reduce. La empresa compradora introduce nuevos métodos de gestión y busca eficiencias que suelen pasar por ajustes en el empleo.

(9) La base de datos de *SDC Platinum* de Refinitiv incluye el Reino Unido dentro de Europa. Por eso cuando hablamos de Europa en esta sección nos referimos a la Unión Europea 28, de antes del *Bretxit*.

**BIBLIOGRAFÍA**

CASANOVA, L. y MIROUX, A. (2020). *Emerging Markets Report 2020. Ten years that changed Emerging Markets. Building Constructive Engagement*. eCommons Cornell University. Emerging Markets Institute. 6 November 2020. ISBN-13: 978-1-7328043-4-1. ISSN 2689-0127 <https://ecommons.cornell.edu/handle/1813/66953> DOI <https://doi.org/10.7298/cvhn-dc87>

CASANOVA, L. y MIROUX, A. (2022). *Emerging Markets Report 2022: Reinventing Global Value Chains*. 4 November 2022. ISBN-13: 978-1-7328042-6-5. ISSN 2689-0127. eCommons Cornell University.

<p>Emerging Markets Institute. Cornell S.C. Johnson College of Business. <a href="https://hdl.handle.net/1813/112770">https://hdl.handle.net/1813/112770</a> DOI <a href="https://doi.org/10.7298/9j27-ng36">https://doi.org/10.7298/9j27-ng36</a> Second version <a href="https://ecommons.cornell.edu/handle/1813/112770.2">https://ecommons.cornell.edu/handle/1813/112770.2</a></p> <p>CASANOVA, L. y MIROUX, A. (2023). Emerging Markets Report 2022: <i>Risks and Realignments</i>. Próxima publicación.</p> <p>DUNNING, J. (1993). <i>Multinational Enterprises and the Global Economy</i>. Harlow: Addison-Wesley.</p> <p>COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL (2023). <i>La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2023</i>. <a href="https://www.cepal.org/es/presentaciones/la-inversion-">https://www.cepal.org/es/presentaciones/la-inversion-</a></p>	<p><a href="#">extranjera-directa-america-latina-caribe-2023</a></p> <p>EUROPEAN COMMISSION (2019). Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council EU-China – a strategic Outlook, Strasbourg, 12.3.2019 JOIN(2019) 5 final, <a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019JC0005">eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019JC0005</a></p> <p>EUROSTATS DATABASE. <a href="https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/bop_fdi6_pos/default/table?lang=en">https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/bop_fdi6_pos/default/table?lang=en</a></p> <p>EUROSTAT (2023). Statistics Explained. <a href="https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Foreign_direct_investment_-_stocks#EU.27s_inward_and_outward_investment_by_partner">https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Foreign_direct_investment_-_stocks#EU.27s_inward_and_outward_investment_by_partner</a></p>	<p>HINRICH FOUNDATION (2023). <i>How states use subsidies to impede trade</i>. August 2023 <a href="https://www.hinrichfoundation.com/research/wp/trade-distortion-and-protectionism/how-states-use-subsidies-to-impede-trade/">https://www.hinrichfoundation.com/research/wp/trade-distortion-and-protectionism/how-states-use-subsidies-to-impede-trade/</a></p> <p>KRATZ A., ZENGLIN M., SEBASTIAN, G. y WITZKE, M. (2023). <i>Chinese FDI in Europe: 2022 Updat., Ev Battery Investments Cushion Drop To Decade Low - A report by Rhodium Group and the Mercator Institute for China Studies (MERICS)</i>. <a href="https://www.merics.org/sites/default/files/2023-05/merics-rhodium-group-chinese-fdi-in-europe-2022-por-10020-por-100281-por-10029.pdf">https://www.merics.org/sites/default/files/2023-05/merics-rhodium-group-chinese-fdi-in-europe-2022-por-10020-por-100281-por-10029.pdf</a></p>
--	--	--

## Resumen

La Unión Europea se halla inmersa en una profunda redefinición de sus políticas económicas para dar respuesta tanto a los retos derivados de la nueva etapa de globalización que atraviesa la economía mundial desde la Gran Recesión como a las nuevas estrategias adoptadas por otras áreas económicas clave en este orden multipolar, como Estados Unidos o China, que desde hace años tratan de apuntalar sus capacidades internas al tiempo que reducen su dependencia exterior. En este artículo se analiza la evolución del protagonismo de la Unión Europea en la globalización comercial y se resumen los principales rasgos de la nueva política comercial de la Unión Europea a través, por un lado, de los acuerdos de nueva generación y, por otro, de los instrumentos para potenciar la autonomía estratégica abierta.

*Palabras clave:* Unión Europea, globalización, acuerdos comerciales de nueva generación, autonomía estratégica abierta.

## Abstract

The European Union is immersed in a profound redefinition of its economic policies to respond both to the challenges derived from the new stage of globalization since the Great Recession and to the new strategies adopted by other key economic areas in this multipolar order, such as the United States or China, which are trying to shore up their internal capacities while reducing their external dependence. This article analyses the evolution of the European Union leading role in trade globalization and summarizes the main features of the new European Union trade policy through, on the one hand, the new generation agreements and, on the other, the instruments to promote open strategic autonomy.

*Keywords:* European Union, globalization, new generation agreements, open strategic autonomy.

*JEL classification:* F02, F13, F50.

# EUROPA COMO BLOQUE COMERCIAL (\*)

Leticia BLÁZQUEZ

Carmen DÍAZ-MORA

Belén GONZÁLEZ-DÍAZ

*Universidad de Castilla-La Mancha*

## I. INTRODUCCIÓN

COMO todos los grandes actores económicos y comerciales internacionales, la Unión Europea (UE) se halla inmersa en una profunda redefinición de sus políticas económicas para dar respuesta a los retos derivados de la nueva etapa de globalización que atraviesa la economía mundial desde la Gran Recesión, así como a las nuevas estrategias adoptadas por otras áreas económicas clave en este orden multipolar, como Estados Unidos o China, que desde hace años tratan de apuntalar sus capacidades internas al tiempo que reducen su dependencia exterior. Estas políticas están poniendo permanentemente en entredicho el multilateralismo instaurado tras la Segunda Guerra Mundial, haciendo particularmente vulnerable a la UE, al ser un área con una elevada apertura comercial, una intensa participación en las redes globales de valor y una gran dependencia exterior de productos considerados estratégicos (Comisión Europea, 2022a). Estas fragilidades han emergido con especial ímpetu durante la pandemia del COVID-19 y la guerra de Ucrania, acelerando las tendencias geopolíticas existentes y cambiando el papel de algunos países en la escena internacional. Pero el escenario de fragmentación comercial y económica previo a estos acontecimientos ya estaba perfilando un cambio de rumbo y de es-

trategia en el orden económico mundial.

En este contexto, la política comercial de la UE es una herramienta central para alcanzar el eje vertebrador de todas las políticas comunitarias con una dimensión exterior: la autonomía estratégica abierta. Este concepto se refiere a los medios y herramientas con los que cuenta la UE para reducir sus dependencias externas en ámbitos considerados estratégicos y que podrían comprometer la autonomía de la región, sin renunciar por ello a seguir cooperando con sus socios en un marco multilateral. Este objetivo dicotómico de seguir aprovechando los beneficios y las oportunidades de la economía global al tiempo que se defienden con firmeza los intereses y valores de la Unión, se protege la economía de las prácticas comerciales desleales y se garantiza la igualdad de condiciones para operar en la economía de mercado es un reto enorme para la UE, que debe abarcar múltiples políticas y áreas, tener a la vez una dimensión interna y externa y enfrentar complejos dilemas en su diseño y aplicación (Consejo de la UE, 2021).

El trabajo se organiza del siguiente modo. Tras esta introducción, la sección dos analiza el protagonismo de la UE en la globalización comercial y su evolución, desglosada según se trate de bienes y de servicios y

según su dimensión intra o extracomunitaria. La sección tres aborda los principales rasgos de la nueva política comercial de la UE a través, por un lado, de los acuerdos de nueva generación y, por otro, de los instrumentos para potenciar la autonomía estratégica abierta. Las consideraciones finales se recogen en la sección cuatro.

## II. EL PROTAGONISMO DE LA UE EN LA GLOBALIZACIÓN COMERCIAL

El protagonismo de la UE-27 en el comercio internacional sigue siendo incuestionable en el siglo XXI. En el comercio de mercancías, su cuota en el valor del comercio mundial alcanza el 29 por 100 en 2022. Esta cifra la sitúa en el segundo puesto del *ranking* de principales actores, tras haber sido desbancada del primer puesto por China en 2015, quien ha duplicado su peso desde 2005 acaparando ya el 34 por 100 de los intercambios mundiales de bienes. Este 29 por 100 de cuota de la UE en 2022 supone 7 puntos porcentuales menos que en 2005. El retroceso puede considerarse moderado, similar al de Estados Unidos y muy inferior al experimentado por otras economías avanzadas como Reino Unido, Canadá o Japón (Díaz-Mora, Gil-Pareja y Llorca, 2023).

En lo que se refiere al comercio de servicios (1), la tendencia ha sido inversa a la de bienes: la cuota de la UE-27 es del 47,2 por 100 en 2022, liderando el *ranking* mundial entre 2005 y 2022, e incrementando su peso en 7 puntos porcentuales a lo largo del período. Este registro le coloca a una amplia distancia de Estados Unidos quien, con una

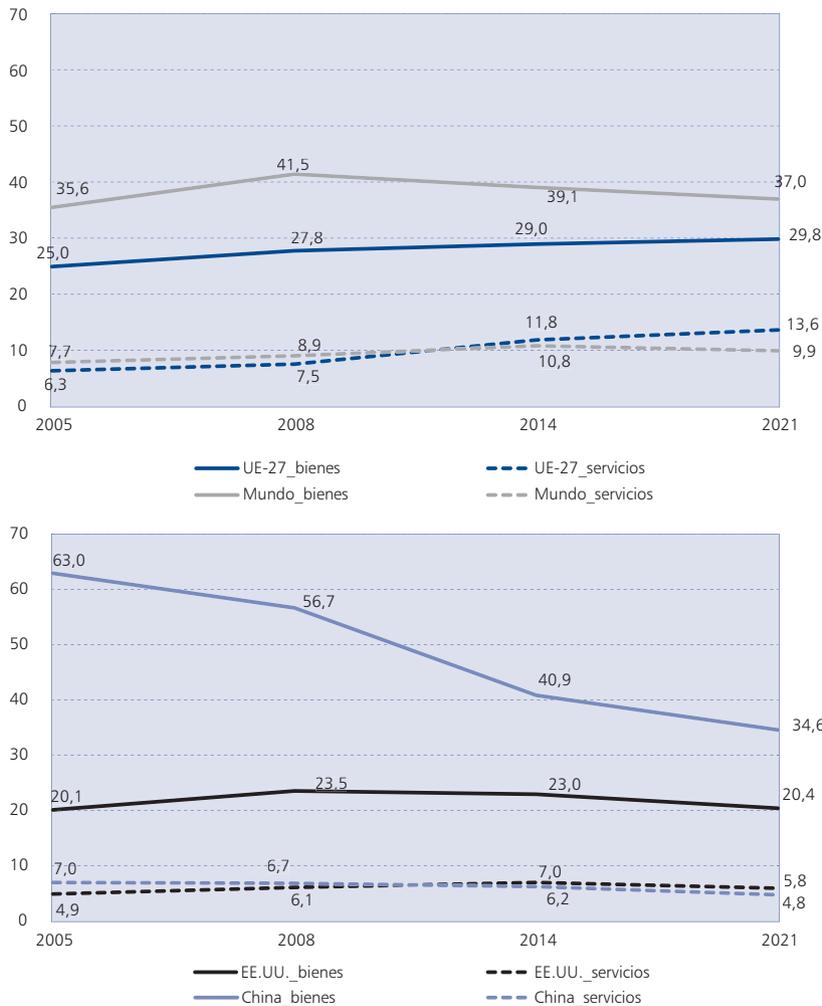
cuota del 27,3 por 100, conserva el segundo puesto a pesar de su notable pérdida de peso en lo que va de siglo. El aumento del protagonismo en servicios de la UE es especialmente meritorio en un contexto de marcado avance de economías emergentes como China (que ha duplicado su peso desde 2005 y se sitúa en tercer lugar con el 17 por 100 del total) e India (que avanza casi 5 puntos y escala hasta el quinto puesto con el 9 por 100), incluso Reino Unido (que aumenta 3 puntos y conserva el cuarto puesto con el 13,4 por 100). Viejos y nuevos actores, por tanto, comparten protagonismo con la UE en el actual escenario del comercio internacional.

Las trayectorias anteriores de las cuotas de bienes y servicios se enmarcan en el contexto de una nueva etapa en la era de globalización. La anterior, conocida como la era de la hiperglobalización, que había comenzado en los años ochenta estimulada por una mayor liberalización comercial, concluye con la Gran Recesión, en 2008, cuando el peso del comercio sobre la producción alcanzó su máximo. En esta nueva etapa existe un debate sobre si nos encontramos o no ante un retroceso de la globalización o, al menos, ante una ralentización de su avance. La discusión surge porque se están observando tendencias contrapuestas en los flujos comerciales. Por un lado, la ratio comercio de bienes sobre PIB no se ha reducido desde 2008 en todas las áreas económicas. Por ejemplo, no lo ha hecho en el agregado de la UE al no haberse reducido en muchos de sus Estados miembros. Por otro lado, la ratio comercio de servicios sobre el PIB ha seguido creciendo de forma generalizada (Baldwin, 2022a; 2022b).

El gráfico 1 describe estas tendencias para el agregado mundial y las tres áreas líderes del comercio mundial. Como puede observarse, la apertura comercial del conjunto de la economía mundial está retrocediendo desde 2008 en bienes y se ha frenado en servicios en los años más recientes. La UE muestra una evolución diferenciada tanto del agregado mundial como de Estados Unidos y China. La Unión continúa, tras la Gran Recesión, con un incremento en su apertura comercial, muy moderado en el caso de los bienes y mucho más acentuado en el caso de los servicios, para los que, en 2021, casi duplica el valor del comercio sobre el PIB que tenía el año previo a la Gran Recesión. Por su parte, la economía estadounidense sí parece haber tocado techo en 2008 en lo que se refiere a la apertura comercial en bienes, experimentando un retroceso desde entonces; retroceso al que se suman los servicios desde 2014. Finalmente, China está retrocediendo en su integración en la economía mundial, drásticamente en lo que se refiere al comercio de bienes, donde había alcanzado cotas muy elevadas, y de un modo mucho más suave en el comercio de servicios. Estos patrones parecen indicar que no puede hablarse de un fenómeno amplio y generalizado de desglobalización, sino que este parece circunscribirse a la economía china y responde a un cambio en su modelo de crecimiento. Lo que sí parece estar ocurriendo en la mayoría de los principales actores de la economía mundial es un freno a la globalización comercial en bienes, cuya apertura ha retrocedido o se ha estancado desde la crisis financiera, lo que no está sucediendo en el caso de los servicios.

### GRÁFICO 1 APERTURA COMERCIAL EN BIENES Y SERVICIOS DE LAS TRES ECONOMÍAS LÍDERES EN EL COMERCIO MUNDIAL

Exportaciones más importaciones sobre el PIB, en porcentaje



Fuentes: Elaboración propia con datos de Eurostat, OMC y FMI.

Por tanto, en lo que se refiere a la UE, la apertura externa en servicios continúa con su tendencia alcista, propiciando un avance en la globalización por esta vía. Además, se prevé que el comercio de servicios siga creciendo como consecuencia de la reducción de las barreras a sus intercambios transfronterizos; intercambios que se están intensificando gracias a las tecnologías digitales.

Los flujos comerciales de la UE descritos anteriormente se articulan a través de una red comercial que, aunque abarca un gran número de países, tiene sus conexiones más intensas altamente concentradas en unos pocos socios, tanto desde el punto de vista del origen de sus flujos como de sus destinos: seis países suman más de la mitad del valor de los intercambios de bienes y casi dos tercios del valor de los intercambios de

servicios (cuadro n.º 1). Entre los principales socios comerciales de la UE, cuatro países son coincidentes en bienes y servicios: Estados Unidos, Reino Unido, China y Suiza. El más destacado es el país norteamericano: encabeza el *ranking* de los destinos de los bienes y de los servicios de la UE y del origen de las importaciones de servicios, y ocupa el segundo puesto en origen de bienes. Por su parte, Reino Unido es el segundo destino de las ventas europeas tanto de bienes como de servicios; también es el segundo proveedor de servicios y es el cuarto en proveedor de bienes. China lidera la provisión de bienes a la UE, y ocupa el tercer puesto como destino. En servicios ocupa posiciones levemente más retrasadas que en bienes, situándose en el cuarto puesto tanto como mercado de destino como de origen. Lo contrario ocurre en el caso de Suiza (tercero en servicios, tanto como cliente como proveedor, y quinto y sexto como cliente y proveedor de bienes, respectivamente). Además de estos países, en los intercambios de bienes, dos economías euroasiáticas, Rusia y Turquía, destacan entre los principales socios comerciales de la UE, mientras que en los de servicios, son Japón y Singapur los que se incorporan a la lista de principales destinos, y Singapur e India a la lista de proveedores. Llama la atención que, de estos diez principales socios en el comercio de bienes y de servicios, la UE tiene acuerdos solo con la mitad de ellos: Reino Unido, Suiza, Turquía, Japón y Singapur; unos acuerdos que, como se verá en el siguiente epígrafe, pueden considerarse acuerdos profundos o de nueva generación. Sin embargo, seguimos sin acuerdos comerciales amplios con otros dos de nuestros principales socios comerciales: China y Estados Unidos.

CUADRO N.º 1

## PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES DE LA UE-27 EN 2021

Porcentaje sobre comercio extra-UE

EXPORTACIONES				IMPORTACIONES			
MERCANCIAS		SERVICIOS		MERCANCIAS		SERVICIOS	
Estados Unidos	18,3	Estados Unidos	22,3	China	17	Estados Unidos	34,5
Reino Unido	13,0	Reino Unido	19,2	Estados Unidos	11	Reino Unido	18,5
China	10,3	Suiza	10,8	Rusia	7,7	Suiza	6,8
Suiza	7,2	China	5,5	Reino Unido	6,9	China	4,1
Rusia	4,1	Japón	2,9	Suiza	5,8	Singapur	3,4
Turquía	3,4	Singapur	2,4	Turquía	3,7	India	2,2

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

Uno de los factores determinantes del proceso de hiperglobalización acontecido en el período previo a la Gran Recesión fue la expansión de las cadenas globales de valor (CGV) asociada a la fragmentación internacional de la producción de las manufacturas. Del mismo modo, en la etapa actual, uno de los elementos causantes del freno a la globalización está siendo la desaceleración de estas CGV. Son varias las causas que contribuyen a explicar este freno (Antràs, 2021; Gandoy y Díaz-Mora, 2020): el propio proceso de maduración, e incluso agotamiento, de las estrategias de fragmentación internacional de la producción; cambios en factores que habían impulsado su crecimiento (menor diferencias en costes laborales entre países avanzados y en desarrollo; menor presión sobre la competitividad-precio por alteración del modelo de crecimiento de China; impacto de la llamada cuarta revolución industrial); y cambios en el contexto económico y geopolítico (aumento de tendencias proteccionistas, impacto de la pandemia por el COVID-19 y del conflicto en Ucrania).

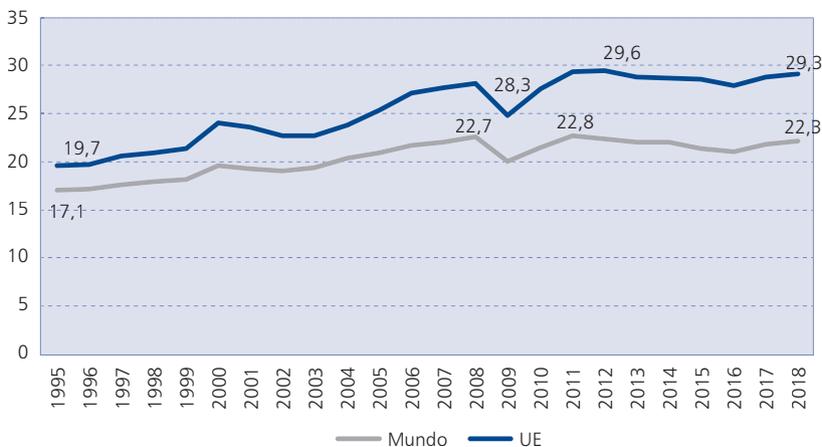
Para ilustrar la evolución del comercio asociado a las CGV, optamos para su medición, en primer lugar, por uno de los indicadores más utilizados en la literatura: el porcentaje de valor añadido foráneo contenido en las exportaciones de un país o área económica, calculado con datos de la base de datos *Trade in Value Added (TiVA)* de la OCDE. Para obtener el dato de la UE-27,

se ha sumado el valor añadido foráneo (tanto intra como extra-UE) que incorpora cada uno de los 27 Estados miembros en sus exportaciones y se ha dividido entre el agregado de las exportaciones comunitarias. Observamos en el gráfico 2 cómo el contenido foráneo medio de las exportaciones de los países de la UE se mantiene en niveles en torno al 29 por 100 desde 2001, tras haberse

GRÁFICO 2

## CONTENIDO FORÁNEO DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES Y DE LA UE-27

Porcentaje sobre exportaciones brutas, 1995-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de TiVA - edición 2021, OCDE.

recuperado de su caída de 2008 e incluso haberse impulsado aún más en 2011. El comportamiento para la media mundial no es muy diferente. Por tanto, atendiendo a este indicador, se aprecia un estancamiento de la participación en CGV tanto a nivel mundial como para la UE.

De forma similar al análisis de la apertura externa, podemos diferenciar dentro de ese valor añadido foráneo cuánto procede de bienes y cuánto de servicios, encontrando que se reparte casi por igual entre ambos: en el caso de la UE, en 2018, 16 puntos porcentuales serían servicios y 13 serían bienes; en la media mundial, 12 puntos corresponderían a servicios y 11 a bienes. Pero lo más interesante es ver la evolución de uno y otro componente sectorial (gráfico 3). Hasta 2008, el dinamismo de ambos había ido de la mano, si bien había sido algo más intenso en servicios que en bienes. Tras una caída y una recuperación mucho más acusada en el contenido foráneo en bienes que en el de servicios durante la Gran Recesión, de 2012 a 2016 las evoluciones de ambos se separan, con una caída de los bienes y un crecimiento de los servicios. El resultado es que, en 2016, el porcentaje de valor añadido de bienes de otros países contenido en las exportaciones europeas había retrocedido y era un 16 por 100 inferior al de 2008. En cambio, el porcentaje de servicios era casi un 14 por 100 superior. En los dos últimos años para los que disponemos de este indicador, 2017 y 2018, estas tendencias se rompen, estancándose el contenido en servicios foráneos y aumentando el de bienes, si bien este último sigue estando muy por debajo de los niveles máximos alcanzados en el período (en 2011 y 2012).

Estos datos reflejan que el estancamiento de la participación europea en CGV es resultado de dos tendencias recientes contrapuestas: un retroceso en lo que se refiere a bienes, pero un impulso a la inserción en CGV por la vía de los servicios. Este aumento en la dependencia de servicios foráneos se enmarca en una creciente incorporación de servicios en la producción manufacturera (servicificación) que está contribuyendo a impulsar su competitividad (Díaz-Mora, Gandoy y González-Díaz, 2018; Blázquez, Díaz-Mora y González-Díaz, 2020).

En este proceso de servicificación de las manufacturas están teniendo un comportamiento particularmente dinámico los servicios digitales. La explicación reside en que las tecnologías digitales facilitan que las personas ubicadas en un país ofrezcan servicios que antes requerían una interacción cara a cara con personas en otro país (telemigración), abriéndose una nueva vía o canal para la globalización comercial (Baldwin, 2019). Un análisis de la evolución del contenido en servicios foráneos de las exportaciones pone de manifiesto que los servicios digitales

(particularmente los servicios de programación, consultoría y otras actividades de telecomunicaciones y los servicios de información) están creciendo de forma muy notable. En concreto, su peso en las exportaciones de la UE, aunque aún bajo (0,8 por 100 del valor de las exportaciones brutas), se ha cuadruplicado desde 1995 (se dobló hasta la Gran Recesión y ha vuelto a hacerlo desde entonces). Mientras en el período previo a la crisis financiera el dinamismo del contenido en servicios digitales foráneos fue mayor en la UE que en la media mundial, en el período posterior ha sido similar en ambas áreas. De aquí podemos inferir que los países que integran la UE están impulsando su participación en CGV por medio de una creciente dependencia de servicios digitales foráneos. Esta conclusión está en línea con trabajos previos que están cuestionando el declive de la globalización y sugiriendo que está más bien alterándose su naturaleza al volverse más inmaterial, menos física y más digital (Van der Marel, 2020a; 2020b), siendo ello muy claro en el caso de la UE (Blázquez, Díaz-Mora y González-Díaz, 2023).

GRÁFICO 3  
CONTENIDO FORÁNEO DE LAS EXPORTACIONES DE LA UE-27  
POR SECTOR DE ORIGEN  
Números índices 2008=100

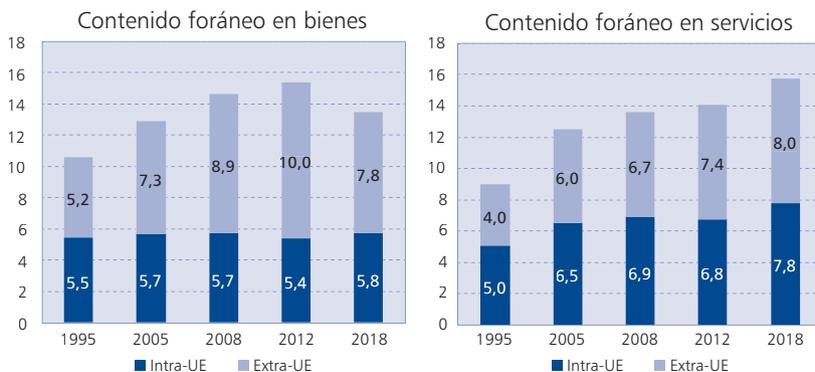


Fuente: Elaboración propia a partir de TiVA - edición 2021, OCDE.

Cuando desglosamos la procedencia del contenido foráneo incorporado en las exportaciones entre extrarregional e intrarregional (gráfico 4), observamos que, cuando hablamos de *inputs* de bienes, el componente extrarregional ha sido el predominante a lo largo de todo el siglo XXI y el más dinámico, lo que demuestra que la UE ha ido involucrándose paulatinamente en redes de producción más globales, mientras que las regionales se han mantenido prácticamente inalteradas. Aun así, su importancia es relativa: el contenido extracomunitario está por debajo del 8 por 100 en el último año para el que se dispone de esta información. Por países, su origen geográfico es muy diverso, estando a la cabeza como países proveedores China (el país que más ha aumentado su participación), Rusia, Estados Unidos, Reino Unido y Noruega. Solo más recientemente se observa un retroceso del componente global, explicado por la pérdida de peso de los *inputs* procedentes de Rusia, Reino Unido y Noruega. En el caso del contenido foráneo en servicios, ambos componentes (intra y extra-UE) han estado más equilibrados desde comienzos de siglo, experimentado los dos un ascenso que no se ha interrumpido en todo el período y que ha sido ligeramente de mayor intensidad en el caso de los *inputs* de servicios extrarregionales que, de manera similar a los bienes, suponen el 8 por 100 de las exportaciones de la UE. En este sentido, puede afirmarse que la participación de la UE en las CGV por la vía de los servicios no se ha frenado y que se trata de redes de producción tanto regionales como extrarregionales. Entre los países proveedores extra-UE de *inputs* de servicios destacan, en el último año,

GRÁFICO 4  
CONTENIDO FORÁNEO DE LAS EXPORTACIONES DE LA UE-27,  
POR SECTOR Y ÁREA GEOGRÁFICA DE ORIGEN

Porcentaje sobre las exportaciones brutas



Fuente: Elaboración propia a partir de TIVA - edición 2021, OCDE.

Estados Unidos y Reino Unido y, a una distancia considerable, China y Rusia. Estas cuatro economías han mostrado un marcado incremento de sus provisiones a la UE en el período considerado, solo interrumpido en los últimos años en las economías británica (que se estanca) y rusa (que retrocede claramente). En los servicios digitales, que como se ha comentado son los más dinámicos en los últimos años, la participación extra e intracomunitaria está prácticamente equilibrada al 50 por 100.

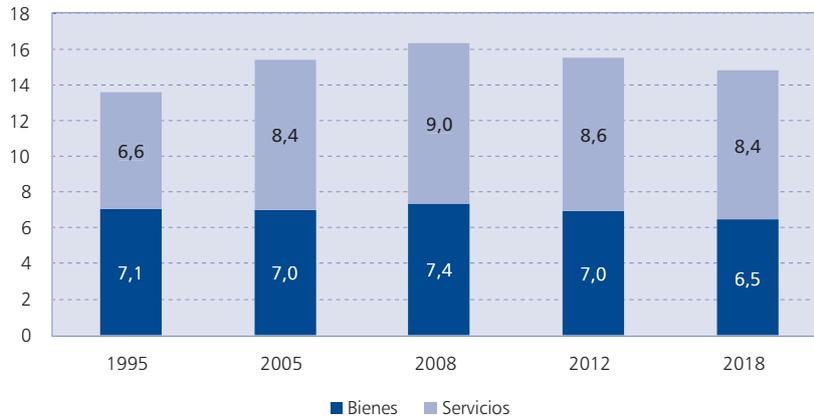
Un segundo indicador que puede utilizarse para medir la participación de la UE en las CGV es la incorporación de valor añadido comunitario en las exportaciones de terceros países medido como porcentaje de las exportaciones de la UE (lo que se denomina participación *forward* o hacia delante). Este indicador se ha comportado de forma más estable que la participación hacia atrás (*backward*), impulsándose únicamente por la vía de los *inputs* de servicios y solo hasta la Gran Recesión (gráfico 5).

Desde entonces, ambas vías sectoriales de integración hacia delante de la UE en las CGV han ido frenándose. Entre los países destinatarios de *inputs* europeos, tanto de bienes como de servicios, destacan China, Estados Unidos, Reino Unido y Suiza. De nuevo, los servicios digitales han destacado como los más activos, habiendo experimentado un crecimiento ininterrumpido a lo largo de todo el período, lo que les ha permitido triplicar su peso como fuente de valor añadido incorporado en las exportaciones de terceros países. Por tanto, esa nueva forma de participación más vinculada a los servicios digitales también se aprecia en la UE cuando se mide la integración *forward* en las CGV.

Tras este análisis, parece indiscutible la relevancia de la UE en el comercio mundial, tanto en el de bienes como, sobre todo, en el ámbito de los servicios. Esta relevancia la vemos no solo en la entidad de su comercio, sino también en su intensa participación en CGV y su creciente papel en las cadenas que implican

GRÁFICO 5  
**CONTENIDO DE VALOR AÑADIDO DE LA UE-27 EN LAS EXPORTACIONES DE TERCEROS PAÍSES**

Porcentaje sobre las exportaciones brutas de la UE-27



Fuente: Elaboración propia a partir de TiVA - edición 2021, OCDE.

servicios digitales. Pero también emergen de esta exploración algunos factores de preocupación que hacen a la UE un actor especialmente vulnerable en el contexto actual. Por un lado, su elevada apertura comercial, al menos respecto a otras economías avanzadas como Estados Unidos o Japón, la expone en mayor medida a los vaivenes geopolíticos tan frecuentes en los últimos tiempos y a las políticas proteccionistas de sus principales socios. Por otro lado, la reducida diversificación de sus bases exportadora e importadora, tanto en bienes como en servicios, con una elevada concentración del comercio de la UE en unos pocos países, que además son los mismos en los que está concentrada su dependencia extrarregional en las cadenas globales de valor, limitan la autonomía estratégica de la Unión y la resiliencia de sus redes globales. Estas debilidades, junto con los nuevos objetivos industriales y de sostenibilidad de la Unión, hacen imprescindible el diseño de una política comercial dis-

tinta a la tradicional, que recoja las complejidades de la realidad económica global actual.

### III. LA NUEVA POLÍTICA COMERCIAL DE LA UE: ACUERDOS DE NUEVA GENERACIÓN Y AUTONOMÍA ESTRATÉGICA ABIERTA

En 2021, la Comisión Europea, órgano supranacional de la UE responsable de diseñar y ejecutar la política comercial del bloque, ofreció una orientación a medio plazo dirigida a actualizar las grandes líneas de la política comercial de la UE. En ella, a la vez que se reafirma el compromiso con el multilateralismo y con un marco estable de reglas para el comercio internacional, se hace explícito el objetivo de hacer más sostenibles y resilientes las cadenas de valor europeas. Estas nuevas líneas se definen en torno a tres grandes objetivos. En primer lugar, apoyar la recuperación y la transformación de la economía de la UE en consonancia con

sus objetivos medioambientales y digitales. En segundo lugar, la elaboración de normas mundiales para una globalización más sostenible y justa. Y, en tercer lugar, aumentar la capacidad de la UE para perseguir sus intereses y hacer valer sus derechos, incluso de forma autónoma cuando sea necesario. Para alcanzar los tres objetivos mencionados, la Comisión se centrará en seis ámbitos: 1) reformar la Organización Mundial del Comercio (OMC); 2) apoyar la transición ecológica y promover cadenas de valor responsables y sostenibles; 3) apoyar la transición digital y el comercio de servicios; 4) reforzar el impacto regulador de la UE; 5) reforzar las asociaciones de la UE con los países vecinos y con África; y 6) reforzar la atención de la UE en la aplicación y el cumplimiento de los acuerdos comerciales, y garantizar la igualdad de condiciones (Comisión Europea, 2021a).

A continuación, se analizan los principales instrumentos que la UE está poniendo en marcha o diseñando para la consecución de estos objetivos. Por un lado, se explicarán los acuerdos de nueva generación que la UE ha firmado con otros países y bloques comerciales en los últimos años y que constituyen una herramienta novedosa y complementaria a su tradicional política comercial. Por otro, se expondrán algunos de los principales instrumentos de política comercial que se están diseñando en el seno de la UE para potenciar la autonomía estratégica abierta de la región.

#### 1. Los acuerdos de nueva generación

Desde las negociaciones de la Ronda de Uruguay (1986-1993), desarrolladas en el marco del

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y que impulsaron el dinamismo del comercio internacional, la UE siempre ha jugado un papel muy proactivo en el establecimiento de acuerdos comerciales. Sin embargo, tras el fracaso de la Ronda de Doha iniciada en 2001, los avances hacia la integración multilateral en el marco de la OMC se han frenado considerablemente. A ello han contribuido sucesivos frentes que han causado tensiones políticas y geoeconómicas, como la crisis financiera de 2008, los continuos enfrentamientos comerciales entre Estados Unidos y China, las crisis más recientes derivadas de la pandemia del COVID-19 en el año 2020 y la guerra de Ucrania que comenzó en 2022. Estos acontecimientos no han hecho sino favorecer la puesta en marcha de negociaciones comerciales alternativas que obstaculizan la gobernanza multilateral y la cooperación internacional. Potencias económicas como Estados Unidos y China han apostado intensamente en los últimos años por la negociación de acuerdos regionales o bilaterales en sus áreas de influencia. Mientras tanto, la Comisión Europea ha sido muy cuestionada respecto a su poder de adaptación a estas nuevas tendencias en las negociaciones internacionales, provocando cierto retraso en la firma de acuerdos comerciales en relación con sus principales competidores. Por esta razón, la UE ha tenido que reaccionar recientemente con nuevas propuestas de relaciones comerciales más intensas con actores clave en Asia, América y otros continentes. En ningún caso parece haberse abandonado la vía multilateral, pero, ante las dificultades, las vías bilateral y regional se han desarrollado

en el bloque comunitario como mecanismos complementarios a su tradicional política comercial. El objetivo de estas nuevas formas de integración y el giro de política comercial europea reside en que no solo contribuyan a mantener o potenciar la posición de la UE como actor global, sino que sirvan también de puente para futuros desarrollos en la vía multilateral ante un cambio de escenario en el orden mundial.

En este nuevo marco internacional, la UE ha apostado por dar un nuevo impulso al comercio exterior con la puesta en marcha de nuevas tipologías de acuerdos de libre comercio, concretamente los acuerdos de nueva generación, que se han convertido en una herramienta clave para impulsar la agenda comercial del bloque comunitario (Segura, 2015). Los acuerdos de nueva generación son acuerdos bilaterales y regionales de mayor ambición y alcance que los tradicionales (acuerdos de primera generación) y que se extienden más allá de la reducción o eliminación de las barreras arancelarias convencionales, incluyendo temas de mayor complejidad en las negociaciones comerciales (González, Gordo y Manrique, 2017). Todo ello sin dejar de promover el comercio justo y equitativo, y tratando siempre de proteger los intereses y valores europeos en el mercado internacional. Además de las meras orientaciones para facilitar la relación comercial bilateral, estos acuerdos incluyen la puesta en marcha de reducciones en barreras no arancelarias de diversa índole, entre las que destacan:

- La armonización de regulaciones técnicas, sanitarias y fitosanitarias, con el objetivo de mejorar la eficiencia en

el comercio, así como reducir los costes asociados a la adaptación a diferentes regulaciones.

- La defensa de la propiedad intelectual, con el propósito de salvaguardar los derechos de propiedad intelectual de las empresas, así como la promoción de la innovación y la creatividad.
- Medidas de competencia para evitar prácticas comerciales desleales y promover la competencia justa entre las partes.
- La liberalización de servicios y de inversiones directas y en cartera para fomentar la inversión extranjera y la integración económica entre países.
- Disposiciones relativas al comercio electrónico y al flujo de datos para fomentar la libre circulación de datos y la protección de los consumidores, respetando las normas y regulaciones nacionales.
- Mecanismos de solución de diferencias, permitiendo a las partes resolver disputas comerciales de manera efectiva y justa.
- Compromisos de asunción de valores europeos sociales, políticos o culturales, como estándares laborales o medioambientales.

No todos los acuerdos de nueva generación regulan todos y cada uno de estos aspectos, pero sí se caracterizan por cubrir varios de ellos y no centrarse exclusivamente en las barreras arancelarias a los intercambios de mercancías. Los acuerdos de nueva generación van más allá de

las tradicionales áreas o zonas de libre comercio, pero sin llegar a alcanzar la modalidad de mercado común porque, entre otras cosas, no se unifica la política comercial ni incluyen la libre movilidad de trabajadores (Maillo, 2021).

Una forma de aproximar el mayor alcance y complejidad de los acuerdos de nueva generación firmados por la UE es a través del análisis de su profundidad, que puede medirse a partir de la base de datos DESTA (2). Para ello, se utiliza como indicador el número de provisiones específicas que se incluyen en el acuerdo, de manera que, a mayor número, mayor profundidad. El gráfico 6 recoge la suma de todas las provisiones o cláusulas incluidas en los acuerdos comerciales negociados por la UE en las tres últimas décadas (ordenados por fecha de entrada en vigor). Como puede observar-

se, este número ha ido creciendo, y algunos de los acuerdos, la mayoría de reciente adopción, contienen un elevado número de provisiones. Atendiendo a esta variable, los más profundos serían los que contienen mayor número de provisiones (entre 150 y 200), lo que supone alrededor del 60 por 100 del total de provisiones recogidas en la base de datos DESTA (que son 303).

Entre los acuerdos de libre comercio de nueva generación, los más significativos son los firmados por la UE en la segunda década del siglo XXI. Uno de los primeros fue el acuerdo con Corea del Sur firmado en 2010. A este le siguieron el acuerdo con Centroamérica (2012); el de Colombia, Perú y Ecuador (2012) (3); el firmado con Canadá (2016); el de Japón (2018); el de Singapur (2018); y el de Vietnam (2019). Todos ellos son acuerdos comerciales que incluyen

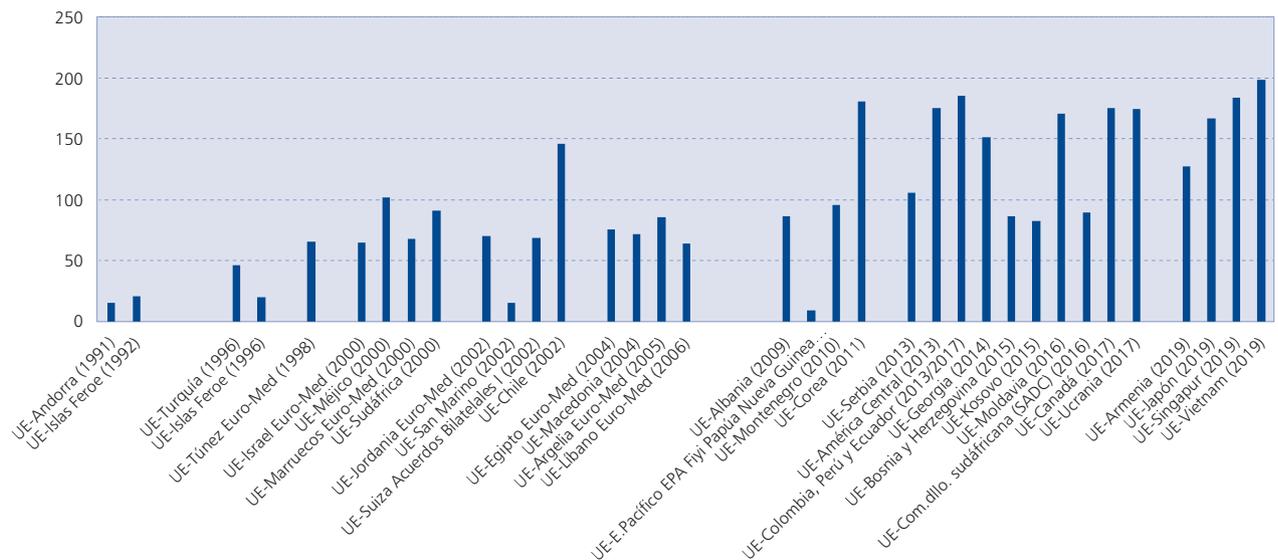
un elevado número de cláusulas o provisiones (más del 50 por 100 de las posibles) y, por tanto, de contenido mucho más amplio que los acuerdos de primera generación (4). Además de los señalados, habría que añadir a este listado la modernización del acuerdo previo de la UE con México (2020), así como el nuevo Acuerdo de Comercio y Cooperación de la UE con Reino Unido (2020), aunque, en este caso, se trata más bien de un acuerdo de desvinculación.

Paralelamente, la UE ha continuado fortaleciendo sus lazos económicos con países vecinos a través de la firma de acuerdos comerciales. Es el caso de los acuerdos en el marco de la política europea de vecindad (PEV) firmados con los países euromediterráneos (Marruecos, Túnez, Egipto, Israel, Líbano, Jordania, Argelia), o los firmados con Ucrania, Georgia y Moldavia. Mientras que los pri-

GRÁFICO 6

**PROFUNDIDAD DE LOS ACUERDOS COMERCIALES DE LA UE**

Número de provisiones o cláusulas incluidas en el acuerdo



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos DESTA.

CUADRO N.º 2

**PROFUNDIDAD DE ALGUNOS ACUERDOS COMERCIALES DE NUEVA GENERACIÓN ADOPTADOS RECIENTEMENTE POR LA UE,  
POR ÁREAS DE INTERÉS**

Porcentaje de provisiones sobre el número máximo

	TOTAL	SERVICIOS	CGV	FLUJOS DE DATOS	INVERSIÓN	PROPIEDAD INTELLECTUAL	MEDIO AMBIENTE
UE-Corea (2011)	60	29	25	25	30	50	100
UE-América Central (2013)	58	25	0	25	27	54	100
UE-Colombia, Perú y Ecuador (2013/2017)	61	27	25	50	30	58	50
UE-Moldavia (2016)	56	25	25	25	32	46	100
UE-Canadá (2017)	58	27	0	0	57	85	50
UE-Ucrania (2017)	58	29	25	25	25	46	100
UE-Japón (2019)	55	25	50	50	34	27	100
UE-Singapur (2019)	61	29	25	0	63	50	50
UE-Vietnam (2019)	66	29	0	0	59	88	100
<b>Número máximo de cláusulas</b>	<b>303</b>	<b>52</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>56</b>	<b>26</b>	<b>2</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos DESTA.

meros ofrecen una relación privilegiada con la UE basada en el compromiso mutuo de respetar unos valores comunes, los segundos son acuerdos de libre comercio de alcance amplio y profundo (Deep and Comprehensive Free Trade Agreements, DCFTA), que, además de rebajas arancelarias, suponen una mejora en la eficacia de los procedimientos aduaneros, así como una aproximación gradual de la legislación y normativa de estos países a la de la UE. También son destacables los acuerdos de preadhesión, estabilización y asociación (AEA) celebrados con Albania y países de los Balcanes (Bosnia y Herzegovina, Macedonia, Montenegro y Serbia), o el acuerdo de unión aduanera celebrado con Turquía. Finalmente, más allá de las proximidades de la UE, destacan los acuerdos de cooperación y colaboración o asociación económica con países de África, Caribe y Pacífico, más centrados en las necesidades de desarrollo en estos países.

Para ilustrar el alcance de estos acuerdos de nueva generación, el cuadro n.º 2 ofrece información sobre la profundidad de algunos de ellos adoptados recientemente por la UE (aquellos con mayor profundidad), utilizando como indicador el porcentaje de provisiones recogidas sobre el total posible dentro de cada área. Se observa cómo la profundidad en el área de comercio de servicios es similar en todos ellos, incluyendo entre 25 y 29 provisiones, es decir, una cuarta parte del total de provisiones posibles (52 para los servicios) (5). En las otras áreas de interés la variabilidad es mucho mayor. En el caso de las CVG y flujos de datos, la profundidad es muy baja: solo el acuerdo con Japón recoge la mitad de las cláusulas posibles, y los acuerdos con Canadá y Vietnam ni siquiera hacen referencia a estos dos aspectos. En cualquier caso, son áreas aún poco desarrolladas en los acuerdos a tenor del bajo número de provisiones posibles

a adoptar. Lo mismo ocurre con los aspectos medioambientales, si bien aquí la mayoría de los acuerdos han apostado firmemente por su inclusión. Teniendo en cuenta la importancia del componente extra-UE en la participación de la UE en CGV y la creciente importancia del componente digital en dicha participación, este sería claramente un aspecto a fortalecer. En el área de inversión, los acuerdos más profundos son los de Vietnam, Singapur y Canadá: alrededor del 60 por 100 de provisiones posibles, cuando el resto suma alrededor de una tercera parte. El ámbito donde se alcanza la mayor profundidad es el de la propiedad intelectual, donde la mayoría de los acuerdos recogen, salvo el de Japón, la mitad o más de las provisiones posibles, siendo particularmente profundos los acuerdos con Canadá y Vietnam.

En este esfuerzo de la UE por impulsar acuerdos con países

que son importantes socios comerciales podemos citar, aunque no se trata de un acuerdo comercial propiamente dicho, el acuerdo global de inversiones con China en 2020 (Comprehensive Agreement on Investments, CAI), en el que el elemento clave son las inversiones, pero también incluye capítulos de comercio y desarrollo sostenible, así como de gobernanza y solución de controversias. No obstante, algunas otras negociaciones permanecen bloqueadas, como el acuerdo entre la UE y MERCOSUR, cuya ratificación, tras más de veinte años de negociaciones, se prevé factible a lo largo de 2023 tras el cambio de Gobierno en Brasil; otras se han abandonado, como ocurrió con el Acuerdo Transatlántico con Estados Unidos (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP); y otras se han relanzado como es el caso del acuerdo de libre comercio entre la UE e India, que se espera concluya a finales de 2023.

Por tanto, a falta de avances importantes en el ámbito multilateral, la UE está viviendo recientemente un período muy intenso en la creación de una nueva generación de relaciones de libre comercio bilaterales y regionales, que suponen un gran avance en la agenda comercial de la UE, en tanto que potencian el papel del bloque en la esfera internacional en ámbitos más complejos previamente no contemplados y permiten hacer frente a los desafíos globales al impulsar nuevas vías de globalización.

## 2. Instrumentos para potenciar la autonomía estratégica abierta

Adicionalmente a la firma de estos tratados más profundos

y complejos que los tradicionales, la UE está diseñando una serie de mecanismos de política comercial para ser aplicados de forma más general a sus socios comerciales, tanto a los existentes como a los potenciales, y que recogen muchas de las provisiones que se han explicado en el apartado anterior. La idea es la aplicación de estas herramientas, sin perjuicio de los acuerdos específicos que se hayan alcanzado de forma bilateral y haciéndola compatible con la normativa de la Organización Mundial del Comercio. A continuación, exponemos sucintamente el funcionamiento de algunos de estos instrumentos, teniendo en cuenta que muchos de ellos aún están siendo diseñados y debatidos en el seno de la Unión (6).

### a. Instrumento anticoacción (IAC)

La idea básica del IAC es disuadir y contrarrestar las acciones coercitivas llevadas a cabo por terceros países sobre la UE o sus países miembros y que afecten al comercio de bienes, servicios, derechos de la propiedad intelectual (DPI) en lo que a su vertiente comercial se refiere, derechos en adjudicaciones públicas o cuestiones relativas a la inversión directa extranjera (IDE) (Comisión Europea, 2021b). El amplio alcance de la medida puede entrañar complicaciones legales a la hora de su aplicación, derivadas tanto de la ambigüedad en la definición de coerción económica como en la aplicación de las soluciones. La Comisión ha propuesto que se analice específicamente cada situación, lo que sugiere una significativa discrecionalidad en su activación. En todo caso, desde el punto de vista legal, este instrumento

está en el paraguas de la política comercial común y, por tanto, no se aplica el principio de subsidiaridad. La UE tiene que articular muy bien su aplicación, pues puede contravenir las reglas de la OMC, aun cuando se acoja a las excepciones de seguridad nacional previstas en su normativa. También puede afectar a acuerdos bilaterales o regionales firmados por la UE.

Otra cuestión interesante es que el IAC es un instrumento horizontal, es decir, que los desencadenantes que lo activarían serían los mismos para todos los terceros países. Sin embargo, parece claro que los países objetivos son, en primer lugar, China y, en segundo lugar, Estados Unidos. En cuanto a las relaciones con China, a pesar de que la firma del IAC es, sin duda, un paso muy importante en la profundización de los vínculos entre Europa y China, y que para China supone un acuerdo muy ambicioso en términos de la apertura de su economía (Esteban y Otero, 2021), la Unión Europea quiere dotarse de instrumentos adicionales para asegurarse de que se cumple la reciprocidad entre ambas áreas y sus relaciones se producen bajo marcos normativos que respeten los valores e intereses europeos.

A pesar de ser un instrumento defensivo, las contramedidas de la UE podrían dar lugar a una mayor escalada de acciones y reacciones, y los terceros países tienen a su disposición muchos productos y sectores para tomar represalias contra la UE, ya que, como se ha indicado, es el primer proveedor de servicios al resto del mundo y el segundo en bienes, y sus flujos de salida de IDE representan el 31,3 por 100 del total mundial (datos de

UNCTAD para 2021). Por ello la UE debe medir muy bien la proporcionalidad de las medidas reactivas.

*b. Instrumento de contratación pública internacional (ICI)*

El ICI pretende ser una herramienta para la UE a la hora de negociar con terceros países la apertura de sus mercados, y podría utilizarla para limitar o excluir el acceso a su mercado de contratación pública a empresas, bienes y servicios procedentes de países en los que las empresas comunitarias se enfrentan a medidas restrictivas o discriminatorias (Comisión Europea, 2022b). Su diseño se produce en una coyuntura de incremento constante de medidas proteccionistas impuestas por los países en sus mercados de contratación pública, con Estados Unidos, India y Rusia como los mayores infractores. Y se produce, además, en un momento de crecimiento muy significativo de los mercados de contratación pública en el mundo.

El ICI dispone de dos tipos de medidas: los ajustes de puntuación (que pueden llegar al 40 por 100) y, en casos más extremos, la exclusión de las licitaciones de todas las empresas de un tercer país y sector, y se aplica a aquellos contratos públicos cuyo valor estimado sea igual o superior a 15 millones de euros para obras y concesiones, y a cinco millones para bienes y servicios. Es importante mencionar que la sanción puede afectar a empresas no radicadas en el país penalizado, pues los licitadores deberán comprobar que la empresa adjudicataria no subcontrate más de la mitad del valor total del contrato con empresas radicadas en un país sujeto al ICI.

En cuanto al ámbito de aplicación, la UE no puede aplicar el ICI contra países con los que haya firmado un acuerdo internacional para acceder mutuamente a sus mercados de contratación pública, ya sea en el marco de la OMC o por acuerdos bilaterales. Es el caso de, por ejemplo, Canadá, Japón, Estados Unidos o Reino Unido. Pero puede afectar a una gran cantidad de países de gran tamaño y renta media, como Brasil, Indonesia o Argentina. No obstante, también para este instrumento, fue en el contexto de una revisión de las relaciones con China donde se planteó la idea de crearlo.

En la aplicación del ICI es importante tener en cuenta, además del suministro directo de importaciones para cumplir los contratos públicos, el que proporcionan las filiales extranjeras ubicadas en la UE, y que según Cernat y Kutlina-Dimitrova (2020) suponía el 55 por 100 del valor recibido por empresas extranjeras en la contratación pública de la UE en 2017. En cuanto a los sectores más expuestos a la medida, serían el de la construcción e inmobiliario, seguido por el de materiales y productos, y el de tecnología y equipos. De nuevo, será muy importante la proporcionalidad en su aplicación y en su activación habrá que tenerse en cuenta si existen otras ofertas alternativas a las que se está penalizando, puesto que si no es así habría un perjuicio autoinfligido muy importante. Asimismo, se ha de tener en cuenta la repercusión que las más que probables represalias tendrían para las empresas de la UE, pues estas son adjudicatarias de importantes licitaciones fuera de su territorio, liderando concursos en trenes, transportes, renovables u hospitales.

*c. Reglamento sobre subvenciones extranjeras (RSE)*

Es un nuevo instrumento diseñado para hacer frente a los efectos distorsionadores de las subvenciones extranjeras en el mercado interior de la UE (Comisión Europea, 2022c). El RSE se centra en dos ámbitos: las fusiones y adquisiciones y la contratación pública, y está pensado para operaciones de gran tamaño: fusiones o adquisiciones en las que la cifra de negocios en la UE de la empresa que vaya a adquirirse sea igual o superior a 500 millones de euros y la contribución financiera extranjera sea de al menos 50 millones de euros, y contratos públicos con una contribución externa cuando el valor estimado de la contratación sea igual o superior a 250 millones de euros.

Este instrumento surge porque, mientras la legislación de la UE prohíbe las ayudas públicas a las empresas que puedan amenazar y distorsionar la competencia, esta jurisdicción solo se aplica a los Estados miembros, haciendo caso omiso de mecanismos de control similares sobre las subvenciones extranjeras. Además, esta tensión no solo afecta a la creciente competencia dentro del mercado interior, sino que también en el extranjero las empresas de la UE compiten en desventaja cuando se enfrentan a otras empresas de fuera de la UE subvencionadas. Esta grave distorsión de la competitividad de las empresas que operan en economías de mercado es especialmente importante para sectores clave de la economía como el acero y el aluminio, la aviación, los ferrocarriles (en el contexto de la contratación pública de infraestructuras), el petróleo y el gas, y los semiconductores, por

lo que estos sectores serán sometidos a un especial escrutinio. También el sector de productos químicos y madera y papel están muy expuestos a las subvenciones extranjeras.

La Comisión ha estimado que aunque solo el 3 por 100 de las empresas estudiadas eran propiedad de inversores extracomunitarios, estas representan más del 35 por 100 de los activos totales y suponen más de 16 millones de puestos de trabajo. Además, la propiedad extranjera está muy concentrada en los sectores clave, como el refinado de petróleo (67 por 100 de los activos), los productos farmacéuticos (56 por 100), la electrónica (54 por 100) y los seguros (45 por 100). La gran mayoría de estas empresas son propiedad de países inversores tradicionales, como Estados Unidos, Canadá, Japón, Noruega y Australia. No obstante, en una década, de 2007 a 2016, el número de fusiones y adquisiciones de nuevos países inversores que financian sus sectores estratégicos con fondos públicos como China, India y Rusia se cuadruplicaron. En particular, desde que China se ha convertido en el cuarto mayor comprador de empresas de la UE y se percibe una falta de transparencia en muchas de estas transacciones, la UE se ha visto obligada a tomar nuevas medidas.

No obstante, en la aplicación de este instrumento, hay que tener en cuenta que las normas de competencia de la UE se han suavizado recientemente, permitiéndose las subvenciones estatales para proyectos importantes de interés común europeo (*IPCEI*, por sus siglas en inglés) que apoyan el desarrollo de cadenas de valor específicas en sectores como la microelectrónica

o las baterías eléctricas, los vehículos eléctricos, la sanidad inteligente, las industrias con bajas emisiones de carbono, las tecnologías del hidrógeno, el internet industrial de las cosas o la ciberseguridad. Además, como parte de la ley de chips de la UE, la Comisión Europea y los Gobiernos nacionales tienen previsto subvenciones generosas a la producción de semiconductores en la Unión. Estas subvenciones claramente entran en contradicción con la RSE y, en la medida que muchos de estos productos subvencionados van a ir incorporados en exportaciones de bienes como los automóviles o la maquinaria, es muy probable que los países compradores de estos bienes no pertenecientes a la UE encuentren argumentos muy obvios para aplicar represalias, imponiendo restricciones de acceso al mercado y a la inversión de estos bienes comunitarios. Además, las represalias pueden adoptar la forma de una «guerra de subvenciones» para producir los mismos productos que la UE quiere producir domésticamente de forma subvencionada. Esta es una preocupación real en el caso de los semiconductores, donde otros países como Estados Unidos y China han publicado planes para subvencionar la producción de estos productos.

*d. Diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad*

Este instrumento tiene por objeto identificar, prevenir, mitigar y poner fin a los impactos adversos sobre los derechos humanos y el medio ambiente en las empresas, sus filiales y sus cadenas de valor. La directiva se aplica directamente a las empresas grandes de la UE (a las de más de 500 empleados y

una cifra de negocios superior a 150 millones de euros, y a las de más de 250 empleados y una cifra de negocios superior a 40 millones generada en sectores de alto riesgo) (7); y a las empresas no pertenecientes a la UE que operan activamente en la Unión (con una cifra de negocios neta de más de 150 millones de euros realizada a partir de ventas en la UE, y de entre 40 y 150 millones de euros, siempre que al menos el 50 por 100 de su volumen de negocios se haya generados en sectores de alto riesgo) (Comisión Europea, 2019a).

La directiva incluye dos cambios importantes en la actual política comercial de la UE: i) su aplicación a empresas de fuera de la UE directa e indirectamente a través de cadenas de suministro y, ii) en lugar de que los países sean responsables de tener en vigor una legislación que defienda los derechos humanos y las normas medioambientales, serán las empresas las que tendrán la responsabilidad de aplicar la diligencia debida. Por su parte, los Estados miembros serán los responsables de supervisar estas nuevas normas y podrán imponer multas en caso de incumplimiento.

La directiva supondrá dos tipos de costes principales para las empresas: los costes de establecer y aplicar los procedimientos de la diligencia debida; y los costes de transición, que incluyen los costes de modificar las propias operaciones y la cadena de valor de las empresas para cumplir las nuevas obligaciones. En sectores con cadenas de suministro complejas, como el automovilístico o el electrónico, el coste del instrumento será mayor a medida que se impongan obligaciones de diligencia debida a la cadena

de valor. Además, existe el riesgo de que el cumplimiento bloquee a algunos clientes o canales de aprovisionamiento, lo que podría dar lugar a que las empresas europeas paguen precios más altos si las posibilidades de abastecimiento se vuelven más limitadas o caras. Por otro lado, al incluir a los competidores de empresas de terceros países, puede reducirse la competitividad de las empresas europeas en el mercado único de la UE. Igualmente, el riesgo de multas o demandas podría hacer que las empresas europeas tuvieran más aversión al riesgo y salieran de mercados en los que pudieran producirse violaciones de los derechos humanos y del medio ambiente. Si el impacto de las empresas europeas sobre los derechos humanos y medioambientales en estos mercados es positivo, que salgan de ellos se traducirá en un detrimento de los derechos en esos lugares. La capacidad de la UE para incitar a las empresas extranjeras a cumplir la directiva comunitaria dependerá de la importancia del mercado de la UE para las empresas extracomunitarias. En este sentido, es una ventaja que la UE sea un mercado importante para sus principales proveedores en los tres grupos de productos de alto riesgo.

*e. Reglamento de aplicación actualizado para los litigios comerciales*

El nuevo reglamento de aplicación, que actualiza la versión de 2014, intenta cubrir las dificultades surgidas en el mecanismo de solución de diferencias de la OMC causadas por la crisis de su órgano de apelación, y afectará al comercio, la inversión y la contratación pública de la misma manera que lo hacían las decisiones de dicho órgano (Comisión Europea, 2019b).

Uno de los cambios más sustanciales del nuevo reglamento es la ampliación del alcance de las medidas de política comercial disponibles para incluir concesiones u otras obligaciones no solo en bienes, sino también en servicios y DPI. La inclusión de los servicios es razonable ya que representan una parte cada vez más importante de las exportaciones totales de la UE. Sin embargo, al contrario de lo que sucede con los bienes, en los servicios la competencia exclusiva de la UE en materia de política comercial se combina con las preferencias nacionales de los Estados miembros. No existe un arancel exterior común y cada Estado miembro de la UE se compromete a diferentes grados de liberalización del comercio, que atienden a sus propios intereses nacionales. Además, el nivel real de apertura del comercio internacional de servicios en algunos Estados miembros es superior al que se han comprometido en acuerdos internacionales. En este contexto, existe el riesgo de que, como resultado de la novedad de la medida, la falta de claridad sobre la subsidiariedad y los diversos niveles de impacto entre los Estados miembros, la aplicación de restricciones de mercado en los servicios sea impugnada por algunos Estados miembros o empresas. Entre los sectores, los servicios financieros y el transporte son dos en los que la UE podría aplicar el mayor número de restricciones.

Por otro lado, incluir los DPI en el reglamento demuestra no solo su creciente importancia para la economía de la UE, sino también hacia dónde se dirige la política comercial en un futuro próximo. Sin embargo, la capacidad y la competencia de la Comisión Europea para actuar

en materia de DPI están limitadas tanto por la legislación comunitaria vigente como por los tratados internacionales firmados por la UE y sus Estados miembros. A nivel multilateral, la UE participa activamente en los esfuerzos mundiales para proteger y hacer cumplir los DPI como miembro tanto de la OMC como de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Estos organismos incluyen una gran variedad de convenios en torno a los DPI e incluso un órgano de arbitraje y mediación para disputas, lo que limita a la UE a la hora de tomar medidas por su cuenta. Otro problema es que la propiedad intelectual está separada del producto real y a menudo del vendedor del producto, de modo que el contenido de propiedad intelectual de un producto es con frecuencia una combinación de varios propietarios diferentes. Por ello, la denegación de la protección de un país puede perjudicar fácilmente a los titulares de propiedad intelectual de otros países. Una dificultad añadida para aplicar el instrumento es que el sistema de propiedad intelectual de la UE sigue estando demasiado fragmentado, ya que algunas patentes europeas, como las farmacéuticas, solo están protegidas a nivel nacional y a veces están sujetas a costosos procedimientos nacionales de validación y a litigios paralelos en varios países de la UE. Este punto es sustancial para entender las limitaciones para suspender concesiones o beneficios arancelarios sobre aspectos relacionados con el comercio de manera uniforme a nivel de la UE.

La UE ha recurrido con frecuencia al mecanismo de solución de diferencias de la OMC, con lo que previsiblemente hay un importante número de dispu-

tas que serán susceptibles de ser sometidas a este reglamento hasta que el organismo de apelación de la OMC vuelva a funcionar. Los países que han recibido más quejas por parte de la UE han sido Estados Unidos, India, Argentina y China. Por sectores, los que han registrado más casos han sido el sector automovilístico, seguido del sector de bebidas alcohólicas, las telecomunicaciones, el textil y la ropa, y el sector agrícola, incluyendo carne y productos lácteos.

*f. Mecanismo de ajuste en frontera por carbono (MAFC)*

La ambición a largo plazo del MAFC es garantizar que el precio de los bienes importados refleje con mayor precisión su contenido de carbono. La idea surge porque, como parte del Pacto Verde Europeo, se va a revisar el Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión (RCCDE), y lo más probable es que la revisión conduzca a una reducción del límite máximo total de emisiones de carbono (Comisión Europea, 2021c). Para evitar que un mayor coste del carbono en Europa provoque una reasignación de la producción fuera del continente, que luego se sustituya por importaciones, la UE quiere gestionar el riesgo de la llamada fuga de carbono añadiendo un coste a determinadas importaciones intensivas en carbono procedentes de países con una política de costes de las emisiones diferente a la de la UE. Ya existen algunas medidas para contrarrestar la fuga de carbono, como la asignación gratuita de derechos del RCCDE y medidas financieras para compensar los costes indirectos de las emisiones por el aumento de los precios de la electricidad debido a estos derechos. La idea es que la MAFC

acabe sustituyendo a estas medidas. Se prevé que el mecanismo funcione de forma automática, afectando inicialmente a cinco grupos de productos (19 códigos): cemento, electricidad, fertilizantes, hierro y acero, y aluminio. Cualquier importador de estos productos deberá ser autorizado por una autoridad competente y, cada año, deberá presentar una declaración que incluya el total de emisiones de carbono incorporadas y una liquidación sobre el coste de los derechos de emisión de carbono. Es importante señalar que si un exportador ya ha pagado algún precio por su emisión directa de carbono en el país de origen, este precio debe deducirse de los costes iniciales de los derechos MAFC.

Desde el punto de vista legal, esta tasa puede ser considerada como una violación del principio de no discriminación de la OMC, que obliga a aplicar las mismas normas destinadas a los productos importados de un país a productos similares procedentes del resto de países; así como de la norma del trato nacional, en la medida en que los productores nacionales de la UE van a seguir recibiendo derechos de emisión gratuitos, mientras los importadores habrán de pagar por sus emisiones.

En cuanto al potencial impacto de la medida, la UE compra las mercancías sometidas a la tasa de una serie amplia de países, siendo Turquía, Colombia, Suiza, Rusia, Argelia, Noruega los más afectados (con datos de 2019). La imposición de MAFC a los importadores extracomunitarios aumentará indirectamente su coste de producción, por lo que pueden decidir exportar a otro lugar o vender más en el

mercado nacional. Si deciden exportar a la UE y pagar la tasa del carbono, el coste adicional se repartirá entre los productores extranjeros y los consumidores de la UE en función del poder de negociación que tenga cada uno de ellos y de la disponibilidad de proveedores y compradores alternativos. En este sentido, hay que tener en cuenta que, aunque la UE es un mercado importante para la mayoría de los grandes proveedores, no es el principal para ellos en muchos productos, puesto que los mayores mercados se han desplazado a Asia, a Latinoamérica o a Oriente Próximo y Norte de África. No obstante, estos países suministradores siempre pueden adoptar represalias contra la UE, imponiendo costes o trabas al comercio con la UE similares a la MAFC. Otra cuestión que hay que tener en cuenta es el efecto que esta tasa puede tener sobre las cadenas globales de valor, especialmente para aquellos países más integrados y dependientes del valor añadido foráneo como porcentaje de sus exportaciones, como Alemania, Francia, Italia, Irlanda, Malta y Chipre.

*g. Reglamento de deforestación*

A pesar de la elevada y creciente deforestación existente a nivel global, la UE sigue siendo un gran importador de materias primas de riesgo forestal. Para hacer frente a esta situación, la Comisión Europea ha propuesto un nuevo reglamento sobre productos libres de deforestación que se centraría en seis materias primas: café, cacao, ganado, aceite de palma, soja y madera, así como en productos derivados como el cuero, las tortas de aceite y el chocolate (Comisión Europea, 2021d).

El sistema de evaluación iría acompañado de una lista de operadores infractores y sería escalonado, clasificando a los países en tres categorías: riesgo bajo, estándar y alto. El nuevo reglamento también incluye una definición de lo que significa «libre de deforestación», basado en la propuesta por la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). Sobre estas bases, las autoridades de los Estados miembros llevarán a cabo inspecciones e informarán de sus actividades de control a la Comisión Europea. En caso de infracción, aplicarán las sanciones establecidas.

#### IV. CONCLUSIONES

La UE ostenta un papel protagonista y proactivo en el comercio mundial del siglo XXI a pesar del freno a la globalización que atraviesa la economía global desde la Gran Recesión. A diferencia de lo ocurrido en otras economías líderes del escenario internacional como Estados Unidos y China, la apertura externa del bloque comunitario ha seguido creciendo tras la crisis de 2008, de forma moderada en el caso de los bienes y mucho más acentuada en el de los servicios. No obstante, la desaceleración de las cadenas globales de valor en los últimos años, uno de los factores responsables de la contención de la globalización, también se manifiesta en el ámbito europeo, aunque como resultado de dos tendencias contrapuestas: un retroceso en lo que se refiere a bienes, pero un impulso a la inserción en redes, tanto regionales como extrarregionales, por la vía de los servicios (digitales, principalmente), derivado de estrategias de servificación que favorecen la competitividad europea. La nueva etapa de globalización ha

supuesto un punto de inflexión en la política comercial de la UE. Desde la Ronda de Doha en 2001 se han ido sumando tensiones geopolíticas y económicas que han obstaculizado la integración multilateral, lo que ha llevado a la UE, no sin cierto retraso en relación con otros actores comerciales relevantes, a plantear negociaciones comerciales alternativas a las tradicionales y a diseñar nuevos instrumentos que recojan las complejidades y los retos de la realidad económica global actual. Y todo ello con el fin de apoyar la transformación de la economía de la UE, conseguir una globalización más sostenible y justa, y aumentar la capacidad de la UE para perseguir sus intereses y hacer valer sus derechos en la esfera internacional.

En este poliédrico y, en ocasiones, hostil escenario, la UE debe seguir apostando por el multilateralismo, la fórmula que ha caracterizado el desarrollo de su política comercial desde sus orígenes, pero sin renunciar por ello a acuerdos bilaterales o regionales profundos y amplios que faciliten las relaciones comerciales y de inversión de la Unión. Estos acuerdos deberían ir acompañados de mecanismos de control adecuados que aseguren la reciprocidad y el aprovechamiento de las potenciales ventajas competitivas para ambas partes. Uno de los objetivos de la Unión debería ser ampliar sus vínculos económicos y comerciales con dos de sus principales socios: Estados Unidos y China, tratando de progresar en los acuerdos que mantiene con ellos y que a día de hoy carecen de la amplitud y solidez que tienen los firmados con otros países. Asimismo, no debe descuidar los lazos con áreas próximas geográfica o cul-

turalmente, como el arco mediterráneo o Latinoamérica, pues la diversificación comercial y las alianzas geoestratégicas extensas son claves para asegurar la autonomía estratégica abierta de la Unión, objetivo primordial de sus actuales políticas exteriores.

#### NOTAS

(\*) Agradecemos la financiación de la Agencia Estatal de Investigación a través de los proyectos PID2021-122133NB-I00 financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/FEDER, UE, y PID2020-114460GB-C31, así como de la Universidad de Castilla-La Mancha a través de la ayuda 2023-GRIN-34135, cofinanciada con fondos FEDER.

(1) Con datos de Eurostat, el 30 por 100 de las exportaciones extra-UE de la UE son servicios y el 70 por 100 son bienes.

(2) La base de datos *DESTA (Design of Trade Agreements)* recopila información estadística detallada sobre más de 700 acuerdos comerciales entre 1948 y 2019 (DÜR, BACCINI y ELSIG, 2014). Aunque hubo actualización de la base de datos *DESTA* en enero de 2022 (*DESTA 2.1*) y se incorporaron nuevos acuerdos, no se incluye el análisis detallado de todas las cláusulas para esos nuevos acuerdos, de manera que esa información está disponible únicamente para los acuerdos previos a 2020 (*DESTA 2.0*).

(3) El acuerdo comercial entre la UE y Colombia, Perú y Ecuador es un acuerdo comercial firmado inicialmente por Colombia y Perú el 26 de junio de 2012. Entró en vigor en Perú el 1 de marzo de 2013 y en Colombia el 1 de agosto de 2013. Ecuador lo firmó el 11 de noviembre de 2016, pero no entró en vigor hasta el 1 de enero del 2017.

(4) No hay un único modelo de acuerdo de nueva generación, aunque el acuerdo con Canadá de 2016 ha servido de referencia para negociaciones posteriores. Desde el acuerdo con Singapur, se ha optado por una arquitectura binaria de dos acuerdos separados: un acuerdo principal con todas las materias que caen bajo competencia exclusiva de la UE, y un segundo, de carácter mixto, en el que se suele incluir la liberalización de inversiones no directas, la protección de las inversiones y los mecanismos de solución de diferencias. Esta opción se ha mantenido en los acuerdos con Japón y Vietnam, y ha facilitado que los acuerdos de competencia exclusiva se ratificaran y se empezaran a aplicar antes (MAYILLO, 2021).

(5) La profundidad de los acuerdos en lo que se refiere a la inclusión de provisiones de servicios parece estar favoreciendo la incor-

poración de servicios foráneos procedentes de países firmantes del acuerdo dentro de las exportaciones manufactureras, estimulando el desarrollo de CGV por la vía de los servicios intermedios. Este impacto positivo es aún mayor para los países de la UE: aumento del 26 por 100 del contenido en servicios foráneos por la adopción de un nuevo acuerdo con cláusulas en servicios y del 6 por 100-7 por 100 por un punto más en la profundidad del acuerdo. Por tanto, los acuerdos comerciales con cláusulas en servicios parecen permitir a la UE explotar su ventaja comparativa en servicios y, por tanto, fortalecer las CGV en las que la UE participa (DÍAZ-MORA, GARCÍA y GONZÁLEZ, 2022).

(6) Una exposición detallada de estos instrumentos puede encontrarse en ERIXTON *et al.* (2022) y GUINEA IBÁÑEZ (2023). Aquí se recogen algunas de sus principales conclusiones.

(7) Los sectores de alto riesgo son: i) fabricación de textiles, cuero y productos relacionados y el comercio al por mayor de textiles; ii) agricultura, silvicultura, pesca, fabricación de productos alimenticios y el comercio al por mayor de materias primas agrícolas, animales vivos, madera, alimentos y bebidas; y iii) extracción de recursos minerales, fabricación de productos metálicos básicos, otros productos minerales no metálicos y productos metálicos manufacturados (excepto maquinaria y equipos), y el comercio al por mayor de recursos minerales, productos minerales básicos e intermedios.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ANTRÁS, P. (2021). De-Globalisation? Global Value Chains in the Post-COVID-19 Age. *NBER Working Papers*, n.º 28115. National Bureau of Economic Research.
- BALDWIN, R. (2019). *The Globotics Upheaval: Globalisation, Robotics and the Future of Work*. Weidenfeld & Nicolson.
- BALDWIN, R. (2022a). *The peak globalisation myth: Part 1*. VoxEU. <https://cepr.org/voxeu/columns/peak-globalisation-myth-part-1>
- BALDWIN, R. (2022b). *The peak globalisation myth: Part 4. Services trade did not peak*. VoxEU. <https://cepr.org/voxeu/columns/peak-globalisation-myth-part-4-services-trade-did-not-peak>
- BLÁZQUEZ, L., DÍAZ-MORA, C. y GONZÁLEZ-DÍAZ, B. (2020). The role of services content for manufacturing competitiveness: A network analysis. *PLoS ONE*, 15(1). e0226411. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0226411>
- BLÁZQUEZ, L., DÍAZ-MORA, C. y GONZÁLEZ-DÍAZ, B. (2023). Slowbalisation or a «New» Type of GVC Participation? The Role of Digital Services. *Journal of Industrial and Business Economics*, 50, pp. 121-147. <https://doi.org/10.1007/s40812-022-00245-x>
- CERNAT, L. y KUTLINA-DIMITROVA, Z. (2020). Public Procurement: How open is the European Union to US firms and beyond?. *CEPS*, n.º 2020-04 / March 2020. [PI2020-04\\_EU-procurement-openness.pdf](https://ceps.eu/PI2020-04_EU-procurement-openness.pdf) (ceps.eu)
- COMISIÓN EUROPEA (2019a). Propuesta de Directiva del Parlamento y del Consejo sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937.
- COMISIÓN EUROPEA (2019b). Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) n.º 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.
- COMISIÓN EUROPEA (2021a). Revisión de la política comercial. Una política comercial abierta, sostenible y firme. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (COM (2021) 66 final) (18 de febrero), Bruselas. Disponible en: [https://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0010.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=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.
- 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.
- COMISIÓN EUROPEA (2021d). 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 determinados productos básicos y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 995/2010.
- COMISIÓN EUROPEA (2022a). EU strategic dependencies and capacities: second stage of in-depth reviews. *SWD* (2022) 41 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2022b). 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).
- COMISIÓN EUROPEA (2022c). Reglamento (UE) 2022/2560 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior.
- CONSEJO DE LA UE (2021). Strategic autonomy, strategic choices. *Issues Paper*, n.º 05. Analysis and Research Team. [strategy-autonomy-issues-paper-5-february-2021-web.pdf](https://eurlex.europa.eu/strategy-autonomy-issues-paper-5-february-2021-web.pdf) (europa.eu)
- DÍAZ-MORA, C., GANDROY, R. y GONZÁLEZ-DÍAZ, B. (2018). Looking into global value chains: Influence of foreign services on export performance. *Review of World Economics*, 154(4), pp. 785-814. <https://doi.org/10.1007/s10290-018-0326-4>
- DÍAZ-MORA, C., GARCÍA, E. y GONZÁLEZ, B. (2022). Bilateral servicification in GVCs and Deep Trade Agreements. *The World Economy*, 45(8), pp. 2510-2531. <https://doi.org/10.1111/twec.13246>
- DÍAZ-MORA, C., GIL-PAREJA, S. y LLORCA, R. (2023). La política comercial de la

<p>Unión Europea. En M. CAMARERO y C. TAMARIT (coord.), <i>Economía de la Unión Europea</i> (9.ª edición). Civitas, Thomson Reuters.</p> <p>DÜR, A., BACCINI, L. y ELSIG, M. (2014). The Design of International Trade Agreements: Introducing a New Database. <i>The Review of International Organizations</i>, 9(3), pp. 353-375.</p> <p>ERIXON, E., GUINEA, O. LAMPRECHT, P., SHARMA, V. y ZILLI MONTERO, R. (2022). The new wave of defensive trade policy measures in the European Union: design, structure, and trade effects. <i>ECIPE Occasional Paper</i>, n.º 04/2022. European Centre for International Political Economy. <a href="https://ecipe.org/wp-content/uploads/2022/05/">https://ecipe.org/wp-content/uploads/2022/05/</a></p> <p>ESTEBAN, M. y OTERO, M. (2017). <i>El Acuerdo de Inversiones UE-China: un paso en la dirección correcta</i>. Real Instituto Elcano.</p>	<p>GANDOY, R. y DÍAZ-MORA, C. (2020). <i>El futuro de las cadenas globales de valor</i>. Nota técnica. Comité de Reflexión sobre Internacionalización. Club de Exportadores e Inversores Españoles.</p> <p>GUINEA IBÁÑEZ, O. (2023). La autonomía estratégica abierta: nuevas herramientas para un mundo geopolítico. <i>ICE</i>, enero-febrero, 930, pp. 71-83.</p> <p>GONZÁLEZ, M. J., GORDO, E. y MANRIQUE, M. (2017). Los acuerdos comerciales de nueva generación de la UE: el tratado CETA. <i>Boletín Económico del Banco de España</i>, 3. Artículos Analíticos. Los acuerdos comerciales de nueva generación de la UE: el tratado CETA (bde.es).</p> <p>MAILLO, J. (2021). Acuerdos comerciales UE de «Nueva Generación»: origen, rasgos y valoración. <i>Documento de Trabajo Serie Unión Europea y</i></p>	<p><i>Relaciones Internacionales</i>. Número 110 / 2021. CEU Ediciones.</p> <p>SEGURA, A. (2015). El Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y Canadá (CETA): una evaluación de la política comercial de la UE. <i>Revista Electrónica de Estudios Internacionales</i>, 30. doi: 10.17103/reei.30.09</p> <p>VAN DER MAREL, E. (2020a). Globalization Isn't in Decline: It's Changing. <i>ECIPE</i>, 6/20(Policy Briefs). <a href="https://ecipe.org/wp-content/uploads/2020/08/ECI_20_PolicyBrief_06_2020_LY06.pdf">https://ecipe.org/wp-content/uploads/2020/08/ECI_20_PolicyBrief_06_2020_LY06.pdf</a></p> <p>VAN DER MAREL, E. (2020b). Shifting into Digital Services: Does a Crisis Matter and for Who? <i>ECIPE Working Papers</i>, n.º 01/2020b. <a href="https://ecipe.org/publications/shifting-into-digital-services/">https://ecipe.org/publications/shifting-into-digital-services/</a></p>
--	---	---

## COLABORADORES EN ESTE NÚMERO

**ANCHUELO CREGO, Álvaro** (Madrid, 1964). Es licenciado y doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Fue becario del Banco de España para la ampliación de estudios en el extranjero, realizando un máster en la Universidad de Warwick y cursos anuales de posgrado en las universidades de Southampton y London Business School (Reino Unido). Actualmente es catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Alcalá de Henares. Ha sido también profesor titular y Catedrático de Economía Política y Hacienda Pública en la Universidad de Salamanca y catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Rey Juan Carlos (donde fue además director de Departamento y Vicedecano de Investigación). Autor de diversos artículos académicos, capítulos de libro y libros, la mayoría relacionados con el proceso de integración económica europea. Diputado nacional al Congreso en la X Legislatura. Colaborador en varios medios de comunicación (*El Economista, El Confidencial, Ahora, Agenda Pública...*).

**ARJONA, Román.** Economista jefe de la Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes de la Comisión Europea y vicepresidente del Comité de Industria, Innovación y Emprendimiento (CIIE) de la OCDE. Ha sido economista jefe y responsable de Estrategia y Previsión en la Dirección General de Investigación e Innovación de la Comisión Europea. También ocupó el cargo de vicepresidente del Comité para Políticas Científicas y Tecnológicas (CSTP) de la OCDE. Fue nombrado secretario general de Ciencia, Tecnología e Innovación por el Gobierno español, y trabajó como asesor de la Secretaría de Estado y del Ministerio de Ciencia y Tecnología de España. Ha sido economista del Banco Europeo de Inversiones, el Fondo Monetario Internacional y la OCDE. Perteneció al Grupo Asesor de Alto Nivel del Laboratorio de Competitividad y Crecimiento Inclusivo de Europa del Foro Económico Mundial, y a su Consejo de Agenda Global sobre Nuevos Modelos de Crecimiento. Es licenciado en Economía por la Universidad de Valencia con mención especial. También cursó un máster en Estudios Económicos Europeos por el Colegio de Europa de Brujas y realizó un doctorado en Economía en el Instituto Universitario Europeo de Florencia.

**BLÁZQUEZ GÓMEZ, Leticia.** Profesora titular de Economía Aplicada en la Universidad de Castilla-La Mancha. Ha impartido docencia tanto en Grado como en Posgrado en temas relacionados con Economía Internacional y la Economía Industrial. Ha trabajado en los campos de la economía de la energía y la regulación, así como en el análisis de las redes de producción internacional. Ha participado en un alto número de proyectos de investigación y publicado sus resultados en diversas publicaciones, la mayoría de ellas en revistas indexadas JCR, como *Energy Economics, Journal of Economic Policy Reforms, Eastern European Economics, Journal of Economic Interaction and Coordination, Revista de Economía Aplicada, Plos One, Environmental Science & Policy y The World Economy*.

**CASANOVA, Lourdes.** Profesora de Cornell S.C. Johnson College of Business, y directora del Instituto de Mercados Emergentes en la Universidad de Cornell. Nombrada por Esglobal como una de las 50 intelectuales iberoamericanas más influyentes. Becaria Fulbright, con Maestría Universidad del Sur de California, y doctorado en la Universidad de Barcelona. Coeditora con F. Cahen A. Miroux: *From copycats to Leaders: Innovation from Emerging Markets*. Coautora con A. Miroux: *The Era of Chinese Multinationals*. Coautora con A. Miroux del *Emerging Market Multinationals Report 2022, 2021, 2020, 2019, 2018, 2017 y 2016*. Coautora con P. Cornelius, S. Dutta: *Entrepreneurship and the Finance of Innovation in Emerging Markets*. Con J. Kassum: *The Political Economy of an Emerging Global Power: In search of the Brazilian Dream*, Palgrave Macmillan 2014. Autora de *Global Latinas: Latin America's emerging multinationals*. Exmiembro del Consejo de la Agenda Global, Competitividad en América Latina Foro Económico Mundial, Grupo de Trabajo B20 en cumbre del G20, Los Cabos (2012). Miembro de la junta directiva del Instituto Boyce Thompson. Columnista de opinión de Latin Trade, colaborador de Agenda Pública para CNN en español, *El País* y *Voice of America*.

**CONNELL-GARCÍA, William.** Es miembro del equipo del economista jefe de la Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes (DG GROW, por sus siglas en inglés) de la Comisión Europea. Desde su incorporación a las instituciones europeas en 2019, ha contribuido de forma activa a la labor de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (ECFIN) y de la DG GROW. Sus principales intereses de investigación giran en torno al comercio internacional, la organización industrial, las cadenas de valor globales, la política comercial y el análisis centrado en las empresas. Posee un máster por la Paris School of Economics (Francia) y realizó su doctorado en Economía Internacional en la KU Leuven (Bélgica).

**COSTA-CAMPI, María Teresa.** Catedrática de economía y profesora emérita de la Universitat de Barcelona. Directora de la Cátedra de Sostenibilidad Energética e investigadora del Instituto de Economía de Barcelona. Expresidenta de la Comisión Nacional de la Energía (CNE), expresidenta de la Asociación de Reguladores Iberoamericanos de la Energía (ARIAE), expresidenta de MIBEL, exvicepresidenta de MEDREG, entre otras responsabilidades. Ha desarrollado una importante tarea como investigadora en economía de la energía y organización industrial, aspectos que le han hecho destacar como experta en estas materias. Ha participado en más de 100 libros y capítulos de ámbito científico nacional e internacional y publicado más de 75 artículos en revistas académicas en los ámbitos mencionados, tales como *Energy Policy, Energy Economics, Energy Journal, Economics of Energy & Environmental Policy, Corporate Social Responsibility and Environmental Management, Investigaciones Económicas, Urban Studies y Small Business Economics*, entre otras. Ha sido investigadora principal y miembro del equipo de numerosos proyectos de investigación sobre energía. En febrero de 2019 recibió el Premio Energía y Sociedad como reconocimiento a su extensa y dilatada trayectoria profesional y a su contribución al sector energético.

**D'ADAMO, Gaetano.** Es profesor asociado en la Universidad de Bolonia y jefe adjunto de la Unidad de «Marco Financiero Plurianual y análisis económica y financiera» en la Dirección General de Presupuestos de la Comisión Europea. Anteriormente fue ayudante doctor en la Universidad de Valencia (2011-2014), enseñando mercados financieros, economía europea y economía internacional, y profesor

colaborador en la Toulouse Business School y la EU Business School Barcelona (2014-2015). Su investigación se ha centrado principalmente en Macroeconometría Aplicada, Economía de la Integración Europea y Economía Internacional. Gaetano D'Adamo tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Bolonia (Italia).

**DÍAZ MORA, Carmen.** Catedrática de Economía Aplicada en la Universidad de Castilla-La Mancha. Su actividad investigadora se ha desarrollado en las áreas de la integración económica europea, el comercio internacional y las cadenas globales de valor; dando lugar a numerosas publicaciones en revistas especializadas como *Economic Analysis and Policy*, *Regional Studies*, *Review of World Economics*, *Economic Modelling*, *The World Economy*, *Emerging Markets Finance and Trade*, entre otras. Es coeditora-jefe de la revista académica indexada en el JCR *Applied Economic Analysis*; miembro del Comité de Reflexión sobre Internacionalización del Club de Exportadores e Inversores Españoles; miembro del Consejo Asesor del Instituto de Comercio Exterior de Castilla-La Mancha; y codirectora del Máster en Negocios Internacionales de la Universidad de Castilla-La Mancha.

**FONFRÍA MESA, Antonio.** Profesor de Economía Aplicada en la UCM. Licenciado y doctor en CC. Económicas y Empresariales. Máster en Economía Europea (Instituto Ortega y Gasset). Diplomado en Altos Estudios de la Defensa (CESEDEN). Es profesor de Economía Internacional y Economía de la Defensa. Profesor visitante en las Universidades de Zaragoza, Barcelona, Escuela de Guerra Naval de la Marina del Perú y en el Estado Mayor del Ejército de Brasil, Universidad de El Salvador (Argentina). Es miembro del Consejo Editorial de la *Revista del IEEE*, de la *Revista en Estudios de Seguridad Internacional* (U. de Granada) y de la *Revista del Instituto Meira Matos* (Brasil). Consultor externo de diversas empresas y del Ministerio de Defensa de España. Ha sido director de la Cátedra UCM-ISDEFE y es académico correspondiente de la Academia de las Ciencias y las Artes Militares.

**GADEA RIVAS, María Dolores (Lola Gadea).** Es doctora en Economía y Empresa, licenciada en Matemáticas y diplomada en Estadística por la Universidad de Zaragoza. Completó su formación y líneas de especialización en las Universidades de Warwick, Carlos III de Madrid, Facultad de Economía de Harvard, Boston University y Universidad de California (Davis). En la actualidad ejerce la docencia en la Facultad de Economía de la Universidad de Zaragoza donde ocupa una plaza de catedrática de Economía Aplicada. Su trayectoria investigadora es muy amplia y abarca diversos temas como la Econometría de Series Temporales, Econometría Aplicada, Macroeconomía Aplicada, Economía Internacional y Tipo de Cambio, Ciclos Económicos, Economía del Gasto Público, Economía Española y Cambio Climático. Ha publicado numerosos artículos en revistas nacionales e internacionales como *Journal of Business and Economic Statistics*, *Journal of Econometrics*, *Journal of Monetary Economics*, *Journal of Applied Econometrics*, *Journal of the European Economic Association*, *International Economic Review*, *Journal of Money, Credit and Banking*, *Public Choice*, y *Journal of Economic Behavior and Organization* entre otras, y es autora también de varios libros y capítulos de libros. A esta trayectoria investigadora hay que añadir su actividad editorial en numerosas revistas y evaluadora como experta en diversas agencias de calidad. En la actualidad es presidenta de la Comisión de Economía del Consejo Económico y Social de Aragón y coordinadora de área de Economía, subárea de Métodos del análisis económico en la Agencia Estatal de Investigación.

**GONZÁLEZ DÍAZ, Belén.** Profesora titular de Economía Aplicada en Universidad en la Universidad de Castilla-La Mancha, con amplia experiencia en docencia de Grado y Posgrado en temas relacionados con Economía Internacional, Economía Española y Economía Europea. Su principal línea investigadora se centra en el ámbito del comercio internacional y redes internacionales de producción. Destaca la publicación de artículos en revistas especializadas como *The World Economy*, *Review of World Economics*, *Applied Economics*, *Journal of Economic Interaction and Coordination*, entre otras. Ha participado en numerosos congresos nacionales e internacionales de referencia. Sus investigaciones han formado parte de proyectos nacionales, proyectos del plan regional I+D+i y contratos de I+D y ayudas competitivas.

**JOVÉ-LLOPIS, Elisenda.** Doctora en Economía por la Universitat Rovira i Virgili. Investigadora de la Cátedra de Sostenibilidad Energética de la Universitat de Barcelona (UB-IEB), investigadora asociada del Instituto de Economía de Barcelona (IEB) y profesora asociada de la UB. Sus contribuciones a la investigación están mayoritariamente relacionadas con el análisis de la transición energética y se pueden clasificar según su enfoque e implicaciones para la sociedad en tres líneas de investigación: eco-innovación y economía circular, eficiencia energética y pobreza energética. También ha participado en varios proyectos nacionales desarrollados en el campo de la economía aplicada destinados a evaluar las políticas públicas del sector energético en el contexto de los países europeos. Sus contribuciones académicas han sido publicadas en revistas internacionales de alto impacto y ha recibido distintos premios como joven investigadora (Premio IND+I Science en la categoría Industria verde para el crecimiento sostenible, Premio al mejor trabajo en innovación WIPE y el Premio Extraordinario de Doctorado).

**MARTÍNEZ MONGAY, Carlos.** Exdirector de la Comisión Europea, es doctor en Ciencias Económicas por la Universidad del País Vasco. Ha contribuido al diseño e implementación de la gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Ha sido responsable de la supervisión de, entre otras, las economías Francia, Italia y España, y de misiones posprograma de Portugal e Irlanda. Director de Gabinete del vicepresidente Almunia para la política de la competencia y consejero para asuntos de la UEM del comisario Solbes, ha sido profesor de análisis económico de la Universidad de Zaragoza. Es autor de contribuciones en econometría, política e integración económica. Colabora con ECOMOD y con la Cátedra ORFIN de la Universidad de Alcalá de Henares.

**MIROUX, Anne.** Profesora en el Instituto de los Mercados Emergentes en la Universidad de Cornell. Especialista en multinacionales y las economías emergentes. Exdirectora de la División de Tecnología en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y jefe de la Secretaría de la Comisión de las Naciones Unidas sobre la Tecnología para el Desarrollo. Dirigió previamente el *Informe sobre las Inversiones en el Mundo (WIR)*, en inglés de la UNCTAD. Coautora con L. Casanova de: *The Era of Chinese Multinationals*. y del *Emerging Market Multinationals Report (2016-2022)*. Coeditora con Casanova y Cahen de: *From copycats to Leaders: Innovation from Emerging Markets*. Y autora de numerosos artículos sobre la inversión extranjera directa, la tecnología y el desarrollo. Doctora en Economía, Universidad de Paris I-Pantheon Sorbonne; Diploma HEC Paris, y Diploma del IEP (Sciences Po Paris).

**MONTEAGUDO, Josefina.** Es especialista sénior del equipo del economista jefe de la Dirección General de Mercado Interior, Industria,

Emprendimiento y Pymes de la Comisión Europea, donde anteriormente ocupó el puesto de jefa de Unidad Adjunta. Cuenta con una amplia experiencia en la Comisión Europea, donde ha prestado sus servicios como asistente política y jefa de Sector de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros. Anteriormente trabajó como economista especializada en comercio en el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), con sede en Washington DC, y ha sido profesora invitada en la Universitat Autònoma de Barcelona. Tiene un máster y un doctorado en Economía por la Universidad de California, San Diego (UCSD).

**PASIMENI, Paolo.** Economista jefe adjunto de la Dirección General de Mercado Interior e Industria de la Comisión Europea, e investigador asociado sénior en la Brussels School of Governance (Vrije Universiteit Brussel, VUB). Es experto en macroeconomía internacional y su principal área de especialidad es el análisis macroeconómico del mercado único y de la unión económica y monetaria (UEM). Es experto en políticas monetarias, fiscales y estructurales y ha trabajado en las propuestas de reformas de la UEM, concretamente, en el diseño de un mecanismo de estabilización. También ha trabajado en el área de análisis del mercado de trabajo y en la creación del presupuesto plurianual de la UE. Página web personal: <https://brussels-school.be/team/paolo-pasimeni>.

**PRATS ALBENTOSA, María Asunción.** Es profesora de la Universidad de Murcia, acreditada al cuerpo de catedráticos de Universidad. Desarrolla su actividad académica en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales donde ha sido coordinadora del programa de doctorado en Economía (1999–2001) y directora del departamento de Economía Aplicada (2005–2009). Ha sido miembro de la Junta directiva de la Asociación Libre de Economía y de la Asociación Española de Economía y Finanzas Internacionales (AEEFI) donde ejerció como presidenta entre 2021 y 2021. Ha sido profesora visitante de la London School of Economics en 2022, fecha desde la que es miembro externo investigador (*Senior research fellow*) del European Institute-LSE. Ha participado en numerosos proyectos y contratos de investigación nacionales e internacionales: Comisión Europea, Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Gobierno de España e Instituto de Estudios Fiscales, entre otros. Sus intereses de investigación se encuentran en las áreas de Finanzas Internacionales, Macroeconomía Aplicada y Aspectos Macroeconómicos de las Finanzas Públicas y la Política Monetaria. Recientemente ha iniciado una nueva línea de investigación vinculada a la Sostenibilidad. Ha publicado extensamente en revistas académicas (*Review of International Economics*, *International Review of Economics & Finance*, *North American Journal of Economics and Finance*, *The World Economy*, *Cities*, *Journal of Cleaner Production*, *Current Issues in Tourism*, entre otras). Ha sido editora invitada de las revistas *Economics* y *The World Economy* y coeditora del libro *Blue Flag Beaches: Economic Growth, Tourism and Sustainable Management* publicado por Routledge. Su investigación actual se centra en las burbujas financieras, los ciclos económicos y crediticios, la sostenibilidad fiscal a largo plazo y la política monetaria.

**REIG, Ernest.** Es doctor en Ciencias Económicas por la Universitat de València, catedrático de Economía Aplicada en dicha universidad (1987–2021) y en la actualidad profesor emérito. Especializado en economía regional y agraria, y en el análisis de la eficiencia y la productividad en presencia de efectos medioambientales, ha trabajado en la construcción de índices de sostenibilidad y de ecoeficiencia. Es autor y coautor de diversos libros e informes, entre ellos *La multifuncionalidad de la agricultura en España* (Ministerio de Agricultura-EUDEMA 2007), *La*

*sostenibilidad de la agricultura en España* (Cajamar 2013), *Delimitación de áreas rurales y urbanas a nivel local: Demografía, coberturas del suelo y accesibilidad* (Fundación BBVA 2016) y *Las áreas urbanas funcionales en España. Economía y calidad de vida* (Fundación BBVA 2020). Ha publicado más de 50 artículos en revistas especializadas españolas y extranjeras. Fue *Research Scholar* en la London School of Economics (1983-1984), director del Instituto Valenciano de Economía de la Institució Alfons el Magnànim (1986-1991) y director general de Economía de la Generalitat Valenciana (1991-1995). Ha sido investigador principal de diversos proyectos del Plan Nacional de I+D+i, el más reciente titulado *Indicadores sintéticos de sostenibilidad para la mejora de la gobernanza del sector agrario* (AGL2010-17560-C02-02). En 1997 la Societat Catalana d'Economia le concedió el VI Premi Catalunya d'Economia.

**SÁNCHEZ JUANINO, Patricia.** Graduada en Economía por la Universidad Carlos III de Madrid y máster en Economía Internacional por la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente es economista en el National Institute of Economic and Social Research (Londres), donde trabaja en el equipo de modelización realizando previsiones y estudios macroeconómicos de país. Anteriormente trabajó como ayudante de investigación en la unidad de economía internacional en el Banco de España, proporcionando asistencia macroeconómica para las economías estadounidense, japonesa y china, y en el departamento de coyuntura económica de Funcas, donde se enfocó en temas europeos.

**SAPENA, Juan.** Es profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Católica de Valencia. Licenciado (1993) y doctor (1999) en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universitat de València, desde 2020 es director del Departamento de Economía, Dirección de Empresas y Marketing de la Universidad Católica de Valencia, donde también es, desde 2018, director de la Cátedra «Christeys» para una Economía Sostenible. También en la UCV ha desempeñado como director de *INEDE Business School* (2005-2019) y decano de la Facultad de Economía y Empresa (2008-2019). Sapena también es profesor-tutor del Centro asociado de la UNED en Valencia (desde 1997) y ha colaborado además como docente en la Universitat de València, Universidad Politécnica de Valencia, Universitat Oberta de Catalunya y Universidad Santo Tomás (Colombia). Su producción científica incluye numerosos artículos publicados en revistas científicas de ámbito internacional: *Journal of Financial Stability (JFS)*, *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money (JIFIM)*, *Computational Economics, Economic Modelling, Business Horizons, Journal of Business Research*, o *Technological Forecasting and Social Change*, entre otras. También ha contribuido en obras colectivas tales como *Recent Econometric Techniques for Macroeconomic and Financial Data* (2021) o en el *Manual Economía de la Unión Europea* (8e-2019 y 9e-2023). Sus áreas de interés engloban principalmente la economía y las finanzas internacionales, así como los procesos de integración económica, así como la sostenibilidad de los desequilibrios del endeudamiento público y externo, y también el diseño de instituciones de buen gobierno al servicio de las corporaciones. A nivel metodológico, ha trabajado en el ámbito del análisis de series temporales, así como su representación y estimación de modelos con variables inobservables en el espacio de los estados. Actualmente forma parte del Grupo de Investigación Económica INTECO en el que participan, además, investigadores de las universidades de Valencia, Alicante y Jaume I.

**TAMARIT, Cecilio.** Premio extraordinario de doctorado 1992 por la Universidad de Valencia y máster en Economía por el College of Europe (Brujas) Bélgica. Ha sido investigador en distintos centros: Schuman

scholar en el Parlamento Europeo en 1988; University of Nottingham en 1992, donde también impartió docencia en 2005; *Senior Fellow* en la Wharton School de la University of Pennsylvania en 1996; en la Universidad de Goettingen en 2011-2013, siendo actualmente miembro del consejo asesor o Kuratorium del Ibero-Amerika Institut; en la Universidad de Harvard en 2015 y 2016 y en Cornell University en 2022 y 2023. De 1988 a 1992 fue investigador en el Servicio de Estudios de la Federación Valenciana de Cajas de Ahorros. Durante 1993 fue vocal asesor en el Gabinete de la Presidencia del Gobierno. De 1998 a 2003 ha sido presidente de la Asociación Española de Economía y Finanzas Internacionales (AEEFI); entre 2006 y 2009 ha sido presidente del Comité de Economía en la Comisión Nacional de Evaluación de la Actividad Investigadora (CNEAI) y entre 2006 y 2013 ha ocupado la vicepresidencia y posterior presidencia de la Asociación Libre de Economía, de la que es actualmente miembro de honor. Ha sido consultor externo de la Comisión Europea, Comité de las Regiones, Tesoro Británico, Gobierno de Flandes y del Ministerio de Economía y Competitividad y miembro del grupo de expertos

del CESifo y del comité ejecutivo de INFER (International Network for Economic Research). Desde 2002 es catedrático de la Universidad de Valencia en la que es titular de una Cátedra Jean Monnet «ad personam», así como director académico del Centro de Documentación Europea y miembro de la Unidad Mixta UV-UJI de Investigación en Integración Económica (INTECO).

**TORRES, Raymond.** Director de Coyuntura Económica de Funcas, así como del observatorio Funcas Europe. Profesor asociado en el Instituto de Empresa y consejero para la Comisión Europea sobre temas del mercado laboral. Entre 2007-2016, dirigió el Servicio de Estudios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Anteriormente trabajó como economista en el Departamento de Economía de la OCDE, redactando estudios macroeconómicos de país, entre otros España, y como director de la División de Análisis y Políticas de Empleo. Ostenta un máster y un diploma de Estudios Avanzados de Economía Matemática (Universidad de Paris I) y un máster en Ciencias Políticas (I.E.P., Toulouse).

## PUBLICACIONES DE FUNCAS

### Últimos números publicados:

#### PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

N.º 174. El futuro de la energía

N.º 175. La reforma de las reglas fiscales

#### PANORAMA SOCIAL

N.º 35. Educación financiera en España: balance y perspectivas

N.º 36. Energía y sociedad: perspectivas sobre la transición energética en tiempos de crisis

#### CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA

N.º 295 Política económica y estabilidad financiera

N.º 296 Equinocio monetario

#### SPANISH ECONOMIC AND FINANCIAL OUTLOOK

Vol. 12. N.º 4 Spain: Economic and fiscal outlook

Vol. 12. N.º 5 Assessing the impact of the interest rate tightening cycle

#### PAPELES DE ENERGÍA

N.º 20. Renovables y territorio

N.º 21. Una aproximación interdisciplinar a la pobreza energética

#### ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN

N.º 101. La industria de las vacunas tras la pandemia del COVID-19. La perspectiva internacional

#### LIBROS

Análisis financiero y big data. Santiago Carbó Valverde, Juan José Ganuza, Daniel Peña y Pilar Poncela

Reformas para impulsar la competencia en España. Juan José Ganuza y Joaquín López Vallés

## PRECIO DE LAS PUBLICACIONES

AÑO 2024

Publicación	Suscripción		
	Suscripción anual	Edición papel (euros)	Gastos de envío (euros)
Papeles de Economía Española	4 números	55	España 8
			Europa 40
			Resto del mundo 80
Cuadernos de Información Económica	6 números	45	España 12
			Europa 60
			Resto del mundo 120
Panorama Social	2 números	25	España 4
			Europa 20
			Resto del mundo 40
Spanish Economic and Financial Outlook	6 números	35	España 12
			Europa 60
			Resto del mundo 120
Papeles de Energía	4 números	25	España 8
			Europa 40
			Resto del mundo 80
Publicaciones no periódicas (Libros, Estudios...) disponibles solamente en formato digital gratuito.			

Los precios incluyen el IVA.

Forma de pago: domiciliación bancaria, transferencia bancaria.

Descuento editorial: 10 % a bibliotecas, librerías y agencias.

**Todas nuestras publicaciones se pueden descargar, de forma gratuita, en [www.funcas.es](http://www.funcas.es)**

**<http://www.funcas.es/Publicaciones>**

**[publica@funcas.es](mailto:publica@funcas.es)**



# funcas

## PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

### Últimos números publicados

- nº 155 *El negocio bancario tras las expansiones cuantitativas*
- nº 156 *Los problemas del mercado de trabajo y las reformas pendientes*
- nº 157 *Análisis económico de la revolución digital*
- nº 158 *El sector exterior en la recuperación*
- nº 159 *Deporte y Economía*
- nº 160 *Medicamentos, innovación tecnológica y economía*
- nº 161 *Presente y futuro de la Seguridad Social*
- nº 162 *La gestión de la información en banca: de las finanzas del comportamiento a la inteligencia artificial*
- nº 163 *Transición hacia una economía baja en carbono en España*
- nº 164 *Crecimiento económico*
- nº 165 *Ciclos económicos*
- nº 166 *El capital humano en la economía digital*
- nº 167 *La empresa española entre la eficiencia y la desigualdad: organización, estrategias y mercados*
- nº 168 *La calidad de las instituciones y la economía española*
- nº 169 *La innovación, un desafío inaplazable*
- nº 170 *Las finanzas tras la pandemia*
- nº 171 *Infraestructuras terrestres, transporte y movilidad de personas*
- nº 172 *Evaluación de políticas públicas*
- nº 173 *La economía española durante la pandemia*
- nº 174 *El futuro de la energía*
- nº 175 *La reforma de las reglas fiscales*
- nº 176 *La economía española ante el reto demográfico*

