

# PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

---



## LA EUROPA DEL FUTURO RESÚMENES EJECUTIVOS

El texto íntegro del contenido de este monográfico, puede descargarlo de forma gratuita en la página web de Funcas: <https://www.funcas.es/revista/la-europa-del-futuro/>



«La Europa del futuro»

Coordinado por Cecilio Tamarit

## SUMARIO

### COLABORACIONES

#### I. ESTABILIZACIÓN Y CRECIMIENTO

La Unión Europea: tres crisis y un destino:	3	<i>Cecilio Tamarit</i>
La Europa del futuro: ¿del <i>Next Generation</i> a un plan para las futuras generaciones?	5	<i>María Dolores Gadea Rivas y Carlos Martínez Mongay</i>
La economía europea tras el <i>shock</i> geopolítico:	7	<i>Raymond Torres y Patricia Sánchez Juanino</i>
El futuro de la política monetaria en un contexto:	9	<i>Álvaro Anchuelo y María A. Prats</i>

#### II. TRANSFORMACIÓN SECTORIAL

La agroalimentación europea en un contexto global:	11	<i>Ernest Reig</i>
Hacia una nueva agenda industrial europea basada en la resiliencia:	13	<i>Román Arjona William Connell-García Josefina Monteagudo y Paolo Pasimeni</i>
La nueva política industrial y la transición digital en la Unión Europea:	15	<i>Gaetano D'Adamo y Juan Sapena</i>
La política energética europea en la encrucijada:	17	<i>María T. Costa-Campi y Elisenda Jové-Llopis</i>

### III. PAPEL DE EUROPA COMO ACTOR GLOBAL

Una política de defensa para Europa: perspectiva de futuro e impacto en la industria de defensa:	19	<i>Antonio Fonfría</i>
Europa y los países emergentes en esta nueva fase de la globalización:	21	<i>Lourdes Casanova y Anne Miroux</i>
Europa como bloque comercial:	23	<i>Leticia Blázquez Carmen Díaz-Mora y Belén González-Díaz</i>

# LA UNIÓN EUROPEA: TRES CRISIS Y UN DESTINO

Cecilio TAMARIT

Universidad de Valencia

La Unión Económica y Monetaria (UEM) se ha enfrentado a tres *shocks* de distinta naturaleza que han tenido un impacto significativo en su funcionamiento. Estos *shocks* son la crisis financiera de 2008, la pandemia del COVID-19 y las consecuencias de la invasión de Ucrania. A medida que surgían estos desafíos, la UEM ha tenido que adaptar su gobernanza para hacerles frente, aunque con cierto retraso.

La política económica dentro de la UEM ha experimentado cambios importantes debido a la diversa naturaleza de estos *shocks* y las limitaciones en la coordinación. Ha pasado de una posición de dominio monetario a una de dominio fiscal, lo que ha llevado al Banco Central Europeo (BCE) a convertirse en el *policy maker* de último recurso. Sin embargo, esta solución tiene sus limitaciones, ya que cada vez que el BCE intenta normalizar la situación, otro nuevo *shock* inesperado lo impide.

Además de los problemas de diseño desde su creación, la UEM ha mostrado otras debilidades. Estas debilidades se deben no solo a la falta de voluntad reformista por parte de los gobiernos nacionales para realizar mejoras estructurales necesarias, sino también a los efectos negativos derivados de la falta de perfeccionamiento del mercado único. Ha quedado claro que una moneda única requiere un mercado común completo.

En resumen, la UEM se enfrenta a desafíos importantes y requiere un cambio significativo en su gobernanza para poder abordarlos adecuadamente. Esto implica una mayor flexibilidad y adaptabilidad, así como la capacidad de conjugar una visión estratégica a largo plazo con una toma de decisiones más rápida y efectiva. Es esencial mejorar la coordinación y la capacidad de respuesta ante los *shocks*, así como fomentar una provisión común de bienes públicos y las reformas estructurales necesarias en los países miembros. Solo así la UEM podrá enfrentar los desafíos futuros y fortalecer su posición en el escenario económico global.



# 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

LOS fondos *Next Generation EU (NGEU)*, junto con el programa de compras de emergencia para la pandemia del BCE y el instrumento para mitigar los riesgos del desempleo del Consejo Europeo, son parte de la respuesta de la Unión a la crisis del COVID-19. Mientras que los dos últimos tenían una clara vocación anticíclica, el *NGEU* tenía objetivos más diversos. En particular, evitar que, dada la profundidad de la recesión y la manera tan desigual que estaba afectando a los distintos Estados miembros, aumentasen las divergencias económicas, poniendo en peligro el mercado interior y la cohesión territorial. El *NGEU*, se financia mediante la emisión de deuda mutualizada de la Unión y su distribución depende en parte de la profundidad y persistencia de la recesión en cada Estado miembro.

En principio, el *NGEU* es un plan excepcional y como tal debería extinguirse 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, lo que debería ocurrir a finales de 2026.

Sin embargo, la crisis energética generada por la injustificada invasión de Ucrania y la adopción por parte de los EE. UU. de la *Inflation Reduction Act (IRA)*, junto con la necesidad existencial de intensificar la lucha contra el cambio climático, podrían replantear la prolongación del *NGEU*, al menos transitoriamente, mientras la Unión adopta instrumentos y reformas de mayor calado. El *REPowerEU* es parte de la respuesta de la UE a los retos de la crisis energética y del cambio climático, 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.

Los objetivos de la *IRA* también son múltiples, incluyendo, además de la transición climática, la reducción del abultado déficit americano y la financiación de programas de salud. Es sin duda un paso en la buena dirección. Consiste fundamentalmente en subsidios industriales, lo que hace temer por el posible desvío de parte de las inversiones verdes de la Unión a los EE. UU., e incluye medidas claramente proteccionistas.

El *REPowerEU* modifica *de facto* el *NGEU*, aumentando las transferencias mediante parte de los ingresos del *ETS (Emission Trade System)*, y permitiendo el uso de los préstamos todavía no utilizados para financiar las inversiones y reformas previstas en el plan, privilegiando las inversiones y reformas ligadas a la transición climática.

Aunque el *IRA* dedica a la seguridad energética y a la transición climática montantes comparables al *NGEU*, comparte prioridades con La Ley Bipartidista de Infraestructuras (BIL) y la Ley CHIPS y de Ciencia, representando conjuntamente 2 billones de dólares, razón por la que algunos comentaristas la comparan con el *New Deal* y hablan de *Big Deal*.

La *IRA* consiste tanto en incentivos fiscales como en préstamos y subvenciones. Los incentivos fiscales a empresas suponen más del 50 por 100 del total, y el sector energético absorbería el 60 por 100 de esos fondos. La *IRA* trata de apoyar la fabricación de energías verdes en EE. UU. a lo largo de toda la cadena de producción, especialmente en los sectores de renovables y transporte. La transición climática se transforma así en política industrial con vocación nacional, proteccionista y con cierta reacción a la globalización.

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

El buque insignia del plan es la modificación del marco regulatorio para 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. El plan también pretende 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. Para ello, se flexibiliza la concesión de ayudas de estado, incluyendo exenciones fiscales nacionales, para mitigar los riesgos de desviación de inversiones fuera de Europa.

Este conjunto de medidas se aproximaría a un enfoque holístico para luchar contra el cambio climático, combinando un precio para el carbono, apoyo a la R+D+i verde, adopción de estándares y prohibiciones, compensaciones a los consumidores y empresas más vulnerables, y, por último, medidas para promover la transición climática en terceros países, incluyendo la disuasión asociada al mecanismo de ajuste del carbono en frontera.

En la *IRA*, la fiscalidad sobre el carbono brilla por su ausencia y el sistema de subsidios tiene un carácter claramente discriminatorio. Razones de economía política, más que de eficiencia económica, estarían detrás de este enfoque: si se quiere avanzar en la transición climática en los EE. UU. había que excluir los impuestos al carbono y garantizar que la transición iba a crear empleo en el país.

Parece ser que tales argumentos han calado también en la Unión. Algunos de los instrumentos propuestos por la Comisión en el PICE parecen replicar los de la *IRA*, con el objetivo de evitar que las inversiones se desvíen hacia el otro lado del Atlántico. Sin embargo, replicar el enfoque americano en Europa puede no ser la estrategia adecuada en la UE, ya que los EE. UU. son un estado federal y la Unión no. El *IRA* es financiado a nivel federal, mientras que el PICE se basa en gran medida en financiación nacional, y sólo en parte comunitaria. Hay que evitar que algún Gobierno acabe justificando la quiebra del mercado interior en aras de la transición climática.

La transición climática es un bien público europeo y como tal hay que financiarlo. Aunque la solución final está en ampliar y modificar sustancialmente el presupuesto comunitario, el *NGEU* podría marcar 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 adecuada en el periodo de transición.

Finalmente, la creación de un fondo comunitario para financiar la transición climática debería estar estrechamente vinculado a la reforma de las reglas fiscales. Una capacidad fiscal central diseñada para financiar bienes públicos europeos, con la adecuada condicionalidad, también permitiría a los Estados miembros alcanzar posiciones presupuestarias sostenibles.

# LA ECONOMÍA EUROPEA TRAS EL *SHOCK* GEOPOLÍTICO

Raymond TORRES

*Funcas*

Patricia SÁNCHEZ JUANINO

*Funcas y National Institute of Economic and Social Research*

La recuperación económica en Europa tras la pandemia de COVID-19 ha resultado ser más complicada de lo previsto. La guerra en Ucrania ha generado la crisis energética y provocado interrupciones de las cadenas de suministro, frenando el rebote que se anticipaba, además de generar un brote inflacionario sin precedentes desde el inicio del euro. La proximidad de las potencias europeas al conflicto y sus estrechos vínculos comerciales ha provocado que la región sea especialmente vulnerable.

El papel de Rusia, en el caso de los alimentos, Ucrania como proveedores de materias primas los sitúan en la base de la cadena de valor. El cierre de los puertos ucranianos, la interrupción del abastecimiento y las sanciones han generado desafíos para la producción global y han contribuido a la escasez de bienes, encareciendo los precios. Pero, sobre todo, la guerra ha intensificado la necesidad de una transición a fuentes de energía renovables, menos dependientes de Rusia ni de proveedores poco seguros.

Los principales motores de la economía europea se han debilitado como consecuencia de la ralentización del comercio internacional, la pérdida de poder adquisitivo y el endurecimiento de la política monetaria. La persistente escalada de precios 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. A pesar de ello, la economía de la UE se ha resentido del *shock* geopolítico menos de lo esperado, gracias a la resiliencia del mercado laboral y al esfuerzo realizado para reducir la dependencia del gas ruso.

La política fiscal también ha contribuido a amortiguar el impacto del *shock*, gracias al despliegue de un arsenal de ayudas a empresas y hogares vulnerables. El resultado es, sin embargo, un deterioro de las finanzas públicas. Con datos de 2022, el déficit público del conjunto de la Unión Europea supera el 3 %, y la deuda pública ronda el 84 % del PIB. En líneas generales, se han multiplicado los desequilibrios en algunas de las economías que ya figuraban entre las más endeudadas, entre las que destaca Italia, y en menor medida Bélgica, España y Francia.

Además de resentirse de la sucesión de crisis, la deuda pública se enfrenta a tres importantes desafíos de cara al futuro. En primer lugar, el debilitamiento económico que parece intensificarse desde inicios del 2023. Si en 2021-2022 la ratio de deuda pública se ha reducido es sobre todo por factores cíclicos (crecimiento del PIB e inflación). Excluyendo esos factores, la ratio de deuda pública se hubiera incrementado en términos medios en la mayoría de países.

En segundo lugar, la subida de tipos de interés va a ejercer un impacto significativo en las cargas financieras. A partir del próximo ejercicio, los bonos que emiten los Estados soportarán un tipo de interés superior al de los bonos que vencen: un diferencial que ejercerá inexorablemente una presión creciente sobre las cargas financieras de las economías más endeudadas.

En tercer lugar, las reglas fiscales europeas están a punto de reactivarse, abocando a realizar ajustes en muchos países. En la versión actual de las reglas, los países tienen la obligación de presentar anualmente un programa de estabilidad. En caso de fuertes desvíos recurrentes, el Consejo puede aplicar medidas correctoras y, en caso de incumplimientos reiterados, se puede recurrir a sanciones. El dispositivo se suspendió tras la pandemia y la UE pretende reactivarlo a partir del próximo ejercicio, pero una aplicación estricta de las reglas

actuales obligaría a ajustes abruptos que conducirían, con casi toda seguridad, a una fuerte contracción de la actividad. No es sorprendente que se vislumbre un cierto consenso acerca de la necesidad de reformar las reglas, pero está por ver si incluso en su versión reformada, son lo suficientemente relevantes en un entorno de subidas de tipos de interés.

Algunos países, entre los que destaca Alemania, han aprovechado su mejor situación fiscal para desplegar ayudas de Estado, cuyo carácter disperso, sin embargo, distorsiona la competencia en el mercado único y no sirve para afrontar los retos globales. En vez de la inflación de esas ayudas, la alternativa más efectiva para abordar las tensiones geopolíticas y comerciales es la cooperación en iniciativas industriales, tecnológicas y energéticas a nivel europeo. Ejemplos de esto son el programa *Next Generation*, ya que su funcionamiento es coherente con la integridad del mercado único, la reforma de mercados clave, como el energético, o la reforma fiscal. Para ello, será necesario fortalecer la capacidad fiscal común como principal activo ante los retos globales.

# 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*

**P**OR vez primera desde la creación de la moneda única, la inflación en la eurozona ha superado claramente el objetivo del 2 por 100, habiendo alcanzado en octubre de 2022 un máximo del 10,6 por 100. Esto se ha debido al solapamiento 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) explica la brusca subida del IPCA.

Aunque el proceso de desinflación está siendo lento, la inflación ya ha tocado máximos (incluyendo la subyacente con el 5,7 por 100 de marzo de 2023). Los factores que la impulsaban se han ido revirtiendo con claridad, excepto en el caso de los alimentos (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), y está previsto que retorne al objetivo hacia finales de 2025.

Ello se está logrando sin 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 la naturaleza de este fenómeno, que podría explicarse por factores coyunturales.

Ha de tenerse en cuenta que las previsiones están sujetas a un alto grado de incertidumbre, dependiendo 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 la política monetaria acomodaticia que había mantenido durante tantos años. Para ello, ha utilizado como principal instrumento la subida de los tipos de interés de referencia, tardía pero decidida.

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, una actuación sin precedentes por su intensidad. Tal proceso aún no ha concluido, pese a que las 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 (incluyendo los hipotecarios, con los costes sociales que ello conlleva).

Las actuaciones anteriores han ido acompañadas de un limitado proceso de restricción cuantitativa a través de los principales programas de compra de activos y provisión de liquidez (*APP*, *PEPP* y *TLTRO-III*). La política de expansión cuantitativa (*QE*), iniciada en marzo de 2015, llevó el balance del Banco Central Europeo a un valor máximo de 8,8 billones de euros en junio de 2022, que ha pasado a ser 7,7 en mayo de 2023.

En el caso del *PEPP*, gracias a su flexibilidad de uso, 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, iniciados con la crisis del Silicon Valley Bank, 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 los efectos 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. En el caso europeo, el 60 por 100 de las exposiciones soberanas se encuentra en esta situación.

Sin embargo, las simulaciones realizadas por instituciones como el FMI encuentran que la dimensión del problema es mucho menor que en el caso estadounidense. Según sus resultados, 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.

Los bancos europeos han hecho un mayor uso de instrumentos derivados para asegurarse frente a la subida de tipos de interés. No obstante, esto implica una transferencia del 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, así mismo, pendiente de realizarse.

# LA AGROALIMENTACIÓN EUROPEA EN UN CONTEXTO GLOBAL

Ernest REIG

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

El sistema agroalimentario mundial se enfrenta a la necesidad de hacer frente a las necesidades de una población mundial que hacia 2080 alcanzará los 10.400 millones de personas, cuando además una parte relevante de la población actual padece todavía una situación de inseguridad alimentaria. En el período transcurrido desde mediados del siglo pasado la respuesta global de la oferta de alimentos ha sido alentadora, superando ampliamente el ritmo de crecimiento demográfico, y a lo largo de las últimas décadas los incrementos en la productividad total de los factores han explicado las dos terceras partes del crecimiento de la producción agrícola a escala mundial. Sin embargo, el entorno económico y político que dotó de resiliencia a los sistemas agrarios del siglo XX ha quedado desfasado en la actualidad. Ese entorno condujo a la adopción de directrices básicamente productivistas en política agraria, relegando a un segundo plano las preocupaciones medioambientales. Ahora ya no se corresponde con la demanda de bienes públicos –mitigación del cambio climático, protección de la biodiversidad, conservación de las capacidades productivas del suelo, freno a la contaminación– que exige la sociedad actual, principalmente en países desarrollados como los de la Unión Europea (UE).

Un cambio adicional es la conformación de los sistemas alimentarios como cadenas nacionales e internacionales de valor (*cadenas globales de valor* o CGV) que exigen la coordinación de múltiples actividades de producción, transformación y distribución para poner los alimentos a disposición del consumidor. La coordinación de estas actividades puede llevarse a cabo a través del mercado, pero la tendencia es hacia el uso de formas más explícitas de coordinación, basadas en el intercambio directo de información entre empresas pertenecientes a distintos eslabones de la cadena. Un aspecto destacable que ha contribuido en el sector de la alimentación a esta evolución hacia la coordinación vertical a través de las CGV es el cambio desde prácticas tradicionales de control de los riesgos de los alimentos para la salud basadas en la inspección y las pruebas o ensayos, a procedimientos de control del proceso de producción que implican al conjunto de la cadena alimentaria, concepción a la que responde el establecimiento en 2002 de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria.

Los países de la UE constituyen nodos fundamentales de las CGV, al ocupar un lugar muy destacado en el comercio internacional de productos agroalimentarios. Desde 2010 la UE ha pasado de importadora a exportadora neta de alimentos y en la actualidad las exportaciones agroalimentarias representan el 9,1 del valor total de las exportaciones extracomunitarias europeas. El sector agroalimentario europeo posee su principal fortaleza en la producción y exportación de alimentos de calidad que incorporan un alto valor añadido, a lo que contribuyen las *Denominaciones Geográficas de Origen* y las *Especialidades Tradicionales Garantizadas*. Sus importaciones se concentran progresivamente en materias primas y productos intermedios, destacando las destinadas a la alimentación de la importante cabaña ganadera europea.

Al sector agroalimentario le corresponden hoy en día más del 15 por 100 de los empleos de la industria manufacturera de la UE. De otro lado, la concentración en la fase de distribución comercial es bastante elevada, y se estima que en países como Francia o Alemania las diez principales cadenas representan el 50 y el 64 por 100, respectivamente del total de las ventas al consumo. No son raros los conflictos entre los distintos agentes que operan a lo largo de la cadena alimentaria y, por ello, la UE ha legislado para evitar las prácticas comerciales y contractuales ilegítimas (*unfair trading practices* o UTP) que perjudican a los agricultores.

Las CGV han mostrado una notable resiliencia durante la pandemia de la COVID-19, que de nuevo se ha puesto a prueba con motivo de la guerra entre la Federación Rusa y Ucrania. Este último país ocupa el

cuarto lugar mundial como proveedor de las importaciones agroalimentarias europeas de origen extracomunitario, principalmente en los casos del trigo, maíz, semillas y aceite de girasol, centeno y sorgo, así como de fertilizantes, lo que ha obligado a buscar nuevas fuentes de abastecimiento, en países como Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, la India, Méjico y los Estados Unidos, a consumir productos sustitutivos en el caso del mercado del aceite, y a potenciar la producción propia adoptando medidas transitorias de carácter excepcional. Con todo no ha sido posible evitar importantes alzas de precios, cuyo origen es anterior al desencadenamiento del conflicto.

Ante la acentuación de la inseguridad alimentaria internacional a partir del conflicto bélico, y tras los problemas logísticos derivados de la pandemia, a la Unión Europea le incumbe la responsabilidad de contribuir con una respuesta en positivo a un problema global. Dicha respuesta debe ir más allá del corto plazo, y no necesariamente consiste en estimular con políticas públicas un aumento de la producción y de las exportaciones europeas, ya que es en el interior de los países en vías de desarrollo donde la modernización y el incremento de la productividad en la agricultura puede hacer una mayor contribución al desarrollo económico y a la superación de los problemas de acceso a los alimentos. La aportación de la Unión Europea debe guiarse en cambio por dos objetivos fundamentales: proteger los recursos naturales de los que depende el mantenimiento de su capacidad de producción agraria futura y desarrollar innovaciones que aseguren una adecuada combinación de mejoras en los rendimientos y sostenibilidad ambiental. En relación al primero está aún pendiente la concreción legislativa del Pacto Verde Europeo en lo que atañe a la agricultura, y la comprobación de su compatibilidad con la actual Política Agraria Común, donde aún predomina una orientación productivista. En relación al segundo, la Unión Europea debe facilitar la transferencia de conocimientos a los países en vías de desarrollo, y en el plano interno mantener un esfuerzo importante en materia de investigación y clarificar y actualizar las normas aplicables a la edición genética de las plantas, un área que encierra grandes promesas, pero donde aún no existe un claro consenso en cuanto a su regulación en la sociedad europea.

# 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*

La UE se está viendo afectada por una «permacrisis» de dimensión global. Las disrupciones y la incertidumbre generadas por ésta están dando lugar a una nueva política industrial asentada sobre la resiliencia y basada en la autonomía estratégica abierta. El presente artículo muestra cómo el mercado único ha sido clave para la integración comercial en la UE y apunta a efectos positivos sobre la resiliencia impulsados por la integración de las cadenas de suministro dentro de la UE. También detectamos tendencias que afectan a la resiliencia industrial de la UE, como son la desindustrialización y la relocalización. A continuación, examinamos el marco conceptual emergente en apoyo a políticas para la resiliencia, diseñado para abordar las consecuencias colaterales de estos enormes retos a largo plazo. Y esbozamos dos metodologías propuestas por la Comisión Europea para la alerta temprana sobre disrupciones y dependencias en las cadenas de valor globales, prestando especial atención a puntos de especial vulnerabilidad.



# LA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL Y LA TRANSICIÓN DIGITAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Gaetano D'ADAMO

*Universidad de Bolonia*

Juan SAPENA

*Universidad Católica de Valencia*

La política industrial ha sido objeto de innumerables controversias. Durante décadas, el discurso político norteamericano ha venido considerando como anatemas expresiones tales como «política industrial», «política tecnológica» y «política de innovación», aunque el mismo Gobierno de EE. UU. *de facto* venía aprobando y ejecutando numerosos programas de apoyo a determinadas tecnologías y sectores. Iniciativas en materia de política industrial hicieron posible que los famosos tigres asiáticos hoy se hayan convertido en potencias industriales. En Europa, entre los años cincuenta y ochenta la política industrial era básicamente de carácter nacional y estaba centrada en un enfoque de apoyo a sectores específicos. Sólo entre los años ochenta y la primera década del 2000 se empezaron a tomar las primeras medidas de carácter europeo, con el objetivo de completar el mercado común.

Durante los últimos años ha reverdecido el interés por la validez de la política industrial como instrumento eficaz. La crisis financiera desencadenada en 2007 y la larga recesión que esta comportó, empañaron el aura de infalibilidad atribuida al mercado como mecanismo capaz de autorregularse. Más recientemente, el debate sobre el papel de la política industrial y el apoyo gubernamental a empresas y sectores estratégicos han revivido el debate en materia de política industrial.

En el ámbito de la construcción europea, el Tratado de Roma, a diferencia de lo que ocurre con otros sectores como el agrario, no contemplaba una política industrial. Como tal, la política industrial de la UE sólo fue definida por primera vez en 1992 en el artículo 157 del Tratado de la Unión Europea. Se trata de una política de carácter *horizontal* y tiene por objeto instaurar unas condiciones marco que favorezcan la competitividad industrial.

El sector industrial es considerado de vital importancia para el impulso de la productividad y de la competitividad, tanto por el uso intensivo que efectúa de *inputs* de otros sectores, como a su papel como proveedor de nuevas tecnologías y conocimientos para otros sectores. Aunque su participación en el PIB y en el empleo de Europa ha ido bajando desde los años noventa, la industria representa alrededor del 20 por 100 del valor añadido y el 80 por 100 de las exportaciones de mercancías. En la economía de la UE, las pequeñas y medianas empresas representan más del 99 por 100 de las empresas y juegan entonces 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 europea ha tenido a lo largo de las décadas.

Tras el estallido de la crisis económica y financiera de 2008-2009, y sobre todo en los años más recientes, la política industrial europea tuvo que responder a nuevos desafíos: 1) tensiones globales, bien de carácter militar y comercial; 2) transición verde y digital; 3) reforzar la resiliencia de la economía europea frente a *shocks* adversos.

El resultado de estos desafíos fue la necesidad de más coordinación a nivel europeo y un enfoque (con algunos matices) más intervencionista. La nueva estrategia industrial de la UE adoptada en marzo de 2020 estuvo centrada en la transición verde y digital. La pandemia del COVID-19 y las consecuencias de la guerra en Ucrania impulsaron una actualización de dicha estrategia. De hecho, uno de los problemas evidenciados por la pandemia fue la presencia de dependencias en ciertos bienes y productos que tienen un papel crítico en la economía y la sociedad europea (*dependencias estratégicas*). La Comisión Europea propuso, pues, varios instrumentos para reducir dichas dependencias, como la diversificación del suministro, la agrupación de recursos con países aliados, la promoción de *alianzas industriales* inclusivas y la movilización de la inversión.

La transición digital es un desafío importante debido al impacto de la digitalización sobre la productividad y la competitividad. Ese impacto depende sobre todo de: i) factores empresariales como el capital organizacional, las habilidades de gestión, el I+D; ii) el sector de actividad, y iii) el nivel inicial de productividad de las empresas. La adopción digital es también sistemáticamente mayor en las grandes empresas que en las pymes. Las ganancias de productividad generadas por la digitalización podrían entonces estar capturadas por pocas empresas tendencialmente grandes. Los retos de la digitalización para la política económica e industrial se centran entonces sobre tres ejes:

- el mercado laboral: la digitalización tiene un impacto importante en la distribución de la renta y del trabajo entre sectores y tareas laborales.
- la competencia: la *política de competencia* tiene que adaptarse a las nuevas realidades de mercado. La Ley Europea de Mercados Digitales y la de Servicios Digitales tienen el objetivo de facilitar el crecimiento de las empresas innovadoras en el sector digital.
- la competitividad internacional y autonomía estratégica: en la UE, la respuesta se centra principalmente en apoyo a sectores clave para la transición digital y modernización de la reglamentación utilizando el “poder reglamentario” de la Unión.

En este tercer ámbito, iniciativas recientes tienen el objetivo de aumentar la capacidad de producción de la UE en tecnologías de punta, especialmente los semiconductores. La ambición de la Ley de Chips para la UE 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 de aquí a 2030. Para lograrlo, Europa tendría que aumentar notablemente su capacidad de producción.

¿Se puede considerar el apoyo a la transición digital como una vuelta a una política industrial puramente vertical? No, por dos razones.

Primero, estas medidas se colocan en un contexto en el que la seguridad de suministro de ciertos bienes tiene una importancia estratégica para la industria europea, y otras potencias están poniendo en marcha políticas parecidas.

Segundo, la reglamentación tiene un papel central en la política industrial europea. Las medidas incluidas en la Ley de Mercados Digitales y la de Servicios Digitales son el ejemplo más reciente de reglamentación europea que podría tener un impacto más allá de sus fronteras.

# 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*

La Unión Europea ha establecido un marco sólido para alcanzar la neutralidad climática que ha sido fruto no sólo del apoyo de los grandes acuerdos internacionales, sino de la existencia de un hilo conductor coherente en el desarrollo regulatorio de largo recorrido. La publicación del Pacto Verde Europeo y la Ley Europea del Clima inician un intenso y disruptivo proceso hacia la consolidación de la neutralidad climática para 2050. De hecho, la senda ascendente hacia la descarbonización de la economía europea no ha 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 primer Paquete Clima y Energía 2020.

El camino 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* UE. 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. 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).

Ante este contexto, este artículo aborda los principales instrumentos y acciones que se han emprendido en el seno de la Unión Europea para reducir la dependencia energética sin perjudicar la senda de neutralidad climática.

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. Con una inversión de 300 billones de euros para el período 2022-2027, la articulación del Plan *REPowerEU* supone la principal pieza para 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. Otra de las prioridades en el seno de la Unión Europea ha sido la protección de los hogares vulnerables, ya que la reciente escalada del precio mayorista del gas y de la electricidad no ha hecho más que agudizar la problemática de la pobreza energética. 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*.

El despliegue de las energías renovables ha implicado 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.

Entre las principales conclusiones del trabajo destaca que, 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 sin dejar de lado los aspectos sociales que la transición comporta.

# 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*

**E**l 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 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 ya estaban 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 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.

Las causas, las consecuencias y 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 no son fácilmente alcanzables. 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 lo tanto, cabe interrogarse sobre qué dirección tomará el mercado de defensa en el medio y largo plazos. Para ello se exponen 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 mayores 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?



# EUROPA Y LOS PAÍSES EMERGENTES EN ESTA NUEVA FASE DE LA GLOBALIZACIÓN

Lourdes CASANOVA

Anne MIROUX

*Emerging Markets Institute, Cornell University*

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<sup>1</sup>. En un período en el 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.

Europa necesita recursos naturales y energía como se ha demostrado en la crisis derivada de la guerra de Rusia y Ucrania y debe continuar comprando en los mercados globales esos recursos de los que carece. El análisis de los datos de este artículo refleja que la inversión internacional europea 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 directrices 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.

El poder 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 Occidente reforzando y ampliando alianzas como las de los BRICS, 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.

---

<sup>1</sup> 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.



# EUROPA COMO BLOQUE COMERCIAL

Leticia BLÁZQUEZ

Carmen DÍAZ-MORA

Belén GONZÁLEZ-DÍAZ

*Universidad de Castilla-La Mancha*

La UE 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 global 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. 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. Estas fragilidades han emergido con especial ímpetu durante la pandemia de la 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 estrategia en el orden económico mundial.

En este artículo se analiza la evolución del protagonismo de la UE en la globalización comercial y 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.

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 servicificación 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.

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.

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 culturalmente, 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.





