



**200 años de independencia de Centroamérica:
relaciones comerciales y oportunidades**

Plan de Acción para la Internacionalización 2021-2022

En preparación

- Canadá: un país de oportunidades por explorar

Los análisis, opiniones y conclusiones expuestos en los artículos de esta publicación son los de los autores y no representan opiniones oficiales de la Secretaría de Estado de Comercio, con las que no tienen por qué coincidir necesariamente

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

NÚMERO 3138

Director

Bernardo Hernández San Juan

Secretario de Redacción

Juan Enrique Gradolph Cadierno

Jefa de Redacción

Pilar Buzarra Villalobos

Consejo de Redacción: Iria Álvarez Besteiro, Antonio M^a Ávila Álvarez, Fernando Ballesteros Díaz, Marta Bardón Fernández-Pacheco, Alberto Cerdán Borja, José M^a Fernández Rodríguez, Rocío Frutos Ibor, Francesc Granell Trias, Joaquín López Vallés, Rodrigo Madrazo García de Lomana, Isaac Martín Barbero, Isabel Riaño Ibáñez, Paloma Sánchez Muñoz, Francisco Javier Sansa Torres y Marta Valero San Paulo.

Redacción: María José Ferreras Álvarez y Ana Belén Rodríguez Rodríguez.

Logo y diseño general: Manuel A. Junco.

Edición y Redacción: Paseo de la Castellana, 162, planta 12. Teléfono: 91 349 31 90. www.revistasICE.com

Distribución y suscripciones: 91 349 43 35, CentroPublicaciones@mincotur.es

El Boletín Económico de ICE se encuentra en las siguientes bases bibliográficas: CARHUS PLUS+, CIRC, DIALNET, DICE, DULCINEA, EBSCO, ISOC, Journal Scholar Metrics, MIAR y REBIUN.

Editor: SG de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial. Secretaría de Estado de Comercio

Diseño de cubierta: Eduardo Lorenzo

Composición y maquetación: SAFEKAT, SL

Impresión y encuadernación: Centro de Impresión Digital y Diseño de la Secretaría de Estado de Comercio

Papel:

Exterior: estucado brillo ecológico (150 g)

Interior: offset ecológico FSC/TCF (80 g)

ECPMINCOTUR: 1.ª ed./200/0921

PVP: 7€ + IVA

DL: M 30-1958

NIPO: 112-19-006-3

e-NIPO: 112-19-007-9

ISSN: 0214-8307

e-ISSN: 2340-8804

Catálogo general de publicaciones oficiales: <https://cpage.mpr.gob.es/>



S U M A R I O

En portada

Oficina Económica y
Comercial en Guatemala

3

200 años de independencia de Centroamérica: evolución reciente de nuestras relaciones comerciales y oportunidades para las empresas españolas

Subdirección General de Estrategia
de Internacionalización

17

El Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2021-2022

Colaboraciones

José Enrique Pérez-Ardá Carbonell

33

Las cláusulas de sostenibilidad medioambiental en los acuerdos comerciales de la UE

Antonio Fernández Álvarez
José Alba Alonso
Alicia E. Angione

59

El programa COSME en el marco de la política industrial de la Unión Europea



*Oficina Económica y Comercial en Guatemala**

200 AÑOS DE INDEPENDENCIA DE CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN RECIENTE DE NUESTRAS RELACIONES COMERCIALES Y OPORTUNIDADES PARA LAS EMPRESAS ESPAÑOLAS

Las relaciones económicas y comerciales entre España y Centroamérica se han intensificado desde la entrada en vigor provisional del pilar comercial del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea en el año 2013. El comercio bilateral, no obstante, ha crecido sobre todo del lado de las importaciones españolas, de forma que nuestra tasa de cobertura comercial ha pasado de casi el 300% en 2013 a caer por debajo del 100% en 2020. Este último año ha sido, de hecho, el primero en el que el saldo comercial se ha tornado deficitario para España. A pesar de ello, la región sigue ofreciendo oportunidades para las empresas europeas, y las empresas españolas se encuentran en una posición privilegiada para aprovecharlas dados los vínculos existentes.

Palabras clave: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, acuerdo de asociación, comercio.

Clasificación JEL: F14, F53, O54.

1. Introducción

El 15 de septiembre de 2021 se cumplirán 200 años de la firma del Acta de Independencia de Centroamérica, por la que la Diputación Provincial de la Provincia de Guatemala proclamó su independencia de España.

Con la firma del Acta de Independencia concluyó un proceso relativamente pacífico, sin grandes batallas, que se había iniciado diez

años antes en San Salvador y que había acumulado varios intentos fallidos de obtener la independencia.

Tras una fugaz unión al Imperio Mexicano que terminó en 1823, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua formaron las Provincias Unidas del Centro de América—desde 1824, República Federal de Centro América—, que se disolvería a finales de la década de 1830 dando lugar a los cinco Estados que conocemos a día de hoy.

Estos cinco Estados comenzaron a negociar en 2007 en San José, Costa Rica, el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la ▷

* Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

Versión de julio de 2021.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2021.3138.7270>

Unión Europea (en adelante, el AACUE). El acercamiento entre Centroamérica y la UE, no obstante, no era nuevo. En la década de 1980, ante la inestabilidad política y la desigualdad económica existente en Centroamérica, se inició un foro de diálogo entre ministros de la Unión Europea y de seis países del istmo centroamericano (los cinco anteriores más Panamá). Este foro, conocido como Proceso de San José, tenía como objetivo promover la paz y la democracia en Centroamérica, y puede considerarse como muy exitoso a nivel político. No obstante, en el seno del Proceso de San José fue haciéndose evidente la necesidad de profundizar en las relaciones entre ambos territorios, de manera que, en la reunión de 2009, que marcaba el 25 aniversario del inicio del proceso, se destaca la necesidad de llegar a una pronta y satisfactoria conclusión de las negociaciones del AACUE.

Las negociaciones del AACUE, a las que se incorporó también Panamá, concluyeron en mayo de 2010, durante la VI Cumbre UE–América Latina y el Caribe, celebrada en Madrid bajo la Presidencia española de la UE. En ese momento, Centroamérica se convirtió en la primera región en alcanzar un Acuerdo de Asociación con la UE, en el que, además de cuestiones comerciales, se incluían también cuestiones relativas al diálogo político y la cooperación.

El éxito de las negociaciones, además de por la voluntad política existente, se puede explicar por factores diferentes en el caso de Centroamérica y de la UE:

- En el caso de los países del istmo centroamericano, por las ventajas comerciales derivadas del AACUE. Anteriormente, la Unión Europea concedía a los países de Centroamérica acceso

preferencial al mercado comunitario a través del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). Sin embargo, este sistema está sujeto a revisiones periódicas, por lo que el AACUE permitía a los seis países consolidar el acceso preferencial de sus productos a la UE.

- En el caso de la UE, por el valor estratégico de Centroamérica en las relaciones comerciales con Asia y Estados Unidos; por la dificultad de avanzar en las negociaciones en el seno de la OMC, que le ha llevado a cerrar acuerdos bilaterales y plurilaterales; por el deseo europeo de apoyar los procesos de integración económica a nivel regional; y, finalmente, por la posibilidad de mejorar el acceso de sus productos al mercado centroamericano, pues hasta entonces el acceso de los productos de la Unión Europea a Centroamérica se regía por la Cláusula de la Nación Más Favorecida de la OMC.

El AACUE consta de tres pilares: un pilar de diálogo político, un pilar de cooperación y un pilar comercial. Se trata, por tanto, de un acuerdo de competencia mixta, en la medida en que las disposiciones que incluye se refieren, en algunos casos, a competencias que no son exclusivas de la UE. Esto hace que para que se produzca su entrada en vigor sea necesaria la ratificación de todos los Estados miembros, algo que no se ha producido hasta la fecha —está pendiente la ratificación por parte de Bélgica—. El pilar comercial del AACUE, no obstante, afecta únicamente a competencias exclusivas de la UE, por lo que se viene aplicando de forma provisional desde la segunda mitad de 2013.

Desde entonces se ha producido un incremento muy significativo de los intercambios ▷

comerciales entre España y Centroamérica, especialmente en el caso de las exportaciones procedentes desde Centroamérica a nuestro país. Siguen existiendo, por tanto, grandes oportunidades para las empresas españolas en la región, que merece la pena recordar con ocasión de la efeméride de la independencia de Centroamérica.

La primera sección del artículo recoge las principales magnitudes de los países del istmo centroamericano. En la segunda se analiza la evolución de las relaciones comerciales entre Centroamérica y España, especialmente desde la entrada en vigor provisional del pilar comercial del AACUE. A continuación se hace un breve repaso de las relaciones comerciales bilaterales con los seis países centroamericanos que forman parte del AACUE. Para terminar, se identifican algunos de los sectores que ofrecen oportunidades para empresas españolas interesadas en exportar o invertir en la región.

2. Centroamérica: una región de contrastes

Los seis Estados centroamericanos parte del AACUE cuentan con una población de 49 millones de habitantes y con un producto interior bruto (PIB) conjunto de más de 200.000 millones de euros, de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Estos datos convierten a la región en la sexta más importante de Iberoamérica y el Caribe, con un tamaño similar al de Chile, que tiene, sin embargo, una población mucho menor, de apenas 19 millones de habitantes.

En los próximos cinco años, el FMI espera que la región experimente un crecimiento real promedio del 3,7% anual, tras haber sufrido una caída del 7,3% en 2020. La población, de

acuerdo con el Banco Mundial, crecerá en ese mismo periodo a una tasa anual promedio del 1,4%, alcanzando los 52,8 millones de habitantes en 2025.

Existen, en cualquier caso, diferencias importantes entre países. Guatemala es el país más grande de la región, con un PIB equivalente al 31% del PIB regional en 2020, y fue también el país menos afectado por la pandemia, con una caída de apenas el 1,5% del PIB. Panamá, por su parte, experimentó en 2020 una caída del PIB del 18%, cediendo a Costa Rica el puesto de segunda economía más importante del istmo.

El diferente desempeño económico en 2020 se puede explicar, en buena medida, a partir del análisis de la composición del PIB. Mientras que en Costa Rica y Panamá el peso del sector primario se sitúa en torno al 5%, en Guatemala, Honduras y Nicaragua supera ampliamente el 10%. El peso del sector servicios, mucho más afectado por la pandemia durante 2020, representa en Panamá más del 75% del PIB.

Si analizamos el PIB per cápita, también encontramos enormes diferencias. Así, el de Costa Rica y Panamá supera los 10.000 euros, mientras que el de Nicaragua apenas alcanza los 1.500 euros. Ello ocurre a pesar de que las tasas de desempleo de Costa Rica y Panamá son las más altas de la región, con un 20% y 18,5% respectivamente, más del doble de las de los otros cuatro países centroamericanos.

A nivel macroeconómico, mientras que en Costa Rica y Panamá la deuda pública supera el 60% del PIB, en Honduras y Nicaragua no alcanza el 50%, y en Guatemala apenas supera el 30%.

Con estos pocos datos podemos identificar dos grandes grupos de países en la región. Por un lado, Costa Rica y Panamá, países de ▷

ingresos altos y con problemas típicos de las economías más desarrolladas, como son los elevados niveles de deuda y desempleo. Por otra parte, los países del triángulo norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) y Nicaragua, países de ingreso mediano o mediano bajo, con niveles de desempleo y deuda inferiores (con la excepción de El Salvador, cuya deuda roza el 90% del PIB) y con un mayor peso del sector primario.

3. Las relaciones comerciales entre Centroamérica y España

Las relaciones comerciales entre Centroamérica y España se remontan a la llegada de los españoles a la región en el siglo XVI¹. En ese momento, la economía del Reino de Guatemala, que integraba los territorios actuales de Belice, el estado mexicano de Chiapas, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y parte de Panamá, estaba basada en la agricultura, ya que la región no era rica en metales preciosos, con la excepción del territorio correspondiente a lo que hoy en día es Honduras. Así, en paralelo a la agricultura de subsistencia existente con anterioridad a la llegada de los españoles, se fue desarrollando un sistema agropecuario «comercial», integrado por cultivos que requerían una cierta inversión y que en su mayoría eran propiedad de españoles y criollos. Los españoles también introdujeron el ganado mayor, dando lugar al establecimiento de algunas haciendas ganaderas y facilitando el mejor aprovechamiento de los cultivos mediante el uso de carretas tiradas por bueyes, mulas y caballos.

¹ Para más detalle sobre las relaciones comerciales históricas entre Centroamérica y España ver *Breve historia contemporánea de Guatemala* (Luján, 2012).

El sistema agropecuario comercial o de exportación dependió en cada momento de un cultivo principal, que hasta finales del siglo XVI fue el cacao. En ese momento, el cacao centroamericano fue desplazado por el cacao más competitivo que los españoles producían en Guayaquil, de forma que muchos de los cultivos centroamericanos se reconvirtieron hacia el añil. Otros cultivos de exportación, aunque de menor importancia, fueron el trigo, el azúcar, el tabaco y el algodón.

Si nos centramos en fechas más recientes, al analizar las relaciones comerciales entre Centroamérica y España, el año 2013 marca un punto de inflexión, ya que en el segundo semestre de ese año se produjo la entrada en vigor provisional del pilar comercial del AACUE.

Ello implicó la liberalización inmediata del 69% de las exportaciones de la Unión Europea a Centroamérica, y la eliminación progresiva, en un plazo máximo de 15 años, de los aranceles de la práctica totalidad de productos no liberalizados de manera inmediata. Centroamérica, por su parte, salió del SPG, pero logró la liberalización inmediata de sus exportaciones de productos industriales a la Unión Europea, así como concesiones en productos agroalimentarios como azúcar, arroz, vacuno, ron y plátano.

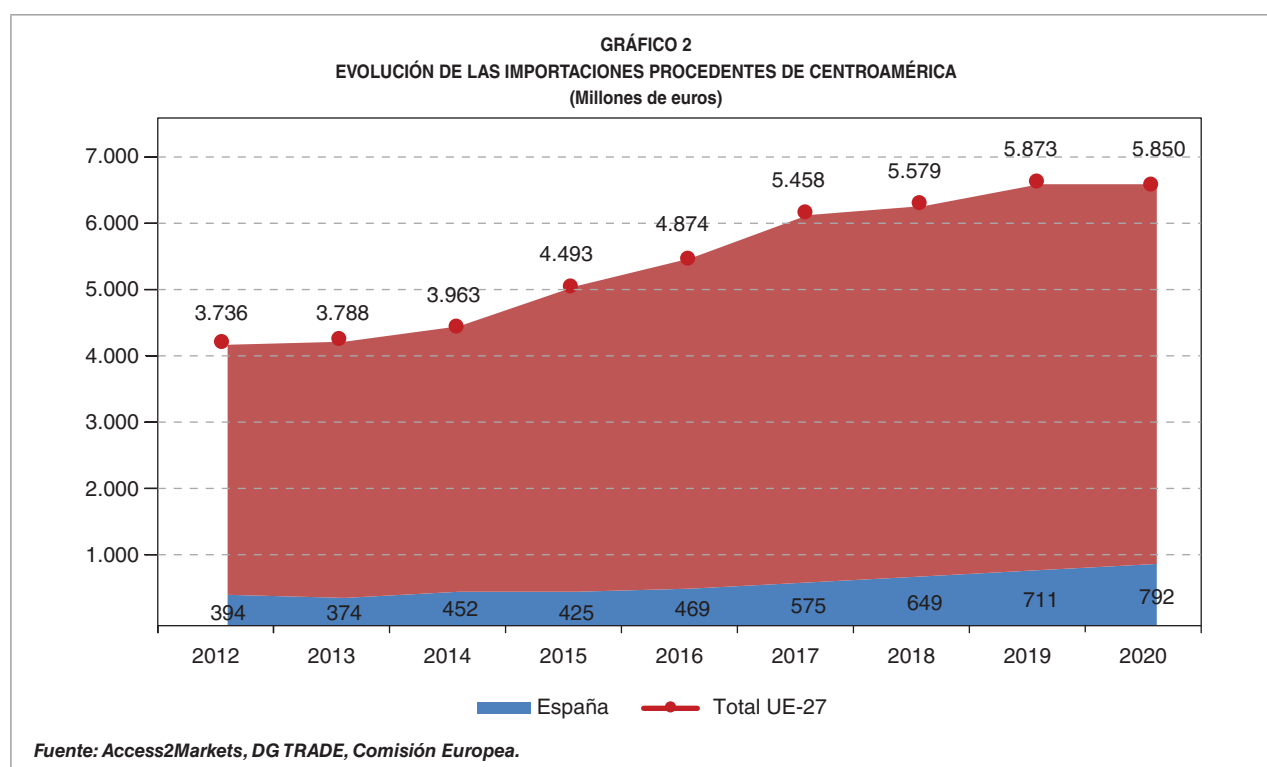
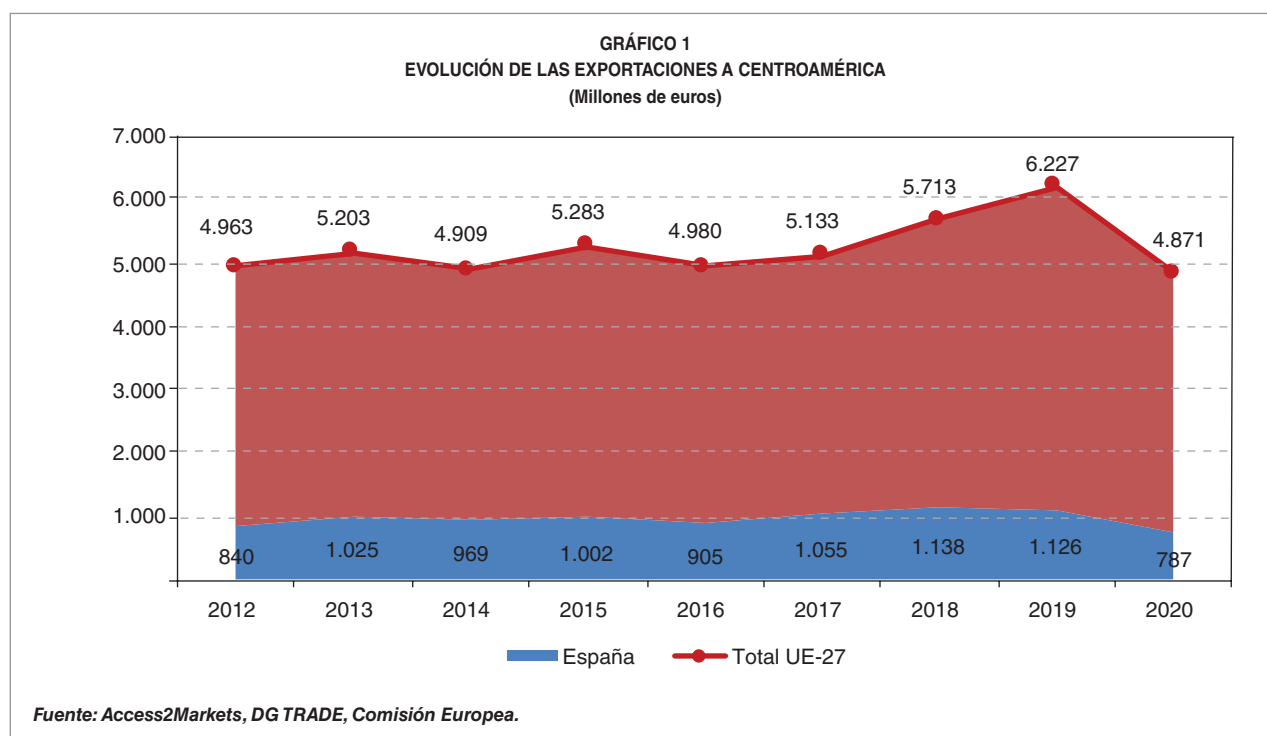
Además de lo anterior, el AACUE incluye compromisos en materia de contratación pública y, en particular, la aplicación de los principios de trato nacional y no discriminación.

Todo ello ha provocado un crecimiento muy importante del comercio bilateral entre Centroamérica y la Unión Europea, del que se ha visto especialmente beneficiada España, cuyas exportaciones de bienes a Centroamérica en 2012 representaban el 16,9% de las exportaciones totales de la UE-27. Entre 2012 y 2019, las exportaciones españolas de bienes a ▷

Centroamérica crecieron un 34%, desde 840 millones de euros hasta 1.126 millones de euros. Se trata de un crecimiento superior al experimentado por las exportaciones españolas de

bienes totales, que crecieron en ese mismo periodo algo menos del 30%.

En el año 2020, en cambio, las exportaciones españolas de bienes a Centroamérica ▷



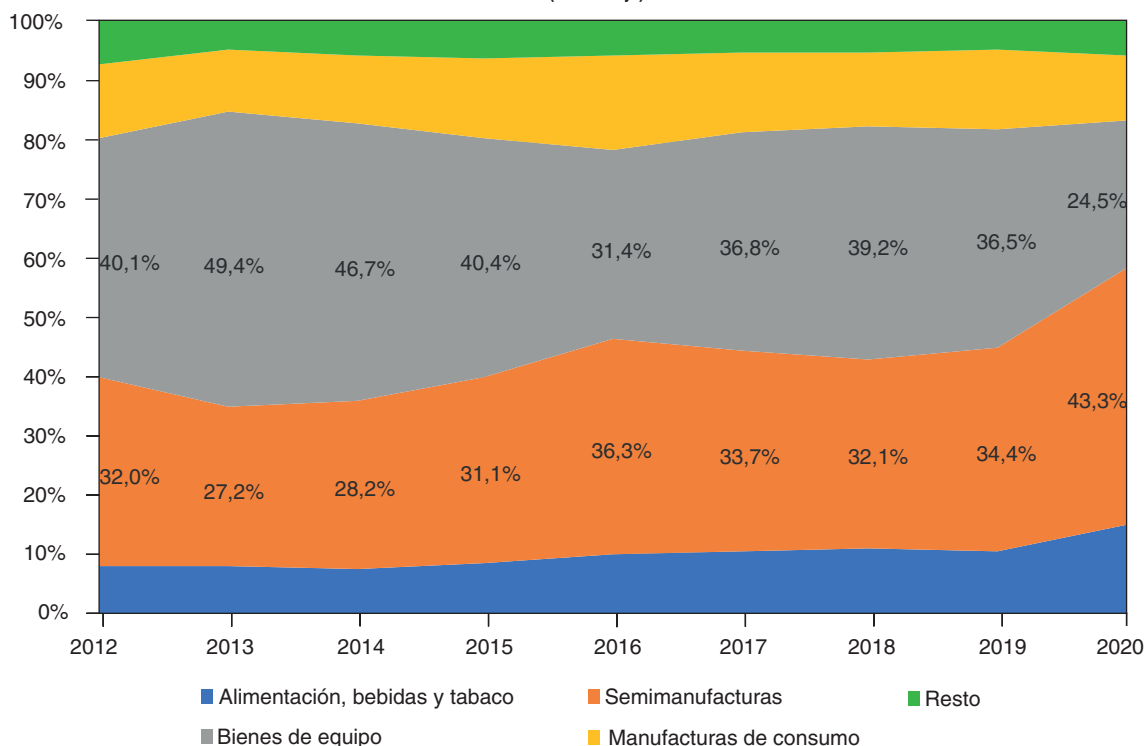
cayeron un 30,1%, muy por encima de la caída de las exportaciones españolas de bienes totales (10,2%) y de fuera de la Unión Europea (13,3%). El peso de las exportaciones españolas a Centroamérica como porcentaje del total de las exportaciones de la Unión Europea a la región, sin embargo, se mantuvo en niveles similares a los previos a la firma del AACUE, en el 16,2%, lo que muestra que la magnitud de la caída de las exportaciones a la región en 2020 fue similar en toda la Unión Europea.

Si analizamos las importaciones de bienes centroamericanos por parte de España y de la UE-27, nos encontramos con una situación muy diferente. En el caso de las importaciones españolas, el crecimiento entre 2012 y 2020 fue del 100,7%, con un crecimiento solo en 2020

del 11,3%. En el caso de las importaciones del conjunto de la UE-27, el crecimiento fue algo menor, del 56,6% entre 2012 y 2020, manteniéndose la cifra de importaciones en 2020 en niveles similares a los de 2019. Como resultado de lo anterior, el peso de las importaciones españolas de Centroamérica como porcentaje de las importaciones procedentes de Centroamérica de la UE-27, ha crecido desde el 10,6% en 2012 hasta el 13,5% en 2020.

Observando los Gráficos 1 y 2, hay algo que llama inmediatamente la atención, y es que mientras que las importaciones españolas procedentes de Centroamérica han experimentado un crecimiento continuado en los últimos años, a una tasa de crecimiento anual compuesto de más del 9%, nuestras exportaciones a la región han mostrado una tendencia ▷

GRÁFICO 3
COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES A CENTROAMÉRICA
(Porcentaje)



Fuente: Datacomex, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

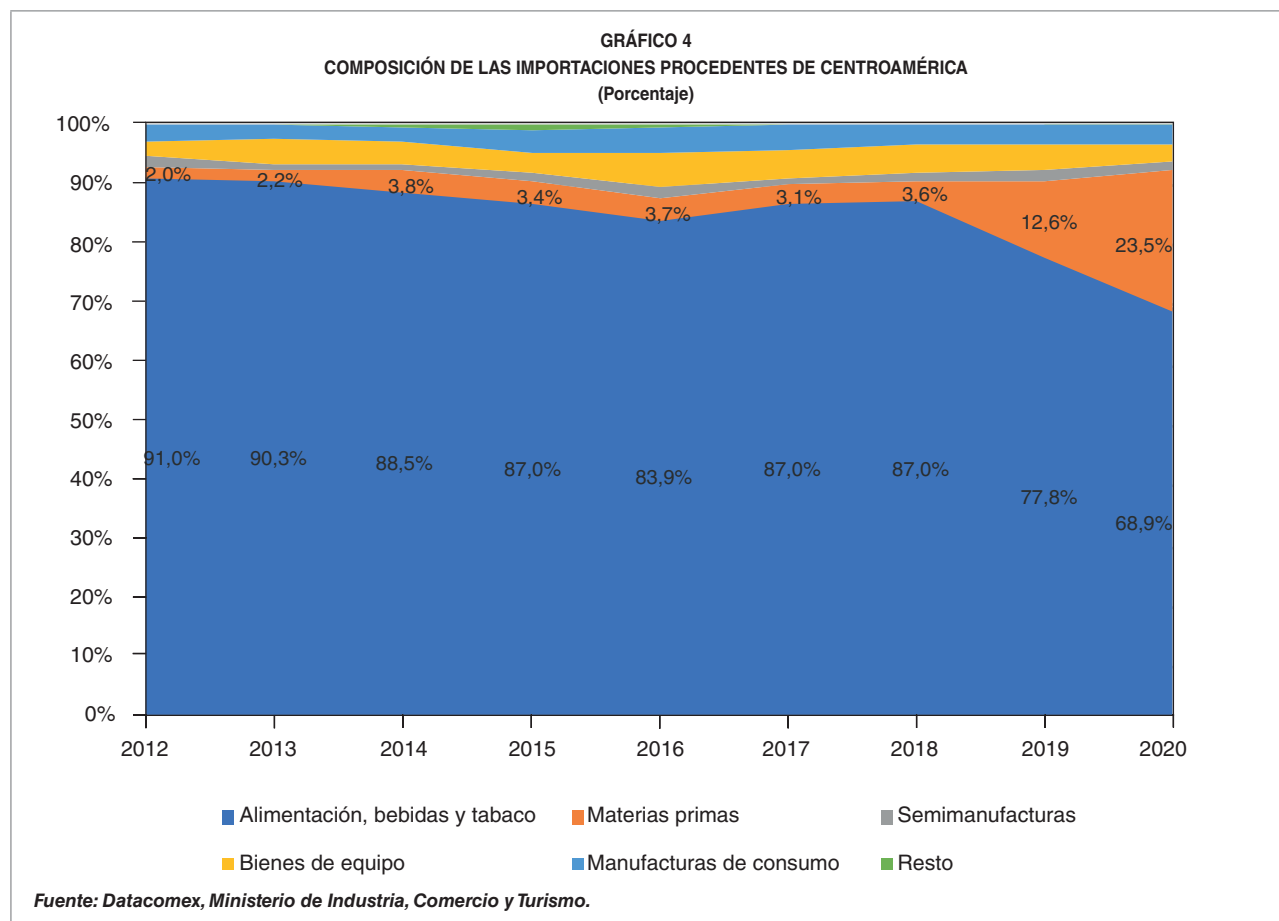
errática, con un crecimiento total incluso negativo si tenemos en cuenta el año 2020.

Desde el punto de vista sectorial, tanto las importaciones como las exportaciones han mostrado una gran estabilidad desde la entrada en vigor del AACUE. La principal partida de exportación española entre 2012 y 2019 fueron los bienes de equipo, seguida de las semimanufacturas, que en 2020 ocuparon la primera posición. Entre las dos han representado todos esos años en torno al 70% de las exportaciones españolas a Centroamérica. A una distancia considerable les siguen las manufacturas de consumo y los productos alimentarios, cada uno con un peso ligeramente por encima del 10%.

Las importaciones, por su parte, muestran una gran concentración en torno a los productos alimentarios, que en 2012 representaban el

91% de nuestras importaciones totales. Su peso se mantuvo estable hasta 2018, cuando representaron el 87%, pero ha caído en los dos últimos años, representando en 2020 el 69% del total. La otra gran partida de importación española de Centroamérica son las materias primas, aunque su importancia es muy reciente. Frente a un peso promedio en las importaciones entre 2012 y 2018 del 3,1%, en 2020 representaron un 23,5%. Esto se explica por las importaciones de concentrado de cobre de la mina Cobre Panamá, que comenzó a operar a mediados de 2019 y que ha provocado un fuerte crecimiento de las importaciones españolas procedentes de ese país.

La alta concentración de las importaciones españolas procedentes de Centroamérica no cuadra con la composición de las ▷

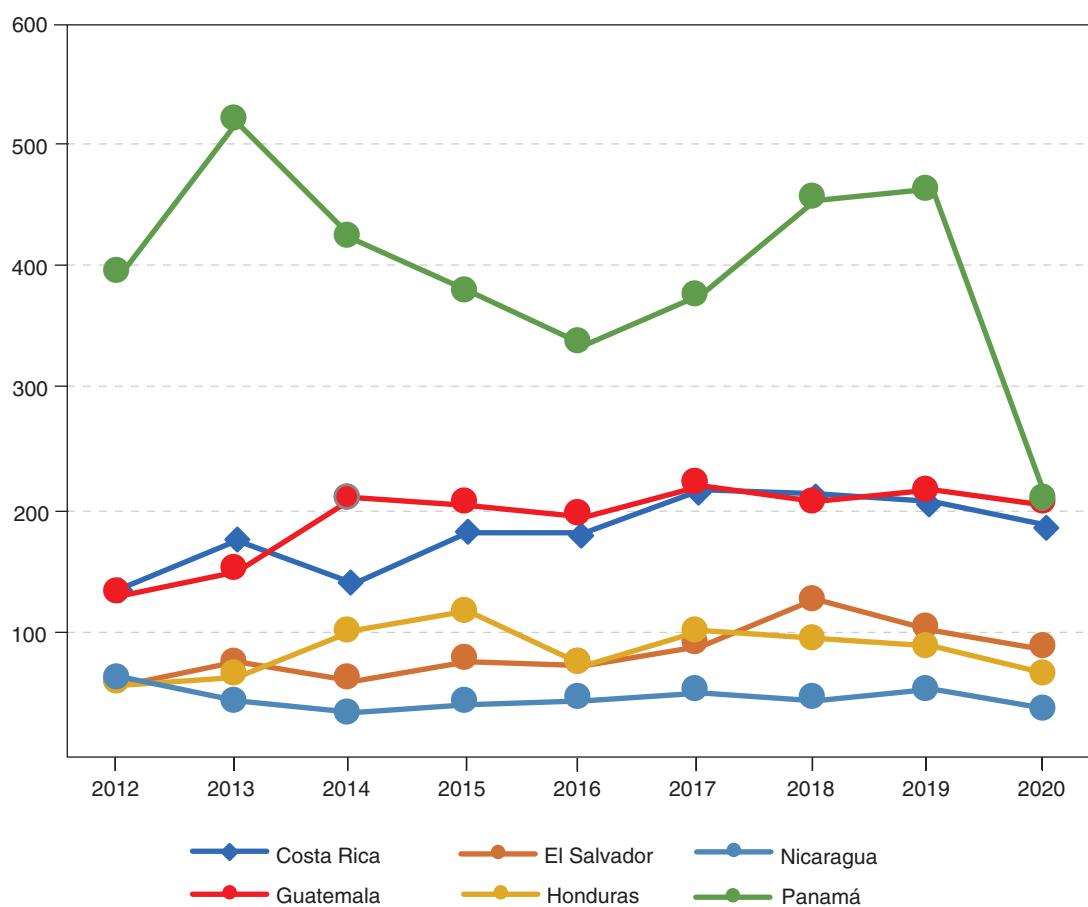


exportaciones totales de los países centroamericanos. En el caso de Guatemala, por ejemplo, los productos alimentarios han representado más del 95% de las importaciones españolas en los últimos dos años, mientras que, en la composición de las exportaciones totales de Guatemala, el 61% corresponde a la industria manufacturera, el 29% a la agricultura y el 9% a las industrias extractivas. Ello ofrece un gran margen de crecimiento para las exportaciones del país, y algo similar ocurre en los demás países de la región.

Lo que se puede concluir después de este análisis es que, aunque la entrada en vigor provisional del pilar comercial del AACUE ha

permitido un gran crecimiento de los intercambios comerciales —superior al crecimiento global de los intercambios comerciales de España con el resto del mundo—, dicho crecimiento se ha producido generalmente a través de una intensificación de los intercambios de aquellos productos que ya se intercambiaban antes de la entrada en vigor provisional del AACUE. No se ha producido, en cambio, una mayor diversificación ni de las exportaciones de bienes españoles ni de nuestras importaciones procedentes de Centroamérica, con la excepción de las importaciones de material de cobre procedente de Panamá, que se explican por el inicio de las operaciones de la mina Cobre ▷

GRÁFICO 5
EXPORTACIONES DE ESPAÑA A CENTROAMÉRICA
(Millones de euros)



Fuente: Datacomex, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

Panamá, y no tanto por las ventajas derivadas del AACUE.

4. Evolución de las relaciones comerciales por país

Aunque útil para realizar un repaso general de las relaciones comerciales entre España y Centroamérica, el análisis del apartado anterior esconde diversas tendencias que se pueden apreciar mejor si desagregamos los datos correspondientes a los seis países que forman parte del AACUE. Veamos, por tanto, la contribución de cada uno de esos países a las exportaciones e importaciones españolas.

Lo primero que se observa al realizar esa desagregación es la caída del peso de Panamá en las exportaciones españolas a Centroamérica, que ha pasado del 50% en el momento de la entrada en vigor del AACUE al 41% en 2019 y al 27% en 2020. El peso de las exportaciones españolas a Guatemala y Costa Rica, en cambio, ha crecido en ese mismo periodo desde el 16% hasta el 26% y el 24%, respectivamente. El Salvador, Honduras y Nicaragua fueron destino en 2020 del 11%, 8% y 5% de las exportaciones españolas a Centroamérica, respectivamente.

El origen principal de las importaciones españolas de la región, por su parte, sigue siendo Costa Rica, a quien seguía ▷

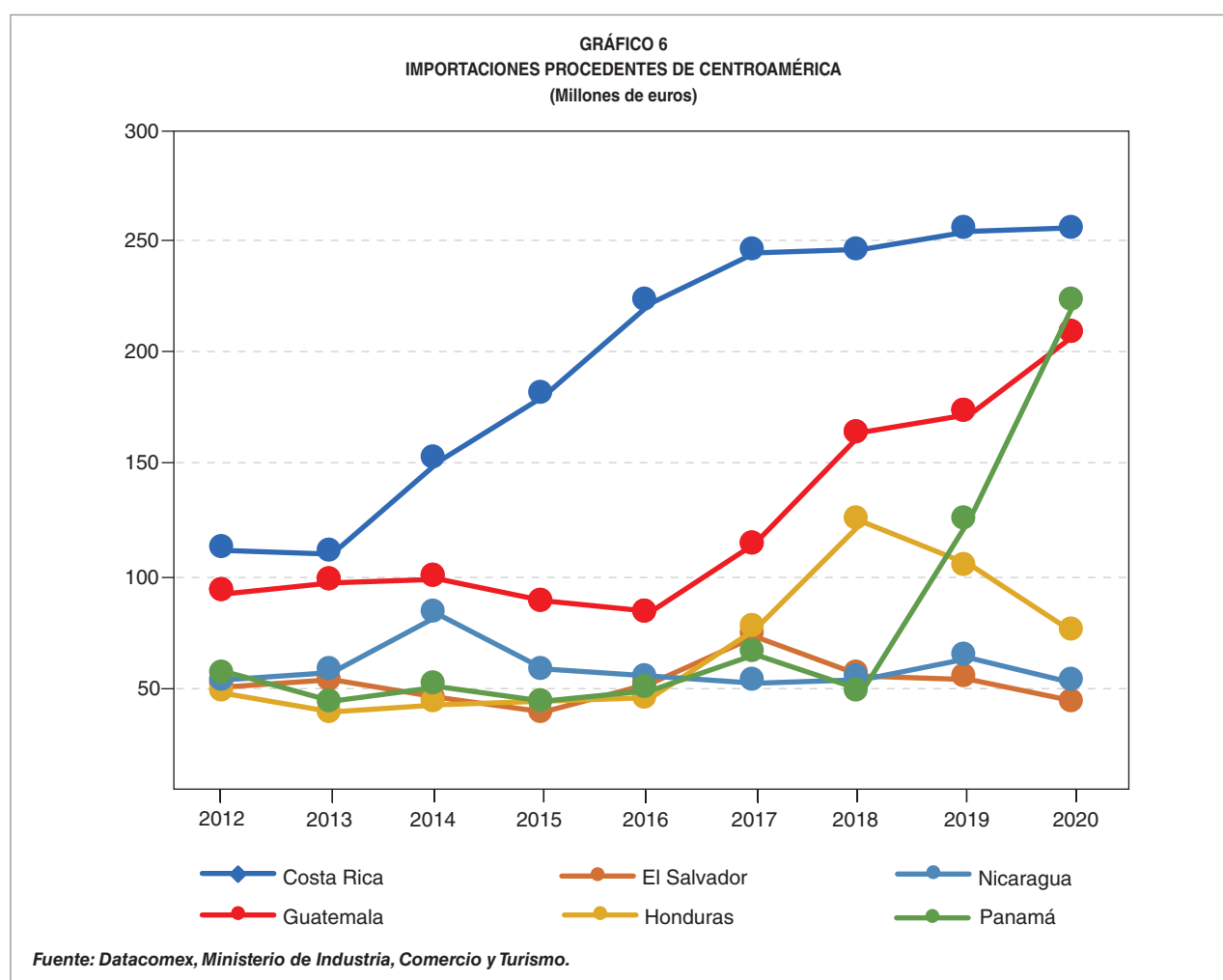
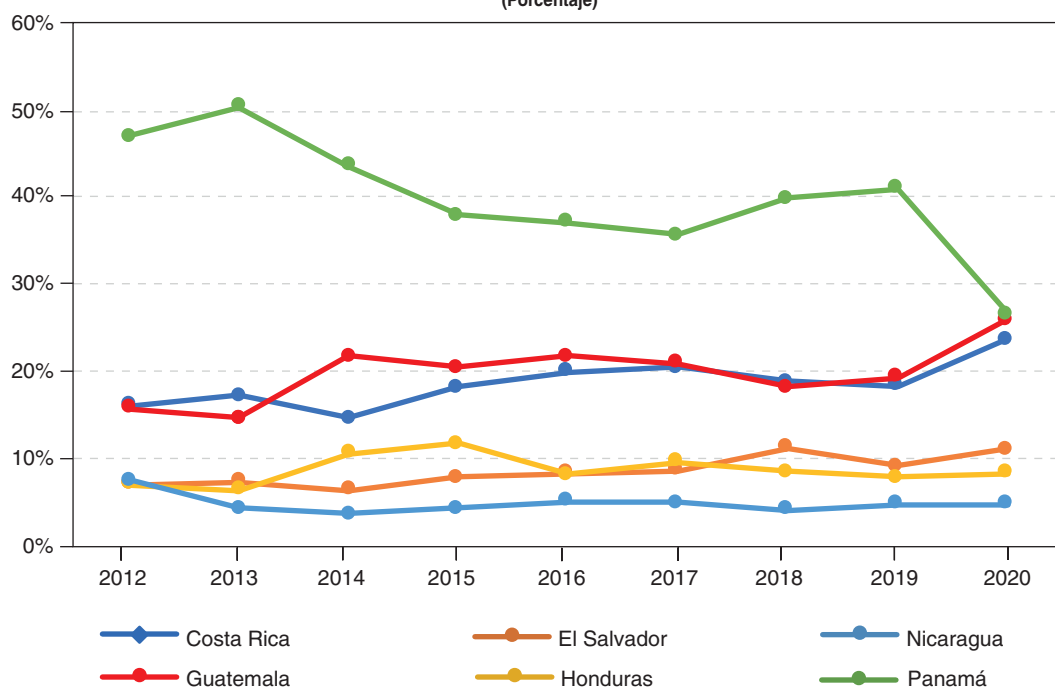


GRÁFICO 7
PESO DE LAS EXPORTACIONES SOBRE EL TOTAL
(Porcentaje)



Fuente: Datacomex, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

tradicionalmente Guatemala. En 2020, no obstante, el segundo puesto fue ocupado por Panamá, que fue origen del 26% de las importaciones españolas de Centroamérica, frente a un peso promedio entre 2012 y 2019 del 11%. Esto se explica, como veíamos antes, por el gran crecimiento de las importaciones de concentrado de cobre procedente de la mina Cobre Panamá. El peso de las importaciones procedentes de Honduras, Nicaragua y El Salvador se situó por debajo del 10% en 2020, siguiendo además una tendencia descendente en los últimos años.

Lo anterior ha provocado una gran caída de la tasa de cobertura comercial de Panamá, que ha pasado de casi el 1.200% en 2013 al 94% en 2020. Los demás países de la región, con la excepción de El Salvador, han experimentado una tendencia similar, aunque menos pronunciada. Así, El Salvador ha sido el único

país que ha visto aumentar su tasa de cobertura comercial desde la entrada en vigor del AACUE. A nivel agregado, la tasa de cobertura comercial pasó del 255% en 2013 al 145% en 2019, y en el año 2020 cayó hasta el 92%.

El pasado año fue, por tanto, el primero de la serie histórica en el que las importaciones procedentes de Centroamérica superaron a las exportaciones españolas a la región. Si analizamos la evolución del saldo de la balanza comercial desde la entrada en vigor del AACUE, vemos que este fue de 623 millones de euros en 2013, y que ya en 2019 había caído cerca del 50%. En 2020 se acentuó esa tendencia, fundamentalmente por el empeoramiento del saldo de la balanza comercial de España frente a Panamá, lastrado, como veíamos antes, tanto por la caída de las exportaciones a ese país como por el importante aumento de las importaciones procedentes ▷

del mismo. Así, mientras que en 2012 España mantenía superávit comercial frente a los seis países que forman parte del AACUE, en 2020 solo mantenía superávit comercial frente a El Salvador.

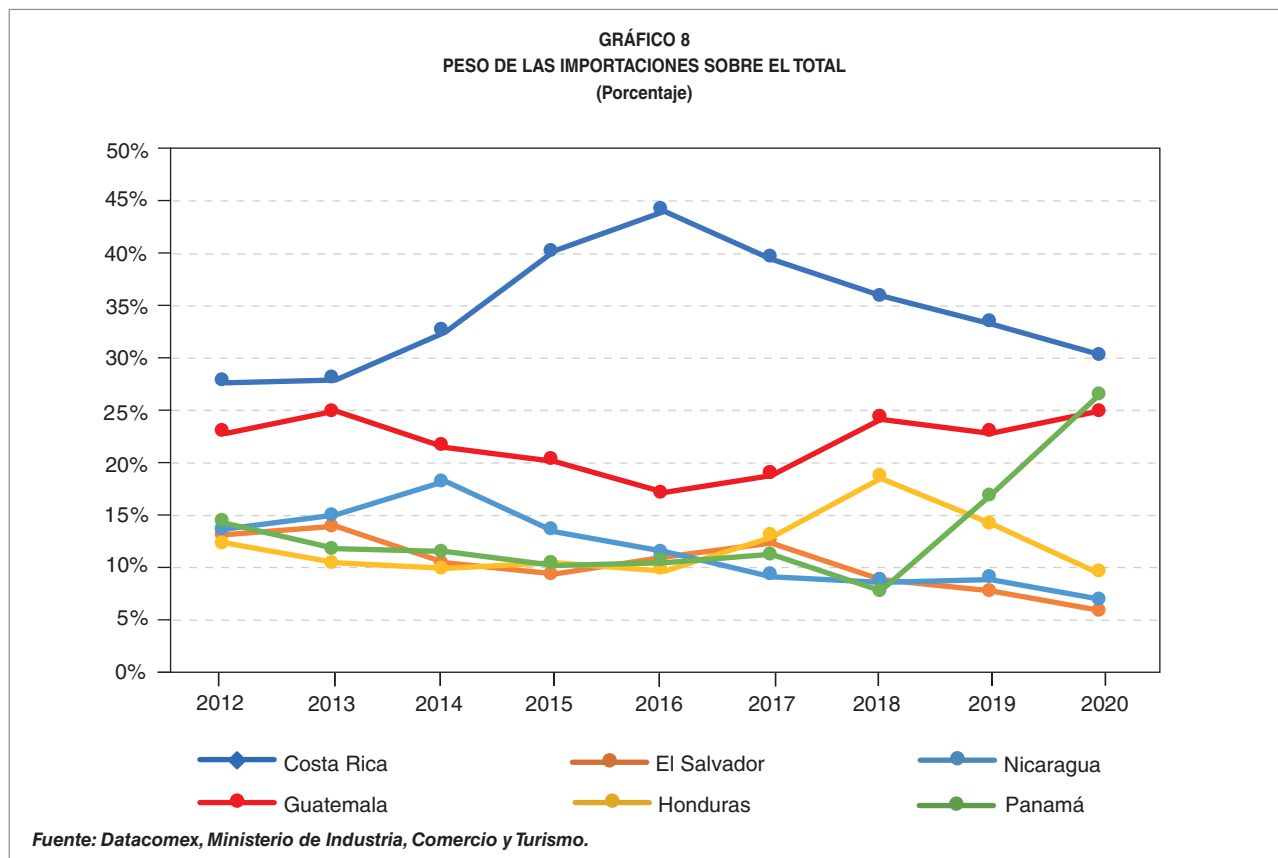
5. Principales sectores de oportunidad para las empresas españolas

Como veíamos hace un momento, el AACUE implicó la liberalización de muchos productos de exportación españoles que, hasta ese momento, se regían por la Cláusula de la Nación Más Favorecida de la OMC. Además, el proceso de industrialización de distintos sectores industriales y agrícolas que están experimentando todos los países de la región ofrece a las empresas españolas la posibilidad de exportar productos de cada vez mayor valor agregado.

Todo ello presenta a las empresas españolas distintas oportunidades que vamos a estudiar a continuación.

En primer lugar, existen grandes oportunidades para la exportación de maquinaria textil y para la confección, principal sector de exportación en El Salvador, Guatemala y Honduras, que son grandes proveedores de confección para el mercado estadounidense. La exportación de maquinaria para procesamiento, envasado y empaquetado de alimentos, así como la maquinaria agrícola y la tecnología de riego e invernadero ofrece también oportunidades en todos los países de la región.

Otra necesidad común a todos los países de Centroamérica es la infraestructura, especialmente de transporte, lo que abre la puerta a la exportación de maquinaria para construcción y obras públicas. Existen, además, numerosos proyectos en este ámbito que ▷



cuentan con financiación de instituciones financieras internacionales, algo que ha sido aprovechado en muchas ocasiones por empresas españolas.

Dichos proyectos ofrecen también oportunidades a empresas de los sectores de ingeniería y consultoría, aunque sus oportunidades no se circunscriben al ámbito de la obra pública. También hay una gran demanda por parte de instituciones internacionales de consultoras especializadas en modernización del Estado, educación, capacitación, apoyo a la justicia y al sector sanitario.

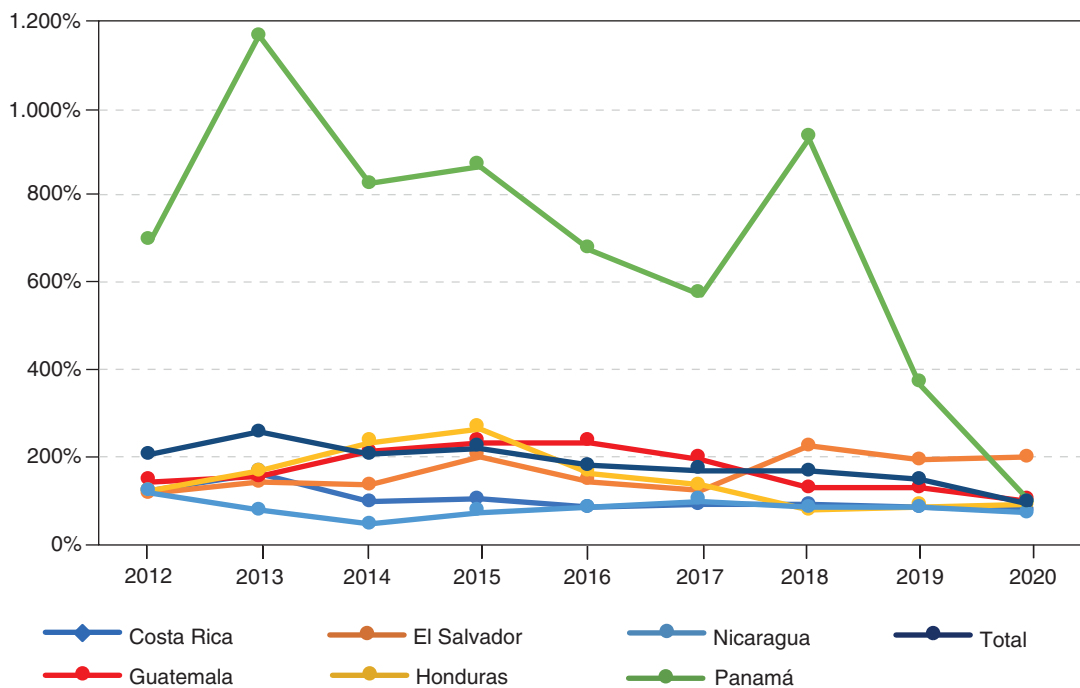
Este último sector, cuyas debilidades en la región han quedado en evidencia a raíz de la pandemia de la COVID-19, es uno de los que cuenta con mayores perspectivas de inversión en el medio plazo, algo a lo que deberán prestar atención las empresas exportadoras de equipamiento hospitalario.

La región centroamericana ofrece también oportunidades en materia de generación de energías renovables, sector en el que España es una potencia a nivel internacional y cuyo desarrollo ha constituido en muchos países de la región una política de estado.

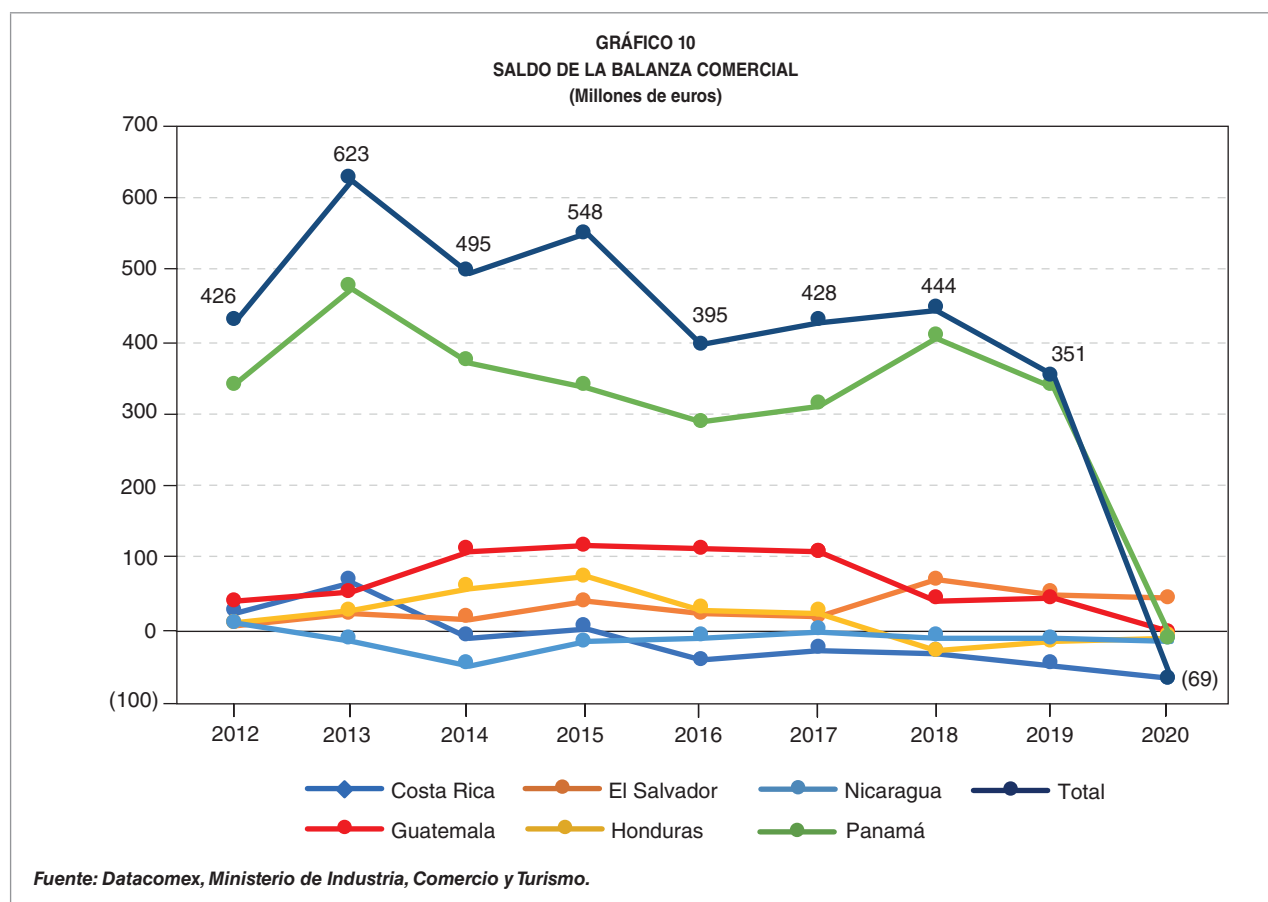
En lo que se refiere a bienes de consumo, todos los países de la región presentan niveles de desigualdad muy elevados. Así, existe un reducido porcentaje de población con elevado poder adquisitivo que demanda productos de calidad, sobre todo alimentos (especialmente aceites y vinos, pero también conservas, quesos y embutidos), cosméticos y confección. A medida que se produzca el desarrollo socioeconómico de la región, la demanda de estos productos irá en aumento.

Para terminar, no podemos olvidar que los países del istmo centroamericano, y muy especialmente Nicaragua y los países del ▷

GRÁFICO 9
TASA DE COBERTURA COMERCIAL



Fuente: Datacomex, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.



triángulo norte (Guatemala, El Salvador y Honduras), son grandes destinatarios de cooperación bilateral española y de financiación multilateral, que centra gran parte de sus recursos en el sector del agua y saneamiento, lo que ofrece oportunidades a las empresas de equipamiento de este sector, así como a las empresas de depuración de aguas y de tratamiento de residuos.

Respecto a las empresas interesadas en invertir en la región, los seis países de Centroamérica tienen suscritos con España acuerdos para la promoción y protección recíproca de inversiones, lo que aumenta la seguridad jurídica de las inversiones españolas.

Se trata de una región con abundante población en edad de trabajar; con grandes recursos naturales sin explotar; una posición geográfica privilegiada, algo clave dada la actual tendencia hacia el *nearshoring* de las cadenas

de producción; y acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, México y la Unión Europea, entre otros.

Todo ello ofrece oportunidades en sectores intensivos en mano de obra, como pueden ser los de manufactura liviana, infraestructuras, BPO (Business Process Outsourcing) y vestuario y textiles. En materia de infraestructura, varios países de la región están tratando de desarrollar proyectos bajo la modalidad de alianzas público privadas.

Dicho todo lo anterior, no podemos dejar de mencionar una gran limitación, que posiblemente explique la todavía limitada presencia de empresas españolas en la región, al menos si la comparamos con otras economías iberoamericanas de tamaño similar. Dicha limitación no es otra que la fragmentación de un mercado, ya de por sí, de tamaño moderado. Esto es así ▷

a pesar de la existencia de un proceso de integración regional, cuyo origen se remonta a la década de los años cincuenta, pero al que le queda todavía mucho por avanzar.

6. Conclusión

A modo de conclusión, cabe señalar que, pese al gran potencial todavía existente, las relaciones económicas de España con Centroamérica no dejan de ser las más importantes de cualquier país europeo con la región, algo lógico dados los lazos históricos que nos unen. La entrada en vigor provisional del pilar comercial del AACUE, en el año 2013, ha permitido intensificar esas relaciones, si bien hasta ahora el crecimiento de las relaciones comerciales se ha producido sobre todo del lado de las importaciones españolas. Cabe esperar que, a medida que avance el proceso de integración centroamericana y que los países de la región vayan experimentando un mayor desarrollo socioeconómico,

aumenten las oportunidades de exportación para las empresas españolas.

Bibliografía

Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por un lado, y Centroamérica, por otro. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 346, de 15 de diciembre de 2012, pp. 3 a 2621. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22012A1215\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22012A1215(01)&from=ES)

Luján Muñoz, J. (2012). *Breve historia contemporánea de Guatemala*. Fondo de Cultura Económica.

Reglamento (UE) n.º 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas y se deroga el Reglamento (CE) n.º. 732/2008 del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 303, de 21 de octubre de 2012, pp. 1 a 82. <https://www.boe.es/doue/2012/303/L00001-00082.pdf>



Subdirección General de Estrategia de Internacionalización*

EL PLAN DE ACCIÓN PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA 2021-2022

El Consejo de Ministros aprobó, el 11 de mayo de 2021, el Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2021-2022, tercer plan bienal que desarrolla la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027. Este plan ha sido elaborado por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo a través de la Secretaría de Estado de Comercio y sus organismos e instrumentos dependientes, con la participación de todos los ministerios con actividad en materia de internacionalización, consultadas las comunidades autónomas y el sector privado. Tiene como objetivo impulsar la internacionalización de la economía española y posicionar al sector exterior como pilar de la recuperación económica y generador de empleo, con carácter estructural, a través de la mejora de la competitividad y la mayor presencia de las empresas españolas en el exterior. Sus medidas siguen las líneas orientativas que señaló el Plan de Choque frente a la COVID-19, puesto en marcha desde el inicio de la pandemia para mitigar el impacto de la crisis sobre el sector exterior y proteger el tejido exportador hasta que pueda recobrar su actividad con normalidad. Se busca que los instrumentos y herramientas de apoyo a la internacionalización ayuden a la transformación del sector exterior y a su adaptación a las nuevas tendencias, siendo más competitivo y resiliente. Asimismo, estas orientaciones están alineadas con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Palabras clave: sector exterior, internacionalización, política comercial.

Clasificación JEL: F13, F14, F20.

1. Introducción

La internacionalización de la economía española debería ocupar un relevante papel en la recuperación económica en la era pospandemia,

a través de la reactivación del comercio y de la inversión directa, como factores dinamizadores. Antes de la llegada de la COVID-19, la economía española presentaba un crecimiento económico sólido y sostenido, así como un superávit por cuenta corriente continuado. La irrupción de la pandemia, que exigió poner en pausa largos sectores de la economía y, notablemente, el sector exterior, provocó un fuerte *shock* económico, causando una grave recesión mundial en 2020, mucho más profunda que la de 2009. ▷

* Secretaría de Estado de Comercio. Este artículo ha sido elaborado por Carmen Laín Valenzuela, Subdirectora General de Estrategia de Internacionalización, y por Pablo González Llorente, Jefe de Servicio de la Subdirección General de Estrategia de Internacionalización.

Versión de septiembre de 2021.

DOI:<https://doi.org/10.32796/bice.2021.3138.7283>

Se trata de una crisis global, pero su impacto está siendo distinto en función de la evolución epidemiológica y de la estructura económica de cada país. En España ha provocado una caída del PIB del 10,8% en el año 2020.

Consecuentemente, se hizo necesario adaptar los instrumentos y organismos de apoyo a la internacionalización e implementar medidas inmediatas, con especial atención a las pymes, para mitigar el impacto de la crisis sobre el sector exterior y proteger el tejido exportador. Desde que se inició la pandemia, la Secretaría de Estado de Comercio y sus organismos e instrumentos dependientes (ICEX, CESCE, COFIDES, FIEX/FONPYME y FIEM) han estado muy cerca de las empresas exportadoras y han logrado adaptar en poco tiempo una gran parte de sus instrumentos al nuevo contexto. El conjunto de medidas del Plan de Choque frente a la COVID-19 en apoyo a la internacionalización, puesto en marcha por la Secretaría de Estado de Comercio, ha movilizado 2.643 millones de euros. Además de medidas inmediatas para proteger al sector exportador, también recoge las actuaciones destinadas a promover la imagen de España asociada a la competitividad y a la excelencia productiva, y las realizadas ante la UE y en foros multilaterales como la OMC, la OCDE o el G20 para mantener los mercados abiertos ante los crecientes riesgos de proteccionismo y preferencia por el consumo nacional.

Manteniendo las actuaciones del Plan de Choque frente a la COVID-19 mientras sea necesario, las medidas del Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2021-2022, objeto de este artículo, se han elaborado conforme a las líneas orientativas que señaló dicho plan, para que los instrumentos y herramientas de apoyo a la internacionalización de la economía española ayuden a la transformación del sector exterior y que se pueda

adaptar a las nuevas tendencias, siendo más competitivo y resiliente. En este sentido y, aunque previa a la pandemia, es de necesaria mención la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027, aprobada por el Consejo de Ministros en septiembre de 2017, desarrollada por planes de acción con carácter bienal, que buscan su adaptación a las circunstancias cambiantes que condicionan la situación de nuestro sector exterior. La estrategia y los planes de acción constituyen el marco estratégico a medio-largo plazo que permite planificar las políticas del Gobierno en apoyo a la internacionalización, facilitar la coordinación de los distintos actores implicados, particularmente la colaboración público-privada, y mejorar el acceso por parte de las empresas a los distintos instrumentos de apoyo. El Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía española 2021-2022 es el tercer plan bienal desde que se aprobó la estrategia.

Su objetivo es maximizar la contribución del sector exterior al crecimiento de carácter estructural, potenciando la creación de empleo de calidad y la mejora de la competitividad. Se busca apoyar a las empresas españolas en sus aspiraciones internacionales, teniendo en cuenta las dificultades que ha supuesto y todavía supone el cambio de paradigma del comercio internacional provocado por la pandemia, dotando a la base exportadora de los recursos necesarios para mantener su vocación exportadora y ser capaz de adaptarse a las nuevas circunstancias y aprovechar las nuevas oportunidades.

Asimismo, debe tenerse en consideración que la pandemia ha exacerbado ciertas tendencias proteccionistas y ha impulsado la relocalización de sectores estratégicos. Además, existen amenazas e incertidumbre asociadas al Brexit. Por consiguiente, un apoyo firme por parte de la Administración a la ▷

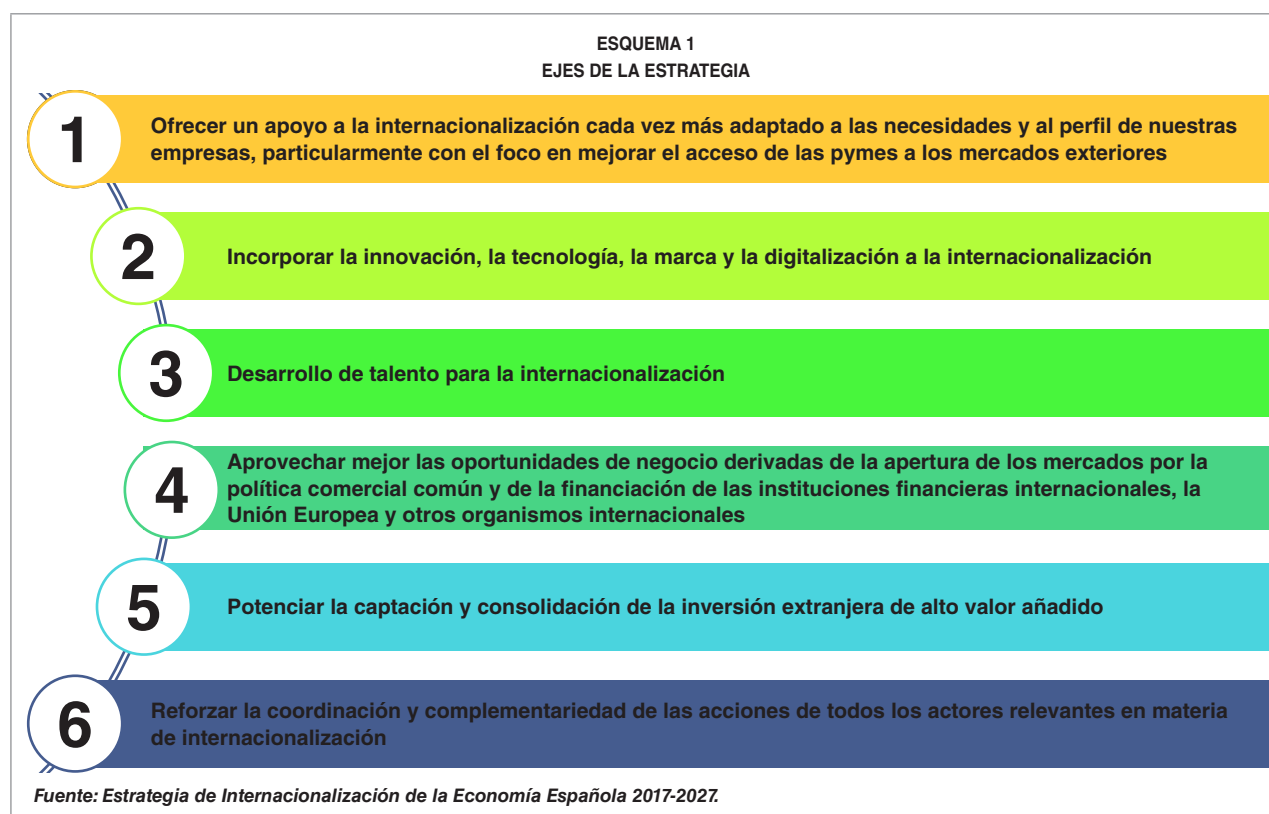
internacionalización de nuestras empresas se configura como fundamental para poder afrontar el futuro, tanto a corto como a largo plazo.

Así, el Plan de Acción 2021-2022 parte del análisis del sector exterior e identifica una serie de fortalezas y debilidades de la situación económica española en materia de internacionalización. Respecto a las fortalezas cabe destacar, entre otras, el aumento continuado de la base exportadora, contando con más de 55.000 empresas que exportan de manera regular; la mayor diversificación de las exportaciones españolas, con una menor dependencia de la zona euro; el creciente peso del comercio exterior de servicios y la inserción de España en cadenas globales de valor algo por encima del promedio de los países de la UE y la OCDE. Por otro lado, en cuanto a las debilidades, se pueden subrayar, entre otras, el reducido tamaño medio de los exportadores, asociado a una menor productividad que limita el potencial exportador; el todavía

insuficiente contenido tecnológico de las exportaciones, con escaso peso de los sectores de intensidad tecnológica alta y la aún insuficiente, aunque creciente, diversificación de nuestras exportaciones, con una presencia moderada en mercados como EE. UU. y China.

Asimismo, frente a las amenazas antes mencionadas, el Plan de Acción 2021-2022 también señala oportunidades a explotar en materia de internacionalización, resaltando aquellas asociadas a la implantación de nuevas tecnologías y la digitalización de la economía, así como oportunidades de negocio asociadas a la transición ecológica a nivel internacional.

A partir de este análisis, el plan determina una serie de objetivos y medidas para fomentar la internacionalización de la economía española, que se enmarcan en los seis ejes prioritarios establecidos en la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027 (Esquema 1). ▶



Teniendo en cuenta el análisis de fortalezas y debilidades de la internacionalización de nuestra economía, las medidas (que se analizan en el cuarto apartado de este artículo) se han elaborado conforme a las líneas orientativas señaladas en el Plan de Choque, que son las siguientes:

- *Conseguir que el sector exterior se configure como pilar de crecimiento y empleo.* Para ello se continuará favoreciendo la diversificación de las exportaciones y la implantación de nuestras empresas en sectores y destinos estratégicos, con atención a las oportunidades que puedan derivarse de la crisis.

Las acciones del plan se concentran en los sectores de hábitat, moda, cadena de valor agroalimentaria, sector salud, sector de tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructuras (incluidas energías renovables, movilidad y agua), sector del automóvil e industrias culturales, con especial atención al sector audiovisual. En todos los sectores se prestará especial atención a asegurar la sostenibilidad e incorporar la transición ecológica, la digitalización y la tecnología. En colaboración con la Secretaría de Estado de Turismo, y dado el fuerte impacto de la pandemia sobre el sector turístico español, líder mundial y con un elevado peso en el PIB y el empleo de nuestro país, este plan de acción pondrá el foco en la internacionalización de la empresa turística española, especialmente las de tamaño medio y pequeño altamente especializadas, con modelos de negocio singulares.

Se buscará atraer la inversión extranjera directa en sectores estratégicos,

asegurando la coherencia con la política industrial y los planes sectoriales, incluyendo los planes ambientales y de lucha contra el cambio climático, así como las oportunidades que surjan en la reorganización de las cadenas globales de valor. Se reforzará el papel de ICEX-Invest in Spain, clave en la atracción de inversión extranjera directa y detección de barreras. Los sectores de atención preferente serán las industrias de alto contenido tecnológico que contribuyan a los objetivos de la doble transición ecológica y digital, haciendo especial hincapié en los sectores y subsectores relacionados con la movilidad eléctrica y nuevas formas limpias de propulsión, las energías renovables, la optimización de la producción agroalimentaria y ciencias de la vida.

Se prevé la revisión de la Estrategia PASE (Países con Actuación Sectorial Estratégica), con la incorporación de Reino Unido tras el Brexit.

- *Aumentar la resiliencia de nuestro sector exterior.* Potenciar la capacidad de resiliencia de nuestro sector exterior con instrumentos suficientes y adecuados a sus necesidades, con especial atención a las pymes. Todos los instrumentos públicos al alcance de las empresas están siendo revisados para conseguir que nuestras empresas exportadoras sean más fuertes.

Acompañar a las empresas internacionalizadas en el cambio estructural necesario (y acelerado por las circunstancias) hacia la digitalización y el uso masivo de tecnologías.

Refuerzo de la seguridad en las cadenas globales de valor en las que ▷

España está integrada, mediante la creación de un marco estable, basado en reglas, diversificando las fuentes de oferta, abriendo nuevos mercados y desarrollando marcos cooperativos para un acceso a productos críticos, en línea con lo establecido en la Comunicación de la Comisión Europea sobre la Revisión de la Política Comercial de febrero de 2021.

Consolidar la sostenibilidad como herramienta de internacionalización en una estrategia empresarial vinculada a potenciar el impacto social y medioambiental en los mercados de destino, a reducir el riesgo ante marcos regulatorios potencialmente inciertos o cambiantes y como elemento dinamizador de la actividad de las empresas españolas en el exterior.

Por otro lado, la Estrategia de Internacionalización 2017-2027 incorpora un ejercicio de evaluación que permite, entre otros aspectos, medir los resultados y el nivel de cumplimiento de las metas fijadas, así como valorar el grado de eficacia y de eficiencia de los planes bienales y las actuaciones y medidas asociadas a los mismos. La evaluación del Plan de Acción 2017-2018 ya ha sido publicada, mientras que la correspondiente al Plan de Acción 2019-2020 está prevista para el segundo semestre de 2021. Por último, se espera evaluar el Plan de Acción 2021-2022 en el año 2023.

Finalmente, conviene señalar que el Plan de Acción 2021-2022 se trata de un plan integrador, basado en los principios de coherencia y coordinación en la actuación del Estado y de complementariedad con el sector privado, en el que han participado los organismos de apoyo a la internacionalización, tanto comerciales como

financieros (ICEX España Exportación e Inversiones, CESCE, COFIDES e ICO), así como los distintos ministerios que contribuyen con sus políticas a la internacionalización, coordinados por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Además, se han tenido muy en cuenta las orientaciones proporcionadas por el sector privado, en particular la Cámara de España y CEOE, y han sido consultadas las comunidades autónomas. Este plan es, por tanto, el resultado de un esfuerzo notable de coordinación y cooperación entre todos los actores implicados en la internacionalización de nuestra economía.

2. Situación del sector exterior español

A pesar de las incertidumbres que aún subsisten, como las asociadas a la propia evolución de la pandemia, el Brexit, el cambio climático o el incremento de las medidas proteccionistas, las perspectivas de recuperación de la actividad económica y comercial internacional para 2021 son favorables, tras el fuerte impacto de la crisis sanitaria en 2020. Estas previsiones pueden estar reflejando una mejor adaptación de las economías a las condiciones de la pandemia, el despliegue de las campañas de vacunación y la adopción de paquetes de medidas de reactivación en las principales economías, y configuran un marco más favorable a la recuperación del sector exterior español. Esta mejora del escenario se produce tras un año 2020 en el que algunos de los sectores, como los vinculados a las actividades de servicios que requieren movimientos internacionales de personas (en especial el turismo), o los relacionados con bienes de inversión o de consumo duradero, acusaron con intensidad los efectos de la crisis sanitaria. ▷

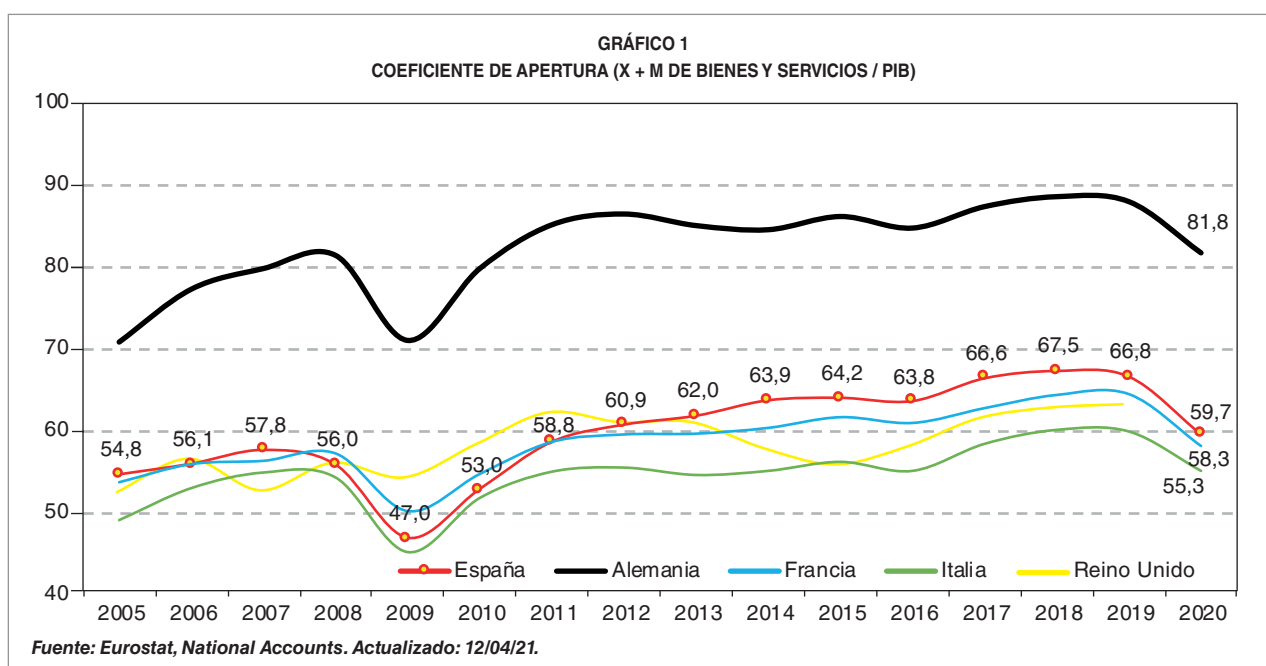
Cabe señalar varias características positivas del sector exterior español, consecuencia de su tendencia y evolución reciente, que pueden contribuir al aprovechamiento del escenario más favorable que se abre en 2021. Estas son, principalmente, el hecho de contar con una economía cada vez más abierta al exterior, el aumento de la base exportadora y una mayor diversificación de las exportaciones.

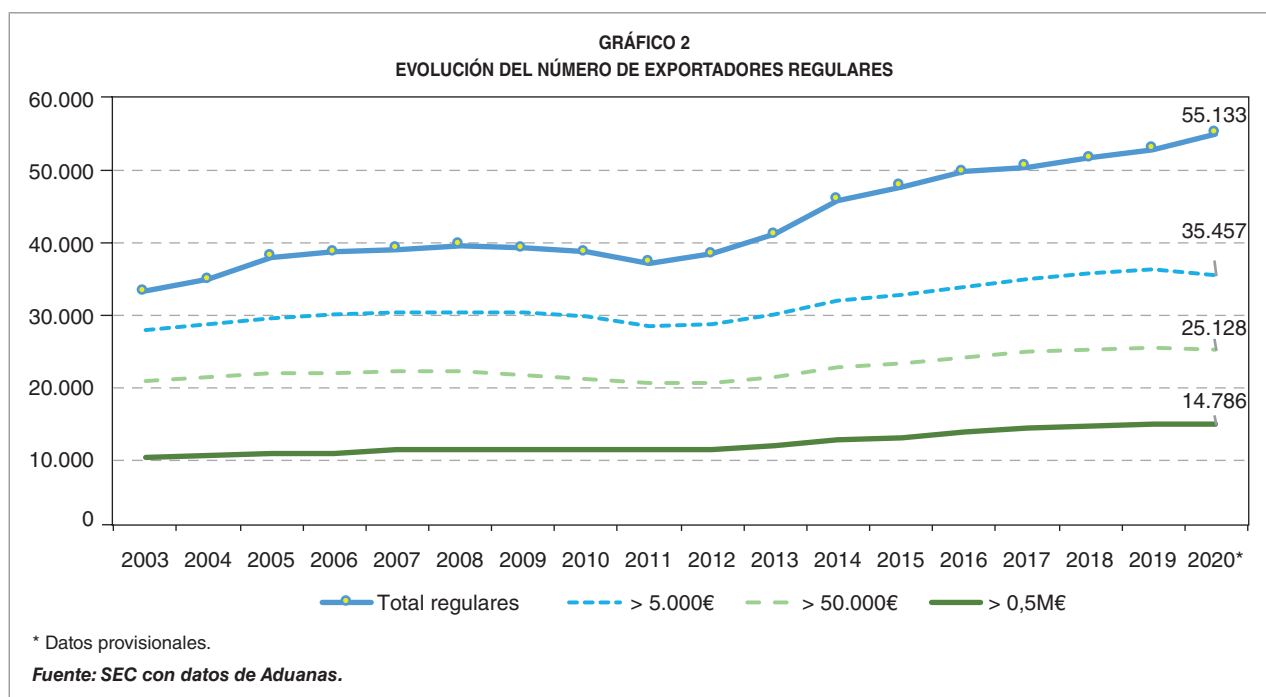
El grado de apertura de la economía española, calculado como la suma de exportaciones e importaciones de bienes y servicios respecto al PIB, ha aumentado de forma robusta durante la última década, lo que se demuestra por los casi 20 puntos de incremento presentados en el año 2019 en comparación con los datos de 2009, situándose en el 66,9%. El descenso de este indicador en 2020 tiene un carácter marcadamente coyuntural, vinculado al impacto de la pandemia. También, estos datos ilustran el gran peso que supone el sector exterior para nuestra economía, de forma similar a lo que ocurre en países de nuestro entorno, como Alemania, Francia, Italia o Reino

Unido. En el Gráfico 1 se observa la evolución de los respectivos grados de apertura de dichos países.

En cuanto a la evolución de la base exportadora, el Gráfico 2 muestra cómo, tras un continuado incremento, se ha llegado a contar en 2020 con más de 55.000 exportadores que lo hacen de forma regular, lo que revela una consolidación de la posición de estas empresas en los mercados internacionales. Se trata de empresas que han realizado operaciones de exportación, al menos durante cada uno de los últimos cuatro años, lo que indica que la exportación ha pasado a ser parte integrante de su operativa habitual y no un recurso transitorio ante una situación de debilidad de la demanda interna. Este crecimiento de la base de exportadores regulares constituye un excelente punto de partida para aprovechar las oportunidades que puedan ofrecer los mercados internacionales en los próximos años.

Respecto a la diversificación de las exportaciones, esta se ha visto reforzada durante los últimos veinte años, reduciéndose la ▷



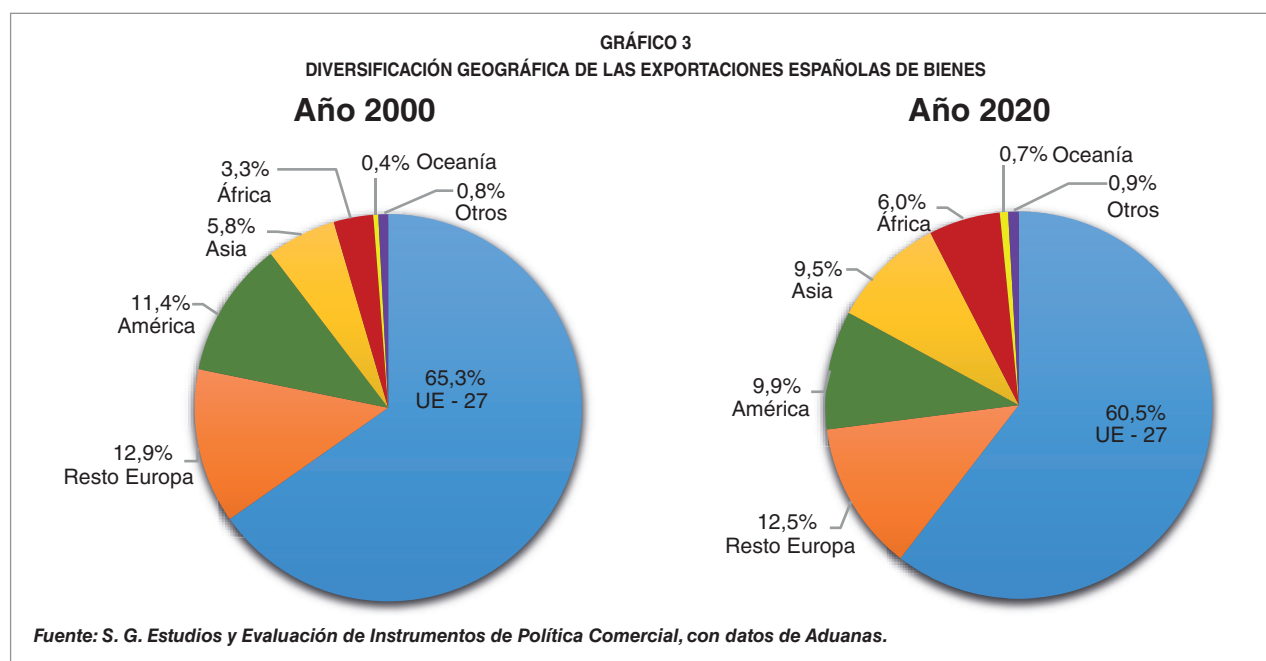


dependencia respecto a la Unión Europea, tal y como se observa en el Gráfico 3. No obstante, aún existe un margen de mejora considerable en ciertos mercados con un gran peso internacional, como Estados Unidos, India o China.

También cabe hacer referencia a la fuerte tendencia positiva presentada en el comercio

exterior de servicios, y más específicamente en los servicios no turísticos, al haberse cuadruplicado sus exportaciones en 2019 respecto a los datos del año 2000.

Por último, puede destacarse un grado de inserción de España en las cadenas globales de valor algo superior al de la media de ▷



países de la UE y de la OCDE y muy relacionado tanto con el comercio exterior como con la inversión extranjera directa. Este dato revela la capacidad que han mostrado las empresas españolas de adaptación ante los cambios que ha registrado la organización mundial de la producción en los últimos años. Las perspectivas para los próximos años apuntan a nuevos cambios en este ámbito, en busca de una mayor resiliencia de las cadenas globales de valor, lo que puede dar lugar a oportunidades que puedan aprovechar las empresas españolas.

2.1. *Inversiones exteriores*

Como consecuencia de la crisis económica y de los altos niveles de incertidumbre asociados a la pandemia, los flujos de inversión han disminuido significativamente. Sin embargo, la inversión internacional se vuelve ahora más necesaria que nunca, tanto por la financiación que representa como por la capacidad de crear empleo y aumentar la producción que supone.

A continuación se elabora un breve análisis sobre la posición española en cuanto a la inversión internacional, tanto desde un punto de vista emisor como receptor.

2.1.1. *Inversión española en el exterior*

España puede considerarse como un inversor de referencia a nivel internacional, aunque, eso sí, su presencia es considerablemente menor que la de los países inversores líderes, como, por ejemplo, Estados Unidos o China. La inversión emitida permite acelerar la internacionalización de nuestra economía, así como alcanzar ciertos mercados que no podrían ser accesibles de otra forma. Asimismo, esta suele acarrear un aumento de las

exportaciones, gracias al mejor encaje que puede suponer para el país en las cadenas globales de valor.

Respecto a los flujos de inversión bruta emitidos por España (descontadas las cifras de inversión en entidades de tenencia de valores extranjeros —ETVE—), el importe total para el año 2020 alcanzó los 23.070 millones de euros, lo que supone una variación interanual positiva del 2,2%. En cuanto a la distribución geográfica, los países que recibieron un mayor porcentaje de inversión española fueron Luxemburgo (21,8%), Estados Unidos (16,1%) y Reino Unido (8,4%). Respecto a la distribución sectorial destacan los siguientes sectores: seguros, reaseguros y fondos de pensiones (16,4%), suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado (14,1%) y almacenamiento y actividades anexas al transporte (10,6%). Por otra parte, la inversión neta emitida ha alcanzado en 2020 la cifra de 19.817 millones de euros (también descontando la inversión asociada a ETVE).

Se produce, como resultado, una situación en la que la inversión bruta de 2020 se ha visto disminuida en comparación con la media del periodo 2016-2020, en un 28,7%, mientras que la inversión neta ha aumentado un 28,9%, también en comparación con la media del mismo periodo.

Finalmente, cabe señalar que, en términos de *stock*, la posición inversora total española en el exterior en 2019 alcanzó el valor de 476.551 millones de euros (excluyendo la inversión asociada a ETVE), lo que supone un incremento interanual del 4,8%.

2.1.2. *Inversión extranjera en España*

La estrategia de atracción de inversiones exteriores, impulsada principalmente por ▷

ICEX- Invest in Spain, prioriza ciertos sectores, en línea con el objetivo de transformar el tejido productivo español hacia la incorporación de un mayor contenido tecnológico y buscando el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La inversión extranjera directa (IED) es especialmente deseada puesto que impacta positivamente en la economía española gracias a la difusión de nuevas tecnologías y *know-how*, promoviendo la competencia y aumentando los niveles de capital humano de nuestros trabajadores.

Respecto a los flujos de inversión directa bruta recibida por España, en el año 2020 se alcanzó la cifra de 23.824 millones de euros (descontadas las cifras de inversión en ETVE), lo que representa una variación interanual negativa del -0,8%. Los países inversores de origen último con mayor protagonismo han sido Suiza (16,3%), Estados Unidos (16,2%) y Reino Unido (12,6%). Respecto a la distribución sectorial cabe resaltar como principales sectores receptores de inversión los siguientes: actividades auxiliares a los servicios financieros y a los seguros (12,7%), telecomunicaciones (9,3%) y servicios financieros excepto seguros y fondos de pensiones (7,5%). Por otro lado, la inversión neta recibida ha alcanzado en 2020 la cifra de 12.884 millones de euros (también descontando la inversión asociada a ETVE).

Estos valores alcanzados en 2020, tal y como ocurre en términos mundiales, representan un nivel sustancialmente inferior al presentado de media durante los últimos años. Concretamente, en 2020, la inversión bruta española fue un 24,6% inferior, mientras que la neta lo fue en un 43%, en comparación con los valores medios de los flujos recibidos durante el periodo 2016-2020.

Por último, en cuanto al *stock* de inversión recibida, este alcanzó en 2019 (excluyendo

las inversiones de ETVE) la cantidad de 481.706 millones de euros, un 2,7% superior interanualmente.

3. Objetivos del Plan de Acción 2021-2022

3.1. Objetivo general

Tanto la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027 como los planes bienales que la desarrollan persiguen un mismo objetivo general, que no es otro que impulsar la internacionalización de la economía española, consiguiendo que el sector exterior se configure, de nuevo, como pilar de la reactivación económica y del crecimiento generador de empleo, con carácter estructural, a través de la mejora en la competitividad y de la mayor presencia de nuestras empresas en el exterior.

3.2. Objetivos específicos y objetivos intermedios

De cara a alcanzar el objetivo general, se establecen una serie de objetivos específicos a los que se asocian unos indicadores que permiten cuantificar su grado de consecución, para realizar un seguimiento y valoración del plan, con el fin último de impulsar las mejoras que puedan resultar necesarias. Estos objetivos específicos son los siguientes:

- Aumentar la base de empresas que exportan regularmente, particularmente con el foco en mejorar el acceso de las pymes a los mercados exteriores.
- Promover la implantación de nuestras empresas en sectores estratégicos en determinados mercados. ▷

- Incrementar el valor añadido de las exportaciones y la inserción de nuestras exportaciones en las cadenas globales de valor.
- Aumentar la atracción de inversión extranjera directa.



Para alcanzar los objetivos específicos se define una serie de objetivos intermedios, incidiendo cada uno de estos últimos en varios de los primeros. No obstante, las políticas necesarias para incidir en algunos de estos objetivos escapan del ámbito de la internacionalización. Por ello, solo se asocian indicadores a aquellos objetivos intermedios relacionados con las políticas de internacionalización que se llevan a cabo mediante los distintos instrumentos comerciales y financieros de apoyo a la internacionalización.

A modo de ejemplo, algunos de los objetivos intermedios incluidos en el Plan de Acción 2021-2022 son: incentivar la participación de mujeres en la internacionalización de la

economía española, incorporar la innovación tecnológica, potenciar la formación en internacionalización utilizando las nuevas tecnologías o captar activamente proyectos de inversión extranjera en países y sectores prioritarios.

4. Principales medidas del Plan de Acción 2021-2022

Las medidas incluidas en el Plan de Acción 2021-2022 buscan alcanzar los objetivos señalados anteriormente, identificando los instrumentos y organismos encargados de su ejecución. Se enmarcan en los seis ejes definidos en la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027:

Eje 1. Ofrecer un apoyo a la internacionalización cada vez más adaptado a las necesidades y al perfil de nuestras empresas, particularmente con el foco en mejorar el acceso de las pymes a los mercados exteriores

En línea con el anterior Plan de Acción 2019-2020, se deben seguir enfocando los esfuerzos en conocer mejor la realidad de las empresas exportadoras españolas, con el ánimo de poder ofrecer un apoyo adaptado a sus necesidades, alcanzando un mayor nivel de eficacia y eficiencia en la aplicación de los instrumentos utilizados, particularmente en lo respectivo a los programas y servicios de promoción de exportaciones, inversiones y de los instrumentos financieros públicos de apoyo a la internacionalización.

Se utilizarán nuevos instrumentos para conocer mejor a las empresas, como el servicio ADA para el análisis y autodiagnóstico de las capacidades de la empresa, la plataforma ▷

CESNET y la nueva web de CESCE, así como la consolidación de la herramienta de gestión de clientes CRM en los distintos organismos de la Secretaría de Estado de Comercio.

Además, se refuerza la Red Exterior de Oficinas Económicas y Comerciales de la Secretaría de Estado de Comercio, que constituye un instrumento fundamental al realizar, entre otras, tareas de diplomacia comercial y gestiones en destino por cuenta de nuestras empresas, identificando oportunidades, elaborando información de valor y generando inteligencia comercial. Debido a su cercanía a mercados extranjeros, a sus tareas habituales se han ido añadiendo otras, cuya importancia se ha visto aumentada por la pandemia, como la identificación de suministradores críticos, en un marco donde el impacto de la pandemia en el comercio internacional ha demostrado la necesidad de reforzar la resiliencia de las cadenas de valor; las tareas de agencia y apoyo al cierre de operaciones comerciales y de inversión; la selección de socios locales y alianzas para reforzar el anclaje de las empresas en los mercados de destino con mayor presencia local; el análisis de la normativa y apoyo al *compliance* local, especialmente en un periodo de incremento del rol del sector público (como inversor y regulador) en la actividad económica; el refuerzo de la comunicación y de las estrategias de imagen y la generación de nuevos proyectos de inversión en España.

Por otro lado, la Red de Direcciones Territoriales y Provinciales de Comercio también ha visto resaltada su relevancia en este plan de acción, debido principalmente a su proximidad a las empresas exportadoras, lo que permite un mejor conocimiento de su situación y, a su vez, una mejor adaptación de los instrumentos utilizados para apoyarlas.

Por su parte, ICEX ofrecerá a las empresas una serie de instrumentos de apoyo a la internacionalización en función de su tipología y de sus necesidades específicas. Además, en un contexto de movilidad reducida en el que las herramientas digitales se han vuelto imprescindibles, ICEX está potenciando ya todos sus servicios digitales, aprovechando el impulso y desarrollo creciente de las plataformas de negocio digital, así como la evolución ascendente del comercio electrónico, acelerada por la pandemia. En este contexto, ICEX también ayudará a las empresas a adaptarse a la transformación digital que está marcando ya el futuro de la industria de promoción comercial.

Por otro lado, algunos nuevos programas, como ICEX Localiza, van dirigidos a apoyar la presencia local de las empresas españolas en los mercados objetivo, configurándose como una forma de reforzar la resiliencia de nuestro ecosistema empresarial.

En lo relativo a los instrumentos financieros, la competencia internacional en materia financiera obliga a una aproximación flexible y adaptada a las necesidades de las empresas para optimizar sus oportunidades de negocio. En este sentido, tanto CESCE, como FIEM, FIEX y FONPYME, ofrecen opciones de financiación a distintos tipos de proyectos. Además, se amplían las líneas FIEM/PYME y ECOFIEM, las líneas CESCE COVID-19 y las pólizas verdes; destacan también el mantenimiento del mecanismo *fast-track* de COFIDES y la nueva actividad financiera internacional de ICO, en particular a través del Canal Internacional.

Desde la Secretaría de Estado de Comercio, a través de sus organismos y siempre en estrecha colaboración público-privada, se continúa trabajando en acciones vinculadas con el Grupo de Trabajo sobre «Mujer e Internacionalización» con el fin de poner en marcha ▷

medidas concretas que mejoren el papel de las mujeres en la internacionalización de la economía española. Además, también se llevan a cabo esfuerzos a nivel internacional, siendo España signataria de la Declaración de Buenos Aires (2017) y, en el europeo, apoyando firmemente la inclusión de un capítulo sobre género en todos los acuerdos comerciales que negocie la UE.

Por último, se considera fundamental reforzar las medidas e instrumentos destinados a proteger e impulsar la sostenibilidad, todo ello en línea con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, otorgando un papel protagonista al sector privado, y más concretamente a las empresas exportadoras españolas.

Eje 2. Incorporar la innovación, la tecnología, la marca y la digitalización a la internacionalización

La innovación, la tecnología, la marca y la digitalización se configuran como fundamentales en la internacionalización de la economía española. Esto se puede ilustrar por la mayor calidad y competitividad que permite un nivel superior de innovación en nuestras empresas, habiendo aumentado la especialización exportadora española en productos de tecnología de media y alta gama, representando hoy más del 50% de las ventas al exterior. Además, las pymes innovadoras tienen un elevado peso en la financiación de la I+D, acometiendo casi el 50% de la I+D total, frente al 7% en Japón, el 11% en Alemania o el 17% en EE. UU.

Respecto a las marcas, estas permiten una diferenciación de nuestras empresas y sus productos, aumentando también su nivel de competitividad. Las marcas se han convertido en motores del crecimiento y la competitividad, generando además un efecto determinante

sobre la propia imagen comercial del país de origen. Destacan la campaña de ICEX con el Ministerio de Agricultura «Spain Food Nation» y la campaña de ICEX con Cámara de España y Foro de Marcas Renombradas «Think Again, Think Spain».

La digitalización, a su vez, constituye uno de los principales motores transformadores de la economía presente y futura, siendo tanto fuente de oportunidades como una necesidad, puesto que la pandemia ha enfatizado la necesidad de que los sectores tradicionales también han de adaptarse y reinventarse. Consecuentemente, las empresas españolas deben esforzarse por digitalizarse en su proceso de internacionalización, ya que su éxito depende, en gran medida, de conseguir aprovechar las oportunidades relacionadas con la transición tecnológica y digital.

Eje 3. Desarrollo de talento para la internacionalización

La presencia de talento para la internacionalización es una cuestión absolutamente clave para que aquella se pueda realizar satisfactoriamente, es decir, es condición necesaria para la competitividad internacional de nuestras empresas. Su importancia, además, se observa fácilmente, dado que se estima que más de tres millones de puestos de trabajo en España dependen de la demanda externa. Además, existen 10.135 filiales de empresas españolas en el exterior que emplean a 1.668.706 personas.

Por consiguiente, la Administración está creando y ofreciendo una amplia oferta formativa, de másteres, cursos y programas a través de nuevos formatos no presenciales, asíncronos, y con tendencia al microaprendizaje y el seguimiento adaptativo del alumno a través de inteligencia artificial. ▷

Algunos de los campos donde se está haciendo mayor hincapié para la formación en la internacionalización son: el transporte y la logística, la digitalización y la sostenibilidad medioambiental y social. Desde la perspectiva de la política industrial se impulsará la colaboración público-privada para el desarrollo de programas formativos en disciplinas STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, por sus siglas en inglés) que aúnen formación y prácticas o trabajo en las empresas patrocinadoras.

Por otra parte, se debe mencionar la labor de las universidades, centros de formación profesional e ICEX-CECO, determinantes en el desarrollo de talento para la internacionalización. No obstante, todavía se considera que hay una insuficiente oferta de prácticas laborales relacionadas con el comercio internacional, de gran utilidad para potenciar las habilidades de comunicación, de negociación y de trabajo en equipo. Por esta razón, el Plan de Acción 2021-2022 prevé un impulso de los programas de becas y de las prácticas en empresas internacionalizadas.

También se mantendrán y potenciarán los programas de movilidad laboral internacional, para apoyar la atracción de talento extranjero, facilitando la entrada de profesionales altamente cualificados, investigadores e inversores. En este sentido, destaca el portal «Empléate».

Eje 4. Aprovechar mejor las oportunidades de negocio derivadas de la apertura de los mercados por la política comercial común y de la financiación de las instituciones financieras internacionales, la Unión Europea y otros organismos internacionales

Con la llegada de la COVID-19 se ha puesto de manifiesto la gran relevancia de asegurar los suministros y proteger las cadenas de valor,

para lo cual la política comercial y el marco institucional internacional es fundamental.

Como resultado, defender un sistema multilateral, integrador, transparente y justo se ha convertido en una necesidad. Sin embargo, las acciones dirigidas a tal objetivo deben ser complementadas por medidas dirigidas a promover la resiliencia, diversificando los suministradores.

Por consiguiente, España debe continuar contribuyendo activamente en el ejercicio iniciado por la Comisión para la revisión de la política comercial de la UE, con la visión de lograr una «Autonomía Estratégica Abierta» para Europa y centrada en el fortalecimiento de la capacidad de la UE para defender los intereses de sus operadores económicos en los planos multilateral, bilateral e interno. La iniciativa tiene por objetivo responder a los nuevos retos mundiales, como la digitalización, el cambio climático, la sostenibilidad y la proliferación de medidas proteccionistas. También lograr una relación económica más equilibrada con nuestros socios comerciales.

Por otra parte, la pandemia también ha puesto de manifiesto la necesidad de reforzar la cooperación y la gobernanza internacional, a través de la OMC, la OCDE, el G20 y las instituciones financieras internacionales. Por tanto, se debe continuar apoyando el sistema multilateral, al mismo tiempo que se debe reforzar la situación de España en dicho ámbito para, entre otros fines, coadyuvar a incrementar el éxito de las empresas españolas en las licitaciones internacionales. A través de la Red Exterior de Oficinas Económicas y Comerciales de la Secretaría de Estado de Comercio se fomentará la participación de empresas españolas en licitaciones internacionales, reforzando sus herramientas de inteligencia empresarial para profundizar en el conocimiento de las licitaciones internacionales y poder mejorar el posicionamiento de España en los procesos de adjudicación. ▷

Además, el plan busca apoyar a nuestras empresas ante el Brexit, con instrumentos como las «Guías de acceso al mercado británico», el Canal Brexit como ventana para el diálogo entre empresa y Administración, y un descuento en el precio de los servicios personalizados de ICEX (cheque Brexit).

Eje 5. Potenciar la captación y consolidación de la inversión extranjera de alto valor añadido

Tal y como se ha expuesto más arriba, como resultado de la incertidumbre asociada a la pandemia, los flujos de inversión cayeron abruptamente en 2020, tanto a nivel mundial como nacional. De acuerdo con los datos disponibles de la UNCTAD, en el primer semestre del año 2020, la IED a nivel mundial cayó en un 49%. En España, los flujos de inversión también se vieron afectados, pero la caída no fue tan pronunciada como en otras economías.

Así, se ha producido una situación en la que la gran caída de los flujos de IED se une a la gran importancia que tiene la misma en la recuperación económica. Teniendo esto en cuenta, así como la reorganización de las cadenas globales de valor, la competencia por atraer la IED se puede exacerbar en los países de nuestro entorno. Consecuentemente, se vuelve primordial que el sector público siga trabajando por crear un entorno atractivo y favorable para los inversores, para potenciar el crecimiento sostenible, el empleo de calidad, la innovación y la atracción de talento. La seguridad jurídica, la simplificación de la regulación y la transparencia normativa se configuran como aspectos claves en esta materia. Es preciso, por tanto, conseguir un marco regulatorio cada vez más favorable para el clima de negocios y el entorno empresarial.

Asimismo, debe mencionarse el esfuerzo realizado por ICEX-Invest in Spain, mejorando el clima de negocios, potenciando su actividad de *policy advocacy* y reforzando su política de *after-care* y de retención de la inversión. También se reforzará la estrategia de atracción de inversiones de América Latina, se apoyará la inversión en I+D+i y la atracción de talento, y se trabajará en 2021-2022 en un programa de captación de inversiones ligadas a los ejes del programa de transformación de la economía española.

En el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se pondrá en marcha el programa INNOVA INVEST, dirigido a la atracción de inversión extranjera en I+D+i y que priorizará aquellos proyectos sostenibles relacionados con la transición ecológica y la digitalización, que apoyen el crecimiento del PIB y del empleo en España.

Eje 6. Reforzar la coordinación y complementariedad de las acciones de todos los actores relevantes en materia de internacionalización

Como consecuencia de la multiplicidad de actores públicos y privados y la gran variedad de medidas e instrumentos utilizados en materia de internacionalización, el impulso de la colaboración y coordinación es una prioridad, con la meta de ahorrar costes, racionalizar recursos y lograr una mayor cohesión en la imagen-país transmitida. Las actuaciones y medidas del sector público deben regirse por el principio de coherencia, así como de complementariedad con el sector privado.

Por otro lado, muchas otras políticas influyen de forma directa o indirecta en la política de internacionalización de la economía española, debiendo ser cohesionadas entre sí, para alcanzar mejores resultados. Particularmente, ▷

se deben tener en cuenta, entre otras, la política industrial y otras políticas de otros ámbitos como la igualdad de género, el transporte y la movilidad internacional o la transición ecológica. Es importante subrayar que este plan se ha realizado en el marco del Grupo de Trabajo Interministerial de Apoyo a la Internacionalización, en el que participan todos los departamentos ministeriales con actividad en internacionalización y que, entre otros, han contribuido señalando sinergias entre las políticas de internacionalización y otros ámbitos de la Administración.

También destaca la importancia de potenciar la coherencia de las actuaciones de la Administración comercial española, en particular de la Red Exterior de Oficinas Económicas y Comerciales con los servicios centrales, las direcciones territoriales y provinciales de comercio, así como el papel relevante de las cámaras de comercio españolas oficiales en el exterior en apoyo a la internacionalización, siempre garantizando la complementariedad con la labor de las oficinas económicas y comerciales.

De igual modo, el plan sigue las orientaciones del sector privado, particularmente de la Cámara de Comercio de España y de la CEOE, y de las comunidades autónomas, que han colaborado en el marco del Consejo Interterritorial de Internacionalización.

5. Prioridades geográfico-sectoriales: PASE (Países con Actuación Sectorial Estratégica), Brexit, África y América Latina

Con el Plan de Acción 2021-2022 se prevé la revisión de la Estrategia PASE, de cara a mantener actualizadas aquellas zonas geográficas y sectores más relevantes para fomentar la exportación de productos y servicios españoles.

Con esta estrategia se busca identificar aquellos países y sectores en los que existe un mayor potencial exportador español, es decir, en los que la presencia exportadora española no es tan protagonista como debería, existiendo un amplio margen de mejora.

De cara a determinar dichos países y sectores estratégicos, en el marco del plan de acción anterior se elaboró un análisis cuantitativo y se utilizó la información proporcionada por la Red de Oficinas Económicas y Comerciales en el exterior y el ICEX, que permitió una selección inicial de países: Brasil, México, Canadá, Estados Unidos, Sudáfrica, Marruecos, Turquía, Rusia, China, Corea, India y Japón. En estos países se identificaron sectores y actuaciones prioritarias que se desarrollarían en 2019 y 2020.

En el escenario actual, teniendo en cuenta que 2020 ha sido particularmente complicado para el sector exterior, se ha decidido que la Estrategia PASE debe continuar enfocada en esos mismos países, añadiendo a Reino Unido por los efectos del Brexit. En todo caso, se podrá ampliar esta estrategia a otros mercados donde las empresas españolas aún están escasamente presentes, como el sur de Asia y África.

Por otra parte, África es para España una región de especial interés, entre otros, por motivos comerciales y económicos. Por tanto, se han incorporado al programa del Gobierno «Foco África 2023» los principios, las prioridades y las acciones identificados en el documento de política comercial y financiera para África «Horizonte África», elaborado por la Secretaría de Estado de Comercio.

Por último, el plan señala que España continuará su compromiso con la región latinoamericana en los ámbitos económico, comercial y de inversiones. ▷

6. Conclusión

El Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2021-2022 desarrolla la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027 en línea con el compromiso de reforzar la política de internacionalización de nuestro país, tanto en el corto como en el medio-largo plazo. Siendo su objetivo último el de consolidar el sector exterior como pilar estructural del crecimiento sostenible y del empleo, este plan se adapta a las circunstancias particulares actuales.

Este plan está en línea con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). Las actuaciones de impulso a la internacionalización de la economía española se verán reforzadas con fondos europeos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, instrumentados en España a través del mencionado PRTR.

Este plan traza la hoja de ruta para la modernización de la economía española, la recuperación del crecimiento económico y la creación de empleo, para la reconstrucción económica sólida, inclusiva y resiliente tras la crisis de la COVID-19, y se sustenta en cuatro pilares que vertebrarán la transformación del conjunto de la economía: transición ecológica, transformación digital, igualdad de género y cohesión social y territorial. El plan se estructura en torno a diez políticas tractoras, que van a incidir directamente en aquellos sectores productivos con mayor capacidad de transformación de nuestro tejido económico y social. En concreto, los recursos procedentes del PRTR destinados a la internacionalización se enmarcan en el «Componente 13 de impulso a la pyme», dentro de la Política Palanca V: «Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España Nación Emprendedora», y ascienden a 201,9 millones de euros para el periodo 2021-2023.

Se podría concluir, por tanto, que el Plan de Acción 2021-2022 constituye una herramienta de gran relevancia para la economía de nuestro país, al configurarse como una de las principales medidas de impulso y coordinación de la política de internacionalización, debiendo ser clave para reforzar la economía española en la era pospandemia.

Bibliografía

Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (2017). *La Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027*. https://comercio.gob.es/es-es/estrategia_internacionalizacion/Paginas/Estrategia-Internacionalizacion-2017-2027.aspx

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2019). *El Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2019-2020*. https://comercio.gob.es/es-es/estrategia_internacionalizacion/Paginas/Plan-Accion-Internacionalizacion-2019-20.aspx

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2019). *La Estrategia PASE (Países con Actuación Sectorial Estratégica)*. https://comercio.gob.es/es-es/estrategia_internacionalizacion/Paginas/Pase.aspx

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2021). *El Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2021-2022*. https://comercio.gob.es/es-es/estrategia_internacionalizacion/Paginas/plan-accion-2021-2022.aspx

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2021). *Boletín de Inversiones Exteriores*. <https://comercio.gob.es/InversionesExteriores/Publicaciones/Paginas/default.aspx>

Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial (2021). El sector exterior ante 2021: retos y oportunidades. *Boletín Económico de ICE* (3134). <https://doi.org/10.32796/bice.2021.3134.7184>

José Enrique Pérez-Ardá Carbonell*

LAS CLÁUSULAS DE SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL EN LOS ACUERDOS COMERCIALES DE LA UE

Las cláusulas de sostenibilidad medioambiental se han convertido en una constante en los acuerdos comerciales de la Unión Europea. Son el resultado de la regionalización en la gobernanza medioambiental y en la comercial. Las cláusulas medioambientales pueden clasificarse en distintas categorías, en función del objetivo perseguido y de su grado de concreción. Estas provisiones son solo un caso concreto de la creciente interrelación entre la política comercial y el medioambiente. El presente artículo, tras revisar el concepto de sostenibilidad ambiental y estudiar las formas en que las relaciones comerciales afectan al medioambiente, realiza una descripción de las cláusulas medioambientales para los acuerdos en los que la UE es una de las partes, comparándolas con las cláusulas medioambientales incluidas en los acuerdos comerciales en los que EE. UU. y China son parte, con el objetivo de sentar las bases para futuros estudios en los que se evalúe la incidencia de dichas cláusulas sobre el desarrollo sostenible de los socios comerciales de la UE.

Palabras clave: cláusula de sostenibilidad medioambiental, acuerdo comercial, UE, evaluación, indicador.

Clasificación JEL: F13, K32, Q28.

1. Introducción

Las últimas décadas han dado lugar a importantes cambios en las preferencias sociales globales y, en consecuencia, a la necesidad de reconfiguración de determinadas políticas económicas. Por un lado, ha aumentado la preocupación por cuestiones medioambientales. Por otro, los efectos del proceso globalizador, el desarrollo

de las cadenas globales de valor, la transición digital o la preocupación por el medioambiente han abierto debates sobre la necesidad de reconfigurar la política comercial¹.

Con estas tendencias como base, el presente artículo se centra en determinados puntos en común entre la política comercial y la sostenibilidad medioambiental. Concretamente, se realiza una primera aproximación a cómo la inclusión de cláusulas de sostenibilidad ▷

* Técnico Comercial y Economista del Estado.

Versión de agosto de 2021.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2021.3138.7276>

¹ Véase, por ejemplo, la *Trade Policy Review* de la Unión Europea, buscando «An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy».

medioambiental en los acuerdos comerciales de la UE puede incidir sobre el desarrollo sostenible de sus socios comerciales. Todo ello con la perspectiva de que la UE cuenta con potenciales instrumentos de política comercial alternativos, como las denominadas tasas al carbono, para incidir sobre el medioambiente.

Se trata de una línea de investigación incipiente, con distintos grados de desarrollo en función de la problemática concreta considerada, pero con una clara tendencia creciente. Siendo así, resulta interesante plantear una serie de aclaraciones que servirán para acotar el problema tratado y comunicar adecuadamente el objetivo del artículo.

En primer lugar, el concepto de sostenibilidad presenta una naturaleza multidimensional. El consenso generalizado acepta que la sostenibilidad se vertebra en torno a tres pilares: económico, medioambiental y social. Sin ir más lejos, esta es la concepción acuñada por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas (NN. UU.) y, en consecuencia, por distintas instituciones en sus políticas y recomendaciones, como la Unión Europea (UE) o la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Como se explicará posteriormente, el presente artículo se centrará en el pilar medioambiental, que está siendo objeto de una creciente atención por parte de la teoría económica y para el que se está mejorando progresivamente el acceso a datos.

En segundo lugar, la UE cuenta con distintos instrumentos de política comercial que pueden tener incidencia sobre el factor de sostenibilidad de sus socios comerciales. Es fundamental distinguir entre los efectos que la liberalización comercial (firma de acuerdos comerciales *per se*) tiene sobre la sostenibilidad y los instrumentos de política comercial concretos que pueden ser usados para impulsar el desarrollo sostenible

(determinadas medidas comerciales o cláusulas de sostenibilidad en los propios acuerdos comerciales).

La UE, como principal actor comercial a nivel global, cuenta con distintos instrumentos de política comercial que pueden afectar al medioambiente, los cuales se basan en fomentar la cooperación con sus socios comerciales, recompensarles («zanahoria») o introducir sanciones («palo»). En la práctica, el auge de los acuerdos regionales muestra cómo el instrumento de política comercial paradigmático en este ámbito son las cláusulas de sostenibilidad. Desde hace décadas, la UE utiliza estas cláusulas, principalmente en los ámbitos medioambiental, social y, en los últimos años, de igualdad de género².

Ahora bien, existen distintos tipos de cláusulas de sostenibilidad medioambiental. Las cláusulas se pueden diferenciar en base a distintos criterios. Los objetivos medioambientales pretendidos o el grado de concreción con el que están diseñadas las cláusulas son los criterios principales. La forma en la que estos criterios se plasmen en cada acuerdo en concreto dependerá de la estructura económica de los socios comerciales de la UE. Merece la pena detenerse en el grado de concreción de las cláusulas, pudiendo distinguir cláusulas generalistas, plasmadas como simples declaraciones de intenciones, y, en el extremo opuesto, cláusulas detalladas y con objetivos explícitos.

Finalmente, otro factor determinante en esta diferenciación es si el acuerdo contempla un sistema de supervisión y control del cumplimiento de las cláusulas (*enforcement*) o la obligación de realizar evaluaciones periódicas del impacto que están teniendo, con vistas a ▷

² *Gender equality in EU trade agreements*, European Parliament resolution of 13 March 2018 on gender equality in EU trade agreements (2017/2015(INI)).

mejorar su diseño. Es relevante comentar la existencia de informes anuales de seguimiento sobre la implementación de los acuerdos comerciales de la UE, los cuales incluyen un capítulo dedicado a la sostenibilidad medioambiental (Comisión Europea, 2020).

De esta forma, el objetivo del presente artículo es plantear una primera aproximación a la interrelación entre las cláusulas de sostenibilidad de los acuerdos comerciales de la UE y su efecto sobre el desarrollo sostenible de sus socios comerciales. Este objetivo se hará con la perspectiva en todo momento de que la política comercial de la UE puede afectar a la sostenibilidad medioambiental de sus socios comerciales por otras vías.

Para ello se analizará, desde una perspectiva teórica, el concepto de sostenibilidad y cómo la política comercial puede tener incidencia sobre ella. Todo ello con vistas a sentar las bases para poder realizar en futuros trabajos una estimación de los efectos de las cláusulas medioambientales y abordar los principales problemas que pueden surgir en la misma.

2. Sostenibilidad

2.1. *Explicación teórica de la sostenibilidad*

El consenso generalizado defiende que los problemas de sostenibilidad medioambiental presentan costes y beneficios presentes y futuros. Estos costes y beneficios se distribuyen de forma asimétrica, dando lugar a problemas de desigualdad que se reflejan en la preocupación actual por que el crecimiento sea no solo «sostenible», sino también «inclusivo». Por tanto, la búsqueda de la sostenibilidad medioambiental plantea la necesidad de adoptar un enfoque

intertemporal y un tratamiento desagregado de la información disponible, con vistas a abordar los retos de política económica asociados a dicha reasignación sectorial de recursos.

En un determinado momento del tiempo, *shocks* con efectos de carácter permanente y de gran intensidad pueden tener efectos asimétricos entre distintos agentes económicos y entre regiones. Así surgen preocupaciones por la desigualdad entre colectivos y regiones³. Es necesario realizar un tratamiento desagregado de las previsiones y los resultados (por colectivos y regiones) para efectuar un análisis completo y riguroso de los efectos asociados a cambios relevantes en la estructura económica.

Intertemporalmente, aparecen costes y beneficios que, previsiblemente, se distribuirán de forma desigual e incierta a lo largo del tiempo y, también, entre agentes y regiones. Un caso particular de distribución desigual a lo largo del tiempo de los costes y beneficios es la conocida como «tragedia del horizonte» (Carney, 29 de septiembre de 2015). Es un caso de especial interés el ámbito medioambiental. Consiste en que los efectos del cambio climático serán sufridos más allá de los horizontes tradicionales de la mayoría de acuerdos existentes (ciclo político, ciclo económico, autoridades independientes sujetas a un mandato), imponiendo costes a las generaciones futuras. La inacción ante el cambio climático se traduce, presuntamente, en beneficios, en forma de mayores posibilidades de producción y consumo, para las generaciones presentes, y costes, en forma de menores posibilidades, para las futuras. Por su parte, entrar en una «transición climática» implicaría que la generación presente asume costes que no tiene incentivos directos a ▷

³ En resumen, a la definición tradicional de problema económico, de asignar unos recursos escasos a unas necesidades ilimitadas, se le une el cómo distribuir esos recursos entre colectivos y regiones, e intergeneracionalmente.

asumir (salvo que se suponga un fuerte altruismo intergeneracional por los agentes). Surge un problema de inequidad intergeneracional.

En cierta medida, la tendencia creciente de aplicación de las metodologías que adoptan un enfoque intertemporal y desagregado se ha visto impulsada por la experiencia de los efectos de la globalización. Entre la globalización, la transición climática y la digital, como ejemplos de *shocks* con efectos permanentes y de gran intensidad, es la primera la que se encuentra en un mayor grado de desarrollo y, por tanto, sobre la que existe, *a priori*, mayor evidencia sobre sus efectos. Los procesos generados a raíz de la experiencia globalizadora pueden aportar lecciones para el caso de la «transición climática».

En muchas ocasiones, la globalización ha tenido efectos disruptivos, aislando determinados colectivos y comunidades, dando lugar a un aumento en la desigualdad.

La confianza absoluta en el proceso globalizador se apoyó en la expectativa de que los efectos negativos fuesen meramente efectos transitorios. Sin embargo, en muchas ocasiones estas hipotéticas transiciones guiadas por las asignaciones de mercado no han sido exitosas (se puede deber a distintas causas: rigideces en los mercados de factores, ineficiencia del sector financiero o falta de coordinación de los agentes a nivel internacional), dando lugar a pérdidas permanentes. La consciencia por estos problemas ha aumentado considerablemente, como se refleja en la creación del Fondo Europeo para la Adaptación a la Globalización de Trabajadores Despedidos (Claeys y Sapir, 2018)⁴.

⁴ Este fondo está centrado en prestar ayudas personales y acotadas temporalmente a los trabajadores afectados por las reestructuraciones asociadas al proceso globalizador. Se diferencia de los fondos estructurales en que estos tienen una perspectiva a largo plazo.

Así, la preocupación por posibles pérdidas irreversibles y aumentos en la desigualdad asociados a la transición verde ya se encuentra en el foco del debate de política económica. Un claro ejemplo es la aprobación por parte de la Comisión Europea del Mecanismo para una Transición Justa, que incluye un fondo específico con el objetivo de suavizar el impacto de la transición a una economía climáticamente neutra.

En el camino hacia el «crecimiento económico inclusivo y sostenible» puede haber numerosos obstáculos, relacionados con los costes de transición, con el grado de aceptación y consenso social y con la dificultad de realizar compensaciones efectivas a los perdedores. Son potenciales problemas que pueden aparecer en la transición climática.

Para poder comprender esta problemática se puede acudir a *Compensation, Transition Costs and Regulatory Change* (Quinn y Trebilcock, 1982), en el que los autores analizan cómo un cambio regulatorio o política económica (por ejemplo, legislación medioambiental) provoca un cambio en el *statu quo*, dando lugar a una serie de costes de transición hasta llegar al nuevo equilibrio deseado por el legislador. Se analiza la gran dificultad, ante un cambio de este estilo, de llegar a un estado Pareto superior al inicial, habiendo ganadores y perdedores en el cambio. Reformulando el criterio de Pareto, la potencialidad de compensación es lo que permitiría que con el cambio hubiese aumento del bienestar. Bajo este criterio, la potencial compensación se justifica por razones de eficiencia. En este sentido, Quinn y Trebilcock plantean que al valorar este tipo de transiciones el criterio para identificar un aumento en el bienestar social es que las ganancias de los ganadores sean mayores que las pérdidas de los perdedores. Siendo así, *a priori*, la ▷

compensación no tendría que efectuarse para que se produjese un cambio a una situación más deseable. Ahora bien, bajo un criterio de pragmatismo político, el éxito de la medida estará supeditado a una compensación efectiva de los ganadores a los perdedores, evitando la oposición frontal de los afectados y contando con el consenso social necesario. En caso contrario, la oposición podría ser tan fuerte que la transición no se realizase y las potenciales ganancias acabasen por no materializarse. De hecho, también es defendible la efectividad de la compensación desde una óptica económica (si se considera que el aumento de la desigualdad es económicamente no deseable), al evitar o reducir las pérdidas de los perdedores.

Las problemáticas recién planteadas casan casi a la perfección con muchos de los retos planteados por la transición climática. Siendo así, puede merecer la pena detenerse en qué tipo de costes de transición pueden aparecer y a qué problemáticas se enfrentan el responsable de política económica y los afectados por las medidas. Para ello se seguirá a los autores mencionados anteriormente (Quinn y Trebilcock, 1982).

Existen dos tipos de costes de transición. Los denominados «costes de transición estrictos», entendidos como los costes de formación de nuevo capital y de aprendizaje de uso de ese nuevo capital y los «costes de capital», siendo estos los costes de abandonar capital no transferible productivo (obsolescencia técnica) y el coste de capital humano especializado en su uso.

Como retos de política económica se pueden destacar tres (siendo un mero supuesto simplificador). En primer lugar, para llegar al equilibrio deseado a largo plazo (por ejemplo, neutralidad climática) existen diversas opciones, siendo muy diferentes los costes de

transición asociados a cada una de ellas. En segundo lugar, en muchas ocasiones no existe una distribución equitativa de los costes. El soporte de los costes suele estar concentrado en determinados segmentos poblacionales (por ejemplo, se prevé que los costes de transitar hacia vehículos eléctricos estén concentrados en el mundo rural más que en el urbano). Finalmente, es posible que desde que se introduce una medida hasta que se llega al equilibrio deseado ocurran distintos eventos que reconfiguren el diseño del equilibrio a largo plazo.

En definitiva, existen costes asociados a la transición, costes que pueden ser de distintos tipos y cuya presencia da lugar a ganadores y perdedores. La compensación aparece como la forma de garantizar la viabilidad de estas transiciones.

Sin embargo, no hay que obviar numerosos interrogantes que aparecen con estas compensaciones, como son: ¿refleja el pago el valor de los salarios que se dejan de percibir hasta encontrar nuevo empleo?, ¿se podrá encontrar nuevo empleo, es decir, es probable la reasignación a empleos con formación diferente a la ya adquirida?, entre otros muchos. Es más, los perdedores pueden ser escépticos ante la credibilidad sobre el pago de la compensación en las condiciones acordadas. Una vez realizado el cambio y percibidos los beneficios del mismo por los ganadores, estos no tendrán incentivos a compensar a los perdedores. La gran incertidumbre asociada a estos interrogantes hace que para los perdedores pueda ser racional oponerse al cambio de estado económico, pudiendo ser más rentable invertir recursos en la oposición al cambio y mantener el *statu quo* que aceptar la posible compensación.

Ahora bien, esta es solo una de las perspectivas del problema. Desde el lado opuesto, el de los ganadores, pueden encontrar ▷

racional garantizar una compensación cierta a los perdedores, ya que sus ganancias están condicionadas por la ausencia de oposición al cambio. Incluso, sería racional que esta oferta fuese generosa para que los beneficios potenciales de los perdedores sean mayores que sus costes y exista un encuentro de intereses entre las partes. Sin embargo, la incertidumbre asociada a este acuerdo vuelve a ser un obstáculo. Para los ganadores la compensación inicial se haría bajo la expectativa de beneficios futuros inciertos.

Teniendo en cuenta las líneas anteriores, parece que los factores intervinientes están relacionados con la eficiencia (maximizar los excedentes por el cambio), la equidad (minimizar las pérdidas localizadas en regiones o colectivos) y el pragmatismo político (con el fin de no caer en la inoperancia).

2.2. Enfoque para el estudio

Hasta ahora se ha desengranado el concepto de sostenibilidad. Se ha comentado cómo teóricamente es un concepto multidimensional, y cómo, desde un punto de vista práctico, plantea retos para el diseño de política económica. A continuación, se acotará el concepto de sostenibilidad a efectos del interés del estudio.

Desafortunadamente, la literatura económica se encuentra en distintos grados de desarrollo en lo que respecta a la relación entre el comercio internacional y cada uno de los pilares del concepto de sostenibilidad. En lo tocante a la perspectiva económica, la teoría económica es profusa en la interrelación entre el comercio internacional y el crecimiento económico. La línea medioambiental se encuentra, desde la década de los noventa, en una fase

de gran expansión. Finalmente, el pilar social se encuentra en una fase más embrionaria, contando con escasos estudios, pero con un gran potencial de desarrollo en el futuro⁵.

Esta naturaleza tridimensional de la sostenibilidad es, simultáneamente, una fuente tanto de oportunidades como de posibles obstáculos a la hora de realizar estudios. Son innegables las interrelaciones y externalidades existentes entre ellos. Por tanto, de forma ideal, deberían ser tratados de forma conjunta. Sin embargo, un análisis conjunto y simultáneo de todos ellos solo es alcanzable acudiendo a un alto grado de agregación de datos, lo cual puede dificultar aislar los verdaderos canales de transmisión entre variables.

De esta forma, una posible línea de actuación podría ser estudiar cada uno de los pilares de forma aislada, manteniendo *ceteris paribus* el impacto sobre variables de otros pilares (sin negar el carácter simplificador de recurrir a este enfoque). El objetivo es clarificar cada uno de los distintos canales entre las variables afectadas y, sobre todo, acceder a una mayor disponibilidad y desagregación de datos. Como aclaración, este ejercicio de aislamiento se refiere a las potenciales interrelaciones entre el pilar medioambiental y el pilar social, y no al pilar económico. Una vez hecho este ejercicio y sentados los fundamentos subyacentes a esta evaluación, se podría pasar a realizar un análisis agregado con todos los pilares incluidos.

Siendo así, a efectos del presente artículo, se circunscribirá el análisis al ámbito estrictamente medioambiental, que cuenta con un ▷

⁵ En caso de que el lector quiera profundizar en los estudios existentes, puede resultar de interés:

· *The Heterogeneous Effects Of Trade Agreements With Labor Provisions* de Jacopo Timini, Nicola Cortinovis y Fernando López Vicente, 2021.

· *Social Sustainability in Trade and Development Policy*, de Nathan Pelletier, Eda Ustaoglu, Catherine Benoit, Greg Norris, Eckehard Rosenbaum, Alessandro Vasta y Serenella Sala, 2018.

grado de desarrollo mayor que el social, y con mayor disponibilidad de datos. El objetivo es poder profundizar en mayor medida en una perspectiva concreta, sentando las bases para analizar el pilar social en futuros trabajos.

3. Política comercial y medioambiente

A la hora de analizar cómo el comercio afecta al medioambiente es necesario realizar una diferenciación previa. Por un lado, puede distinguirse la liberalización comercial, entendida como la firma de acuerdos comerciales y, por otro, los instrumentos concretos de política comercial orientados al medioambiente.

Esta simplificación sirve para desagregar las distintas formas en las que el comercio internacional afecta al medioambiente. La firma de acuerdos comerciales tiene una serie de objetivos, independientes de la sostenibilidad medioambiental. No obstante, la apertura comercial regional no deja de provocar una transformación de la estructura económica de los países firmantes y, como tal, tiene efectos sobre el medioambiente. Estos efectos podrían considerarse como no pretendidos, colaterales o tangenciales, pero ni mucho menos despreciables en términos de sostenibilidad medioambiental. Paralelamente, existen instrumentos de política comercial orientados a los objetivos medioambientales. Las cláusulas medioambientales son un ejemplo claro de estos instrumentos.

3.1. Efectos de la liberalización comercial sobre el medioambiente

¿Qué efectos produce la liberalización comercial sobre el medioambiente? La conclusión de la literatura existente es que el efecto

del comercio sobre el medioambiente es ambiguo, ya que la liberalización comercial produce un conjunto de efectos positivos y negativos sobre el mismo, dando lugar a un efecto total incierto⁶. Este efecto se produce a través de distintos canales de transmisión que se analizan a continuación.

Para acercarse a este problema se dividirá el análisis en dos grupos de efectos, los indirectos y los directos (Martínez-Zarzoso, 2018). Los indirectos se refieren a cómo la liberalización comercial afecta al crecimiento económico y cómo ese crecimiento tiene efectos sobre la sostenibilidad medioambiental. Los directos se refieren a cómo la liberalización comercial afecta, sin intermediarios, a la sostenibilidad medioambiental.

La liberalización comercial afecta al crecimiento tanto de forma temporal como de forma permanente, generando los citados efectos indirectos sobre la sostenibilidad medioambiental.

La forma temporal se refiere al crecimiento transitorio que viene asociado, tras una apertura comercial, al hecho de que cada país se especialice en la fabricación de aquellos bienes que produce de forma más eficiente, o, planteado desde otra perspectiva, que cada producto se produzca donde «sea relativamente más barato» producirlo. Redunda en un aumento en la cantidad de bienes producida globalmente, que se detiene una vez se ha completado la transición hacia la nueva estructura de especialización productiva, en la medida que las oportunidades de arbitraje de costes se agotan. La plasmación actual de esta idea se puede observar en las cadenas globales de valor (CGV). Como apunte, aunque la ▷

⁶ El mayor impulso a esta línea de estudio es encarnado por Grossman y Krueger (1991), quienes utilizando un Modelo de Equilibrio General Computable hicieron una evaluación *ex ante* de los efectos del NAFTA sobre la estructura productiva de EE. UU., Canadá y México.

intuición subyacente a las CGV sea un arbitraje de costes, existen numerosas líneas de estudio sobre los efectos *spillover* y transferencias tecnológicas asociadas a la inserción empresarial en las CGV.

Por su parte, el efecto permanente sobre el crecimiento está relacionado con el aumento del tamaño de mercado. El efecto del aumento de tamaño del mercado es un aumento de los incentivos, tanto a la competencia como a la competitividad, que genera efectos de carácter más dinámico y permanente sobre el crecimiento económico.

¿Quiere esto decir que estos efectos son independientes? Ni mucho menos. Las ganancias de eficiencia resultantes de las oportunidades de arbitraje de costes tras la firma de acuerdos comerciales y los cambios más profundos derivados del aumento del tamaño del mercado se refuerzan mutuamente, dando lugar a entornos más competitivos y eficientes que estimulan innovación y crecimiento.

¿Cómo afecta el crecimiento económico al medioambiente?⁷ Fundamentalmente, a través del denominado efecto escala que se analiza a continuación.

El *efecto escala* indica que el aumento en la actividad económica global se traduce en efectos sobre el medioambiente. Se trata de un «efecto indirecto», es decir, que valora los efectos de la liberalización sobre el medioambiente a través de sus efectos sobre la renta (o sobre el crecimiento económico).

Los efectos del crecimiento sobre el medioambiente se pueden abordar a partir de la hipótesis de la curva de Kuznets. Plantea

que mayores niveles de renta per cápita producen efectos diferentes sobre el medioambiente en función del nivel de renta per cápita de que se trate. Esta hipotética curva tendría forma de U invertida. En el tramo creciente, mayor renta per cápita produce degradación medioambiental. En el tramo decreciente⁸, existen razones para defender que aumentos de la renta per cápita pueden producir mejoras en la calidad medioambiental, como es el hecho de que mayores niveles de renta per cápita estén asociados a preferencias más intensas por la calidad medioambiental y a una mayor demanda de servicios (*a priori*, menos intensivos en emisiones de gases de efecto invernadero que los productos industriales y las manufacturas)⁹.

Frente a este efecto escala, de naturaleza indirecta, pueden distinguirse dos efectos directos de la política comercial sobre el medioambiente: el efecto composición y el efecto técnica.

El *efecto composición* consiste en el cambio en la composición de la producción y en las ventajas comparativas en las economías producidas por la liberalización comercial. Parte de la ventaja comparativa como principal determinante del comercio internacional. Al analizar los efectos sobre el medioambiente se pueden distinguir dos fuentes de ventaja comparativa, que pueden operar en sentido opuesto.

Un determinante fundamental de la ventaja comparativa es la dotación de factores productivos de los países comerciantes. Bajo esta ▷

⁸ El modelo de estimación se basa en considerar las emisiones de CO₂ u otros contaminantes como variables dependientes, y como variables independientes, el nivel de renta per cápita y el cuadrado de la renta per cápita.

⁹ Es importante recordar que la curva de Kuznets es una hipótesis y que, como tal, lo más relevante es cuando dicha hipótesis tiene validez. Las estimaciones de la curva de Kuznets muestran que su hipótesis se corrobora en mayor grado en el caso de contaminantes locales y a corto plazo que en el caso de contaminantes globales y a largo plazo. No obstante, los resultados están sujetos a las especificaciones funcionales y a los supuestos del modelo planteados.

⁷ Al hablar de la relación entre crecimiento y medioambiente no se puede dejar de mencionar al premio Nobel de Economía de 2018 William Nordhaus. Destaca su estudio *Resources as a Constraint on Growth* de 1974 y, sobre todo, sus Modelos de Evaluación Integrada, especialmente la versión RICE (Regional Dynamic Integrated Model of Climate and the Economy) de 1996.

premisa, los países donde el capital sea relativamente abundante exportarán bienes capital-intensivos, los cuales son más contaminantes. Por tanto, en estos países exportadores se incrementará la producción de bienes «sucios» y aumentará la contaminación.

Al tener en cuenta el medioambiente, la regulación medioambiental es considerada como una fuente de ventaja comparativa. Los países con regulaciones más laxas se beneficiarán de una mayor actividad económica y, en principio, sufrirán mayores daños medioambientales. El potencial arbitraje regulatorio medioambiental se puede traducir en una relocalización de los procesos productivos contaminantes a aquellos países que exijan menores compromisos.

En conclusión, el efecto composición dependerá de la distribución de ventajas comparativas y de la importancia de los distintos factores determinantes de la ventaja comparativa.

El *efecto técnica* se refiere a la mejora en la tecnología asociada a la liberalización comercial, la cual, presuntamente, tendrá un impacto positivo sobre el medioambiente. Por tanto, es necesario analizar cómo el comercio afecta a las transferencias tecnológicas y, posteriormente, cómo estas transferencias afectan al medioambiente.

La literatura considera el comercio un canal de transmisión tecnológica, la cual se espera tenga efectos positivos sobre la productividad total de los factores de los socios comerciales. Siguiendo a Inmaculada Martínez-Zarzoso y Santiago Chelala (2021) en *Trade Agreements and international technology transfer*, los acuerdos comerciales producen transferencias tecnológicas de forma indirecta y de forma directa¹⁰. El efecto técnica se refiere a los canales

indirectos. El principal canal es la importación de bienes capital y el acceso a mercados de exportación. Existen otros canales como los flujos migratorios, la inversión directa extranjera (en adelante, IDE) o canales informales.

Una vez producida esa transferencia tecnológica, se plantea si será beneficiosa o no sobre el medioambiente. Será beneficiosa si permite que la contaminación per cápita se reduzca. Por tanto, es un beneficio medioambiental ligado a las ganancias de productividad producidas por la transferencia de tecnología. El beneficio medioambiental se basa en la reducción de la intensidad de emisión, que se traduce en una reducción de la contaminación, manteniendo constante la escala de la economía y el *mix* de productos producidos.

En definitiva, la literatura identifica efectos positivos y negativos, siendo el efecto total indeterminado. En función del sentido y de la intensidad de los efectos para cada país, se llegará a conclusiones diferentes. Esta ambigüedad no es sorprendente, considerando los problemas tradicionales de causalidad inversa a los que se ha tenido que enfrentar la literatura económica sobre la relación entre volumen de comercio y crecimiento (Frankel y Rose, 2005) y sobre la relación entre renta y regulación medioambiental (Frankel y Rose, 2005).

3.2. Instrumentos de política comercial con objetivos medioambientales

Llegados a este punto, se pasará a analizar algunas cuestiones sobre la política comercial con objetivos medioambientales. Se debe distinguir entre distintos tipos de instrumentos y su respectivo alcance o ámbito de actuación. Ahora bien, como se verá, la ▷

¹⁰ El canal directo se refiere a la inclusión de cláusulas tecnológicas en el texto de los acuerdos comerciales.

tipología de instrumentos está supeditada al ámbito de alcance de los mismos. Las cláusulas de sostenibilidad de los acuerdos comerciales son un ejemplo de estos instrumentos de política comercial, utilizadas en el ámbito regional.

Empezando por el ámbito multilateral, los esfuerzos más representativos en materia medioambiental son el Protocolo de Kyoto y el esfuerzo renovado del Acuerdo de París. Sin embargo, estos no cuentan con la política comercial como un instrumento clave en la búsqueda de la sostenibilidad medioambiental. Los problemas asociados a Kyoto son un reflejo de la dificultad de construir acuerdos efectivos y estables en el ámbito multilateral. Por esta razón, el foco en temas de gobernanza medioambiental se ha redirigido hacia el ámbito regional (Van Asselt, 2017). Paralelamente, es conocida la tendencia reciente a la regionalización de las relaciones comerciales. Tanto los acuerdos comerciales regionales como las cláusulas de sostenibilidad son un ejemplo de esta regionalización.

Dentro del abanico de opciones de política comercial, por el momento, la mayor atención se ha centrado, desde un punto de vista teórico, en los clubes climáticos y, en la práctica, en las mencionadas cláusulas de sostenibilidad medioambiental. La literatura reciente, liderada por Nordhaus, se ha centrado en la creación de clubes climáticos como forma de superar los problemas de *free-rider* e internalizar los costes asociados a las emisiones de gases de efecto invernadero. De hecho, existen ya propuestas prácticas en esta dirección. Por el otro, las prácticas comerciales con objetivos medioambientales se han centrado en la inclusión de cláusulas de sostenibilidad medioambiental en los acuerdos comerciales regionales.

Como cuestión introductoria, es necesario explicar los problemas asociados a la conceptualización de la calidad medioambiental y, en particular, de la emisión de gases efecto invernadero (en adelante, EGEI).

3.2.1. *Calidad medioambiental*

Para poder comprender la interrelación entre la política comercial y el medioambiente es necesario conceptualizar el problema al que se hace frente. La literatura económica muestra que las características de la calidad medioambiental de bien público global requieren una actuación coordinada a nivel mundial. Alcanzar la sostenibilidad medioambiental es considerado un reto de «acción colectiva» (Olson, 1971). La versión tradicional de esta teoría muestra que los agentes participarán en la solución de los problemas de acción colectiva tanto si el tamaño del grupo del que forman parte es lo suficientemente pequeño (evitar el problema de *free-rider*) como si existe alguna herramienta que altere la estructura de pagos inicial (p. ej., incentivos o sanciones para garantizar la estabilidad del acuerdo).

Como muestra la teoría económica, en la provisión de bienes públicos aparece un problema de *free-rider*. En el ámbito medioambiental el comportamiento de *free-rider* se basa en disfrutar de los beneficios de la reducción de EGEI de otros países sin realizar una política de mitigación a nivel nacional. Por tanto, es posible disfrutar de los beneficios sin incurrir en costes. A este problema de eficiencia se le une un problema de equidad, en la medida que los beneficios y costes no tienen por qué estar uniformemente distribuidos. Se generan problemas de desigualdad geográfica (entre países), entre generaciones y entre colectivos (*a priori*, mayor esfuerzo relativo realizado por consumidores y pymes). ▷

Es importante diferenciar entre contaminación global y local. Poder defender la existencia de un problema de *free-rider*, en el contexto de calidad medioambiental, está sujeto a acotar el análisis al caso de contaminación global, de forma que la mayoría de los daños medioambientales sufridos son producidos desde el extranjero y los causados son sufridos en otros países. Esta simplificación se justifica en que el estudio de la interrelación entre política comercial y medioambiente tiene como uno de sus objetivos principales fijar un precio global al carbono.

Se ha planteado la calidad medioambiental, a nivel global, como un bien público global (BPG). No obstante, como se verá posteriormente a propósito del análisis de acuerdos comerciales de la UE, la calidad medioambiental puede concretarse de múltiples formas. Una de sus *proxies* principales es la reducción de EGEI en la lucha contra el cambio climático (es más, este es el objetivo principal del Acuerdo de París). En concreto, la lucha contra el cambio climático mediante la reducción de las EGEI es conceptualizable microeconómicamente como un problema de externalidad. ¿Es inconsistente la caracterización de la calidad medioambiental como BPG y de la reducción de EGEI como externalidad? Ni mucho menos. Es importante recordar la interrelación entre el concepto de bien público y de externalidad, sobre todo en un marco de interdependencia estratégica. La búsqueda de la calidad medioambiental mediante la lucha contra el cambio climático se puede considerar simultáneamente un BPG, por la falta de incentivos a participar en acuerdos y cooperar, y una externalidad, ya que, en gran medida, esa cooperación se instrumentaliza internalizando todos los costes asociados a la emisión de carbono (como gas de efecto invernadero más representativo económicamente).

3.2.2. Clubes climáticos

Una vez fijado el marco de actuación, ¿es posible fijar algún tipo de acuerdo que solucione el problema de *free-rider* a nivel global? Siguiendo a Nordhaus (2015), aparece una complicación particular asociada al carácter global de la calidad medioambiental. En el caso de bienes públicos de ámbito nacional, es factible fijar mecanismos y acuerdos que garanticen una provisión eficiente del bien público. Sin embargo, el ordenamiento jurídico internacional dificulta esta posibilidad. Formar parte de acuerdos internacionales requiere el consentimiento de los Estados, siendo los acuerdos por esencia voluntarios. Recordando las características de contexto de bien público global, en el que los agentes que soportan los costes son diferentes de los que disfrutan los beneficios, el consentimiento a entrar en potenciales acuerdos globales será difícilmente creíble. Ante la ausencia de recompensas o castigos, se llegará a la inefectividad por el problema de *free-rider*.

La descripción anterior es una representación simplificada de los problemas del Protocolo de Kyoto. El plano multilateral, con un gran número de participantes, dificulta la efectividad de los compromisos y aumenta el riesgo de inestabilidad. En términos de dilema de prisionero, se llegó a un equilibrio de Nash no cooperativo, en el que el nivel de mitigación fue muy inferior al nivel de eficiencia (cooperación).

Como respuesta a estos problemas aparece la idea de «clubes climáticos», basados en actuación regional y en el uso de la política comercial para garantizar el éxito en la mitigación. Su sustento teórico se encuentra en la teoría de los clubes (Buchanan, 1965). Los clubes climáticos son definidos como coaliciones limitadas entre Estados (o agentes que no sean Estados), que promueven la cooperación en ▷

actividades climáticas, otorgan beneficios exclusivos a sus participantes a cambio de contribuciones y establecen algún tipo de control. Entrando en el ámbito comercial, el principal beneficio para los participantes en el club climático es el acceso preferencial a mercados de otros países («zanahoria») (Green y Epps, 2009).

Nordhaus defiende el diseño de «coaliciones» que introduzcan «sanciones externas» («palo»). Se entiende por sanción externa a aquella que se impone a una relación comercial independiente de la estructura de pagos subyacente a la participación o no participación en el club climático. Por tanto, mientras que en la estructura de pagos subyacente a cumplir o no cumplir los objetivos del Protocolo de Kyoto no había incentivos a cumplir los compromisos (cooperar), en el caso de un club climático, con la implementación de sanciones en el ámbito comercial, se incentiva la cooperación (participación en el club). Se llega a un equilibrio de Nash en coaliciones eficiente (al ser el nivel de mitigación superior al de no cooperación) y estable (al ser un equilibrio de Nash perfecto en subjuegos, ya que en todo momento los beneficios de pertenecer al club son superiores a sus costes).

Existen reticencias respecto a la implementación de las sanciones externas por la potencialidad de provocar guerras comerciales. Por esta razón, los defensores más acérrimos de la formación de clubes climáticos consideran que deberían ser Estados Unidos, la Unión Europea y China los que formasen esa coalición. Esto permitiría evitar tensiones comerciales entre los principales actores comerciales a nivel mundial. A su vez, haría que la «zanahoria» por formar parte del club climático preponderase sobre el «palo». Es decir, es razonable esperar que el resto de países prefiera tener

acceso a comerciar con los principales actores comerciales del mundo y o bien hacer frente a la sanción externa del club o decidir participar en él.

Respecto a los clubes climáticos se debe comentar brevemente la forma de esas sanciones externas y en qué consiste exactamente la cooperación de formar parte del club. Es decir, analizar cómo son los instrumentos que llevan a los países a formar parte del club y, una vez dentro, en qué consisten sus compromisos.

En primer lugar, en qué consisten las sanciones externas. Pueden ser obligaciones de carbono o aranceles uniformes, en función del objetivo concreto buscado.

Las obligaciones de carbono consisten en establecer aranceles a los bienes importados desde los no participantes en relación con su contenido de carbono (o bien en un marco de *cap and trade*, en el que los importadores compran derechos de emisión que cubran el contenido de carbono de las importaciones). El objetivo de este régimen es evitar la fuga de carbono a países con menores impuestos o regulaciones sobre el carbono, permitiendo establecer las mismas condiciones de competencia para todos los países y reducir el nivel de emisiones.

El mecanismo de aranceles uniformes se basa en gravar de forma uniforme toda importación de no participantes en el club, independientemente de su contenido en carbono. Su objetivo es aumentar la participación en el club.

En segundo lugar, la cooperación asociada a participar en el club climático consiste en establecer un precio al carbono que refleje su «coste social» dentro de los países miembros de la coalición (mediante instrumentos pigouvianos, un mercado de derechos de emisión, o fórmulas mixtas). A mayor número de participantes, mayor coste social del carbono y, ▷

por tanto, mayor precio del carbono. *A priori*, cuanto mayor sea el número de participantes, más cerca se estará de la tasa de reducción eficiente de carbono. Sin embargo, cuanto más caro sea el carbono, menores incentivos a participar en la coalición, aumentando el riesgo de inestabilidad. Aparece, pues, un *trade-off* entre efectividad y estabilidad. Es lo que Nordhaus define como «paradoja de las coaliciones pequeñas» (Nordhaus, 2015). En definitiva, la coalición estable tendrá un número reducido de participantes, la cual llevará a un nivel de mitigación ligeramente mejor que el de equilibrio no cooperativo.

Desde la perspectiva de la UE, se puede analizar tanto la cuestión de los clubes climáticos como el uso de la política comercial con objetivos medioambientales.

En lo que respecta a los clubes climáticos, se pueden distinguir dos perspectivas. En primer lugar, la propia UE puede ser considerada un club climático, en la medida en que cuenta con participación limitada, existe un sistema de contribuciones, permite el acceso exclusivo a su régimen de comercio de derechos de emisión (ETS, por sus siglas en inglés) y es apoyada por un sistema de revisión y control. Por otro, la eventual creación de un club climático entre los principales actores comerciales mundiales, aunque aún en la lejanía, parece encaminada en la dirección adecuada.

En lo que respecta al uso de la política comercial, la UE puede acudir tanto a la política comercial autónoma como a la convencional. El uso más probable de la autónoma con estos fines sería mediante el establecimiento de un mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono compatible con la OMC (Comisión Europea, 2021). Es una cuestión actualmente en vías de negociación dentro de la UE.

En la política comercial convencional, el uso de instrumentos comerciales medioambientales se vertebra mediante la inclusión de cláusulas medioambientales, lo cual puede ser interpretado como una forma de hacer partícipes del club climático europeo a los socios comerciales de la UE (es importante notar que para ello estas cláusulas precisan de un mecanismo de control que lleve aparejado un mecanismo sancionador; en caso contrario, son solo un instrumento de cooperación).

3.2.3. *Cláusulas de sostenibilidad medioambiental*

Anteriormente se analizaron los efectos que la liberalización comercial tiene sobre el medioambiente, distinguiendo entre efectos indirectos y efectos directos. Una de las formas más recurrentes de liberalización comercial, sobre todo en las últimas décadas, es la regional, es decir, la instrumentada en torno a acuerdos regionales. Particularmente, en las últimas décadas han proliferado los conocidos como Acuerdos de Nueva Generación (en adelante, ANG), caracterizados por involucrar a un número reducido de socios comerciales, pero para abordar una gran amplitud de materias y, en general, en gran profundidad. La UE se ha convertido en un gran impulsor de este tipo de acuerdos, incluyendo en ellos un capítulo relacionado con la sostenibilidad medioambiental. Este capítulo incluye, pues, el instrumento de política comercial conocido como cláusulas de sostenibilidad medioambientales.

Como ya se ha comentado, el objetivo del presente artículo es acercarse a la cuestión sobre si las cláusulas de sostenibilidad medioambiental en los acuerdos comerciales de la UE tienen efectos sobre el medioambiente. Para abordar esta cuestión se analizarán, en ▷

primer lugar, los distintos canales a través de los cuales estas cláusulas pueden tener efectos sobre el medioambiente y, en segundo lugar, una descripción de la tipología de cláusulas existentes.

Con relación a los canales a través de los cuales las cláusulas pueden afectar al medioambiente, es preciso encuadrar la cuestión. Recientemente, los mecanismos de gobernanza en ámbitos comerciales y climáticos¹¹ parecen haberse dirigido hacia el marco regional, en contraste con el multilateral (Van Asselt, 2017). Tanto los ANG como las cláusulas de sostenibilidad son un ejemplo de esta tendencia. Se podría pensar que la literatura sobre comercio y medioambiente, al hablar de liberalización comercial, se identifica más con un plano multilateral. Por esta razón, con posterioridad al planteamiento de los efectos escala, técnica y composición, surgieron estudios que analizaron los efectos de la pertenencia a un acuerdo regional sobre el medioambiente.

Estos estudios reflejaron dos conclusiones principales. La primera es que la pertenencia a un acuerdo regional, sin distinguir la inclusión o no de cláusulas medioambientales, no parece tener un efecto directo sobre el medioambiente. Solo el efecto indirecto a través de mayor comercio y crecimiento. La otra, y de enorme relevancia para el objetivo del artículo, es que al distinguir si el acuerdo regional incluye o no provisiones medioambientales, se observa cómo los que sí las incluyen tienen efectos directos sobre el medioambiente.

A raíz de la conclusión de la importancia de incluir cláusulas medioambientales, surge la

necesidad de profundizar en los canales a través de los cuales se produce esta mejora en la calidad medioambiental, independientes del efecto a través del comercio y de la renta. Los canales principales son la aprobación de regulación medioambiental más estricta, la creación de esquemas de valoración del impacto medioambiental, la creación de instituciones orientadas a objetivos medioambientales o la expansión de preocupaciones medioambientales.

Con todo, es necesario realizar una puntuación. Es posible que surja un problema de «endogeneidad o causalidad inversa» a la hora de analizar los acuerdos regionales que incluyen cláusulas medioambientales y los canales a través de los cuales estas cláusulas inciden en el medioambiente. Aplicándolo al caso de los acuerdos de la UE, el análisis anterior considera que, una vez se firma el acuerdo regional con cláusula, es más probable que los socios comerciales de la UE aprueben regulación medioambiental, por ejemplo. Es innegable que esta es una posibilidad. Ahora bien, también parece razonable afirmar que la inclusión o no de provisiones medioambientales y, además, el tipo de cláusula y su grado de concreción pueden estar condicionadas por la predisposición de partida del socio comercial a aceptar compromisos medioambientales. Es decir, un país será más propenso a aceptar la inclusión de cláusulas medioambientales ambiciosas cuando el esfuerzo a realizar para cumplirlas sea menor (mayor regulación medioambiental tenga aprobada, mayor desarrollo institucional orientado al medioambiente...) o mayor sea su disponibilidad previa a realizarlo (por la orientación de las preferencias de su población hacia una mayor calidad ambiental).

La conclusión fundamental es que, *a priori*, la inclusión o no de cláusulas, con quién se ▷

¹¹ No se puede olvidar la reciente aprobación del Acuerdo de París en cuestiones climáticas. Sin embargo, el propio acuerdo promueve la instauración de coaliciones cooperativas en un nivel regional. A su vez, la mayor relevancia de la idea de clubes climáticos hace pensar que el futuro de la gobernanza climática se encuentra en el ámbito regional.

CUADRO 1
OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES SEGÚN EL TIPO DE CLÁUSULA

	Claúsulas	Contenido	Finalidad
Grupo 1	Referencia general	Alta protección medioambiental	Regulación medioambiental
Grupo 2	Cooperación		
Grupo 3	Prohibición de relajación de regulación medioambiental	Liberalización en sectores verdes	Evaluación impacto

Fuente: elaboración propia, a partir de Content Of Deep Trade Agreements; Environmental Laws (<https://datacatalog.worldbank.org/dataset/content-deep-trade-agreements>).

incluyen y de qué tipo son, no es aleatoria. Por tanto, existen incentivos a aceptar o rechazar su inclusión. Como incentivos principales a incluirlas se encuentran la consecución del objetivo de desarrollo sostenible o garantizar el *level playing field* (evitar arbitraje regulatorio medioambiental). Por su parte, como ya se ha comentado, los principales incentivos a rechazarlas son la percepción de que pueden actuar como barreras a las exportaciones o el hecho de que es necesaria una importante movilización de recursos para el cumplimiento de los compromisos medioambientales.

Existen numerosos tipos de cláusulas de sostenibilidad. Además, no existe un criterio único de clasificación. Se planteará una de las múltiples posibles clasificaciones, compatible con la diferenciación realizada por el Banco Mundial (Content of Deep Trade Agreements, Environmental Laws).

Se pueden distinguir tres tipos de cláusulas: las que se refieren al medioambiente en general, las que consagran una cooperación profunda en materia de cambio climático y medioambiente y, finalmente, las que facilitan el comercio e inversión en sectores medioambientalmente relevantes (Cuadro 1).

El primer grupo se refiere a provisiones relacionadas con el medioambiente en general. Atendiendo a su localización en el acuerdo, pueden ser provisiones incluidas en el capítulo relacionado con el desarrollo sostenible y el medioambiente o que estén en otros capítulos

del acuerdo¹². Respecto a su contenido, se puede diferenciar entre referencias generales al medioambiente, provisiones que consagran un alto grado de protección medioambiental o el compromiso de introducir y garantizar el cumplimiento de regulación medioambiental.

El segundo grupo busca consagrar una cooperación sólida en la lucha contra el cambio climático entre las partes signatarias del acuerdo. Esta cooperación se materializa en compromisos de establecer esfuerzos compartidos y/o reafirmaciones de los compromisos existentes en los acuerdos climáticos multilaterales.

El tercer grupo se refiere a cláusulas que buscan fomentar el comercio y la inversión en sectores relevantes para el clima. Hay dos tipos de cláusulas de este grupo de particular interés: por una parte, las que fomentan la liberalización del comercio en bienes y servicios verdes, y, por otra, las que prohíben la relajación de los compromisos medioambientales como forma de fomentar el comercio. Asimismo, siguiendo los criterios de categorización de cláusulas del Banco Mundial, en este grupo se incluyen también las cláusulas que estipulan la obligación de realizar una evaluación del impacto del acuerdo sobre el desarrollo sostenible de los socios comerciales. La consideración de esta cláusula en el análisis se basa ▷

¹² Existen cláusulas que, sin estar incluidas en el capítulo de desarrollo sostenible, tienen incidencia sobre el medioambiente. Por ejemplo, cláusulas de derechos de propiedad intelectual, contratación pública, inversión, mecanismos de resolución de conflictos...

en su estrecha relación con el objetivo último del artículo.

3.2.4. *Cláusulas medioambientales en los acuerdos comerciales de la UE y comparación con los de EE. UU. y China*

Una vez descritas las cláusulas concretas que serán de interés, se pasará a comentar su tratamiento por los acuerdos comerciales de la UE, de acuerdo a la base de datos Content of Deep Trade Agreements, Environmental Laws del Banco Mundial, anteriormente mencionada. Es necesario realizar una serie de aclaraciones previas para facilitar el análisis.

La primera es que la base incluye los acuerdos firmados hasta 2015, razón por la que se han añadido algunos de los acuerdos más relevantes firmados por la UE desde 2015. De hecho, será interesante ver cómo a partir de 2015 aparecen cambios significativos en alguna cláusula.

Las cláusulas se clasificarán en tres grupos, siguiendo rigurosamente la clasificación teórica planteada anteriormente. El Grupo 1 se identifica con las cláusulas que versan sobre el medioambiente de forma general. El Grupo 2, con las que consagran la voluntad de cooperación en materia de desarrollo sostenible medioambiental. El Grupo 3 hace referencia al comercio de productos medioambientales y la inclusión de evaluaciones *ex post* del impacto de los acuerdos sobre el desarrollo sostenible de los signatarios.

Las nomenclaturas «1» y «0» se refiere a si un acuerdo concreto incluye o no una cláusula determinada. Tienen significado puramente descriptivo, no cuantitativo. Se están cruzando dos tipos de datos, el acuerdo y un tipo particular de cláusulas: «1» significa que el acuerdo en cuestión incluye la cláusula a la que se hace

referencia; «0», en sentido contrario, que el acuerdo no la incluye.

Las principales conclusiones del análisis que se realiza a continuación pueden resumirse en que la UE, desde los años noventa, está llevando a cabo una política de inclusión de cláusulas medioambientales en sus acuerdos comerciales, orientadas hacia la alta preocupación medioambiental, a evitar el uso de la relajación de la regulación medioambiental como ventaja competitiva y con una tendencia creciente a la evaluación de impacto de las cláusulas medioambientales. Paralelamente, EE. UU. sigue una pauta similar, aunque con una mayor tendencia a la convergencia regulatoria. Tanto la UE como EE. UU. presentan un enfoque mucho más ambicioso que China, donde las cláusulas son de carácter más generalista.

Como punto de partida, de los 40 acuerdos considerados, 32 incluyen un capítulo sobre desarrollo sostenible y/o medioambiente. Como patrón general, son cuestiones tratadas en los acuerdos comerciales de la UE. Una cuestión significativa puede ser que, de los ocho acuerdos que no incluyen un capítulo, siete fueron firmados antes de 2004, y que, de esos, seis se acordaron en la década de los noventa o antes. Por tanto, se puede pensar que, a partir de un determinado momento, la UE adoptó la política de incluir estas cuestiones en sus acuerdos comerciales. Se podría pensar que su mera inclusión no está, por tanto, sujeta al tipo de socio comercial. No obstante, previsiblemente, la concreción y la ambición de los objetivos sí estarán condicionadas al tipo de socio comercial. Para apoyar estas afirmaciones, el Cuadro 2 incluye el año de aprobación de los distintos acuerdos comerciales (en general se ha incluido el año a partir del cual el acuerdo fue ratificado y entró en vigor; sin embargo, en otros casos, principalmente en muchos de los acuerdos firmados ▷

a partir de 2015, se refiere a la fecha en que se alcanzó un «acuerdo de principios», al no haber sido ratificados por el momento).

El Grupo 1 también revela algunas conclusiones interesantes. Comparando las provisiones de alguna «referencia general» al medioambiente y «alta protección medioambiental», se observa una gran cantidad mayor del segundo tipo. *A priori*, se podría pensar que la no inclusión universal de «referencias generales» al medioambiente no es *per se* negativa en la búsqueda de la sostenibilidad medioambiental. Sin embargo, en la medida que el grado de concreción de «alta protección medioambiental» es mucho mayor, se observa una preocupación generalizada por consagrar la protección medioambiental como objetivo fundamental en los acuerdos comerciales.

Por otro lado, la inclusión de cláusulas que promueven la armonización regulatoria es residual. La norma es la consagración del derecho a regular en el ámbito medioambiental por parte de los Estados, pudiendo establecer el nivel de protección medioambiental que consideren oportuno. Eso sí, sin utilizar la regulación medioambiental ni como medida proteccionista de facto ni su relajación como forma de fomentar el comercio.

Como muestra el Cuadro 3, la consagración explícita de la cooperación medioambiental no aparece en la mayoría de los acuerdos de la UE considerados. Sin embargo, no se debe interpretar necesariamente como una minusvaloración por parte de la UE de su importancia. Se puede pensar que la propia esencia de estas cláusulas, normalmente plasmadas de forma genérica, hace que deban ser consideradas de forma conjunta con las otras cláusulas medioambientales incluidas en el acuerdo. Por tanto, su no inclusión no se tiene por qué interpretar como una menor preocupación por el

medioambiente, sino como una plasmación diferente de dicha preocupación.

Como posible justificación de esta hipótesis, dentro de todos los acuerdos que no hacen mención explícita a la «cooperación», quince de ellos¹³ incluyen otras provisiones que reflejan preocupaciones sólidas por el medioambiente, principalmente cláusulas que consagran la necesidad de «alta protección medioambiental».

Finalmente, el Cuadro 4 permite analizar las cláusulas que están más ligadas al ámbito estricto del comercio. Se observa cómo, dentro del uso de cláusulas medioambientales con fines rigurosamente comerciales, la atención de la UE se centra en evitar posibles arbitrajes regulatorios, fijando un *level-playing field*. Se busca evitar la utilización de la regulación medioambiental como fuente de ventaja comparativa. Un ejemplo representativo es el acuerdo entre la UE y Reino Unido, en el cual evitar prácticas desleales es uno de los principales objetivos de la UE, no solo en el ámbito medioambiental.

A su vez, es destacable el escaso uso de cláusulas que fomenten la liberalización de sectores verdes, lo cual podría ser un obstáculo al efecto técnica. No obstante, ha de tenerse en cuenta la proliferación de cláusulas tecnológicas, que tienen como objetivo principal dicha transferencia.

Finalmente, la inclusión del compromiso de realizar una evaluación del impacto de las cláusulas es aún residual, pero en una clara tendencia creciente. Como muestra el Cuadro 4, seis acuerdos incluyen esa provisión. Es un claro reflejo de la intención de la UE de realizar un seguimiento de la implementación de las provisiones de sus acuerdos, con vistas a poder ▷

¹³ Son los acuerdos con Albania, América Central, Chile, Colombia, Perú, Egipto, Israel, Jordania, Corea del Sur, Marruecos, San Marino, Sudáfrica, Siria, Túnez, Vietnam y Reino Unido.

CUADRO 2
ACUERDOS COMERCIALES DE LA UE. CLÁUSULAS DEL GRUPO 1*

Acuerdos comerciales de la UE	Capítulo sobre medioambiente	Referencia general	Alta protección medioambiental	Regulación medioambiental
UE - Albania (2009)	0	0	1	0
UE - Argelia (2005)	1	0	1	0
UE - Andorra (1991)	0	0	0	0
UE - Bosnia y Herzegovina (2015)	1	0	1	0
UE - Camerún (2014)	1	0	0	0
UE - Países Cariforum (2008)	1	1	1	1
UE - América Central (2013)	1	1	1	1
UE - Chile (2003)	1	0	1	0
UE - Colombia y Perú (2013)	1	1	1	1
UE - Costa de Marfil (2015)	1	0	0	0
UE - Países del Sur y Este de África (2007)	1	0	1	0
UE - Egipto (2004)	1	0	1	0
UE - Islas Feroe (1997)	0	0	0	0
UE - Macedonia del Norte (2004)	1	0	1	0
UE - Georgia (2015)	1	1	1	1
UE - Islandia (1994)	0	0	0	0
UE - Israel (2000)	1	0	1	0
UE - Jordania (2002)	1	0	1	0
UE - Corea (2015)	1	1	1	1
UE - Líbano (2006)	0	0	0	0
UE - Montenegro (2010)	1	0	1	0
UE - Marruecos (2000)	1	0	1	0
UE - Noruega (1994)	0	0	0	0
UE - Papúa Nueva Guinea - Fiji (2013)	1	0	0	0
UE - Rep. de Moldavia (2015)	1	1	1	1
UE - San Marino (1991)	1	0	1	0
UE - Serbia (2013)	1	1	1	0
UE - Sudáfrica (2015)	1	0	1	0
UE - Suiza & Liechtenstein (1973)	0	0	0	0
UE - Siria (2003)	1	0	1	0
UE - Túnez (1998)	1	0	1	0
UE - Ucrania (2015)	1	1	1	1
UE - Turquía (1995)	0	0	0	0
UE - Japón (2019)	1	0	0	0
UE - Singapur (2019)	1	1	0	0
UE - Canadá (2017)	1	1	1	0
UE - Mercosur (2019)	1	1	1	0
UE - Vietnam (2020)	1	0	0	0
UE - Reino Unido (2020)	1	1	1	0
UE - México (2018)	1	1	1	0
Total general	32	13	27	7

* Por el momento, los acuerdos con Mercosur y México son «acuerdos de principios», estando pendientes de firma y ratificación.

Fuente: elaboración propia, a partir de Content Of Deep Trade Agreements; Environmental Laws (<https://datacatalog.worldbank.org/dataset/content-deep-trade-agreements>).

LAS CLÁUSULAS DE SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL EN LOS ACUERDOS COMERCIALES...

CUADRO 3
ACUERDOS COMERCIALES DE LA UE. CLÁUSULAS DEL GRUPO 2

Acuerdos comerciales de la UE	Capítulo sobre medioambiente	Cooperación
UE - Albania	0	1
UE - Argelia	1	0
UE - Andorra	0	0
UE - Bosnia y Herzegovina	1	1
UE - Camerún	1	0
UE - Países Cariforum	1	1
UE - América Central	1	0
UE - Chile	1	0
UE - Colombia y Perú	1	0
UE - Costa de Marfil	1	0
UE - Países del Sur y Este de África	1	0
UE - Egipto	1	0
UE - Islas Feroe	0	0
UE - Macedonia del Norte	1	1
UE - Georgia	1	1
UE - Islandia	0	0
UE - Israel	1	0
UE - Jordania	1	0
UE - Corea	1	0
UE - Líbano	0	0
UE - Montenegro	1	1
UE - Marruecos	1	0
UE - Noruega	0	0
UE - Papúa Nueva Guinea - Fiji	1	0
UE - Rep. de Moldavia	1	1
UE - San Marino	1	0
UE - Serbia	1	1
UE - Sudáfrica	1	0
UE - Suiza & Liechtenstein	0	0
UE - Siria	1	0
UE - Túnez	1	0
UE - Ucrania	1	1
UE - Turquía	0	0
UE - Japón	1	1
UE - Singapur	1	1
UE - Canadá	1	1
UE - Mercosur	1	1
UE - Vietnam	1	0
UE - Reino Unido	1	0
UE - México	1	1
Total general	32	14

Fuente: elaboración propia, a partir de Content Of Deep Trade Agreements; Environmental Laws (<https://datacatalog.worldbank.org/dataset/content-deep-trade-agreements>).

CUADRO 4
ACUERDOS COMERCIALES DE LA UE. CLÁUSULAS DEL GRUPO 3

Acuerdos comerciales de la UE	Capítulo sobre medioambiente	Relajación de regulación medioambiental	Liberalización en sectores verdes	Evaluación del impacto
UE - Albania	0	0	0	0
UE - Argelia	1	0	0	0
UE - Andorra	0	0	0	0
UE - Bosnia y Herzegovina	1	0	0	0
UE - Camerún	1	1	0	0
UE - Países Cariforum	1	1	1	0
UE - América Central	1	1	0	0
UE - Chile	1	0	0	0
UE - Colombia y Perú	1	1	0	0
UE - Costa de Marfil	1	0	0	0
UE - Países del Sur y Este de África	1	0	0	0
UE - Egipto	1	0	0	0
UE - Islas Feroe	0	0	0	0
UE - Macedonia del Norte	1	0	0	0
UE - Georgia	1	1	0	0
UE - Islandia	0	0	0	0
UE - Israel	1	0	0	0
UE - Jordania	1	0	0	0
UE - Corea	1	1	0	0
UE - Líbano	0	0	0	0
UE - Montenegro	1	0	0	0
UE - Marruecos	1	0	0	0
UE - Noruega	0	0	0	0
UE - Papúa Nueva Guinea - Fiji	1	0	0	0
UE - Rep. de Moldavia	1	1	0	0
UE - San Marino	1	0	0	0
UE - Serbia	1	0	0	0
UE - Sudáfrica	1	0	0	0
UE - Suiza & Liechtenstein	0	0	0	0
UE - Siria	1	0	0	0
UE - Túnez	1	0	0	0
UE - Ucrania	1	1	0	0
UE - Turquía	0	0	0	0
UE - Japón	1	1	1	1
UE - Singapur	1	1	1	1
UE - Canadá	1	1	1	1
UE - Mercosur	1	1	0	1
UE - Vietnam	1	1	1	1
UE - Reino Unido	1	1	0	1
UE - México	1	1	0	0
Total general	32	15	5	6

Fuente: elaboración propia, a partir de Content Of Deep Trade Agreements; Environmental Laws (<https://datacatalog.worldbank.org/dataset/content-deep-trade-agreements>).

mejorar el diseño de sus acuerdos comerciales y aumentar su efectividad.

Una vez analizado el uso que la UE está dando a las cláusulas medioambientales, puede ser interesante, a efectos comparativos, comentar el uso que hacen otros actores comerciales relevantes de la importancia de estas cláusulas, como es el caso de Estados Unidos o de China. Para ello, se hará uso de la misma base de datos del Banco Mundial.

En el caso de EE. UU., se observa una serie de patrones (Cuadro 5). Incluye de forma generalizada tanto un capítulo sobre medioambiente como una referencia general al mismo, así como el compromiso de una alta protección medioambiental. Al igual que la UE, el uso de la cláusula de cooperación es mucho menor (en este caso residual). La no utilización de esta cláusula tampoco parece que deba interpretarse como una menor preocupación por cuestiones medioambientales.

Un factor diferenciador entre el caso de la UE y de EE. UU. es el uso que hacen de las

cláusulas de cooperación y armonización regulatoria. A simple vista, parece que EE. UU. exige a sus socios comerciales la armonización de la regulación medioambiental, posiblemente como una forma de evitar el arbitraje regulatorio y las fugas de carbono. Además, al igual que la Unión Europea, Estados Unidos también utiliza las prohibiciones de relajación de regulación medioambiental, posiblemente con el mismo objetivo. En este punto se observa un contraste en el tratamiento del derecho de los Gobiernos a regular a favor del interés público.

Finalmente, China también incluye de forma generalizada un capítulo sobre medioambiente y consagra el compromiso a una alta protección medioambiental (Cuadro 6). Sin embargo, hace un uso residual del resto de cláusulas. Por tanto, sí que estipula de forma general compromisos medioambientales, pero hasta 2015 no incluye cláusulas concretas que puedan servir para instrumentalizar dichos compromisos. ▷

CUADRO 5
ACUERDOS COMERCIALES DE ESTADOS UNIDOS

Acuerdos comerciales de EE. UU.	Capítulo sobre medioambiente	Grupo 1			Grupo 2	Grupo 3		
		Referencia general	Alta protección medioambiental	Regulación medioambiental	Obligación de cooperación	Relajación regulación medioambiental	Liberalización sectores verdes	Evaluación del impacto
Corea - US	1	1	1	1	0	1	0	0
US - Australia	1	1	1	1	0	1	0	0
US - Baréin	1	1	1	1	1	1	1	0
US - Chile	1	1	1	1	0	1	0	0
US - Colombia	1	1	1	1	0	1	0	0
US - Israel	0	0	1	0	0	0	0	0
US - Jordania	1	1	1	1	0	0	0	0
US - Marruecos	1	1	1	1	0	1	0	0
US - Omán	1	1	1	1	0	1	0	0
US - Panamá	1	1	1	1	0	1	0	0
US - Perú	1	1	1	1	0	1	0	0
US - Singapur	1	1	1	1	0	1	0	0
Total general	11	11	12	11	1	10	1	0

Fuente: elaboración propia, a partir de Content Of Deep Trade Agreements; Environmental Laws (<https://datacatalog.worldbank.org/dataset/content-deep-trade-agreements>).

CUADRO 6
ACUERDOS COMERCIALES DE CHINA

Acuerdos comerciales de China	Capítulo sobre medioambiente	Grupo 1			Grupo 2	Grupo 3		
		Referencia general	Alta protección medioambiental	Regulación medioambiental	Obligación de cooperación	Relajación regulación medioambiental	Liberalización en sectores verdes	Evaluación del impacto
APTA (China)	0	0	0	0	0	0	0	0
ASEAN - China	1	0	1	0	0	0	0	0
Australia - China	0	0	0	0	0	0	0	0
Chile - China	1	0	1	0	0	0	0	0
China - Costa Rica	1	0	0	0	0	0	0	0
China - Hong Kong	0	0	1	0	0	0	0	0
China - Corea	1	1	1	1	0	1	0	0
China - Macao	0	0	1	0	0	0	0	0
China - Nueva Zelanda	1	0	1	0	1	0	0	0
China - Singapur	0	0	0	0	0	0	0	0
Islandia - China	1	0	1	0	0	0	0	0
Pakistán - China	1	0	0	0	0	0	0	0
Perú - China	1	0	1	0	0	0	0	0
Suiza - China	1	1	1	0	0	1	1	0
Total general	9	2	9	1	1	2	1	0

Fuente: elaboración propia, a partir de Content Of Deep Trade Agreements; Environmental Laws (<https://datacatalog.worldbank.org/dataset/content-deep-trade-agreements>).

Para finalizar el análisis de las cláusulas medioambientales, es interesante estudiar la inclusión de algún mecanismo de control y supervisión. En los acuerdos comerciales, este tipo de mecanismos se instrumentaliza a partir de la existencia o no existencia de un mecanismo de solución de diferencias. El Cuadro 7 muestra un tratamiento por la UE similar al de la inclusión de evaluaciones de las cláusulas. Tradicionalmente eran cláusulas de presencia minoritaria, pero a partir de 2015 se observa un punto de inflexión, estipulando la posibilidad de acudir a un mecanismo de solución de diferencias en caso de conflicto medioambiental.

4. Conclusiones

Las cláusulas medioambientales se han convertido en un recurrente instrumento de la política comercial con objetivos medioambientales

de la UE. Su inclusión en acuerdos comerciales regionales es el resultado de la tendencia de regionalización de las relaciones internacionales en cuestiones comerciales y medioambientales.

La protección medioambiental se puede concretar de múltiples maneras. En el ámbito comercial se traduce en que los compromisos medioambientales a los que lleguen las partes dependerán de su concreta configuración económica e intereses. Existen, pues, diversos tipos de cláusulas de sostenibilidad medioambiental, atendiendo al objetivo particular que se persiga y a la intensidad con la cual dicho compromiso es consagrado. Además, la consideración de un mecanismo de supervisión y control de su cumplimiento es un factor determinante en su efectividad.

Algunas de las principales conclusiones del análisis realizado es que la UE ha adoptado la inclusión de las cláusulas medioambientales como práctica general en la firma de acuerdos ▷

CUADRO 7
ACUERDOS COMERCIALES DE LA UE Y EL MECANISMO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS

Acuerdos comerciales de la UE	Mecanismo de Solución de Diferencias
UE - Albania	0
UE - Argelia	0
UE - Andorra	0
UE - Bosnia y Herzegovina	0
UE - Camerún	0
UE - Países Cariforum	1
UE - América Central	1
UE - Chile	0
UE - Colombia y Perú	1
UE - Costa de Marfil	0
UE - Países del Sur y Este de África	0
UE - Egipto	0
UE - Islas Feroe	0
UE - Macedonia del Norte	0
UE - Georgia	1
UE - Islandia	0
UE - Israel	0
UE - Jordania	0
UE - Corea	1
UE - Líbano	0
UE - Montenegro	0
UE - Marruecos	0
UE - Noruega	0
UE - Papúa Nueva Guinea - Fiji	0
UE - Rep. de Moldavia	1
UE - San Marino	0
UE - Serbia	0
UE - Sudáfrica	0
UE - Suiza & Liechtenstein	0
UE - Siria	0
UE - Túnez	0
UE - Ucrania	1
UE - Turquía	0
UE - Japón	1
UE - Singapur	1
UE - Canadá	1
UE - Mercosur	1
UE - Vietnam	1
UE - Reino Unido	1
UE - México	1
Total general	14

Fuente: elaboración propia, a partir de Content Of Deep Trade Agreements; Environmental Laws (<https://datacatalog.worldbank.org/dataset/content-deep-trade-agreements>).

comerciales desde la década de los noventa. Su atención se centra en consagrar un alto grado de protección medioambiental y en evitar el arbitraje regulatorio en el ámbito medioambiental como forma de fomentar el comercio. Es interesante observar cómo EE. UU. sigue patrones similares, al perseguir los mismos objetivos, pero buscándolos de forma diferente, al consagrar la armonización regulatoria como forma de evitar dicho arbitraje regulatorio. Comparativamente, la Unión Europea y Estados Unidos son mucho más ambiciosos en la inclusión de cláusulas medioambientales que China.

El auge de estas cláusulas ha centrado la atención en el estudio de su efectividad y de posibles formas de mejorarla. Ejemplo de ello es la proliferación de cláusulas que consagran la obligación de realización de evaluaciones de impacto periódicas en los acuerdos de la UE, sobre todo a partir de 2015. Sentando la base para futuros trabajos, a la hora de realizar una estimación de la incidencia de las cláusulas medioambientales hay que enfrentarse a la disyuntiva entre realizar un análisis de atribución o un análisis de contribución. La primera opción es la deseable. Sin embargo, la realización de una evaluación de impacto presenta numerosas dificultades. Por un lado, existen obstáculos a la hora de construir un grupo de tratamiento y un grupo de control, al ser previsible la existencia de sesgos de selección a la hora de decidir incluir y aceptar un tipo u otro de cláusula, en función del grado de desarrollo inicial del socio comercial en cuestión. Por otro lado, existen problemas con la elección del indicador de sostenibilidad de referencia para poder realizar la evaluación, relacionados con la configuración concreta del indicador elegido y con la dificultad de contar con un indicador significativo común para la gran mayoría de acuerdos.

El presente artículo representa una contribución en esta línea, planteando el problema desde una perspectiva teórica y analizando la tipología de cláusulas existentes usadas por la UE. Todo ello para, en posteriores trabajos, poder profundizar en el efecto que tienen estas cláusulas sobre la sostenibilidad medioambiental de los socios comerciales de la UE.

Bibliografía

- Buchanan, J. M. (1965). An Economic Theory of Clubs. *Economica*, 32(125), 1-14. <https://www.jstor.org/stable/2552442>
- Carney, M. (29 September 2015). *Breaking the tragedy of the horizon—climate change and financial stability* [Speech]. Lloyd's of London, Londres. <https://www.bis.org/review/r151009a.pdf>
- Claeys, G., y Sapir, A. (2018). The European Globalisation Adjustment Fund: Easing the pain from trade? *Bruegel Policy Contribution*, (05).
- Comisión Europea (2020). *Hacia un mecanismo de la Unión de ajuste en frontera por emisiones de carbono compatible con la OMC*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0019_ES.html
- Comisión Europea (2021). *Comunicación (COM(2021) 66 final), de 18 de febrero de 2021, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Europeo Económico y Social y al Comité de las Regiones. Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*. https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159438.pdf
- Frankel, J. A., y Rose, A. K. (2005). Is trade good or bad for the environment? Sorting out the causality. *Review of Economics and Statistics*, 87(1), 85-91. <https://doi.org/10.1162/0034653053327577>
- Green, A., y Epps, T. (2009). Is there a role for trade measures in addressing climate change. *UC Davis Journal of International Law & Policy*, 15, 1. ▷

- Martínez-Zarzoso, I. (2018). *Assessing the Effectiveness of Environmental Provisions in Regional Trade Agreements: An Empirical Analysis* (Working Papers No. 2018/02) *OECD Environment and Trade*. <https://dx.doi.org/10.1787/5ffc615c-en>
- Martínez-Zarzoso I. y Chelala, S. (2021). Trade agreements and international technology transfer. *Review of World Economics*, (157), 631-665. <https://doi.org/10.1007/s10290-021-00420-7>
- Nordhaus, W. D. (1974). Resources as a Constraint on Growth. *The American Economic Review*, 64(2), 22-26.
- Nordhaus, W. (2015). Climate Clubs: Overcoming Free-riding in International Climate Policy. *American Economic Review*, 105(4), 1339–1370. <http://dx.doi.org/10.1257/aer.15000001>
- Olson, M. (1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard economic studies, 124. Harvard University Press.
- Parlamento Europeo (2018). *European Parliament resolution of 13 March 2018 on gender equality in EU trade agreements*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0066_EN.html
- Parlamento Europeo (2020). *Hacia un mecanismo de la Unión de ajuste en frontera por emisiones de carbono compatible con la OMC*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0019_ES.html
- Quinn, J., y Trebilcock, M. J. (1982). Compensation, Transition and Regulatory Change. *The University of Toronto Law Journal*, 32(2), 117-175. <https://doi.org/10.2307/825521>
- Van Asselt, H. (2017). *Climate change and trade policy interaction: Implications of regionalism* (OECD Trade and Environment Working Papers). <https://dx.doi.org/10.1787/c1bb521e-en>

TÍTULOS PUBLICADOS EN 2020





*Antonio Fernández Álvarez**

*José Alba Alonso***

*Alicia E. Angione****

EL PROGRAMA COSME EN EL MARCO DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Este trabajo tiene un doble objetivo. En primer lugar se examina la evolución de la política industrial en la Unión Europea (UE) a partir de los documentos emitidos por las instituciones europeas, prioritariamente las comunicaciones de la Comisión. Este examen trata de conocer las orientaciones y medidas que actualmente ordenan el sector industrial en Europa. En segundo lugar, y en el marco de ese sector industrial, se analiza el programa COSME (Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas), cuyo objetivo es precisamente el apoyo financiero a las políticas adoptadas por la UE en el transcurso de los últimos años. Se describen sus objetivos y acciones específicas, se calculan los recursos asignados a cada Estado miembro y se evalúan sus efectos sobre los sectores beneficiados.

Palabras clave: industria, competitividad, evaluación, financiación, mercado interior único.

Clasificación JEL: L16, O30.

1. Introducción

La política industrial europea tuvo una incorporación tardía al marco jurídico comunitario. En los años 1970 y 1980 la Comunidad se ocupó prioritariamente de sentar y desarrollar las bases del mercado interior. La primera alusión a la industria en los tratados aparece en el Tratado de la UE (1993) —Tratado de Maastricht—. En años posteriores a la firma del tratado, el

sector industrial seguiría perdiendo peso en el PIB de la Unión y, a su vez, iría adquiriendo un mayor protagonismo por parte de las instituciones europeas. La trascendencia de la industria se ha venido vinculando inexorablemente al avance y desarrollo de la sociedad europea y a su capacidad para hacer frente a los retos de futuro. Esa creciente atención al sector industrial se ha traducido en orientaciones novedosas y en la adopción de toda una serie de medidas de índole muy variada. Algunas de esas medidas se han dirigido a sectores estratégicos, entre otros, el automóvil y la industria aeroespacial, pero la gran mayoría de ellas han adoptado un carácter horizontal; tal es el caso de los actos jurídicos que facilitan la libre ▷

* Profesor Titular. Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo. Universidad Autónoma de Madrid.

** Profesor Titular. Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Oviedo.

*** Economista.

Versión de junio 2021.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2021.3138.7271>

concurrancia en el mercado interior o los programas de I+D o el apoyo a la mejora de la financiación a las empresas y a las pymes. Actualmente, la política industrial la conforma, pues, todo ese conjunto de orientaciones y acciones de carácter horizontal y sectorial. El programa COSME sigue la estela del anterior y exitoso Programa de Competitividad e Innovación, y precisamente se ha planteado como objetivo genérico la mejora de la competitividad de las empresas mediante acciones específicas que procuran apoyo financiero a algunas de las necesidades sectoriales-intersectoriales más destacadas de la política industrial europea.

El trabajo se desarrolla a partir de los siguientes apartados: después de esta breve introducción se estudia la evolución y consolidación de la política industrial europea. A continuación se detallan los objetivos asignados al programa COSME, en el marco de esa política industrial, y se efectúa una evaluación de sus acciones más significativas, a la vez que se alude al diseño del nuevo programa COSME para el periodo 2021-2027. Finalmente se exponen las conclusiones.

2. La política industrial

El Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE), firmado en 1957, no hace alusión a la política industrial. La construcción del mercado común apoyado por la política de la competencia se consideró el medio suficiente de promoción y competitividad del sector industrial en aquel entonces. En los años 1970 se sucedieron las manifestaciones en defensa de los principios de libre concurrencia y propuestas para crear una estrategia industrial común mediante programas de I+D, apertura a la contratación pública y fomento de las empresas transnacionales:

Informe Colonna (1970) e Informe Spinelli (1973), citados en Fernández (1997: 191). Sin embargo, estas disposiciones apenas si estimulan el debate en torno al sector. En esos años las acciones de contratación pública, inversión e I+D, recaen exclusivamente en los Estados.

La crisis mundial surgida en los años 1970 golpeó duramente el proyecto de integración europeo. La participación del sector industrial en el total de la economía de los países de la OCDE se desplomó desde un 43% en el año 1960 hasta un 31% en 1993 (OCDE, 1996) y continuó deteriorándose hasta el 17% en el 2018. En la década de 1970, la CEE sufría una gran crisis de inflación, desempleo, bajas tasas de inversión y una gran pérdida de la competitividad en el mercado internacional. Pese a todo, no existía, en aquel entonces, un consenso en torno a la adopción de una política común para el sector. Algunos países defendían una intervención más decidida en la industria frente a otros países de corte más liberal. La Comunidad nunca abandonaría la defensa de la libre concurrencia como sustrato fundamental del mercado común.

Frente a ese escenario de deterioro en los años 1970, la CEE adoptaría una estrategia común más activa en los años 1980. En 1984 se lanzó el Primer Programa Sectorial para la Investigación y el Desarrollo (I+D). El Libro Blanco (1985) recogía las normas necesarias para el desmantelamiento de las barreras no arancelarias y la profundización en el libre mercado; y el Acta Única Europea (1987) impulsaría y facilitaría, desde el punto de vista jurídico, la adopción de los contenidos del Libro Blanco y la creación del mercado interior. Culminada la década de 1980, la Comisión manifiesta que las acciones comunitarias han de procurar condiciones favorables al buen funcionamiento de la economía de mercado y a facilitar los ▷

cambios estructurales y para ello propone actividades de mejora en formación, en cohesión y en I+D, entre otras (Comisión, 1990). Estas propuestas se constituirían en variables esenciales de la política industrial europea.

El Tratado de Maastricht (en adelante el Tratado) dedica, por primera vez, todo el Título XIII al sector industrial. Este título habla de un mercado abierto y competitivo, en el que la acción (Comunidad-Estados) estará encaminada a favorecer la innovación y el desarrollo tecnológico, a acelerar la adaptación de la industria a cambios estructurales, a la colaboración entre empresas y a fomentar el entorno favorable a la iniciativa y al desarrollo de las empresas y, en particular, de las pymes. A su vez, el Título XII del Tratado también extiende la acción de la Comunidad-Estados hacia el desarrollo de redes transeuropeas (transporte, energía y tecnologías de la información y las comunicaciones —TIC—) como medios imprescindibles de articulación del mercado interior y del incremento de la competitividad de las empresas. Las competencias en materia industrial seguirían y siguen estando prioritariamente en manos de los Estados, pero el Tratado supone el reconocimiento jurídico de los principios básicos aplicados al sector. El término «mercado abierto y competitivo» tiende a consagrar la idea de libre competencia y el abandono definitivo de las nociones intervencionistas en las empresas al margen de su viabilidad de futuro. Y el enunciado «fomentar el entorno favorable a la iniciativa y desarrollo de las empresas» acota las intervenciones del sector público a los fallos de mercado. Las empresas serán las únicas responsables de desarrollar sus procesos y productos. La política industrial adquiere así un mercado carácter horizontal.

El mercado interior, iniciado con la aprobación del Acta Única Europea en 1987, se

constituye como el medio preferido para incrementar la competitividad de la empresa. Su reforzamiento y consolidación es una constante en el proyecto europeo. Innumerables han sido las propuestas y medidas de aproximación y armonización legislativa. Algunos ejemplos avalan ese comportamiento. La Comunicación sobre «Derecho contractual europeo» (Comisión, 2001) trataría de preparar el camino para la apertura de la contratación a nivel europeo. A su vez, se publica el informe sobre el mercado interior de los servicios (Comisión, 2002a) con vistas a su liberalización. Y la Comunicación sobre la «Modernización del derecho de sociedades» (Comisión, 2003) proponía una gobernanza de la empresa más integrada y eficiente. Con todo, serían las Actas del Mercado Único I (Comisión, 2011a) y II (Comisión, 2012a) las que más prioridades proyectan hacia la profundización del mercado interior y creación de empleo. Entre esas prioridades cabe apuntar la movilidad de las inversiones entre los Estados miembros de la Unión, la modernización de los procedimientos de solvencia para ampliar las oportunidades de éxito al empresario y una mayor apertura y transparencia a las acciones sociales y medioambientales de la empresa.

Adicionalmente a la preparación del mercado interior para el desarrollo y expansión de la empresa, la política industrial pasa a jugar un papel importante en todos los grandes retos del proceso de integración. La Estrategia de Lisboa (Consejo Europeo, 2000) se plantea como objetivo «hacer de Europa la economía basada en el conocimiento, más próspera, dinámica y competitiva del mundo». Para dar cumplimiento a esos objetivos y para aprovechar el potencial de la ampliación de la Unión hacia los Países del Este y Centro de Europa (PECO), la Comunicación «La política industrial en la Europa ampliada» (Comisión, ▷

2002b) destaca la trascendencia de la industria para mantener la prosperidad europea y advierte de su baja productividad y de la amenaza de la deslocalización progresiva. Se propone como eje fundamental una mejora de la competitividad industrial basada en el conocimiento, la innovación y el emprendimiento.

La comunicación sería ampliada y matizada posteriormente, en particular, por la Comunicación «Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa» (Comisión, 2005a), donde se plantean tres tareas fundamentales: atraer inversiones, producir un crecimiento más fuerte y duradero y crear más empleo y de mayor calidad. Paralelamente, la Comunicación «Implementación del programa comunitario de Lisboa» (Comisión, 2005b) ampliaría el concepto de política industrial de la UE al considerar que las acciones horizontales (entre otras, política de I+D, simplificación de la legislación, ayuda a la gestión de los cambios estructurales) seguirán siendo fundamentales, pero habrán de adoptar un enfoque coherente e integrado junto con un apoyo más decidido a las necesidades y especificidades de cada sector. Todo ello en un nuevo entorno de mayor integración y consenso (UE-Estados).

En efecto, las orientaciones y acciones de carácter sectorial, más propias de los Estados, serán progresivamente incorporadas al cometido de la UE. La práctica totalidad de los sectores industriales europeos han sido objeto de manifestaciones tendentes a su regeneración o emprendimiento. Entre otras, se encuentran aquellas propuestas dirigidas a impulsar la modernización del sector del automóvil (Comisión, 2012b) o a modernizar e incrementar la sostenibilidad y la competitividad del sector siderúrgico (Comisión, 2016a) o las propuestas tendentes a impulsar y mejorar el aprovechamiento del sistema espacial europeo a través de los

programas Galileo, EGNOS y Copernicus (Comisión, 2016b) o las propuestas a la promoción y desarrollo de las capacidades defensivas europeas a fin de crear una base industrial de defensa capaz de reducir duplicidades y mejorar la competitividad (Comisión, 2016c).

En la década de 2000, el Consejo Europeo también ha querido resaltar la importancia y el apoyo explícito a la pequeña empresa a través de La Carta Europea de la Pequeña Empresa —CEPE— (Comisión Europea, 2000). Con ella se trata, ante todo, de dar cumplimiento a la Estrategia de Lisboa, y entre las diez recomendaciones efectuadas se menciona la promoción del espíritu empresarial, el apoyo en el acceso a las TIC, mejoras en la fiscalidad y financiación de las pymes o la aplicación de un entorno legislativo de fácil uso. Al final de la década, la Iniciativa «Small Business Act» (Comisión, 2008a) viene a completar las propuestas planteadas en la CEPE y a reconocer y elogiar el papel que juegan esas pequeñas empresas en la economía europea, y pide a las Administraciones públicas pensar primero a pequeña escala y ser permeables a las peticiones de simplificación de costes normativos y administrativos.

Posteriormente, la Estrategia Europea 2020 (aprobada por el Consejo Europeo, de marzo de 2010) sustituye y, a la vez, relanza la Estrategia de Lisboa. La economía europea no acaba de remontar la crisis económico-financiera y la industria no le confiere el ímpetu necesario. La Comisión entiende que la Unión necesita salir fortalecida de la crisis mediante la promoción de una economía inteligente, sostenible e integradora (Comisión, 2010a). Y, a modo de situar la UE en el lugar que quiere ocupar en 2020, se plantean cinco objetivos (entre otros, disminuir el riesgo de pobreza y el abandono escolar e incrementar el gasto de I+D). Para ▷

alcanzar esos objetivos se indican siete iniciativas emblemáticas. Una de ellas, la Comunicación titulada «Una política industrial integrada para la era de la globalización...» (Comisión, 2010b), propone un nuevo enfoque de política industrial en el que se tenga en cuenta los efectos del resto de las políticas sobre la competitividad industrial (transporte, energía, medidas en torno al medioambiente, políticas comerciales, entre otras). Este nuevo enfoque intersectorial viene a completar las aproximaciones de orden horizontal y sectorial anteriormente anotadas.

Como parte de esta nueva estrategia, la Comisión efectuaría recomendaciones de apoyo a la internacionalización de la empresa. En la Comunicación «Comercio, crecimiento y asuntos mundiales» (Comisión, 2010c), el comercio mundial y las inversiones se conciben como un medio de crecimiento y de creación de puestos de trabajo y, para ello, manifiesta la Comunicación, es necesaria la defensa de la apertura de los mercados a través de las negociaciones de carácter bilateral y multilateral (Organización Mundial de Comercio —OMC—). Así mismo, la «Iniciativa de las materias primas», sobre todo minerales (Comisión, 2008b), había propuesto la adopción de un enfoque comunitario a nivel internacional para asegurarse un suministro de materias primas sostenible y eficaz que no pudiese en riesgo la competitividad de la empresa europea. Posteriormente, la Comunicación «Una Europa que utilice eficazmente los recursos...» (Comisión, 2011b) ampliaría las propuestas de la Iniciativa anterior con especial énfasis en una utilización menos intensiva y más eficiente de los recursos mundiales a fin de promocionar un entorno medioambiental más saludable.

Otras comunicaciones posteriores de la Comisión insisten en el apoyo a la mejora de la

financiación de las empresas (Comisión, 2011c). Y la Comunicación «Por un renacimiento industrial europeo» (Comisión, 2014) incluso habla del compromiso firme no solo de frenar el progresivo deterioro industrial en la UE, sino también de fomentar una reindustrialización como eje fundamental del crecimiento y la creación de empleo, una reindustrialización que se fijaba como objetivo un sector manufacturero que pudiese contribuir en un 20% al PIB para el año 2020. Esta comunicación entiende que la UE necesita unas medidas de mayor integración y coherencia (fomento de las redes transeuropeas) y de mejoras en el ámbito administrativo. Precisamente completan estas propuestas la Comunicación sobre «Mejora de la digitalización del mercado único» (Comisión, 2016d) y la Comunicación sobre «Seguridad en las redes y sistemas de información en la Unión» (Comisión, 2017). Tampoco se olvida la Comisión de las empresas más innovadoras. La Comunicación «Empresas emergentes y en expansión» (Comisión, 2016e) propone ofrecer más facilidades a esas empresas mediante la eliminación de barreras transfronterizas, la facilitación de la colaboración entre ellas y el apoyo a su financiación.

Actualmente, las propuestas de política industrial parecen adoptar una nueva dimensión más integrada, más europeísta. De su lectura se desprende una cierta preocupación, en las instituciones europeas y en los Estados, para poder seguir manteniendo la ventaja competitiva en el mercado europeo y global. Por primera vez, el informe «National Industrial Strategy» (2030) del Ministerio de Economía y Energía en Alemania proclama que la política industrial alemana necesita ser diseñada y entendida en un entorno europeo. Uno de los países más industrializados, más competitivos y más liberales de la Unión también reclama el apoyo europeo. A ▷

su vez, la Comisión (2020a) advierte del gran reto que supone la actual doble transición, ecológica y digital, para la industria europea y se muestra lista para diseñar y concretar soluciones a partir de un enfoque asociativo (UE-Estados, agentes sociales y todas las demás partes interesadas). Entre las propuestas formuladas, para abordar ese doble desafío climático y digital, destaca la mejor definición de derechos de propiedad intelectual industrial, una promoción más decidida de la I+D europea, el acceso recíproco de las empresas europeas a los mercados de origen de empresas extranjeras e incluso una modificación de la política de la competencia, propuestas también efectuadas por el informe del Ministerio de Economía alemán. «Está en juego la soberanía europea», dice la Comisión.

En suma, la política industrial de la UE se ha venido definiendo en el transcurso de los años, procurando la consolidación del mercado único, haciendo frente a las crisis económicas y cambios estructurales y alentando la competitividad y la globalización. Actualmente, son numerosas las acciones realizadas a favor de las empresas y las pymes. En primer lugar destaca, ante todo, la continua ampliación del mercado único mediante la eliminación de barreras no arancelarias, la creación de un marco regulador jurídico-estructural homogéneo y la construcción y mejora de redes transeuropeas (transporte, energía y telecomunicaciones) o la misma aplicación de la política de la competencia, evitando así las distorsiones de mercado. En un segundo apartado se podrían ubicar aquellas actividades de fomento a las nuevas tecnologías, sobre todo, a través de los Programas Plurianuales de I+D e innovación. En un tercer apartado agruparíamos el apoyo a los factores productivos, capital y trabajo. El apoyo al capital o mejora del acceso a la financiación de las empresas ha venido promovido por el

Grupo BEI, fondos estructurales y el mismo programa COSME. Y el apoyo al factor trabajo se materializa, sobre todo, en la cofinanciación a cursos de formación, entre otros, a través del Fondo Social Europeo (FSE). En un cuarto apartado se podrían integrar aquellas redes fomentadas por la Comisión y cuya prioridad es impulsar la colaboración entre empresas y pymes a fin de poder mejorar su acceso a los mercados. La red Enterprise Europe Network (EEN) o la plataforma clúster son buen ejemplo de ello. A todo ello habría que añadir aquellas medidas en materia medioambiental (reciclaje, reducción de las emisiones CO₂) o de consumo (etiquetado, aseguramiento de la salud y seguridad de los consumidores...) o de carácter comercial (cambios en los aranceles, medidas *antidumping*). Casi todas ellas contribuyen a la modernización del sector, pero, a la vez, también conllevan la realización de un gran esfuerzo de cambio y adaptabilidad.

3. El programa COSME en el marco de la política industrial

El programa COSME se enmarca plenamente en la política europea de la empresa. En él se proyecta el apoyo financiero a algunas de las medidas diseñadas por las instituciones europeas en el transcurso de los años. Según el Reglamento 1287/2013 (en adelante Reglamento COSME), el programa COSME tiene cuatro grandes objetivos:

- Mejorar el acceso a la financiación de las pymes.
- Mejorar el acceso de las pymes al mercado exterior.
- Mejorar las condiciones de competitividad de las pymes. ▷

- Promover el emprendimiento y la vida empresarial.

La variedad de objetivos contrasta, no obstante, con la dotación del Programa, unos 2.300 millones de euros, que apenas representan un 0,25% del total de créditos para compromisos del Marco Financiero Plurianual, en el periodo 2014-2020.

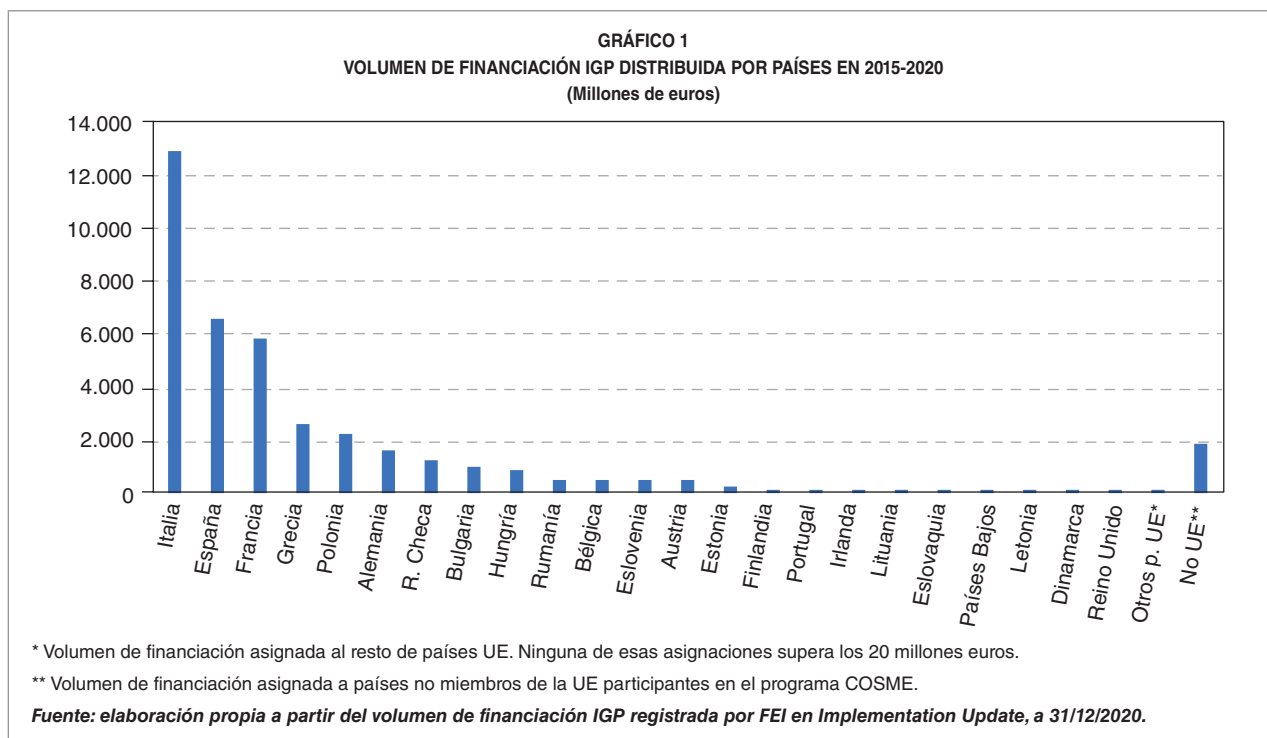
El Reglamento COSME asignó al primer objetivo —mejora del acceso a la financiación pyme— un mínimo del 60% del total de los recursos del programa (1.300 millones). Su gestión ha sido encomendada, por la Comisión, al Grupo BEI, en concreto, al Fondo Europeo de Inversiones (FEI). Sus dos líneas de intervención se refieren al Instrumento del Capital para el Crecimiento (ICC) y al Instrumento de Garantía de Préstamo (IGP). El ICC apoya fondos, previamente seleccionados en los Estados, que faciliten capital riesgo y entresuelo a las pymes, en forma de préstamos subordinados y participativos. Las inversiones se realizan prioritariamente en las fases de expansión y crecimiento. El IGP proporciona garantías conjuntas, contra-garantías a intermediarios financieros de los Estados que hayan cumplido y cumplan ciertos criterios de solidez y eficacia en los procesos de financiación de las pymes. Los mismos intermediarios financieros conceden préstamos directamente a las empresas y garantías o también pueden emitir garantías a otros intermediarios que ofrecen préstamos. Los préstamos y arrendamientos otorgados a las pymes conllevan una garantía FEI con cierto grado de concesionalidad. Si las empresas no pudiesen cumplir con los pagos de préstamo establecidos, la garantía FEI costearía parte de las pérdidas incurridas por el intermediario. Según el propio Reglamento COSME, el volumen de financiación de cada uno de los dos instrumentos viene determinado

por la demanda planteada por las pymes a los intermediarios.

El IGP ha tenido un desarrollo extraordinario en todos los Estados miembros, a juzgar por el número de peticiones de financiación planteadas por las pymes a los intermediarios financieros. Más del 70% del total de los recursos destinados a la mejora de la financiación pyme fueron asignados al IGP. El FEI-IGP (2020) registra unos compromisos de apoyo a una financiación de 40.000 millones de euros en el periodo 2015-2020.

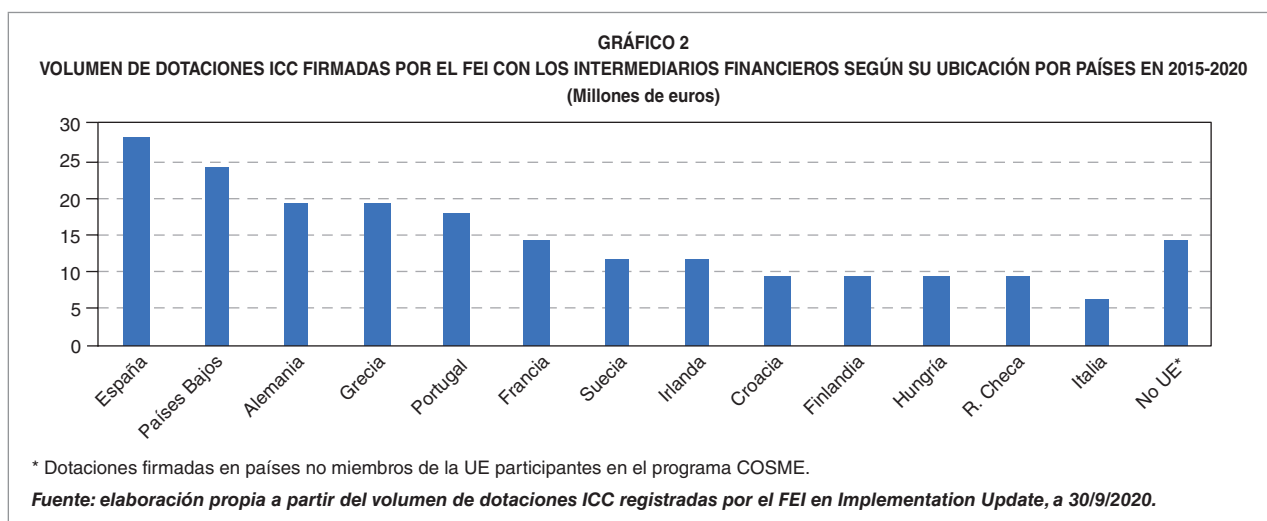
Su buena acogida, tal vez, haya influido en la ampliación de sus intervenciones recientemente. De hecho, la Comisión (2020b), como respuesta a la grave emergencia causada por la COVID-19, ha puesto a disposición del FEI 1.000 millones de euros del Fondo Europeo para las Inversiones Estratégicas (FEIE). Ese volumen de recursos, avalados por el FEIE, son destinados, en su totalidad, a garantías del FEI para poder continuar desarrollando su actividad a través del IGP. Según los cálculos de la misma Comisión (2020b), los intermediarios financieros podrán, a su vez, facilitar liquidez a más de 100.000 pymes con una financiación disponible estimada en torno a 8.000 millones de euros, tratando así de aliviar la crisis económico-financiera actual.

Por el contrario, la demanda de recursos al ICC ha sido menos relevante en comparación con el IGP. El FEI-ICC (2020) registra haber firmado, con los intermediarios financieros, unas operaciones por valor de 204 millones de euros en el periodo 2014-2020. La actividad del ICC se ha desarrollado prioritariamente en determinados países miembros; el resto apenas si ha obtenido financiación. El Tribunal de Cuentas Europeo (2019), en un informe especial dedicado al estudio de seis grandes fondos de capital riesgo de la UE (entre ellos ▷



el ICC), manifiesta que la Comisión no ha evaluado de forma adecuada las necesidades del mercado de capital riesgo en la UE ni su capacidad de absorción. El Tribunal insiste en la falta de desarrollo del mercado de capital riesgo en algunos países miembros de la Unión, y de ahí la poca demanda planteada en esos países.

Los recursos correspondientes a los tres objetivos restantes, acceso a los mercados, mejora de la competitividad y emprendimiento, son gestionados mayoritariamente por la Agencia Ejecutiva de la Pequeña y Mediana Empresa (AEPME, también conocida por las siglas EASME) con el apoyo, en determinadas acciones, de la D. G. de Mercado Interior, ▷



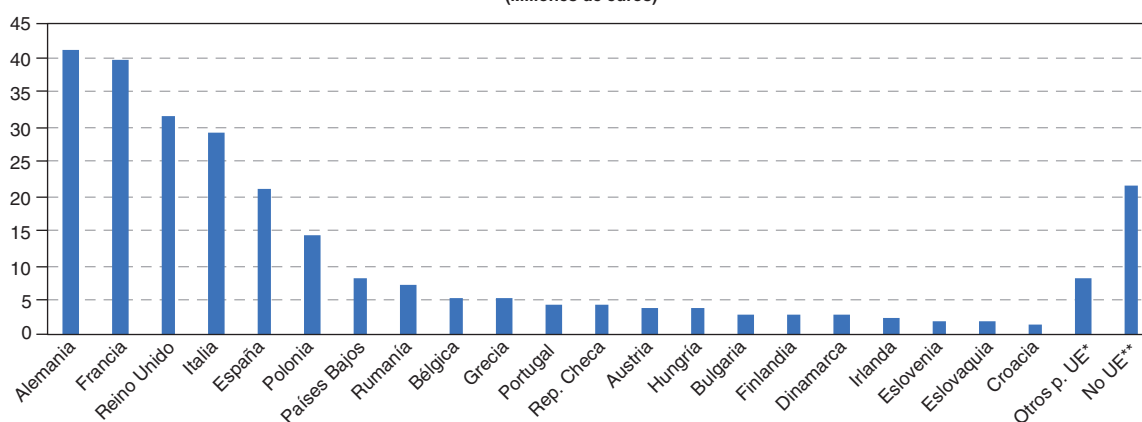
Industria, Emprendimiento y Pyme. Cada objetivo lo conforman varias acciones, algunas de ellas con un presupuesto anual muy reducido. En su gran mayoría, el apoyo a la empresa se realiza a través de subvenciones y a través de contratos. A continuación destacamos, en el marco de cada objetivo, aquellas acciones más importantes en relación con el volumen de recursos movilizados.

En el objetivo de acceso a los mercados se encuentran las subvenciones asignadas al Enterprise Europe Network (EEN), un total de 269 millones de euros en el periodo 2015-2020. El EEN es una red que se conforma a partir de organizaciones, agrupadas en consorcios regionales, seleccionadas mediante convocatorias de propuesta de la Comisión. Equipos de expertos de la red proporcionan apoyo integral y personalizado a las pymes en forma de asesoramiento sobre fuentes de financiación, programas de I+D, procesos y formas de internacionalización y búsqueda de socios comerciales o tecnológicos tanto en la UE como fuera de ella.

En el objetivo de mejorar la competitividad (objetivo también ordenado bajo el epígrafe «Condiciones marco adecuadas para las empresas») se encuentran acciones muy variadas. Entre ellas cabría destacar la iniciativa de apoyo a las agrupaciones empresariales «clúster» con unas dotaciones de 17 millones de euros en el periodo 2015-2020. Esta iniciativa facilita el estímulo a la colaboración y competitividad de las pymes a través de la creación de Parteneriados Europeos Estratégicos de Clúster (PEEC) y aquellas otras acciones que promocionan la internacionalización de las pymes a través de los clústeres ubicados en la Plataforma Europea de Colaboración Clúster (PECC).

Una segunda línea de intervención, integrada en este mismo objetivo de competitividad, hace referencia al apoyo al sector del turismo con una dotación de 12 millones de euros, en el periodo 2015-2020. Esta intervención es bastante novedosa y poco habitual en la UE. Tiene como cometido el aumento de la competitividad de las pymes y la necesidad ▷

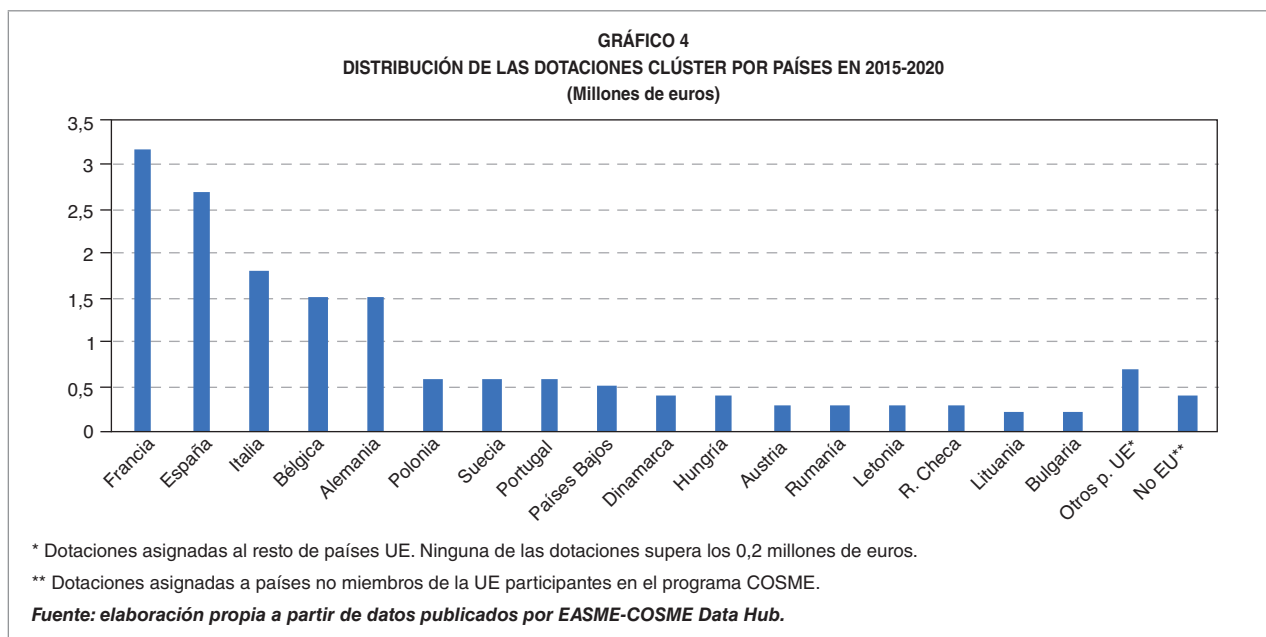
GRÁFICO 3
DISTRIBUCIÓN DE LAS DOTACIONES EEN POR PAÍSES EN 2015-2020
(Millones de euros)



* Dotaciones asignadas al resto de países UE. Ninguna de esas dotaciones supera 1,5 millones de euros.

** Dotaciones asignadas a países no miembros de la UE participantes en el programa COSME.

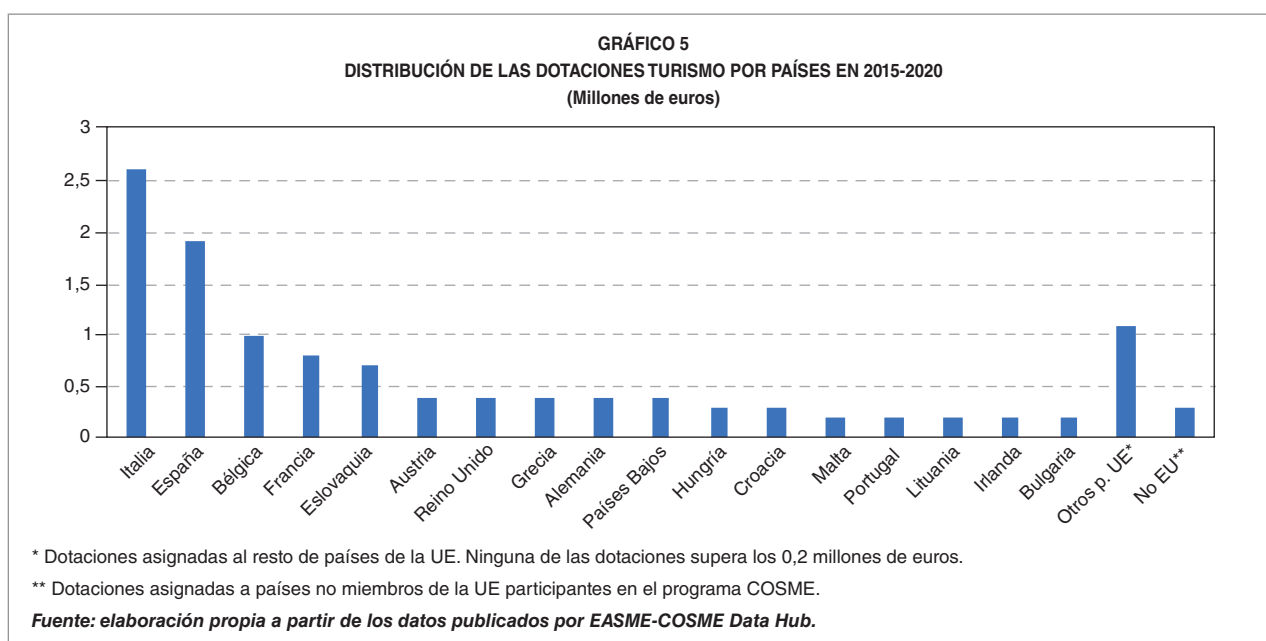
Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por EASME-COSME Data Hub.

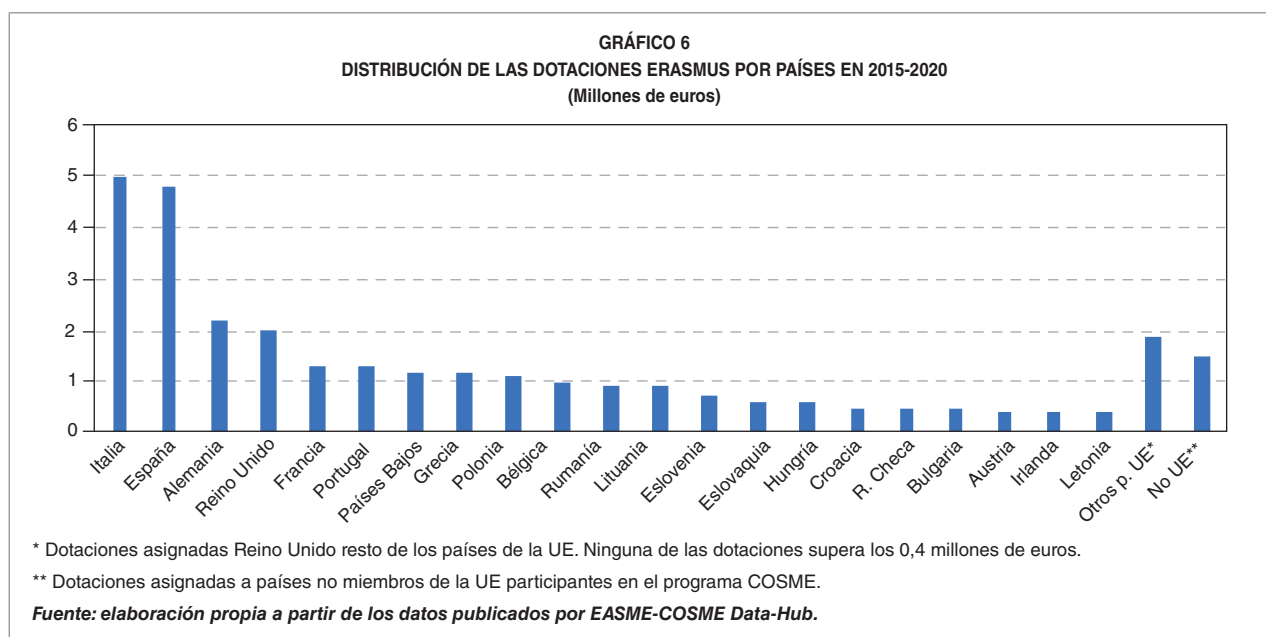


de fomentar la idea de un turismo más sostenible. El apoyo financiero va dirigido mayoritariamente hacia la promoción de nuevas oportunidades de negocio cuyo fin último sería el aumento de los flujos turísticos, en temporadas bajas del año, en segmentos de la población joven y mayores, o, también, mediante la diversificación de la oferta turística, apoyando la apertura de nuevas rutas y las mejoras de la

accesibilidad a las instalaciones, especialmente para personas con necesidades específicas.

En el objetivo *promover el emprendimiento* destaca Erasmus para Jóvenes Emprendedores, con 31 millones de euros, en el periodo 2015-2020. Estos nuevos emprendedores, sin experiencia en el funcionamiento de la empresa y del sector, se trasladan a otras pymes en las que el anfitrión gestor responsable ya ▷





tiene experiencia en la empresa y en el sector y puede transmitir esa experiencia y conocimientos al aprendiz alumno/a. El periodo de aprendizaje suele durar de uno a seis meses.

En el marco de los tres objetivos mencionados, además de las acciones de intervención arriba destacadas, existe toda otra variedad de acciones destinadas, entre otras, al diseño de productos de consumo, en los sectores del calzado, muebles y sector textil, y al apoyo al emprendimiento de los inmigrantes y coste de los llamados *helpdesks*. En general, son todas ellas acciones estrechamente vinculadas al asesoramiento, la innovación y modernización de la estructura y funcionamiento de las pymes.

3.1. Una nota sobre la evaluación de COSME

La evaluación de COSME, efectuada por Technopolis (2017) en el periodo 2014-2016 (siguiendo la metodología estándar establecida por la Comisión), ha situado al programa en

una buena posición, por entender que ha proporcionado cobertura a las necesidades de las pymes y ha tenido una gran relevancia en la creación de empleo y en el crecimiento económico en el periodo estudiado. Sin embargo, la misma evaluación también advierte que su contribución a la competitividad global de las empresas y al crecimiento inclusivo podría ser mejorada. Sus recomendaciones se orientan hacia la búsqueda de mayores sinergias y complementariedad con otras acciones regionales, bien procedentes de la UE, de los Estados o de sus regiones.

En el objetivo de mejora a la financiación de las pymes, Technopolis (2017) destaca los comentarios de los intermediarios financieros. Algunos de ellos habrían manifestado que los requisitos conexos a las peticiones de financiación resultan un tanto onerosos para las empresas y que ello les podría hacer desistir de su petición y utilización. Con todo, estas anotaciones no cuestionan las grandes virtudes de la financiación COSME y, en concreto, su capacidad para movilizar recursos. Esos recursos vienen a completar las dotaciones nacionales y, por ▷

tanto, incrementan la capacidad de financiación y el número de beneficiarios, y en algunos casos tal vez contribuyan al estímulo y consolidación de nuevas formas de financiación que, de no ser por el programa, nunca se habrían llevado a efecto.

Pese a lo limitado de los recursos, según el FEI (2020), el IGP habría apoyado a unas 678.237 pymes y 3.500.000 empleos, en el periodo 2014-2020. En el caso del ICC, las intervenciones parecen haber sido más modestas.

En el objetivo «mejora de acceso de las pymes a los mercados», la trayectoria de EEN seguida y evaluada por Technopolis (2017) muestra que la gran mayoría de clientes de la red manifiestan el impacto positivo en la práctica totalidad de los servicios utilizados, especialmente en la información facilitada respecto de la innovación, cooperación entre pymes y mejora de la información con vistas a la internacionalización. De forma análoga, las acciones desarrolladas, en el marco de los objetivos de mejora de la competitividad y de apoyo al emprendimiento, han tenido una buena acogida por los destinatarios finales. Los encuentros organizados por la plataforma de colaboración clúster han sido bien valorados por los participantes en la búsqueda de partenariado. En las acciones destinadas al turismo, más del 60% de los encuestados participantes manifestaron la buena orientación de las mismas hacia la cobertura de los fallos del mercado detectados en el sector. Finalmente, en la acción Erasmus para Jóvenes Emprendedores, las experiencias han sido muy satisfactorias, tanto para los Erasmus noveles como para los anfitriones. Según la página web del programa, además del aprendizaje, los participantes también destacan los vínculos sobre ampliación y conocimiento de nuevos mercados.

3.2. El futuro del programa COSME en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027

El programa COSME ya no se proyectará como unidad independiente en el nuevo Marco Financiero Plurianual 2021-2027. Sus objetivos serán muy similares a los actuales, pero estarán integrados en dos nuevos programas. El objetivo de mejora de la financiación de las pymes (garantías y capital riesgo) se integra en el Fondo InvestEU (ventanilla pyme) y tiene asignado una cantidad orientativa de 6.900 millones de euros. Los tres objetivos restantes pasan a formar parte del nuevo programa sobre Mercado Único. Este último, constituido por seis subprogramas, tiene asignados un total de 4.200 millones de euros, de los cuales un 24% (unos 1.000 millones de euros) corresponde al ahora subprograma «Reforzar la competitividad y sostenibilidad de las pymes».

4. Conclusiones

A partir de su constitución, la Comunidad Europea ha hecho propuestas de apoyo a las empresas, pero las bases jurídicas de la política industrial solo fueron incorporadas al ámbito de la Unión mediante el Tratado de Maastricht (1992). A partir de esa fecha, las instituciones europeas han jugado un papel estratégico para el desarrollo del sector. Con sus decisiones han contribuido, de forma concluyente, al diseño de las directrices que hoy día ordenan el sector, han promocionado y defendido los principios fundamentales del mercado único y han procurado y elaborado todo un conjunto de medidas de carácter sectorial, horizontal e intersectorial que facilitan la mejora de la competitividad de las empresas. El ▷

Programa COSME tiene precisamente el cometido de apoyar financieramente algunas de las políticas y medidas diseñadas por la Unión. Sus dotaciones han sido más bien escasas, pero, en su gran mayoría, han procurado estímulo al crecimiento económico y a la creación de puestos de trabajo. Sus objetivos y acciones han sido muy bien acogidas y valoradas por los perceptores. Destacan, ante todo, los instrumentos de apoyo a la mejora de la financiación de las pymes, especialmente el apartado de garantías, en el que las intervenciones realizadas se han hecho extensibles a un gran número de empresas pese al limitado volumen de recursos movilizados. De forma análoga, el apoyo a las redes europeas (EEN y clúster) ha contribuido a facilitar su desarrollo y consolidación, y, con ello, a incentivar el acceso a los mercados y a la internacionalización de las empresas. Las acciones realizadas en los ámbitos de la competitividad y el emprendimiento han sido escasas y un tanto dispersas, pero han cumplido satisfactoriamente las expectativas inicialmente establecidas. En la UE, la política industrial se concibe, hoy en día, más que nunca, como motor de innovación y creación de valor añadido y empleo. El actual programa COSME ha contribuido a dar solidez a la política industrial europea. Su presentación no se manifiesta con la misma identidad en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027, pero sus contenidos y objetivos se han mantenido y reforzado.

Bibliografía

- Comisión Europea (1990). *Comunicación (Com (90) 556 final), de 16 de noviembre de 1990, de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política industrial en un entorno abierto y competitivo*. <http://aei.pitt.edu/5690/1/5690.pdf>
- Comisión Europea (2000). *Carta Europea de la Pequeña Empresa*. Aprobada por los Estados miembros en el Consejo Europeo de Feira celebrado los días 19 y 20 de junio de 2000. *Publicaciones DG Empresa*. http://www.ipyme.org/es-ES/UnionEuropea/UnionEuropea/PoliticaEuropea/Documents/NB4302600ESC_001.pdf
- Comisión Europea (2001). *Comunicación (Com (2001) 398 final), de 11 de julio de 2001, de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre Derecho contractual europeo*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0398:FIN:ES:PDF>
- Comisión Europea (2002a). *Informe (Com (2002) 441 final), de 30 de julio de 2002, de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el Estado del mercado interior de los servicios*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0441&from=ES>
- Comisión Europea (2002b). *Comunicación (Com (2002) 714 final), de 11 de diciembre de 2002, de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. La política industrial en la Europa ampliada*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0714:FIN:ES:PDF>
- Comisión Europea (2003). *Comunicación (Com (2003) 284 final), de 21 de mayo de 2003, de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Modernización del Derecho de sociedades y mejora de la gobernanza empresarial en la UE. Un plan para avanzar*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0284&from=ES>
- Comisión Europea (2005a). *Comunicación (Com (2005) 24 final) al Consejo Europeo de primavera de 2 de febrero de 2005 «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ac11325>
- Comisión Europea (2005b). *Comunicación (Com (2005) 474 final), de 5 de octubre de 2005, sobre Implementación del programa comunitario* ▷

de Lisboa. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0474:FIN:en:PDF>

Comisión Europea (2008a). *Comunicación (Com (2008) 394 final)*, de 25 de junio de 2008, de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre «Pensar primero a pequeña escala» (Small Business Act). *Iniciativa a favor de las pequeñas empresas*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0394:FIN:es:PDF>

Comisión Europea (2008b). *Comunicación (Com (2008) 699 final)*, de 4 de noviembre de 2008, de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre iniciativa de las materias primas: cubrir las necesidades fundamentales en Europa para generar crecimiento y empleo. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0699:FIN:es:PDF>

Comisión Europea (2010a). *Comunicación (Com (2010) 2020 final)*, de 3 de marzo de 2010, de la Comisión sobre Europa 2020. *Una estrategia para un crecimiento inteligente sostenible e integrador*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=ES>

Comisión Europea (2010b). *Comunicación (Com (2010) 614 final)*, de 28 de octubre de 2010, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una política industrial integrada para la hora de la globalización: poner la competitividad y la sostenibilidad en el punto de mira. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0614&from=ES>

Comisión Europea (2010c). *Comunicación (Com (2010) 612 final)*, de 9 de noviembre de 2010, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre comercio, crecimiento y asuntos mundiales. *La política comercial como componente central de la estrategia 2020 de la UE*. [\[Serv/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0612:FIN:EN:PDF\]\(https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0612:FIN:EN:PDF\)](https://eur-lex.europa.eu/LexUri-</p></div><div data-bbox=)

Comisión Europea (2011a). *Comunicación (Com (2011) 21 final)*, de 26 de enero de 2011, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una Europa que utilice eficazmente los recursos. *Iniciativa emblemática con arreglo a la estrategia Europa 2020*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0021:FIN:ES:PDF>

Comisión Europea (2011b). *Comunicación (Com (2011) 206 final)*, de 13 de abril de 2011, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza «juntos por un nuevo crecimiento». <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0206:FIN:es:PDF>

Comisión Europea (2011c). *Comunicación (Com (2011) 870 final)*, de 7 de diciembre de 2011, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre un plan de acción para mejorar el acceso a la financiación de la pyme. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0870:FIN:ES:PDF>

Comisión Europea (2012a). *Comunicación (Com (2012) 573 final)*, de 30 de octubre de 2012, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Acta del Mercado Único II. Juntos por un nuevo crecimiento*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012DC0573&from=EN>

Comisión Europea (2012b). *Cars 2020: for a strong competitive and sustainable European car industry*. https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/IP_12_1187

Comisión Europea (2014). *Comunicación (Com (2014) 14 final)*, de 22 de enero de 2014, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al ▷

- Comité de las Regiones. *Por un renacimiento industrial europeo*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0014&from=BG>
- Comisión Europea (2015). *COSME, el Programa de Europa para las pymes*. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/9783>
- Comisión Europea (2016a). *Comunicación (Com (2016) 155 final)*, de 16 de marzo de 2016, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones sobre siderurgia: preservar el empleo y el crecimiento sostenibles en Europa. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0155&from=LV>
- Comisión Europea (2016b). *Comunicación (Com (2016) 705 final)*, de 26 de octubre de 2016, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre estrategia espacial para Europa. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2016:0705:FIN:ES:PDF>
- Comisión Europea (2016c). *Comunicación (Com (2016) 950 final)*, de 30 de noviembre de 2016, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el Plan de Acción Europeo de la Defensa. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950&from=BG>
- Comisión Europea (2016d). *Comunicación (Com (2016) 180 final)*, de 19 de abril de 2016, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre digitalización de la industria europea. Aprovechar todas las ventajas de un mercado único digital. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0180&from=hu>
- Comisión Europea (2016e). *Comunicación (Com (2016) 733 final)*, de 21 de noviembre de 2016, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al
- Comité de las Regiones sobre los líderes de la Europa del mañana: la iniciativa sobre empresas emergentes y en expansión. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0733&from=ES>
- Comisión Europea (2017). *Comunicación (Com (2017) 476 final)*, de 4 de octubre de 2017, de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre aprovechar al máximo la SRI. Hacia la aplicación efectiva de la Directiva (UE) 2016/1148, relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información de la Unión. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52017DC0476>
- Comisión Europea (2018). *Informe (Com (2018) 388 final)*, de 4 de junio de 2018, de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. COSME. Programa para la Competitividad de las Empresas y las Pymes 2014-2020. Informe de seguimiento. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=COM:2018:388:FIN&rid=4>
- Comisión Europea (2020a). *Comunicación (Com (2020) 102 final)*, de 10 de marzo de 2020, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre un nuevo modelo de industria para Europa. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102&from=EN>
- Comisión Europea (2020b). *European Coordinated Response on Coronavirus: Questions and Answers*, de 13/3/2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_458
- Consejo Europeo (2000). *Consejo Europeo de Lisboa de 23 y 24 de marzo. Conclusiones de la Presidencia*. [https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGPEDC/Estrategia %20de %20Lisboa.pdf](https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGPEDC/Estrategia%20de%20Lisboa.pdf)
- Federal Ministry for Economic Affairs and Energy Public Relations Division (2019). *National Industrial Strategy 2030. Strategy guidelines for a German and European industrial policy*. February. ▷

https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Publikationen/Industry/national-industry-strategy-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=9

FEI-ICC (2020). *Implementation update*. http://www.eif.europa.eu/what_we_do/equity/single_eu_equity_instrument/cosme_efg/index.htm

FEI-IGP (2020). *Implementation update*. http://www.eif.europa.eu/what_we_do/guarantees/single_eu_debt_instrument/index.htm

Fernández Álvarez, A. (1997). *Manual de economía y política de la Unión Europea*. Editorial Trotta.

OCDE (1996). *Economies at a Glance: Structural Indicators*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264149472-en>

Reglamento (UE) n.º 1287/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece un Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME)

(2014-2020) y por el que se deroga la Decisión n.º 1639/2006/CE. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 347, de 20 de diciembre de 2013, pp. 33 a 49. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1287&from=EN>

Technopolis Group (2017). *Interim Evaluation of the COSME Programme de 14/12/2017*. <https://www.technopolis-group.com/es/report/interim-evaluation-of-the-cosme-programme/>

Tribunal de Cuentas Europeo (2019). *Intervenciones de capital riesgo de la UE gestionadas de forma centralizada: es necesario proporcionar mayor orientación. Informe Especial n.º 17/2019*. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_17/SR_Venture_capital_ES.pdf

Unión Europea (2020). *Europa 2020: la estrategia de la Unión Europea para el crecimiento y la ocupación*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aem0028>

**BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA
(BICE) ISSN 0214-8307**

SUSCRIPCIÓN ANUAL

BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA (12 NÚMEROS)			
	ESPAÑA 1 año	UNIÓN EUROPEA 1 año	RESTO DEL MUNDO 1 año
SUSCRIPCIÓN	65,00 €	65,00 €	65,00 €
Gastos de envío España	5,12 €	7,26 €	9,41 €
Más 4% de IVA Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	2,80 €		
TOTAL	72,92 €	72,26 €	74,41 €

EJEMPLARES SUELTOS

BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar	RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar
NÚMERO SUELTO	7,00 €	7,00 €	7,00 €
Gastos de envío España	0,36 €	0,51 €	0,66 €
Más 4% de IVA Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,29 €		
TOTAL	7,65 €	7,51 €	7,66 €

BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar	RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar
NÚMERO SUELTO EXTRAORDINARIO	12,00 €	12,00 €	12,00 €
Gastos de envío España	1,16 €	1,65 €	2,15 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,53 €		
TOTAL	13,69 €	13,65 €	14,15 €

Suscripciones y venta de ejemplares sueltos

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Centro de Publicaciones.

C/Panamá, 1. Planta 0, despacho 3.

Teléfonos: 91 3 49 51 29 – 91 3 49 51 33 (venta de publicaciones)

91 3 49 43 35 (suscripciones)

Correo electrónico: CentroPublicaciones@mincotur.es



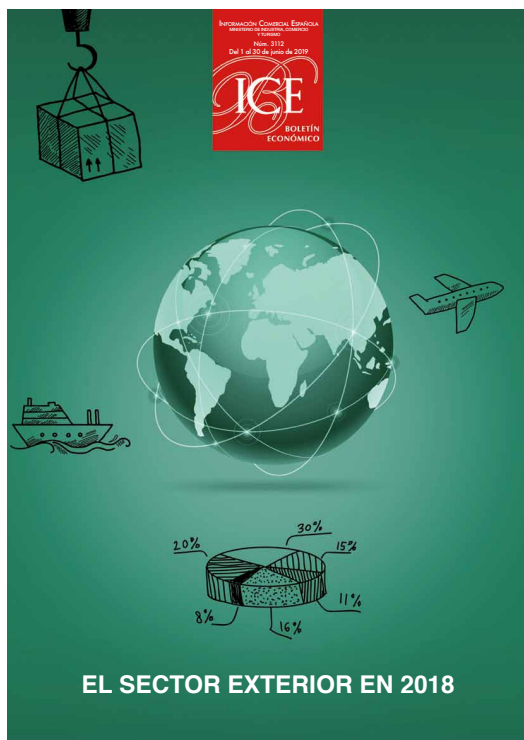
GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE INDUSTRIA, COMERCIO
Y TURISMO

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE DESARROLLO NORMATIVO,
INFORMES Y PUBLICACIONES
CENTRO DE PUBLICACIONES

ÚLTIMOS MONOGRÁFICOS PUBLICADOS



BOLETÍN ECONÓMICO

ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL
ESPAÑOLA



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE INDUSTRIA, COMERCIO
Y TURISMO