



Balanza comercial agroalimentaria en 2021

Impacto del Brexit en las exportaciones



En preparación

- Monográfico sobre Marruecos

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 3149-3150

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 Ballesterero 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.revistas/ICE.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: S. G. de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial. Secretaría de Estado de Comercio

Diseño de cubierta: Fernando Fuentes

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./200/0922

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
Subdirección General de Comercio Internacional de Mercancías	3	La balanza comercial agroalimentaria en 2021
		Colaboraciones
Álvaro Nadal Belda y Rafael Ortega Ripoll	21	Un primer balance del impacto del Brexit en las exportaciones españolas
Jaime Alcaide Arranz	37	Crédito a la exportación con apoyo oficial Seguro y financiación directa: perspectiva histórica. Una década del FIEM
Enrique Manzanares	69	Financiación climática innovadora en el Mediterráneo El programa PLIFF
		Análisis
Estrella Jiménez, Pablo de la Iglesia, Blanca Revenga y Verónica Samper	83	Estados Unidos-China, rivalidad por la hegemonía mundial
Estrella Jiménez y Verónica Samper	109	China como actor global: relaciones con América Latina y el Caribe



*Subdirección General de Comercio Internacional de Mercancías**

LA BALANZA COMERCIAL AGROALIMENTARIA EN 2021

En este artículo se analiza la evolución de los principales sectores y mercados agrarios durante el año 2021, así como los factores más importantes que determinan el comportamiento de nuestra balanza agroalimentaria¹.

Se ha incluido el análisis sectorial de los productos de los veinticuatro primeros capítulos del arancel.

Palabras clave: importaciones, exportaciones, comercio exterior, agricultura, España, 2021.

Clasificación JEL: Q10, Q17.

1. Evolución general

De acuerdo con los datos de comercio exterior (Cuadro 1), la balanza comercial agroalimentaria, que comprende los 24 primeros capítulos del arancel, ha registrado en 2021 un superávit de más de 18.000 millones de euros y una ratio de cobertura del 144 %. El superávit ha sido superior al de 2020, y es el mayor valor registrado desde el año 2003, que en los últimos veintinueve años ha contado con un saldo positivo en la balanza comercial. Desde entonces, incluida la crisis económica, así como la salida efectiva del Reino Unido de la Unión Europea tras el periodo transitorio en 2020, España ha mantenido la voluntad exportadora de

nuestro sector agroalimentario. En el Gráfico 1 también se puede observar esta evolución positiva, con un aumento de la divergencia entre las exportaciones y las importaciones a partir de 2007, que da lugar a un aumento progresivo del saldo.

Las exportaciones agroalimentarias (Cuadro 2) supusieron, en 2021, 59.300 millones de euros, y 40.023.402 toneladas. En relación con la exportación total de bienes (316.609 millones de euros), las exportaciones agroalimentarias significaron el 19 %, ligeramente por debajo de la participación del año 2020 (20 %).

Con respecto al año 2020, se ha producido un aumento en valor de un 10 % (5.725 millones de euros) y en volumen del 5,9 % (2.233.209 toneladas).

En volumen, hay nueve capítulos (igual que en los tres años anteriores) que superan el millón de toneladas de exportación, y suponen el 84 % del total exportado: 8 (frutas y frutos sin conservar), 7 (legumbres y hortalizas sin ▷

* Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.
Versión de julio de 2022.
<https://doi.org/10.32796/bice.2022.3149.7473>

¹ Por limitaciones de espacio no se ha podido incluir el análisis sectorial de todos los productos de los 24 primeros capítulos del arancel, sino únicamente los cuadros relativos a su comercio exterior. La versión completa de la balanza agroalimentaria correspondiente a 2021 se encuentra en https://comercio.gob.es/ImportacionExportacion/Informes_Estadisticas/Paginas/Historico-Balanza.aspx

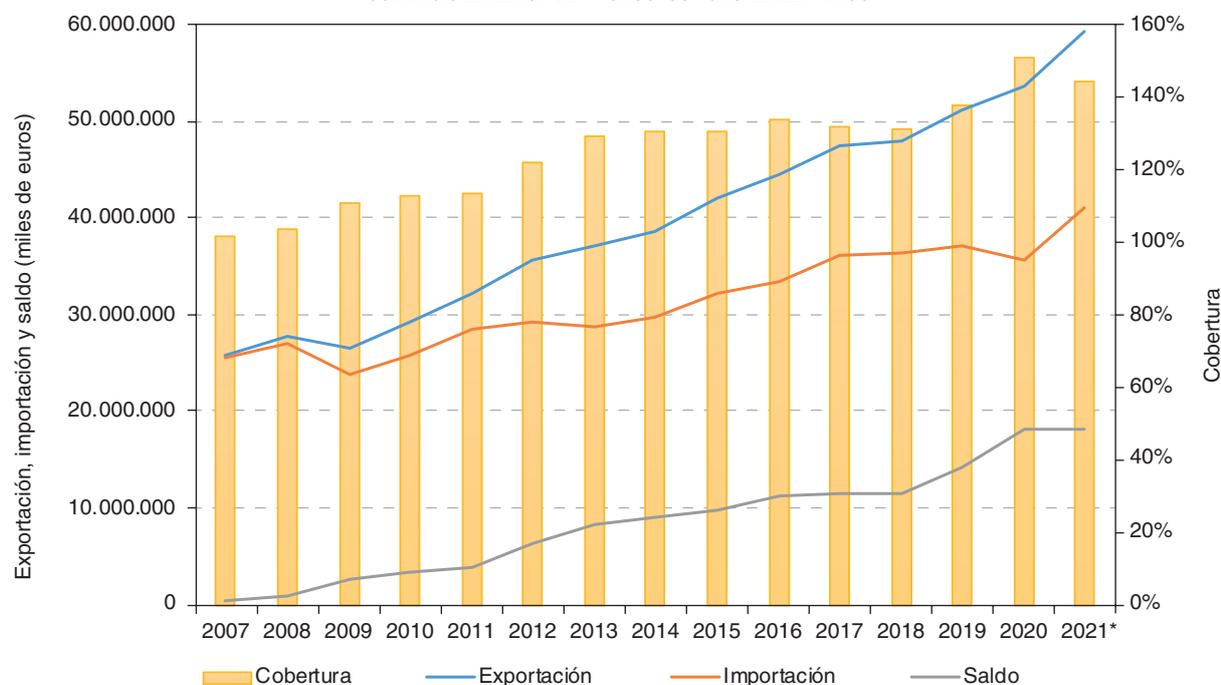
CUADRO 1
EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR ESPAÑOL DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS
(Miles de euros)

Año	Exportación	Importación	Saldo	Cobertura	% sobre total mercancías	
					Exportación	Importación
2007	25.861.548	25.530.201	331.346	101,3%	14,0%	9,0%
2008	27.811.138	26.912.110	899.028	103,3%	14,7%	9,5%
2009	26.520.841	23.888.612	2.632.230	111,0%	16,6%	11,6%
2010	29.100.551	25.753.433	3.347.118	113,0%	15,6%	10,7%
2011	32.168.087	28.357.730	3.810.356	113,4%	14,9%	10,8%
2012	35.628.140	29.225.268	6.402.872	121,9%	15,8%	11,3%
2013	37.195.596	28.814.872	8.380.724	129,1%	15,8%	11,4%
2014	38.687.873	29.636.446	9.051.427	130,5%	16,1%	11,2%
2015	42.057.749	32.293.044	9.764.705	130,2%	16,8%	11,8%
2016	44.613.193	33.422.076	11.191.117	133,5%	17,4%	12,2%
2017	47.528.535	36.003.519	11.525.016	132,0%	17,2%	11,9%
2018	47.910.440	36.455.841	11.454.599	131,4%	16,8%	11,4%
2019	51.266.864	37.161.243	14.105.621	138,0%	17,6%	11,5%
2020	53.575.352	35.512.832	18.062.520	150,9%	20,3%	12,8%
2021	59.300.334	41.083.500	18.216.835	144,3%	18,7%	12,0%

Los datos correspondientes a 2021 son provisionales.

Fuente: *Elaboración propia con datos del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.*

GRÁFICO 1
COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS



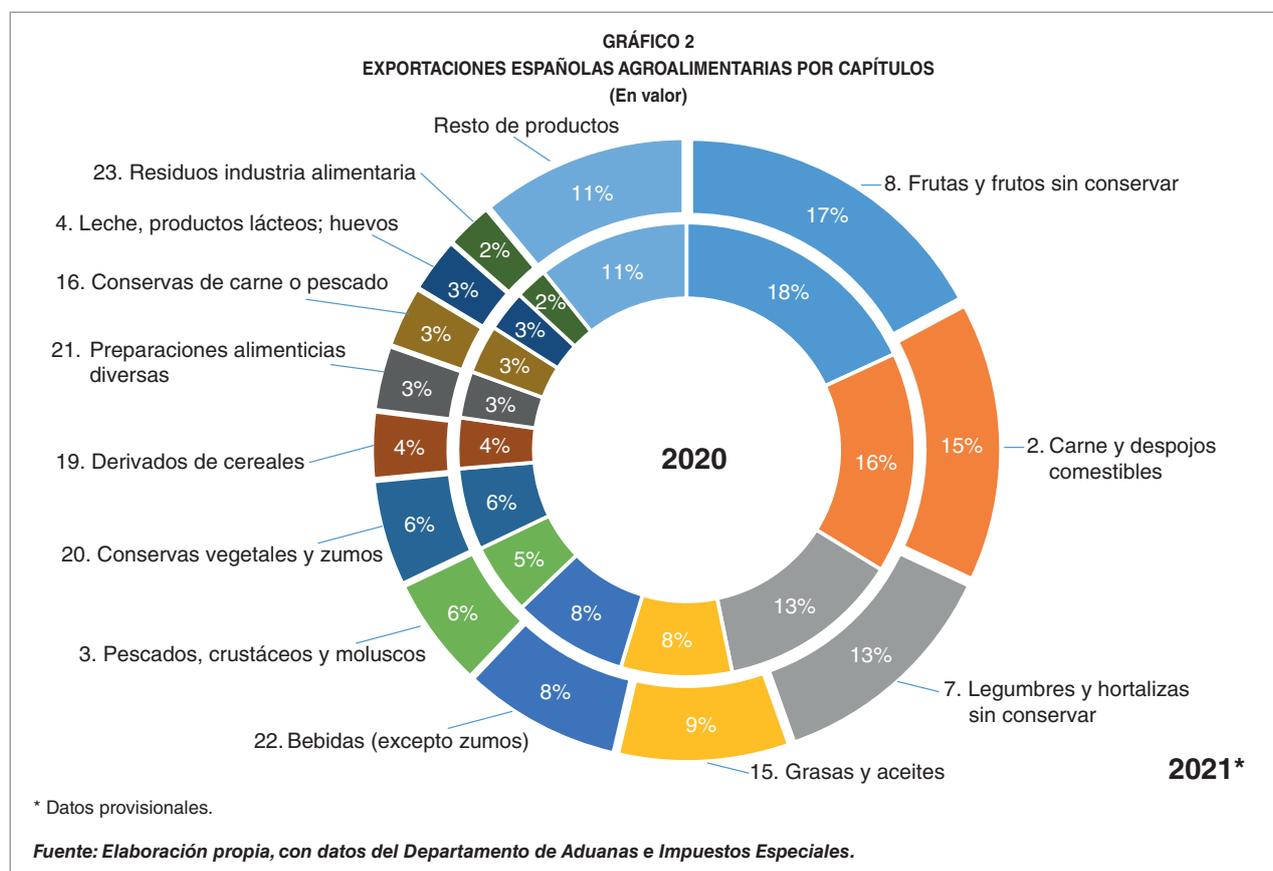
* Datos provisionales.

Fuente: *Elaboración propia, con datos del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.*

conservar), 22 (bebidas), 2 (carne y despojos comestibles), 20 (conservas y zumos vegetales), 15 (grasas y aceites animales o vegetales), 12 (semillas oleaginosas y plantas industriales), 23 (residuos de la industria alimentaria) y 10 (cereales).

En cuanto al valor, doce capítulos (también igual que en los tres años anteriores) han superado los 1.000 millones de euros, suponiendo el 89% del total: capítulos 8 (frutas y frutos sin conservar), 2 (carne y despojos comestibles), 7 (legumbres y hortalizas sin conservar), 15 (grasas y aceites animales o vegetales), 22 (bebidas), 3 (pescados, crustáceos, moluscos), 20 (conservas vegetales y zumos), 19 (productos a base de cereales), 21 (preparaciones alimenticias diversas), 16 (conservas de carne o de pescado), 4 (leche y productos lácteos y huevos) y 23 (residuos de la industria alimentaria).

La subida del volumen de las exportaciones se ha debido principalmente al capítulo 12 (semillas oleaginosas y plantas industriales), con un aumento de 739.734 toneladas. Por encima de 100.000 toneladas también han aumentado las exportaciones de bebidas, frutas y frutos sin conservar, carne y despojos comestibles y grasas y aceites animales o vegetales. Proporcionalmente, destacan en volumen los incrementos de los capítulos 12 (semillas oleaginosas y plantas industriales), 6 (plantas y flores), 14 (materias trenzables), 22 (bebidas), 17 (azúcares y productos de confitería sin cacao), 13 (jugos y extractos vegetales), 9 (café, té, yerba mate y especias) y 21 (preparaciones alimenticias diversas), cada uno con un aumento superior al 10%. Por otro lado, únicamente han disminuido las exportaciones, además del avituallamiento, en los capítulos 1 (animales vivos) y 10 (cereales). ▷



Respecto del valor, destaca el incremento de las exportaciones en los capítulos 15 (grasas y aceites animales o vegetales, con un aumento de 1.151 millones de euros), 3 (pescados, crustáceos, moluscos), 22 (bebidas), 7 (legumbres y hortalizas sin conservar), 8 (frutas y frutos sin conservar), 2 (carne y despojos comestibles), 21 (preparaciones alimenticias diversas), 23 (residuos de la industria alimentaria), 12 (semillas oleaginosas y plantas industriales), 20 (conservas y zumos vegetales), 19 (productos a base de cereales), 4 (leche, productos lácteos y huevos), 17 (azúcares y productos de confitería sin cacao), 18 (cacao y sus preparaciones), 6 (plantas y flores) y 13 (jugos y extractos vegetales), cada uno con aumentos superiores a 100 millones de euros. El valor de las exportaciones de los demás productos agroalimentarios también ha aumentado, excepto los del capítulo 1 (animales vivos) y los del capítulo 10 (cereales). Proporcionalmente, los productos con mayor aumento (superior al 10%) también están incluidos en la mayor parte de los capítulos del arancel, con un total de 16 capítulos. Este importante aumento de muchos productos agroalimentarios se debe en buena parte a la recuperación tras el primer año de la pandemia por coronavirus.

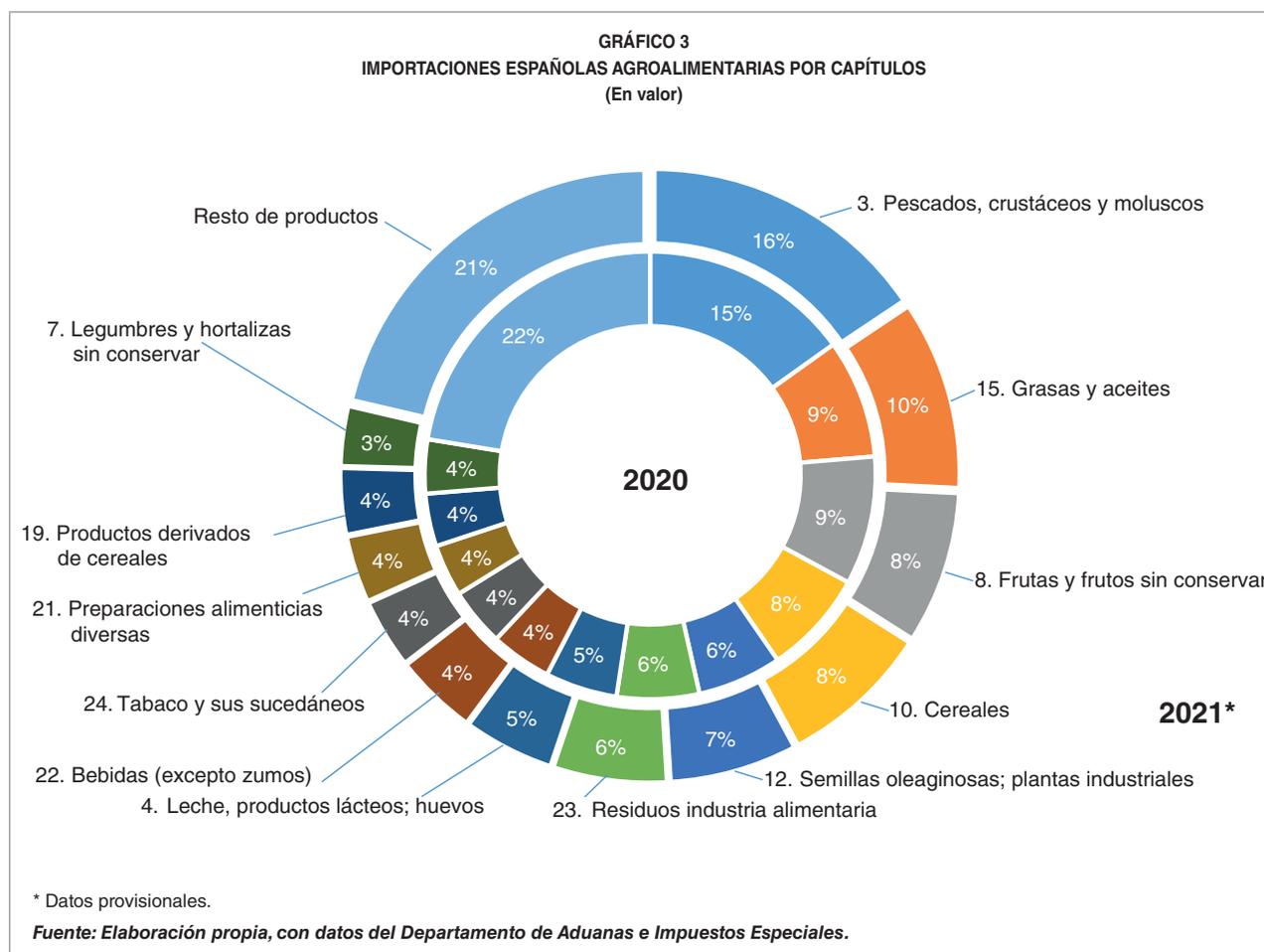
Las importaciones agroalimentarias (Cuadro 3) supusieron 41.084 millones de euros y 42.441.339 toneladas. En relación con la importación total española de bienes (342.787 millones de euros), el sector agroalimentario ha supuesto el 12% del valor total importado, algo inferior al porcentaje de 2020 (13%).

Con respecto al año anterior, y en términos de valor, en 2021 se ha producido un notable incremento del 16% de las importaciones agroalimentarias (5.571 millones de euros), debido fundamentalmente a los capítulos 15

(grasas y aceites animales o vegetales), 3 (pescados, crustáceos y moluscos), 10 (cereales), 12 (semillas oleaginosas y plantas industriales), 22 (bebidas), 2 (carne y despojos comestibles), 4 (leche, productos lácteos y huevos), 21 (preparaciones alimenticias diversas), 18 (cacao y sus preparaciones), 19 (productos derivados de cereales) y 24 (tabaco y sus sucedáneos), 16 (conservas de carne o de pescado) y 17 (azúcares y productos de confitería sin cacao), cada uno con un aumento superior a 100 millones de euros; en los dos primeros, el aumento ha sido de más de 1.000 millones de euros. Proporcionalmente, ha aumentado en más del 10% la importación de los productos de 14 capítulos. Las importaciones en 2021 han disminuido únicamente en el capítulo 7 (legumbres y hortalizas sin conservar).

En cuanto al volumen, las importaciones han subido un 3,8%. Con un incremento superior a 100.000 toneladas se encuentran los capítulos 23 (residuos de la industria alimentaria), 12 (semillas oleaginosas y plantas industriales), 8 (frutas y frutos sin conservar), 10 (cereales) y 17 (azúcares y productos de confitería sin cacao). En términos porcentuales, los mayores aumentos han tenido lugar en los capítulos 14 (materias trenzables), 5 (otros productos de origen animal), 6 (plantas y flores), 2 (carne y despojos comestibles), 21 (preparaciones alimenticias diversas), 18 (cacao y sus preparaciones) y 23 (residuos de la industria alimentaria), con variaciones superiores al 10%. Igual que en valor, el volumen de las importaciones ha disminuido únicamente para las hortalizas y legumbres.

El esquema de nuestras importaciones es similar al de años anteriores. En volumen hay nueve capítulos que superan el millón de toneladas. Estos son, por orden de importancia: ▷



capítulos 10 (cereales), 23 (residuos de la industria alimentaria), 12 (semillas oleaginosas y plantas industriales), 15 (grasas y aceites animales o vegetales), 8 (frutas y frutos sin conservar), 7 (legumbres y hortalizas sin conservar), 17 (azúcares, artículos confitería), 3 (pescados, crustáceos y moluscos) y 22 (bebidas). Todos ellos suponen el 86% del total de las importaciones. Como se ha indicado, el principal capítulo es el de cereales, del que se han importado 14 millones de toneladas (33% del total).

En cuanto al valor, hay diecisiete capítulos que han superado los 1.000 millones de euros, uno más que en 2020. El más relevante es el capítulo 3 (pescados, crustáceos y moluscos), del que se han importado 6.396

millones de euros y representa el 16% del valor total.

Por orden de importancia, se trata de los capítulos 3 (pescados, crustáceos y moluscos), 15 (grasas y aceites animales o vegetales), 8 (frutas y frutos sin conservar), 10 (cereales), 12 (semillas oleaginosas y plantas industriales), 23 (residuos de la industria alimentaria), 4 (leche, productos lácteos y huevos), 22 (bebidas), 24 (tabaco y sus sucedáneos), 21 (preparaciones alimenticias diversas), 19 (productos derivados de cereales), 7 (hortalizas y legumbres), 2 (carne y despojos comestibles), 16 (conservas de carne o de pescado), 9 (café, té, yerba mate y especias), 20 (conservas y zumos vegetales) y 18 (cacao y sus preparaciones). Todos ellos suponen el 94% del total. ▷

CUADRO 2
EXPORTACIONES ESPAÑOLAS

Descripción	2019		2020		2021		Variación 20/19		Variación 21/20		% sobre total 2021	
	Miles €	Toneladas	Miles €	Toneladas	Miles €	Toneladas	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen
	01 Animales vivos.....	738.083	321.322	761.596	302.150	668.379	252.372	3,2%	-6,0%	-12,2%	-16,5%	1,1%
02 Carne y despojos comestibles.....	7.161.532	2.793.252	8.447.431	3.344.184	8.818.828	3.525.154	18,0%	19,7%	4,4%	5,4%	14,9%	8,8%
03 Pescados, crustáceos, moluscos.....	3.073.801	863.693	2.702.249	797.773	3.479.803	874.142	-12,1%	-7,6%	28,8%	9,6%	5,9%	2,2%
04 Leche, productos lácteos; huevos.....	1.485.832	747.554	1.557.472	814.008	1.719.663	842.868	4,8%	8,9%	10,4%	3,5%	2,9%	2,1%
05 Otros productos de origen animal.....	326.114	217.010	332.907	215.877	380.330	222.200	2,1%	-0,5%	14,2%	2,9%	0,6%	0,6%
06 Plantas vivas; floricultura.....	450.819	293.158	448.800	286.824	561.140	369.545	-0,4%	-2,2%	25,0%	28,8%	0,9%	0,9%
07 Legumbres, hortalizas, s/ conservar.....	6.684.703	6.610.140	6.938.762	6.599.091	7.461.006	6.648.932	3,8%	-0,2%	7,5%	0,8%	12,6%	16,6%
08 Frutas y frutos, s/ conservar.....	9.045.312	8.276.624	9.682.927	7.796.133	10.162.333	8.017.998	7,0%	-5,8%	5,0%	2,8%	17,1%	20,0%
09 Café, té, yerba mate y especias.....	532.444	137.863	601.824	166.811	674.312	184.201	13,0%	21,0%	12,0%	10,4%	1,1%	0,5%
10 Cereales.....	459.226	1.220.710	491.890	1.180.983	450.693	1.049.400	7,1%	-3,3%	-8,4%	-11,1%	0,8%	2,6%
11 Productos de la molinería; malta.....	272.788	560.148	292.804	570.368	338.626	619.663	7,3%	1,8%	15,6%	8,6%	0,6%	1,5%
12 Semillas oleaginosas; plantas industriales.....	680.671	1.716.001	727.145	1.815.450	949.663	2.555.183	6,8%	5,8%	30,6%	40,7%	1,6%	6,4%
13 Jugos y extractos vegetales.....	459.152	36.061	503.126	41.822	609.173	46.513	9,6%	16,0%	21,1%	11,2%	1,0%	0,1%
14 Materias trenzables.....	10.809	38.408	9.559	31.036	13.493	37.683	-11,6%	-19,2%	41,2%	21,4%	0,0%	0,1%
15 Grasas y aceites.....	4.246.774	2.655.203	4.207.189	2.664.468	5.358.606	2.816.709	-0,9%	0,3%	27,4%	5,7%	9,0%	7,0%
16 Conservas de carne o pescado.....	1.652.423	358.537	1.852.760	394.290	1.921.097	401.845	12,1%	10,0%	3,7%	1,9%	3,2%	1,0%
17 Azúcares; artículos confitería.....	636.904	375.973	588.120	345.650	713.139	386.843	-7,7%	-8,1%	21,3%	11,9%	1,2%	1,0%
18 Cacao y sus preparaciones.....	661.153	225.035	623.156	211.273	744.443	229.932	-5,7%	-6,1%	19,5%	8,8%	1,3%	0,6%
19 Productos derivados de cereales.....	1.820.018	894.180	1.931.251	938.493	2.100.513	995.685	6,1%	5,0%	8,8%	6,1%	3,5%	2,5%
20 Conservas vegetales y zumos.....	3.057.450	2.714.977	3.129.349	2.770.079	3.319.459	2.840.406	2,4%	2,0%	6,1%	2,5%	5,6%	7,1%
21 Preparaciones alimenticias diversas.....	1.651.736	640.543	1.777.001	697.024	2.024.525	768.518	7,6%	8,8%	13,9%	10,3%	3,4%	1,9%
22 Bebidas (excepto zumos).....	4.504.064	3.798.750	4.363.719	3.736.447	4.964.220	4.241.458	-3,1%	-1,6%	13,8%	13,5%	8,4%	10,6%
23 Residuos industria alimentaria.....	1.053.275	1.882.542	1.239.781	1.960.742	1.474.762	1.987.518	17,7%	4,2%	19,0%	1,4%	2,5%	5,0%
24 Tabaco y sus sucedáneos.....	254.125	27.092	211.437	23.978	232.843	24.352	-16,8%	-11,5%	10,1%	1,6%	0,4%	0,1%
Avituallamiento.....	347.657	138.832	153.096	85.241	159.285	84.281	-56,0%	-38,6%	4,0%	-1,1%	0,3%	0,2%
Total.....	51.266.864	37.543.608	53.575.352	37.790.193	59.300.334	40.023.402	4,5%	0,7%	10,7%	5,9%	100,0%	100,0%

Los datos correspondientes a 2021 son provisionales.

Fuente: *Elaboración propia, con datos del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.*

CUADRO 3
IMPORTACIONES ESPAÑOLAS

Descripción	2019		2020		2021		Variación 2019		Variación 21/20		% sobre total 2021	
	Miles €	Toneladas	Miles €	Toneladas	Miles €	Toneladas	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen
01 Animales vivos.....	538.122	174.202	572.915	223.973	595.796	232.110	6,5%	28,6%	4,0%	3,6%	1,5%	0,5%
02 Carne y despojos comestibles.....	1.402.121	439.872	1.122.613	397.048	1.315.418	460.819	-19,9%	-9,7%	17,2%	16,1%	3,2%	1,1%
03 Pescados, crustáceos, moluscos.....	6.040.036	1.413.139	5.352.860	1.350.734	6.395.724	1.429.920	-11,4%	-4,4%	19,5%	5,9%	15,6%	3,4%
04 Leche, productos lácteos; huevos.....	1.947.632	880.414	1.835.936	821.153	2.004.941	828.777	-5,7%	-6,7%	9,2%	0,9%	4,9%	2,0%
05 Otros productos de origen animal.....	261.182	118.437	235.190	112.070	273.298	144.185	-10,0%	-5,4%	16,2%	28,7%	0,7%	0,3%
06 Plantas vivas; floricultura.....	250.578	82.032	224.523	92.679	299.961	110.948	-10,4%	13,0%	33,6%	19,7%	0,7%	0,3%
07 Legumbres, hortalizas, s/ conservar.....	1.403.237	2.236.519	1.383.676	2.256.183	1.329.524	2.168.251	-1,4%	0,9%	-3,9%	-3,9%	3,2%	5,1%
08 Frutas y frutos, s/ conservar.....	3.126.840	2.063.619	3.299.340	2.126.202	3.386.351	2.306.018	5,5%	3,0%	2,6%	8,5%	8,2%	5,4%
09 Café, té, yerba mate y especias.....	1.101.363	434.007	1.173.163	458.483	1.244.885	457.392	6,5%	5,6%	6,1%	-0,2%	3,0%	1,1%
10 Cereales.....	3.212.885	17.586.886	2.663.075	13.859.775	3.343.584	14.032.149	-17,1%	-21,2%	25,6%	1,2%	8,1%	33,1%
11 Productos de la molinería; malta.....	217.259	405.959	248.652	579.675	277.704	569.040	14,4%	42,8%	11,7%	-1,8%	0,7%	1,3%
12 Semillas oleaginosas; plantas industriales.....	2.085.192	4.234.973	2.145.226	4.195.619	2.815.618	4.440.024	2,9%	-0,9%	31,3%	5,8%	6,9%	10,5%
13 Jugos y extractos vegetales.....	214.067	28.000	220.977	25.222	241.217	27.290	3,2%	-9,9%	9,2%	8,2%	0,6%	0,1%
14 Materias trenzables.....	37.711	73.421	33.636	65.321	54.045	103.308	-10,8%	-11,0%	60,7%	58,2%	0,1%	0,2%
15 Grasas y aceites.....	2.504.937	3.690.864	3.046.875	3.915.688	4.206.865	3.820.362	21,6%	6,1%	38,1%	-2,4%	10,2%	9,0%
16 Conservas de carne o pescado.....	1.380.855	345.947	1.261.908	322.219	1.288.452	325.105	-8,6%	-6,9%	2,1%	0,9%	3,1%	0,8%
17 Azúcares; artículos confitería.....	785.428	1.842.044	736.231	1.499.507	837.388	1.608.808	-6,3%	-18,6%	13,7%	7,3%	2,0%	3,8%
18 Cacao y sus preparaciones.....	978.447	375.379	968.599	347.580	1.111.102	385.127	-1,0%	-7,4%	14,7%	10,8%	2,7%	0,9%
19 Productos derivados de cereales.....	1.457.995	626.194	1.352.835	597.303	1.475.245	652.650	-7,2%	-4,6%	9,0%	9,3%	3,6%	1,5%
20 Conservas vegetales y zumos.....	1.174.144	891.793	1.161.509	854.104	1.223.820	919.893	-1,1%	-4,2%	5,4%	7,7%	3,0%	2,2%
21 Preparaciones alimenticias diversas.....	1.420.010	473.470	1.333.755	402.943	1.483.781	454.803	-6,1%	-14,9%	11,2%	12,9%	3,6%	1,1%
22 Bebidas (excepto zumos).....	1.919.280	1.290.262	1.560.835	1.279.051	1.831.686	1.358.696	-18,7%	-0,9%	17,4%	6,2%	4,5%	3,2%
23 Residuos industria alimentaria.....	2.043.814	5.674.268	2.097.846	5.032.224	2.509.732	5.541.810	2,6%	-11,3%	19,6%	10,1%	6,1%	13,1%
24 Tabaco y sus sucedáneos.....	1.658.108	69.477	1.480.656	62.889	1.537.362	63.854	-10,7%	-9,5%	3,8%	1,5%	3,7%	0,2%
Avituallamiento.....	0	0	0	0	0	0	—	—	—	—	0,0%	0,0%
Total.....	37.161.243	45.451.175	35.512.832	40.877.646	41.083.500	42.441.339	-4,4%	-10,1%	15,7%	3,8%	100,0%	100,0%

Los datos correspondientes a 2021 son provisionales.

Fuente: *Elaboración propia, con datos de la Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.*

2. Distribución geográfica del comercio exterior agroalimentario

2.1. Exportaciones por destino

Los principales destinatarios de las exportaciones españolas son los demás países de la Unión Europea (UE). En el Cuadro 4 se puede observar un aumento de nuestras exportaciones a la UE en valor (11%) y en volumen (5,4%), después de que se redujeran estadísticamente en 2020, debido a que no se incluyó el Reino Unido, año en que este país dejó de pertenecer a la Unión Europea. Las exportaciones españolas a la UE representan el 67% de las exportaciones totales en volumen (igual que en 2020) y del 63% en valor (también igual que en 2020).

Considerados de manera individual, nuestros principales mercados en la UE son: Francia (15% en valor y 18% en volumen), Alemania (12% en valor y 13% en volumen), Italia (10% en valor y 7,5% en volumen) y Portugal (8,7% en valor y 11% en volumen). Estos cuatro países suponen el 48% de la exportación española en volumen y el 45% en valor.

Fuera de la Unión Europea, superan la cuota del 1% del volumen Reino Unido (7,1%), China (4,7%), EE. UU. (2,1%), Arabia Saudí (1,9%), Marruecos (1,8%) y Emiratos Árabes Unidos (1,7%). En valor, superan el 1% del valor de las exportaciones totales Reino Unido (7,3%), China (5,9%), EE. UU. (4,1%), Japón (1,8%), Marruecos (1,4%), Corea del Sur (1,3%) y Suiza (1,2%).

Por bloques de países, son mercados relevantes los países que forman parte del tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (USMCA), y los países euromediterráneos. Las exportaciones españolas a USMCA suponen el 3% del volumen y el 5,6% del valor total, y han

aumentado considerablemente con respecto a 2020, un 12% en volumen y un 19% en valor. Tres cuartas partes del valor de estas exportaciones tienen como destino EE. UU.

Nuestras exportaciones a los países euromediterráneos representan el 4,1% en volumen y el 3,3% en valor, y en el año 2021 han aumentado un 0,8% en volumen y un 23% en valor.

2.2. Importaciones por origen

Los principales proveedores de productos agroalimentarios (Cuadro 5) son también los demás países de la UE. En términos porcentuales sobre el total de 2021, representan en volumen el 48% (45% en 2020) y en valor el 52% (51% en 2020). Al comparar con las importaciones de 2020, y en términos porcentuales, aumentan un 10% en volumen y un 16% en valor.

Los principales proveedores europeos en términos de volumen son: Francia (cerca de siete millones de toneladas), Portugal (más de dos millones de toneladas), Rumanía, Alemania y Países Bajos (los tres con más de un millón y medio de toneladas). Con más de un millón de toneladas se encuentran Bulgaria, Bélgica e Italia. En términos de valor, los principales proveedores son Francia, Alemania, Países Bajos, Portugal, Italia, Bélgica y Polonia, todos ellos con importaciones superiores a 1.000 millones de euros, y suponen el 44% del valor total importado por España. Fuera de la UE, igualan o superan la cuota del 1% del volumen Brasil (13%), Ucrania (7,3%), Argentina (5,6%), Estados Unidos (3,7%), Indonesia (3,2%), China (1,9%), Marruecos (1,8%), Canadá (1,5%) y Rusia (1,4%).

Por lo que respecta al valor, cuatro países de la UE superan el 5%, igual que el año ▷

CUADRO 4
EXPORTACIONES AGROALIMENTARIAS ESPAÑOLAS POR DESTINO

Países	2019		2020		2021		% variación 2019		% variación 21/20		% sobre total 2021	
	Miles €	Toneladas	Miles €	Toneladas	Miles €	Toneladas	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen
Francia.....	7.951.135	6.633.778	8.339.876	6.703.590	9.074.219	7.001.417	4,9%	1,1%	8,8%	4,4%	15,3%	17,5%
Países Bajos.....	2.407.390	2.029.289	2.465.792	1.931.258	2.750.021	2.044.281	2,4%	-4,8%	11,5%	5,9%	4,6%	5,1%
Alemania.....	5.824.055	4.806.546	6.365.423	4.784.334	6.970.565	4.989.005	9,3%	-0,5%	9,5%	4,3%	11,8%	12,5%
Italia.....	5.078.302	3.109.349	4.879.178	2.944.821	5.642.345	2.990.841	-3,9%	-5,3%	15,6%	1,6%	9,5%	7,5%
Reino Unido (1).....	4.044.054	2.929.965	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Irlanda.....	237.430	192.654	254.295	196.803	313.198	201.115	7,1%	2,2%	23,2%	2,2%	0,5%	0,5%
Dinamarca.....	487.402	370.125	511.168	339.131	569.409	364.950	4,9%	-8,4%	11,4%	7,6%	1,0%	0,9%
Grecia.....	395.160	201.420	381.092	188.504	498.766	262.607	-3,6%	-6,4%	30,9%	39,3%	0,8%	0,7%
Portugal.....	4.672.924	4.151.432	4.615.594	4.114.437	5.168.512	4.403.495	-1,2%	-0,9%	12,0%	7,0%	8,7%	11,0%
Bélgica.....	1.118.809	838.507	1.161.141	846.205	1.266.942	889.336	3,8%	0,9%	9,1%	5,1%	2,1%	2,2%
Luxemburgo.....	23.918	10.135	24.387	11.113	34.422	15.039	2,0%	9,7%	41,1%	35,3%	0,1%	0,0%
Suecia.....	565.675	438.059	591.238	432.012	649.492	477.867	4,5%	-1,4%	9,9%	10,6%	1,1%	1,2%
Finlandia.....	244.567	222.325	280.686	256.882	233.413	179.331	14,8%	15,5%	-16,8%	-30,2%	0,4%	0,4%
Austria.....	352.463	257.183	391.830	253.520	394.039	246.946	11,2%	-1,4%	0,6%	-2,6%	0,7%	0,6%
Malta.....	57.737	59.592	48.092	46.139	54.244	49.194	-16,7%	-22,6%	12,8%	6,6%	0,1%	0,1%
Estonia.....	62.463	50.059	61.184	43.905	61.377	44.899	-2,0%	-12,3%	0,3%	2,3%	0,1%	0,1%
Letonia.....	137.684	96.503	160.348	91.206	150.857	76.220	16,5%	-5,5%	-5,9%	-16,4%	0,3%	0,2%
Lituania.....	131.124	94.226	131.151	79.534	138.350	84.678	0,0%	-15,6%	5,5%	6,5%	0,2%	0,2%
Polonia.....	1.199.964	978.554	1.225.342	909.475	1.366.084	1.005.678	2,1%	-7,1%	11,5%	10,6%	2,3%	2,5%
República Checa.....	508.870	362.288	504.960	356.680	588.476	421.853	-0,8%	-1,5%	16,5%	18,3%	1,0%	1,1%
Eslovaquia.....	191.589	137.147	189.291	128.545	223.616	174.762	-1,2%	-6,3%	18,1%	36,0%	0,4%	0,4%
Hungría.....	246.751	151.247	242.859	145.057	300.103	187.234	-1,6%	-4,1%	23,6%	29,1%	0,5%	0,5%
Rumanía.....	378.817	249.887	363.412	232.879	398.012	241.064	-4,1%	-6,8%	9,5%	3,5%	0,7%	0,6%
Bulgaria.....	168.250	92.463	150.551	79.856	170.530	88.449	-10,5%	-13,6%	13,3%	10,8%	0,3%	0,2%
Eslovenia.....	90.600	49.164	76.881	39.440	88.157	43.269	-15,1%	-19,8%	14,7%	9,7%	0,1%	0,1%
Croacia.....	145.006	78.938	117.141	64.874	167.597	85.416	-19,2%	-17,8%	43,1%	31,7%	0,3%	0,2%
Chipre.....	64.040	61.275	59.225	55.139	63.414	61.576	-7,5%	-10,0%	7,1%	11,7%	0,1%	0,2%
Total UE	36.786.178	28.652.110	33.592.136	25.275.339	37.336.160	26.630.521	-8,7%	-11,8%	11,1%	5,4%	63,0%	66,5%
EE. UU.....	2.048.932	718.673	2.055.438	751.124	2.458.667	843.513	0,3%	4,5%	19,6%	12,3%	4,1%	2,1%
Canadá.....	381.457	204.593	405.978	194.222	430.238	195.910	6,4%	-5,1%	6,0%	0,9%	0,7%	0,5%
México.....	391.362	132.752	326.276	115.115	424.368	151.377	-16,6%	-13,3%	30,1%	31,5%	0,7%	0,4%
Total USMCA (2)	2.821.751	1.056.018	2.787.692	1.060.462	3.313.273	1.190.800	-1,2%	0,4%	18,9%	12,3%	5,6%	3,0%
Brasil.....	264.556	183.481	210.459	126.982	227.672	145.896	-20,4%	-30,8%	8,2%	14,9%	0,4%	0,4%
Paraguay.....	7.319	2.509	7.774	2.523	10.334	3.177	6,2%	0,6%	32,9%	25,9%	0,0%	0,0%
Uruguay.....	23.421	13.248	22.091	14.030	25.406	14.841	-5,7%	5,9%	15,0%	5,8%	0,0%	0,0%
Argentina.....	28.269	9.605	34.890	10.117	34.655	9.686	23,4%	5,3%	-0,7%	-4,3%	0,1%	0,0%

CUADRO 4
EXPORTACIONES AGROALIMENTARIAS ESPAÑOLAS POR DESTINO (continuación)

Países	2019		2020		2021		% variación 2019		% variación 21/20		% sobre total 2021	
	Miles €	Toneladas	Miles €	Toneladas	Miles €	Toneladas	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen
Total Mercosur ⁽³⁾	323.565	208.842	275.214	153.652	298.067	173.600	-14,9%	-26,4%	8,3%	13,0%	0,5%	0,4%
Myanmar	8.341	2.077	7.898	2.359	9.318	2.445	-5,3%	13,6%	18,0%	3,7%	0,0%	0,0%
Tailandia	68.672	75.024	68.410	74.450	77.838	73.089	-0,4%	-0,8%	13,8%	-1,8%	0,1%	0,2%
Laos	686	503	983	604	529	460	43,3%	20,1%	-46,2%	-23,8%	0,0%	0,0%
Vietnam	63.641	44.970	64.167	44.931	68.393	42.497	0,8%	-0,1%	6,6%	-5,4%	0,1%	0,1%
Cambodia	8.354	2.288	7.512	1.837	7.041	2.386	-10,1%	-19,7%	-6,3%	29,9%	0,0%	0,0%
Indonesia	38.810	16.526	41.192	17.319	48.077	17.027	6,1%	4,8%	16,7%	-1,7%	0,1%	0,0%
Malasia	46.722	22.215	48.472	20.436	56.060	20.637	3,7%	-8,0%	15,7%	1,0%	0,1%	0,1%
Brunéi	74	19	161	41	436	117	118,1%	123,6%	170,6%	182,7%	0,0%	0,0%
Singapur	88.716	30.942	92.972	27.644	95.369	31.297	4,8%	-10,7%	2,6%	13,2%	0,2%	0,1%
Filipinas	318.779	209.499	228.020	142.237	452.538	268.776	-28,5%	-32,1%	98,5%	89,0%	0,8%	0,7%
Total ASEAN ⁽⁴⁾	642.794	404.064	559.787	331.860	815.599	458.731	-12,9%	-17,9%	45,7%	38,2%	1,4%	1,1%
Turquía	152.687	211.691	119.731	75.711	144.246	93.021	-21,6%	-64,2%	20,5%	22,9%	0,2%	0,2%
Marruecos	481.067	436.570	592.790	628.032	856.901	731.254	23,2%	43,9%	44,6%	16,4%	1,4%	1,8%
Argelia	346.178	260.813	306.850	242.756	417.782	382.663	-11,4%	-6,9%	36,2%	57,6%	0,7%	1,0%
Túnez	69.490	196.146	128.919	323.612	46.419	65.613	85,5%	65,0%	7,7%	-7,3%	0,2%	0,2%
Egipto	94.727	58.888	112.841	74.557	121.491	69.114	19,1%	26,6%	7,7%	-7,3%	0,2%	0,2%
Líbano	113.153	93.617	81.319	58.341	67.804	47.089	-28,1%	-37,7%	-16,6%	-19,3%	0,1%	0,1%
Siria	13.780	22.321	6.644	7.739	4.358	3.201	-51,8%	-65,3%	-34,4%	-58,6%	0,0%	0,0%
Israel	146.095	93.945	150.624	89.274	204.227	111.631	3,1%	-5,0%	35,6%	25,0%	0,3%	0,3%
Cisjordania y Franja de Gaza	364	255	538	277	929	571	47,8%	8,6%	72,7%	106,4%	0,0%	0,0%
Jordania	52.739	93.504	86.598	113.876	85.597	123.583	64,2%	21,8%	-1,2%	8,5%	0,1%	0,3%
Total Euromed ⁽⁵⁾	1.470.280	1.467.750	1.586.853	1.614.173	1.949.754	1.627.740	7,9%	10,0%	22,9%	0,8%	3,3%	4,1%
Reino Unido	-	-	4.252.836	3.011.085	4.355.402	2.833.064	-	-	2,4%	-5,9%	7,3%	7,1%
China	2.176.061	1.290.204	3.733.615	1.806.608	3.495.455	1.889.676	71,6%	40,0%	-6,4%	4,6%	5,9%	4,7%
Japón	994.893	330.516	934.711	306.543	1.044.822	356.530	-6,0%	-7,3%	11,8%	16,3%	1,8%	0,9%
Corea del Sur	463.258	206.870	453.743	222.939	741.609	331.754	-2,1%	7,8%	63,4%	48,8%	1,3%	0,8%
Suiza	609.033	276.657	700.143	301.445	721.660	294.881	15,0%	9,0%	3,1%	-2,2%	1,2%	0,7%
Resto del mundo	4.979.051	3.650.577	4.698.622	3.706.086	5.228.533	4.236.105	-5,6%	1,5%	11,3%	14,3%	8,8%	10,6%
TOTAL MUNDO	51.266.864	37.543.608	53.575.352	37.790.193	59.300.334	40.023.402	4,5%	0,7%	10,7%	5,9%	100,0%	100,0%

Los datos correspondientes a 2021 son provisionales.

(1) Desde 2020, el Reino Unido es tercer país. Se considera 2020 completo, aunque la separación de la UE ocurrió el 31-1-2020.

(2) USMCA: Tratado entre México, EE. UU. y Canadá.

(3) Mercosur: Mercado Común del Sur.

(4) ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.

(5) Euromed: Países participantes en el Proceso de Barcelona de 1995.

Fuente: **Elaboración propia, con datos del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.**

CUADRO 5
IMPORTACIONES AGROALIMENTARIAS ESPAÑOLAS POR ORIGEN

Países	2019		2020		2021		% variación 2019		% variación 20/19		% variación 21/20		% sobre total 2021	
	Miles €	Toneladas	Miles €	Toneladas	Miles €	Toneladas	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen
Francia.....	4.798.941	6.928.056	4.635.939	7.101.293	5.120.995	6.937.729	-3,4%	2,5%	10,5%	-2,3%	12,5%	-2,3%	12,5%	16,3%
Países Bajos.....	2.558.976	1.245.209	2.393.274	1.216.842	2.820.304	1.556.664	-6,5%	-2,3%	17,8%	27,9%	6,9%	27,9%	6,9%	3,7%
Alemania.....	2.986.768	1.399.669	2.838.164	1.502.514	3.020.150	1.778.090	-5,3%	7,3%	6,4%	18,3%	7,4%	18,3%	7,4%	4,2%
Italia.....	1.632.878	830.971	1.588.529	772.411	1.929.263	1.004.458	-2,7%	-7,0%	21,4%	30,0%	4,7%	30,0%	4,7%	2,4%
Reino Unido (1).....	1.263.269	1.366.508	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Irlanda.....	303.602	85.935	253.868	76.629	311.344	90.943	-16,4%	-10,8%	22,6%	18,7%	0,8%	18,7%	0,8%	0,2%
Dinamarca.....	555.539	497.323	511.897	360.535	520.745	262.324	-7,9%	-27,5%	1,7%	-27,2%	1,3%	-27,2%	1,3%	0,6%
Grecia.....	190.146	81.916	256.819	135.624	324.779	148.711	35,1%	65,6%	26,5%	9,6%	0,8%	9,6%	0,8%	0,4%
Portugal.....	2.069.310	1.937.899	2.146.621	2.004.761	2.566.968	2.187.837	3,7%	3,5%	19,6%	9,1%	6,2%	9,1%	6,2%	5,2%
Bélgica.....	1.012.888	812.858	1.034.010	859.319	1.327.049	1.054.684	2,1%	5,7%	28,3%	22,7%	3,2%	22,7%	3,2%	2,5%
Luxemburgo.....	33.252	15.949	42.515	63.493	81.524	89.969	27,9%	298,1%	91,8%	41,7%	0,2%	41,7%	0,2%	0,2%
Suecia.....	315.452	181.599	362.181	389.994	386.182	283.832	14,8%	114,8%	6,6%	-27,2%	0,9%	-27,2%	0,9%	0,7%
Finlandia.....	21.256	32.905	28.030	63.859	26.324	37.460	31,9%	94,1%	-6,1%	-41,3%	0,1%	-41,3%	0,1%	0,1%
Austria.....	199.647	166.274	161.726	92.163	186.183	108.922	-19,0%	-44,6%	15,1%	18,2%	0,5%	18,2%	0,5%	0,3%
Malta.....	1.935	721	5.684	1.591	4.398	1.457	193,7%	120,8%	-22,6%	-8,5%	0,0%	-8,5%	0,0%	0,0%
Estonia.....	16.918	62.858	18.251	56.994	11.570	6.672	7,9%	-9,3%	-36,6%	-88,3%	0,0%	-88,3%	0,0%	0,0%
Letonia.....	60.597	264.886	31.953	121.095	70.940	222.671	-47,3%	-54,3%	122,0%	83,9%	0,2%	83,9%	0,2%	0,5%
Lituania.....	134.077	502.843	152.169	616.936	162.368	522.042	13,5%	22,7%	6,7%	-15,4%	0,4%	-15,4%	0,4%	1,2%
Polonia.....	919.691	421.902	957.678	814.595	1.150.663	866.895	4,1%	93,1%	20,2%	6,4%	2,8%	6,4%	2,8%	2,0%
República Checa.....	100.687	32.100	98.945	33.870	100.146	34.615	-1,7%	5,5%	1,2%	2,2%	0,2%	2,2%	0,2%	0,1%
Eslovaquia.....	19.939	17.176	14.868	10.448	10.645	6.884	-25,4%	-39,2%	-28,4%	-34,1%	0,0%	-34,1%	0,0%	0,0%
Hungría.....	91.895	39.364	95.145	48.587	96.487	39.314	3,5%	23,4%	1,4%	-19,1%	0,2%	-19,1%	0,2%	0,1%
Rumanía.....	439.003	1.870.072	321.647	1.120.519	534.706	1.889.459	-26,7%	-40,1%	66,2%	68,6%	1,3%	68,6%	1,3%	4,5%
Bulgaria.....	286.270	1.360.196	234.645	887.695	362.077	1.069.084	-18,0%	-34,7%	54,3%	20,4%	0,9%	20,4%	0,9%	2,5%
Eslovenia.....	12.773	4.564	11.001	2.556	11.993	2.669	-13,9%	-44,0%	9,0%	4,4%	0,0%	4,4%	0,0%	0,0%
Croacia.....	34.604	14.855	29.677	17.062	32.462	16.200	-14,2%	14,9%	9,4%	-5,1%	0,1%	-5,1%	0,1%	0,0%
Chipre.....	8.875	2.802	9.350	10.689	12.077	5.586	5,3%	281,5%	29,2%	-47,7%	0,0%	-47,7%	0,0%	0,0%
Total UE	20.079.187	20.177.411	18.234.586	18.382.072	21.182.343	20.225.170	-9,2%	-8,9%	16,2%	10,0%	51,6%	10,0%	51,6%	47,7%
EE. UU.....	1.651.116	2.409.672	1.435.831	1.546.643	1.422.084	1.559.786	-13,0%	-35,8%	-1,0%	0,8%	3,5%	0,8%	3,5%	3,7%
Canadá.....	206.732	554.470	185.821	407.292	277.568	632.226	-10,1%	-26,5%	49,4%	55,2%	0,7%	55,2%	0,7%	1,5%
México.....	279.541	149.071	252.610	133.186	303.681	152.132	-9,6%	-10,7%	20,2%	14,2%	0,7%	14,2%	0,7%	0,4%
Total USMCA (2)	2.137.389	3.113.213	1.874.262	2.087.121	2.003.333	2.344.145	-12,3%	-33,0%	6,9%	12,3%	4,9%	12,3%	4,9%	5,5%
Brasil.....	1.661.510	5.820.454	1.768.069	5.891.891	2.353.160	5.631.797	6,4%	1,2%	33,1%	-4,4%	5,7%	-4,4%	5,7%	13,3%
Paraguay.....	39.745	64.710	48.391	95.454	26.502	39.594	21,8%	47,5%	-45,2%	-58,5%	0,1%	-58,5%	0,1%	0,1%
Uruguay.....	50.375	26.799	39.507	27.393	70.925	51.797	-21,6%	2,2%	79,5%	89,1%	0,2%	89,1%	0,2%	0,1%

CUADRO 5
IMPORTACIONES AGROALIMENTARIAS ESPAÑOLAS POR ORIGEN (continuación)

Países	2019		2020		2021		% variación 2019		% variación 21/20		% sobre total 2021	
	Miles €	Toneladas	Miles €	Toneladas	Miles €	Toneladas	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen
Argentina.....	1.178.371	2.417.445	1.001.065	1.859.302	1.506.676	2.390.469	-15,0%	-23,1%	50,5%	28,6%	3,7%	5,6%
Total Mercosur (3)	2.930.001	8.329.409	2.857.032	7.874.040	3.957.264	8.113.658	-2,5%	-5,5%	38,5%	3,0%	9,6%	19,1%
Myanmar.....	16.073	44.279	14.169	35.420	20.820	44.282	-11,8%	-20,0%	46,9%	25,0%	0,1%	0,1%
Tailandia.....	65.886	60.546	50.313	36.239	60.039	33.933	-23,6%	-40,1%	19,3%	-6,4%	0,1%	0,1%
Laos.....	707	535	931	189	445	203	31,6%	-64,7%	-52,2%	7,6%	0,0%	0,0%
Vietnam.....	358.508	193.638	315.297	178.071	299.497	149.921	-12,1%	-8,0%	-5,0%	-15,8%	0,7%	0,4%
Camboya.....	9.078	13.823	9.213	14.096	8.861	11.536	1,5%	2,0%	-3,8%	-18,2%	0,0%	0,0%
Indonesia.....	726.564	1.368.897	967.363	1.491.461	1.206.583	1.351.772	33,1%	9,0%	24,7%	-9,4%	2,9%	3,2%
Malasia.....	205.612	411.462	171.098	273.446	126.412	137.931	-16,8%	-33,5%	-26,1%	-49,6%	0,3%	0,3%
Brunéi.....	0	0	66	21	0	0	-	-	-100,0%	-100,0%	0,0%	0,0%
Singapur.....	5.911	1.683	9.162	7.482	8.065	5.519	55,0%	344,5%	-12,0%	-26,2%	0,0%	0,0%
Filipinas.....	117.789	74.015	101.231	61.267	138.446	67.223	-14,1%	-17,2%	36,8%	9,7%	0,3%	0,2%
Total ASEAN (4)	1.506.128	2.168.878	1.638.844	2.097.693	1.869.167	1.802.320	8,8%	-3,3%	14,1%	-14,1%	4,5%	4,2%
Turquía.....	193.879	72.983	196.386	72.475	212.784	80.680	1,3%	-0,7%	8,4%	11,3%	0,5%	0,2%
Marruecos.....	1.543.442	727.784	1.572.731	766.406	1.896.534	772.274	1,9%	5,3%	20,6%	0,8%	4,6%	1,8%
Argelia.....	31.524	27.674	34.726	32.530	54.699	48.644	10,2%	17,5%	57,5%	49,5%	0,1%	0,1%
Túnez.....	177.878	73.165	316.761	179.294	221.747	96.957	78,1%	145,1%	-30,0%	-45,9%	0,5%	0,2%
Egipto.....	75.105	159.321	68.944	79.994	91.347	168.319	-8,2%	-49,8%	32,5%	110,4%	0,2%	0,4%
Libano.....	2.367	2.188	1.544	698	1.175	447	-34,7%	-68,1%	-23,9%	-36,0%	0,0%	0,0%
Siria.....	15.908	6.301	7.317	4.049	11.114	5.072	-54,0%	-35,7%	51,9%	25,3%	0,0%	0,0%
Israel.....	41.011	18.950	43.563	21.218	53.138	31.853	6,2%	12,0%	22,0%	50,1%	0,1%	0,1%
Cisjordania y Franja de Gaza.....	84	11	129	24	9	1	53,4%	114,0%	-93,0%	-95,8%	0,0%	0,0%
Jordania.....	1.649	305	2.027	335	2.656	529	22,9%	9,9%	31,1%	58,2%	0,0%	0,0%
Total Euromed (5)	2.082.846	1.088.682	2.244.129	1.157.022	2.545.205	1.204.776	7,7%	6,3%	13,4%	4,1%	6,2%	2,8%
Reino Unido.....	-	-	895.925	563.364	604.618	402.718	-	-	-32,5%	-28,5%	1,5%	0,9%
China.....	1.072.199	551.838	1.092.600	617.453	1.361.173	801.925	1,9%	11,9%	24,6%	29,9%	3,3%	1,9%
Japón.....	16.207	5.363	14.822	4.492	20.854	5.544	-8,5%	-16,2%	40,7%	23,4%	0,1%	0,0%
Corea del Sur.....	25.746	10.542	41.962	20.653	33.636	11.492	63,0%	95,9%	-19,8%	-44,4%	0,1%	0,0%
Suiza.....	75.732	18.856	79.166	20.234	100.607	22.232	4,5%	7,3%	27,1%	9,9%	0,2%	0,1%
Resto del mundo.....	7.235.808	9.986.983	6.539.503	8.053.501	7.405.301	7.507.359	-9,6%	-19,4%	13,2%	-6,8%	18,0%	17,7%
TOTAL MUNDO	37.161.243	45.451.175	35.512.832	40.877.646	41.083.500	42.441.339	-4,4%	-10,1%	15,7%	3,8%	100,0%	100,0%

Los datos correspondientes a 2021 son provisionales.

(1) Desde 2020, el Reino Unido es tercer país. Se considera 2020 completo, aunque la separación de la UE ocurrió el 31-1-2020.

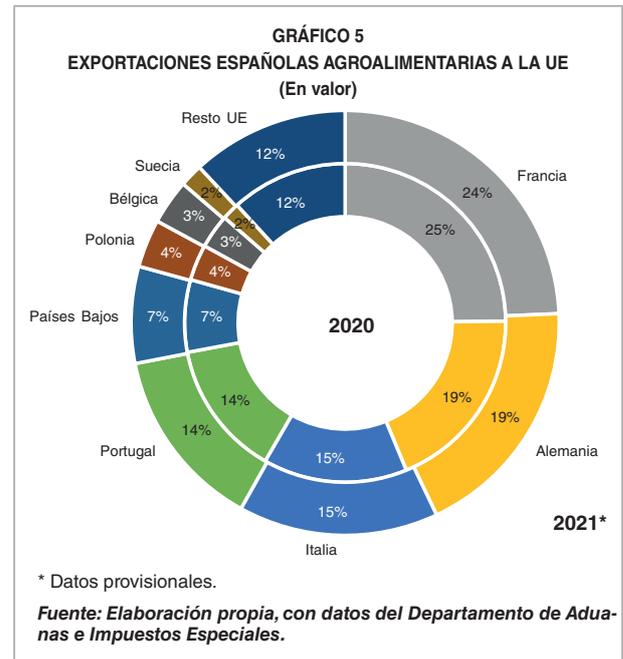
(2) USMCA: Tratado entre México, EE.UU. y Canadá.

(3) Mercosur: Mercado Común del Sur.

(4) ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.

(5) Euromed: Países participantes en el Proceso de Barcelona de 1995.

Fuente: **Elaboración propia, con datos del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.**



pasado: Francia (13%), Alemania (7,4%), Países Bajos (6,9%) y Portugal (6,2%). Fuera de la UE superan el 1% Brasil (5,7%), Marruecos (4,6%), Argentina (3,7%), EE. UU. (3,5%), China (3,3%), Indonesia (2,9%), Ucrania (2,5%), Perú (1,8%), Ecuador (1,5%) y Reino Unido (1,5%).

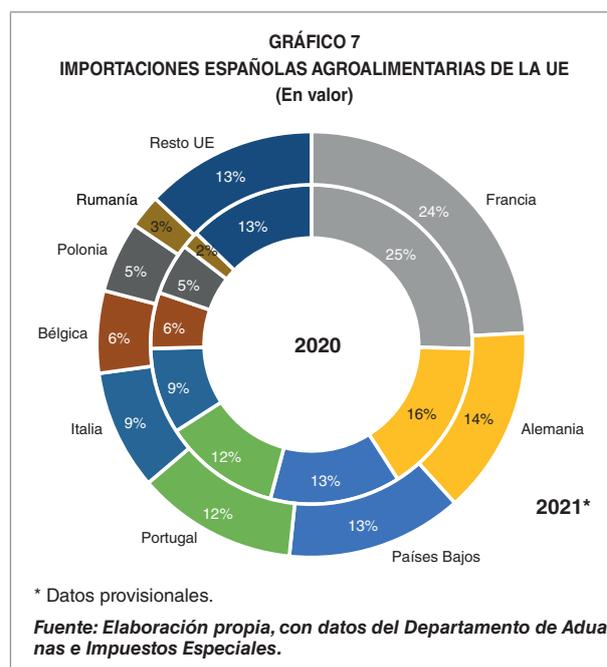
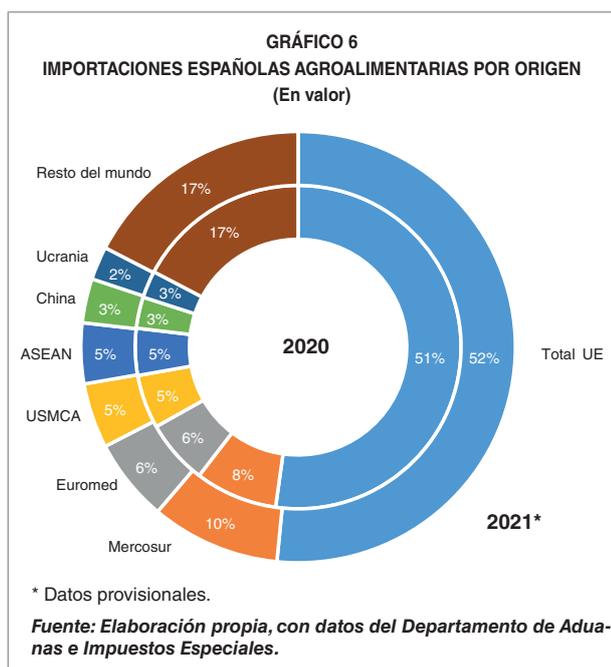
El siguiente grupo de países, por orden de importancia, es el Mercado Común del Sur (Mercosur). Al igual que en 2020, Mercosur mantiene la segunda posición entre los principales proveedores. En términos porcentuales sobre el total de 2021, Mercosur representa el 19% en volumen (también en 2020) y el 9,6% en valor (8% en 2020). Las variaciones porcentuales respecto al año anterior indican un ascenso en valor y en volumen, sobre todo el primero (38% y 3%, respectivamente). Brasil y Argentina continúan siendo los principales proveedores tanto en volumen (5,6 millones y 2,4 millones de toneladas, respectivamente) como

en valor (2.353 millones de euros Brasil y 1.507 millones Argentina).

El tercer grupo de países proveedores por valor de las importaciones son los países euromediterráneos (2,8% del volumen y 6,2% del valor), que siguen aumentando las exportaciones a España, que con respecto a 2020 ha sido del 2,8% en volumen y del 6,2% en valor.

Por volumen importado, el tercer lugar lo ocupa USMCA, con el 5,5% del volumen y el 4,9% del valor total. Con respecto a 2020, las importaciones han aumentado en volumen (12%) y también en valor (6,9%). Igual que en el caso de las exportaciones, alrededor de las tres cuartas partes (71% en valor) vienen de Estados Unidos.

También tienen relevancia las importaciones de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), con un 4,2% del volumen y un 4,5% del valor total. Las importaciones de ASEAN han bajado un 14% en volumen y han subido otro 14% en valor. ▷



3. Análisis sectorial del comercio exterior agroalimentario

El análisis sectorial se presenta resumido en este artículo. La balanza comercial con el análisis sectorial completo se encuentra en https://comercio.gob.es/ImportacionExportacion/Informes_Estadisticas/Paginas/Historico-Balanza.aspx

El Cuadro 6 permite tener una visión de conjunto del comercio exterior por sectores, que se desarrolla en la versión completa de la balanza agroalimentaria.

El año 2021 ha sido el primero en el que la salida del Reino Unido de la Unión Europea (Brexit), el 31 de enero de 2020, ha sido efectiva, ya que en 2020 ha habido un periodo transitorio (que finalizó el 31 de diciembre), durante el cual el Reino Unido ha aplicado el acervo jurídico de la UE, lo que significa en los aspectos relacionados con el comercio que su situación ha sido como si continuara en el mercado único. Esto ha tenido consecuencias en el movimiento de mercancías por los controles

aduaneros y otros controles como los sanitarios y de normas técnicas. Las exportaciones de España al Reino Unido en 2021 con respecto a 2020 han disminuido un 5,9% en volumen, si bien su valor ha aumentado un 2,4%. En lo que se refiere a las importaciones del Reino Unido, han sufrido una fuerte reducción en este año de plena separación de la UE, que ha sido del 33% en valor y del 29% en volumen. Como se ha comentado anteriormente, la distribución del comercio exterior entre la UE y terceros países ha cambiado desde 2020 como consecuencia del Brexit.

Para evitar la imposición de derechos arancelarios entre la UE y el Reino Unido, desde el 1 de enero de 2021 se aplica el Acuerdo de Comercio y Cooperación, según el cual ambas partes no aplican arancel alguno para cualquier mercancía en sus intercambios comerciales.

El año 2021 también ha sido el segundo año de la pandemia por COVID-19, que irrumpió a principios de 2020, año en el que tuvo una influencia notable en el comercio, tanto por restricciones a la movilidad, sobre todo al ▷

CUADRO 6
BALANZA COMERCIAL AGROALIMENTARIA POR SECTORES
(Miles de euros)

Descripción	2020			2021*			% variación 2021/2020	
	Exportación	Importación	Saldo	Exportación	Importación	Saldo	Exportación	Importación
Cárnicos.....	10.155.159	2.071.180	8.083.979	10.513.434	2.330.598	8.182.836	3,5%	12,5%
-Bovino.....	1.121.138	797.374	323.764	1.235.415	914.053	321.362	10,2%	14,6%
-Ovino-caprino.....	379.594	53.301	326.293	421.203	56.309	364.893	11,0%	5,6%
-Porcino.....	7.773.827	601.874	7.171.954	7.815.946	651.308	7.164.638	0,5%	8,2%
-Aves y huevos.....	719.978	542.557	177.421	843.114	609.002	234.111	17,1%	12,2%
-Otros animales.....	160.622	76.075	84.547	197.756	99.925	97.831	23,1%	31,4%
Lácteos.....	618.299	754.186	-135.887	644.827	752.168	-107.342	4,3%	-0,3%
Pesca.....	3.828.549	6.310.701	-2.482.152	4.606.828	7.361.293	-2.754.465	20,3%	16,6%
Cereales y productos de la molinería.....	784.694	2.911.727	-2.127.034	789.319	3.621.289	-2.831.970	0,6%	24,4%
Residuos de la industria alimentaria y piensos.....	1.239.781	2.097.846	-858.064	1.474.762	2.509.732	-1.034.970	19,0%	19,6%
Flores y plantas.....	448.800	224.523	224.277	561.140	299.961	261.179	25,0%	33,6%
Hortalizas y legumbres.....	6.882.525	1.350.382	5.532.143	7.410.439	1.297.143	6.113.296	7,7%	-3,9%
Frutas.....	9.682.927	3.299.340	6.383.587	10.162.333	3.386.351	6.775.982	5,0%	2,6%
Conservas vegetales.....	2.958.011	1.157.866	1.800.145	3.095.426	1.219.732	1.875.694	4,6%	5,3%
Vinos, bebidas y vinagre.....	4.496.621	1.474.683	3.021.939	5.148.370	1.752.851	3.395.519	14,5%	18,9%
Tabaco.....	211.437	1.480.656	-1.269.219	232.843	1.537.362	-1.304.519	10,1%	3,8%
Grasas y aceites.....	4.207.189	3.046.875	1.160.314	5.358.606	4.206.865	1.151.741	27,4%	38,1%
Semillas oleaginosas, mandioca y forraje.....	783.382	2.178.520	-1.395.138	1.000.230	2.847.999	-1.847.769	27,7%	30,7%
Café, té, cacao y azúcar.....	999.799	2.080.642	-1.080.843	1.115.737	2.313.769	-1.198.031	11,6%	11,2%
Industrias agroalimentarias.....	5.186.132	3.868.380	1.317.752	5.920.930	4.244.843	1.676.087	14,2%	9,7%
Otros productos.....	1.092.046	1.205.325	-113.278	1.265.112	1.401.544	-136.432	15,8%	16,3%
Total.....	53.575.352	35.512.832	18.062.520	59.300.334	41.083.500	18.216.835	10,7%	15,7%

* Datos provisionales.

Fuente: *Elaboración propia, con datos del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.*

principio, como restricciones internas nacionales que provocaron cambios en las pautas de consumo. En 2021 se ha recuperado el comercio de importación, que había bajado en 2020, y las exportaciones han seguido aumentando porque no se redujeron en 2020. En valor, el aumento de las importaciones ha sido proporcionalmente superior al de las exportaciones, por lo que la cobertura se ha reducido con respecto a 2020, si bien el saldo ha aumentado. En relación con el comercio total de bienes, el porcentaje se ha reducido ligeramente en valor, tanto en las exportaciones agroalimentarias (19% frente al 20% en 2020) como en las importaciones (12% frente al 13%). Se ha producido una fuerte recuperación del comercio total de mercancías en 2021, del 20% en exportación y del 24% en importación.

El año 2021 ha sido el primero de aplicación completa del Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y Vietnam, que entró en vigor el 1 de agosto de 2020. Salvo algunos productos sensibles para los que se establecen contingentes arancelarios, casi todas las exportaciones de la UE a Vietnam serán liberalizadas en un plazo máximo de diez años, y las importaciones de Vietnam, en siete años desde la entrada en vigor.

El 21 de junio de 2020 entró en vigor la Ley Federal sobre la elaboración de vinos y la viticultura de la Federación Rusa. Esta ley causa diversos problemas para los vinos españoles y comunitarios, entre los que destaca, a efectos de comercio, la prohibición del uso de vinos importados para elaborar vino en Rusia, lo que ha provocado una drástica reducción de las importaciones en este país del vino a granel español. En 2021, primer año completo en el que se ha aplicado, la caída de la exportación española de vino a granel con respecto al año anterior a la prohibición (2019) ha sido del 97%

en valor y del 96% en volumen, y las de exportaciones de vino en general han sido del 72% y del 59%, respectivamente.

El 1 de marzo de 2021 entró en vigor el Acuerdo de Cooperación y Protección de Indicaciones Geográficas entre la Unión Europea y China. En una primera fase se protege una lista de 100 indicaciones geográficas (II. GG.) comunitarias, entre las que se encuentran 12 españolas, y 100 chinas. Esta lista se ampliará posteriormente a otras 175 II. GG. Este acuerdo protege las II. GG. en China contra la falsificación o su uso indebido, y facilita la exportación de productos agroalimentarios a China, como tercer destino de productos amparados por II. GG.

El 5 de marzo de 2021, la UE y Estados Unidos llegaron a un acuerdo para suspender durante cuatro meses las medidas adoptadas, por una parte, por EE. UU. como consecuencia del conflicto, en la OMC, por las subvenciones de la UE al consorcio Airbus, y por parte de la UE por un conflicto similar, el de Boeing. El 15 de junio de 2021 ambas partes llegaron a otro acuerdo, por el que se han suspendido estas medidas durante cinco años. Estados Unidos aplicaba desde el 18 de octubre de 2019 un aumento de aranceles del 25% a diversos productos, que en lo que se refiere a España afectaba en su mayoría a productos agroalimentarios. Por parte de la UE, las medidas contra Estados Unidos se aplicaban desde el 9 de noviembre de 2020.

4. Conclusión

En 2021 se ha mantenido la tendencia, sostenida durante los últimos veintiún años e intensificada desde la crisis económica, de saldos superavitarios de la balanza comercial agroalimentaria. El año 2021 también ha ▷

sido el primer año en que se aplica completamente el Brexit tras el periodo transitorio en 2020, acontecimiento sin precedentes por ser la primera vez que un país abandona la UE.

Esta evolución se ha producido en un contexto internacional caracterizado por

tensiones en materia de política comercial y por negociaciones y puesta en marcha de nuevos acuerdos comerciales que, en algunos casos, han tenido efectos directos en los flujos de comercio exterior de productos agroalimentarios.

SUSCRÍBETE A LA NEWSLETTER DE REVISTAS ICE Y RECIBE
TODAS LAS NOVEDADES EN TU CORREO





Álvaro Nadal Belda*
Rafael Ortega Ripoll**

UN PRIMER BALANCE DEL IMPACTO DEL BREXIT EN LAS EXPORTACIONES ESPAÑOLAS

La salida del Reino Unido de la Unión Europea supone un hecho sin precedentes, al ser la primera vez que un país la abandona voluntariamente. En este artículo se analizan cuáles son los principales cambios regulatorios y procedimientos aduaneros, así como las implicaciones que tienen para las empresas exportadoras españolas. Por otro lado, para realizar un primer impacto de los efectos económicos del Brexit, se ha empleado la metodología de diferencias del comercio de bienes de España con el Reino Unido, en un ejercicio muy simple y cualitativo que permite una primera aproximación. Los momentos de comparación elegidos son 2019, antes del Brexit y la pandemia, y 2021, primer año del Reino Unido fuera del mercado único.

Palabras clave: comercio, aduanas, Brexit, mercancías, servicios, Acuerdo de Comercio y Cooperación.
Clasificación JEL: F13, F14.

1. Introducción

La salida del Reino Unido de la Unión Europea tuvo su origen en el referéndum convocado por el Gobierno británico el 23 de junio de 2016, y en el que el 51,89% de los votantes eligió abandonar el bloque comunitario. En marzo de 2017 se notificó formalmente a la Unión Europea esta decisión, comenzando un periodo para negociar un acuerdo que estableciera las condiciones para una salida ordenada del Reino Unido, de acuerdo con el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea.

El [Acuerdo de Retirada](#) se ratificó el 30 de enero de 2020, e incluye el [Protocolo de Irlanda del Norte](#). Este protocolo reconoce la necesidad de salvaguardar el Acuerdo de Viernes Santo evitando una frontera física en la isla de Irlanda, y protegiendo la integridad del mercado único. Para ello, mantiene a Irlanda del Norte dentro del mercado único para el comercio de bienes, sujeto a la normativa comunitaria.

El Reino Unido salió definitivamente de la Unión Europea el 1 de febrero de 2020, momento en el que entró en vigor el Acuerdo de Retirada, dando comienzo un periodo transitorio, que acabaría el 31 de diciembre de ese mismo año, para que ambas partes negociaran un acuerdo de libre comercio.

El [Acuerdo de Comercio y Cooperación](#) se firmó el 30 de diciembre de 2020, se aplicó ▷

* Consejero Jefe en la Oficina Económica y Comercial de Londres. Técnico Comercial y Economista del Estado.

** Consejero Comercial en la Oficina Económica y Comercial de Londres. Inspector del SOIVRE.

Versión de julio de 2022.

<https://doi.org/10.32796/bice.2022.3149.7472>

provisionalmente desde el 1 de enero de 2021 y entró finalmente en vigor el 1 de mayo de 2021. El acuerdo establece regímenes preferenciales en ámbitos como el comercio de bienes y servicios, el comercio digital, la propiedad intelectual, la contratación pública, la aviación y el transporte por carretera, la energía, la pesca, la coordinación de la seguridad social, la cooperación policial y judicial en materia penal, la cooperación temática y la participación en programas de la Unión.

2. Implicaciones para las empresas españolas

El Acuerdo de Retirada establece que el Reino Unido retendría como propia toda la normativa comunitaria en vigor a fecha de 31 de diciembre de 2020. A partir de ese momento puede producirse una divergencia regulatoria para la que las empresas españolas deben estar preparadas. Esta divergencia puede ser activa, derivada de iniciativas legislativas británicas que se desvían de los estándares comunitarios, o pasiva, al no incorporar a la legislación del Reino Unido la normativa desarrollada por la Unión Europea a partir de enero de 2021.

La salida del Reino Unido del mercado único tiene implicaciones respecto a las cuatro libertades de movimiento, que afectan a la capacidad de las empresas españolas para continuar con sus negocios en este mercado. En relación con la libre circulación de mercancías, el Protocolo de Irlanda del Norte establece que esta queda dentro del mercado único para el comercio de bienes, por lo que todo lo descrito para mercancías se refiere a Gran Bretaña (Inglaterra, Gales y Escocia).

El [Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y el Reino Unido](#) es, sin

duda, el acuerdo más generoso firmado por la Unión Europea hasta la fecha, especialmente para el comercio de bienes, pero no es comparable respecto a la situación que tenía Reino Unido cuando estaba dentro del mercado único.

La Unión Europea, desde el 1 de enero de 2021, trata al Reino Unido como un país tercero a todos los efectos, mientras que el Gobierno británico ha ido escalonando la entrada en vigor de requisitos de importación y movimientos de personas para adaptarse a la nueva situación. A lo largo del artículo se explican los principales cambios en la tramitación aduanera, en productos agroalimentarios, industriales y de consumo, así como para la prestación de servicios. Todo ello en un contexto en el que los costes derivados de la logística tienen un impacto importante en las cadenas de suministro.

2.1. Aduanas

La salida del mercado único y la Unión Aduanera tiene como consecuencia inmediata la intervención de las aduanas en el movimiento de bienes. A pesar de que durante 2021 se ofreció la posibilidad de realizar declaraciones diferidas, desde enero de 2022 los importadores solo pueden utilizar declaraciones estándar, simplificadas o acogerse a movimientos en tránsito. Se fijó un calendario para la exigencia de declaraciones sumarias de importación que se ha ido aplazando hasta en cuatro ocasiones. De momento, y hasta finales 2023, no serán necesarias para bienes procedentes de la Unión Europea.

Una declaración de importación ante la aduana británica implica el posible pago de un IVA de importación, impuestos especiales y aranceles de entrada, así como la presentación de ▷

determinados certificados necesarios para despachar el producto a libre práctica. Para ello, el Gobierno británico ha facilitado una [herramienta online](#) que permite conocer de antemano toda esta información. Si el Incoterm (International Commercial Terms) fijado para la operación es DDP (Delivery Duty Paid), el exportador es el responsable de los trámites aduaneros de exportación e importación, con lo que asume el pago en la aduana británica. Para ello, deberá haber obtenido un EORI (Identificación y Registro de Operadores Económicos) británico, y le puede interesar estar registrado por IVA para poder recuperar este impuesto en declaraciones periódicas ante la Hacienda británica (HMRC).

La [normativa británica sobre IVA](#) establece que si el envío tiene un valor inferior a 135 libras, se aplicará el IVA del punto de venta, con lo que el exportador debe registrarse por IVA en Reino Unido, imputar el IVA en la factura y liquidarlo con HMRC. Si el valor de la mercancía es superior a esa cifra, se aplica el IVA de importación y se liquida en el despacho aduanero.

El Acuerdo de Comercio y Cooperación establece que los productos cuyo origen sea comunitario o británico, si cumplen las reglas específicas de origen, pueden beneficiarse de un arancel cero y de la exención de cuotas. El origen preferencial comunitario de las mercancías podrá indicarse a través de una declaración por parte del exportador en un documento comercial, según el modelo de texto que se encuentra en uno de los anexos del acuerdo, o a través del conocimiento por parte del importador de que el producto es originario de una de las partes. El exportador español deberá disponer de un número de exportador registrado (REX), que incluirá en su declaración, excepto en los envíos cuyo valor no supere los 6.000 euros. Además, las declaraciones de origen deberán ir acompañadas de una declaración

del proveedor de aquellos productos que se hayan incorporado en la producción de los bienes exportados. El acuerdo recoge la acumulación bilateral total de componentes y procesos en la determinación del origen, pero no contempla la acumulación diagonal de materias o procesos de otros países con los que la UE o Reino Unido puedan tener sus propios tratados de comercio bilaterales. La importación de un producto en Reino Unido o en la UE para su posterior reexportación no confiere origen y, por lo tanto, está sujeto al pago de aranceles al volver a ser importado.

El Gobierno británico está diseñando su modelo aduanero para 2025, basado en la digitalización de las aduanas británicas. Se basará en una evaluación adecuada del riesgo, con un enfoque de controles proporcionado, apoyado en soluciones tecnológicas. Esto incluye la Ventanilla Única de Comercio, que comenzará a funcionar a partir de 2023, así como la creación de un ecosistema de confianza entre el Gobierno y los operadores. Una primera aproximación a este modelo aduanero se recogía en el Border Operating Model, que distinguía entre los bienes procedentes de la UE de los del resto del mundo. Sin embargo, se espera que el nuevo modelo, denominado Target Operating Model, que se publicará en otoño de 2022, trate del mismo modo a todos los productos importados, independientemente de su procedencia. Potenciará el traslado de los controles desde los puntos fronterizos al interior, bien a los almacenes de operadores de confianza (*trusted traders*), bien a instalaciones fronterizas lejos de los puertos de entrada de la mercancía.

Paralelamente, el Departamento de Aduanas ha anunciado que, a partir del 31 de marzo de 2023, la única plataforma que se utilizará para realizar trámites aduaneros en Reino ▷

Unido será el Customs Declaration Service (CDS), dejando de funcionar a partir de esa fecha el sistema CHIEF (Customs Handling of Import and Export Freight), que ha quedado obsoleto. El 30 de septiembre de 2022 se cerrará para importaciones, y el 31 de marzo de 2023 lo hará para exportaciones.

2.2. Logística

La pandemia, la guerra de Ucrania y, en buena medida, las implicaciones de la salida del mercado único han encarecido enormemente los costes de logística, por el aumento del precio de los contenedores, de los combustibles, la falta de conductores, o el sobre coste derivado de la vuelta en vacío de los camiones en su viaje de retorno a la Unión Europea.

El Gobierno británico ha implantado dos modelos de gestión aduanera, que dependerán del lugar por donde se importe la mercancía: el modelo de almacenamiento temporal, que permite que la mercancía pueda ser almacenada en la frontera hasta 90 días, antes de presentar la declaración de importación en la aduana; y, por otro lado, el modelo de despacho previo, que requiere la presentación de una declaración aduanera antes del embarque de la mercancía, como una alternativa para puertos que no cuentan con el espacio e infraestructuras para operar según el modelo de almacenamiento temporal.

El HMRC ha desarrollado una nueva plataforma para respaldar el modelo de despacho previo llamada Goods Vehicle Movement Service (GVMS). Esta plataforma permite que todas las referencias de las declaraciones aduaneras de la mercancía que viaja en el medio de transporte se vinculen entre sí, para que la persona que mueva las mercancías solo tenga que

presentar una única referencia (Goods Movement Reference o GMR) en la frontera para probar que se han presentado las declaraciones aduaneras anticipadas de todas las mercancías que componen el envío. Las declaraciones se procesan durante el viaje, para que el sistema envíe una notificación del resultado del análisis de riesgo a la persona que controla la mercancía, y que esta sepa si ya están despachadas de importación, o si necesitan algún control adicional cuando lleguen a la frontera británica.

Los envases y embalajes reutilizables que viajan con la mercancía (como *palets* o envases retornables) también deben recibir un tratamiento aduanero y tratarse desde España como una exportación temporal. Además, las devoluciones por el cliente pueden acogerse al régimen de reimportación de mercancías de retorno, para evitar el pago de los derechos de importación correspondientes (IVA de importación y aranceles).

2.3. Sector agroalimentario

Con la salida definitiva del Reino Unido de la UE en enero de 2021, y para minimizar el impacto en la economía del país, el Gobierno británico tomó la decisión de introducir los controles fronterizos para productos agroalimentarios por etapas durante el primer semestre del año, y aplicar después todos los requisitos exigibles para tramitar el despacho de importación de la mercancía. Desde entonces, el Gobierno británico ha aplazado estos controles sanitarios y fitosanitarios hasta en cuatro ocasiones. De momento, y hasta finales de 2023, los importadores solo tienen que realizar notificaciones previas de importación en la plataforma IPAFFS, pero no es necesario que adjunten certificados sanitarios ni fitosanitarios. Los ▷

productos pueden entrar en el país sin necesidad de hacerlo por un punto de control fronterizo, y no se realizan controles físicos ni de identidad para la gran mayoría de productos agroalimentarios. Solo se realizan controles completos para los productos de origen animal sujetos a medidas de salvaguardia, y para plantas y vegetales de alta prioridad.

Este aplazamiento permite ganar tiempo para que Reino Unido pueda poner a punto una plataforma telemática para poder aceptar los certificados fitosanitarios con firma electrónica emitidos por los Estados miembros de la UE. Del mismo modo, se ha pospuesto la prohibición de importar en Gran Bretaña carne picada refrigerada, carne picada congelada de ave, huevos sin clasificar, carne separada mecánicamente, así como preparados de carne refrigerados de cualquier especie.

A partir del 1 de octubre de 2022, los productos alimenticios vendidos en Gran Bretaña deben ir etiquetados con el nombre y dirección de un responsable alimentario (Food Business Operator) en Reino Unido, lo que implica sobrecostes de etiquetado especialmente cuando hay varios importadores/distribuidores.

En cuanto a los productos ecológicos, el Acuerdo de Comercio y Cooperación establece un reconocimiento recíproco de la equivalencia de la legislación, por lo que los alimentos, bebidas y piensos certificados como orgánicos en la UE seguirán siendo aceptados como tales en Gran Bretaña hasta el 31 de diciembre de 2023. Cada una de las partes volverá a evaluar el reconocimiento de dicha equivalencia antes de esa fecha. Además, hasta entonces, los productos ecológicos no necesitan venir acompañados de un certificado de inspección. Del mismo modo, todos los nombres de productos protegidos en la UE a 31 de diciembre de 2020 quedan protegidos por las indicaciones

geográficas protegidas (IGP) de la UE y del Reino Unido. Existe un procedimiento nuevo para poder registrar nuevas IGP en el mercado británico. También se debe tener en cuenta que el régimen regulador de plaguicidas en Gran Bretaña es independiente del de la Unión Europea, lo que en el futuro podría implicar diferentes límites máximos de residuos (LMR).

En el caso del vino, el acuerdo establecía un modelo de autocertificación para los productos vitivinícolas. No obstante, el Gobierno británico anunció, en julio de 2021, su intención de eliminar el requisito de los certificados VI-1 para el vino, independientemente de su lugar de procedencia, incluyendo los autocertificados. Como el vino está sujeto a la normativa de impuestos especiales, se están haciendo despachos aduaneros de importación completos desde enero de 2021.

El Tesoro británico lanzó una consulta pública sobre la propuesta de reforma del sistema de impuestos especiales aplicado al alcohol, que fija el impuesto en función de los litros de alcohol puro que contenga la bebida. El cálculo del impuesto aplicable supone un incremento importante en la tasa aplicable, especialmente para vinos tintos y fortificados. Se prevé que estos cambios se introduzcan en el primer semestre de 2023, aunque todavía no se ha publicado la respuesta de la Administración británica a los comentarios recibidos en la encuesta.

2.4. Productos industriales y bienes de consumo

Los principales cambios para estos productos derivan de la implantación del marcado UKCA (UK Conformity Assessed) y otros requisitos de etiquetado, así como del cambio de la normativa para productos químicos o cosméticos. ▷

El UKCA es un nuevo mercado que se aplica a la mayoría de los productos que previamente requerían el mercado CE, así como a los aerosoles que anteriormente se etiquetaban con la letra épsilon invertida. Estos productos deben certificarse frente a normas británicas y, además, cuando esa certificación deba hacerla una tercera parte, se tendrá que recurrir a organismos de evaluación de la conformidad británicos. Como norma general, entra en vigor en enero de 2023, pero se han dado una serie de facilidades para ampliar la validez de los ensayos realizados antes de esa fecha, tratar los *stocks*, las piezas de recambio y colocación de la marca.

Por otro lado, el etiquetado de todos los productos debe recoger el nombre y dirección de la empresa importadora, aunque este requisito no será obligatorio hasta el 1 de enero de 2023.

En cuanto a los productos químicos, el Reglamento REACH de la UE se incorporó a la normativa británica como UK REACH en enero de 2021, como un marco regulatorio independiente. Todas las importaciones de productos químicos sujetos a regulación REACH deben ser autorizadas por UK REACH. Las empresas que eran consideradas usuarias intermedias por importar en el Reino Unido sustancias de la UE ahora son importadoras con el UK REACH, con lo que deben revisar su papel en ambos sistemas y en sus cadenas de suministro actuales. Por otro lado, existe una nueva normativa británica CLP (*classification, labelling and packaging*), que reemplaza el sistema armonizado de clasificación y etiquetado de la UE.

La nueva normativa de cosméticos también implica que las empresas exportadoras deben contar con los servicios de una persona responsable radicada en Reino Unido, preparar el expediente de información del producto en inglés y actualizar etiquetados.

2.5. Servicios

Las limitaciones respecto a la movilidad impuestas por el Gobierno británico afectan a las empresas de servicios, que necesitan traer trabajadores especializados. Por un lado, está la dificultad para conseguir un visado por los requisitos que ha fijado el Gobierno británico y que están basados en un sistema de puntos que establece unos niveles mínimos de salario, cualificación y conocimientos de inglés. Y, por otro lado, el tiempo y coste para la obtención de dicho visado.

Reino Unido publicó sus planes de introducir un cuestionario para las licitaciones de proyectos de energía renovable (energía eólica marítima), que obligará a quienes deseen concursar para construir instalaciones de este tipo recibiendo subvenciones del Gobierno a que declaren con carácter previo, entre otras cuestiones, el valor añadido nacional que va a incorporar la oferta que realicen. En marzo de 2022, la Comisión Europea solicitó la celebración de consultas con el Reino Unido en el marco de la OMC, tras lo cual el Gobierno británico rectificó el cuestionario para mover la pregunta sobre el contenido nacional de la tabla de puntuación a una sección separada que no puntúa y que solo tiene fines informativos. La UE ha pausado la consulta, hasta poder comprobar la correcta implantación de este compromiso.

3. El impacto del Brexit en el comercio bilateral entre España y el Reino Unido

Al ser un hecho único en la historia de la Unión Europea, el Brexit supone en sí mismo un experimento natural. Como tal, puede ▷

ser analizado por alguna de las metodologías de comparación *ex ante* y *ex post* del fenómeno antes de la intervención o el hecho singular. Una de las más utilizadas es el cálculo de las diferencias en diferencias.

La metodología de diferencias en diferencias permite comparar los cambios en el tiempo en la variable de interés cuando no es posible aleatorizar, como es el caso que nos ocupa.

Cuando esto ocurre, es muy probable que los grupos de tratamiento (aquellos que reciben el impacto del hecho singular, en nuestro caso el Brexit) y de control (aquellos que no lo reciben) sean distintos entre sí, pero suficientemente cercanos para aplicar esta metodología.

Esta metodología consiste en aplicar una doble diferencia, es decir, busca comparar los cambios en el tiempo en la variable de interés entre el grupo de tratamiento y el grupo de control.

Para que esta metodología tenga validez no se requiere que los grupos de tratamiento y de control sean totalmente iguales en sus características observables. A diferencia del experimento aleatorio, donde la condición de balance es imprescindible a la hora de medir el impacto, en el método de diferencias en diferencias la condición necesaria para evaluar el impacto es el denominado supuesto de tendencias paralelas. Mediante este supuesto se asume que, en ausencia de tratamiento, los dos grupos hubiesen seguido la misma trayectoria en los resultados de interés.

Como este supuesto no se puede demostrar, dado que el hecho, el Brexit, ya ocurrió, sí podemos determinar si en los años previos a la intervención la tendencia de ambos grupos se comportó de manera similar.

Una vez comprobado este supuesto, estamos en condiciones de medir el impacto

aplicando esta metodología. En primer lugar, se debe calcular la diferencia (cambio), tanto para el grupo de tratamiento como para el grupo de control, entre el valor de la variable de interés en la línea de seguimiento (p. ej., un año posterior a la intervención) y la línea de base (p. ej., un año anterior a la intervención). En segundo lugar, dado que el cambio en la variable de interés del grupo de control representa el cambio que esta hubiese experimentado en el grupo de tratamiento en ausencia de la intervención, la segunda diferencia se realiza entre los cambios estimados para el grupo de tratamiento y de control. De esta manera se obtiene el efecto medio del tratamiento.

En el caso que nos ocupa, se realiza un análisis de diferencias en diferencias del comercio bilateral de bienes de España con el Reino Unido antes y después de la entrada en vigor del Brexit el 1 de enero de 2021. El grupo de tratamiento es, pues, el conjunto de exportaciones e importaciones a nivel agregado y por grandes sectores económicos entre ambos países en dos momentos en el tiempo, 2019 y 2021.

Como grupos de control se han elegido los principales socios comerciales dentro de la Unión Europea (Francia, Alemania, Italia y Portugal), también los otros grandes mercados anglosajones (Estados Unidos, Australia y Canadá) y además el país asiático más avanzado (Japón).

Más que un análisis previo para verificar la existencia de tendencias paralelas, se ha preferido recopilar los datos, calcular las diferencias en diferencias y dejar al lector su propia interpretación de los resultados de forma más cualitativa, si bien se hará por nuestra parte nuestra propia interpretación. Por supuesto, el análisis se puede refinar todo lo que se quiera, tanto por desagregación de sectores como ▷

controlando por variables que podrían influir en el comercio bilateral (tipos de cambio, acuerdos comerciales en vigor, barreras arancelarias o no arancelarias...), de forma que se calibre mejor la evolución de la tendencia de los grupos de control y se calcule de forma más precisa el impacto de la intervención, en este caso el Brexit. Pero dados los escasos grados de libertad en este ejercicio y que no se pretende realizar un cálculo empíricamente preciso, sino más bien obtener una imagen general para realizar una apreciación cualitativa, se ha optado por la metodología más simple.

Además, existe una dificultad añadida en este ejercicio: la existencia de un *shock* de un impacto incluso mayor que el Brexit simultáneo al mismo, la pandemia. Nuevamente, se podía haber realizado un análisis en «diferencias en diferencias», tratando de estimar el impacto de la pandemia en 2020 en un primer ejercicio de diferencias en diferencias y

luego aplicar el resultado a otro ejercicio similar con el Brexit. Sin embargo, la profusión de resultados y la falta de grados de libertad sería probablemente excesiva. Por esa razón se ha establecido el supuesto de que el impacto de la pandemia ha sido de magnitud similar en todos los grupos de control y en el propio grupo de tratamiento.

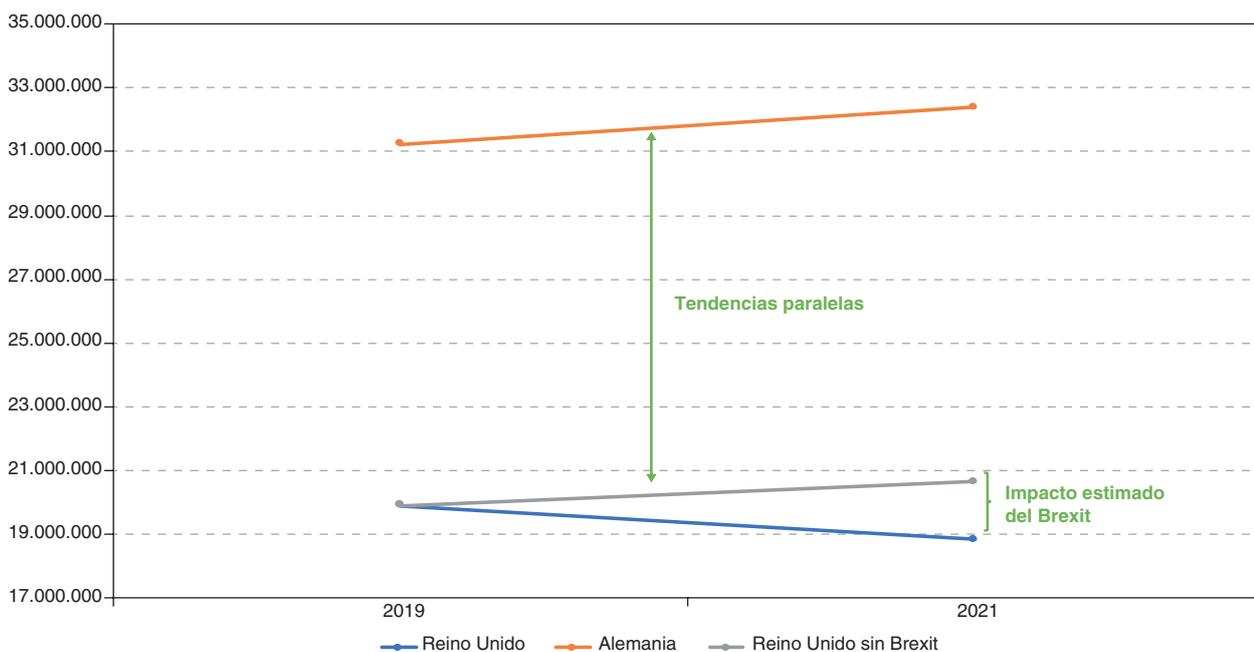
En el Cuadro 1 se muestra el cálculo de las diferencias en diferencias del impacto del Brexit, usando las exportaciones totales de España al Reino Unido como grupo de ▷

CUADRO 1
IMPACTO DEL BREXIT
(En miles de euros)

Año	Reino Unido	Alemania	Diferencia
2019.....	19.889.752,53	31.231.190,16	11.341.437,63
2021.....	18.817.205,83	32.399.725,67	13.582.519,84
Cambio	-1.072.546,70	1.168.535,51	-2.241.082,21
Cambio %.....	-5,39	3,74	-9,13

Fuente: Datacomex, Secretaría de Estado de Comercio.

GRÁFICO 1
DIFERENCIAS EN DIFERENCIAS
(En miles de euros)



Fuente: Datacomex, Secretaría de Estado de Comercio.

tratamiento y las exportaciones a Alemania como grupo de control. La información fue extraída de la base de datos Datacomex, de la Secretaría de Estado de Comercio.

En el Gráfico 1 se muestra la aplicación de la metodología en su versión más simple (que es la que se utiliza en este artículo). En primer lugar, se supone que en ausencia de la intervención (el Brexit) la tendencia del grupo de control y del grupo de tratamiento (Alemania y Reino Unido) es la misma. Las líneas naranja y gris son paralelas. En segundo lugar, se asume que la diferencia entre la tendencia estimada y observada del grupo de tratamiento se debe a la intervención, y, por diferencia, se obtiene el impacto del Brexit.

En los Cuadros 2 y 3 se exponen las estimaciones del impacto del Brexit con diferentes países como grupo de control en el comercio bilateral español.

Como se observa, el resultado (el impacto estimado del Brexit) es negativo tanto en exportación como importación para el comercio bilateral de España con el Reino Unido utilizando cualquiera de los otros mercados como grupo de control. En este ejercicio se estimaría que el impacto rondaría un 20% de pérdida usando como referencia los principales socios de la Unión Europea, y del orden de 13% con

los países anglosajones como grupos de control. Con Japón como contraste, el impacto estimado es del 16%.

En el caso de las importaciones, también el resultado es negativo y cuantitativamente más intenso. Contrastada con su equivalente de los principales países de la Unión Europea, la caída de las importaciones españolas procedentes del Reino Unido como consecuencia del Brexit se sitúa en el entorno del 39%, y del 56% si usamos como control el comercio con los países anglosajones. Sin embargo, el comportamiento de las importaciones desde Japón apenas se diferencia de las británicas y daría como resultado un impacto casi nulo de la intervención.

En definitiva, con este simple análisis cualitativo y a vista de pájaro de las cifras agregadas de comercio bilateral, se puede concluir, sin incurrir en un gran margen de error, que el Brexit ha supuesto un impacto en las exportaciones españolas al Reino Unido de al menos el 15% y probablemente en el entorno del 20%, mientras que el impacto en la exportación británica a España es probablemente doble, de al menos un entorno del 40%.

Se ha procedido también a hacer el mismo análisis comparando los cuatro primeros meses de 2022 (últimos datos disponibles en ▷

CUADRO 2
EXPORTACIONES TOTALES
(En miles de euros)

Países	2019	2021	% TVA 19-21	Diferencia
Reino Unido.....	19.124.339,27	17.436.223,59	-8,83	0,00
Francia.....	43.763.647,77	49.699.662,79	13,56	-22,39
Alemania.....	31.170.163,05	32.295.810,51	3,61	-12,44
Italia.....	23.024.187,76	26.025.566,88	13,04	-21,86
Portugal.....	22.090.324,53	24.741.588,56	12,00	-20,83
EE. UU.....	13.540.292,98	14.574.457,76	7,64	-16,46
Japón.....	2.712.024,08	2.922.873,12	7,77	-16,60
Canadá.....	1.994.359,57	2.007.096,06	0,64	-9,47
Australia.....	1.551.055,91	1.609.363,16	3,76	-12,59

Fuente: Datacomex, Secretaría de Estado de Comercio.

CUADRO 3
IMPORTACIONES TOTALES
(En miles de euros)

Países	2019	2021	% TVA 19-21	Diferencia
Reino Unido.....	11.254.379,95	7.580.776,27	-32,64	0,00
Francia.....	33.078.085,39	33.567.155,91	1,48	-34,12
Alemania.....	39.796.488,22	38.228.994,53	-3,94	-28,70
Italia.....	20.674.930,61	22.576.187,09	9,20	-41,84
Portugal.....	11.421.715,69	13.571.243,26	18,82	-51,46
EE. UU.....	15.407.091,92	17.070.315,16	10,80	-43,44
Japón.....	4.354.133,20	2.963.926,16	-31,93	-0,71
Canadá.....	1.510.661,93	2.001.411,75	32,49	-65,13
Australia.....	477.733,31	614.159,64	28,56	-61,20

Fuente: Datacomex, Secretaría de Estado de Comercio.

este año) con el mismo periodo de 2019. El resultado es muy similar en el caso del impacto sobre las exportaciones españolas al Reino Unido. Sin embargo, el impacto en sentido contrario se reduce a la mitad, debido, casi exclusivamente, al incremento del valor de las exportaciones energéticas británicas a España.

Este mismo ejercicio se puede realizar con el nivel o forma de desagregación que se quiera. En nuestro caso hemos optado por utilizar los grandes sectores económicos según la desagregación de Datacomex.

En el caso del sector agroalimentario (Cuadros 4 y 5), es casi unánime el resultado que se obtiene de los distintos grupos de control: una moderada minoración de las exportaciones españolas al Reino Unido, en un entorno del 5%, y una contracción, al menos diez

veces superior, en el caso de las importaciones españolas procedentes del Reino Unido. Esta enorme diferencia de comportamiento se produce en una situación de asimetría de los controles sanitarios y fitosanitarios en frontera. Como se ha relatado anteriormente, la Unión Europea introdujo desde el 1 de enero de 2021 todos los trámites y controles aduaneros con países terceros en sus importaciones procedentes del Reino Unido, mientras que algunos de los mismos todavía no están en vigor en el Reino Unido y otros han sido introducidos paulatinamente. Un análisis más desagregado, verificando la diferencia de comportamiento de los sectores que ya están sometidos a control y los que no, podría arrojar más luz sobre el impacto de los controles en el comercio bilateral. ▷

CUADRO 4
EXPORTACIONES DE ALIMENTOS
(En miles de euros)

Países	2019	2021	% TVA 19-21	Diferencia
Reino Unido.....	3.968.351,83	4.311.204,78	8,64	0,00
Francia.....	7.631.327,24	8.663.221,56	13,52	-4,88
Alemania.....	5.672.742,00	6.777.093,44	19,47	-10,83
Italia.....	4.990.678,44	5.523.276,27	10,67	-2,03
Portugal.....	4.549.540,27	5.006.894,12	10,05	-1,41
EE. UU.....	1.928.908,90	2.281.942,93	18,30	-9,66
Japón.....	966.971,82	1.021.800,63	5,67	2,97
Canadá.....	376.483,76	424.673,92	12,80	-4,16
Australia.....	198.499,76	231.694,01	16,72	-8,08

Fuente: Datacomex, Secretaría de Estado de Comercio.

CUADRO 5
IMPORTACIONES DE ALIMENTOS
(En miles de euros)

Países	2019	2021	% TVA 19-21	Diferencia
Reino Unido.....	1.247.273,58	597.640,99	-52,08	0,00
Francia.....	4.617.071,85	4.920.861,06	6,58	-58,66
Alemania.....	2.901.936,73	2.908.437,24	0,22	-52,31
Italia.....	1.567.654,07	1.850.913,82	18,07	-70,15
Portugal.....	2.020.396,56	2.515.397,71	24,50	-76,58
EE. UU.....	1.605.662,33	1.391.513,48	-13,34	-38,75
Japón.....	14.251,52	19.015,63	33,43	-85,51
Canadá.....	204.009,10	274.110,42	34,36	-86,45
Australia.....	23.955,10	19.977,45	-16,60	-35,48

Fuente: Datacomex, Secretaría de Estado de Comercio.

CUADRO 6
EXPORTACIONES DE PRODUCTOS ENERGÉTICOS
(En miles de euros)

Países	2019	2021	% TVA 19-21	Diferencia
Reino Unido.....	672.949,60	201.888,48	-70,00	0,00
Francia.....	2.059.997,86	2.964.527,09	43,91	-113,91
Alemania.....	60.337,74	69.063,36	14,46	-84,46
Italia.....	1.423.198,17	1.179.786,31	-17,10	-52,90
Portugal.....	1.434.158,92	2.477.766,96	72,77	-142,77
EE. UU.....	1.503.911,65	1.448.788,29	-3,67	-66,33
Japón.....	60.060,01	315.945,64	426,05	-496,05
Canadá.....	113.524,26	119.879,22	5,60	-75,60
Australia.....	1.449,35	1.053,75	-27,29	-42,70

Fuente: Datacomex, Secretaría de Estado de Comercio.

CUADRO 7
IMPORTACIONES DE PRODUCTOS ENERGÉTICOS
(En miles de euros)

Países	2019	2021	% TVA 19-21	Diferencia
Reino Unido.....	990.429,00	470.003,17	-52,55	0,00
Francia.....	1.064.878,43	2.064.459,24	93,87	-146,41
Alemania.....	137.334,16	127.586,01	-7,10	-45,45
Italia.....	1.086.280,36	1.431.203,75	31,75	-84,30
Portugal.....	702.438,03	1.278.027,23	81,94	-134,49
EE. UU.....	3.112.076,82	5.067.743,34	62,84	-115,39
Japón.....	54.547,27	24.079,34	-55,86	3,31
Canadá.....	315.845,18	596.583,20	88,88	-141,43
Australia.....	124.083,84	225.603,46	81,82	-134,36

Fuente: Datacomex, Secretaría de Estado de Comercio.

El comercio de productos energéticos con el Reino Unido también contrasta claramente con los grupos de control (Cuadros 6 y 7). Las exportaciones españolas caen a menos de un tercio y las importaciones a la mitad. Por su parte, las exportaciones a nuestros principales socios europeos tienen un fuerte crecimiento, salvo en el caso de Italia, y se mantienen bastante estables en los otros mercados de referencia. También se ha realizado un ejercicio similar comparando los cuatro primeros meses de 2022 (último dato disponible) con el mismo periodo de 2019, para comprobar si la actual crisis de precios energéticos alteraba el resultado. En el caso de las exportaciones, el resultado es cualitativamente igual, si bien más intenso cuantitativamente. Sin embargo, en el caso de las importaciones desde el Reino Unido, se invierte el signo del resultado, ya que, como país productor de hidrocarburos, sus exportaciones nominales en el primer cuatrimestre de 2022 se han multiplicado por cuatro respecto al mismo periodo de 2021. No obstante, si lo comparamos con EE. UU., país también exportador de hidrocarburos, el resultado británico es muy inferior al norteamericano. En definitiva, el impacto del Brexit es ambiguo en el comercio de bienes energéticos, si bien en un primer momento parece que este sector mostraba unos resultados

en línea con la tónica general; en los últimos tiempos, dados los altos precios y volatilidad en los mercados energéticos, este efecto predomina claramente por encima del anterior.

En cuanto al comercio bilateral de materias primas (Cuadros 8 y 9), el resultado es ambiguo. Usando como grupos de control los principales países de la Unión Europea, el impacto del Brexit es claro. Una pérdida de exportaciones del entorno del 20%, cifra similar al caso de Estados Unidos. Sin embargo, el comportamiento del mercado británico es similar al de Canadá y mucho mejor que en los casos australiano o japonés. Por el lado de las importaciones, casi todos los países tienen una variación de ventas a España, salvo Alemania y Australia, inferior al Reino Unido, por lo que el impacto del Brexit sería nulo o incluso positivo, según este tipo de análisis. Sin embargo, realizando el análisis incluyendo los cuatro primeros meses de 2022, la ambigüedad se mitiga sustancialmente, con un comportamiento muy inferior tanto de las exportaciones como de las importaciones bilaterales respecto a la gran mayoría de los grupos de control. Es posible que los ritmos diferentes de aprovisionamiento de este sector respecto a otro hagan necesario extender en el tiempo el análisis para medir más adecuadamente el impacto. ▷

CUADRO 8
EXPORTACIONES DE MATERIAS PRIMAS
(En miles de euros)

Países	2019	2021	% TVA 19-21	Diferencia
Reino Unido.....	201.237,77	231.018,01	14,80	0,00
Francia.....	672.163,77	873.547,71	29,96	-15,16
Alemania.....	474.203,22	663.356,62	39,89	-25,09
Italia.....	461.491,75	611.338,44	32,47	-17,67
Portugal.....	568.786,75	767.474,15	34,93	-20,13
EE. UU.....	224.364,54	296.352,03	32,09	-17,29
Japón.....	202.707,39	176.081,71	-13,14	27,93
Canadá.....	21.315,15	21.775,00	2,16	12,64
Australia.....	13.201,69	9.600,17	-27,28	42,08

Fuente: Datacomex, Secretaría de Estado de Comercio.

CUADRO 9
IMPORTACIONES DE MATERIAS PRIMAS
(En miles de euros)

Países	2019	2021	% TVA 19-21	Diferencia
Reino Unido.....	339.299,43	496.214,08	46,25	0,00
Francia.....	1.178.706,83	1.664.948,22	41,25	4,99
Alemania.....	368.771,92	605.342,13	64,15	-17,90
Italia.....	284.485,54	336.934,25	18,44	27,81
Portugal.....	752.938,13	875.646,57	16,30	29,95
EE. UU.....	834.784,64	792.186,43	-5,10	51,35
Japón.....	20.394,51	17.217,65	-15,58	61,82
Canadá.....	416.966,76	469.178,10	12,52	33,72
Australia.....	124.078,22	262.571,45	111,62	-65,37

Fuente: Datacomex, Secretaría de Estado de Comercio.

CUADRO 10
EXPORTACIONES DE SEMIMANUFACTURAS
(En miles de euros)

Países	2019	2021	% TVA 19-21	Diferencia
Reino Unido.....	3.718.086,26	4.103.782,52	10,37	0,00
Francia.....	10.313.876,97	12.593.938,76	22,11	-11,73
Alemania.....	6.641.940,61	8.330.790,88	25,43	-15,05
Italia.....	6.152.583,89	8.116.487,45	31,92	-21,55
Portugal.....	6.098.532,42	7.227.399,24	18,51	-8,14
EE. UU.....	3.501.708,65	4.066.728,56	16,14	-5,76
Japón.....	644.075,63	425.783,07	-33,89	44,27
Canadá.....	587.011,10	594.745,56	1,32	9,06
Australia.....	440.956,35	404.842,00	-8,19	18,56

Fuente: Datacomex, Secretaría de Estado de Comercio.

Los resultados para el caso del comercio de semimanufacturas son más claros (Cuadros 10 y 11). En comparación con los principales mercados, los europeos y el estadounidense, el resultado es claramente negativo, con una contracción de las exportaciones españolas por efecto del Brexit del entorno del 14%. La comparación con otros mercados de menor entidad arroja resultados diferentes, pero no debería cambiar cualitativamente el análisis anterior. Las importaciones desde el Reino Unido tienen de forma casi unánime un comportamiento peor que las procedentes de los otros grupos de control, a excepción de Australia, con una caída en términos generales del 30%.

CUADRO 12
EXPORTACIONES DE BIENES DE EQUIPO
(En miles de euros)

Países	2019	2021	% TVA 19-21	Diferencia
Reino Unido.....	4.573.669,71	3.737.288,34	-18,29	0,00
Francia.....	8.862.152,93	9.361.465,51	5,63	-23,92
Alemania.....	7.100.801,76	6.520.969,97	-8,17	-10,12
Italia.....	2.792.089,10	3.408.342,82	22,07	-40,36
Portugal.....	3.839.092,70	4.146.145,49	8,00	-26,28
EE. UU.....	3.874.644,06	4.189.629,11	8,13	-26,42
Japón.....	171.518,91	145.040,97	-15,44	-2,85
Canadá.....	330.375,84	446.293,17	35,09	-53,37
Australia.....	650.878,97	639.935,62	-1,68	-16,61

Fuente: Datacomex, Secretaría de Estado de Comercio.

CUADRO 11
IMPORTACIONES DE SEMIMANUFACTURAS
(En miles de euros)

Países	2019	2021	% TVA 19-21	Diferencia
Reino Unido.....	2.935.480,27	2.358.725,06	-19,65	0,00
Francia.....	9.094.291,93	9.476.205,60	4,20	-23,85
Alemania.....	11.059.852,24	11.970.964,02	8,24	-27,89
Italia.....	6.098.743,48	6.939.793,83	13,79	-33,44
Portugal.....	2.936.389,40	3.726.030,57	26,89	-46,54
EE. UU.....	4.751.559,00	5.706.316,97	20,09	-39,74
Japón.....	432.979,74	543.970,14	25,63	-45,28
Canadá.....	257.033,53	373.765,32	45,42	-65,06
Australia.....	63.472,78	44.657,61	-29,64	10,00

Fuente: Datacomex, Secretaría de Estado de Comercio.

También el resultado en los flujos de bienes de equipo es muy nítido (Cuadros 12 y 13). La comparación con los grupos de control revela en todos los casos un impacto negativo del Brexit, que al menos se situaría en el 25%. Para el caso de las importaciones, el impacto del Brexit es contractivo en comparación con los mercados europeos y ambiguo en el caso de la comparación con los terceros países. En todo caso, este es un sector en parte muy ligado a los grandes proyectos de compras públicas que tienen largos periodos de maduración; de hecho, si realizamos el análisis con el primer cuatrimestre de 2022, la ambigüedad desaparece. Es muy posible que no se pueda ▷

CUADRO 13
IMPORTACIONES DE BIENES DE EQUIPO
(En miles de euros)

Países	2019	2021	% TVA 19-21	Diferencia
Reino Unido.....	2.584.988,56	2.181.238,05	-15,62	0,00
Francia.....	6.499.919,88	5.867.314,71	-9,73	-5,89
Alemania.....	12.188.670,21	12.240.887,05	0,43	-16,05
Italia.....	6.145.534,48	6.467.554,17	5,24	-20,86
Portugal.....	1.745.618,10	2.011.497,32	15,23	-30,85
EE. UU.....	3.765.020,61	2.837.463,16	-24,64	9,02
Japón.....	1.329.554,49	1.042.771,14	-21,57	5,95
Canadá.....	218.776,21	236.290,67	8,01	-23,62
Australia.....	129.621,57	47.642,31	-63,25	47,63

Fuente: Datacomex, Secretaría de Estado de Comercio.

UN PRIMER BALANCE DEL IMPACTO DEL BREXIT EN LAS EXPORTACIONES ESPAÑOLAS

CUADRO 14
EXPORTACIONES DEL SECTOR AUTOMÓVIL
(En miles de euros)

Países	2019	2021	% TVA 19-21	Diferencia
Reino Unido.....	4.154.501,88	3.390.260,29	-18,40	0,00
Francia.....	8.249.166,69	8.485.464,09	2,86	-21,26
Alemania.....	8.898.743,07	7.161.004,83	-19,53	1,13
Italia.....	3.829.932,59	3.533.569,71	-7,74	-10,66
Portugal.....	2.084.727,92	1.608.748,54	-22,83	4,44
EE. UU.....	1.166.544,92	732.918,64	-37,17	18,78
Japón.....	352.181,21	499.310,41	41,78	-60,17
Canadá.....	384.324,81	214.497,29	-44,19	25,79
Australia.....	106.899,89	178.186,35	66,69	-85,08

Fuente: Datacomex, Secretaría de Estado de Comercio.

tener una idea clara del impacto del Brexit en este sector hasta pasado un cierto tiempo y entre en vigor el nuevo marco de compra y contratación pública, recientemente anunciado, que pretende una significativa separación de las directivas comunitarias.

El sector del automóvil (Cuadros 14 y 15), por su parte, muestra un resultado poco clarificador del impacto del Brexit en las exportaciones españolas al Reino Unido, tendiendo a mostrar un cierto impacto negativo del orden de un 6%. Sin embargo, si se utilizan los datos más recientes comparando los cuatro primeros meses de 2022 con el mismo periodo de 2019, se clarifica algo más el panorama. Por su parte,

CUADRO 16
EXPORTACIONES DE BIENES DE CONSUMO DURADERO
(En miles de euros)

Países	2019	2021	% TVA 19-21	Diferencia
Reino Unido.....	247.210,25	231.938,28	-6,18	0,00
Francia.....	1.072.542,22	1.283.314,78	19,65	-25,83
Alemania.....	528.539,01	636.174,58	20,36	-26,54
Italia.....	274.068,49	319.213,90	16,47	-22,65
Portugal.....	736.177,78	858.002,44	16,55	-22,73
EE. UU.....	161.830,14	246.300,24	52,20	-58,37
Japón.....	10.637,91	22.289,32	109,53	-115,70
Canadá.....	14.538,52	16.353,92	12,49	-18,66
Australia.....	23.460,27	30.488,57	29,96	-36,14

Fuente: Datacomex, Secretaría de Estado de Comercio.

CUADRO 15
IMPORTACIONES DEL SECTOR AUTOMÓVIL
(En miles de euros)

Países	2019	2021	% TVA 19-21	Diferencia
Reino Unido.....	2.214.858,97	1.172.317,22	-47,07	0,00
Francia.....	8.193.197,04	7.025.007,17	-14,26	-32,81
Alemania.....	10.544.208,28	7.507.640,88	-28,80	-18,27
Italia.....	2.038.445,24	1.998.264,01	-1,97	-45,10
Portugal.....	1.467.367,09	1.414.518,17	-3,60	-43,47
EE. UU.....	679.655,02	619.730,90	-8,82	-38,25
Japón.....	2.389.231,44	1.208.423,23	-49,42	2,35
Canadá.....	73.385,08	28.549,12	-61,10	14,03
Australia.....	2.105,44	1.795,12	-14,74	-32,33

Fuente: Datacomex, Secretaría de Estado de Comercio.

las exportaciones británicas a España en el sector del automóvil reciben un impacto claramente negativo, del entorno del 35%, salvo si se utiliza como grupo de control el comercio con Japón. Hay que tener en cuenta que este ha sido uno de los sectores más afectados por la crisis de la cadena de valor durante la pandemia, y que, probablemente, el supuesto de que la pandemia ha afectado a todos los flujos bilaterales por igual no sea suficientemente robusto.

En el caso de los bienes de consumo duradero (Cuadros 16 y 17) el resultado es muy claro: un impacto muy intenso en ambos sentidos por efecto del Brexit de al menos un 25% de ▷

CUADRO 17
IMPORTACIONES DE BIENES DE CONSUMO DURADERO
(En miles de euros)

Países	2019	2021	% TVA 19-21	Diferencia
Reino Unido.....	102.978,04	43.252,07	-58,00	0,00
Francia.....	406.634,96	512.621,65	26,06	-84,06
Alemania.....	774.040,54	780.091,91	0,78	-58,78
Italia.....	595.526,00	673.567,29	13,10	-71,10
Portugal.....	534.360,31	526.289,17	-1,51	-56,49
EE. UU.....	55.707,09	31.507,93	-43,44	-14,56
Japón.....	17.070,82	8.049,54	-52,85	-5,15
Canadá.....	4.091,32	4.858,43	18,75	-76,75
Australia.....	882,93	1.783,78	102,03	-160,03

Fuente: Datacomex, Secretaría de Estado de Comercio.

CUADRO 18
EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS DE CONSUMO
(En miles de euros)

Países	2019	2021	% TVA 19-21	Diferencia
Reino Unido.....	1.588.331,97	1.228.842,89	-22,63	0,00
Francia.....	4.902.420,09	5.474.183,29	11,66	-34,30
Alemania.....	1.792.855,64	2.137.356,83	19,22	-41,85
Italia.....	3.100.145,33	3.333.551,98	7,53	-30,16
Portugal.....	2.779.307,77	2.649.157,62	-4,68	-17,95
EE. UU.....	1.178.380,12	1.311.797,96	11,32	-33,96
Japón.....	303.871,20	316.621,37	4,20	-26,83
Canadá.....	166.786,13	168.877,98	1,25	-23,89
Australia.....	115.709,63	113.562,69	-1,86	-20,78

Fuente: Datacomex, Secretaría de Estado de Comercio.

reducción de las exportaciones españolas y de reducción a un tercio de las británicas a España.

Y algo muy similar ocurre con las manufacturas de consumo (Cuadros 18 y 19), con un impacto muy negativo en la exportación española al Reino Unido, en el entorno del 30% y de reducción a la cuarta parte de las importaciones desde el Reino Unido.

4. Conclusiones

Si bien no ha pasado mucho tiempo desde el 1 de enero de 2021, fecha en la que se hizo efectivo el Brexit una vez concluido el periodo transitorio previsto en el Acuerdo de Retirada, ya se puede realizar una primera aproximación de su impacto. Un cambio de régimen de comercio es un fenómeno muy estructural y de largo plazo que necesita una perspectiva temporal más dilatada para comprender su verdadera dimensión. Por esa razón, este artículo ha pretendido ser más descriptivo que analítico y cuantitativo, si bien los resultados de este simple ejercicio son tan contundentes que, a pesar de su simple metodología, permiten extraer varias conclusiones.

CUADRO 19
IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS DE CONSUMO
(En miles de euros)

Países	2019	2021	% TVA 19-21	Diferencia
Reino Unido.....	839.072,10	261.385,63	-68,85	0,00
Francia.....	2.023.384,47	2.035.738,26	0,61	-69,46
Alemania.....	1.821.674,14	2.088.045,29	14,62	-83,47
Italia.....	2.858.261,44	2.877.955,97	0,69	-69,54
Portugal.....	1.262.208,07	1.223.836,52	-3,04	-65,81
EE. UU.....	602.626,41	623.852,95	3,52	-72,37
Japón.....	96.103,41	100.399,49	4,47	-73,32
Canadá.....	20.554,75	18.076,49	-12,06	-56,79
Australia.....	9.533,43	10.128,46	6,24	-75,09

Fuente: Datacomex, Secretaría de Estado de Comercio.

En primer lugar, las empresas que trabajan con el Reino Unido se han visto obligadas a adaptarse al nuevo régimen aduanero, que implica sobrecostes por los nuevos trámites. La normativa británica todavía mantiene buena parte de la regulación comunitaria, pero ya hay elementos de divergencia que suponen un esfuerzo de preparación para los exportadores. Del mismo modo, los próximos cambios en la normativa británica para contratación pública suponen un reto para las empresas españolas.

En segundo lugar, a pesar de que muchos de los cambios en la tramitación aduanera y de la nueva normativa del mercado interior británico todavía no se han implantado, su próxima entrada en vigor puede complicar más los datos de comercio bilateral.

Por último, el Reino Unido ha comenzado a firmar acuerdos de libre comercio con países competidores, aunque de momento la mayor parte de ellos solo han aprobado la declaración política, sin que se haya acordado el texto normativo.

Teniendo en cuenta que, para las empresas españolas y británicas, prácticamente la única adaptación que han tenido que realizar ha sido al régimen comercial de país tercero, el resultado del análisis del impacto del Brexit es ▷

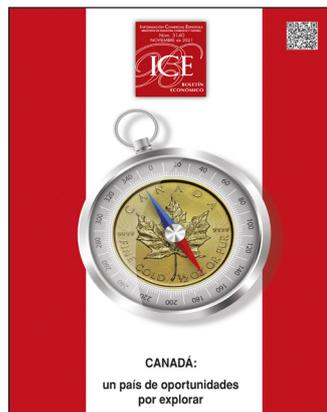
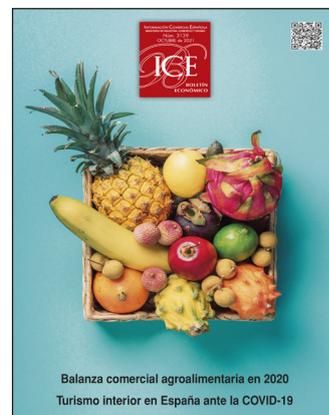
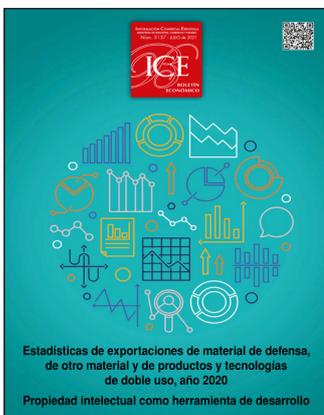
inesperadamente intenso. Ello se deriva tanto en una visión general como desagregada por grandes sectores.

En el futuro se verá si se consolida esta tendencia o si se mitiga a medida que el proceso de adaptación vaya avanzando. Los primeros meses de 2022 apuntan a que el impacto sigue siendo similar a lo percibido en 2021, salvo para las importaciones energéticas españolas. Si empieza a producirse una verdadera divergencia normativa, ello podría dar lugar a un impacto todavía mayor del Brexit al descrito en este artículo.

Bibliografía

- Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 444, de 31 de diciembre de 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L:2020:444:TOC>
- Angrist, J. D., & Pischke, J. S. (2009). *Mostly Harmless Econometrics: An empiricist's Companion*. Princeton University Press.
- Comisión Europea. (Varios años). *Acuerdo de Retirada entre la Unión Europea y el Reino Unido*. https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement_es
- Comisión Europea. (2020). *Protocolo sobre Irlanda e Irlanda del Norte*. https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement/protocol-ireland-and-northern-ireland_es
- Comisión Europea. (2021). *Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y el Reino Unido*. https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_es
- GOV.UK. (without date). *Trade Tariff: look up commodity codes, duty and VAT rates*. <https://www.gov.uk/trade-tariff>
- GOV.UK. (2014). *VAT guide (VAT Notice 700). The guide to VAT rules and procedures*. HM Revenue & Customs. <https://www.gov.uk/guidance/vat-guide-notice-700>
- GOV.UK. (2022). *Border Operating Model. A guide to how the border works with the European Union*. Cabinet Office. <https://www.gov.uk/government/publications/the-border-operating-model>
- ICEX España Exportación e Inversiones. (2022). *Guías de acceso al mercado de Reino Unido a partir de enero de 2021*. <https://www.icex.es/guias-acceso-gb-brexid>

TÍTULOS PUBLICADOS EN 2021



*Jaime Alcaide Arranz**

CRÉDITO A LA EXPORTACIÓN CON APOYO OFICIAL Seguro y financiación directa: perspectiva histórica. Una década del FIEM

El apoyo financiero oficial puede jugar un papel clave en la movilización de recursos en apoyo de las exportaciones, ante las restricciones en el sector privado o como refuerzo de la competitividad de la oferta exportadora. Dentro del crédito a la exportación con apoyo oficial, podemos distinguir entre el instrumento del seguro y el de la financiación directa. En este documento se realiza una presentación general de conceptos y características de los distintos tipos de apoyo oficial, así como una comparativa internacional y revisión del contexto actual. Posteriormente, se presenta un repaso histórico de la evolución de estos instrumentos en España, haciendo especial referencia, en el caso de la financiación directa, a la desaparición del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) que dio paso a la creación del Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM), hace más de una década, con una actividad notable y creciente número de operaciones. El seguro y la financiación directa son, en todo caso, dos instrumentos complementarios cuya coordinación reforzada, con una eficiente estructura organizativa, podría maximizar su eficiencia, existiendo en el caso de España margen para avances en ambos instrumentos.

Palabras clave: comercio internacional, crédito a la exportación, financiación internacional, apoyo oficial, España.

Clasificación JEL: F13, F34, F36, G15.

1. Introducción

La financiación es un elemento relevante en el desarrollo de las operaciones de exportación e inversión en el exterior, y los términos de la oferta financiera disponible a medio y largo plazo pueden ser un factor determinante para la consecución de contratos de exportación.

Así, el atractivo técnico y económico de la oferta exportadora puede verse respaldado por una oferta financiera en condiciones ventajosas que contribuya a reforzar la competitividad de la oferta comercial.

Las condiciones que un financiador/asegurador privado esté dispuesto a ofrecer dependerán de las características de la operación (plazos, volumen o perfil de riesgo de crédito del deudor) y de la situación de los mercados financieros, pudiendo existir situaciones de encarecimiento y restricción del crédito que afecten negativamente al comercio internacional. ▷

* Técnico Comercial y Economista del Estado. Subdirector General Adjunto de Fomento Financiero de la Internacionalización. Secretaría de Estado de Comercio.

Versión de agosto de 2022.

<https://doi.org/10.32796/bice.2022.3149.7490>

Por su parte, el apoyo financiero oficial puede jugar un papel muy significativo en la movilización de recursos en apoyo de las exportaciones, frente a restricciones en el sector privado y como refuerzo de la oferta exterior en un contexto de elevada competitividad. Dentro de este apoyo financiero, la cobertura de riesgos es el instrumento de referencia por su complementariedad y capacidad de apalancamiento, si bien la financiación directa es también un elemento muy relevante, no solo como complemento de otras fórmulas de apoyo financiero oficial, sino en determinados casos como la alternativa claramente competitiva de apoyo financiero de la oferta exportadora en los mercados internacionales.

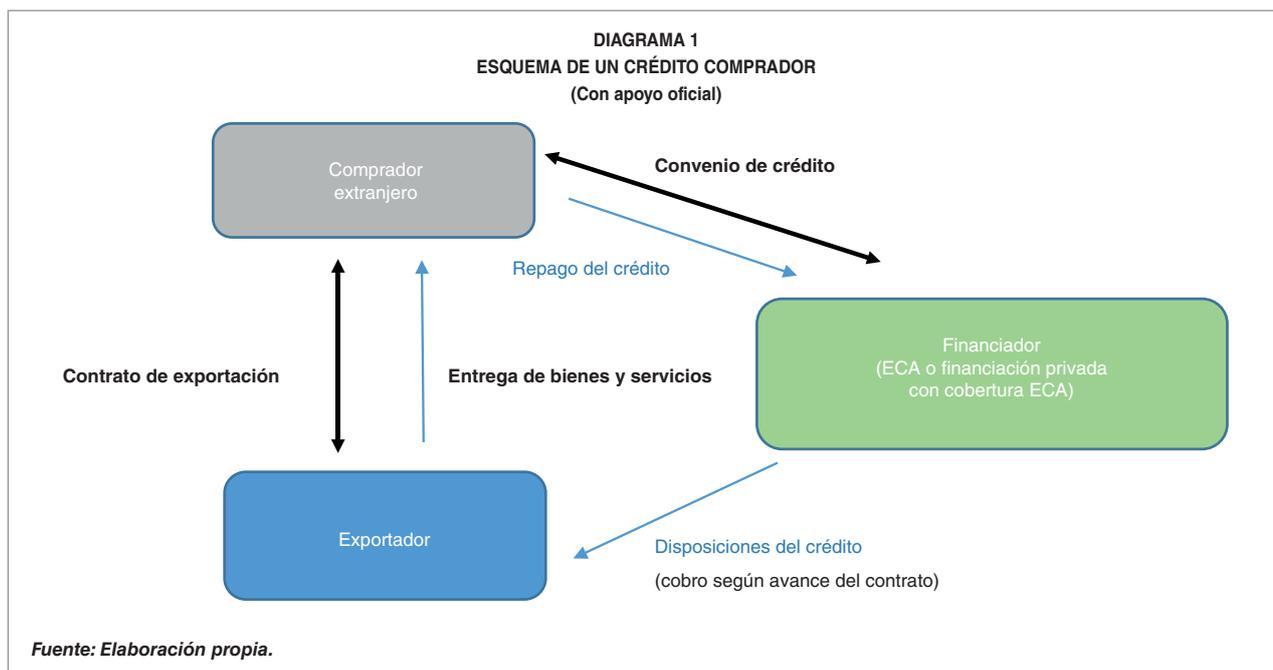
2. Financiación a la exportación

Las inversiones y aprovisionamientos que llevan a cabo las empresas y el sector público deben ser financiadas, ya sea mediante una financiación no finalista (deuda o capital) o a través de una financiación específica vinculada a

un proyecto determinado, como es el caso de la financiación a la exportación.

El apoyo financiero a la internacionalización puede orientarse a cubrir todo tipo de operaciones y necesidades (financiación del coste de adquisición del proyecto objeto de exportación, de necesidades de circulante del exportador, de las garantías o avales técnicos exigidos, de otros riesgos...).

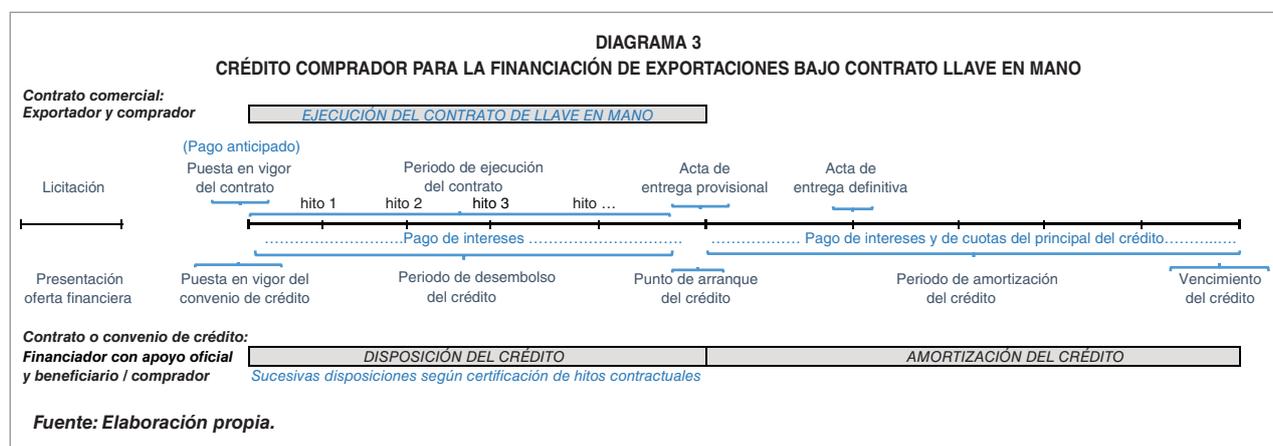
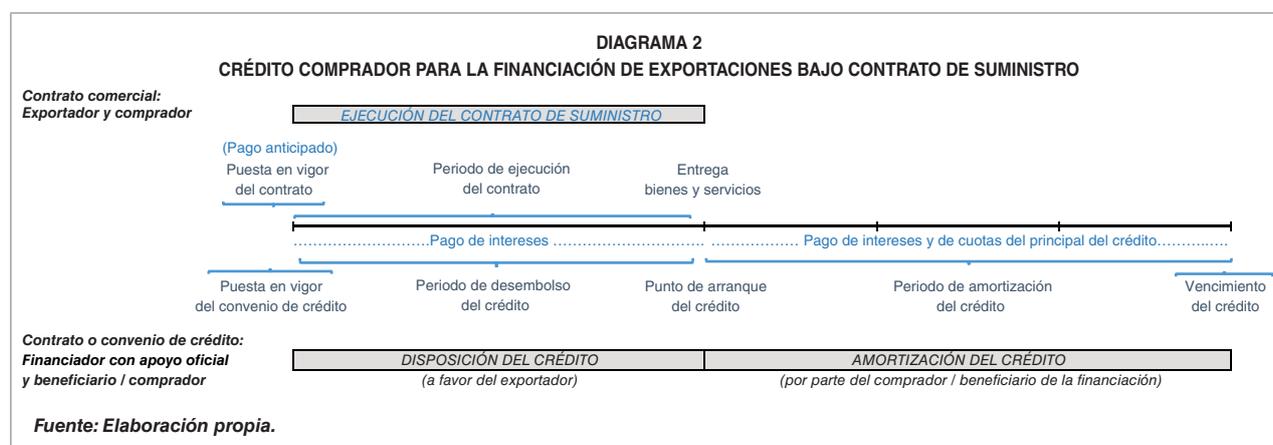
El crédito a la exportación en sentido estricto es aquel dirigido específicamente a financiar una operación de comercio internacional o transfronteriza recogida en un contrato comercial de exportación de bienes y/o servicios entre el exportador nacional y el comprador extranjero. Según la naturaleza del contrato o proyecto objeto de exportación podemos distinguir entre contratos de suministro o contratos llave en mano (contratos que normalmente incluyen el diseño, el equipamiento y la construcción de la planta o proyecto —EPC, por sus siglas en inglés—, es decir, con una responsabilidad en el montaje, entregándose la obra una vez ejecutada y lista para su puesta en funcionamiento). ▷



Por su parte, un mismo proyecto internacional (como puede ser el caso de una infraestructura de transporte) podría ser objeto de financiación a la exportación —de carácter privado u oficial (bilateral o multilateral)—, financiación a la inversión o financiación al desarrollo, según la naturaleza y objeto del financiador; con diferente naturaleza del riesgo asumido según el perfil del deudor o garante (corporativo, soberano, público, de proyecto).

La financiación a la exportación es una cuestión clave en el comercio internacional, y, dentro de esta, el crédito comprador es una figura habitual que se contrapone a otras posibles fórmulas como la financiación corporativa del comprador o financiación mediante cobro aplazado por parte del exportador, a cambio de pagarés o efectos comerciales que ceder al descuento a través de un esquema de *forfaiting*.

El crédito comprador es la financiación concedida por una entidad financiera o equivalente para financiar al importador la adquisición de los bienes y servicios objeto de exportación conforme a los términos del contrato comercial acordado con el exportador. El beneficiario del crédito será el comprador extranjero (deudor del crédito), si bien las disposiciones del crédito comprador se realizarán directamente a favor del exportador a medida que se ejecuta el contrato de exportación según los términos previstos en el mismo (Diagrama 1). Tiene lugar, por tanto, un desarrollo paralelo del contrato comercial, entre exportador y comprador, y del contrato financiero, entre financiador y comprador/deudor, debiendo este último hacer frente al repago del crédito a lo largo del periodo de amortización según las condiciones financieras acordadas (Diagramas 2 y 3). ▷



2.1. Apoyo financiero oficial

La financiación a la exportación puede ser concedida por entidades privadas en el mercado¹. No obstante, la existencia de imperfecciones y fallos de mercado (externalidades, problemas informacionales o existencia de poder de mercado) puede generar situaciones de restricción de crédito (en alcance o plazos) o su encarecimiento prohibitivo, lo que limita la oferta de crédito por parte del sector privado hacia determinados agentes, sectores y mercados. Todo ello justifica la actuación del sector público, que además contribuye a reforzar el atractivo de la oferta comercial nacional en los mercados internacionales y evita, a su vez, que esta se vea adversamente seleccionada frente a una oferta extranjera de menor calidad que cuente con un apoyo financiero oficial atractivo.

El uso de la financiación oficial a la exportación es una práctica habitual en los países desarrollados y, cada vez más, en más países de renta media, en los que los Estados conceden apoyo financiero frente a la existencia de fallos de mercado y como refuerzo de la competitividad de su oferta exportadora, ya sea directamente o a través de sus entidades de crédito a la exportación (ECA, siglas en inglés de export credit agency).

El apoyo financiero oficial tiene eminentemente un carácter contracíclico. En todo caso, es necesario asegurar unas reglas ortodoxas sobre los términos financieros, con principios sólidos y buenas prácticas, evitando así que la financiación oficial sea un mero mecanismo de subvención o ayuda con efectos distorsionantes sobre el comercio internacional. Es deseable, por tanto, un marco de gobernanza ortodoxo, transparente y flexible —para su

adecuación al entorno económico global— que favorezca un terreno de juego equilibrado y no distorsionante. Este es el objetivo de las reglas del Consenso OCDE² (en adelante el Consenso), que buscan fomentar una competencia igualitaria no desleal.

Por un lado, dentro del crédito a la exportación con apoyo oficial (sujeto a las reglas de Consenso OCDE para los países signatarios) podemos distinguir entre:

- La financiación directa³ de carácter oficial.
- El seguro oficial o garantías para la cobertura del riesgo de crédito⁴ concedido por un tercero, que a su vez se puede beneficiar por una cobertura o ajuste de tipos de interés⁵ de carácter oficial.

Por otro lado, existe otro tipo de apoyo financiero a la internacionalización, no sujeto a las reglas del Consenso, pero sí a buenas prácticas de mercado y/o a reglas de ayudas de Estado (en el caso de la UE), que incluiría:

- La financiación desligada —comercial⁶ o concesional— o la cobertura del riesgo asociada a la financiación (comercial) desligada.
- La financiación de la inversión o la cobertura del riesgo de crédito asociado a esta. 

² Acuerdo en materia de Créditos a la Exportación con Apoyo Oficial de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, aprobado en 1978 en el seno de la OCDE, aplicado a la financiación a la exportación con apoyo oficial con un periodo de reembolso de dos o más años, ligada a la formalización de contratos de exportación de bienes y servicios, con la excepción de productos agrarios y equipamiento militar.

³ Incluyendo refinanciaciones.

⁴ Cobertura (*pure cover*) ofrecida por el Estado, o por cuenta de este, respecto del riesgo de crédito, facilitando así la concesión de financiación bancaria.

⁵ Convenio de ajuste recíproco de intereses (*interest make-up agreement*), facilitando crédito bancario a tipo fijo.

⁶ A favor de un comprador extranjero, bajo el compromiso o intención de contratar a futuro con exportadores del país del financiador, que apoyaría al deudor en la identificación de suministradores potenciales.

¹ De manera independiente o con la cobertura de entidades aseguradoras y reaseguradoras privadas.

- La financiación de necesidades de circulante o la cobertura del riesgo de crédito asociado a esta.
- La financiación a la exportación procedente de entidades de titularidad pública que operen en condiciones de mercado o *market windows*⁷.
- La cobertura mediante seguro de caución frente al incumplimiento de compromisos pactados.
- La cobertura de fianzas o avales y garantías técnicas (asegurando al emisor de avales frente al riesgo de ejecución).
- La cobertura del riesgo asociado a medios de pago como créditos documentarios.
- La cobertura de otros riesgos (asegurando al exportador frente al riesgo de resolución del contrato o ejecución indebida de avales).

3. Crédito a la exportación con apoyo oficial. Seguro y financiación directa

La mayor parte del apoyo financiero oficial a la internacionalización es la dirigida a la movilización de recursos para la financiación de exportaciones (frente a la financiación a la inversión, financiación desligada, o aquella destinada a cubrir necesidades de circulante o de emisión de garantías).

El crédito a la exportación —y dentro de este el crédito comprador— continúa siendo, en efecto, un elemento clave del apoyo financiero a la internacionalización, sin perjuicio de la relevancia y notable crecimiento de otro apoyo financiero a la internacionalización (financiación de inversiones, circulante, avales). Dentro de

⁷ En terminología OMC/OCDE.

este podemos distinguir entre instrumentos de seguro (*pure cover*, por su denominación en inglés) y de financiación directa, ambos sujetos *a priori* a las reglas del Consenso.

3.1. Seguro de crédito a la exportación

Dentro del crédito a la exportación con apoyo oficial, el seguro/garantía por cuenta del Estado para la cobertura del riesgo de crédito⁸ es el instrumento más relevante.

Las ECA instrumentan la cobertura por cuenta del Estado mediante pólizas de seguro o garantías a cambio del pago de una prima de riesgo que afrontará el acreditado o deudor beneficiario de la financiación, pudiendo esta ser financiada, conforme a las reglas del Consenso para los países signatarios.

La cobertura del riesgo de crédito por cuenta del Estado⁹ (habitualmente entre el 90 % y 100 %) ofrece ventajas en términos de complementariedad, acompañamiento y apalancamiento. El seguro complementa la actividad de las entidades financieras privadas, acompañando al sector privado sin desplazarlo, permitiendo a los bancos conceder créditos asegurándoles con garantía soberana del Estado titular de la ECA. Con ello hacen frente a un menor uso de capital y dotaciones, pudiendo la ECA, a su vez, ceder una parte del riesgo a aseguradoras privadas interesadas en este por motivos de diversificación.

Así, *a priori*, los bancos tendrán interés en participar en la instrumentación de operaciones de crédito comprador relevantes. La ▷

⁸ Mayoritariamente, cobertura de crédito comprador, frente a la cobertura de crédito suministrador asociada a operaciones de cobro aplazado cuyos títulos ejecutivos pueden ser descontados mediante esquema de *forfaiting*.

⁹ Cubriendo riesgos comerciales y políticos, incluyendo riesgo de impago, de transferencia y convertibilidad y riesgos extraordinarios (guerras, conflictos, desastres naturales).

cobertura del riesgo de crédito por parte de la ECA elimina significativamente el riesgo asumido, que es sustituido por riesgo soberano ECA, con lo que procede un tratamiento más favorable a nivel de requisitos de capital y de dotaciones en el caso de financiación bancaria con cobertura ECA. Adicionalmente, la existencia de acuerdos de cobertura de riesgo de tipo de interés (mediante acuerdos de compensación o ajustes recíprocos de intereses) facilitan la financiación bancaria a tipo fijo.

Los Estados y sus ECA serán los que deberán hacer frente a impagos y, en su caso, procesos de recuperación de importes adeudados, ya que además ellos tienen mayor capacidad de negociación de recobros (tanto con deudores públicos, en el seno del Club de París, como con privados) y de diversificación de riesgos.

El seguro ofrece así una mayor capacidad de apalancamiento, con una menor inmovilización de recursos asociada a reservas técnicas y de otro tipo respecto del seguro emitido, un elevado volumen de capital asegurado y un notable efecto palanca sobre la ejecución de acuerdos comerciales contratados.

Adicionalmente, las ECA complementan su oferta de seguro/garantías de crédito a la exportación con otros seguros y coberturas de otro tipo de riesgos, incluyendo un peso creciente de cobertura de crédito asociada a pólizas de crédito circulante, o de financiación de inversión, incluida inversión doméstica estratégica con un efecto potencial positivo sobre las exportaciones a medio plazo (con el impulso de este tipo de programas por parte de diferentes ECA¹⁰).

¹⁰ Caso de la británica UKEF, la italiana SACE, la francesa BPI o más recientemente la española Cesce, con la póliza de seguro para créditos de inversión estratégica para la internacionalización, cuyo condicionado ha sido aprobado en julio de 2022.

3.2. Financiación directa

Por su parte, la financiación directa será aquella procedente directamente de fondos, departamentos y entidades estatales. En este caso, el crédito comprador concedido directamente por los Estados o sus ECA podrá materializarse en términos comerciales (a tipo fijo o variable) o concesionales (con un elemento de concesionalidad o ayuda implícito, con condiciones financieras muy atractivas en términos de coste y plazos), sujeto en ambos casos a las reglas de Consenso OCDE para los países signatarios.

Según la estructura institucional de cada país, el seguro y la financiación directa podrán proceder de la misma entidad o no. Será el propio Estado, o la ECA en su nombre, el que conceda la financiación, asumiendo directamente el riesgo, aunque en algunos países con entidades emisoras diferentes según el tipo de apoyo la entidad aseguradora también cubre el riesgo de crédito asociado a la financiación directa¹¹, unificando así el registro del riesgo de crédito asumido.

Las ECA responsables de la financiación directa podrán tener o no el carácter de entidad financiera o Export Bank (ya sea integrando o no financiación y cobertura bajo la misma entidad). En determinados casos, los titulares de la financiación directa (sus recursos y/o gestión) son fondos estatales o federales, que a su vez podrán apoyarse en entidades de banca comercial o pública para que estas asuman el papel de agente financiero (siendo habitual que el banco comercial mandatado por el deudor asuma labores de certificación del avance de la ejecución del contrato de exportación objeto de financiación). ▷

¹¹ Caso de Francia o Alemania.

A priori, la financiación directa implica una menor capacidad de apalancamiento y podría generar un efecto desplazamiento o expulsión de la financiación comercial del sector privado. No obstante, ya hemos visto que la existencia de imperfecciones y fallos de mercado justifican su papel, y, a pesar de su menor peso en términos de financiación movilizada —por su menor efecto palanca frente al seguro—, se trata de un instrumento financiero relevante y estratégico dentro del apoyo financiero oficial.

Por un lado, la financiación directa juega un papel clave en el caso de la financiación concesional ligada, que los Estados pueden prestar en proyectos y mercados de especial interés para la política comercial (por su contribución a la entrada o consolidación de la presencia y relaciones bilaterales en determinados países y segmentos). Por otro lado, también puede tener un rol clave en el desarrollo de proyectos singulares asociados a nuevos desarrollos o tecnologías, o en el impulso de grandes proyectos en régimen de cofinanciación, con un efecto palanca sobre otros financiadores.

Asimismo, esta puede ser clave en la financiación de proyectos de pequeño tamaño —segmento en el que las pymes se ven especialmente perjudicadas—. En efecto, existe un evidente fallo de mercado en este segmento. El contexto de la última década de una regulación bancaria con menor capacidad de apalancamiento, procesos de concentración bancaria y un entorno de rentabilidades más ajustadas ha supuesto que las entidades centren sus esfuerzos en la participación en operaciones de mayor tamaño, dejando fuera operaciones de menor volumen. Los bancos comerciales han ido aumentando progresivamente el umbral a partir del cual están dispuestos a conceder crédito comprador, siquiera con cobertura ECA. En la actualidad, los bancos comerciales que

operan en España tendrían umbrales próximos a los 10 millones de euros, y en algunas entidades la cifra se elevaría hasta los 20 o 25 millones de euros. Ni siquiera la financiación mediante cobro aplazado con una cobertura ECA de crédito suministrador, para facilitar el descuento de pagarés, sería un sustituto eficaz, por cuanto estaría asociada a menores plazos y mayor coste de la financiación, redundando en una menor competitividad de la oferta exportadora.

Por todo ello, la financiación directa sería en estos casos la única opción realmente competitiva en apoyo de la oferta exportadora, pudiendo darse, eso sí, la participación de un banco privado como agente financiero de la operación (con la delegación potencial en este de labores de administración y análisis).

Frente a años en los que la financiación tuvo un papel muy pequeño, con ocasión de la crisis financiera internacional de 2008 y sus efectos posteriores, diferentes países desarrollaron programas de financiación y refinanciación, y, de nuevo en los últimos años, se constata un aumento de demanda y oferta de financiación directa —en apoyo de proyectos singulares, de operaciones de gran escala y de pequeños proyectos—, así como de refinanciación para liberar recursos de la banca comercial.

3.3. Financiación directa frente al seguro a nivel internacional

En los años 50, 60 y 70 tuvo lugar un notable desarrollo y expansión del crédito oficial a la exportación a medio y largo plazo, en forma de financiación directa, seguro y subvención de tipos de interés. Esto se desarrolló con una dinámica que llegó a generar, en los años 70, notables efectos perniciosos para ▷

el sistema económico internacional, lo que hizo deseable la regulación mínima que vino de la mano del Consenso alcanzado en 1978 (Moravcsik, 1989).

En los años 80, la financiación directa era una parte relevante del apoyo oficial a la exportación, siendo los principales actores Japón, Francia, Alemania y Estados Unidos, aumentando progresivamente la actividad y el peso de otros como Corea del Sur, Canadá y diferentes países europeos.

Japón contó con un peso notable de financiación concesional ligada a la exportación hasta principios de los 90. No obstante, esta se redujo sensiblemente a partir de 1993 con la aplicación del llamado Paquete Helsinki de disciplinas del Consenso más estrictas, dando paso a un aumento de la financiación concesional desligada (no computada como financiación a la exportación, sino como financiación al desarrollo). En la actualidad, Japón ofrece seguro y financiación directa a través de entidades diferentes.

En cuanto a EE. UU., la entidad encargada del apoyo financiero oficial es el Export-Import Bank of the United States (US EXIM Bank), responsable de la emisión de financiación directa y garantías. En los años 80, la financiación directa suponía una amplia mayoría del riesgo en vigor (Boyd, 1982), dando paso posteriormente a una progresiva reducción de su peso hasta importes moderados en favor de la cobertura de riesgos, salvo en periodos específicos como entre 2009 y 2012 (con una emisión récord en 2012 en torno a 12.000 millones de dólares). No obstante, en el caso americano, sus exportaciones también cuentan con otro apoyo de financiación directa diferente al del US EXIM Bank, realizado a través de Private Export Funding Corporation (PEFCO). Esta entidad fue creada en los años 70, con el

apoyo del Tesoro americano y del propio EXIM Bank, para conceder financiación directa a la exportación y refinanciaciones, contando toda su cartera con la cobertura del EXIM Bank, lo que explicaría, en parte, el moderado peso actual de este último en la actividad de financiación directa.

En el caso de Canadá, la mayor parte del apoyo de su ECA se sigue articulando a través de financiación directa, limitándose la cobertura de crédito a riesgos a corto plazo. Adicionalmente, dada su autofinanciación con emisiones en mercado sin recurrir a apoyo explícito o fondos estatales, cuenta con la consideración de *market window*.

Otros actores especialmente relevantes son Corea del Sur y Reino Unido, que se encuentran entre los siete primeros puestos anualmente. Corea cuenta con dos entidades diferenciadas para la actividad de financiación directa y seguro. Su EXIM Bank es responsable de la oferta de financiación directa (incluyendo los fondos de financiación concesional), garantías, financiación de la inversión y servicios de asesoramiento. Este ha desarrollado en los últimos años nuevos programas, con un enfoque creciente en financiación directa, actuando como interlocutor con el sector exportador (Yoon, 2019), en coordinación con la entidad coreana de seguro de crédito a la exportación.

En el caso de Reino Unido, UKEF (UK Export Finance) es el departamento ministerial responsable del apoyo financiero oficial a la exportación, con un peso predominante de coberturas pero una actividad creciente de financiación directa desde la última década. UKEF lanzó en 2012 su programa o facilidad de financiación directa de hasta 3.000 millones de libras (entonces 4.800 millones de euros), formalizando su primera operación en 2014. En 2018 el programa fue reforzado, ampliándose hasta ▷

los 8.000 millones de libras (o 9.500 millones de euros), para financiaciones sin límite inferior y de hasta 200 millones de libras (o 240 millones de euros). En 2020 creó la facilidad de financiación directa Clean Growth, reservándose para esta un 25% de los recursos señalados.

Por otro lado, desde finales de los 90 y principios del nuevo siglo, ha tenido lugar un crecimiento notable del apoyo financiero de países no participantes del Consenso, mayoritariamente China e India, ambas con entidades diferenciadas para las actividades de financiación directa (con un peso notable de financiación concesional) y de seguro/garantías.

Con datos de la Berne Union (2019)¹², la financiación directa a nivel global habría supuesto en torno al 10% del total del crédito a la exportación con apoyo oficial en los últimos quince años frente al elevado peso del seguro/garantías, por su notable efecto palanca (con un notable repunte de la financiación directa durante la crisis financiera internacional), constatándose de nuevo avances en los últimos años en línea con los programas señalados desde diferentes ECA.

3.4. Seguro y financiación directa en la Unión Europea

Dentro de la UE existe una relativa heterogeneidad en el diseño e instrumentación del apoyo financiero oficial, concediéndose la mayor parte de este apoyo en forma de seguro/garantías, con diferente tipo de estructura de las ECA. Existen entidades privadas o de capital mixto mandatadas por el Estado para la

cobertura de riesgos de la internacionalización por cuenta del Estado¹³, entidades financieras públicas responsables de la cobertura de riesgos por cuenta del Estado¹⁴, entidades financieras públicas responsables de coberturas y financiación directa conjuntamente¹⁵, autoridades estatales establecidas para tal fin¹⁶ o sociedades financieras de diferente perfil y tipo de apoyo dentro de un mismo grupo de capital mixto¹⁷.

Dentro de la UE, 21 Estados miembros¹⁸ cuentan con actividad de cobertura mediante seguros/garantías y, a su vez, 13 de ellos cuentan con instrumentos de financiación directa (Alemania, Bélgica, Chequia, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, España, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Polonia y Eslovaquia) (European Commission, 2022).

La UE integra en el acervo comunitario los compromisos del Consenso OCDE del que participa como signatario único. Junto a las disposiciones del Consenso y a efectos de mayor transparencia, la regulación comunitaria requiere a los Estados miembros informar anualmente de los riesgos en vigor de créditos a la exportación y de su estructura y prácticas de crédito a la exportación con apoyo oficial. Fruto de ello, la Comisión Europea publica un informe anual al respecto, que incluye cifras de exposición anual (Cuadro 1).

La información del riesgo en vigor asociado a coberturas se limita a la cobertura de riesgo de crédito a la exportación como actividad ▷

¹² Asociación internacional de aseguradoras de crédito a la exportación e inversión, públicas y privadas.

¹³ Alemania (Euler Hermes/Allianz Trade, de capital privado), Países Bajos (Atradius, de capital privado), España (Cesce, de capital mixto, con un 50,25% propiedad del Estado).

¹⁴ Francia (Bpifrance, pasando en 2017 a ser la ECA responsable de la cobertura de riesgos, tras tomar la actividad mandatada hasta 2016 a Coface, entidad de origen público posteriormente privatizada).

¹⁵ Dinamarca (EKF).

¹⁶ Suecia (EKN).

¹⁷ Italia (SACE y Simest, dentro del Grupo CDP de capital mixto).

¹⁸ Todos salvo seis (Bulgaria, Chipre, Irlanda, Letonia, Lituania y Malta).

CUADRO 1
CRÉDITO A LA EXPORTACIÓN CON APOYO OFICIAL EN LA UNIÓN EUROPEA EN 2020
 (Cifras de exposición en millones de euros)

Cartera de seguro de crédito a la exportación	Importe en 2020
Total notificado EE. MM. UE 27	361.585
Alemania	85.022
Francia	59.635
Italia	58.991
Dinamarca	46.833
Suecia	32.010
Finlandia	22.172
España	11.465
Cartera de crédito a la exportación mediante financiación directa	Importe en 2020
Total notificado EE. MM. UE 27	85.226
Alemania	14.768
Francia	12.648
Italia	37.317
Dinamarca	10.471
Suecia	6.904
Finlandia	7.561
España	3.848

Fuente: European Commission (2022) e informes anuales de EKF, Finnvera, Cesce y FIEM.

sujeta al Consenso, y no de otro tipo de seguros o garantías o de financiación a la inversión emitida por las ECA. La actividad aseguradora puede diferir respecto del porcentaje de cobertura del riesgo de crédito o prácticas de reaseguro¹⁹ por parte de las diferentes ECA. Por otro lado, en el caso de la financiación directa de algunos Estados miembros, el riesgo asumido puede estar a su vez cubierto por su ECA aseguradora²⁰, lo que restaría homogeneidad y comparabilidad a la información publicada a nivel comunitario. A pesar de estas cuestiones, la información publicada permite una interesante comparación del crédito a la exportación a través de ambos instrumentos.

De acuerdo con el Informe de 2022 —realizado a partir de datos de 2020—, el riesgo en vigor

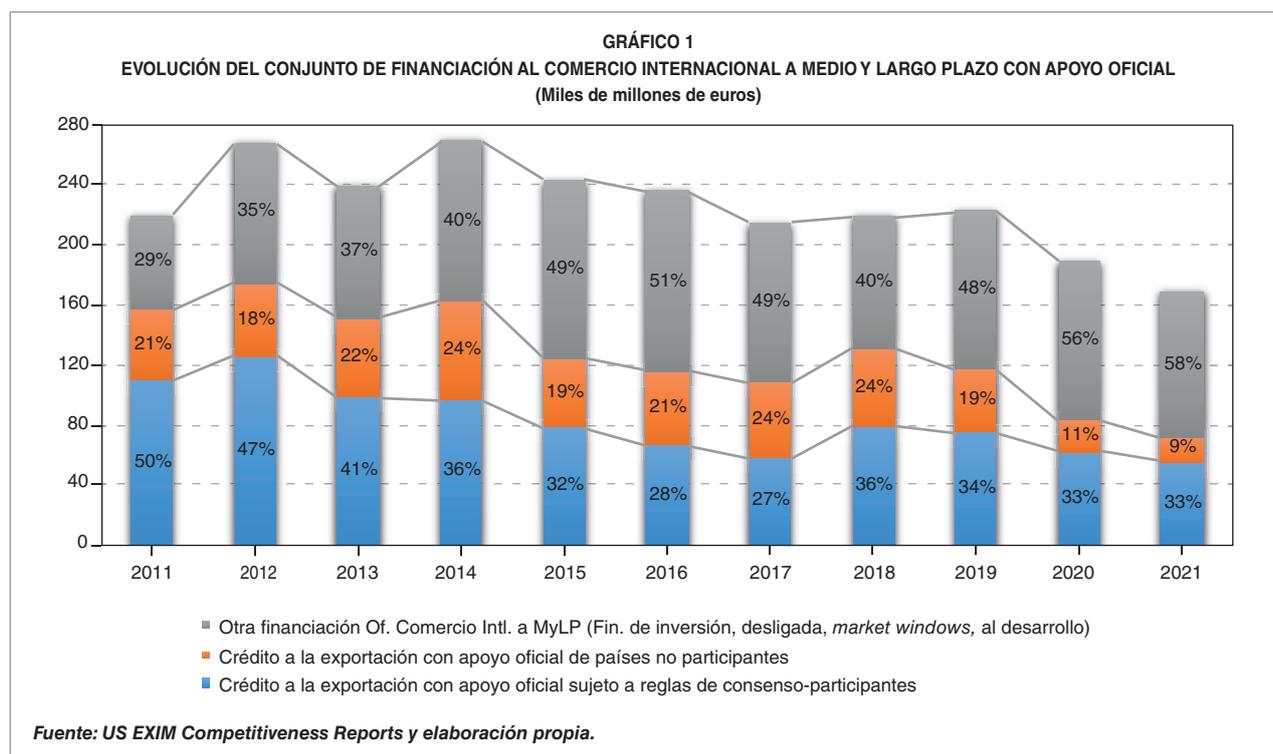
asociado a la actividad de seguro total a nivel comunitario sería de 361.585 millones de euros y el riesgo en vigor asociado a la cartera total de financiación directa a nivel comunitario sería de 85.226 millones de euros. Es decir, la financiación directa supondría en conjunto en torno a un 24% del riesgo asociado al seguro de crédito y en torno a una cuarta parte (19%) de la suma de ambos, como *proxy* del crédito a la exportación en su conjunto²¹.

La actividad relativa difiere entre países. Italia y, en menor medida, Finlandia tienen un peso especialmente elevado de financiación directa, frente a pesos en torno a una quinta parte del apoyo total en el resto de los casos. En el caso de España, el peso (en torno a un 25%) estaría sesgado al alza por el efecto ▷

¹⁹ A título ilustrativo, en el caso de EKF (Dinamarca), más de la mitad de su cartera emitida está reasegurada.

²⁰ Caso de la financiación directa de Francia o de la KfW IPEX en Alemania.

²¹ Con las salvedades indicadas respecto de ausencia de homogeneidad/comparabilidad (por divergencias en el porcentaje de cobertura y de financiación directa en algunos Estados a su vez con cobertura ECA, que implicaría un mayor peso relativo de la financiación directa en tales países tras ajustar el dato de riesgo en coberturas).



de parte de la cartera heredada de la etapa del FAD²², con un peso relativo sensiblemente inferior en la actividad actual.

Así, la actividad de cobertura tiene un peso mayoritario dada su mayor capacidad de apalancamiento y complementariedad. A pesar de ello, la financiación directa supondría cerca de una quinta parte del volumen total, lo que pone de manifiesto su relevancia y el valor añadido que podría ofrecer. Así, es usada por la mayor parte de Estados miembros de tamaño medio o grande mediante esquemas de financiación y refinanciación, con una actividad al alza con nuevas líneas y con aprobación de operaciones singulares²³.

²² Fondo de Ayuda al Desarrollo; ver apartado siguiente.

²³ Aumento de operaciones singulares. A título ilustrativo, Dinamarca (EKF) aprobó en 2021 la operación de financiación directa más importante de su historia, por valor de 4.300 millones de coronas (576 millones de euros). Dinamismo de esquemas como el alemán: programas de refinanciación a bancos (3.500 millones de euros en 2019, 700 en 2020 y 600 en 2021). Negocio de original *lending* —tanto de apoyo a la exportación como inversión— (18.600 millones de euros en 2019, 16.000 millones en 2020 y 13.000 millones en 2021).

3.5. Desafíos en el escenario comunitario e internacional

En las últimas décadas está teniendo lugar una transformación del escenario internacional. La financiación oficial sujeta a las reglas del Consenso ha ido perdiendo peso progresivamente, representando actualmente en torno a un tercio de la financiación oficial del comercio internacional a medio y largo plazo en su conjunto (Gráfico 1). Por un lado, se encuentran las fórmulas tradicionales de financiación oficial al margen del Consenso —financiación a la inversión y financiación concesional desligada— con una evolución de por sí creciente. Por otro lado, cabe destacar igualmente la fuerte expansión de la financiación oficial de países no participantes del Consenso, que ha provocado cambios en el marco competitivo, dado su elevado grado de flexibilidad, discrecionalidad y opacidad. Asimismo, existe también un creciente recurso a *market windows* ▷

y programas de financiación comercial desligada²⁴, que, en el caso de países participantes del Consenso, implica la posibilidad de desarrollar fórmulas de financiación fuera de su ámbito de aplicación (Alcaide Arranz, 2021).

En un contexto de creciente competencia, diferentes Estados y sus ECA están llevando a cabo un giro estratégico, en favor de estrategias de mayor proactividad y flexibilidad en el impulso y facilitación de operaciones como respuesta a la demanda del mercado, frente al papel tradicional de financiador de último recurso, siendo un claro ejemplo el de la ECA surcoreana (Yoon, 2019). En este escenario, también se están impulsando programas de financiación directa y nuevos productos²⁵, la flexibilización de los criterios de contenido nacional en favor de un criterio de interés nacional más amplio, un mayor uso de financiación desligada y programas de inversión, incluida la financiación doméstica, un mayor apetito por el riesgo y un mayor enfoque en proyectos sostenibles. Algunas ECA, como la británica, promocionan activamente sus servicios financieros entre exportadores de terceros países, con el objetivo de incorporar a cambio bienes y servicios de su país en el contrato, con un apoyo activo en la búsqueda de tales proveedores. Por otra parte, también se está produciendo un mayor enfoque hacia una financiación flexible de operaciones de pymes y pequeños proyectos —en muchos casos apoyándose en la red de entidades de la banca comercial— que pueden ejercer un papel de agente financiero además de su rol como banco pagador.

²⁴ Programas *pull/push/shopping lines*, no directamente vinculados a la firma de contratos de exportación específicos, pero con la financiación concedida condicionada a la búsqueda de socios comerciales y mejores esfuerzos para compromisos futuros, informes de seguimiento y participación en sesiones *business-to-business* o B2B.

²⁵ La Comisión Europea, por su parte, plantea desde 2021, con ocasión de la revisión de la política comercial, la posibilidad de desarrollar una facilidad de crédito a la exportación, como parte de una nueva estrategia europea al respecto.

La expansión de prácticas proactivas y agresivas por parte de diferentes ECA en apoyo de su interés nacional es una reacción frente a los cambios en el panorama internacional. Los países más conservadores y respetuosos defienden la actualización de un marco multilateral mejorado que preserve un terreno de juego equilibrado, pero se ven a su vez apremiados ante la posibilidad de desarrollar programas flexibles y creativos para preservar su capacidad competitiva. Y en todo caso, la generalización de tales prácticas podría redundar en una carrera a la baja, con un creciente riesgo de tensiones y guerra comercial, por lo que es necesaria una modernización del Consenso OCDE, pero también sería deseable a medio plazo un verdadero acuerdo multilateral con vocación global respecto de áreas, países y sectores (Alcaide Arranz, 2021).

4. El caso de España

4.1. Apoyo financiero a la exportación en España

El inicio formal de la actividad de crédito y seguro de crédito oficial a la exportación se remonta a 1928, en un contexto de crecimiento del comercio internacional del periodo de entreguerras, año en que se acordó la creación, mediante concurso abierto, del Banco Exterior de España y el Seguro de Crédito a la Exportación, ampliable al seguro de caución.

El Banco Exterior de España se estableció formalmente en 1929, como sociedad mercantil de capital privado —previendo la entrada del Banco de España en un 15% del capital y del Consejo Superior de Cámaras en otro 10%—, para la concesión de crédito oficial a la exportación, labor en la que también participó el ▷

Banco de Crédito Industrial, que había sido creado en 1920. Tras la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca de 1962, si bien el Banco Exterior de España (en adelante Banco Exterior) no fue nacionalizado y estaba sujeto a las obligaciones de la banca privada, pasó a contar con un creciente capital público a finales de los años 60 (Arroyo Martín, 2019). La Ley sobre Ordenación y Régimen del Crédito de 1971 estableció que el capital público debía ser mayoritario y concedió formalmente al Banco Exterior la actividad de crédito oficial a la exportación, recibiendo recursos de la banca comercial (y cajas), a través del llamado coeficiente de inversión obligatoria, y de fondos estatales canalizados a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO), que fue creado al amparo de la citada ley en sustitución del Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo.

En los 70 y primera parte de los años 80, el crédito a la exportación del Banco Exterior (al igual que el crédito a la exportación de la banca comercial, con la cobertura parcial de riesgos por parte del Estado) experimentó una fuerte expansión, y, en una década, pasó de cifras modestas a una cartera viva de 247.756 millones de pesetas en 1979 (en torno a 1.500 millones de euros —más de 3.500 millones de dólares al tipo de cambio entonces vigente—), de 481.019 millones de pesetas en 1981 (cerca de 3.000 millones de euros —en torno a 5.000 millones de dólares al tipo de cambio entonces vigente—) y de 811.357 millones de pesetas en 1983 (cerca de 5.000 millones de euros —más de 5.000 millones de dólares al tipo de cambio entonces vigente—), su financiación directa llegó a representar cerca de dos terceras partes del crédito a la exportación total incluyendo el concedido por el sector privado (con cobertura parcial del riesgo por cuenta del Estado) (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 1984).

Además, el Banco Exterior contaba con una amplia red de oficinas nacionales y delegaciones internacionales, así como con el apoyo de la Compañía de Fomento del Comercio Exterior²⁶ (FOCOEX), que había sido creada por el Banco Exterior en 1950, ampliando su estructura y accionariado en 1976 (con la entrada del Ministerio de Industria y Comercio y del Instituto Nacional de Industria).

Desde 1982, adicionalmente, se había asignado al ICO la actividad de refinanciación del crédito a la exportación concedido por el Banco Exterior y la banca comercial, con la creación de la Comisión de Crédito a la Exportación, como órgano interministerial presidido por el secretario de Estado de Comercio, para la aprobación de tales operaciones.

El crédito oficial a la exportación concedido directamente por el Banco Exterior se complementó desde 1976 con la financiación concesional ligada del nuevo Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) para proyectos en países en vías de desarrollo. El FAD tenía el mandato doble de, por un lado, contribuir a su desarrollo económico y, por otro, favorecer la penetración de empresas y el arrastre sobre exportaciones españolas, cumpliendo con el requisito de concesionalidad mínimo exigido por el Consenso OCDE. Se trataba de un fondo sin personalidad jurídica, dotado por el Estado para conceder financiación de carácter concesional a países en desarrollo, mediante esquemas de Gobierno a Gobierno con garantía soberana, así como a instituciones financieras multilaterales, y contemplaba también la ▷

²⁶ FOCOEX fue antecesor del Instituto Nacional de Fomento a la Exportación (INFE), creado en 1982 y que en 1987 pasó a denominarse Instituto de Comercio Exterior (ICEX), denominado desde 2012 ICEX Exportación e Inversiones. La fusión de FOCOEX y SIRECOX (Sociedad General de Intercambios y Relaciones Comerciales Exteriores) supuso la creación de Expansión Exterior en 1997, como medio de la Administración para apoyo al sector público y empresas en procesos de internacionalización y operaciones financieras, que en 2012 se integraría en ICEX.

financiación mediante créditos mixtos en colaboración con la banca comercial.

A finales de los años 80, en un contexto de liberalización del sector bancario, se produjo una progresiva desaparición de los coeficientes de inversión obligatoria y una mayor autonomía financiera del ICO que limitaban los recursos del crédito oficial a la exportación. Asimismo, el crecimiento desmesurado del crédito oficial entre finales de los años 60 y mediados de los 80 aconsejaba recortar la generosa financiación a la exportación concedida hasta entonces en favor de un sistema más selectivo (Bustillo Mesanza, 2003).

Por su parte, la Ley 11/1983, de 16 de agosto, de medidas financieras de estímulo a la exportación, introdujo la posibilidad de apoyar los créditos comerciales para cubrir a la banca comercial la diferencia entre el coste financiero de mercado y el tipo de interés mínimo previsto en el Consenso OCDE aprobado en 1978. En 1987 se amplió este apoyo a créditos a la exportación en divisas y en 1993 se desarrolló normativamente el Reglamento de procedimiento para la concesión de apoyo oficial al crédito a la exportación mediante convenios de ajuste recíproco de intereses (CARI)²⁷, con el ICO como agente financiero del Estado, bajo la autorización del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

El respaldo que suponía el CARI sustituyó al antiguo sistema de reserva de inversiones obligatorias para las entidades financieras, quedando el crédito oficial mediante financiación directa circunscrito a los créditos FAD, lo que supuso un profundo cambio al *desmantelar el sistema de financiación* oficial directa a la

²⁷ Con una simplificación y mejora de diferentes aspectos del CARI prevista en 2022 ([proyecto de orden ministerial por la que se regulan diversos aspectos relacionados con la concesión de apoyo oficial al crédito a la exportación mediante convenios de ajuste recíproco de intereses](#)).

exportación desarrollado en las décadas anteriores (Bustillo Mesanza, 2003).

Como parte de la liberalización del sector bancario, en el contexto del proceso de integración económica y monetaria europea, en 1991 se reorganizó la estructura de entidades de crédito oficial y se creó la Corporación Bancaria de España (Argentaria), que integró al Banco Exterior y al resto de entidades de crédito de capital estatal hasta entonces participadas a través de ICO. Desde la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1993, se suprimió formalmente la posibilidad de recibir aportaciones del ICO al Banco Exterior para crédito a la exportación. Argentaria dejó atrás su papel en la financiación oficial y fue objeto de privatización a través de cuatro ofertas públicas de venta de acciones entre 1993 y 1998, que culminaron con la fusión que dio lugar al BBVA en 1999.

Por su parte, desde principios de los años 90, ya sin la titularidad de las entidades de crédito oficial, el ICO encaró una nueva etapa —como entidad de crédito y agente financiero del Estado—. Sin recurso a los presupuestos generales del Estado, subvenciones ni préstamos del Tesoro, el ICO profundizó su fondeo a través de emisiones en mercado, procediendo su financiación exclusivamente del mercado ya desde 1988. En 1993, el ICO aprobó su primera línea de mediación²⁸ a través de la banca comercial —líneas que posteriormente se generalizaron hasta suponer la principal área de negocio— para la contribución al desarrollo ▷

²⁸ Líneas de mediación (con el riesgo de crédito asumido por la banca comercial) y financiación directa (asumiendo ICO el riesgo de crédito) mediante diferentes tipos de productos financieros y operaciones. ICO no recibe aportaciones presupuestarias y está sujeto a las exigencias, requisitos y obligaciones aplicables en términos idénticos al resto de entidades del sector financiero y bancario español, como dispone el artículo 1 de la Ley 10/2014, de Ordenación, Supervisión y Solvencia de las Entidades de Crédito, pudiendo asimilarse en este sentido a una *market window*, en terminología OMC/OCDE.

económico, incluyendo apoyo en el ámbito internacional, con una evolución contracíclica. Desde 1994, el ICO desarrolla también una actividad de financiación directa de proyectos de inversión de grandes empresas españolas en terceros países, muchos de ellos mediante cofinanciación, e ICO, además, cuenta con un papel pionero en España en el impulso del capital riesgo (Escolano Olivares, 2013). El Instituto de Crédito Oficial desarrolla, por tanto, una labor reseñable en el área internacional, con una actividad destacada a través de líneas de mediación como banco de segundo piso en este ámbito, si bien se trata en su mayor parte de financiación a empresas nacionales (para cubrir necesidades de inversión, liquidez o prefinanciación), con un peso actual moderado en financiación de exportaciones.

En cuanto a la actividad de seguro oficial, en 1929 también se había creado la Compañía Española de Seguros de Crédito y Caución, como sociedad mercantil con una participación inicial de dos terceras partes del sector asegurador privado y del Banco Exterior de España en el tercio restante. La sociedad fue creada para desempeñar la actividad de aseguramiento con la cobertura, con determinados límites, por parte del Estado. En 1934 fue uno de los cuatro miembros fundadores de la Unión de Berna. Con la creación en 1954 del Consorcio de Compensación de Seguros, este pasó a asumir la cobertura de riesgos extraordinarios y políticos.

Durante los años 50 y 60, la actividad de seguro de crédito a la exportación experimentó un notable desarrollo en España de la mano de estas dos entidades aseguradoras junto con la banca comercial, con la cobertura parcial del Estado. No obstante, existía una dualidad en la actividad aseguradora por cuenta del Estado de los riesgos comerciales y políticos, con dos

entidades diferentes, con un funcionamiento desligado que no se consideraba eficiente. Por ese motivo, en 1970 tuvo lugar la modificación del régimen del Seguro de Crédito a la Exportación con el objetivo de centralizar la actividad de seguro por cuenta del Estado en una única entidad, que además pudiera contratar otros productos por cuenta propia. Así, con la Ley 10/1970 se acuerda la creación de la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (Cesce) —con mayoría de capital público y la participación del sector privado en su accionariado— para la cobertura de ambos tipos de riesgos (comerciales y políticos/extraordinarios), hasta entonces ejercida, respectivamente, por Crédito y Caución (que pasaría a operar como una entidad privada en condiciones de mercado²⁹) y por el Consorcio de Compensación de Seguros.

Cesce comenzó su actividad en 1972, habiendo celebrado en 2022 su 50 aniversario. Con una progresiva expansión de su cartera de productos y actividad aseguradora desde los años 70, Cesce es, además, responsable de la gestión de recobros en el caso de siniestros/impagos, cuestión muy relevante y de especial incidencia en periodos de crisis internacionales. Desde finales de los años 80 aumentan sus atribuciones como agente gestor del seguro y se establece un límite de emisión anual en los presupuestos generales del Estado de 250.000 millones de pesetas (en torno a 1.500 millones de euros), alcanzando en 1988 una emisión equivalente a 1.000 millones de euros. Dicho límite de emisión anual fue aumentando progresivamente hasta rondar los 4.500 millones de euros desde el año 2000. ▷

²⁹ En 1988, el Banco Exterior vendió su participación al Grupo Catalana Occidente, que pasó a ser titular al 100%. En la actualidad opera su negocio de seguro de crédito y caución a nivel internacional a través del Grupo Atradius (con sede en Países Bajos), manteniendo la marca de Crédito y Caución en España.

En 2009, ante la necesidad de reforzar su capacidad de actuación con ocasión de la crisis financiera, se dobla su capacidad de emisión hasta los 9.000 millones de euros³⁰ —amplio límite que se mantiene actualmente— y se acuerda aumentar el porcentaje de cobertura de riesgo de crédito de carácter comercial del 94% al 99% (Valero San Paulo, 2010).

Por su parte, en 2014 se creó el Fondo de Reserva de los Riesgos de la Internacionalización de la Economía Española (FRRI), en funcionamiento desde 2015, para integrar los derechos y obligaciones pendientes del seguro por cuenta del Estado. El FRRI cerró en 2021 con un activo de más de 2.000 millones de euros y un patrimonio neto en torno a 1.500 millones de euros. Se trata de un fondo saneado que recibe aportaciones superavitarias del seguro por cuenta del Estado desde su creación. La actividad de cobertura es superavitaria desde mediados de los 90, cumpliendo así el seguro por cuenta del Estado con los compromisos frente a la Organización Mundial del Comercio (OMC) de lograr un equilibrio financiero a medio y largo plazo.

Por otra parte, con la crisis financiera internacional pasaron a cobrar mayor protagonismo, entre otras, las pólizas de cobertura de fianzas a emisores y de cobertura de crédito circulante o prefinanciación —existentes desde los orígenes de Cesce—, asociadas a un riesgo «exportador» que hasta entonces era mayoritariamente asumido por los bancos (Reguero Naredo *et al.*, 2010).

La crisis financiera internacional puso de manifiesto el marcado papel contracíclico del seguro de Cesce, con una emisión anual que pasó de alrededor de 1.700 millones de euros en 2007 y 2008 (en torno a 5.500 millones con

pólizas abiertas³¹) a más de 4.000 millones de euros entre 2009 y 2011 (en torno a 7.000 millones con pólizas abiertas), dando paso a una menor emisión en los años siguientes.

Los datos de contratación muestran una reducción del número de pólizas contratadas desde 2016, con un repunte de la emisión entre 2018 y 2020, influido por la cobertura de sendas operaciones singulares de elevado volumen (de las Casas, 2021). Por su parte, en 2020 y 2021, las Líneas COVID I y II (líneas extraordinarias de cobertura de crédito circulante en apoyo de exportadores frente a los efectos de la crisis de la COVID-19³², por importe de 1.000 millones de euros cada una) han contribuido sensiblemente a la emisión, con un notable aumento del número de pólizas contratadas —y un notable peso de pymes en la contratación, a pesar del menor alcance en términos de volumen emitido—.

Finalmente, en 2020 se flexibilizó el procedimiento de aprobación de operaciones con el objetivo de agilizar la cobertura, requiriéndose de la aprobación de la Comisión de Riesgos por Cuenta del Estado (CRE) como órgano colegiado responsable para la aprobación de riesgos por encima de 30 millones de euros³³, de la aprobación de la CRE en su formato virtual o telemático para operaciones de entre 10 y 30 millones de euros y de la aprobación de Cesce por sus atribuciones como agente ▷

³¹ Desde 2015 las pólizas abiertas pasan a ser cubiertas por cuenta propia de Cesce. Con la entrada en vigor de la Ley 8/2014, de 22 de abril, sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización, Cesce deja de cubrir bajo un único contrato de seguro riesgos por cuenta del Estado y cuenta propia, y se pasan a cubrir por cuenta propia, bajo las modalidades de pólizas abiertas, tanto los riesgos comerciales como los políticos, desapareciendo progresivamente estas modalidades de la cuenta del Estado.

³² Al amparo del Marco Temporal de la Comisión Europea de medidas extraordinarias frente a los efectos de la crisis de la COVID-19.

³³ Además, aquellas operaciones que se desarrollen en países acogidos a la iniciativa HIPC, tengan un riesgo considerado ajustado o que por su volumen superen el 5% de la cartera de Cesce deberán ser autorizadas adicionalmente por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE).

³⁰ Excluidas las modalidades de pólizas abiertas.

gestor en operaciones de hasta 10 millones de euros —si bien aquellas operaciones que se desarrollen en países acogidos a la iniciativa HIPC³⁴, que tengan un riesgo considerado ajustado o que por su volumen superen el 5% de la cartera de Cesce deberán ser autorizadas adicionalmente por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos— (Cesce, 2020).

Cabe señalar que los resultados de la Encuesta de Percepciones sobre el Apoyo a la Internacionalización de 2021 (Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial, 2021) ponen de manifiesto la existencia de un elevado grado de conocimiento y satisfacción en términos generales respecto del seguro por cuenta del Estado. Ello prueba la *expertise* y contribución positiva de Cesce. Por otra parte, los exportadores regulares que no han usado los productos ofrecidos a pesar de conocerlos argumentan, fundamentalmente, no precisar de estos servicios o, alternativamente, considerar que los productos ofrecidos por otras entidades son mejores, lo que podría traducirse en menores exportaciones que podrían sustituirse por otras de países competidores que cuenten con productos —de seguro o financiación directa— más flexibles.

Así, la actividad de Cesce se ve influida por el entorno internacional, por el contexto de crisis y restricciones financieras —con un mayor protagonismo de modalidades de cobertura distintas del crédito comprador— y por los cambios globales en un escenario de mayor competencia internacional y prácticas agresivas de otras ECA con mayor autonomía y flexibilidad (Cesce, 2020). En los últimos años se

han aprobado medidas en Cesce como la flexibilización de los requisitos de contenido nacional (en el caso de proyectos sostenibles y estratégicos), las pólizas verdes de exportación e inversión, una ambiciosa política de cambio climático en coordinación con la Secretaría de Estado de Comercio o, más recientemente, la aprobación de la nueva póliza de seguro para créditos de inversión estratégica para la internacionalización.

Hasta el año 2009, Cesce —como ECA española de referencia, junto con el apoyo de CARI— y la financiación concesional del FAD³⁵, configuraban el bloque del crédito a la exportación con apoyo oficial, con una actividad relevante (Gráfico 2) sujeta a las normas del Consenso OCDE. Adicionalmente, el apoyo financiero a la internacionalización se completa con la actividad de ICO en el ámbito internacional y la actividad de COFIDES (Compañía española de financiación del desarrollo)³⁶, gestora a su vez del Fondo de Inversión en el Exterior (FIEX) y del Fondo de Inversión en el Exterior de la Pequeña y Mediana Empresa (FONPYME).

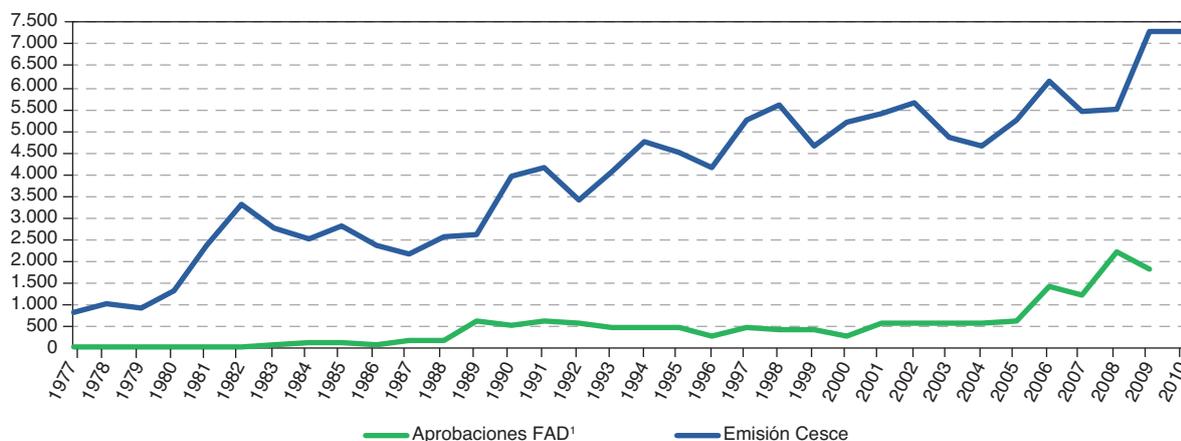
En el año 2010, no obstante, tiene lugar la desaparición del FAD tras 34 años de funcionamiento, dando paso al Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) como instrumento de crédito oficial a la exportación mediante financiación directa. ▷

³⁵ En su última década, el importe del FAD formalizado supuso aproximadamente, en media, cerca del 97% del importe aprobado —entre el 70% y el 120% con datos anuales— (Gómez Gil, 2008, con datos de la SEC), con un valor de aprobaciones de entre el 80% y el 95% del límite de aprobaciones recogido y establecido por la Ley General Presupuestaria.

³⁶ Sociedad mercantil estatal creada en 1988 con capital público-privado (con un capital público actual del 53,68%) para contribuir al desarrollo económico y social de países en desarrollo con criterios de rentabilidad, pudiendo dar apoyo financiero a proyectos privados con interés español y a empresas españolas en su proceso de internacionalización. Desde 1997 tiene encomendada la gestión de los Fondos de Inversión en el Exterior FIEX y FONPYME, cuya cartera supone más del 90% de la cartera gestionada por COFIDES. Una parte de la financiación exterior se realiza en países desarrollados en donde tienen lugar proyectos de inversión de interés para la internacionalización de las empresas españolas.

³⁴ HIPC o PPAE (países pobres altamente endeudados): Países de renta baja beneficiarios de iniciativas multilaterales de condonación de deuda (HIPC 1996, HIPC II 1999 e Iniciativa Multilateral de Alivio de la Deuda —IMAD/MDRI— 2004).

GRÁFICO 2
APOYO FINANCIERO OFICIAL FAD Y CESCE 1977-2010
 (En millones de euros)



¹ Las aprobaciones FAD a propuesta del MITYC contaron a partir de 2007 con un límite anual de 500 millones de euros (tales aprobaciones se situaron en 438 millones de euros en 2007, 471 en 2008 y 429 en 2009).

Fuente: Cammarota (2018), Loring (2013), Inf. anuales Cesce (con pólizas abiertas) y elaboración propia.

4.2. Financiación directa desde 2011: del FAD al FIEM

La Ley 11/2010, de 28 de junio, de reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española establece la creación del FIEM, fondo carente de personalidad jurídica, para ser el instrumento de financiación directa de la exportación e inversiones españolas en el exterior. El fondo estaba gestionado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a través de la Secretaría de Estado de Comercio, bajo los principios de coherencia con el resto de políticas, coherencia con el marco de gobernanza internacional (Consenso y recomendaciones de la OCDE), coordinación entre instrumentos, complementariedad con el sector privado, internacionalización y eficiencia en el uso de recursos.

La reforma de 2010 supuso poner fin a la dualidad y conflicto que suponía la combinación en el extinto FAD de diferentes mandatos —contribución a la internacionalización y al

desarrollo—. El carácter concesional de su financiación hizo del FAD un instrumento eficaz en el apoyo de la actividad exportadora y el impulso de las relaciones bilaterales, con la movilización de financiación privada a través de créditos mixtos, predominando en términos generales el objetivo de internacionalización. Sin embargo, el rol de cooperación al desarrollo del FAD fue tradicionalmente criticado y puesto en cuestión por su carácter ligado, a pesar de su contribución al desarrollo de infraestructuras y capacidad productiva en países en desarrollo (Rengifo Abbad, 1999), dando paso a un mayor peso de la actividad en materia de cooperación en sus últimos años.

La gestión del FAD correspondía a la Secretaría de Estado de Comercio, pero desde la Ley 23/1998 de Cooperación al Desarrollo se contempló una administración conjunta del FAD por parte de Comercio, Economía y el Ministerio de Asuntos Exteriores, con la propuesta de operaciones por parte de los diferentes departamentos implicados. Desde ▷

las leyes de presupuestos generales de 2005 y años siguientes se comenzaron a incorporar, progresivamente, objetivos y límites específicos para la aprobación de operaciones por parte del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITYC); del Ministerio de Economía y Hacienda; y del Ministerio de Asuntos Exteriores, con importes crecientes reservados a la cooperación al desarrollo. Las aprobaciones del llamado «FAD para Internacionalización» a propuesta del MITYC contaron, a partir de 2007, con un límite anual de 500 millones de euros y una menor dotación presupuestaria, frente a un límite de aprobaciones FAD en materia de cooperación a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores que alcanzó en torno a 1.500 millones de euros en 2008 y 2009.

La reforma puso fin a la dualidad existente en un contexto de crisis económica y financiera, con la necesidad de mayor racionalidad y sostenibilidad en el uso de recursos. De esta manera, se creó el FIEM, para la contribución a la internacionalización, y el FONPRODE³⁷, como Fondo para la Promoción del Desarrollo.

El FIEM comienza su actividad en 2011, siendo 2012 el primer ejercicio en que el instrumento funcionó plenamente, con una normativa adaptada al Consenso OCDE. En un escenario de crisis, con la intensificación de la actividad de apoyo financiero oficial a nivel internacional y el lanzamiento de programas de financiación directa o refinanciación por parte de numerosos países europeos, el FIEM responde al objetivo de desarrollar capacidades similares (Blasco Ruiz, 2013).

³⁷ Estando prevista su transformación en el Fondo Español para el Desarrollo Sostenible (FEDES), contemplado en el Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global de 2022.

4.3. La actividad del FIEM y su evolución

Si bien FIEM no es un banco o entidad de crédito, sino un fondo sin personalidad jurídica gestionado por la Secretaría de Estado de Comercio (SEC), con el apoyo del ICO como agente financiero del Estado³⁸, su actividad se centra en la inversión crediticia a medio y largo plazo en apoyo de exportaciones (vía crédito comprador) e inversión (en menor medida).

FIEM se enmarca dentro de las herramientas de apoyo oficial a la internacionalización de la Secretaría de Estado de Comercio, buscando la máxima complementariedad con el resto de instrumentos financieros. Puede ofrecer financiación directa tanto en términos comerciales —a tipo fijo CIRR³⁹ o tipo variable, más una prima de riesgo— como concesionales⁴⁰, dentro de los términos y disciplinas del Consenso, y respetando las recomendaciones de la OCDE en materia social y ambiental, de lucha contra la corrupción y de sostenibilidad financiera en los países beneficiarios.

Es, por tanto, un financiador en condiciones atractivas de contratos o proyectos de exportación e inversión española en el exterior para impulsar las exportaciones y la presencia de la economía española a nivel internacional en términos generales. También puede tener en cuenta en su financiación consideraciones de posicionamiento, de imagen país, de arrastre en términos de empleo o de acceso a nuevas oportunidades. Los beneficiarios de la financiación son las entidades —públicas o privadas— no residentes, compradoras/clientes de la ▷

³⁸ Labores en materia de formalización de convenios, contabilidad, cobros, pagos...

³⁹ Tipo de interés comercial de referencia calculado mensualmente de acuerdo a la normativa del Consenso OCDE según el plazo de la financiación y la divisa.

⁴⁰ En todo caso, la normativa FIEM establece que la financiación concesional ligada del FIEM no computa como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

exportación/inversión española. Por su parte, los beneficiarios indirectos de esa financiación son los exportadores e inversores españoles. FIEM puede aceptar deudores y garantes de todo tipo, tanto privados —con garantía corporativa o de proyecto— como públicos —con garantía soberana o subsoberana—, tras un análisis de la solvencia mínima del deudor/garante. En el caso de operaciones de exportación, FIEM recibe el apoyo del departamento de solvencia de Cesce, prueba de la complementariedad y homogeneidad de criterios del crédito a la exportación con apoyo oficial. También puede recibir el apoyo de diferentes entidades (ICO, COFIDES, Cesce) en el caso de proyectos de inversión o con riesgo de proyecto.

La financiación se puede conceder en diferentes monedas, si bien es habitual que esta se acuerde en euros o dólares. Todos los países son potencialmente elegibles —salvo aquellos cerrados a la cobertura de Cesce— y todos los sectores, excluyéndose la financiación de servicios sociales básicos, tales como la educación, la salud y la nutrición —pudiendo financiarse en todo caso equipamientos en estas áreas cuando exista un importante contenido tecnológico o efecto arrastre—. Tampoco se podrán financiar operaciones de exportación de material de defensa, paramilitar y policial destinado a ser usado por ejércitos, fuerzas policiales y de seguridad o los servicios antiterroristas⁴¹.

Así, FIEM ofrece financiación atractiva a los clientes potenciales de empresas españolas —en coste y plazo— en condiciones del Consenso OCDE, evitando el endeudamiento o cobro aplazado de la empresa exportadora, con

un respaldo institucional implícito a la exportación y eliminando el riesgo de impago para la empresa española (con desembolsos del crédito FIEM realizados directamente a favor de los exportadores a medida que se ejecute el contrato). De esta forma, si la oferta exportadora es técnica y económicamente competitiva, también lo podrá ser desde el punto de vista financiero. Si el mercado privado es capaz de ofrecer financiación en condiciones competitivas (especialmente en el caso de contar con cobertura de Cesce), el apoyo del FIEM comercial no tendría sentido, pero en los casos en que las operaciones de exportación no encuentren financiación en términos atractivos frente a su competencia internacional, FIEM puede jugar un papel relevante, contando además con el apoyo de la Secretaría de Estado de Comercio y, dentro de esta, de la Red de Oficinas Económicas y Comerciales de España en el Exterior. Además, anualmente se publican las Líneas Orientativas de FIEM, para ofrecer más información respecto de los mercados y sectores de especial interés u objeto de restricción⁴².

En cuanto al proceso de autorización, el FIEM heredó del FAD el procedimiento de aprobación de propuestas. Con carácter general, aquellas propuestas respaldadas por el Comité FIEM se elevan a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) y al Consejo de Ministros (CM) para su aprobación, lo que implica una supervisión reforzada, con una tramitación más amplia y exhaustiva, frente a otros instrumentos financieros de apoyo oficial. Asimismo, se mantiene un límite anual de aprobaciones del Consejo de Ministros de 500 millones de euros ▷

⁴¹ El apoyo financiero para los proyectos de equipamiento militar —cuya financiación no está sujeta al Consenso OCDE por su carácter estratégico— es desarrollada mediante un esquema de cobertura de Cesce y CARI mejorados.

⁴² Como en el caso del acuerdo de la COP26 para poner fin al apoyo oficial en sectores de hidrocarburos.

(equivalente al que contaba el FAD de internacionalización en sus últimos ejercicios).

No obstante, la aprobación por parte del Consejo de Ministros de líneas FIEM, a las que poder imputar posteriormente determinado tipo de operaciones mediante un procedimiento abreviado sin paso por CDGAE/CM, ha permitido una agilización de los plazos. Este procedimiento abreviado requiere únicamente de la resolución favorable de la Secretaría de Estado de Comercio (SEC), tras el respaldo del Comité FIEM para su aprobación e imputación a las líneas previamente aprobadas. Es el caso de la Línea FIEM PYME y de pequeños proyectos para financiaciones de hasta 10 millones de euros, haciendo así frente a las dificultades que sufren operaciones de tamaño reducido y, en especial, las pymes (creada en 2017 y con modificaciones y ampliaciones en 2019, 2020 y 2022), o de la Línea ECOFIEM para la financiación de proyectos sostenibles y de lucha contra el cambio climático creada en 2019 y ampliada en 2021.

A lo largo de sus diez años de funcionamiento, la financiación directa de FIEM ha

experimentado una notable transformación. En primer lugar, destaca el progresivo y sensible crecimiento en el número de aprobaciones anuales (ya sea del Consejo de Ministros o mediante Resolución de la SEC), pasando de entre cinco y diez los primeros años a más de cincuenta en 2021 (Cuadro 2).

La gran mayoría es financiación de la exportación (frente al peso minoritario de la financiación de la inversión) con un esquema de crédito comprador (ya sea con proyectos de suministro o llave en mano).

En concreto, además del número creciente de aprobaciones, se ha producido un cambio estructural respecto del tipo e importe de las operaciones aprobadas. En el caso de aprobaciones de créditos singulares (excluyendo la aprobación o ampliación de líneas), independientemente del órgano responsable de su aprobación, los créditos de menos de 10 millones de euros aprobados han pasado de suponer en torno a un 20% del total de créditos aprobados en 2012 —primer año completo de funcionamiento del FIEM— a más de un ▷

CUADRO 2
EVOLUCIÓN DE APROBACIONES DE FINANCIACIÓN REEMBOLSABLE FIEM
(En millones de euros)

Año	Aprobación de operaciones y líneas		Aprobación de operaciones individuales ¹		Operaciones individuales por órgano de aprobación			
	Importe	Número	Total	Número	Importe CM	Núm. CM	Importe R. SEC	Núm. R. SEC
2011	67,8	5	67,8	5	67,8	5	–	–
2012	458,5	10	438,5	9	438,5	9	–	–
2013	146,7	5	146,7	5	146,7	5	–	–
2014	292,5	12	217,5	10	217,5	10	–	–
2015	175,1	6	175,1	6	175,1	6	–	–
2016	226,6	10	226,6	10	226,6	10	–	–
2017	190,0	13	119,1	11	114,0	7	5,1	4
2018	81,4	13	56,4	12	41,3	5	15,1	7
2019	350,0	20	324,0	19	314,6	8	9,4	11
2020	395,8	31	304,7	33	249,6	6	55,1	27
2021	481,2	53	281,2	51	228,9	14	52,3	37

¹ Operaciones aprobadas tanto por Consejo de Ministros (CM) como por Resolución de la SEC (R. SEC) —de imputación a líneas—. Sin incluir las operaciones del FIEM no reembolsables aprobadas en 2011 y 2012 (posibilidad excluida por Ley PGE de años posteriores).

Fuente: Memorias anuales FIEM.

CUADRO 3
CRÉDITOS FIEM REEMBOLSABLES INDIVIDUALES APROBADOS POR CM Y RESOLUCIÓN SEC, POR VOLUMEN DE CRÉDITO
 (En millones de euros)

Año	Aprob. op. individuales ¹	N.º op. aprobadas	Importe medio	Operac. <10 Mill.€	N.º op.	Importe medio	Menor importe	Mayor importe	Operac. [10-35 Mill.]	N.º op.	Importe medio	Operac. > 35 Mill. ²	N.º op.	Importe medio
2011	68,0	5	13,6	22,9	3	7,6	5,00	9,9	45,2	2	22,6	—	—	—
2012	438,5	9	48,7	5,1	2	2,6	1,79	3,3	25,2	2	12,6	408,2	5	37,9
2013	146,7	5	29,3	9,4	2	4,7	3,50	5,9	23,5	1	23,5	113,8	2	40,0
2014	217,5	10	21,7	32,3	5	6,5	5,74	7,0	66,0	4	16,5	119,2	1	119,2
2015	175,1	6	29,2	5,6	1	5,6	5,57	5,6	79,9	3	26,6	89,6	2	37,6
2016	226,6	10	22,7	18,7	7	2,7	0,16	6,8	33,7	2	16,9	174,2	1	174,2
2017	119,1	11	10,8	17,9	8	2,2	0,30	5,0	34,5	2	17,3	66,7	1	66,7
2018	56,4	12	4,7	39,6	11	3,6	0,50	9,3	16,8	1	16,8	—	—	—
2019	324,0	19	17,1	22,4	14	1,6	0,15	7,7	54,1	3	18,0	247,5	2	57,5
2020	304,7	33	9,9	58,0	31	1,9	0,30	7,4	14,5	1	14,5	232,3	1	232,3
2021	281,2	51	5,5	59,6	47	1,3	0,04	9,1	62,6	3	20,9	159,0	1	159,0

¹ No se incluyen las operaciones imputadas a la línea de crédito con el Banco Central de Túnez en vigor desde 2019.

² Las operaciones de mayor tamaño se corresponden con financiación de proyectos de especial interés en sectores/países prioritarios para la estrategia de internacionalización de la economía española.

Fuente: *Memorias anuales FIEM.*

90% en los últimos ejercicios. Consecuentemente, los créditos aprobados por importes relevantes han pasado de suponer la gran parte de aprobaciones a menos del 10% del total de créditos aprobados (Cuadro 3).

También se ha producido una sensible reducción en el importe medio de los créditos aprobados. Analizando los créditos aprobados por un importe inferior a los 10 millones de euros, se observa que el importe medio ha disminuido progresivamente hasta situarse en una cifra próxima al millón de euros, si bien se mantiene una horquilla amplia en el rango de importes aprobados anualmente, fruto de la heterogeneidad de los proyectos financiados. Esto pone de manifiesto el papel relevante del FIEM en la financiación de proyectos de importes moderados, de especial interés para pymes, si bien no exclusivos de estas.

Existe un apoyo del FIEM en todo tipo de sectores y regiones geográficas. En el caso de pequeños proyectos, destacan los sectores de bienes de equipo, agroindustria y equipamiento farmacéutico, y la región de América, y en menor

medida, Asia, Oriente Medio y Europa. Y, en el caso de grandes proyectos, destacan los sectores de transporte e infraestructuras en general, y las regiones de África, América y Oriente Medio, seguidas de Asia.

Por su parte, se mantiene la aprobación anual de un moderado número de proyectos con importes más elevados, tanto en el rango de entre 10 y 35 millones de euros como en el caso de proyectos de importes relevantes, por encima de 35 millones de euros, con aprobaciones en algunos casos por valor superior a los 100 millones de euros, ya sea en condiciones comerciales o concesionales⁴³. Se trata de un apoyo financiero oficial que puede resultar clave para la consecución de contratos internacionales relevantes, para el cierre de acuerdos con socios de interés, para facilitar el posicionamiento de la oferta española en determinados segmentos clave y contribuir a la consolidación de la presencia española o para la ▷

⁴³ Hacia países elegibles por Consenso OCDE para financiación concesional.

entrada en nuevos países y mercados relevantes, desarrollados o emergentes⁴⁴.

Así, el Consejo de Ministros ha aprobado en los últimos años proyectos de relevancia en sectores como el ferroviario (metro de El Cairo, Egipto, 2021; tranvía de Casablanca, Marruecos, 2019; o alta velocidad en Uzbekistán, 2019), tecnologías de la información y comunicaciones (digitalización del turismo e infraestructura aeroportuaria, Senegal, 2022), energías renovables (planta eólica en México, 2017) o industria transformadora (planta de fabricación de poliéster y fibras sintéticas, Turquía, 2021).

Especialmente en el caso de proyectos relevantes, la financiación del FIEM puede tener un efecto palanca, complementando y movilizan- do otra financiación con o sin cobertura ECA.

A través del FIEM, el Estado asume directamente el riesgo de impago, no habiendo lugar a la cobertura de Cesce del riesgo de crédito, pudién- dose acudir a Cesce para la cobertura de avales técnicos exigidos por el importador o la cobertura de algunos riesgos asumidos por el exportador.

En cuanto a la formalización de operaciones, existe un cierto desfase o decalaje temporal entre la aprobación y la formalización de estas, ya que tras la aprobación es necesario acordar y firmar un convenio o contrato financiero con el destinatario de la financiación cuya tramitación puede implicar varios meses, y, dada la creciente competencia internacional y demoras en el proceso de aprobación en operaciones no acogidas a líneas, la formalización de algunas operaciones podría no prosperar o complicarse en función de la coyuntura y cambios en los mercados internacionales. El crecimiento de las formaliza- ciones es, en todo caso, igualmente destacado.

Desde su creación, hace algo más de una década, hasta el año 2022 en curso se han registrado aprobaciones, incluyendo líneas, por un importe de más de 3.000 millones de euros, con aprobaciones individuales por importe superior a 2.500 millones de euros, en más de 250 operaciones. Por su parte, se han registra- do formalizaciones de operaciones individua- les de financiación reembolsable por importe de más de 2.000 millones de euros, en más de 200 operaciones⁴⁵, incluyendo aquellas opera- ciones en proceso de puesta en vigor o firma prevista a muy corto plazo (Subdirección Ge- neral de Fomento Financiero de la Internacio- nalización, 2022). De esta manera, el importe de formalizaciones sobre el importe de aproba- ciones individuales rondaría el 80%, acorde con el desfase señalado especialmente en un contexto de expansión de la actividad del FIEM.

La cartera FIEM se sitúa por encima de los 3.700 millones de euros a cierre de 2021, con 716 operaciones en vigor (frente a más de 3.800 millones de euros y 717 operaciones en 2020), con alrededor de un 60% de las opera- ciones denominadas en euros, frente a más de un 40% de operaciones en dólares.

Desde 2018, el número de operaciones en cartera se ha mantenido estable o ha aumenta- do (710 en 2019), pero la cifra de cartera en vi- gor se ha ido reduciendo progresivamente (4.200 millones en 2019), fruto del cambio es- tructural de la financiación FIEM frente a la actividad del FAD, con un especial enfoque en proyectos de tamaño moderado, existiendo ac- tualmente una cierta estabilización del importe de cartera.

Finalmente, la morosidad del FIEM se mantiene en tasas moderadas, habiendo ▷

⁴⁴ Contemplando la normativa FIEM un apoyo preferente a proyectos adjudicados por licitación pública, con la posibilidad de ofrecer apoyo a proyectos adjudicados por otros procedimientos para los que podrá solicitarse auditoría de precios.

⁴⁵ Excluyendo renegociaciones y ampliaciones, formalización de financiación no reembolsable y encargos/encomiendas a medios propios.

repuntando en 2021 hasta el 6,28%, frente al 3,94% en 2019 y 4,84% en 2020. Esta estaría concentrada en pocos países (destacando Sudán, Argentina y Zimbabue) asociada, en general, a proyectos de la etapa FAD, y cabe subrayar que existen impagos recientes que se corresponden con créditos con garantía soberana a países que se han acogido a la moratoria de la deuda acordada a nivel internacional a iniciativa del G20 con motivo de la crisis de la COVID-19 (Dirección General de Comercio Internacional de Inversiones, 2021).

4.4. Refuerzo, flexibilización y potencial de la financiación directa (FIEM)

A lo largo de sus diez años de funcionamiento, la financiación directa del FIEM ha experimentado, como se ha señalado, una notable transformación y un número creciente de aprobaciones. La operativa del instrumento se ha venido mejorando con avances en el refuerzo de los procedimientos y, entre otras vías, con la creación de una plataforma *online* para la tramitación de solicitudes e intercambio de documentación e información que mejora los tiempos de tramitación (Dirección General de Comercio Internacional de Inversiones, 2021), además de la realización de evaluaciones *ex post* de la financiación FIEM (Isdefe, varios años). Asimismo, la creación y ampliación de líneas está permitiendo una mayor agilidad en la aprobación de proyectos elegibles gracias a su procedimiento abreviado de tramitación.

El crecimiento de la actividad FIEM es además el resultado del trabajo y la labor coordinada desarrollados desde la Secretaría de Estado de Comercio —como gestora del FIEM—, de Cesce —a través de su departamento de análisis de solvencia— y de ICO —a través

de su departamento de Fondos para la Internacionalización, en calidad de agente financiero—.

Se han realizado esfuerzos, igualmente, en materia de difusión del instrumento e información disponible a través del portal FIEM de la Secretaría de Estado de Comercio (elegibilidad, condiciones financieras), de refuerzo de compromisos y supervisión de carácter social y ambiental, de lucha contra la corrupción o de financiación sostenible, así como esfuerzos en materia de supervisión y seguimiento de riesgos. Por otra parte, el FIEM cuenta dentro de la propia Secretaría de Estado de Comercio con el apoyo de la Red de Oficinas Económicas y Comerciales de España en el Exterior para recabar información necesaria en la tramitación de operaciones y facilitar las relaciones con agentes institucionales, especialmente en el caso de grandes proyectos, y puede contar *ad hoc* con asesoramiento técnico externo para la tramitación de operaciones de mayor complejidad.

Asimismo, en los últimos años, se han reforzado las medidas de apoyo en un contexto de crisis e incertidumbre, con la flexibilización y ampliación de las líneas FIEM, con una reducción de las comisiones de estructuración de proyectos con cargo a la Línea ECOFIEM y de pymes/pequeños proyectos, posibilidad de reserva de CIRR en un contexto de tipos al alza, tratamiento flexible en materia de reestructuraciones (como en el caso de deudores soberanos acogidos a la iniciativa de moratoria de la deuda), además de otras medidas en materia de financiación concesional⁴⁶. ▷

⁴⁶ En 2021 se aprobó la Línea FIEM no reembolsable para estudios, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, para la definición, detección o atracción de proyectos de interés para la internacionalización de la economía española, con los primeros proyectos imputados previstos para 2022, lo que implicará una vuelta a la financiación de este tipo de proyectos tras más de diez años (antiguas Líneas FEV y EVATIC no reembolsables). Más información en https://comercio.gob.es/Financiacion_para_internacionalizacion/FIEM/Documents/Solicitud_proyecto_Linea_Estudios_No_reembolsable.pdf

En cuanto a los esfuerzos en materia de agilización de procedimientos, en agosto de 2022 se ha acordado la ampliación de la Línea FIEM PYME. Se ha generalizado su alcance para dar cabida a todo tipo de créditos de hasta 10 millones de euros —salvo los asociados a garantía soberana en países HIPC—, con lo que, independientemente del perfil de la empresa exportadora, podrá contribuir positivamente a la tramitación de operaciones FIEM, pudiendo beneficiarse en adelante de la financiación de contratos pequeños de empresas no pyme. Esta medida supone mayor coherencia con el procedimiento de aprobaciones de otros instrumentos financieros de apoyo a la internacionalización, para los que la aprobación de riesgos de naturaleza similar es acordada por los correspondientes comités, con un adecuado control sin una elevación posterior a niveles superiores. La medida permitirá una mayor agilidad, lo que es especialmente positivo en un contexto de subidas de tipos, facilitando un menor coste y una mayor competitividad, pudiendo competir en condiciones similares a la financiación directa de otras ECA, reduciendo la incertidumbre que podría afectar a la consecución de los contratos, y dando respuesta a la demanda al respecto por parte del sector privado, dada la existencia de un claro fallo de mercado en este segmento de operaciones de pequeño importe que no encuentran financiación privada siquiera con la cobertura del riesgo de crédito desde Cesce.

Por su parte, el apoyo a la internacionalización de las pymes continúa siendo objeto de especial atención. Entre otras medidas, desde mediados de 2022, desde la Secretaría de Estado de Comercio se pone a disposición de las empresas exportadoras un modelo de contrato comercial, especialmente pensado para pymes

en proceso de internacionalización y pequeños proyectos, de uso únicamente voluntario pero cuyo contenido y estructura facilitan la posterior tramitación del convenio de crédito.

Los resultados de la Encuesta de Percepciones sobre el Apoyo a la Internacionalización de 2021 (Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial, 2021) ponen de manifiesto el elevado grado de satisfacción en los sectores en los que el FIEM es utilizado. La encuesta indica cómo el uso de esta financiación no es elevado entre exportadores regulares en línea con la vocación más selectiva del instrumento, con un grado de satisfacción pleno en la mayor parte de los casos.

4.5. Consolidación y crecimiento potencial

FIEM se orienta a dotar de visibilidad y competitividad a la oferta comercial exportadora, con una vocación de complementariedad y coordinación con el resto de instrumentos de apoyo financiero a la internacionalización.

FIEM se centra especialmente en el apoyo de pequeños proyectos —con esfuerzos en dotarse de mayor visibilidad— y, adicionalmente, en la contribución al desarrollo de proyectos singulares de relevancia en la política de internacionalización de la economía española, existiendo en ambos casos margen de desarrollo.

Si bien la cartera FIEM actual supone cerca de un 25% del riesgo en vigor que conjuntamente representan FIEM y el crédito comprador de Cesce, este peso está sesgado al alza por la parte de la cartera heredada de la etapa del FAD. Atendiendo a las cifras de emisión FIEM en los últimos años respecto a la ▷

CUADRO 4
ACTIVIDAD ANUAL Y RIESGO EN CARTERA DEL FIEM, SEGURO POR CUENTA DEL ESTADO DE CESCE Y CARI (INSTRUMENTOS CUYA
ACTIVIDAD PRINCIPAL ESTÁ SUJETA A CONSENSO)
(En millones de euros)

Año	Aprobac. FIEM	Aprob. ops. indiv. FIEM	Cartera FIEM ¹	Emisión Cesce	Emisión Cesce ajustada ²	Emisión Cesce s. cpto. comp.	Emisión cpto. s. cdor.+sum.	Emisión s. fianz. CD/CC/inv.	Cartera Cesce ³	Capital compromet. (riesgo en vigor)	Capital compromet. en cpto. comprador	Formaliz. CARI	Cartera CARI
2010	–	–	–	7.306	4.025	1.931	2.979	1.046	15.205	12.812	7.663	1.150	2.406
2011	77	68	5.330	7.600	4.330	3.188	3.240	1.090	17.173	14.877	10.015	673	2.769
2012	460	438	5.157	6.575	3.043	1.049	1.255	1.788	17.171	14.887	9.790	108	2.761
2013	147	147	4.945	4.676	1.696	810	968	728	15.800	13.711	8.573	24	2.543
2014	292	217	5.169	4.134	1.680	973	1.058	622	15.784	13.601	9.112	22	2.362
2015	175	175	5.256	2.641	2.167	1.679	1.740	427	16.289	14.110	10.247	230	2.209
2016	227	227	5.025	2.083	2.083	1.696	1.878	204	15.436	12.950	10.211	360	1.936
2017	190	119	4.546	1.316	1.316	942	985	331	13.678	11.175	9.147	612	1.838
2018	81	56	4.461	3.519	3.519	2.738	2.875	645	15.154	12.730	10.735	1.413	2.868
2019	350	324	4.263	3.091	3.091	2.602	2.654	437	16.130	13.669	11.868	265	2.904
2020	396	296	3.848	3.081	3.081	1.462	1.502	1.579	16.376	13.951	11.465	287	2.631
2021	481	285	3.712	2.231	2.231	669	723	1.508	17.537	15.120	11.484	634	2.713

¹ La cartera FIEM incluye los activos heredados del FAD internacionalización.

² Emisión de la cuenta del Estado de Cesce ajustada en términos comparables, excluyendo las pólizas abiertas, que pasan a ser parte de la cobertura de la cuenta propia desde 2015. Con la entrada en vigor de la Ley 8/2014, de 22 de abril, sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización, Cesce ha dejado de cubrir bajo un único contrato de seguro riesgos por cuenta del Estado y por cuenta propia, y se pasan a cubrir por cuenta propia bajo las modalidades de pólizas abiertas tanto los riesgos comerciales como los políticos, desapareciendo progresivamente estas modalidades de la cuenta del Estado.

³ Composición cartera Cesce: capital comprometido (riesgo en vigor), capital impagado (objeto de seguimiento para su recuperación) y capital refinanciado (impago de deudores públicos/soberanos objeto de renegociación). La cartera Cesce pasó de 6.000 mill. € a finales de los 70 a más de 16.000 millones en el año 2000. Tras un período de moderación entre 2000 y 2007 (bajando de 10.000 mill. €), en 2008 se producen nuevos aumentos.

Fuente: Memorias anuales FIEM, cuentas anuales FIEM, informes anuales Cesce y monográficos anuales del sector exterior publicados en BICE.

emisión conjunta del FIEM y de crédito a la exportación con cobertura de Cesce (Cuadro 4), el peso de la financiación directa del FIEM representaría en torno a un 17%, porcentaje inferior al de la mayor parte de países de nuestro entorno, lo que implica la existencia de cierto margen de crecimiento.

Las medidas señaladas desarrolladas en los últimos años son una base positiva para la ampliación del alcance del FIEM. En todo caso, podría ser deseable un mayor refuerzo de las capacidades del FIEM, con mayores recursos humanos y técnicos, para que pueda consolidarse como una herramienta de financiación directa de gran eficacia y relevancia en la maximización de su potencial. En efecto, la labor y dinamismo alcanzados merecen dotarse de

una estructura eficiente para consolidar el avance.

Si bien, como se ha mencionado, es destacable la labor desempeñada por SEC, Cesce e ICO, los recursos escasos de los departamentos implicados —como en el caso de restricciones a la contratación— son un hándicap para la maximización del potencial del FIEM, siendo deseable mayor flexibilidad de cara a poder adecuar la estructura operativa a las necesidades reales. Adicionalmente, el mantenimiento del límite anual de aprobaciones por Consejo de Ministros en 500 millones de euros, como sucedió en los últimos años de la etapa del FAD, puede suponer un hándicap para el estudio y tramitación de operaciones relevantes, como también lo podrían ser las políticas ▷

CUADRO 5
ACTIVIDAD ANUAL Y RIESGO EN CARTERA DE OTRAS ENTIDADES/INSTRUMENTOS DE APOYO A LA INTERNACIONALIZACIÓN:
FINANCIACIÓN OFICIAL A LA INVERSIÓN EXTERIOR DEL FIEX/FONPYME GESTIONADA POR COFIDES, CUENTA PROPIA DE COFIDES
Y APOYO FINANCIERO INTERNACIONAL DE ICO
 (En millones de euros)

Año	Aprobaciones FIEX ¹	Aprobac. FONPYME	Aprobac. FIEX/FONPYME	Cartera FIEX ²	Cartera FONPYME	Cartera FIEX/FONPYME	Aprobac. COFIDES	Cartera COFIDES	Formaliz. líneas mediación ICO ³ - Área intl. ⁴	L. ICO intl. (inv.+liq., export.)	L. ICO exptdores (anticipos, prefin.)	L. canal intl. - entid. fin. intls. (acceso inv., liq.)	Formaliz. F.D. ICO ⁵ - proyectos intls.	Cartera intl. ICO ⁶
2010	147	7	155	510	12	522	10	25	414 (2% L.M.)	414	-	-	202 (6% F.D.)	N/D
2011	156	19	175	482	20	501	14	29	345 (2%)	345	-	-	116 (3%)	-
2012	146	19	165	615	38	653	33	41	244 (2%)	773	1.325	-	271 (25%)	-
2013	199	11	210	714	44	758	34	65	1.678 (12%)	277	1.398	-	165 (42%)	-
2014	209	17	226	720	42	763	32	72	5.198 (24%)	398	4.790	-	696 (67%)	-
2015	288	18	306	743	43	786	29	76	3.106 (32%)	172	2.934	-	579 (46%)	-
2016	97	17	114	673	53	726	27	73	1.673 (34%)	205	1.196	272	287 (63%)	-
2017	170	19	189	740	56	795	28	74	677 (15%)	51	571	55	535 (40%)	-
2018	199	20	219	835	61	896	32	81	1.039 (42%)	57	820	162	1.443 (49%)	-
2019	232	27	259	859	58	916	37	96	1.526 (32%)	90	1.063	373	665 (39%)	-
2020	40	22	62	907	64	971	27	98	1.345 (40%)	36	892	417	1.245 (36%)	-
2021	194	11	205	982	65	1.046	28	113	384 (37%)	2	127	255	658 (45%)	-

¹ Financiación directa vía deuda y vía capital, financiación intermediada mediante participación en fondos y compra de bonos.

² Cartera FIEX/FONPYME: valor de activos financieros totales recogidos en la memoria de las cuentas anuales.

³ Actividad de mediación de ICO, como banco de 2.º piso, con riesgo asumido por los bancos, con un núm. sustancial de operaciones anuales. Desde 2018: datos de disposiciones.

⁴ Área Internacional de Líneas de Mediación (potenciada desde 2012): ICO Canal Internacional / ICO Exportadores / ICO Internacional. Peso sobre total de líneas de mediación expresado en porcentaje (%). ICO Canal Internacional — Fin. de inv. y liquidez y de exportaciones—, ICO Exportadores —anticipos y prefinanciación— y Canal Internacional —a través de entidades financieras internacionales para facilitar el acceso a la financiación de inversión y liquidez en el extranjero—.

⁵ Financiación directa de ICO en proyectos de inversión internacional o con efecto arrastre (préstamos y avales). Desde 2018: datos de disposiciones. Peso sobre total de financiación directa en porcentaje (%).

⁶ Riesgo en vigor desagregado relativo a la financiación internacional no disponible.

Fuente: Memorias/Informes de actividad de COFIDES (datos de aprobaciones FIEX/FONPYME/COFIDES y cartera COFIDES), informes anuales de FIEX/FONPYME (datos de cartera) y memorias anuales de actividad de ICO.

restrictivas de asunción de riesgos en determinados países.

Por todo ello, sería deseable un refuerzo de los medios y capacidades de los departamentos implicados (con mayor flexibilidad en contratación para adecuar la estructura a las necesidades reales), un aumento del techo de

aprobaciones por el Consejo de Ministros (dado el buen comportamiento y operativa ortodoxa), así como una mayor flexibilidad en el análisis, aceptación de riesgos y tipo de productos (dada la baja morosidad, aplicable tanto para Cesce como para FIEM). Además, cabe destacar la existencia de margen para un mayor ▷

aprovechamiento de sinergias o integración de recursos entre FIEM y Cesce, la otra institución clave en el crédito a la exportación con apoyo oficial. Ambos tipos de apoyo financiero están sujetos al Consenso⁴⁷, se comparte el mismo equipo de Cesce para el análisis de solvencia, por tanto, con unidad de criterios, y se podrían llegar a compartir capacidades en el proceso de seguimiento y recuperación de importes impagados, sobre la base del *expertise* y la labor de Cesce. En este sentido, una mayor coordinación o cierta integración podría considerarse un paso natural.

Ciertamente, en los últimos años existe un debate en España y en el resto de países de nuestro entorno sobre la conveniencia de revisar la estructura financiera de apoyo a la internacionalización. En España, algunos autores plantean incluso la integración de instrumentos de cooperación al desarrollo y de apoyo a la internacionalización bajo una nueva sociedad de financiación internacional para el desarrollo sostenible o incluso bajo una sociedad existente como COFIDES (Alonso *et al.*, 2022), sociedad con un papel relevante en la financiación de inversiones, si bien con menor volumen de aprobaciones y cartera gestionada que Cesce o FIEM y de diferente perfil⁴⁸. No obstante, tales planteamientos podrían divergir de las lecciones de la etapa del FAD —con los problemas, sesgos y críticas vistas a la gestión de una financiación con mandatos tan diferenciados⁴⁹—, partiendo de un análisis desde la óptica de la

cooperación financiera para el desarrollo⁵⁰, sin tener en cuenta las especificidades del crédito a la exportación con apoyo oficial (vía seguro y financiación directa), ámbito con entidad propia, reglas específicas y carácter prioritario por sí mismo, con una financiación ECA clave, más allá de que pueda colaborar con otro tipo de financiadores —caso del desarrollo— en línea con sus respectivos objetivos y mandatos, como reconoce el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea o ECOFIN (2022).

Por su parte, diferentes países están apostando por una mayor integración entre sus instituciones de crédito y seguro de crédito a la exportación, posibilidad también planteada en España por algunos autores en el pasado. Dichas propuestas apuestan por una institución centralizada, a modo de banco de exportaciones o Eximbank, sobre la base de la experiencia existente, señalando a Cesce como la entidad que por su trayectoria en este ámbito podría liderar el proceso de integración de diferentes instrumentos financieros de apoyo a la internacionalización (García-Legaz Ponce, 2020).

Existen algunas experiencias recientes en países OCDE. En el caso de Noruega, en 2021 se produjo la fusión de la Agencia de Seguro de Crédito a la Exportación (GIEK) con la entidad responsable de financiación directa (Export Credit Norway), dando lugar a la creación de Export Finance Norway o Eksfin, adscrita al Ministerio de Industria, Comercio y Pesca. En el caso de Dinamarca, en 2022 está teniendo lugar la fusión entre la ECA danesa (EKF), el Fondo danés de Inversiones Verdes y el Fondo danés para el Crecimiento, para formar el ▷

⁴⁷ Otra opción, seguida en algunos países, sería que la financiación directa oficial (FIEM) contara a su vez con la cobertura de la ECA aseguradora (Cesce), de tal forma que todo el riesgo de crédito asumido por el Estado se concentre a efectos de unidad, homogeneidad y mejor seguimiento.

⁴⁸ Con exposición moderada a riesgo país —en operaciones con garantías extranjeras—, siendo mayoritarias las operaciones con recurso al promotor en España, a diferencia de lo que sucede con el crédito comprador del FIEM o con cobertura de Cesce.

⁴⁹ Fruto de ellos, de hecho, la normativa FIEM recoge que la financiación FIEM concesional no computará como AOD, minimizando posibles sesgos.

⁵⁰ Con cuya modernización ciertamente se ha impulsado el uso de instrumentos financieros a través de agencias, instituciones y bancos de desarrollo en ámbito de la AOD (Søndergaard-Jensen, 2019).

nuevo Fondo danés de Exportación e Inversión, adscrito al Ministerio de Industria —quedando fuera del proceso tanto la entidad financiera de desarrollo danesa (IFU) como la Agencia Danesa de Cooperación al Desarrollo (Danida)—. En el caso de Corea del Sur, en 2021 el Korea Eximbank y la entidad aseguradora K-SURE alcanzaron un acuerdo para la creación y operación de una plataforma ECA conjunta. Por su parte, otras ECA como la norteamericana (US EXIM Bank) y la británica (UKEF) centralizan sus actividades de seguro y financiación directa.

En todo caso, como señala ECOFIN (2022), el crédito a la exportación con apoyo oficial es un área esencial para la competitividad en la industria global, habiendo demostrado la financiación ECA ser fundamental para apoyar la competitividad exportadora⁵¹. En este ámbito, el seguro y la financiación directa son dos instrumentos complementarios cuya coordinación reforzada, con una eficiente estructura organizativa, flexibilidad, agilidad y adecuada dotación de recursos, podría maximizar su eficiencia, máxime en un contexto internacional de mayor competitividad, agresividad y prácticas más flexibles, existiendo en el caso de España margen para avances en ambos instrumentos.

5. Conclusiones

El apoyo financiero a la internacionalización puede jugar un papel clave ante la existencia de fallos de mercado y como refuerzo de la competitividad de la oferta exportadora, facilitando una igualdad de oportunidades en

el comercio internacional frente a la competencia internacional y el apoyo oficial de terceros países.

El crédito a la exportación con apoyo oficial se puede articular tanto mediante instrumentos de seguro o garantía —complementando al sector privado con una elevada capacidad de apalancamiento— como a través de una financiación directa —habitualmente con menor peso que, no obstante, puede ser determinante en algunos casos—. Y ambas alternativas ofrecen ventajas que justifican un uso conjunto y coordinado, como pone de manifiesto su extendido uso a nivel internacional, más allá de los matices en el enfoque y la estructura de las diferentes ECA.

En el caso de España, los orígenes formales del crédito a la exportación con apoyo oficial se remontan al final de la década de los años 20 del siglo pasado, tanto en el caso del seguro como en el de la financiación directa. Este apoyo ha sido objeto de cambios como consecuencia del proceso de liberalización y la adaptación a los nuevos escenarios a nivel nacional e internacional. En la actualidad, el apoyo financiero a la exportación es canalizado a través del seguro por cuenta del Estado de Cesce y de la financiación directa del FIEM, creado tras la desaparición del antiguo FAD a partir de las lecciones aprendidas en la etapa anterior. Tras más de una década de funcionamiento de FIEM, con un notable crecimiento en el número de operaciones del fondo en los últimos años, existe una valoración positiva de su evolución. Con una actividad selectiva centrada, por un lado, en la financiación de pequeños proyectos, con un especial enfoque hacia las pymes, y, por otro lado, en la contribución a la consecución de proyectos singulares de interés para la política comercial y de internacionalización de la economía española. En este ▷

⁵¹ Al tiempo que puede contribuir también a una mayor sostenibilidad ambiental.

sentido, es deseable contar con medidas de consolidación de la expansión que sean base para la continuidad de creciente actividad.

El crédito a la exportación con apoyo oficial es un área esencial en el apoyo a la internacionalización, y el seguro y la financiación directa son, en todo caso, dos instrumentos complementarios cuya coordinación reforzada, con una eficiente estructura organizativa y dotación de recursos, podría maximizar su eficiencia, existiendo, en el caso de España, margen para avances en ambos instrumentos.

Bibliografía

Alcaide Arranz, J. (2021). Consenso de la OCDE sobre Créditos a la Exportación con Apoyo Oficial. Marco actual, evolución y desafíos. *Boletín Económico de ICE*, (3132). <https://doi.org/10.32796/bice.2021.3132.7150>

Alonso, J., Botella, C., Carrillo, M., Fuentenebro, F., García Peret, C., Pámies, L., Sabaté, J. y Schweinfurth, Á. (2022). *El Futuro de la cooperación financiera en España: propuestas de reforma* [Borrador, febrero 2022]. Grupo de Trabajo de Capacidades y Recursos del Consejo de Cooperación para el Desarrollo. https://comunidad.coordinadoraongd.net/pluginfile.php/2451/mod_resource/content/1/3_Documento%20reforma%20cooperacion%20financiera.pdf

Arroyo Martín, J. V. (2019). Archivo histórico de BBVA. En M. de Inclán Sánchez, E. Serrano García y A. Calleja Fernández (eds.), *Guía de archivos históricos de la Banca en España* (pp. 174-210). Banco de España. <https://www.bde.es/f/webbde/INF/MenuHorizontal/Publicaciones/OtrasPublicaciones/Fich/Guia.pdf>

Berne Union. (2019). *Overview of export credit insurance industry (MLT focus)* [Direct lenders meeting – April 2019]. https://bublob.blob.core.windows.net/assets/documents/events/Menu_151/DLI%20Meeting%20Docs/Export%20Credit%20

[By%20the%20Numbers%20\(BU%20data%20and%20pre-meeting%20survey\).pdf](https://www.bde.es/f/webbde/INF/MenuHorizontal/Publicaciones/OtrasPublicaciones/Fich/Guia.pdf)

Blasco Ruiz, J. M. (2013). Del FAD a los nuevos instrumentos de apoyo financiero a la internacionalización: el FIEM. *Información Comercial Española, Revista de Economía*, (873). <http://revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1612>

Boletín Oficial de las Cortes Generales. (1984). Senado – Contestación del Gobierno a la pregunta número 1.659, de Juan Francisco Serrano Pino, sobre créditos. *Boletín General*, de 17 de octubre de 1984, Serie I, n.º 102, pp. 3667-3669. <https://www.senado.es/legis2/publicaciones/pdf/senado/bocg/I0102.PDF>

Boyd, J. H. (1982). Eximbank Lending: A Federal Programme that costs too much. *Federal Reserve Bank of Minneapolis. Quarterly Review*, 6(1). <https://www.minneapolisfed.org/research/qr/qr611.pdf>

Bustillo Mesanza, R. (2003). El primer cuarto de siglo de promoción externa española en perspectiva: 1960-1986. *Anales de Economía Aplicada*. ASEPELT. <https://www.asepelt.org/ficheros/File/Anales/2003%20-%20Almeria/asepeltPDF/106.PDF>

Cammarota, C. (2018). *Los efectos de la ayuda ligada sobre la economía del donante y del receptor. Caso de estudio: Cooperación España-Ecuador* [Trabajo final de máster. Universidad Pontificia Comillas]. <https://repositorio.comillas.edu/rest/bitstreams/215013/retrieve>

Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación. (2020). Agencias de crédito a la exportación. Una comparativa entre CESCE y sus principales «competidoras». *Boletín Económico de ICE*, (3123). <https://doi.org/10.32796/bice.2020.3123.7002>

Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación. (3 de agosto de 2020). *Ampliadas las atribuciones de CESCE para agilizar la cobertura de operaciones por Cuenta del Estado* [nota de prensa]. <https://www.cesce.es/es/w/comunicacion/sala-de-prensa/ampliadas-las-atribuciones-> ▷

- [cesce-agilizar-la-cobertura-operaciones-cuenta-del-estado](#)
- Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea. (2022). *Conclusiones del Consejo sobre Crédito a la Exportación. Documento de aprobación del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7101-2022-INIT/en/pdf>
- de las Casas, P. (2021). El respaldo de CESCE en tiempos de COVID, impulso esencial para la internacionalización de las empresas. *Boletín Económico de ICE*, (3135). <https://doi.org/10.32796/bice.2021.3135.7198>
- Dirección General de Comercio Internacional de Inversiones. (2021). *Memoria de actividad del Fondo para la Internacionalización de la Empresa*. https://comercio.gob.es/Financiacion_para_internacionalizacion/FIEM/Documents/Memoria_FIEM-2021.pdf
- Escolano Olivares, R. (2013). El ICO y su aportación a la financiación internacional. *Información Comercial Española, Revista de Economía*, (873). <http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1610>
- European Commission. (2022). Comunicación COM (2022) 115 final, de 24 de marzo de 2022. *Annual Review by the Commission of Member States' Annual Activity Reports on Export Credits in the sense of Regulation (EU) No 1233/2011*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0115>
- Export-Import Bank of the United States. (Several years). *Competitiveness Reports (2001-2021)*. <https://www.exim.gov/news/reports/competitiveness-reports>
- García-Legaz Ponce, J. (2020). Instrumentos públicos de apoyo a la financiación del comercio exterior español: una reforma pendiente. *Economistas*, (166), 156-172. https://economistasmalaga.com/wp-content/uploads/Revista-ECONOMISTAS-Nº-166.-El-sector-exterior-de-la-econom%C3%ADa-espa%C3%B1ola-en-2020_-1.pdf
- Gómez Gil, C. (8 de marzo de 2008). Treinta años de créditos FAD: La asignatura pendiente de la cooperación española. *Revista Pueblos*, (30). <https://rebellion.org/treinta-anos-de-creditos-fad-la-asignatura-pendiente-de-la-cooperacion-espanola/>
- Isdefe. (Varios años). *Informes Anuales*. <https://www.isdefe.es/publicaciones/todas>
- Ley 13/1971, de 19 de junio, sobre Organización y Régimen del Crédito Oficial. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 147, de 21 de junio de 1971, pp. 100061-10066. <https://www.boe.es/boe/dias/1971/06/21/pdfs/A10061-10066.pdf>
- Loring Rubio, R. (2013). CESCE: su aportación a la internacionalización española. *Información Comercial Española, Revista de Economía*, (873). <http://revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1611>
- Moravcsik, A. M. (1989). Disciplining trade finance: the OECD Export Credit Arrangement. *International Organization*, 43(1), 173-205. <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/oecd.pdf>
- Orden del Ministerio de Hacienda, de 27 de julio de 1929, aprobando con carácter definitivo los Estatutos sociales de la Compañía de Seguro de Crédito y Caución. *Gaceta de Madrid*, n.º 216, de 4 de agosto de 1929, pp. 976-980. <https://www.boe.es/gazeta/dias/1929/08/04/pdfs/GMD-1929-216.pdf>
- Real Decreto-ley, de 6 de agosto de 1928, creando el Banco Exterior de España y estableciendo el Seguro del Crédito a la exportación. *Gaceta de Madrid*, n.º 225, de 12 de agosto de 1928, pp. 842-849. <https://www.boe.es/gazeta/dias/1928/08/12/pdfs/GMD-1928-225.pdf>
- Real Decreto-ley, de 26 de marzo de 1929, resolviendo el concurso para la concesión del Banco Exterior de España. *Gaceta de Madrid*, n.º 86, de 27 de marzo de 1929, pp. 2251-2253. <https://www.boe.es/gazeta/dias/1929/03/27/pdfs/GMD-1929-86.pdf>

Reguero Naredo, B., Hernando Minguela, M. J. y Loring Rubio, R. (2010). El papel de las ECAs en la financiación al comercio: evolución y actuación frente a la crisis. *Información Comercial Española, Revista de Economía*, (853). <http://revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1321>

Rengifo Abbad, Á. (1999). Dimensión económica de la cooperación internacional al desarrollo. *Información Comercial Española, Revista de Economía*, (778). <http://revistasice.com/index.php/ICE/article/view/9>

Secretaría de Estado de Comercio. (s.f.). *Solicitudes de financiación no reembolsable con cargo a la «Línea de financiación no reembolsable del Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) para estudios en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia»*. https://comercio.gob.es/Financiacion_para_internacionalizacion/FIEM/Documents/Solicitud_proyecto_Linea_Estudios_No_reembolsable.pdf

Søndergaard-Jensen, M. (2019). Will OECD Governments Avoid the Path Towards a New Credit

War? *Global Policy*, 10(3), 427-431. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1758-5899.12726>

Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial. (2021). La percepción de los exportadores sobre el apoyo a la internacionalización. Resultados de la EPAI 2021. *Boletín Económico de ICE*, (3135). <https://doi.org/10.32796/bice.2021.3135.7199>

Valero San Paulo, M. (2010). El apoyo financiero oficial a la internacionalización en la actual crisis económica. *Información Comercial Española, Revista de Economía*, (853). <http://revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1320>

Yoon, H-S. (2019). *Korea Eximbank's Strategic Role in the Evolving Export Finance Landscape* [diapositiva PowerPoint]. Korea Eximbank. https://bublob.blob.core.windows.net/assets/documents/events/Menu_151/DLI%20Meeting%20Docs/Strategic%20Overview%20-%20Korea%20Exim.pdf

Enrique Manzanares*

FINANCIACIÓN CLIMÁTICA INNOVADORA EN EL MEDITERRÁNEO

El programa PLIFF

El programa PLIFF es una iniciativa público-privada que nace¹ en la Asamblea General de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza —IUCN, por sus siglas en inglés— (Marsella, septiembre de 2021) y es aprobado en la COP26 (Glasgow), bajo el patrocinio de los Gobiernos nacionales de la ribera norte (España, Francia, Italia, Grecia y Mónaco), la Comisión de la UE (DG NEAR), las ONG de referencia en la conservación del Mediterráneo (UfM, IUCN, Plan Bleu, ANIMA, PAM), los grandes fondos climáticos de alcance global (GCF y GEF) y la coordinación de R20 (la ONG internacional que aglutina a las regiones y municipios activos contra el cambio climático), para financiar inversiones de alto impacto climático y social en el ámbito de las entidades subnacionales de las riberas sur y este del Mediterráneo, en especial, en zonas de especial importancia para la conservación de la biodiversidad y vulnerabilidad climática (ZEPIM).

En consecuencia, al focalizar solamente inversiones subnacionales, el PLIFF se diferencia de otras iniciativas similares en el Mediterráneo, lideradas por los dos grandes bancos multilaterales de origen europeo y agencias nacionales o inversores privados del norte de Europa: EMCAF (BEI y ALLIANZG1), que viene a reforzar los predecesores FEMIP e INFRAMED, y el BLUE Partnerships (BERD).

Palabras clave: cambio climático, inversiones, COP27, instrumentos financieros.

Clasificación JEL: G31, Q58.

1. Origen del PLIFF y ámbito geográfico

Desde una óptica operativa, el PLIFF surge por la convergencia de dos iniciativas

multilaterales contra el cambio climático: el Subnational Climate Fund (SCF) y el Plan d'Action Méditerranée Exemplaire (PAMEX).

Desde 2010, R20, GCF, Gold Standard y IUCN impulsan el SCF y en 2021 los Gobiernos nacionales del Mediterráneo aceptan la invitación del presidente Macron y firman el PAMEX.

Así pues, el PLIFF sería la primera réplica a escala geográfica regional del SCF, en el marco de la normativa internacional emanada ▷

* Técnico Comercial y Economista del Estado. Miembro de la Incubation Facility del PLIFF.

Versión de septiembre de 2022.

<https://doi.org/10.32796/bice.2022.3149.7495>

Para facilitar la lectura del artículo, se incluye al final del mismo una relación de la nomenclatura más citada (Anexo 1).

¹ El origen y largo periodo de gestación del PLIFF se relata de manera pormenorizada en la Declaración Conjunta de las entidades promotoras del PLIFF, que se adjunta como Anexo 2.

del UNFCCC, y la de ámbito específicamente mediterráneo (Convenio de Barcelona y otras regulaciones ambientales: IUCN & UfM).

La experiencia del SCF, administrado por el gestor de fondos de impacto PEGASUS (EE. UU.), con un recorrido de casi diez años, muestra un importante éxito al lograr recursos esencialmente privados que superan 1.000 millones de dólares e intervenciones en 42 países, pero también deficiencias de diseño que parecen relacionadas con la falta de vinculación con los Gobiernos de los principales países donantes y sus agencias oficiales de ayuda al desarrollo.

Esta enésima constatación de las dificultades de integración efectiva y equilibrada de actores públicos y privados no deja de ser una experiencia muy importante sobre la que construir un programa innovador, también en los aspectos relativos a la gobernanza.

Es por eso que el PLIFF, desde su unidad de diseño (Incubation facility), busca dotarse de fórmulas colaborativas que estimulen la participación activa de todos los actores implicados en el objetivo de desarrollar inversiones eficaces contra el impacto del cambio climático, en una zona geográfica de alta densidad poblacional, intensas actividades de comercio y transporte, y recursos naturales de una extraordinaria singularidad, intrínsecamente ligados a las múltiples culturas ribereñas.

Así pues, desde la Incubation Facility del PLIFF, confiamos en poder desarrollar una estructura de gobernanza en la que participen Gobiernos subnacionales e inversores privados locales e internacionales, junto a los Gobiernos nacionales desde sus agencias de cooperación internacional y sus NDA (agencias o departamentos ministeriales ambientales).

Pocos países se han excluido de esta importante iniciativa, tanto entre los donantes

como entre los beneficiarios (elegibles según criterios CAD/OCDE y UNPCCC); entre los primeros, solo aquellos más afectados por la crisis económica global (Grecia e Italia) y, entre los segundos, aquellos lastrados por graves convulsiones políticas internas (Libia y Siria) aún no han podido sumarse al PLIFF.

En definitiva, en la COP27 (Sharm el-Sheij, 6-18 de noviembre de 2022), escenario idóneo para la primera presentación pública del PLIFF, confiamos en contar con la participación (en el programa) de centenares de entidades subnacionales, una quincena de Gobiernos nacionales de países del Mediterráneo e importantes organizaciones del sector privado.

2. Sectores de intervención de las entidades subnacionales

De acuerdo con la taxonomía aprobada por las organizaciones internacionales y, en particular, la UE, la OCDE y el GCF, hay un variado grupo de sectores elegibles para recibir financiación concesional en las costas del sur y este mediterráneas.

Destacaremos los siguientes:

- Generación eléctrica con fuentes de energía renovable.
- Eficiencia energética.
- Gestión de residuos urbanos.
- Gestión de recursos hídricos.
- Terminales portuarias de producción y almacenamiento de «combustibles verdes».
- Conservación de la biodiversidad en las áreas marinas y costeras.
- Acuicultura y agricultura sostenible.
- Otras infraestructuras costeras, en especial de transporte. ▷

En las fases iniciales de preparación del PLIFF, R20 contó con la financiación del programa Clima-Med (Ministerio de Asuntos Exteriores francés) para llevar a cabo un arduo trabajo de consulta con las entidades subnacionales del este del Mediterráneo y, especialmente, del sur.

Como resultado, se logró un número superior a 250 proyectos subnacionales de inversión en infraestructuras costeras, con una fuerte concentración en países francófonos (seguramente inevitable al tratarse de ONG francesas y suizas), en especial Marruecos, seguido de Túnez, Líbano y Egipto.

Asimismo, esta labor de identificación de proyectos elegibles resultó en una altísima concentración en proyectos de generación eléctrica (50%) y eficiencia energética (20%), seguidos de la gestión de residuos urbanos y, por último, un par de proyectos para desarrollar «puertos verdes»² y un megaproyecto para la recuperación agrícola y piscícola del lago Bardawil en la región norte de la península del Sinaí (Egipto).

Es incuestionable que estas dos últimas tipologías de proyectos responden a insoslayables necesidades estratégicas para la región mediterránea, en momentos de creciente inseguridad en el suministro internacional de alimentos y productos energéticos.

Por otra parte, en materia climática, el ámbito propio de las demandas de las entidades subnacionales se corresponde con un tamaño mediano y pequeño de proyectos. Según los análisis que viene realizando R20, la gran mayoría de los proyectos no cuenta con presupuestos que superen 75 millones de euros. Por el contrario, especialmente en países de

menor población y tamaño, se identifican un gran número de pequeños proyectos inferiores a 5 millones de euros. Esto último plantea un serio inconveniente para las entidades financieras públicas, y especialmente privadas, por la ineficiencia que supone el gasto de los estudios de viabilidad y sostenibilidad de los pequeños proyectos (prácticamente igual que para grandes proyectos). En consecuencia, la Incubation Facility decidió fijar un límite inferior de «bancabilidad» en 5 millones de euros de presupuesto y desarrollar un ejercicio de agregación de los pequeños proyectos para alcanzar presupuestos superiores. Esta labor la conduce de manera encomiable la economista tunecina Amel Makhlouf (R20), que incorpora dos criterios de agregación:

1. Sumando proyectos de la misma tipología en municipios vecinos.
2. Agregando proyectos en un mismo municipio de distintos sectores, pero en la misma «cadena de valor». Típicamente, generación renovable para suministrar electricidad a proyectos de otros sectores (agua, residuos, agricultura, etcétera).

La integración de estos proyectos en SPV (Special Purpose Vehicle)³ que habrán logrado acceder así al umbral de bancabilidad, permitirá captar el interés de inversores privados de cierta envergadura. ▷

³ El Consenso OCDE sobre Crédito y Seguro de Crédito de operaciones de comercio exterior (1976) establece, en su anexo IV, condiciones más favorables en operaciones vinculadas al cambio climático, sobre el plazo de amortización, periodo de gracia y rebaja de tipos de interés y con menor exigencia de contenido (mínimo general del 50%, solo 30% para estos sectores) de exportación de bienes y servicios originarios del país exportador. Las conclusiones del Consejo de Europa del 15 de marzo de 2022 excluyen la financiación de plantas térmicas con combustibles fósiles.

² Proyectos portuarios que incluyen terminales de almacenamiento y distribución de combustibles que incorporan hidrógeno verde, producido con energía renovable.

3. La carencia de garantías soberanas y los «activos financieros climáticos»

Ciertamente, alguna de las innovaciones que aporta el PLIFF tiene que ver con la utilización de diversas técnicas de gestión de los riesgos «no comerciales» que plantea la financiación de proyectos climáticos en el ámbito subnacional de países no desarrollados. Estos riesgos climáticos y políticos son cubiertos habitualmente por entidades especializadas de carácter multilateral (MIGA/Grupo Banco Mundial), así como por las ECA (agencias nacionales que actúan por cuenta de los Gobiernos de países donantes; ejemplo: Cesce-España).

Para aceptar la cobertura de este tipo de riesgos, estas agencias exigen, generalmente, la obtención de garantías soberanas, es decir, garantías emitidas por los ministerios nacionales de finanzas o bancos centrales que hayan sido designados por el Gobierno del país sede del proyecto como su agente financiero para estos menesteres.

Por su parte, los Gobiernos de los principales donantes vienen mejorando sus mecanismos de cobertura de estos riesgos desde el Comité de Crédito y Seguro de Crédito de la OCDE, especialmente para los mismos sectores señalados por la UNPCCC y la Taxonomía Verde de la UE, por su importancia en la lucha contra el cambio climático. Estos sectores tienen condiciones especiales fijadas en el Anexo IV del Consenso OCDE en esta materia⁴. Asimismo, estos sectores son prioritarios bajo el régimen complementario en el Consenso OCDE,

gestionado desde el CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) para regular la financiación al desarrollo⁵.

La ausencia de garantías soberanas impone, por consiguiente, la necesidad de obtener otro tipo de garantías que resulten aceptables para las entidades financieras que aporten créditos a las SPV concesionarias de infraestructuras, otorgadas por entidades subnacionales. La cuestión es fundamental puesto que, según valoraciones del UNPCCC y UNDP, el 70% de los impactos del cambio climático se detectan y sufren en el ámbito subnacional. Las entidades financieras vienen utilizando, para paliar la ausencia de garantías soberanas, diversas técnicas de gestión de estos riesgos no comerciales, en especial la dilución del riesgo mediante el reparto del mismo entre distintas entidades financieras. Estas técnicas se identifican actualmente como *blending*, es decir, mezcla de varias fuentes e instrumentos financieros. Esta es otra de las innovaciones que aporta el PLIFF, configurándose como *one stop shop*, que utilizará cinco instrumentos financieros a la medida de las necesidades de cada proyecto de inversión o SPV.

Uno de estos instrumentos es el Fondo de Garantías, cuya misión es suplir la ausencia de garantías soberanas mediante la puesta a disposición de otras garantías aceptables para los inversores. Entre otras, las entidades financieras privadas que apoyan al PLIFF trabajan para incorporar activos financieros vinculados al impacto climático positivo de los proyectos PLIFF. Estos efectos pueden medirse, informarse y verificarse utilizando metodologías aprobadas por el UNPCCC, por la reducción de emisiones de GEI (gases de efecto invernadero), entre otros efectos climáticos positivos, y Objetivos ▷

⁴ El Consenso OCDE sobre financiación de la ayuda al desarrollo, complementario al establecido para las operaciones de comercio exterior, define las reglas para lograr una clara diferenciación con la llamada «financiación comercial con crédito oficial o seguro de crédito a la exportación» y establece el principio de no vinculación con el origen nacional de las operaciones comerciales, así como el de concesionalidad al 100%.

⁵ Actuando como «ventanilla única» que da acceso a todos los instrumentos del PLIFF, desde una visión integral del ciclo de vida de los proyectos.

de Desarrollo Sostenible. La acumulación de estos impactos positivos dota a los proyectos de activos financieros climáticos con un valor de mercado⁶.

Estas garantías o activos climáticos pueden complementarse con otras garantías y donaciones aportadas al fondo por entidades especializadas como MIGA o DG NEAR (UE).

4. Instrumentos y compromisos financieros

PLIFF incorpora una utilización sistemática de *blending* en función de las necesidades financieras específicas de cada proyecto o SPV. Los recursos obtenidos se canalizan a través de cinco instrumentos financieros (aunque bajo una gobernanza única) especializados en la financiación de asistencia técnica, capital, deuda, garantías y capital riesgo para *startups* locales.

Otra parte de los aspectos innovadores del programa tiene que ver con la utilización, de forma colaborativa, de las capacidades de gestión diferenciadas de los distintos actores participantes, y muchas de estas capacidades tienen que utilizarse en la fase de diseño del PLIFF que pilota la Incubation Facility. Por esa razón, el fondo de asistencia técnica dispone de un monto de recursos inusualmente alto.

A continuación, se describen los cinco fondos y sus asignaciones iniciales de recursos.

4.1. Instrumento de asistencia técnica: 30 millones de euros

Esta facilidad financiera es la que iniciará operaciones en primer lugar; de hecho, ya está

⁶ Este valor depende de la oferta generada por los proyectos climáticos y la demanda por parte de empresas contaminantes que pueden seguir haciéndolo mediante la compra de estos activos climáticos: certificados de reducción de emisiones de GEI.

operando para financiar la fase inicial del programa y su presentación inicial en la COP27 en noviembre de 2022.

A estos efectos, el Ministerio de Asuntos Exteriores francés y las agencias oficiales de cooperación de España y Francia han comprometido 500.000 euros, que permiten financiar las siguientes actividades:

- Diseño de la metodología de selección de proyectos y los KPI (indicadores clave de rendimiento, por sus siglas en inglés). En esta actividad colaboran ANIMA, Gold Standard, POSEIDON y ETEA (Universidad Loyola).
- Capacitación de los funcionarios y gestores municipales o de las entidades subnacionales beneficiarias de los proyectos, en materia de fortalecimiento de los marcos regulatorios y el diseño y gestión de los contratos de concesión de infraestructuras. Colaboran ANIMA, ETEA y expertos del norte del Mediterráneo con experiencia directa en este tipo de contratos, en especial algunos vinculados a subnacionales españolas (Andalucía) y francesas (Région Sud).
- Estudios de viabilidad y sostenibilidad de los proyectos identificados. Participan SREC (Consorcio Español de Energías Renovables) y otras asociaciones profesionales de los sectores focalizados por el PLIFF.

Estos recursos iniciales se verán reforzados por aportaciones del GCF, entre otros donantes.

4.2. Instrumento de aportación de capital: 200 millones de euros

Este instrumento tiene la función de complementar los recursos propios de los ▷

inversores en las SPV de los proyectos para asegurar un nivel de apalancamiento apropiado a su tamaño y características tecnológicas. Según la buena práctica internacional, el factor de apalancamiento capital/deuda no debería ser inferior al 20%.

Los donantes oficiales del fondo serían COFIDES, GCF, GEF, PROPARCO y SACO, entre otros. Junto a ellos, confiamos contar con múltiples inversores privados, en especial bancos de inversión. En la fase inicial, colaboran en las tareas de la Incubation Facility los bancos franceses AXA y BNP, así como el banco luxemburgués EDIFICE Capital.

4.3. Facilidad financiera para la aportación de deuda con 500 millones de euros y fondo de garantías con 400 millones de euros

Este fondo pretende asegurar a los inversores condiciones óptimas de financiación de largo plazo. En principio, se establecerán condiciones mínimas similares a las que contempla el Consenso OCDE para el Crédito Oficial y Seguro de Crédito (art. IV) a los sectores climáticos (18 años de plazo de amortización, 5 años de periodo de gracia, etc.). Estas condiciones podrán asegurarse vía participación de las ECA de los países origen del inversor o mediante la obtención de créditos concesionales de fuentes oficiales bilaterales o multilaterales.

Es conveniente señalar que alguna de estas fuentes concesionales bilaterales exige la obtención de garantías soberanas, por lo que podría resultar necesario el recurso al fondo de garantías, comentado con antelación. Este último estaría fundamentalmente dirigido a la cobertura de las operaciones de este fondo de deuda, por lo que debería alcanzar un volumen

de recursos no inferior a 400 millones de euros.

Conviene apuntar que la Incubation Unit está evaluando la posibilidad de segregar este instrumento en dos fondos, uno de deuda convencional y otro de bonos. Este último permitiría satisfacer la participación de pequeños inversores.

4.4. Instrumento de capital riesgo: 50 millones de euros

La vocación del PLIFF por incorporar inversores locales no se limita a la posibilidad de que estos adquieran bonos emitidos por el eventual subfondo de deuda titularizada, también pretendemos facilitar y financiar el liderazgo de proyectos de inversión por parte de jóvenes emprendedores locales. En consecuencia, PLIFF se propone establecer un fondo de capital riesgo para *startups* locales, desde el que canalizaríamos el acceso a los demás instrumentos del programa.

La cartera de pequeños proyectos identificada por Clima-Med y R20 incluye una amplia gama de oportunidades de inversión, especialmente en generación eléctrica con energías renovables y eficiencia energética, por lo que confiamos en contar con una amplia demanda y la necesidad de una progresiva ampliación de este fondo.

5. La COP27 y la fase piloto del PLIFF

Nuestro objetivo es dar a conocer públicamente el PLIFF en la COP27 (Sharm el-Sheij, 6-18 de noviembre de 2022) mediante un *side event* en el *stand* de la UfM. Nuestra presentación del programa incluirá un grupo de proyectos seleccionados con varios criterios: ▷

- El carácter de Egipto como anfitrión, los graves problemas de inseguridad alimentaria que padece su población y el terrible impacto de los plásticos vertidos por el Nilo en el Mediterráneo nos llevan a priorizar algunos proyectos que abordan estos temas.
- La inestabilidad en los mercados internacionales de los suministros de gas natural plantea la necesidad urgente de implementar proyectos de generación renovable, especialmente fotovoltaica por su rápida instalación y la excelente irradiación solar de muchos de los países beneficiarios del PLIFF. En este sentido, Marruecos reúne condiciones idóneas para albergar algún proyecto de esta fase inicial del programa.
- Por su parte, nuevamente, Egipto dispone de una ubicación estratégica para el desarrollo de «puertos verdes», singularmente en las terminales portuarias cercanas a Port Said y Suez, las entradas al Canal de Suez por el Mediterráneo y el mar Rojo, respectivamente.

Para llegar a la COP27 con un nivel adecuado de «apropiación» por parte de las entidades subnacionales interesadas en estos proyectos, llevaremos a cabo dos talleres, uno en Egipto y otro en Marruecos. En los mismos contaremos con la participación de los tres grupos de expertos que trabajan en la metodología de selección de proyectos, los ingenieros que hayan elaborado los estudios de sostenibilidad y viabilidad de los mismos y los especialistas en marcos regulatorios, y contratos de concesión subnacional de proyectos climáticos.

Por supuesto, junto a la presencia de los principales donantes, confiamos contar con un

grupo representativo de autoridades subnacionales de ambas riberas del Mediterráneo.

6. Participación española en el programa

La participación de entidades y profesionales españoles ha sido notable en esta fase preparatoria y también en las que seguirán tras la COP27.

A invitación del GCF y R20 me sumé al inicio de sus trabajos a la Incubation Unit. Desde allí hemos diseñado el PLIFF y, para ello, conseguimos la progresiva participación de las agencias oficiales de cooperación española al desarrollo, muy especialmente AECID y su gran fondo de financiación concesional FONPRODE. Las donaciones iniciales de AECID han hecho posible desarrollar estos trabajos iniciales, junto a las aportaciones del MAE francés y la AFD (agencia oficial francesa para el desarrollo). También debemos destacar la colaboración de COFIDES, anfitriona de las primeras presentaciones en España y siempre atenta a las muestras de apoyo que el PLIFF pronto recibió de varias asociaciones empresariales españolas, muy en especial del Consorcio Español de Energías Renovables.

Muy significativa es, también, la aportación de la Fundación ETEA de la Universidad Loyola, tanto en el diseño de la metodología de selección de proyectos como en la preparación de los talleres de capacitación a entidades subnacionales beneficiarias.

Finalmente, subrayar el interés y el deseo de colaboración expresado por importantes entidades subnacionales españolas, en especial la Junta de Andalucía, PROMALAGA y diversas agencias del Gobierno de Canarias. ▷

ANEXO 1 NOMENCLATURA

AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo).

ANIMA: Red de ONG de inspiración francesa que desarrolla proyectos públicos y privados en el sur del Mediterráneo. Creada en 2006 con sede en Marsella.

BEI (Banco Europeo de Inversiones): Banco multilateral europeo creado en 1958, propiedad de los países miembros y de la Comisión Europea. Financia esencialmente proyectos públicos de gran tamaño. Incluso en sus inversiones con el sector privado tiene un límite mínimo de 100 millones de euros. Sede en Luxemburgo.

BERD (Banco Europeo para la Construcción y el Desarrollo): Banco multilateral europeo, creado en 1991 e inicialmente dedicado a los países de Europa Oriental en proceso de transición económica (desde modelos de economías centralizadas) y de adhesión a la UE, y exrepúblicas soviéticas. Amplió (2015) sus actividades al Mediterráneo Sur y Este. Es propiedad de 71 países (no solo europeos), la Comisión UE y el BEI. Se diferencia del BEI por su menor tamaño y su especialización en el sector privado y en asociaciones público-privadas. Sede en Londres (UK).

CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo): Es el cuerpo que agrupa a los países donantes de AOD que, a su vez, son miembros de la OCDE, encargándose de definir y hacer el seguimiento de estándares globales en áreas claves del desarrollo.

Clima-Med: Programa de la UE (2018) para financiar planes subnacionales de acción climática en el sur del Mediterráneo, especialmente el acceso a tecnologías de generación eléctrica con fuentes de energía renovable y el desarrollo de SEACAP. También financia proyectos de eficiencia energética a través de programa C4C.

Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación (Convenio de Barcelona): Suscrito (1976) inicialmente por catorce países ribereños, bajo la inspiración del PNUMA. Ampliada (1995) sucesivamente hasta los 42 miembros actuales. No tiene jurisdicción sobre la gestión que realizan los Gobiernos nacionales de las zonas costeras, salvo que estos así lo reconozcan.

COP (Conferencia de las Partes): Es la Cumbre Anual que realiza la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) donde se reúnen los 196 países más la UE que conforman las Partes y donde se toman decisiones por consenso en relación con una agenda que se debe acordar y aprobar por las mismas.

DG NEAR (EU): Dirección General para la política con países vecinos y las negociaciones de ampliación. Dispone de un instrumento de donación que se aportará al Fondo de Garantías PLIFF.

EMCAF (Emerging Market Climate Action Fund). Fondo de Acción Climática de Mercados Emergentes: Será un fondo de fondos con un objetivo de 500 millones de euros para invertir en fondos que brinden fondos para la mitigación climática y la adaptación climática, así como proyectos de sostenibilidad ambiental en países en desarrollo. Será gestionado por Allianz Global Investors, del que el BEI actuará como asesor de inversiones.

FEMIP (Facilidad Euromediterránea de Inversión y Asociación, por sus siglas en francés): Reúne toda la gama de instrumentos implementados por el Banco Europeo de Inversiones en apoyo al desarrollo económico en los países socios mediterráneos.

Fundación ETEA: Instituto de investigación en desarrollo de la Universidad Loyola. Pionera en Europa en materia de innovación en el sector de energías renovables y combustibles verdes (hidrógeno obtenido con energías renovables).

GEF (por sus siglas en inglés): Es el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Es un fondo climático público (los accionistas son los Gobiernos) creado en 1991 por la ONU, con 184 países miembros. Es gestionado por el Banco Mundial y sus recursos superan 20.000 millones de dólares. Sede en Washington (EE. UU.).

GCF (Green Climate Fund): Fondo climático creado en 2010 por la UNFCCC, con 194 países miembros. Se diferencia muy poco del anterior (similar tamaño, misma membresía y carácter público), aunque tiene una filosofía teóricamente más abierta al *blending* con fuentes privadas y focaliza más a las entidades subnacionales como beneficiarias. A estos efectos suscribió un acuerdo marco de colaboración con R20 en 2019. Sede en Busan (Corea del Sur).

ANEXO 1 (continuación) NOMENCLATURA

Gold Standard: ONG certificadora de «activos climáticos» generados por empresas privadas. Líder en el mercado primario (CDM) y secundario (Voluntary Carbon Market). Sede en Ginebra (Suiza).

INFRAMED: Proporciona fondos para proyectos de infraestructura urbana, energética y de transporte sostenibles en las costas sur y este del Mediterráneo.

IUCN: ONG internacional creada en 1948, con la participación múltiple de Gobiernos y ONG, especializada en la conservación de la naturaleza. Sede en Gland (Suiza).

KPI (Key Performance Indicators): Indicadores fundamentales para la medición de impactos ambientales y sociales de los proyectos.

MIGA (Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones, por sus siglas en inglés): Es una organización dedicada a asegurar el riesgo político a inversores privados en países en vías de desarrollo. Está sujeta a los principios y políticas del Grupo Banco Mundial y persigue los mismos objetivos. Se creó en 1988 tras la crisis de la deuda latinoamericana con la idea de absorber el mayor riesgo que soporta un país por el hecho de estar en desarrollo y atraer a esta región el capital fugado.

NDA (National Designated Authority): Agencias ambientales nacionales designadas como contraparte por el GCF. Ministerio de Transición Energética, en el caso de España.

PLIFF (PAMEX Local Invest Finance Facility).

PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente): Creado en 1972 por la ONU y especializado en la conservación de los recursos naturales, la biodiversidad, la formulación de políticas ambientales y la promoción de la innovación en materia ambiental y climática.

PROPARCO: Agencia especializada en proveer financiación al sector privado, vinculada a la AFD (Agencia Francesa de Desarrollo).

R20: ONG internacional creada en 2011 por Gobiernos subnacionales de EE. UU. y Europa, liderada por California e Île de France para promover y financiar proyectos climáticos. Promotora junto al GCF del SCF. Sede en Ginebra (Suiza).

Riesgos «no comerciales»: Naturales (climáticos) y políticos (expropiaciones, vulneración de contratos, etc.).

SCF (Subnational Climate Fund): Creado en 2011 por R20 y GCF. Gestionado por el gestor de «fondos de impacto» PEGASUS (EE. UU.). Recursos superiores a 1.000 millones de dólares, dotado de instrumentos de asistencia técnica, deuda y *equity*, invertidos en proyectos climáticos subnacionales en 42 países.

SEACAP: Cada uno de los planes de acción climática y, en especial, acceso a generación eléctrica con fuentes renovables. Inicialmente financiado por la UE, a la que se han sumado otros donantes.

SPV (Special Purpose Vehicle): Sociedades de propósito específico, vehículo de desarrollo y financiación de uno o varios proyectos de inversión.

SREC (Siglas en inglés del Consorcio Español de Energías Renovables): Integrado por las principales empresas españolas del sector como vehículo para promover marcos regulatorios nacionales favorables al desarrollo de las energías renovables y aportar asistencia técnica a los Gobiernos para lograrlo.

UfM (Union for the Mediterranean): ONG internacional creada en 2008 para el desarrollo e integración de los países mediterráneos (42 miembros). Sede en Barcelona (España).

UNDP (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

UNPCCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático).

ZEPIM (Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo —*protected areas*—): Definidas en 1995 en la actualización del Convenio de Barcelona, son objeto de revisión permanente y ampliación, incorporando crecientemente el concepto de «alta vulnerabilidad climática». Estas últimas, en terminología del PLIFF, «Climate Hot Spots».

ANEXO 2
JOINT DECLARATION OF INTENT FOR THE PREPARATION PHASE OF
THE PAMEX 2030 LOCAL INVEST FINANCE FACILITY (PLIFF)



Advisor:
BNP Paribas

The signatories express their intention to collaborate within the framework of their respective mandates in the establishment of the PAMEX 2030 Local Invest Finance (PLIFF) initiative as described in this Joint Declaration of Intent

A. Context

The PAMEX Local Invest Finance Facility (PLIFF), as a public-private independent finance facility, which builds on the role of the Union for Mediterranean as a regional platform to coordinate and promote initiatives and concrete

projects, the EU SEAP / SEACAPs (Sustainable Energy Access Plan and Climate Action Plans) and the programmatic framework of the PAMEx 2030 (see in the Annex 1), aims at delivering a number of objective¹ within the mandate of sub national authorities with local private companies, thanks to investment in concrete low carbon and climate resilient green and grey infrastructure projects. Its implementation will ultimately strengthen the commitment and concrete contributions of Mediterranean countries to the realisation of The Paris Agreement² (December 2015) in general and the Barcelona Convention and its COP22 Antalya Ministerial Declaration³ (December 2021) in particular.

With due respect to the regional institutional and framework which regulates environmental protection and sustainable development in the Mediterranean. The 21 Mediterranean countries and the European Union, which are all parties to the Barcelona Convention, have set up a legal framework constituted of the Convention and its seven protocols;⁴ but also the Mediterranean Strategy for Sustainable Development,⁵ which while not legally-binding gives important guidance for economic activities; and a number of COP decisions. This framework gives full recognition of public-private partnerships and therefore has no structural incompatibility with PLIFF. Projects financed through the PLIFF will be assessed vis-à-vis the criteria and the programmatic orientations mentioned in these texts.

Due to its innovation, it is important to consider the PLIFF as research and development financial solution for the climate change and biodiversity transition where all the different core partners, public and private sector, political and non-profit organizations, corporate and entrepreneurs, financial institutions and settlers did contribute, design and manage together the Facility and its investment solutions. Its objectives will be to maximize the climate change and biodiversity impacts while optimizing the risk return ratio and ensure that the Mediterranean basin follows a hard sustainability Middle and Long Term trajectory. Each financial institutions face limitations and constraints from their regulatory supervision and operating processes. It will be important to identify and list them in order to address the full coherence and efficiency of the financial solution to be put in place. We could consider it as a pilot for the Taskforce on Nature-related Financial Disclosure (TNFD) implementation.

The PLIFF is based on the demonstration of the Sub national Climate Fund Global⁶ initiated by R20: Regions of Climate Action, as a blended finance mechanism, with concessional support of the Green Climate Fund (GCF). While still building on the model of SCF Global, the PLIFF seeks to respond to the specificities and needs of the Mediterranean countries – in that sense it aims to be composed of Technical Assistance, Equity, Debt, Bonds, Venture Capital and Guarantees, looking at support both from public (European Union, United Nations, Multilateral Development Banks, Development Finance Institutions) and private (Commercial banks, Corporates, Foundations, Family Offices) investors.

Based on a potential portfolio of green field projects from different sources, the PLIFF will be constituted by a comprehensive group of blended investment vehicles covering the different finance needs and the whole value chain, from the Project origination to the financing of mature companies with local authorities, including development / venture capital for start-ups / and capacity building facility for local stakeholders, as described in the «PLIFF Concept Note» (see Annex 2).

¹ The adaptation of the Mediterranean economy to climate change, mainly through projects for sanitation and waste management in coastal cities (actions 10, 11 and 13 of the PAMEx), as well as port infrastructure projects enabling clean navigation on the Mediterranean (action 14 of the PAMEx). Similarly, the decarbonization of the Mediterranean economy is also pursued as an objective, namely through production and distribution of renewable energies carried out in public-private partnership, projects targeting energy efficiency of buildings, or projects aiming for the electrification of port infrastructure, among others.

² The Paris Agreement is a legally binding international treaty on climate change in the context of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). It was adopted by 196 Parties at COP 21 in Paris, on 12 December 2015. Its goal is to limit global warming to well below 2, preferably to 1.5 degrees Celsius, compared to pre-industrial levels. Full text available here: ADOPTION OF THE PARIS AGREEMENT – Paris Agreement text English (unfccc.int)

³ See the declaration here.

⁴ <https://www.unep.org/unepmap/who-we-are/barcelona-convention-and-protocols>

⁵ <https://www.unep.org/unepmap/what-we-do/mediterranean-strategy-sustainable-development-mssd>

⁶ In 2018 the Green Climate Fund (GCF) lunched a call for proposal « Mobilizing funds at scale » for which R20 submitted the Sub national Climate Fund concept, and was rewarded top 10. In september 2018 New York, SnCF received the One Planet Summit label. In December 2019, SnCF won The Global Innovation Lab for Climate Finance (the Lab) Green Cities Finance Prize. In November 2020, the consortium composed of Pegasus Capital, IUCN, R20 and Gold Santard, got the approval from the GCF board to implement SnCF, a 28 M\$USD TA and 750 M\$USD equity.

In the wake of the SCF Global (GCF November 2020 – April 2021), the MoU signed by R20 and the UfM (October 2019), the UfM Ministerial Declaration on Environment and Climate Action (Cairo, October 2021) and the official launch of the PAMEx 2030 (One Planet Summit on 11 January 2021), a first presentation of SCF Med has been made on 3 September 2021 at the *International Union for Conservation of Nature World Congress* in Marseille, which has been confirmed by a first meeting of potential consortium members during *COP 26* at Glasgow (8 November 2021) and a second meeting at the French Ministry of Foreign Affairs in Paris (15 December 2021).

B. PLIFF Timeline for PAMEx Local Invest Financial Facility with Potential Investors

According to preliminary discussion with the GCF Secretariat, the GEF Secretariat and the EU DG NEAR the timeline for decision would be the following:

- February -March 2022: Signing of the present Partnership Framework starting at the Mediterranean Worlds Forum that will take place in Marseille.
- By end of winter 2022: Thanks to a preliminary survey and assessment of a potential portfolio of projects provided by different members, a first version Funding proposal should be finalized among the PLIFF consortium to be submitted to various potential public and private anchor investors.
- In the course of 2022: Structuration of the funds and confirmation of first round of public and private anchor investors.
- December 2022: At COP 27, Cairo Egypt: official launching of the PLIFF.
- 2023: First financial close and operationalisation of the PLIFF.

C. Mission, Roles and preparation of Governance

The consortium, composed of its different members, will gather a wide range of expertise in the fields of diplomacy, the territorial approach to climate change, nature-based solutions, sub national low carbon and climate resilient green and grey infrastructures, PPP, SDG certification and innovative financial instruments (see Annex 3).

All these different expertise will allow a smooth management of the different activities, alongside the whole value chain and thus avoiding working in silos and chain disruption, required from identification of projects, design and feasibility studies to assure maximum social and environmental impacts and bankability, financial structuration and then implementation of the projects while assuring Measurement, Reporting and verification (MRV) of mitigation efforts and Monitoring and Evaluation (M&E) of adaptation efforts all along the process to provide greater accountability and transparency.

In order to assure an efficient way of working in this origination phase, a good level of understanding and transparency is expected among and within each partner.

Based on the proposed Governance Schema, described in the PLIFF Concept Note, the Partnership Framework intends to set up the bases of such governance that will be fine-tuned in accordance with investors' requirements.

R20: Regions of Climate Action, with the support of the French Ministry of Europe and Foreign Affairs, and others to be identified and confirmed, will assure the Secretariat of the PLIFF to deliver best coordination among all partners in:

- Setting up a single common source of official documents related to the PLIFF. An open drop box will be opened to all members of the consortium.
- Will manage and monitor the different working groups under respective leaderships.

- Will, on two weeks basis (15 and 30 of the month), write down an update memo and will organise (on a monthly rhythm) a webinar to assure full transparency of the process.

When first investors will be secured, R20 will design an official website and will produce an official - communication targeting both the general and specific public (i.e. newsletter, website, articles) which will constantly propose feedbacks and / or non-objection for approval from each partner of the consortium.

There will be specific work streams: Institutional framework; Pipeline of projects, Financial structuring, MRV, Non-Objection Letters (NOL), etc. Minutes of important activities and decisions related to their respective work streams will be communicated to R20: Regions of Climate Action through bullet points memo, which will be attached to the bimonthly updated memo.

The signatories while describing their organisations in the Annex 3 of this present partnership framework, are proposing to contribute, thanks to their mandate, with different skills and experiences which will be complementary contributions to the PLIFF.

Based on these potential contributions, the signatories will work out a formal Governance framework allowing best flow of work and information among the different signatories of this partnership.

D. Limits to Cooperation

This Joint Declaration of intent is not intended to create legal relations or impose formal obligations between the signatories.

The signatories acknowledge that this document does not constitute a legally binding commitment by either party to undertake any obligation or responsibility.



*Estrella Jiménez**

*Pablo de la Iglesia***

*Blanca Revenga****

*Verónica Samper****

ESTADOS UNIDOS-CHINA, RIVALIDAD POR LA HEGEMONÍA MUNDIAL

Estados Unidos ya no es la única gran potencia en el sistema internacional. China ha ido asumiendo un papel mucho más activo en la esfera política y geoestratégica global, transformando la política internacional, así como el equilibrio de la economía mundial. La aspiración del gigante asiático a convertirse en una potencia económica, militar y geopolítica ha generado tensiones ocasionales con los países occidentales desde principios de 2000. Estas tensiones se hicieron especialmente visibles con la fuerte escalada de restricciones comerciales con Estados Unidos a partir de 2018, dando lugar a un proceso de desacoplamiento entre ambas potencias. El estallido de la pandemia en 2020 y la reciente guerra en Ucrania han acelerado esta tendencia de desacoplamiento, dando lugar a un entorno internacional más complejo y disputado donde tanto Estados Unidos como China tienen ambiciones hegemónicas y compiten entre sí por el poder mundial en tres esferas económicas principalmente: comercial, tecnológica y financiera.

Palabras clave: comercio internacional, tecnología, conflicto sinoamericano, Ruta de la Seda.

Clasificación JEL: F13, F51, O14.

1. Dimensiones de la rivalidad sinoamericana

La creciente rivalidad entre Estados Unidos (EE. UU.) y China se manifiesta tanto en los debates ideológicos como en las relaciones económicas, políticas y militares, todas ellas imbricadas en el orden mundial. Para EE. UU., China

es actualmente percibida como su gran rival, situándola en el eje de su política exterior pero con fuertes implicaciones de política interior¹. Los conflictos entre ambas potencias no solo les afectan a ellos en su pugna por la hegemonía global, sino que comprometen también el buen funcionamiento de las normas e instituciones internacionales y multilaterales, como la OMC. ▷

* Inspectora del SOIVRE.

** Diplomado Comercial del Estado.

*** Técnico Comercial y Economista del Estado.

Versión de septiembre de 2022.

<https://doi.org/10.32796/bice.2022.3149.7493>

¹ El enorme desarrollo de China en la última década ha hecho que el déficit comercial bilateral EE. UU.- China represente más de la mitad de todo el déficit comercial estadounidense. Esto ha provocado que China sea señalada como la causa principal de la pérdida de empleos de la industria estadounidense, un factor de vital importancia para la política interna americana.

La rivalidad entre EE. UU. y China ya es un paradigma en las relaciones internacionales desde hace unos dos años y con visos de permanencia. El Gobierno americano está preocupado por la creciente influencia de China en el resto del mundo, y la rivalidad no se limita a los aspectos económicos y comerciales, por lo que se podría hablar de un conflicto multidimensional que abarca aspectos tecnológicos, militares e ideológicos.

Desde un punto de vista ideológico, EE. UU. se erige, desde el final de la II Guerra Mundial, como ideólogo, promotor y defensor de un orden internacional basado en el libre comercio, el multilateralismo, el capitalismo como sistema económico y la democracia como forma de gobierno. Mediante la creación de organizaciones como la OTAN o la financiación del Plan Marshall, EE. UU. ha tratado de extender todos estos valores al resto del mundo. Sin embargo, la reaparición de China como superpotencia en la esfera mundial y las tensiones comerciales entre el gigante asiático y EE. UU. han puesto en jaque el esquema de Bretton Woods y el multilateralismo.

En el plano económico, el impresionante crecimiento de China, unido a su papel protagonista en las cadenas globales de valor junto con el incremento de sus capacidades tecnológicas, la ha convertido en una superpotencia global, haciendo que actualmente se dispute el papel protagonista con EE. UU. Esta competencia económica y los conflictos comerciales han provocado un resurgimiento de las políticas proteccionistas con el Gobierno Trump, el cual dejó de ver el desarrollo de China como algo positivo para EE. UU. y pasó a considerarlo como una amenaza real, provocando una auténtica revolución en la forma en que EE. UU. comenzó a relacionarse con China y a encarar su rivalidad. La anterior política de compromiso

de Obama fue sustituida por otra de confrontación surgida como consecuencia del sentimiento de amenaza estadounidense ante el expansionismo económico de China y su ascenso en la esfera internacional. El sentimiento de inquietud generado en Washington no solo se ha limitado al importante crecimiento del sector exterior chino en los últimos años, con un aumento exponencial de sus exportaciones, sino que también, tras la crisis financiera mundial de 2008, China se ha convertido en un importante inversor en el exterior, adquiriendo activos estratégicos claves en todo el mundo. El impresionante crecimiento comercial e inversor del gigante asiático, unido a su rápido desarrollo tecnológico, obtenido en ocasiones a través de la transferencia obligatoria de tecnología, junto con el papel preponderante del Partido Comunista Chino (PCCh) en el ámbito económico, ha convertido al país en una economía con mayor autonomía frente a Occidente, que ha pasado de ver a China de socio colaborador a competidor. Este hecho no ha cambiado con la Administración Biden. Las acusaciones de EE. UU. al estatus no de mercado de la economía China y las críticas a sus políticas de competencia desleal y a sus prácticas contrarias al multilateralismo son, además, ampliamente compartidas por la UE.

Por su parte, Occidente siempre ha tratado de que China adopte sus valores, no solo en lo referente a las normas de comercio e inversión, sino también en sus prácticas políticas y de gobierno, tratando de integrar a Pekín en las disciplinas institucionales y comerciales de la economía mundial occidental. En este sentido, EE. UU. y Europa han creído equivocadamente durante mucho tiempo que podían configurar la trayectoria china en estos dos planos. Sin embargo, a China le funciona su sistema de gobierno y percibe que estas prácticas buscan ▷

imponerle las normas de gobernabilidad occidentales y detener su desarrollo. El gigante asiático sabe moverse en un orden económico liberal, pero no busca la integración política ni la integración en materia de libertades, en particular en los temas de Hong Kong, Taiwán, Tíbet y Xinjiang.

China no es considerada una economía de mercado, y tampoco aspira a participar en el sistema multilateral como uno más. Prueba de ello son las distorsiones que genera en los mercados a través de su capitalismo dirigido por el Estado, que se basa en la aplicación de prácticas mercantilistas para obtener una ventaja económica estratégica: mantiene estrictas preferencias por la presencia masiva de empresas estatales (SOE, por sus siglas en inglés) con criterios de funcionamiento no comerciales, otorga subvenciones a su tejido empresarial sin notificación previa o de forma transparente, obliga a las empresas extranjeras a crear empresas conjuntas con sus homólogas locales, fomenta la transferencia forzosa de la propiedad intelectual, no respeta el principio de tratamiento nacional para las empresas extranjeras, restringe el acceso al mercado doméstico en una serie de industrias, no es firmante del Acuerdo de Compras Públicas de la OMC y renuncia a suscribir el Consenso OCDE o la negociación de su deuda en el Club de París. Con todas estas prácticas, el gigante asiático pretende postularse como el defensor de un orden mundial distinto, que respeta las diferencias entre modelos alternativos al orden democrático liberal y de economía de mercado imperante en Occidente. Todo ello ha provocado que el estrechamiento de las relaciones bilaterales y el desarrollo de China hayan dejado de ser vistos como positivos para Occidente, ya que estos no se han traducido en una transformación del gigante asiático acorde con sus

valores e intereses democráticos y liberales, sino en el empoderamiento de China como potencia económica que ha ido ascendiendo en los últimos años mediante prácticas económicas y comerciales discriminatorias y, cuanto menos, cuestionables.

Por lo que respecta a la rivalidad tecnológica, esta es aún más profunda, y probablemente se prolongue más en el tiempo que las actuales disputas comerciales. Se trata de quién va a imponer los estándares tecnológicos, lo cual a su vez entraña una cuestión de seguridad, de confianza, y una creciente competencia entre ambos bloques en su intento de agrandar sus zonas de influencia. El desarrollo y uso de determinadas tecnologías tiene implicaciones políticas e ideológicas, ya que afecta tanto a las relaciones entre la sociedad y el Estado como entre el Gobierno y los ciudadanos.

Uno de los problemas que surge es el tratamiento de datos personales y el derecho a la protección de los mismos. Asimismo, las técnicas de control y vigilancia del Gobierno chino son totalmente contrapuestas al orden democrático-liberal. Estas prácticas de seguimiento y control de la población, completamente invasivas y contrarias a los derechos individuales occidentales, se han puesto claramente de manifiesto en la forma en la que China ha intentado acabar con la propagación del virus SARS-CoV-2 durante estos últimos dos años e incluso en el presente.

La dimensión militar de esta competencia enlaza con el enorme desarrollo económico y tecnológico que ha alcanzado el gigante asiático, el cual ha ido acompañado de un aumento de sus medios y capacidades militares. EE. UU. considera que China persigue la supremacía mundial a largo plazo y que sus crecientes capacidades militares son una amenaza para sus bases en el Pacífico, así como para sus ▷

alianzas en esta región. Por ello, mantiene una red de tratados militares y despliega su actividad diplomática, para crear un frente común, por un lado, con la UE y, por otro, con Australia, India y Japón en el marco del Diálogo de Seguridad Cuadrilateral, Quad², con el objetivo de frenar la influencia del gigante asiático. Más recientemente, el acuerdo Aukus³, lanzado por EE. UU. junto con Gran Bretaña y Australia, confirma la voluntad de EE. UU. de reforzar su posicionamiento frente al ascenso de China en una región que carece de OTAN y que está cada vez más sometida al poderío del gigante asiático. Por su parte, Pekín, mucho más reacio a establecer alianzas militares, trata de construir relaciones centradas en lazos económicos que le permitan desarrollar su poder e influencia global⁴.

El enfrentamiento entre las dos grandes potencias en estas tres esferas (económica, tecnológica y militar) ha hecho que EE. UU. esté llegando a una política de *decoupling*, que tiene como objetivo reducir la dependencia mutua, contra la que Pekín ha reaccionado con la estrategia de Circulación Dual, cuyo propósito es alcanzar la independencia económica y tecnológica en los próximos años, promoviendo la producción y el consumo nacional a expensas del comercio exterior⁵. Esta estrategia está haciendo que las políticas chinas sean más agresivas, desafiando, por ejemplo, los principios

de la OMC con nuevas barreras comerciales injustificadas.

La rivalidad entre los dos grandes titanes está demostrando, por tanto, que tiene efectos a nivel mundial, como no puede ser de otra manera, dada la escala de ambas potencias, y acaba por erosionar las instituciones multilaterales e internacionales, como es precisamente el caso de la OMC, dado que China intenta establecer nuevos foros y organismos internacionales dentro su esfera de influencia aplicando sus propios principios y baremos, aunque sin retirarse por ello de las instituciones multilaterales ya existentes.

Otro centro de la rivalidad estratégica entre EE. UU. y China gira en torno a terceros países, como es el caso de Taiwán, cuya integridad territorial defiende China como propia. Pese a las recurrentes incursiones militares en el espacio aéreo y marítimo taiwanés, el gigante asiático no tiene el objetivo de invadir Taipéi, tal como ha hecho Rusia con Ucrania, pero trata de dejarla sin aliados (tal y como ha demostrado con el caso Nicaragua) y fuera de organismos internacionales como la OMS o asociaciones como el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (CPTPP), mientras que EE. UU., por su parte, adopta una postura de ambigüedad estratégica. Tiene el doble objetivo de mantener un *statu quo* capaz de disuadir a Pekín de invadir Taipéi⁶ y a Taiwán de independizarse *de iure* frente a China. La situación por el respeto a los derechos humanos en la provincia china de Xinjiang, el caso de Hong Kong o el disputado mar de China Meridional son diferentes a la situación con Taiwán, pero también generan importantes tensiones en las relaciones entre ambas potencias. ▷

² El Quad está formado por un grupo de cuatro países —EE. UU., Australia, India y Japón—, unidos por la preocupación común sobre la seguridad de la región Indo-Pacífico. No es una alianza militar formal.

³ Aukus, acrónimo en inglés de Australia, Reino Unido y Estados Unidos. El acuerdo compromete a EE. UU. y a RU a compartir con Australia tecnología avanzada de defensa para reforzar las capacidades militares de este último frente a las amenazas —no se menciona a China en ningún momento— que se produzcan en la región del Indo-Pacífico.

⁴ El único tratado de defensa que tiene suscrito China es con Corea del Norte.

⁵ Esta estrategia del gigante asiático no es nueva. China ya comenzó a dar más importancia a su mercado doméstico desde la crisis financiera de 2008. Sin embargo, las tensiones geopolíticas con EE. UU. desde 2018 han acelerado esta tendencia, que además se ha visto agravada en los últimos años con la aparición de la COVID-19.

⁶ En la cumbre de Davos, el 4 de mayo de 2022, el presidente de EE. UU., Joe Biden, ha declarado por primera vez en la historia que si China intenta agredir a Taiwán, responderá militarmente.

Por otro lado, cabe mencionar que muchos países en Asia y África valoran el compromiso chino con su iniciativa One Belt One Road (OBOR o BRI), adoptada por China en 2013 para invertir en alrededor de 70 países y organizaciones internacionales, pero a su vez temen caer en una excesiva dependencia de China. A este temor se suma la forma en que China lleva a cabo la ejecución de los proyectos: desplazando a sus propios trabajadores, contratando sus propias empresas, financiando con sus propias entidades y utilizando en su propio beneficio el hecho de no pertenecer al Club de París, que le permite obtener ventajas sobre las instituciones financieras multilaterales al exigir sus propias condiciones e imponer colaterales a los países a los que ofrece financiación. Esta situación ha puesto en peligro la estabilidad financiera y económica de los países receptores de financiación china, como ha ocurrido con Sri Lanka, cuyo endeudamiento con China a raíz de los proyectos financiados y la negativa del gigante asiático a renegociar la deuda han puesto al país en una situación de *default*.

Este *modus operandi* ha hecho que EE. UU. y la UE adopten nuevas estrategias para frenar la influencia china en los países económicamente más vulnerables. Estas alternativas, desde la Blue Dot Network (BDN)⁷ estadounidense, lanzada junto con Japón y Australia, a la estrategia de conectividad con Asia de la UE, no han llegado a implementarse por completo ni a ganar impulso en los países asiáticos en desarrollo. Por ello, tanto EE. UU. como la UE han buscado alternativas a la expansión de la Ruta de la Seda

⁷ BDN es un mecanismo multilateral para certificar proyectos de infraestructura que cumplen con estándares internacionales de calidad, promoviendo los principios del desarrollo de infraestructura sostenible en todo el mundo. La certificación BDN servirá como un símbolo reconocido mundialmente de proyectos de infraestructura sostenibles financiera, social y ambientalmente, impulsados por el mercado, transparentes, alineados con el Acuerdo de París, lo que permitirá atraer capital privado a proyectos de infraestructura en economías emergentes y en desarrollo.

china y han lanzado, respectivamente, la iniciativa Build Back Better World (B3W)⁸, que incluye al G7 y a la Global Gateway europea.

No obstante, y pese a que ambos proyectos fueron lanzados como una prioridad para EE. UU. y la UE para contrarrestar la influencia china, estas iniciativas han dejado de tener la importancia con la que fueron creadas, ya que los objetivos de China han cambiado desde entonces. La pandemia de la COVID-19 ha provocado que, desde enero de 2020, China haya cerrado sus fronteras al mundo, cortando la mayoría de los intercambios personales y paralizando la capacidad de las empresas para evaluar, negociar y cerrar nuevos acuerdos, provocando una desaceleración de las inversiones chinas en el exterior, incluidos los países de la BRI, y adoptando una política centrada en asuntos internos que actualmente representan grandes desafíos para la economía china.

Además, la fragilidad de EE. UU. y la UE se ha puesto de manifiesto con su reacción tardía respecto al BRI. Global Gateway, si bien es creada con diez años de retraso, es una respuesta al BRI que incluye un diálogo con el resto del mundo, en un estilo europeo, abarcando aspectos más allá de la conectividad, como es la digitalización, creando una plataforma complementaria que no puede competir ni contrarrestar la influencia que ha alcanzado la BRI.

2. Rivalidad económica y comercial entre Estados Unidos y China

En la actualidad, la relación comercial entre EE. UU. y China es compleja y competitiva. ▷

⁸ B3W busca la cooperación entre los países del G7 al tiempo que realiza inversiones sustanciales en países de ingresos bajos y medios en infraestructura, coordinación financiera y desarrollo económico.

Las relaciones bilaterales han pasado de una etapa de estrecha cooperación en materia de comercio e inversiones a una muy clara de confrontación. El crecimiento económico y tecnológico meteórico de China ha hecho que dichas relaciones ya no sean tan complementarias como hace unos años, sino mucho más competitivas. Además, las trabas administrativas para operar en China han ido aumentando en lugar de disminuir, entorpeciendo las inversiones exteriores sometidas a controles exhaustivos y prohibiendo, o restringiendo, la inversión extranjera directa (IED) en aquellos sectores incluidos en las listas negativas chinas⁹. El gigante asiático no rechaza la IED, pero trata de controlarla, utilizando sus propios medios para adaptar la presencia de empresas extranjeras a sus propios intereses.

Desde el estallido de la pandemia, el Gobierno chino ha reforzado aún más el control de su economía y ha puesto en el punto de mira a determinadas empresas extranjeras instaladas en su mercado local¹⁰. Un ejemplo notable es la política china de «tolerancia cero» frente a la COVID-19¹¹. Este conjunto de

iniciativas políticas, aunque intervencionistas y severas según las normas occidentales, tiene sentido tanto en el contexto de los objetivos de desarrollo de China como en la ideología del PCCh por mantener el control sobre la sociedad.

Esta fuerte influencia de la política gubernamental en el entorno empresarial ha hecho que China se esté «indigenizando», estableciendo nuevas regulaciones que exigen una gestión y control empresarial chino en las empresas de capital extranjero. Prueba de ello son los cambios regulatorios en la Ley de Sociedades china, que deja de proteger a los accionistas minoritarios extranjeros para conceder al accionista mayoritario chino la capacidad de tomar medidas decisivas, las presiones a las empresas extranjeras para incorporar a chinos en puestos directivos o el cambio del tratamiento fiscal de trabajadores expatriados, equiparándolos fiscalmente a los trabajadores chinos. Además, en las últimas décadas, China se ha convertido en el epicentro de la llamada fábrica del mundo, incrementando su papel protagonista en las cadenas globales de valor y generando una fuerte interdependencia de Occidente hacia el gigante asiático debido a su papel como suministrador mundial.

A pesar de todo ello, China y EE. UU. siguen manteniendo estrechos lazos económicos que les obligan a entenderse económica y comercialmente. China es el primer proveedor de mercancías de EE. UU. y constituye la gran plataforma internacional de manufacturas que utilizan la mayor parte de las multinacionales norteamericanas en sus cadenas de producción. Además de en el sector manufacturero, las industrias estadounidenses dependen ▷

⁹ Existen 33 sectores restringidos y prohibidos a la IED recogidos en la Lista Negativa Nacional, 30 en la Lista Negativa de Zonas de Libre Comercio y 123 en la Lista Negativa de Acceso a Mercados (2020), por lo que el acceso al mercado chino en materia de inversión extranjera sigue siendo muy limitado.

¹⁰ Entre las políticas desarrolladas por las autoridades chinas en los últimos meses y años que suponen un serio desafío para las empresas extranjeras, por su carácter discriminatorio y restrictivo, se encuentran las siguientes: i) Prohibición y o restricción de la inversión extranjera en sectores estratégicos. ii) Requisitos de contenido local para cientos de productos de alta tecnología en los procesos de contratación pública. iii) Las medidas para la revisión de la seguridad de la inversión extranjera. iv) Lista de entidades no fiables (en vigor desde septiembre de 2020). v) Ley de protección de la información personal (en vigor desde noviembre de 2021). vi) Reglamento sobre la protección de la seguridad de las infraestructuras críticas de información. vii) Normas para contrarrestar las aplicaciones extraterritoriales injustificadas de la legislación extranjera.

¹¹ Por la cual se ha suspendido la emisión de visados de negocios a China debido a circunstancias sanitarias. Esto ha provocado que muchas operaciones empresariales se hayan retrasado y los nuevos proyectos de inversión no puedan llevarse a cabo. Solo las empresas que ya estaban establecidas en China antes de la pandemia y que operan en sectores incluidos en el actual Plan Quinquenal (por ejemplo, agroalimentación,

energías renovables, automoción) tienen posibilidades de éxito en el mercado chino.

en gran medida de determinados productos críticos e industrias chinas en las que el gigante asiático cuenta con un dominio sobre el resto de potencias mundiales. Entre ellos se encuentran el sector energético, donde China domina la industria solar fotovoltaica y la industria mundial de extracción de minerales de tierras raras; el sector logístico, donde solo tres empresas chinas controlan la mayor parte de la producción de contenedores del mundo, construyendo el 96% de los contenedores de carga seca y el 100% de los contenedores refrigerados a nivel mundial (Drewry, 2021); el sector agrícola, por la dependencia estadounidense de China en el sector de plaguicidas, donde China proporciona más del 70% de las importaciones de ciertos ingredientes activos de pesticidas (US Department of Agriculture, 2022); y en adquisiciones en materia de defensa, EE. UU. necesita a la industria china por su dominio en las industrias de baterías de litio, fundición y forja, y microelectrónica. Esta fuerte dependencia estratégica de la industria estadounidense hacia el gigante asiático ha hecho que EE. UU. desarrolle políticas como la America COMPETES Act y la US Innovation and Competition Act para reducir tanto la actual dependencia como los riesgos asociados de una posible interrupción en las cadenas de suministro.

En el caso de Europa, al igual que ocurre con EE. UU., China se ha convertido en el principal origen de las importaciones del bloque europeo. La cadena de valor china es clave principalmente para los sectores manufactureros europeos, pero la dependencia estratégica de la UE (European Commission, 2021) es también muy relevante en ámbitos clave para la transición energética y digital, como son algunas tierras raras, como el manganeso o el escandio, pero también en diversos componentes

esenciales para la producción de bienes farmacéuticos, como principios activos y vitaminas, o en componentes electrónicos, tanto finales como intermedios. En todos estos productos China tiene una cuota de mercado global superior al 50%, llegando a representar un 90% de la producción mundial en algunos de estos sectores críticos, provocando una fuerte dependencia estratégica difícilmente sustituible. La UE también ha comenzado ya a dar sus primeros pasos para reducir dicha dependencia, poniendo en marcha la iniciativa de Autonomía Estratégica (Unión Europea, 2016)¹², con la que pretende actuar en diversos ámbitos estratégicos de manera autónoma, reduciendo así la dependencia económica de China.

China también necesita a Occidente para alcanzar su objetivo de crecimiento a medio plazo. El gigante asiático depende todavía enormemente de la tecnología estadounidense en aspectos críticos como el de los semiconductores y considera que la desvinculación total con EE. UU. y sus aliados en materia de comercio, inversión, tecnología y mercados de capitales puede amenazar el crecimiento económico chino a largo plazo, entre ellos la incapacidad de la demanda interna de China para compensar la contracción de la demanda externa.

China no tiene intención de renunciar a ejercer un papel hegemónico en la economía, y para evitar los peligros de una elevada dependencia occidental que pueda lastrar su crecimiento¹³, el gigante asiático aspira a ▷

¹² El término «Autonomía Estratégica» se desarrolla por primera vez con un mayor nivel de detalle en la Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la UE de 2016.

¹³ China teme que Occidente experimente una nueva contracción económica similar a la crisis financiera de 2008, debilitando la demanda de bienes y servicios chinos. Otro riesgo, mucho más claro como consecuencia de las sanciones impuestas a Rusia tras la invasión de Ucrania, es que los países occidentales utilicen su poder económico con el objetivo de debilitar a China.

cambiar su posición en la economía mundial. Por un lado, logrando una posición dominante en sectores que el Gobierno considera estratégicos (tecnología y energía, sobre todo), desempeñando un papel crucial en las cadenas de suministro mundiales que le ayude a mantener su sistema autocrático a salvo. Por otro, logrando una menor dependencia en el comercio y las finanzas de sus socios occidentales. Prueba de ello es la iniciativa BRI, creada, entre otros, con el objetivo de encontrar nuevos socios económicos que limiten la dependencia de China del bloque occidental.

Todas estas prácticas demuestran claramente que ambos países tienen como objetivo reducir su elevada dependencia económica y comercial (*decoupling*); China, mediante la autosuficiencia y la seguridad tecnológica, pretende que las tecnologías fundamentales sean producidas en el país asiático, de modo que pueda tener el control sobre las mismas, lo cual está ligado a su estrategia Made in China 2025 y la Circulación Dual; y EE. UU., por su parte, busca el refuerzo de las cadenas de suministro y reducir la dependencia de China en este aspecto, especialmente después de la disrupción provocada por la COVID-19 sobre las cadenas de suministro globales. En este sentido, Washington ha comenzado ya a dar los primeros pasos para hacer tangible la estrategia de *nearshoring*¹⁴, que se muestra como una alternativa para reducir su dependencia de la manufactura china. En este sentido, el fuerte crecimiento de la producción manufacturera de China, hasta convertirse en el mayor fabricante y exportador mundial, ha generado fuertes protestas en las zonas

manufactureras de EE. UU. conocidas como el *rust belt*, las cuales se han extendido incluso a sectores de alta tecnología que no pueden competir con China, lo cual ha provocado el cierre de numerosas instalaciones en América y en Europa.

Es indudable que ambos países se disputan la hegemonía económica mundial, y sus políticas internas van dirigidas a lograrlo. En términos de paridad del poder adquisitivo, China ya es la mayor economía mundial y, a precios de mercado, el PIB chino genera la mayor formación bruta de capital fijo (FBCF) y el mayor valor de producción industrial a nivel mundial (Banco Mundial, 2020). En términos absolutos, China es el mayor contribuyente al crecimiento económico mundial, el mayor exportador, el primer emisor y el segundo receptor de IED del mundo (Naciones Unidas, 2021), y la mayor nación comercial. A este ritmo se calcula que China sustituirá a EE. UU. como mayor economía mundial antes de 2030¹⁵.

Otro elemento de preocupación es que ambos países difieren mucho en su visión del orden internacional. Desde Occidente no se cree que el modelo chino (autoritario, intervencionista y de capitalismo de Estado mercantilista) sea compatible con un sistema económico y financiero mundial basado en principios liberales y se considera que la política industrial y tecnológica de China es injusta y desleal. El acercamiento entre ambos países no ha ido acompañado de una transformación del gigante asiático conforme a los valores e intereses occidentales. Las esperanzas de que China ▷

¹⁴ El *nearshoring* cuenta, desde el mes de abril de 2022, con un proyecto de ley en EE. UU. que tiene como objetivo desplazar la actividad comercial o de manufactura de las empresas desde China a América Latina, creando un programa de préstamos a bajo interés para que las empresas trasladen sus fábricas.

¹⁵ Según las previsiones del Centro de Investigaciones Económicas y de Negocios (CEBR) del Reino Unido. Si bien algunos economistas cuestionan esta fecha debido a los problemas internos y externos que atraviesa actualmente la economía china y cuyo éxito pasa por que las autoridades sean capaces no solo de implementar las reformas necesarias para optimizar su cadena de valor local y garantizar la igualdad social, sino también de atajar los crecientes desafíos que frenan el potencial económico del país asiático.

evolucione hacia un modelo liberal con su acceso a la OMC se han visto ampliamente frustradas. De hecho, la influencia del partido comunista chino sobre el Estado y la economía ha aumentado mucho con el presidente Xi Jinping y el poder se ha vuelto aún más autoritario y doctrinario, por ejemplo, con la abolición del límite de dos mandatos de la jefatura de Estado o el deterioro de las libertades en Hong Kong y Xinjiang.

Por ello, el conflicto comercial se entiende como un conflicto entre sistemas y ha desencadenado un rosario de políticas proteccionistas con el anterior Gobierno Trump (aranceles bajo la sección 301¹⁶, investigaciones y aranceles bajo la sección 232¹⁷, controles a la exportación hacia China y a la inversión china en EE. UU., licencias obligatorias para determinadas tecnologías, sanciones a empresas y personas listadas en la Entity List por la OFAC del US Treasury¹⁸, etc.), solo parcialmente mitigadas con el Gobierno Biden. La respuesta china a estas medidas ha sido bastante moderada, comparativamente, al objeto de evitar una escalada que pudiera dañar aún más su propia economía: China solo impuso una subida recíproca de aranceles, a la vez que los redujo frente a terceros para provocar una desviación de comercio que afectase en mayor medida a

EE. UU., hasta que en septiembre de 2019 se alcanzó una tregua que desembocó en el llamado Acuerdo de Fase I¹⁹. No obstante, este acuerdo comercial no ha impedido que las hostilidades crezcan en paralelo en otros terrenos, como el tecnológico, o las acusaciones cruzadas a raíz de la COVID-19. Tampoco se puede descartar una ulterior escalada y consiguiente guerra comercial en el futuro. Las consecuencias ya se han hecho notar al disminuir significativamente el comercio mundial e incrementarse sensiblemente el coste de muchas importaciones para los países del bloque occidental, que han tenido que sustituir proveedores chinos por otros menos competitivos en precios.

Este enfrentamiento ha hecho mucho daño, en particular a la OMC, dado que China, desde su adhesión, incumple sistemáticamente sus principios fundamentales de no discriminación y transparencia, y, por otra parte, EE. UU. ha aprobado subidas arancelarias consecutivas en un claro desprecio hacia dichos principios. El deterioro de la OMC y del sistema multilateral de comercio ha dado lugar a la proliferación de múltiples acuerdos bilaterales y plurilaterales entre los países como alternativa para promover las relaciones comerciales.

Finalmente, este tipo de rivalidad y de sanciones indiscriminadas tiene efectos sobre terceros países que pueden llevarlos a tener que elegir entre una potencia u otra a la hora de comerciar o invertir, consolidando esferas de influencia antagónicas, lo cual, en el caso del uso de tecnologías críticas, puede llegar a provocar un mundo dividido entre los ▷

¹⁶ En virtud de la investigación llevada a cabo bajo la sección 301 de la Trade Act de 1974, el Departamento de Comercio de EE. UU. determinó que las políticas de las autoridades chinas son discriminatorias y conllevan el robo de la propiedad intelectual estadounidense y la transferencia de tecnología obligatoria. En consecuencia, el presidente Trump publicó en 2018 la primera lista de más de 800 productos procedentes de China a los que se les aplicó un tipo arancelario adicional del 25 %.

¹⁷ La sección 232 de la Ley de Expansión Comercial de EE. UU. permite solicitar al Departamento de Comercio el inicio de una investigación sobre las implicaciones en la seguridad nacional que tienen determinadas importaciones. Durante 2018 Donald Trump ordenó la imposición de aranceles del 10 % y del 25 % a todas las importaciones de aluminio y acero, respectivamente, justificando la medida en que estas suponen una amenaza para la seguridad nacional, e inició investigaciones sobre otras partidas arancelarias como el uranio.

¹⁸ La Entity List es la lista de entidades o países que requieren licencias especiales de exportación o transferencia de tecnología para realizar cualquier operación con bienes que contengan más de un 25 % de tecnología estadounidense.

¹⁹ El acuerdo fue firmado el 15 de enero de 2020, y supuso la retirada parcial de los aranceles impuestos desde 2018 y el compromiso de China de incrementar sus compras de bienes estadounidenses, así como de mejorar sus políticas en materia de protección intelectual, transferencia de tecnología y tipo de cambio.

estándares y sistemas chinos o americanos. Esta polaridad podría contagiarse a los mercados financieros a través de prácticas como el intento del Tesoro norteamericano de acusar a China u otros países de manipular su divisa²⁰ e introducir tasas punitivas a la importación.

La Iniciativa Belt and Road (BRI) lanzada por Xi revela los contornos de un nuevo orden mundial sinocéntrico. Mediante el uso de su denominado *soft power*, su objetivo es asegurarse mercados y recursos en un entorno internacional políticamente estable y amigable hacia China mediante sus políticas de cooperación con terceros países para crear redes económicas, políticas y culturales, llevando a cabo una política exterior centrada en la construcción de un poder económico sobre el cual garantiza su influencia. Asimismo, China representa un modelo de crecimiento y estabilidad para los países en desarrollo, alternativo al modelo occidental, al mostrar cómo un modelo económico diferente al de EE. UU. puede generar estabilidad política y desarrollo. En definitiva, China intenta demostrar a los líderes en Asia, África e Iberoamérica que el progreso económico y la globalización pueden estar basados en un paradigma muy distinto al de Occidente, que, a su vez, se enfrenta a problemas de crecimiento, crecientes desigualdades sociales y un cambio tecnológico que genera gran incertidumbre. Podemos decir que, actualmente, coexisten ambos sistemas pero que, a la larga, es posible que uno de los dos prevalezca en el nuevo orden mundial, por lo que Europa debería posicionarse claramente de forma que predominen los valores e intereses occidentales.

²⁰ Según Washington, el elevado déficit comercial con el gigante asiático tiene su origen no solo en el incremento de la productividad de las empresas chinas, sino también en el apoyo financiero estatal y en el tipo de cambio artificialmente depreciado del RMB, llegando a acusar a China de «manipulador cambiario».

3. Rivalidad tecnológica

La rivalidad económica y comercial enlaza con la dimensión tecnológica, ya que el predominio de una tecnología permite adquirir ventajas competitivas y, por ende, un dominio económico y comercial y una supremacía militar frente al resto del mundo. EE. UU. teme que la tecnología estadounidense pueda servir de apoyo a las fuerzas armadas de China. De ahí que este ámbito sea especialmente activo en la actual confrontación y que el objetivo de EE. UU. sea dificultar el avance chino en materia de tecnología, lo cual le ha llevado a adoptar medidas como el establecimiento de barreras a la inversión china en empresas tecnológicas norteamericanas o el bloqueo a las exportaciones estadounidenses de alta tecnología dirigidas a China, al tiempo que las empresas americanas se han hecho cada vez más reacias a transferir su tecnología. Un caso ilustrativo es el de la empresa china Huawei, la cual ha pasado de ser un proveedor eficiente y barato en telefonía a nivel mundial a ser expulsado del mercado norteamericano y de algún otro país europeo por motivos de seguridad nacional, poniendo en cuestión los beneficios de una globalización sin límites.

Biden no ha dado marcha atrás en ninguna de las sanciones tecnológicas implantadas por su predecesor, sino que ha usado ya en varias ocasiones los instrumentos creados por este para intensificar la presión sobre las empresas tecnológicas chinas. Ha incluido a compañías como SMIC (Semiconductor Manufacturing International Corp) en la Entity List (donde ya se incluyen la mayor parte de las compañías chinas de semiconductores), bloqueando al mayor productor de microchips chino la posibilidad de ampliar su capacidad de producción justo en un momento de gran escasez ▷

mundial. Al mismo tiempo, EE. UU. está tratando de atraer a otras empresas tecnológicas del sector de la fabricación de microprocesadores, como Samsung, TSMC e Intel, para que destinen parte de su inversión en territorio norteamericano. Además, ha puesto en marcha varias iniciativas legislativas (como la Chips Act, la Endless Frontiers Act, la Strategic Competition Act, la Innovation and Competition Act, o la Export Control Reform Act), que suponen una intensificación de los controles sobre la venta de tecnologías en una amplia variedad de sectores (biotecnología, fabricación de materiales avanzados, robótica o inteligencia artificial, entre otros), haciendo muy complicado a China poder importar estas tecnologías.

Con objeto de hacer frente a estas medidas, China ha intensificado su orientación hacia el desarrollo tecnológico, aprobando iniciativas como Made in China 2025 o China Standards 2035, con las que ha logrado desarrollar sus capacidades tecnológicas hasta el punto de que las empresas chinas ya lideran sectores como el 5G o el reconocimiento facial. Con estas estrategias, Pekín ha demostrado su intención de convertirse en el líder mundial en productos de alta tecnología y en sectores de alto valor añadido, como las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y la inteligencia artificial, a la vez que cierra su mercado a terceros con medidas proteccionistas.

No obstante, pese a que China tiene el objetivo de seguir reduciendo el *gap* tecnológico con EE. UU. hasta llegar a ser tecnológicamente autosuficiente, el gigante asiático sigue manteniendo una fuerte dependencia de la innovación occidental para modernizar sus cadenas de producción y seguir siendo la fábrica del mundo, al mismo tiempo que se transforma en una potencia exportadora de manufacturas con alto valor añadido. Concretamente, China depende de

la tecnología extranjera en dos tipos de productos claves que le impiden actualmente alcanzar el liderazgo tecnológico a nivel mundial: semiconductores y piezas de aviación. La industria de los semiconductores expone la fuerte interdependencia económica de China con respecto a EE. UU., puesto que el diseño de chips requiere de un *software* dominado actualmente por empresas estadounidenses. Sin acceso a estos chips, el gigante asiático se caería de muchas cadenas de valor del sector tecnológico de las que ahora mismo es un elemento clave. Por otro lado, China tampoco es aún autosuficiente en la fabricación de piezas manufacturadas complejas requeridas en su industria de aviación comercial, encontrándose actualmente abastecida por el duopolio global Airbus-Boeing.

Si la rivalidad sinoamericana se acentúa, podrían surgir dos bloques u órdenes paralelos, lo cual daría al traste con el multilateralismo y Europa debería, probablemente, tomar partido hacia EE. UU. por motivos de seguridad, donde ya ha comenzado a dar algunos pasos. Prueba de ello es la postura más restrictiva sobre las inversiones extranjeras que ha adoptado la UE, con la entrada en vigor del Reglamento (UE) 2019/452, que limita la inversión de países terceros en sectores estratégicos como las tecnologías o con capacidad de control de la información, o la guía publicada por la Comisión Europea en 2020 para mitigar los riesgos de seguridad en las redes 5G y las medidas adoptadas por numerosos Estados miembros, dirigidas a mitigar los riesgos de una dependencia tecnológica china. España también está adoptando sus propias normas en este sector, donde se ha aprobado recientemente el Real Decreto-ley 7/2022, que endurece los requisitos para los proveedores de redes 5G con el objetivo de salvaguardar la seguridad de las redes de comunicaciones. No ▷

obstante, las divergencias que mantiene la UE tanto con EE. UU. como con China en algunos aspectos de seguridad han impulsado un debate en el seno comunitario sobre la necesidad de desarrollar capacidades tecnológicas propias vinculadas con conceptos como la «autonomía estratégica» o la «soberanía digital».

4. Rivalidad militar

En el ámbito militar, el rápido ascenso de China en la escena mundial se ha visto reflejado en un progresivo incremento de sus capacidades militares que el gigante asiático ha tratado de ocultar manteniendo su *soft power* de cara al exterior, alejándose de cualquier práctica que pueda ser considerada intimidatoria por la comunidad internacional. China ocupa ya la segunda posición del gasto mundial en defensa, por detrás de EE. UU., y pretende haber completado la modernización de sus fuerzas armadas para 2035 con el fin de alcanzar una fuerza militar capaz de rivalizar con la de EE. UU.²¹, sobre todo teniendo en cuenta que ambos países chocan en una gran variedad de intereses en el este y el sur del Pacífico, donde no solo está Taiwán y una cadena de islas cuya soberanía disputan varios países de la zona, también es el lugar por donde transita la principal ruta comercial del mundo, que atraviesa el estrecho de Malaca.

Las dos grandes potencias promueven visiones y sistemas de seguridad regionales opuestos y consideran sus acciones de manera reactiva frente a la inestabilidad generada por el otro. China considera el reposicionamiento de

EE. UU. hacia la región y su sistema de alianzas como factores desestabilizadores y promueve una nueva arquitectura de seguridad que los excluye como potencia extrarregional. Por el contrario, Washington interpreta el reforzamiento de sus alianzas en la región del Indo-Pacífico como una respuesta natural a una actitud más agresiva por parte de China, identificada como el mayor desafío para la seguridad regional y el orden internacional.

Con el objetivo de contrarrestar la supremacía de EE. UU., además del incremento en gasto militar, China ha venido adoptando una posición más agresiva en defensa de sus intereses territoriales y estratégicos en todo el mundo. China, mediante su inversión en puertos e infraestructuras estratégicas en el Índico (a través de la Iniciativa BRI), ha conseguido establecer una presencia militar permanente en el Indo-Pacífico, haciendo que la tensión con EE. UU. aumente especialmente en esta zona, donde el gigante asiático ya ha construido numerosas bases militares, con el pretexto de proteger sus inversiones estratégicas en la zona o de usarlas para proteger a su flota pesquera.

Desde de una perspectiva geoestratégica, Asia-Pacífico constituye indudablemente el punto focal de la rivalidad sinoestadounidense, donde China tiene como prioridades en la región: i) el incremento de su presencia militar y el despliegue de infraestructuras militares en las islas disputadas del mar del Sur, ii) impedir la independencia de Taiwán, iii) mantener su soberanía nacional sobre Hong Kong, iv) aumentar su influencia sobre los microestados del Pacífico Sur, como demuestra el reciente acuerdo de cooperación en seguridad firmado con las Islas Salomón, y v) controlar el estrecho de Malaca, por su importancia estratégica como ruta comercial. En este sentido, el ▷

²¹ El ejército chino desempeña un papel fundamental en la consecución del objetivo de Xi de convertirse en la potencia dominante en Asia-Pacífico, y su objetivo estratégico de salvaguardar la soberanía, la seguridad y los intereses de desarrollo de China.

Aukus²² ha supuesto un golpe para el gigante asiático, planteándole un obstáculo en su estrategia de control del Pacífico y en su intento exclusivo de control del estrecho de Malaca. A nivel multilateral, EE. UU. ha propiciado un debate en el seno de la OTAN sobre cómo mitigar el desafío chino, especialmente sobre la doctrina militar y las capacidades chinas. EE. UU. es consciente de que sus aliados europeos pueden hacer de contrapeso a China más en los ámbitos diplomático, comercial, financiero y tecnológico que en el militar. De ahí que apelen a la naturaleza política de la OTAN y su condición de «comunidad de valores» para reivindicar una mayor implicación europea a la hora de hacer de contrapeso al poder chino e intenten utilizar la organización para convencer a Europa sobre una forma determinada de ver a China.

5. Interacción financiera

En el ámbito financiero, EE. UU. tiene una ventaja muy importante sobre China: la internacionalización del dólar y su papel como activo de reserva mundial. China ha intentado internacionalizar el renminbi (RMB) a través de la Nueva Ruta de la Seda, pero los resultados han sido escasos, encontrándose a gran distancia de alcanzar el papel que desempeña actualmente el dólar estadounidense como divisa de intercambio comercial.

Esta vulnerabilidad frente al dólar hace que la mayoría de las transacciones internacionales

²² Aukus es un pacto de seguridad (alianza militar) trilateral entre Australia, Reino Unido y EE. UU. para la región del Indo-Pacífico. El pacto se centra en la capacidad militar, separándola de la alianza de intercambio de inteligencia Five Eyes que también incluye a Nueva Zelanda y Canadá. Aukus pretende establecer una flota de submarinos de propulsión nuclear con la que Washington aspira a reformular la estrategia en el Indo-Pacífico y contrarrestar la creciente influencia china en la región.

de China se liquiden en la moneda estadounidense a través del sistema SWIFT, con los condicionantes políticos que impone EE. UU. al resto del mundo mediante la utilización de este sistema financiero, usándolo en ocasiones como medio de represalia contra sus adversarios, tal y como hemos visto con Cuba, Irán o recientemente con Rusia. Esto ha puesto tradicionalmente a China en una situación de alerta frente a un posible aislamiento (desacoplamiento) financiero por parte de EE. UU. Ante este escenario, China ha comenzado a dar sus primeros pasos hacia un orden financiero alternativo que le permita evadir sanciones estadounidenses y que tiene como objetivos principales la internacionalización del RMB, a través del Sistema de Pagos Interbancarios Fronterizos chino (CIPS) y la utilización del RMB digital, permitiéndole evadir el sistema SWIFT.

Ambos objetivos (tanto la internacionalización como el uso extenso del RMB digital) están lejos de materializarse a corto y medio plazo. Por un lado, la internacionalización de la moneda china se ve actualmente obstaculizada por el fuerte control estatal sobre el sector financiero. Si bien el creciente uso del RMB a nivel internacional ha venido acompañado de un mayor número de pagos fronterizos procesados a través del sistema chino CIPS, se trata de un sistema que todavía depende del sistema de mensajería SWIFT y carece de liquidez suficiente, por el número limitado de instituciones financieras extranjeras vinculadas a él. Estas limitaciones explican la escasa efectividad del CIPS y sus dificultades para la internacionalización del RMB.

En este contexto, China plantea desde 2019 el uso del RMB digital (e-CNY) como alternativa que le permita realizar transacciones transfronterizas eludiendo el SWIFT. Este hecho, ▷

con gran relevancia geopolítica, además de financiera, reduciría la capacidad de EE. UU. de imponer sanciones basadas en el sistema SWIFT, así como de obtener información sobre esas transacciones. Por ello, Pekín está acelerando el desarrollo de su moneda digital al suponer una forma de aumentar su soberanía monetaria, protegiéndola de las decisiones de Washington. Con este objetivo, Pekín ha decidido recientemente ampliar el horario de cotización de su divisa y pasar de las 14 horas actuales de cotización diaria hasta las 18 como forma de aumentar la demanda de dicha moneda. Sin embargo, y pese a la firma de MoU (Memorandum of Understanding) con varios países, el RMB digital solo está autorizado para pagos minoristas nacionales, señal de que la internacionalización de la moneda china se concibe como una meta más a largo plazo.

Dado que el RMB no es una moneda convertible, China está obligada a acumular divisas extranjeras para hacer frente a cualquier *shock* externo. Gracias a sus superávits comerciales, es el país que más reservas en divisa extranjera acumula²³, especialmente dólares, demostrando la elevada interrelación financiera existente entre las dos grandes potencias y, a su vez, la dependencia del sistema financiero chino frente al de EE. UU. Una parte de las divisas que China mantiene se destina a la adquisición de bonos extranjeros. En concreto, China posee el 15% del total de títulos de deuda estadounidense en manos extranjeras, lo que le sitúa como su segundo prestamista internacional, por detrás de Japón. No obstante, las compras de bonos del tesoro americano por parte de China han caído drásticamente al caer el superávit chino por cuenta corriente, por lo que los ahorros

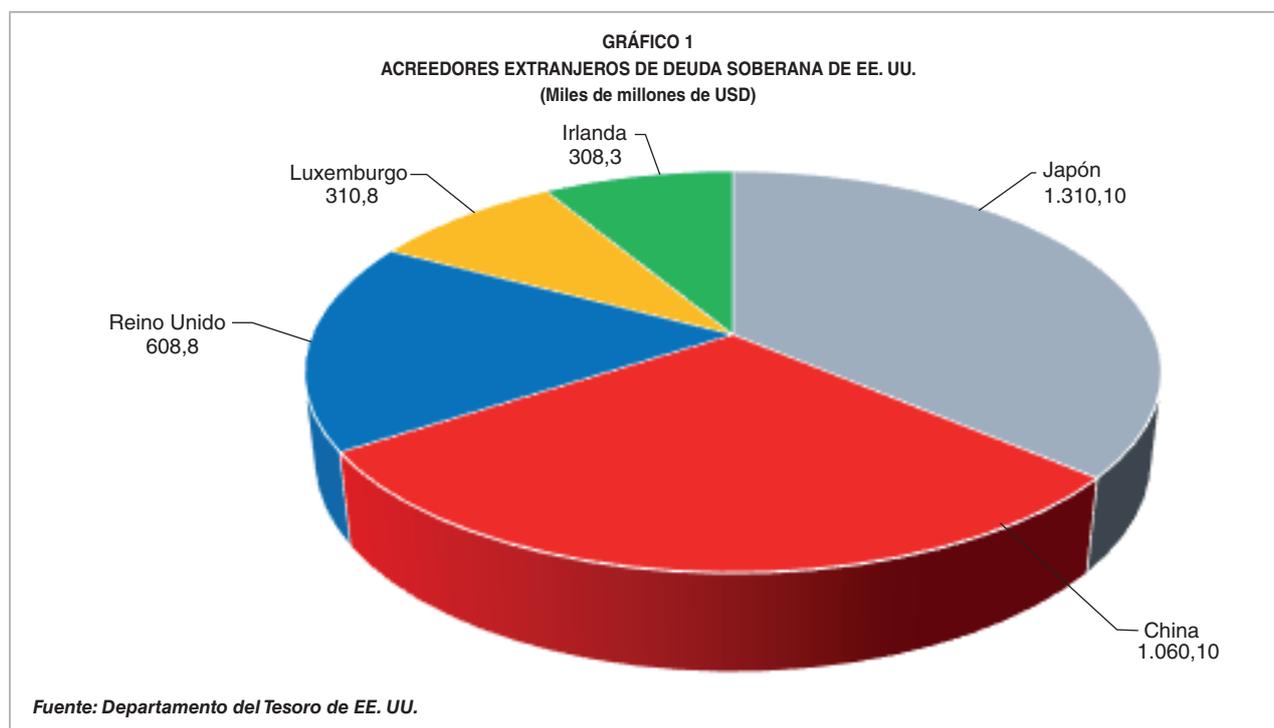
chinos han dejado de financiar la economía americana de forma significativa.

A raíz de la guerra comercial se ha especulado sobre la posibilidad de una venta masiva de los bonos estadounidenses a modo de represalia por parte de Pekín. Sin embargo, los efectos de esta acción podrían ser nefastos para la propia economía china, ya que causarían, en primer lugar, una caída del dólar y un desajuste del RMB, encareciéndose los productos chinos en EE. UU., y, en segundo lugar, un descenso del valor del resto de bonos de su cartera, afectando a la riqueza de la economía china.

A la vista de lo anterior, China busca reducir su elevado grado de exposición al comercio internacional y su vulnerabilidad frente al dólar mediante la autosuficiencia económica, como recoge su estrategia de Circulación Dual. Para ello, las autoridades han realizado importantes avances en sectores como la industria, la energía o la agricultura, extensibles en el medio plazo a otros sectores (*i.e.*, infraestructura digital) con el fin de reducir sus importaciones y depender cada vez más de su producción y consumo internos.

En este sentido, la internacionalización del RMB y el uso del RMB digital se une a la BRI, a la Asociación Económica Regional Integral (RCEP) y al Banco Asiático de Inversiones e Infraestructuras (BAII) como parte de una estrategia de China para elevar su independencia de las instituciones bajo la hegemonía estadounidense a nivel internacional. No obstante, parece obvio que, si bien China puede lograr desplazar a EE. UU. en 2035 como primera economía mundial, no es probable que ocurra lo mismo para el RMB respecto al dólar, aunque no se podría descartar que la moneda china se convierta en la tercera divisa de reserva en el mundo para entonces, por detrás del dólar y el euro. ▷

²³ 3,2 billones de dólares en 2021.



Si bien China está demostrando hacer todos sus esfuerzos por ganar autonomía financiera frente a Occidente, el gigante asiático se enfrenta a importantes debilidades internas en este ámbito. China cuenta con un sistema financiero con importantes deficiencias estructurales y caracterizado por grandes desequilibrios internos al proporcionar mayor acceso al crédito a las empresas estatales chinas, a pesar de la competitividad del sector privado. A esta segmentación del sistema bancario se suma el sistema de garantías implícitas que se aplica para las empresas estatales, en virtud del cual se proporciona mayor cobertura financiera a las empresas públicas, provocando que, ante las grandes dificultades del sector privado para obtener liquidez, los bancos desarrollen productos alternativos fuera de los mecanismos de supervisión de los reguladores chinos (*shadow banking*) para el sector privado. Este canal de financiación en la sombra ha introducido

riesgos en el sistema financiero debido al bajo nivel de garantías y avales exigidos para respaldar sus operaciones. Estos problemas se han visto intensificados tras la pandemia, al reducirse los beneficios de las empresas públicas y acelerarse los impagos por parte de empresas estatales, que, junto con la relajación de las condiciones de concesión de crédito para reactivar la economía y el aumento de los préstamos aprobados para las empresas, empeoraron la calidad de los activos bancarios, además de reactivar la financiación en la sombra.

Por último, el excesivo endeudamiento del sector inmobiliario tiene repercusiones y genera una enorme preocupación dentro del sector financiero al haber incrementado considerablemente el índice de morosidad de los préstamos inmobiliarios, perjudicando a la estabilidad de la economía china y suponiendo otra de las grandes debilidades internas del gigante asiático frente a EE. UU. en este ámbito. ▷

6. Dimensión mundial del conflicto sinoamericano

La rivalidad sinoamericana amenaza con contagiarse a nivel mundial y provocar nuevos peligros económicos y militares, creando un nuevo orden geoeconómico mundial que podría suponer una desglobalización. Actualmente, China es la única potencia capaz de superar la hegemonía de EE. UU. a nivel mundial, lo cual a la larga implicará un nuevo reparto de poder y de intereses geoestratégicos en el mapa mundial. Conseguir el liderazgo mundial no solo implica adquirir un determinado estatus, sino también ventajas adicionales, como adquirir una influencia dominante a nivel político, económico y tecnológico, y establecer una zona de influencia bien liberal, bien autocrática, lo cual pondría en cuestión la actual preponderancia de la ideología liberal-democrática y el consiguiente respeto de los derechos humanos. Hay que tener en cuenta que, para China, los conceptos de «democracia liberal y de libertad de expresión» amenazan el dominio ideológico del PCCh. En este sentido, desde la crisis de Taiwán en 1995-1996, ambas potencias se consideran virtuales rivales militares con oscuras intenciones ofensivas. Esto es muy evidente en el mar del Sur de China, donde EE. UU. pretende asegurar un corredor libre para la navegación mundial, mientras China persigue crear una zona de exclusión, patrullada por submarinos nucleares, e impedir la intervención de EE. UU. en ese imprescindible corredor marítimo.

Por su parte, EE. UU. piensa que las inversiones chinas en infraestructuras en países terceros, a través de su iniciativa One Belt One Road, es un riesgo estratégico, dado que pretende incrementar su zona de influencia en el resto del mundo y considera sus prácticas

comerciales como depredadoras: los subsidios a las empresas públicas, la transferencia forzada de tecnología a las empresas que invierten en China y el robo de la propiedad intelectual. Este recelo no se limita a la influencia de China en los países asiáticos, sino que se extiende a Oriente Medio, África, al resto del continente americano y, por último, al Ártico, donde EE. UU. teme una creciente presencia militar china en su lucha por explotar los recursos naturales.

En términos geográficos, China juega con una desventaja al compartir 22.000 km de fronteras con catorce países, cuatro de ellos con armas nucleares (Rusia, India, Paquistán y Corea del Norte), y más de 18.000 km de costa con seis países vecinos, algunos de los cuales poseen bases militares americanas. Hasta la fecha, China ha resuelto pacíficamente sus conflictos fronterizos, pero su ascendente poder puede generar nuevos y complejos problemas de seguridad con sus vecinos. Las rutas del Indo-Pacífico son vitales para China, y su desarrollo armamentístico (numéricamente tiene la mayor flota a nivel mundial) está orientado a asegurar dichas rutas, así como el acceso al Pacífico Sur y proyectar su poder a nivel mundial. Este poderío militar es considerado como una amenaza para las bases americanas en Japón, Corea del Sur y Guam. Lo mismo ocurre con la base militar china en Yibuti, en el Cuerno de África, y su intención de construir otra en Guinea Ecuatorial para controlar las rutas atlánticas y sus crecientes capacidades en aspectos militares, tanto en el espacio como en el ciberespacio.

Por último, la modernización del arsenal nuclear chino es otro elemento de preocupación para EE. UU., tanto por los misiles balísticos intercontinentales como por los nuevos misiles de lanzamiento desde el aire y por el proyecto conjunto con Rusia de desarrollar un ▷

sistema de alerta temprana para misiles, lo cual está degenerando en una carrera armamentística muy alejada del objetivo de control de armas.

El último desencuentro de China con EE. UU. se ha producido a raíz de su posicionamiento en la guerra de Ucrania, donde ha declarado su neutralidad, evitando condenar la acción de Moscú y acusando a EE. UU. de provocar el conflicto. Por ello, es necesario analizar cuál es la política china ante la invasión de Ucrania, y cuál será su posible actuación a medio plazo. China intenta jugar a dos bandas: por un lado pesa su interés estratégico en apoyar al régimen de Putin, puesto que no le interesa una Rusia prooccidental, y por otro están sus fuertes intereses económicos con Occidente. Por ello, el gigante asiático trata de no mostrar su apoyo a Rusia ante la comunidad internacional, pero en la práctica sus relaciones comerciales se han estrechado²⁴ debido a sus intereses económicos en el país vecino. China evita cruzar determinadas líneas rojas en su apoyo a Rusia y cualquier movimiento en el terreno económico que puedan ser interpretados por EE. UU. como un intento de mitigar el impacto de las sanciones occidentales contra Rusia.

Rusia es para China una zona natural de expansión económica, una fuente fundamental de suministro energético y una pieza clave en su corredor de mercancías hacia Europa, erigiéndose también en pieza clave en el corredor de la Ruta de la Seda ferroviaria²⁵ y marítima a través del Ártico²⁶ con vistas a desarrollar la

Ruta Marítima del Norte (conocida también como Ruta de la Seda Polar y el Ártico)²⁷, como parte de la gran iniciativa china BRI. Además, para China, Rusia supone un apoyo en foros internacionales²⁸.

En el ámbito comercial, China es el principal socio de Rusia (primer suministrador y primer cliente)²⁹. Las buenas relaciones institucionales se traducen, además, en grandes proyectos de inversión conjunta, especialmente en energía y transporte. En concreto, en el sector gasístico, China representa para Rusia la mejor oportunidad (casi la única) de reducir su dependencia del mercado europeo. Adicionalmente, se está desplegando la cooperación bilateral sinorrusa en el campo de la energía nuclear.

Más allá del ámbito económico y comercial, el gigante asiático es el gran aliado político de Rusia en Asia, tal y como demuestran sus posiciones adoptadas en acontecimientos recientes. El gigante asiático hizo la vista gorda ante la ocupación de Crimea por parte de Rusia, pese a violar el principio chino de no interferencia en los asuntos internos de otros países. A cambio, Rusia apoyó la decisión de China de rechazar una resolución jurídica sobre la disputa del mar de China Meridional. China también ha apoyado las operaciones militares de Rusia en Siria al compartir los mismos objetivos (la supervivencia del régimen de Al-Ásad y la derrota del Estado Islámico). Actualmente, en la invasión rusa a Ucrania, China ha sido ▷

²⁴ Según datos de la Administración General de Aduanas (GACC), el pasado mes de mayo el gigante asiático incrementó un 14,9% mensual y un 39,6% anual sus intercambios comerciales con Rusia.

²⁵ Este corredor ferroviario atraviesa Kazajistán, Rusia, Bielorrusia y Polonia y después se ramifica hacia países como Alemania, Francia o España, siendo una de las líneas la que conecta Yiwu con Madrid.

²⁶ Se espera que la ruta marítima del Ártico sea navegable en 2030 como consecuencia del deshielo.

²⁷ Además de Rusia, Islandia y Noruega han despertado el interés de China por su relevancia geoestratégica en la Ruta Marítima del Norte, que permitiría a China tener mejor acceso a las rutas comerciales del Ártico, los recursos naturales existentes en la región y a sus aguas de pesca, proporcionando a China una oportunidad comercial única de crear un *hub* naviero entre Asia y Europa, libre del dominio estadounidense.

²⁸ Su sillón permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, su arsenal nuclear y sus amplias fuerzas armadas asegurarán que siga siendo un actor importante para China y, en general, en la escena mundial.

²⁹ El gigante asiático importa de Rusia fundamentalmente gas, petróleo, carbón, madera, pieles y productos agroalimentarios.

muy crítica con las sanciones occidentales contra Rusia, aunque no es previsible que Pekín arriesgue su estabilidad económica ofreciendo apoyo militar y financiero a Moscú.

Considerando la terrible agresión de Rusia en Ucrania, la política de sanciones aplicadas por parte de EE. UU. y de la UE ha contado con un amplio consenso a nivel mundial. La justificación de las sanciones deriva de la necesidad de imponer un severo castigo a Rusia en términos económicos y financieros, para obligarla a desistir de su intento de invasión de un Estado soberano, sin involucrar a la OTAN militarmente en la defensa del territorio ucraniano y así evitar una confrontación que podría derivar en guerra nuclear. Por otra parte, la eficacia de las sanciones dependerá, en gran medida, de que estas sean aplicadas simultáneamente por muchos, de forma que su elusión, tanto desde el punto de vista comercial como financiero, sea prácticamente imposible para el país sancionado. Así mismo, la eficacia de las medidas adoptadas dependerá, por lo general, de la política que aplique China hacia Rusia, bien sea apoyándola a través del uso de su sistema de pagos CIPS (Cross-Border Interbank Payment System), el cual ha sido descartado como alternativa viable al depender del sistema SWIFT, bien apoyando el boicot occidental para acelerar su retirada de Ucrania. La actitud de China hacia Rusia puede ser crucial, sin embargo, teniendo en cuenta sus intereses económicos y geoestratégicos (su dependencia del gasoducto Power of Siberia 1 y del futuro gasoducto Power of Siberia 2, su expansionismo económico a través de su política One Belt One Road, sus aspiraciones soberanistas, etc.), es probable que se quede como mero observador del drama, lanzando guiños más o menos simbólicos a ambos lados, sin tomar partido claro por ninguno de los contendientes, para poder

seguir comerciando con el bloque occidental, al cual necesita para mantener su crecimiento económico interno.

Si atendemos al multilateralismo, el Gobierno de Xi se presenta como un gran valedor de este. Sin embargo, tal y como se ha señalado anteriormente, China no deja de subvertir las instituciones multilaterales. Por su parte, el Gobierno de EE. UU. no deja de criticar la inoperancia de algunos organismos, como la OMC, llegando incluso a amenazar en el pasado con su abandono, todo lo cual va en detrimento de dicho multilateralismo.

Desde la crisis financiera de 2008, el enorme déficit público de Washington limitó su capacidad de mantener su liderazgo en los organismos multilaterales y su posibilidad de cumplir con sus compromisos financieros internacionales por la presión del Congreso, al tiempo que China, casi inalterada por dicha crisis, aprovechó para incrementar muy considerablemente sus aportaciones monetarias (casi por cuatro en los últimos diez años) y su influencia en dichos organismos, tanto en el FMI y el BM como en la propia ONU, a pesar de que EE. UU., apoyado por el G7, siempre ha bloqueado las pretensiones chinas de aumentar su influencia en las instituciones emanadas de Bretton Woods de acuerdo con su mayor peso económico mundial. De ello surgieron nuevas organizaciones, donde China es el único financiador, como el Asia Infrastructure Investment Bank (AIIB), el New Development Bank (banco de desarrollo de los BRICS) y la Belt and Road Initiative (BRI).

El uso que China hace de las normas y organizaciones internacionales se encuentra muy alejado del espíritu del multilateralismo occidental. China frecuentemente incumple los compromisos adquiridos en el protocolo de adhesión a la OMC firmado en 2001, como ▷

la necesaria apertura del mercado, la eliminación de subsidios a empresas nacionales y la protección de la propiedad intelectual. Al mismo tiempo, en el derecho marítimo, China no sigue las normas de la Convención del Mar reconocidas y aceptadas, sino que pretende crear una zona de influencia extraterritorial dentro de lo que denomina la Línea de los Nueve Trazos, que implica una expansión de los derechos de zona económica exclusiva, y de sus aguas territoriales, implicando una alteración de las normas internacionales vigentes.

En la OMC, el gigante asiático trata de permanecer como una nación en vías de desarrollo, con todos los privilegios que ello conlleva a la hora de establecer una política arancelaria que ha favorecido la localización de numerosas industrias multinacionales en su territorio. También ha tenido diferentes controversias con la Corte de Apelaciones de dicha organización, lo que ha llevado a una parálisis en el organismo y a que se replantee su funcionamiento.

En el FMI, dos temas recurrentes en las discusiones dentro de su directorio y que involucran al gigante asiático son, por un lado, la infrarrepresentación de China, que debería ser el segundo accionista de la institución por delante de Japón; y, en segundo lugar, las presiones para que se disponga de una mayor transparencia de la deuda soberana que tienen terceros países con China, generalmente vinculada a la disposición de recursos naturales como garantía de pago. Aunque los préstamos de China a través del FMI y otros clubes de acreedores son reducidos, China presta grandes cantidades de dinero mediante los préstamos de su iniciativa BRI, llevando a auténticas trampas de deuda en estos países. China apoya las reducciones de deuda del FMI con los países pobres, pero se niega a incluir las suyas propias a través de los préstamos realizados

bajo la iniciativa BRI, demostrando que no trata de destruir los organismos multilaterales, pero incumple sus normas constantemente, haciendo un uso beneficioso de ellas para que las normas internacionalmente aceptadas, pasen a ser normas de uso subjetivo a favor de China.

China actúa de forma similar en todas las organizaciones multilaterales internacionales, ya sea sobre patentes, cambio climático, estándares tecnológicos internacionales, aviación civil, etc. Por este motivo, desde la UE hay una creciente confluencia con EE. UU. respecto a lo que supone el ascenso chino al orden internacional vigente para sustituirlo por un orden chino subjetivamente y asimétricamente sinocéntrico. Es por ello que la UE y EE. UU. comparten la visión sobre China de socio, competidor y rival sistémico.

China y EE. UU. tienen una visión muy diferente del multilateralismo. Mientras China se enorgullece de ser miembro de casi todas las organizaciones intergubernamentales y de haber firmado más de 500 tratados multilaterales, trata de reformar las instituciones desde dentro. China no ha participado en la formulación de las reglas multilaterales actuales y cree que las reglas formuladas por Occidente no deben imponerse a otros países. El gigante asiático acepta sus derechos y beneficios en las organizaciones multilaterales, como la OMC, pero rechaza, en gran medida, sus responsabilidades y compromisos y demuestra constantemente que los ignora cuando están en desacuerdo con sus intereses, eludiendo los marcos del orden multilateral existentes al tiempo que construye otros nuevos.

EE. UU., a diferencia de China, respeta las reglas del juego que rigen el multilateralismo. Sin embargo, su actuación mediante la imposición de medidas unilaterales por parte de ▷

Washington, como las sobretasas arancelarias bajo la sección 301³⁰ y la sección 232, ha contravenido a su vez las normas multilaterales de la OMC, generando un círculo vicioso, durante la era Trump, de la cual es necesario salir cuanto antes si se espera que prevalezca el orden mundial basado en organismos multilaterales que garanticen el juego limpio en el comercio y las transacciones internacionales. Hasta la fecha, EE. UU. no ha respondido de forma proactiva a la política de China en la ONU, se retiró del Consejo de Derechos Humanos y posteriormente de la UNRWA (United Nations Relief and Works Agency), al tiempo que China aumentó drásticamente su contribución financiera al mismo.

En definitiva, ni China ni EE. UU. pretenden destruir los organismos multilaterales, pero mientras que el gigante asiático soslaya y viola constantemente sus normas y disciplinas, EE. UU. trata de respetar sus normas, pero al mismo tiempo impone de forma unilateral sus propias medidas frente a cualquier tipo de violación por parte de China que considere como una amenaza para sus intereses, contravinendo, en ocasiones, las reglas del juego multilateral. Ambos titanes priorizan las negociaciones bilaterales a la hora de resolver conflictos, perjudicando seriamente el buen funcionamiento y prestigio de los mismos, lo cual hace más necesario que nunca el apoyo de la UE al sistema de solución de diferencias dentro de dicho esquema multilateral, si se quiere evitar una disfuncionalidad de la OMC y un aumento de la bipolaridad del Orden Económico Mundial.

³⁰ A pesar de las controversias existentes en cuanto a mantener los aranceles a productos chinos bajo la sección 301, y tras cuatro años de implementación, a principios de mayo ha sido publicado el anuncio de revisión de estas medidas. Mediante este anuncio, se da un plazo a las empresas nacionales para que comuniquen su interés en que estas medidas continúen. En caso de no recibir peticiones, supondría la finalización de estas medidas.

7. Cooperación transatlántica respecto a China

A raíz de la guerra comercial con EE. UU., China está inmersa en una política de reducción de sus vulnerabilidades internas y externas y, por extensión, de aislamiento internacional. Esta política de aislamiento responde a consideraciones puramente ideológicas y de seguridad nacional, sin tener en consideración los factores económicos contrarios a ella. La política de Circulación Dual y el desarrollo proteccionista de la economía digital en China desde 2017 son claros ejemplos de esta tendencia, que ha alcanzado su punto álgido con las restricciones a la movilidad internacional de las personas con motivo de la COVID-19.

En este contexto, existe una gran asimetría en la relación económica entre países occidentales, como EE. UU. o la UE, y China. El país asiático está cerrándose y cada vez es más difícil acceder a su mercado, mientras que la UE permanece abierta y sin capacidad de reacción reglada contra las posibles medidas restrictivas chinas. Es por ello que la UE considera que existe una clara necesidad de reforzar la cooperación entre los países con intereses comerciales en China, como EE. UU., para acentuar el poder de negociación frente a las autoridades chinas, tanto a nivel bilateral como multilateral. Europa ya no considera a China como un mero socio comercial, sino como un rival sistémico que promueve un sistema alternativo de gobernanza, ajeno al liberalismo occidental. La colaboración con EE. UU. en temas más horizontales, como el Level Playing Field, la competencia, la estandarización o la reciprocidad en el acceso al mercado, es fundamental. Desde las instituciones europeas existe el consenso general de que la coordinación entre ambas partes ayudaría al sector ▷

empresarial europeo y estadounidense a exigir a China un entorno empresarial que permita a las empresas extranjeras desarrollar su actividad económica y comercial en condiciones competitivas. De ahí que EE. UU. y la UE estén de acuerdo en que resulta fundamental poner en valor su mercado y obligar a China a pagar por él un precio justo. A la vez, China necesita el acceso al mercado de la UE y EE. UU. para vender sus productos, y eso le supone una gran dependencia que no se está explotando.

EE. UU. considera que China es el principal desafío para la comunidad transatlántica. De hecho, China se ha convertido en un punto clave en el diálogo EE. UU.-UE en materia de comercio y tecnología, importante vector de la relación transatlántica. En este sentido, el TTC (The US-EU Trade and Technology Council) parece que podría constituir un foro para abordar los retos a los que se enfrentan tanto las empresas europeas como las estadounidenses.

Estos desafíos, que giran en torno de la OTAN, especialmente en el área de la geopolítica, se han visto agravados tras la agresión militar de Rusia a Ucrania y la posición de China de no condenar dicha invasión. No obstante, la OTAN diferencia entre la amenaza militar directa de Rusia y el desafío chino, que es presentado como algo muy diferente. El desafío militar representado por China en la región euroatlántica es relativamente limitado y, por ello, actualmente se establecen límites al papel de la OTAN en relación con China. El gigante asiático es un competidor estratégico para EE. UU. y la UE, pero no es enemigo de la OTAN (ver la declaración de la Cumbre de la OTAN de 2022 en Madrid)³¹, a diferencia de las afirmaciones

³¹ NATO 2022 Strategic concept:

13. The People's Republic of China's (PRC) stated ambitions and coercive policies challenge our interests, security and values. The PRC employs a broad range of political, economic and military tools to increase its global footprint and project power, while remaining opaque

de la antigua Administración Trump, desde la que se fomentó la contención militar occidental contra China.

Por ello, Occidente considera que es especialmente relevante avanzar en los trabajos dirigidos a reforzar la cooperación transatlántica frente a China en el ámbito fundamentalmente económico: en organizaciones de estandarización internacionales, reforzar del suministro de energía en la UE y su vecindad, acelerar la transición energética limpia y justa hacia un futuro de cero emisiones³², intensificar la resiliencia de las cadenas de suministro de ciertos materiales críticos, el control de las exportaciones de bienes de doble uso, el control de las inversiones extranjeras y hacer frente a las prácticas de economías no de mercado.

8. Conclusión

El Gobierno Biden, en un principio, dio la bienvenida a la competencia con la República Popular China (RPC), siempre que fuera justa y basada en un campo de juego nivelado para trabajadores, agricultores y empresas estadounidenses. No obstante, el Gobierno ▷

about its strategy, intentions and military build-up. The PRC's malicious hybrid and cyber operations and its confrontational rhetoric and disinformation target Allies and harm Alliance security. The PRC seeks to control key technological and industrial sectors, critical infrastructure, and strategic materials and supply chains. It uses its economic leverage to create strategic dependencies and enhance its influence. It strives to subvert the rules-based international order, including in the space, cyber and maritime domains. The deepening strategic partnership between the People's Republic of China and the Russian Federation and their mutually reinforcing attempts to undercut the rules-based international order run counter to our values and interests.

14. We remain open to constructive engagement with the PRC, including to build reciprocal transparency, with a view to safeguarding the Alliance's security interests. We will work together responsibly, as Allies, to address the systemic challenges posed by the PRC to Euro-Atlantic security and ensure NATO's enduring ability to guarantee the defense and security of Allies. We will boost our shared awareness, enhance our resilience and preparedness, and protect against the PRC's coercive tactics and efforts to divide the Alliance. We will stand up for our shared values and the rules based international order, including freedom of navigation.

³² El 7 de febrero de 2022 se celebró una reunión del Consejo de Energía UE-EE. UU. Actualmente, EE. UU. es el principal suministrador de gas natural licuado a la UE.

Biden tiene claro que Pekín se resiste a realizar reformas significativas para limitar las distorsiones que la política de Estado china causa en el mercado global. Por ello, la Administración persigue la resiliencia de la cadena de suministro y el liderazgo tecnológico mediante el nuevo Plan de Rescate (America Rescue Plan Act).

En un primer momento, y tras la toma de posesión del presidente Biden el 20 de enero de 2021, las prioridades del USTR (United States Trade Representative) con respecto a China se podrían resumir en los siguientes apartados:

- *Evaluar con China el grado de cumplimiento de sus compromisos bajo el Acuerdo de Fase I* firmado con la Administración Trump, a raíz de la aplicación de la sección 301 a diversos productos chinos. China asumió compromisos que benefician a ciertas industrias estadounidenses, incluida la agricultura, que hay que hacer cumplir. Recordemos que, a principios de 2020, después de una guerra arancelaria de dos años, EE. UU. y China firmaron el llamado Acuerdo de Fase I, por el que EE. UU. redujo algunos aranceles a cambio de que Pekín se comprometiera a abordar el robo de propiedad intelectual y a comprar 200.000 millones de USD en energía, productos agrícolas y manufacturados y servicios hasta diciembre 2021. Sin embargo, China se quedó más de un tercio por debajo de esos compromisos.
- *Elaborar una estrategia para contener la expansión china en el Indo-Pacífico*. En febrero de 2022, la Administración Biden publicó el Marco Económico del Indo-Pacífico (IPEF), una propuesta de cooperación económica con la que pretende conseguir reforzar su influencia

económica en la región y a la que ya se han unido catorce países³³. La iniciativa cuenta con cuatro pilares: el comercial y el desarrollo de infraestructuras, las energías limpias, las cadenas de suministro y asuntos fiscales y contra la corrupción. No es un acuerdo comercial tradicional porque no incluye acceso al mercado, lo que puede representar un desafío para EE. UU., ya que el acceso a mercados es lo que atrae a los países a unirse a los acuerdos comerciales. En definitiva, EE. UU. pretende que el IPEF sea una coalición que excluya a China de las cadenas de suministro globales y devolver presencia estadounidense al terreno de los macroacuerdos comerciales suscritos en los últimos años en la región —el RCEP y el CPTPP (Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica), del que Donald Trump se retiró—.

- *Reiniciar el proceso de exclusiones arancelarias específicas* para mitigar los efectos de ciertas tarifas de la sección 301 que aumentaron los costes para los estadounidenses. Desde principios de este año, el USTR está revisando la aplicación del primer grupo de aranceles, bajo la sección 301, sobre más de 300.000 millones de USD en importaciones chinas necesarios para evitar su vencimiento.

Posteriormente, el 30 de marzo, la USTR Tai, ante el comité de finanzas del Senado, declaró que, al no progresar la relación con China, dado que esta no renuncia a sus prácticas desleales no de mercado, era necesario pasar página ▷

³³ Junto a EE. UU. y Japón, los miembros fundacionales incluyen a Australia, Brunéi, Corea del Sur, India, Indonesia, Filipinas, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur, Tailandia, Vietnam e Islas Fijí.

y defender con vigor los intereses de EE. UU. con nuevas herramientas y con el desarrollo de inversiones estratégicas a fin de reforzar la competitividad de EE. UU. y forzar un cambio de actitud del país asiático. Entre otras herramientas, está considerando volver a lanzar una investigación a determinados productos bajo la sección 301 del Trade Act de 1974. Otra sería el estímulo a la inversión en el sector manufacturero y en las infraestructuras a través de las nuevas regulaciones (Bipartisan Infrastructure Law y Bipartisan Innovation Act, pendientes de aprobación) para relocalizar dichas industrias en EE. UU. y evitar la disrupción de sus cadenas de valor.

- *Abordar las prácticas no comerciales de Pekín que distorsionan la competencia* por las subvenciones anticompetitivas otorgadas por el Estado, la limitación del acceso al mercado chino y otras prácticas coercitivas y predatorias en el comercio y la tecnología como el robo de la propiedad intelectual.

El 1 de marzo de 2022, la USTR presentó su Agenda de Política Comercial. En la parte de China se habla de realinear la relación de EE. UU. con este país. Se hace una crítica a las políticas no de mercado y anticompetitivas de China, y se afirma que la Administración Biden está adoptando un enfoque a largo plazo. Este nuevo enfoque se alinea con la estrategia Build Back Better, por la que EE. UU. está tomando medidas para crear cadenas de suministro resilientes que protejan a los trabajadores y consumidores estadounidenses de los daños causados por los abusos comerciales y económicos de China.

En este sentido, Tai ha mencionado el Leveling the Playing Fields Act (parte del America Competes Act), también conocido como Eliminating Global Market Distortions to Protect American Jobs Act, legislación que, una vez aprobada, permitiría investigar los proyectos desarrollados bajo el Belt Road Initiative (BRI) para, eventualmente, aplicarles derechos compensatorios, dado que considera que es necesario actualizar los instrumentos de defensa comercial (AD y CV *duties*) con los que cuenta actualmente EE. UU., así como su ámbito de aplicación, pues datan de los años 70 y no se ajustan a la nueva realidad económica mundial.

- *Consultar y coordinar estas políticas comerciales con aliados y socios* que comparten el interés de EE. UU. en asegurar que existe una competencia justa y en fortalecer el mercado global. El esfuerzo de coordinación con los aliados y socios de EE. UU. ya está dando sus frutos, como lo demuestran los esfuerzos en el G7, la Cumbre EE. UU.-UE, el Quad, la OCDE y el TTC. El acuerdo Boeing-Airbus alcanzado en junio 2021 es un ejemplo.

China, por su parte, ha pasado a asumir un papel mucho más activo en la esfera política y geoestratégica internacional como consecuencia del crecimiento que han experimentado en la última década sus flujos comerciales, su presencia empresarial y sus inversiones en todo el mundo. Si bien los objetivos del *policy mix* del gigante asiático están bien definidos y quedan recogidos en sus diferentes planes quinquenales, contienen mucha más información de política interior que de política exterior. La ▷

política de *soft power* china, predominante hasta ahora, proclamaba objetivos fundamentalmente económicos en su política exterior: la exportación de su sobrecapacidad y el refuerzo de sus rutas comerciales, asegurándose el abastecimiento energético, de materias primas y recursos. Sin dejar de ser cierta esta política de poder blando, tanto sus prioridades en política exterior como su carrera armamentística y de seguridad están caracterizadas por su opacidad y falta de transparencia.

Atendiendo a lo que ha acontecido en los últimos años, la situación actual y el futuro más cercano, podríamos aventurarnos a señalar que la política exterior de Pekín va a venir marcada por:

1. Su estrategia de Circulación Dual, contemplada en el XIV Plan Quinquenal, con una China que mira a su mercado doméstico, lo cual va a determinar sus relaciones con el resto del mundo y su papel en el sistema internacional³⁴, con objeto de:

- Potenciar la industria nacional y desarrollar nichos tecnológicos nuevos.
- Sustituir progresivamente demanda externa por demanda interna, con el desarrollo de su mercado de consumo de enorme potencial.
- Mayor desarrollo de su mercado financiero y conseguir una moneda fuerte con peso internacional.

2. La iniciativa reformada Belt and Road Initiative³⁵. Con dicha transformación, el gigante

³⁴ Con la estrategia de Circulación Dual los dirigentes chinos intentan cambiar un esquema de desarrollo llevado a cabo hasta ahora y basado en las exportaciones y la inversión extranjera para dar un mayor protagonismo a la demanda interna, sin dejar de ser la fábrica del mundo.

³⁵ Desde que comenzó la pandemia de la COVID-19, la BRI ha tenido que afrontar la difícil coyuntura causada por la pandemia en China y la percepción negativa causada por la acumulación de la deuda y por el escaso rendimiento de los proyectos de la BRI (ya que buena parte han

asiático pretende establecer las reglas del nuevo orden emergente a través de nuevos estándares globales. Con este objetivo fundamental China está haciendo que la BRI pivote desde una perspectiva de inversión en infraestructuras tradicionales de conectividad hacia una perspectiva de inversión en infraestructuras de tecnología avanzada, en la que, además de su vertiente económica y comercial, se engloban iniciativas de carácter más político, ligadas al *hard power* (como contraposición al *soft power* dominante hasta ahora), relacionadas con la seguridad, evolucionando hacia un instrumento más versátil y duro de la política estatal. Todo ello demuestra que los dirigentes chinos siguen profundamente comprometidos con la BRI³⁶, la cual está adquiriendo cada vez mayor relevancia. Y esta, como instrumento de poder duro, se muestra con la firma del pacto de seguridad con las Islas Salomón³⁷, la posible instalación naval en Guinea Ecuatorial³⁸ o la propuesta de una nueva Iniciativa de Seguridad Global³⁹.

Aunque el gigante asiático puede sentirse incómodo con la idea de un orden mundial ▷

fracasado o se han retrasado, o han acabado con sobrecostos), además de la posición de China respecto a la guerra de Rusia con Ucrania.

³⁶ En febrero de 2022, el miembro del Comité Permanente del Politburó, Han Zheng, presidente del Pequeño Grupo Dirigente responsable de la BRI, mostró el compromiso de China con la iniciativa. Además, aconsejó a los bancos y empresas chinas que se centraran en proyectos que «mejoren la sensación de ganancia de la gente en los países participantes», y que los dirigentes buscaran una «mayor alineación» de la BRI y las estrategias macroeconómicas nacionales de China, como la doble circulación, al tiempo que reforzaran «la supervisión y la predicción de riesgos».

³⁷ El pacto de seguridad con las Islas Salomón podría tener como objetivo remodelar el equilibrio estratégico en el Pacífico Sur, donde la seguridad está actualmente dominada por Australia y Estados Unidos. Aunque el pacto no estaba formalmente conectado con la BRI, se han hecho muchas referencias a esta durante las negociaciones.

³⁸ Hay indicios de que China quiere establecer una instalación naval en Guinea Ecuatorial, como puerta al océano Atlántico. Guinea Ecuatorial es un miembro reciente del BRI.

³⁹ Esta Iniciativa de Seguridad Global (GSI) fue propuesta por Xi Jinping en el Foro de Boao para Asia en abril de 2022. Además, el presidente del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional, Li Zhanshu, hizo un único planteamiento integrado para la BRI y la GSI en las conversaciones con sus homólogos jordanos a finales de mayo de 2022.

dominado por EE. UU., es consciente de su dependencia actual de Occidente. China cree que con el tiempo se irán cambiando las reglas de juego, sabe que es fundamental hacer alianzas con un gran componente económico, permitiéndole exportar al resto del mundo su potencial comercial e inversor y logrando más participación en el sistema internacional. Esto ha determinado en el pasado, determina en el presente y marcará en el futuro sus relaciones con Oriente Medio, sur de Asia y ASEAN, Rusia y CEIS, Balcanes, América Latina y norte de África.

A pesar de que su postura de neutralidad activa no ha cambiado, la evolución de la guerra de Rusia con Ucrania, relacionada con el orden mundial por sus claras implicaciones globales, viene acompañada de una nueva definición de las relaciones de China con el resto del mundo, acelerando la idea de una transición hacia una política de bloques. El gigante asiático, pues, busca un orden mundial actualizado, dejando obsoleto el orden establecido por las reglas occidentales y derrocando la unipolaridad actualmente existente en la que EE. UU. ya no pueda ejercer el papel de potencia hegemónica absoluta.

A pesar de los avances en materia de seguridad (*hard power*), el gigante asiático no dejará de emplear su política de *soft power*, pues un sistema internacional estable es la condición indispensable para asegurar un entorno económico, político y de seguridad estable que permita a China su crecimiento interno, así como lograr un mayor estatus diplomático dentro de la comunidad internacional.

Bibliografía

- Banco Mundial. (2020). *Indicadores*. <https://datos.bancomundial.org/indicador>
- Binnendijk, H., & Kirchberger, S. (2021). *The China Plan: A Transatlantic Blueprint for Strategic Competition*. Atlantic Council. <https://www.atlantic-council.org/wp-content/uploads/2021/03/The-China-Plan-A-Transatlantic-Blueprint.pdf>
- Drewry. (2021). *Container Market Annual Review and Forecast 2021/22*. <https://www.drewry.co.uk/maritime-research-products/maritime-research-products/container-market-annual-review-and-forecast-202122>
- Esteban, M. (Coord.). (2021). *España ante la rivalidad estratégica entre China y Estados Unidos*. Real Instituto Elcano. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/policy-paper-espana-ante-rivalidad-estrategica-entre-china-y-estados-unidos-1.pdf>
- European Commission. (2021). Commission staff working document SWD (2021) 352 final, de 5 de mayo de 2021. *Strategic dependencies and capacities Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0352&from=EN>
- Lippert, B., & Perthes, V. (Eds.). (2020). *Strategic Rivalry between United States and China. Causes, Trajectories, and Implications for Europe* (SWP Research Paper). German Institute for International and Security Affairs (SWP). https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2020RP04_China_USA.pdf
- Loring, R. (2021). China: Un nuevo orden internacional. *Panorama Internacional 2021*, 102-125. CESCE. https://www.cesce.es/documents/20122/8981312/2021_CESCE_Panorama.pdf/9080ee6e-dd69-35be-6546-ed494478d523?t=1652859115435
- Modebadze, V. (2020). US-China Rivalry for Global Hegemony. *Journal of Liberty and International Affairs*, 6(2), 167-173. <https://doi.org/10.47305/JLIA2020167m>

- Naciones Unidas. (2021). *Informe sobre las Inversiones en el mundo 2021. Invertir en la recuperación sostenible. Panorama general*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo, UNCTAD. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2021_overview_es.pdf
- North Atlantic Treaty Organization, NATO/OTAN. (2022). *Strategic Concept. Adopted by Heads of States and Government at the NATO Summit in Madrid, 29 June 2022*. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf
- Rosales, O. (2020). *El sueño chino. Cómo se ve China así misma y cómo nos equivocamos los occidentales al interpretarla*. CEPAL, Siglo XXI Editores.
- Tai, K. (2022). *Testimony of Ambassador Katherine Tai before the House Ways & Means Committee Hearing, March 2022*. Office of the United States Trade Representative. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2022/march/testimony-ambassador-katherine-tai-house-ways-means-committee-hearing-presidents-2022-trade-policy>
- The White House. (2022, February 24). *The Biden-Harris Plan to Revitalize American Manufacturing and Secure Critical Supply Chains in 2022*. Briefing Room. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/24/the-biden-harris-plan-to-revitalize-american-manufacturing-and-secure-critical-supply-chains-in-2022/>
- The White House. (2022). *Executive Order on America's Supply Chains: A Year of Action and Progress*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/Capstone-Report-Biden.pdf>
- Unión Europea. (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf
- US Department of Agriculture. (2022). *USDA Agri-Food Supply Chain Assessment: Program and Policy Options for Strengthening Resilience*. <https://www.ams.usda.gov/sites/default/files/media/USDAAgriFoodSupplyChainReport.pdf>
- US House of Representatives. (2020). *China Task Force Report*. <https://gop-foreignaffairs.house.gov/wp-content/uploads/2020/11/China-Task-Force-Final-Report-11.6.20.pdf>



Estrella Jiménez*
Verónica Samper**

CHINA COMO ACTOR GLOBAL: RELACIONES CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

China se ha convertido en un actor clave para América Latina considerando a los países de la región como socios estratégicos claves capaces de combinar las necesidades de inversión para el desarrollo de sus países con la disponibilidad financiera y tecnológica del gigante asiático. Aunque con cierto recelo en algunos casos, América Latina también ve en China un socio geoestratégico donde el crecimiento de su economía, la demanda de *commodities* exportables y de productos agroalimentarios, y la predisposición de China a negociar acuerdos de libre comercio son factores particularmente importantes para la región. Esta complementariedad ha favorecido el estrechamiento de las relaciones tanto políticas como económicas entre ambas economías en los últimos veinte años, haciendo que estas hayan alcanzado una gran relevancia geopolítica en la actualidad.

Palabras clave: financiación china, asociación estratégica, cooperación económica, IED.

Clasificación JEL: F21, G18, O53, O54.

1. Estrategia de China en la región

Las relaciones entre China y América Latina vienen marcadas por la gran influencia de Estados Unidos (EE. UU.)¹ en la región, alterando

periódicamente las relaciones sinolatinoamericanas. Sin embargo, la histórica presencia estadounidense no ha sido un obstáculo para China, cuyo acercamiento hacia la región se ha ido incrementando hasta posicionarse como segundo socio comercial y segundo mayor inversor de América Latina.

No podemos obviar las afinidades políticas de China con países como Venezuela, Bolivia o Cuba, y recientemente con países como Perú, Chile o Colombia, cuyos Gobiernos han cambiado de color. El gigante asiático busca consolidar su presencia en América Latina y el Caribe mediante acuerdos de asociación estratégica integral, cooperación económica, integración productiva, financiación y ▷

* Inspectora del SOIVRE.

** Técnico Comercial y Economista del Estado.

Versión de septiembre de 2022.

<https://doi.org/10.32796/bice.2022.3149.7494>

Las autoras agradecemos las aportaciones recibidas de las Oficinas Económicas y Comerciales de España en América Latina y el Caribe. Los errores que puedan subsistir son de nuestra exclusiva responsabilidad.

¹ Frente a unas relaciones exteriores de América Latina concentradas tradicionalmente en EE. UU. por su proximidad geográfica, en la década de los 90 la región pasó a ampliar sus relaciones económicas y comerciales. Primero con Europa, particularmente con España, que comenzó a tener una creciente presencia económica con la llegada de grandes empresas, convirtiéndose en el primer o segundo inversor en la mayoría de los países de la región.

desarrollo de proyectos e inversiones que le permitan controlar el suministro de materias primas y recursos minerales claves para seguir siendo la «fábrica del mundo» y, al mismo tiempo, adquirir activos estratégicos que le otorguen el control de una zona cercana a las costas estadounidenses. Además del evidente potencial y enorme interés económico de la región, la creciente presencia de China en América Latina también responde a su deseo de reducir la tradicional influencia de EE. UU., su rival frente a la hegemonía mundial en la región.

Además de en lo económico, desde un punto de vista político, el ascenso de China en Latinoamérica tiene una gran relevancia para una de sus prioridades estratégicas en Asia como es el reconocimiento de Taiwán. La mayoría de los países que reconocen a Taiwán a nivel mundial son latinoamericanos, por lo que, para China, consolidar sus relaciones con esta región es fundamental para acabar con el reconocimiento exterior de Taipéi y consagrar el principio de «una sola China».

A pesar del tradicional apoyo a Taiwán que ha existido siempre por parte de la región latinoamericana, las relaciones diplomáticas entre China y América Latina se iniciaron en 1960. Sin embargo, el viraje de la región a favor del gigante asiático², abandonando el tradicional apoyo a Taiwán, ha reducido el número de socios diplomáticos de la isla hasta los actuales siete países de Centroamérica y el Caribe (Honduras, Guatemala, Belice, Haití, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, y San Vicente y las Granadinas) y uno sudamericano (Paraguay)³.

² Los países que han formalizado nexos oficiales con China, desde el año 2000, han sido: Dominica, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, El Salvador y Nicaragua.

³ En la actualidad solo catorce países reconocen a Taiwán; además de los ya mencionados, son: Suazilandia, Ciudad del Vaticano, Islas Marshall, Nauru, Palaos y Tuvalu.

El caso de la República Dominicana es especialmente paradigmático, al tratarse de uno de los países históricamente dentro de la esfera de control de EE. UU. y con mayor influencia estadounidense⁴.

Desde el punto de vista económico y comercial, las relaciones entre América Latina y China no se iniciaron hasta el año 2000, cuando países como Rusia, China o India comenzaron a tener una presencia más intensa en la región, siendo China el país que ha alcanzado una mayor influencia a la vez que ha ganado un importante peso en el lado comercial, inversor y prestamista. No obstante, su gran auge se produce a partir de 2010. Desde de este momento no se puede negar la importancia, cada vez mayor, de América Latina para el país asiático, cuyo volumen de comercio revela un patrón de inserción de China basado en la complementariedad y como proveedora de manufacturas y tecnología y como importadora preeminente de materias primas⁵.

En el ámbito de la inversión, ante la debilidad de herramientas de integración regional en América Latina como la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) y el creciente interés de China hacia la región, la relación entre ambos se canaliza a través del principal proyecto global chino, la Iniciativa de la Franja de la Ruta o BRI (Belt and Road Initiative), a través del cual China pretende conseguir que la región la vea como un potencial aliado estratégico para su desarrollo. Aunque ▷

⁴ Las relaciones diplomáticas entre China y la República Dominicana se establecieron el 1 de mayo de 2018, tras romper con Taiwán después de 77 años de relaciones. Desde entonces, la pugna sobre el territorio de la República Dominicana por parte de EE. UU. y China ha sido intensa y algunos incluso achacan la pérdida del Partido de la Liberación Dominicana en las elecciones de 2020 después de dieciséis años en el poder a la retirada de apoyo de EE. UU., molesto por la entrada de China en inversiones estratégicas.

⁵ En 2021, las principales partidas importadas por China a nivel mundial fueron las materias primas: cobre (56%) y mineral de hierro (49%).

China ya estaba presente en la mayoría de economías de América Latina antes del lanzamiento del proyecto OBOR en 2013, desde entonces el gigante asiático ha pasado a incorporarla como parte de sus proyectos regionales y transpacíficos de infraestructuras al considerarla como «extensión natural» de la BRI, a la que progresivamente se han ido incorporando países de la región. Actualmente, 20 de los 24 países de América Latina y el Caribe que mantienen relaciones con China han firmado un MoU (Memorandum of Understanding) BRI⁶, que tiene al Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras (BAII)⁷ como principal financiador. Bajo un enfoque del *global partnership*, China ha impulsado la incorporación de economías latinoamericanas al BAII, al que ya pertenecen como miembros no regionales Brasil, Argentina, Uruguay y Ecuador, mientras Bolivia, Chile y Venezuela aspiran a integrarse como futuros miembros.

Otra forma de acercamiento de China a la región ha sido mediante el establecimiento de relaciones con los principales organismos o instituciones a nivel continental, tales como los bancos multilaterales o regionales conformados por Estados latinoamericanos, suramericanos, del Caribe, andinos o del continente americano. Mediante estas instituciones se han establecido planes de cooperación, fondos de inversión y foros de discusión⁸. China se ha integrado en estas instituciones existentes en la región sin tratar de alterar de forma evidente su dinámica, a diferencia de lo que

hizo EE. UU. con instituciones como CELAC o UNASUR.

Además de su creciente presencia en el comercio, la inversión y su papel como desarrollador de proyectos en América Latina, el gigante asiático se ha convertido en uno de los principales prestamistas en la región debido a sus condiciones de financiación, las cuales se diferencian sustancialmente de otras fuentes financieras y son bien acogidas por el conjunto de la región.

China no supedita sus préstamos a reformas macroeconómicas o exigiendo ajustes fiscales a los países receptores. China ofrece préstamos que no condicionan las políticas económicas de los países a diferencia de las instituciones financieras multilaterales o los países pertenecientes al Club de París. A cambio, impone sus propias normas, firmando contratos con cláusulas leoninas que garantizan la propiedad de recursos estratégicos de los países prestatarios en casos de impago. La fortaleza comercial, inversora y prestamista que ha alcanzado el gigante asiático se ha ido complementando con herramientas utilizadas por China para vincular su economía a la región mediante la firma de Acuerdos de Asociación Estratégica Integral⁹ que actualmente mantiene con ocho países de la región y que le han permitido afianzar lazos políticos con Brasil, México, Argentina, Chile, Venezuela, Perú, Ecuador y Cuba. También ha establecido Asociaciones Estratégicas con Costa Rica, Uruguay y Bolivia y mantiene una Asociación de Cooperación Integral con la ▷

⁶ Argentina, Antigua y Barbuda, Barbados, Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guyana, Jamaica, Panamá, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

⁷ Fundado en 2014 con oficina central en Pekín.

⁸ Desde 1997, China es miembro no regional del Banco de Desarrollo del Caribe y en 2002 se convirtió en observador de la Organización de Estados Americanos (OEA). Además, mantiene mecanismos de diálogo con Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). En 2008 se integró en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

⁹ Este tipo de acuerdos representan el nivel más alto que otorga China para sus relaciones internacionales fuera de Asia. Este estatus es similar al que comparte con la UE, ASEAN y la Unión Africana. China divide la importancia de sus asociaciones en catorce categorías divididas en cuatro niveles. El nivel más bajo es el de la Asociación Cooperativa, luego le sigue la Asociación Estratégica y la Asociación Integral. El nivel más alto es la Asociación Cooperativa Estratégica, limitada a algunos países asiáticos y a potencias como Rusia.

Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, que refuerza su papel en la región.

A ello se suma la presencia de numerosos líderes afines a la política del Gobierno chino en las economías latinoamericanas, lo cual ha incrementado el papel de China en la región en un momento en que el deseo de ganar autonomía frente a otros actores tradicionales, como EE. UU., ha coexistido con la crisis financiera internacional de 2008 y la necesidad de buscar la diversificación de mercados más dinámicos en el exterior. El receso de la economía mundial entre 2008 y 2012 sirvió al gigante asiático para expandir su poder en América Latina y consolidar su presencia, cuya influencia se aceleró años después gracias a la política proteccionista de EE. UU. durante el mandato de Trump y a su retirada del multilateralismo.

En los últimos años, la pandemia de la COVID-19 y las necesidades de recibir material sanitario y equipos médicos en todos los países de la región, y, posteriormente, la falta de vacunas, han acentuado la «chinodependencia» y la intensificación de las relaciones entre los países de la región y el gigante asiático.

Pese a este estrechamiento, las relaciones entre China y América Latina son complejas, asimétricas y heterogéneas entre los diferentes países de la región, y se sostienen fundamentalmente sobre los tres pilares mencionados: comercio, inversión y crédito¹⁰. Estas bases dan la estructura al análisis que se presenta a continuación.

¹⁰ En los últimos 20 años, la potencia asiática se ha convertido en el primer o segundo socio comercial de casi todos los países de la región. Desde 2005 ha concedido más préstamos que el Banco Mundial, la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el Banco Iberoamericano de Desarrollo (BID) juntos, aunque en 2019 y 2020 su política crediticia se ha reducido sensiblemente.

2. Relaciones comerciales de América Latina y el Caribe con China¹¹

En el plano comercial se ha producido un crecimiento exponencial del vínculo entre América Latina y China desde su adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001, acompasado al crecimiento de las relaciones comerciales de China con el resto del mundo. La economía asiática ha pasado de jugar un papel insignificante a ser uno de los principales exportadores e importadores de todos los países de Latinoamérica. China es actualmente el segundo socio comercial de la región, por detrás de EE. UU., pero primero de la mayoría de sus principales economías (Brasil, Chile o Perú).

China ha entrado con fuerza en la región sin la necesidad de firmar numerosos acuerdos comerciales. Actualmente, solo tres países de América Latina y el Caribe cuentan con tratados de libre comercio (ALC) con China: Chile (2006), Perú (2010) y Costa Rica (2011)¹². El gigante asiático no firma acuerdos comerciales de forma baladí. El hecho de que Chile haya sido el primer país de América Latina en firmar un ALC es debido al interés de China en el país andino al ser uno de los principales productores mundiales de cobre, y China el primer consumidor de este mineral. Con Perú sucede lo mismo, con base en el suministro de minerales metálicos, mientras que Costa Rica presenta una variante de comercio de productos electrónicos, íntimamente relacionada con ▷

¹¹ Aportaciones de las Oficinas Económicas y Comerciales de España en América Latina y el Caribe.

¹² Las negociaciones para la firma de un ALC con Panamá (iniciadas en 2018) se encuentran actualmente congeladas. Colombia, Panamá y Brasil han iniciado el proceso de negociación, mientras que, recientemente, Ecuador ha firmado un MoU, que marca el inicio de las conversaciones bilaterales para alcanzar un tratado de libre comercio.

la presencia de la empresa estadounidense Intel¹³ en el país.

Para China, América Latina es una región que presenta una fuerte complementariedad a su comercio exterior, con abundantes recursos naturales, mercados en crecimiento y una modesta base industrial en los que introducir fácilmente sus productos. Mientras que China dispone de un enorme potencial financiero y tecnológico necesario para el desarrollo de las economías latinoamericanas, América Latina está integrada por un conjunto de países cuyas estructuras productivas presentan un alto nivel de concentración y dependen de la explotación y exportación de recursos naturales, ámbito en el que China es altamente dependiente del exterior¹⁴.

Además, a diferencia de lo que sucede con otras potencias económicas como EE. UU. y Europa, hay escasas partidas en las que América Latina y China compiten en otros mercados, por lo que la posibilidad de complementar el comercio de ambas economías en terceros mercados actúa también como motor de sus relaciones comerciales.

Pese a esta complementariedad, el intercambio comercial con China es globalmente deficitario para la región. Este déficit se ha visto acentuado en los últimos años por el ascenso significativo del gigante asiático como exportador de productos de mayor valor añadido y por la ralentización de su crecimiento económico, además de por la escasa posibilidad de los países de América Latina de exportar productos con mayor valor agregado que compense este desequilibrio.

¹³ Intel es el mayor fabricante de circuitos integrados del mundo por cifra de negocio anual. Es la creadora de los procesadores más comúnmente encontrados en la mayoría de los ordenadores y se encuentra instalada en Chile.

¹⁴ China es el mayor productor de materias primas críticas, pero también es el principal importador de las extraídas en otros lugares.

Aunque económica y comercialmente no toda la región tiene la misma importancia para China¹⁵, el gigante asiático se esfuerza por mostrar un trato equitativo entre todos los países, tratando de ser visto como un socio capaz de cubrir las necesidades tanto comerciales como inversoras de las diferentes economías que conforman la región. Sin embargo, la realidad de la importancia de cada uno de los países para China se refleja en el valor de sus respectivas balanzas comerciales¹⁶.

En Centroamérica se da una balanza comercial sumamente negativa con respecto a China, mientras que en Sudamérica la balanza comercial es más proporcionada. Una de las grandes excepciones al déficit comercial que mantiene la mayoría de los países de la región con China es Brasil, país con mayor superávit comercial con el gigante asiático (seguido de Chile), debido al aumento del peso en las exportaciones brasileñas de petróleo, que lo sitúan actualmente como el quinto mayor exportador de petróleo a China en 2020¹⁷.

La relación comercial entre China y América Latina se caracteriza también por su asimetría, de doble vertiente¹⁸, donde se distingue una primera relacionada con los productos intercambiados y una segunda con los desiguales vínculos de dependencia con los países de la región.

Respecto a la primera, cabe destacar que, sobre el total de lo exportado a China, más de tres cuartas partes son bienes primarios (materias primas y recursos naturales), donde el gigante asiático sigue un patrón centrado en ▷

¹⁵ Algunos países como Argentina, Brasil, Bolivia, Chile o Venezuela son considerados estratégicos para China por su abundancia de recursos naturales.

¹⁶ Aun así, China continúa siendo el primer o segundo socio comercial para todos los países de la región.

¹⁷ Solo superado por Arabia Saudí, Rusia, Irak y Angola.

¹⁸ La relación entre China y América Latina es asimétrica en la medida en que China exporta productos con contenido tecnológico y de alto valor añadido y América Latina sigue exportando *commodities* y alimentos.

CUADRO 1
COMERCIO BILATERAL ENTRE CENTROAMÉRICA Y CHINA (2010-2020)
(Millones de USD)

Año	América Latina y el Caribe	México	Costa Rica	Cuba	El Salvador	Guatemala	Nicaragua	Rep. Dominicana	Honduras	Panamá
2010	-55.623	-41.412	-722	0	-869	-949	-357	-1.490	-431	-4.135
2011	-68.797	-46.284	-1.314	0	-971	-1.116	-449	-1.457	-577	-5.672
2012	-85.177	-51.215	-1.119	0	-600	-1.230	-567	-1.384	-644	-5.854
2013	-87.960	-54.853	-1.371	0	-1.195	-1.271	-610	-1.641	-730	-4.786
2014	-89.071	-60.306	-1.377	0	-1.275	-1.754	-830	-1.888	-808	-4.758
2015	-93.612	-65.107	-1.867	0	-735	-1.856	-824	-2.388	-1.261	-4.650
2016	-79.980	-64.115	-2.037	-2.071	-788	-1.777	-1.136	-2.220	-1.128	-3.927
2017	-72.203	-67.434	-1.975	-1.295	-758	-1.909	-1.155	-2.588	-1.259	-4.350
2018	-67.432	-76.307	-2.072	-1.117	-810	-2.114	-906	-3.025	-1.448	-4.501
2019	-64.864	-76.120	-2.001	0	-910	-2.040	-865	-3.145	-1.470	-4.100
2020	-52.844	-65.718	-1.908	0	-771	-2.015	-888	-3.061	0	-3.017

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de International Trade Centre, Trade Map.

CUADRO 2
COMERCIO BILATERAL ENTRE SUDAMÉRICA Y CHINA (2010-2020)
(Millones de USD)

Año	América Latina y el Caribe	Argentina	Brasil	Chile	Ecuador	Perú	Colombia	Uruguay	Paraguay	Bolivia	Venezuela
2010	-55.623	-1.850	2.918	7.426	-1.278	297	-3.511	-760	-3.399	-444	-2.874
2011	-68.797	-4.540	9.282	6.047	-3.135	608	-6.187	-913	-3.632	-776	-6.005
2012	-85.177	-4.832	4.758	3.732	-2.419	29	-6.222	-866	-3.142	-976	-10.059
2013	-87.960	-5.801	6.391	3.283	-3.940	-1.060	-5.261	-674	-3.377	-1.134	-7.391
2014	-89.071	-6.316	1.260	3.199	-4.129	-1.872	-6.035	-770	-3.029	-1.442	0
2015	-93.612	-6.575	4.888	3.425	-2.543	-1.328	-7.769	106	-1.671	-1.312	0
2016	-79.980	-6.042	11.770	3.839	-1.893	249	-7.504	-48	-1.441	-1.233	0
2017	-72.203	-7.990	20.167	4.615	-2.905	2.765	-6.750	401	-2.048	-1.575	0
2018	-67.432	-8.232	29.476	9.143	-2.846	3.123	-6.797	324	-2.124	-1.613	0
2019	-64.864	-2.934	27.601	7.035	-1.600	2.904	-5.918	838	-1.913	-1.723	0
2020	-52.844	-4.062	33.010	9.965	-754	653	-7.729	-217	-1.590	-1.222	0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de International Trade Centre, Trade Map.

la compra de minerales, petróleo y alimentos, con el matiz de Costa Rica, único país de la región cuyas exportaciones tienen un mayor componente tecnológico. Además, existe una fuerte concentración de las exportaciones (las cinco primeras partidas suponen más del 80% de la exportación), destacando la exportación de minerales (35,1%), semillas y frutos oleaginosos, especialmente soja (18,3%), hidrocarburos (11,3%), cobre (7,4%) y madera (7,4%).

Esta estructura exportadora se complementa con un número escaso de empresas que exportan a China en comparación con su participación en otros mercados, evidenciando una muestra más de la importante asimetría de las relaciones comerciales.

Por el lado opuesto, para América Latina la creciente importancia de las importaciones chinas en la región ha sido útil para proveerse de insumos industriales y tecnología, existiendo ▷

CUADRO 3
PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS DE AMÉRICA LATINA A CHINA EN 2020
(Millones de USD)

TARIC	Producto	2020	%
26	Minerales, escorias y cenizas	44.240	35,1
12	Semillas y frutos oleaginosos	23.106	18,3
27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación	14.314	11,3
74	Cobre y sus manufacturas	10.265	8,1
47	Pasta de madera o de otras materias fibrosas celulósicas	9.329	7,4
02	Carne y despojos comestibles	4.164	3,3
72	Hierro y acero	3.174	2,5
03	Peces y crustáceos, moluscos y otros invertebrados acuáticos	2.700	2,1
08	Fruta comestible y frutos secos	2.037	1,6
	Otros	12.832	10,2
	Total	126.161	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de International Trade Centre, Trade Map.

CUADRO 4
PRINCIPALES PRODUCTOS IMPORTADOS DE AMÉRICA LATINA DESDE CHINA EN 2020
(Millones de USD)

TARIC	Producto	2020	%
85	Máquinas y aparatos eléctricos y sus partes; aparatos de grabación y reproducción de sonido, TV	54.439	30,4
84	Máquinas, aparatos mecánicos, reactores nucleares, calderas; piezas de estas máquinas	33.888	18,9
87	Vehículos distintos del material rodante ferroviario o tranviario, y sus partes y accesorios	8.276	4,6
90	Óptica, fotografía, cinematografía, medición, comprobación, precisión, medicina o cirugía	7.732	4,3
29	Productos químicos orgánicos	6.929	3,9
39	Plásticos y sus artículos	6.113	3,4
73	Artículos de hierro o acero	4.264	2,4
63	Los demás artículos textiles confeccionados; juegos; ropa y artículos textiles usados	3.647	2,0
72	Hierro y acero	3.297	1,8
94	Muebles; ropa de cama, colchones, somieres, cojines y artículos similares de peluche	3.177	1,8
	Otros	47.243	26,4
	Total	179.005	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de International Trade Centre, Trade Map.

un patrón muy claro en las relaciones comerciales entre ambos basadas en el intercambio de materias primas por manufacturas, donde las máquinas y los aparatos eléctricos (30,4%) y mecánicos (18,9%), los vehículos (4,6%) y los aparatos ópticos (4,3%) representan la mayor parte de los productos importados por América Latina desde China.

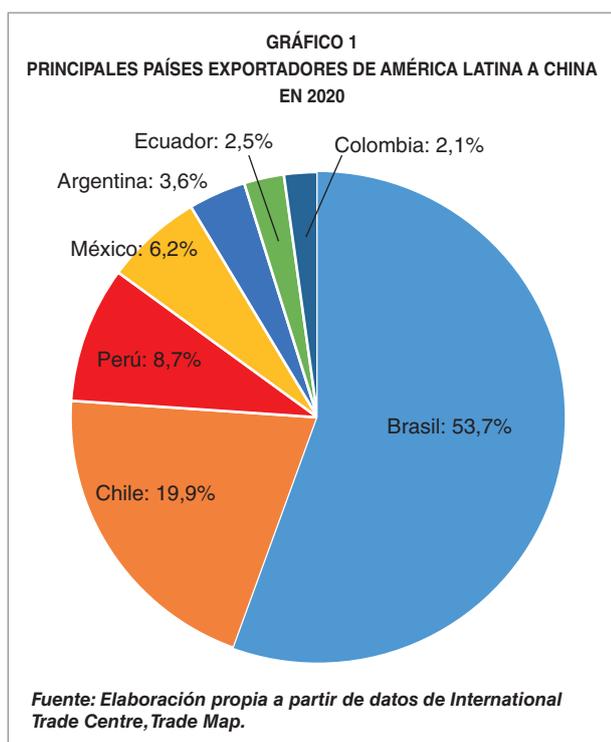
En segundo lugar, la asimetría de las relaciones comerciales se manifiesta en la importancia comercial que China otorga a los países latinoamericanos, moderada en los casos de México,

Brasil y Chile, y escasa en el resto. Al margen de estos tres países, ninguno de los demás apenas representa el 1% de cuota exportadora ni importadora china¹⁹. Si bien los volúmenes comercializados son modestos desde la perspectiva china, la naturaleza de los bienes importados tiene cierto carácter estratégico al tratarse de productos energéticos y minerales decisivos para el desarrollo del gigante asiático. ▷

¹⁹ A excepción de Colombia y Perú, con alrededor de un 3% en sus importaciones desde China.

Desde el punto de vista latinoamericano, China se ha convertido en un destino prioritario para numerosos países. Es el primer destino comercial de Brasil, Chile y Perú, el segundo de Colombia, Ecuador, Cuba y Uruguay, y el tercero de Argentina. Sin embargo, su importancia es mayor como proveedor de bienes. China es el primer país desde el que importan Brasil, Bolivia, Chile, Perú y Panamá, y el segundo para otros trece países.

Desde una perspectiva de país, las relaciones comerciales de China con América Latina se encuentran altamente concentradas en las mayores economías de la región. El principal exportador es Brasil (53,7%), con más de la mitad del total. Otros actores importantes son Chile (19,9%), Perú (8,7%) y México (6,2%). Estos cuatro países representan casi el 90% de las exportaciones de la región hacia China. Con una cuota superior al 2% sobre el total latinoamericano se encuentran Argentina (3,6%), Ecuador (2,5%) y Colombia (2,1%).



La posición de Brasil (53,7%) como primer exportador se debe fundamentalmente al interés chino en el petróleo brasileño y, en segundo lugar, a la gran demanda china de minerales abundantes en el país suramericano, como hierro, cobre, oro, manganeso y niobio, del cual la economía brasileña posee el 90% de la producción mundial.

Chile (19,9%) es el segundo mayor exportador a China. El país asiático desempeña un papel esencial en el sector exterior chileno, siendo el principal destino de su exportación, con una elevada dependencia a la demanda procedente de China. Las ventas de Chile hacia China están muy relacionadas con el cobre y sus derivados, necesarios para el desarrollo de la industria china y de su mercado inmobiliario, que ha alcanzado un gran auge en los últimos años, si bien cabe destacar la ralentización experimentada durante 2021 agravada por la crisis del gigante inmobiliario Evergrande.

Perú (8,7%) es el tercer mayor exportador a China en el conjunto de la economía latinoamericana. China es su primer destino de exportación, incluso por delante de EE. UU. Las ventas de Perú a China (junto con Chile) se encuentran casi exclusivamente concentradas en minerales, mayormente cobre, aunque también hierro, plomo y zinc, además de suponer una importante fuente de abastecimiento de productos agroalimentarios (café, palta, quinoa y cítricos).

México (6,2%), posicionado como cuarto mayor exportador de la región a China, tiene como primer socio comercial a EE. UU., apoyado en diversos factores, como la cercanía geográfica, el comercio intraindustrial y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA). La elevada orientación comercial de México hacia EE. UU. y su menor dotación en recursos energéticos y minerales condicionan unas relaciones comerciales con China de ▷

menor peso en su exportación que en otros grandes países latinoamericanos. China es el cuarto mayor destino de exportación mexicana, por detrás de EE. UU., Canadá (también miembro del NAFTA) y España. Los productos exportados de México a China se caracterizan por un mayor valor añadido que los de otros países de la región, en particular por el peso de los automóviles. Otras partidas importantes son los productos energéticos, mineros, electrónicos y materiales para la construcción. Cabe señalar que México es actualmente el país de la región con mayor déficit con China. La enorme dependencia del gigante asiático se debe a que la actividad económica de México muestra gran dependencia de los productos manufacturados chinos, tanto en lo relacionado con insumos intermedios como en productos finales para el consumo.

Argentina (3,6%) es el quinto mayor exportador de productos hacia China, siendo su primer destino Brasil y el segundo el país asiático. El interés chino en Argentina reside en las reservas de litio²⁰, consideradas las más grandes del mundo junto con las de Bolivia. El aseguramiento de litio para China supone el acopio de un material crítico para el desarrollo y la fabricación de su industria de baterías para la movilidad eléctrica, uno de los sectores estratégicos del gigante asiático para lograr el objetivo de descarbonización de su economía en 2060. Otros productos de importancia son los agroalimentarios, como la soja, si bien el petróleo también cuenta con un peso importante.

En Ecuador (2,5%), que se posiciona como sexto mayor exportador, el interés de China se

centra fundamentalmente en los productos agroalimentarios, siendo el primer suministrador de la región de productos de la pesca (camarones) al gigante asiático.

Colombia (2,1%) es el séptimo país de la región por volumen de exportaciones al gigante oriental. China es el segundo destino de las exportaciones colombianas, por detrás de Estados Unidos. Colombia repite el patrón comercial de China con las otras grandes economías latinoamericanas. Las exportaciones se encuentran muy concentradas en materias primas y, en concreto, en los minerales combustibles (hidrocarburos).

En el resto de economías latinoamericanas, caracterizadas por su menor tamaño y menor riqueza en recursos naturales, se aprecia una importancia de China como destino de exportación notablemente inferior, aunque no sucede lo mismo en el caso de las importaciones, en las cuales el país asiático es uno de los principales proveedores de productos. Con una cuota inferior al 1% de las exportaciones de la región hacia China se sitúan Uruguay, con sus exportaciones de productos cárnicos bovinos (además de soja y celulosa); Bolivia, que, además de litio junto con Argentina, suministra a China minerales (zinc, plata y plomo), mientras que en República Dominicana, cuyo comercio ha experimentado un gran auge desde su viraje político al cesar sus relaciones diplomáticas con Taiwán en 2018, resulta de importancia para China el ferroníquel, los instrumentos médicos y los productos farmacéuticos²¹. ▷

²⁰ A pesar de que en China se ubica la cuarta reserva más grande de litio del mundo, el metal para las baterías de los vehículos eléctricos se sitúa en lagos alrededor del Tíbet y Qinghai, una provincia china escasamente poblada y que se encuentra a gran altitud, siendo difícil de refinar y de transportar. Ello explica que las empresas chinas busquen yacimientos en el exterior.

²¹ El establecimiento de las relaciones de República Dominicana con China ha incidido en un aumento significativo de las exportaciones dominicanas en los dos últimos años (250% en dos años). Además, el apoyo prestado por China y la donación de vacunas y material sanitario durante la pandemia de la COVID-19, que permitió llevar a cabo el programa nacional de vacunación de la población dominicana, ha fortalecido las relaciones bilaterales sinodominicanas, si bien no parece que se produzca una entrada de inversiones chinas en sectores estratégicos por el miedo a la reacción estadounidense, que ya se hace notar.

En el caso de Venezuela, que cuenta con la principal reserva de petróleo en la región, el interés de China hasta ahora se ha centrado en asegurarse un suministro continuo de petróleo, además del interés que despiertan los productos metálicos que el país posee. Sin embargo, desde hace unos años se viene produciendo una caída de la exportación venezolana a China, justificado por la paralización de compras de la petrolera estatal china CNPC desde septiembre de 2019, hecho que se ha visto acentuado por el interés de China en energías limpias y menor demanda petrolífera.

En los países de América Central puede decirse que la presencia comercial de China es muy reducida, tanto a nivel comercial como inversor. La presencia taiwanesa en los países centroamericanos que le otorgan reconocimiento diplomático (Belice, Guatemala y Honduras) es superior, pero sus relaciones se limitan fundamentalmente a la cooperación financiera. En aquellos países centroamericanos que no reconocen a Taiwán (Costa Rica, El Salvador y Panamá), las relaciones comerciales con el gigante asiático son más dinámicas, destacando las exportaciones de Costa Rica a China de instrumentos y aparatos médicos (siendo el único país de Centroamérica cuyas exportaciones hacia la potencia asiática no están concentradas en materias primas); de El Salvador, con sus exportaciones principalmente de azúcar; y el interés chino en Panamá por el cobre y los alimentos de la pesca y agropecuarios. En el caso de Paraguay, la falta de relaciones oficiales con China por su reconocimiento a Taiwán hace que las exportaciones paraguayas al país asiático sean muy limitadas.

Pese a que el intercambio comercial con EE. UU. sigue liderando el comercio global con la región, ocupando el puesto de primer socio comercial, es evidente el papel que

actualmente juega China, y que responde a una estrategia de acopio y control de recursos naturales para el aprovisionamiento de sus cadenas de suministros.

A una balanza comercial deficitaria, altamente dependiente de la evolución de los precios de las materias primas en la economía mundial, se suma, desde 2020, el papel que ha tenido la pandemia de la COVID-19 en las relaciones entre ambas economías, agudizando la relación de dependencia entre América Latina y China en los dos últimos años, por un lado en cuanto a la necesidad de Latinoamérica de vacunas chinas y, por otro, debido al miedo a la caída de préstamos chinos, necesarios en un momento muy difícil ocasionado por la pandemia.

3. Relaciones de inversión y papel de China como desarrollador de proyectos²²

En el ámbito de las inversiones, China ha pasado de tener un lugar prácticamente irrelevante en la inversión extranjera directa (IED) de América Latina y el Caribe a transformarse en un importante inversor. Latinoamérica constituye ya el segundo destino de la IED china, y aunque esta se caracterice por ser reciente y mantenerse todavía por detrás de las inversiones de EE. UU. y de la UE en la región²³, crece en mayor proporción que el comercio, a excepción de 2020 y 2021 como consecuencia de la situación coyuntural vivida por la pandemia de la COVID-19. ▷

²² Este análisis diferencia entre la salida de IED china y los proyectos de infraestructuras desarrollados en la región, entendiéndose como tal los contratos que han sido resultado de un proceso de licitación o de adjudicación directa.

²³ Cabe señalar que ha habido años en los que las inversiones de empresas chinas han sido superiores a las de estas regiones.

CUADRO 5
IED CHINA EN AMÉRICA LATINA (2000-2020)
(Millones de USD)

Países	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Acumulado (2000-2020)	%
Brasil	14.567	8.094	693	902	1.747	5.319	5.936	6.468	2.162	4.174	1.872	51.933	37
Perú	296	26	37	3.936	5.182	2.500	6	1.635	3.966	6.290	–	23.873	17
Chile	318	11	227	45	36	311	215	3.037	6.710	3.252	3.000	17.162	12
Argentina	5.550	330	–	3.919	523	–	215	1.460	608	347	147	13.097	9
México	284	39	70	8	1.140	1.933	181	2.733	726	661	5.170	12.945	9
Bolivia	–	–	–	59	–	–	457	53	–	2.390	–	2.958	2
Venezuela	126	200	1	–	1.670	278	549	–	–	–	–	2.824	2
Colombia	473	5	185	776	7	12	24	–	513	–	640	2.635	2
Barbados	328	1.050	–	1.179	–	–	–	–	–	–	–	2.557	2
Antigua y Barbuda ..	–	–	–	–	2.000	–	–	–	–	–	–	2.000	1
Ecuador	1.283	–	–	3	–	–	31	–	1	–	–	1.318	1
Trinidad y Tobago ..	–	860	–	–	–	200	–	–	24	–	104	1.188	1
Guyana	–	19	420	–	–	–	–	–	–	180	532	1.151	1
Jamaica	260	9	3	–	140	–	–	660	–	–	–	1.072	1
Panamá	–	58	–	–	4	598	–	–	234	–	–	894	1
Resto	–	10	12	64	200	–	285	326	652	34	–	1.582	1
Total	23.485	10.711	1.648	10.890	12.650	11.151	7.899	16.370	15.595	17.328	11.464	139.190	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Monitor de la OFDI de China en América Latina y el Caribe (2021).

La inversión china en América Latina ha ido acompañada con el resto de países a nivel mundial, creciendo sustancialmente desde el año 2000 y mostrando un fuerte incremento desde 2010. Esto ha hecho que empezaran a hacerse presentes instituciones financieras chinas en la región, creándose fondos multilaterales y bilaterales como el BAII, del que varios países latinoamericanos son miembros, e incluso del que Brasil es miembro fundador.

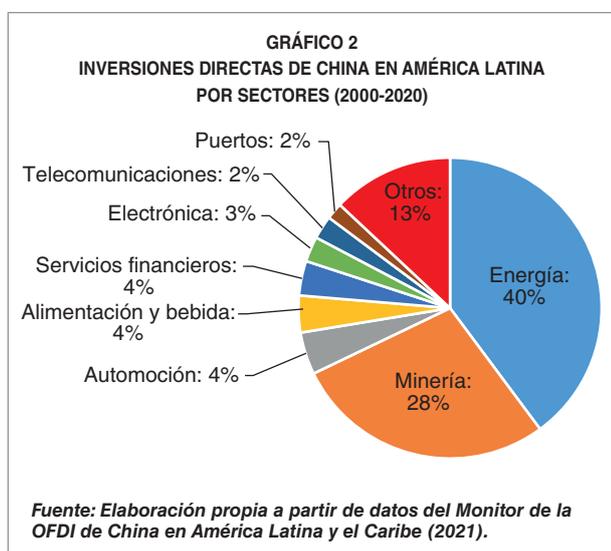
En lo que a destinos de inversión se refiere, la IED china en América Latina se desarrolla en todos los países de Sudamérica y, en menor medida, en Centroamérica y el Caribe. La inversión china sobre cada uno de los países latinoamericanos ha sido muy variable, dependiendo de las necesidades concretas de cada uno de los países de la región en cada momento. Brasil (37%) es el destino preferido para la inversión china, Perú (17%) se sitúa en segundo lugar, seguido de Chile (12%), Argentina (9%) y México (9%).

En cuanto a sectores económicos, si en un principio las grandes inversiones chinas en América Latina se concentraron en los sectores de recursos naturales energéticos y extractivos²⁴, desde 2013 el capital chino se ha diversificado hacia sectores industriales como el automotriz, la alimentación, los servicios financieros, el desarrollo aeroespacial y las telecomunicaciones. Pese a ello, actualmente la inversión china se sigue concentrando en el sector energético (40%), priorizando la compra de empresas relacionadas con la energía eléctrica en Brasil, Chile, Perú y México. La concentración de la inversión china en los sectores relacionados con los recursos naturales ▷

²⁴ Este patrón inversor es aplicable a toda América Latina con la salvedad de México y otros países centroamericanos, donde la menor dotación de materias primas en comparación con otros países de la región y la elevada relación económica y empresarial con EE. UU. han generado un menor volumen inversor en materias primas y un perfil de inversión más diversificado. Además, la ausencia de relaciones diplomáticas entre China y los países centroamericanos (excepto Costa Rica) ha afectado negativamente al volumen inversor chino.

energéticos tiene como objetivo la posterior exportación de productos energéticos (hidrocarburos) hacia el país asiático, donde las cuatro grandes compañías petroleras chinas (CNPC, CNOOC, Sinopec y Sinochem) han tenido una intensa actividad inversora.

En segunda posición se encuentra el sector minero (28%), donde Perú, Brasil, Bolivia y Argentina se han consolidado como los principales receptores, centrándose en la explotación del cobre.



En tercer lugar, y aunque a gran distancia del volumen alcanzado por los recursos naturales (energía y minería), las empresas chinas han realizado algunas inversiones en el sector de manufacturas, altamente concentradas en Brasil y en México. Diversas firmas chinas han entrado en el sector de automoción (4,6%) instalando fábricas para producir vehículos y cubrir el mercado local, especialmente en los países del Mercosur.

Pese a la importancia de la agricultura para un país deficitario en la producción de alimentos como es China y la elevada potencialidad de los países latinoamericanos en este sector, las inversiones que se han producido en el

sector de alimentación son muy escasas (4%). Esto es debido, en parte, a que el Gobierno chino no utiliza las empresas de este sector para sus intereses exteriores como sucede con las dedicadas a recursos naturales, construcción, ingeniería y transporte.

En el sector de servicios financieros (3,7%) los grandes bancos públicos también están presentes en la región. Destaca la operación de compra del ICBC (primer banco del mundo por volumen de activos) sobre el 80% de Standard Bank Argentina, así como las filiales y oficinas abiertas por el Bank of China y el China Construction Bank para promover la financiación del comercio bilateral.

En el sector de la electrónica (2,7%) destacan las inversiones de la empresa china de ordenadores Lenovo con planta de fabricación y un centro tecnológico en México para abordar el mercado norteamericano, aprovechando tanto la cercanía geográfica como las ventajas asociadas al NAFTA.

En el sector de las telecomunicaciones (2,5%) los gigantes tecnológicos Huawei y ZTE prestan servicios de red en varios países latinoamericanos, y en el caso de la primera ha abierto un centro de I+D en Brasil. Por último, en las inversiones de puertos y transporte marítimo (1,8%), las navieras COSCO y China Shipping cuentan con filiales en Brasil para promover y facilitar el comercio de bienes y ampliar las rutas comerciales entre América Latina y Asia.

Las vías de entrada de las empresas chinas en América Latina han sido fundamentalmente por medio de fusiones y adquisiciones (71%), frente a los proyectos *greenfield* (29%). Las fusiones y adquisiciones les permiten garantizar el acceso a los recursos naturales y mejorar la capacidad tecnológica y los conocimientos de las empresas chinas, mientras que las ▷

CUADRO 6
MODALIDAD DE INVERSIÓN CHINA EN AMÉRICA LATINA (2010-2020)
 (Millones de USD)

Modalidad de inversión	2010-2015	2016	2017	2018	2019	2020	2010-2020	%
Fusiones y adquisiciones	47.223	6.416	11.181	11.505	11.004	11.000	98.329	71
Nuevas inversiones	23.311	1.483	5.189	4.051	6.325	464	40.823	29
IED total de China	70.534	7.899	16.370	15.556	17.328	11.464	139.190	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Monitor de la OFDI de China en América Latina y el Caribe (2021).

CUADRO 7
PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE CHINA EN AMÉRICA LATINA (2005-2020)

Proyectos	2005-2009	2010-2014	2015-2020	2005-2020	2016	2017	2018	2019
N.º proyectos	6	40	92	138	13	7	11	29
Millones USD	1.216	30.616	62.257	94.090	10.780	2.180	9.121	12.807

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Monitor de la OFDI de China en América Latina y el Caribe (2021).

inversiones *greenfield* les han permitido penetrar en nuevos mercados en sectores donde las empresas chinas tienen capacidades bien desarrolladas, como transporte, telecomunicaciones y energía.

Entre las principales empresas chinas por volumen de IED acumulada se encuentran la petrolera Sinopec y China National Offshore Oil Corporation, eléctricas como State Grid, State Power Investment Corp (SPIC), constructoras como Gezhouba Group Company, China State Construction Engineering o China Railway Construction y empresas de comunicaciones como ZTE o Huawei.

Además del importante crecimiento de la IED china en América Latina, se ha producido un aumento global en el número de proyectos que comienzan a desarrollarse en la región desde 2005, incluso antes del lanzamiento de la BRI en 2013. A partir de 2015 se produce una mayor diversificación por países, año que coincide con el establecimiento del BAII. Sin embargo, tanto el BAII y la propia BRI solo reflejan una pequeña parte de la dinámica china en los proyectos de infraestructura en la región, habiendo aprobado solamente un proyecto (Ecuador) de los 108 autorizados hasta abril de 2021.

A diferencia de la IED, estancada desde 2020, los proyectos chinos han seguido creciendo en los últimos años. En 2020 se ha registrado una tasa de crecimiento del 39,4% con respecto a 2019.

Los proyectos chinos en América Latina y el Caribe, entre 2005 y 2020, se han desarrollado principalmente en Ecuador²⁵, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, México, Colombia y Jamaica. En el caso de Venezuela, no es llamativo que, considerando las controversias entre EE. UU. y el país asiático, los proyectos chinos hayan caído significativamente.

Por sectores, si bien, entre 2005 y 2009, el 100% de los proyectos se concentraron en el sector de energía —actualmente sigue siendo uno de los sectores más importantes para China desde el punto de vista estratégico—, en los últimos años (2015-2020) se han reducido casi a la mitad (42%), con una orientación dentro del propio sector de la energía hacia proyectos de energías renovables (eólicas y solares), percibiéndose un mayor interés en el sector de transportes (48%). ▷

²⁵ Durante 2010-2014, Ecuador concentró el 18% de proyectos de inversión chinos. Mientras que, durante 2015-2020, Argentina y Brasil han sido los países prioritarios para China, concentrando el 25% y el 12% respectivamente.

CUADRO 8
PROYECTOS CHINOS EN AMÉRICA LATINA POR SECTORES (2005-2009) Y (2015-2020)
 (Millones de USD)

Sectores	N.º de proyectos 2005-2009	Importe	%	Sectores	N.º de proyectos 2015-2020	Importe	%
Energía	6	1.216	100	Energía	27	26.336	42
Puertos	0	0	0	Puertos	7	2.056	3
Telecomunicaciones	0	0	0	Telecomunicaciones	8	853	1
Transporte	0	0	0	Transporte	39	29.705	48
Resto	0	0	0	Resto	11	3.307	5
Total	6	1.216	100	Total	92	62.257	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Monitor de la OFDI de China en América Latina y el Caribe (mayo de 2021).

Además de la elevada concentración en el desarrollo de proyectos chinos en los sectores de transporte y energía, que representan el 90 %, destaca la incipiente presencia del sector de las telecomunicaciones, aún por desarrollar en la región, dado que las tecnologías 5G de China aún no han sido ampliamente aceptadas debido a las presiones ejercidas por EE. UU. Además, ha cobrado importancia el desarrollo de proyectos de infraestructura portuarios, especialmente en la costa latinoamericana del Pacífico, haciendo más eficiente el comercio entre China y la región. Igualmente, durante los últimos años se está observando una mayor inclusión de China en áreas estratégicas, como es el sector aeroespacial, donde China ya desarrolla proyectos de gran envergadura²⁶, y nuclear, en el que China tiene previsto construir nuevos reactores nucleares en los próximos años con el objetivo de reducir su actual dependencia energética.

Otra característica común de los proyectos es la omnipresencia del sector público²⁷ a

²⁶ En el sector aeroespacial cabe destacar la estación de seguimiento espacial china en la provincia argentina de Neuquén, que opera desde hace más de cinco años, donde el ejército chino tiene libertad para explorar el espacio hasta 2064. Es una de las tres bases chinas existentes en el mundo dedicadas a dar apoyo terrestre a la misión Chang'e 4, el primer módulo de la historia en alunizar en la cara oculta de la Luna.

²⁷ La propiedad pública sigue siendo preponderante. Tanto para el período 2005-2020 como si tenemos en cuenta el período más reciente (2015-2020), el sector público participó con el 85,51 % y el 78,26 % del importe total de los proyectos.

través de empresas de propiedad estatal (SOE, por sus siglas en inglés). Aunque durante los últimos años se observa, por primera vez, un aumento de la iniciativa privada, los proyectos privados son de menor inversión que los de empresas públicas²⁸.

Dentro de las SOE, en general, se percibe una alta concentración de empresas. Teniendo en cuenta el importe acumulado de los proyectos, destacan cinco empresas chinas que representaron el 68 % del total: China Communications Construction Company (CCCC), China Railway Construction Company (CRCC), Power Construction Corporation of China (PowerChina), China National Nuclear Corporation (CNNC) y China National Petroleum Corporation (CNPC).

Si bien la IED de China en la región se ha reducido durante la pandemia, el número de proyectos desarrollados se ha incrementado notablemente. La abundancia de recursos naturales y su cercanía con su principal rival, hace que América Latina sea una región prioritaria para los objetivos de China, tratando de asegurar su presencia en la región y sus crecientes necesidades de materias primas, cuyo interés, además, se ha incrementado durante este último año dada ▷

²⁸ Hasta 2017 no se realizó el primer proyecto de propiedad privada.

la escasez de recursos naturales a nivel mundial²⁹.

4. El papel de China como prestamista en la región

China ha resultado ser la principal fuente de financiación para el desarrollo latinoamericano, por delante de cualquier otro país, e incluso superando al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), líder histórico de la financiación pública internacional en la región. China ha conseguido dar respuesta a las necesidades financieras de América Latina mediante la concesión de préstamos con bajos tipos de interés y dirigidos a inversiones productivas. En el lado opuesto, los Gobiernos latinos visualizan la financiación china no solo apreciando sus condiciones favorables, sino también la agilidad en el proceso y la ausencia de condiciones onerosas presentes en otras fuentes.

Los préstamos se ejecutan fundamentalmente a través de dos bancos públicos chinos: el Banco de Desarrollo de China (CDB) y, en menor medida, el Banco de Exportación e Importación de China (EXIM Bank).

Las condiciones de financiación que impone el gigante asiático se diferencian sustancialmente de otras fuentes, no estando dirigidas ni a políticas de ajustes ni a cubrir déficits o pagos de deuda, sino a inversiones productivas que, en la mayor parte de los casos, contribuyen a amortizar su deuda. El hecho de que el suministro de petróleo o la utilización de bienes de equipo chinos en los proyectos funcionen como garantías de los préstamos ha permitido a los bancos chinos financiar con tipos de interés inferiores a los que estos países y sus empresas

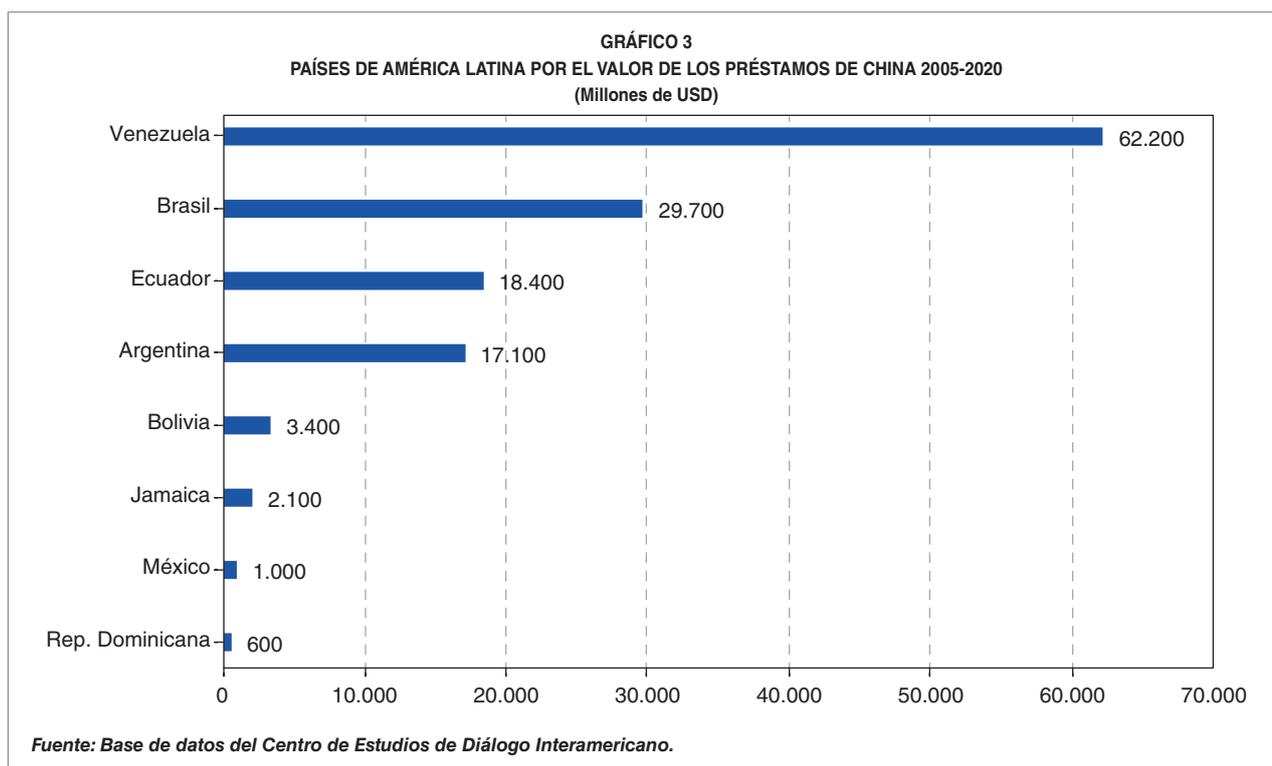
podrían financiar en el mercado. Respecto al riesgo de impago, el país asiático tiende a evitar los tribunales de arbitraje, utilizando sanciones o bloqueos a las exportaciones del país que incumpla sus obligaciones de deuda. En este sentido, la fuerza negociadora de China es crítica al ser un destino de gran relevancia para las exportaciones latinoamericanas.

Bajo estas condiciones, desde 2005 se han concedido múltiples préstamos a muchos países de la región, si bien cabe señalar que, desde el punto de vista tanto geográfico como sectorial, esta financiación está desigualmente distribuida. El 93% de estos préstamos, entre 2005-2020, se han concentrado en cuatro países: Venezuela, con el 45%³⁰; y Brasil (22%), Ecuador (13%) y Argentina (12%) se reparten otro 47% conjuntamente. Estos países cuentan con abundantes materias primas, con una cierta afinidad política o con problemas para acceder a financiación en los mercados internacionales.

En el caso de Venezuela, el hecho de que sea el primer receptor de la financiación china en la región se debe principalmente a dos motivos. Por un lado, por sus dificultades para acceder a financiarse en los mercados internacionales, jugando China un papel de sustitución de la financiación multilateral. Por otro, hay que tener presente que Venezuela cuenta con las mayores reservas de petróleo del mundo, activo estratégico para la industria china. En el caso de Brasil (segundo receptor de financiación china en el periodo 2005-2020), la mayor parte de la financiación se ha destinado a proyectos para el desarrollo. ▷

³⁰ En Venezuela se ha aplicado la fórmula *loans-for-oils* o préstamos por petróleo, mecanismo que asegura tanto los suministros a China como el pago de la deuda. En el caso de Venezuela, a pesar de acumular casi la mitad de los préstamos chinos otorgados a la región hasta 2020, la política de financiación china hacia el país ha dado un giro y desde 2017 no recibe préstamos debido al menor interés del gigante asiático en el petróleo como fuente energética y la búsqueda por energías verdes, menos contaminantes.

²⁹ Recientemente, la gran demanda china de materias primas ha disparado los precios, convirtiéndose en el principal factor de crecimiento para la región.

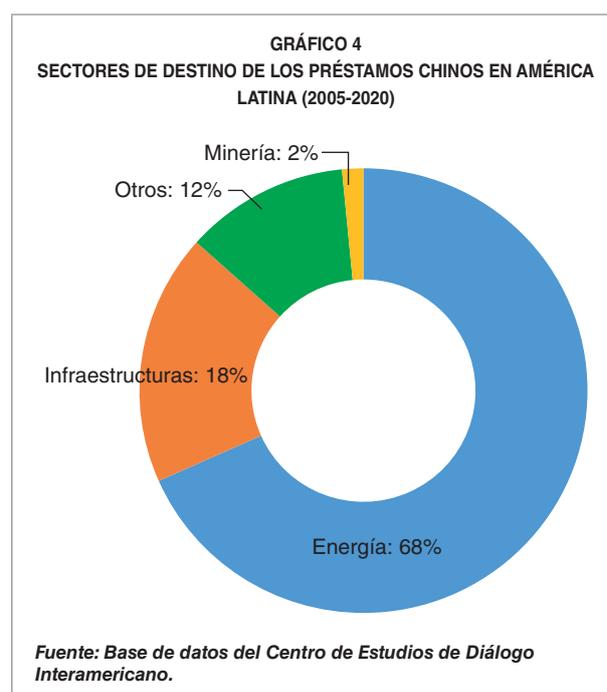


Ecuador (situado como tercer receptor) ha acudido a la financiación china ante su ruptura de relaciones con el Banco Mundial y las dificultades para el acceso a la financiación internacional tras el impago de su deuda en 2008. Argentina, por su parte, ha recibido financiación principalmente para el desarrollo y la modernización de infraestructuras ferroviarias y de energía eólica.

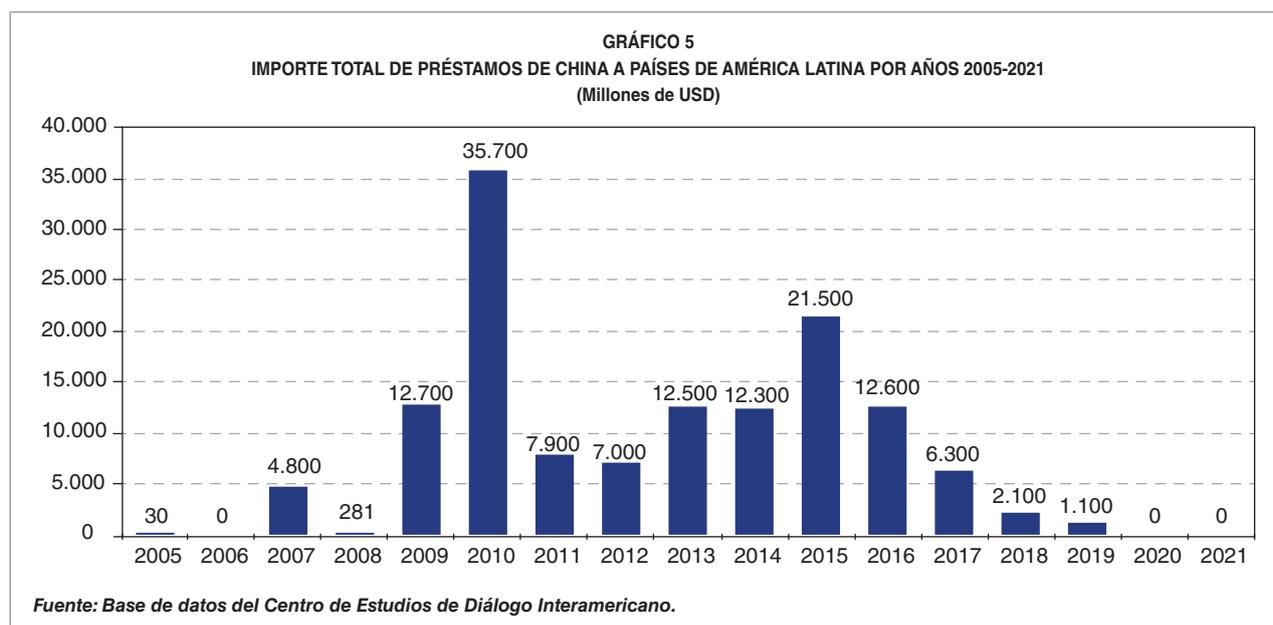
Desde el punto de vista sectorial también existe una alta concentración en un único sector, el de energía ³¹, con casi el 70% del total. La financiación en energía incluye operaciones con empresas petroleras con las que China, por otra parte, firma acuerdos de suministro de crudo. Por detrás se sitúa el sector de infraestructuras (18%), que se destina a proyectos de transportes principalmente, como ferrocarriles y carreteras. Por último, otro sector con cierta

concentración de fondos es la minería, con el 2% de los préstamos.

Recientemente, la financiación china ha comenzado a tener presencia en la banca comercial de países como Argentina, Brasil, Chile, ▷



³¹ Aunque los préstamos chinos se han dirigido principalmente a financiar proyectos energéticos, también China ha destinado grandes recursos a proyectos de infraestructuras en América Latina.



México, Perú y Panamá. El Industrial and Commercial Bank of China (ICBC), el Bank of China (BOC), el China Construction Bank (CCB) y el Haitong Bank, a partir de adquisiciones de otros bancos y el establecimiento de sucursales, han ido avanzando en su participación en la banca comercial durante los últimos años.

No solo la financiación china es importante para América Latina, sino que también China está aprovechando estos préstamos como parte de su estrategia para internacionalizar el renminbi. El gigante asiático ha comenzado a implementar herramientas monetarias, como los *swaps* de monedas que ayudan a evitar el uso de divisas como el dólar³².

A pesar de que China continúa siendo la principal fuente de financiación para América Latina, desde 2015 los préstamos a la región muestran un continuo descenso. Los años 2020 y 2021 se caracterizan, por primera vez, por la ausencia de

financiación china a la región, acelerando una tendencia que se venía produciendo desde 2016.

Entre las razones de la ausencia de préstamos chinos en los últimos años se pueden considerar principalmente tres. En primer lugar, la pandemia de la COVID-19 ha hecho que China centre su financiación en su propia recuperación reduciendo su financiación al exterior. En segundo lugar, China, en su objetivo de alcanzar la neutralidad carbónica en 2060, está reemplazando el petróleo por otras fuentes de energía, centrándose en la emisión de préstamos sobre proyectos de energías renovables y cambiando, por tanto, el modelo de préstamos que tenía en la región hasta 2020 destinado a países con reservas petrolíferas a los que China imponía la condición de prestar a cambio de asegurar el suministro de hidrocarburos. Y, en tercer lugar, se observa la tendencia de que los préstamos soberanos han dejado de ser un modelo interesante para China debido a su riesgo de renegociación de deuda, y deben ser adoptados conforme a los criterios multilaterales acordados en el seno del G20, algo que el gigante asiático no está dispuesto a aceptar. ▷

³² Los préstamos o los *swaps* dependen de la dinámica de cada país. Por ejemplo, Argentina utiliza esta herramienta monetaria desde 2014 y en el caso de Brasil no se ha llegado a utilizar, pero desde 2014 es parte del Acuerdo Contingente de Reservas de los BRICS. La disponibilidad de yuanes en los países latinoamericanos actúa como un facilitador comercial y de inversión al reducir los costes de transacción.

A pesar de la tendencia bajista que se observa en la concesión de préstamos chinos en los últimos años, China tratará de mantener y aumentar el control en esta región a través de su financiación debido a su interés por el posicionamiento estratégico y la cercanía del mar Caribe a la costa este estadounidense, permitiéndole el control de los flujos comerciales en esta parte del Atlántico.

5. Cómo afecta la relación América Latina-China a España

Los principales objetivos económicos de España y China en la región son diferentes. A pesar de ello, el creciente estrechamiento de los lazos de China con América Latina supone una fuente de preocupación para nuestras relaciones con la región, dados nuestros estrechos vínculos históricos con esta parte del mundo. Por un lado, el empuje de China en la región está haciendo que sus empresas se conviertan en competidores directos de las españolas, perdiendo atractivo en una de las regiones tradicionales de nuestras relaciones económicas. Únicamente en ocasiones muy concretas esta mayor presencia de China genera posibilidades de colaboración y sinergias con empresas españolas.

El sector en el que se observa una mayor competencia entre empresas chinas y españolas es el de infraestructuras y obra civil. Por el momento, en los demás sectores la posición de mercado de las empresas españolas no se ha visto amenazada. Entre las oportunidades que se presentan para las empresas españolas frente a la competencia china está la realización conjunta de proyectos de llave en mano a través del BID con empresas latinoamericanas (o estadounidenses), ámbito

en el que las empresas chinas compiten con las nuestras.

China es consciente de la escasa experiencia internacional de sus empresas en la región frente a países como España, que gozan de un prestigio reconocido, intentando compensar esta carencia con financiación y apoyo diplomático. De ahí que las empresas chinas hayan tenido una penetración muy limitada en aquellos países menos necesitados de apoyo financiero, como México, República Dominicana y Costa Rica.

Bibliografía

- Cesarin, S. M. (2021). *China: política interna y externa en tiempos de Xi Jinping* (Working Paper Series). Red China & América Latina (REDCAEM). <http://chinayamericalatina.com/wp-content/uploads/2022/05/WP23-Jul-2021-REDCAEM-.pdf>
- Dussel Peters, E. (2021). *Monitor de la Infraestructura China en América Latina y el Caribe, mayo 2021*. Red ALC-China. https://www.redalc-china.org/monitor/images/pdfs/menuprincipal/Dussel-Peters_Monitor_Infraestructura_2021_ESP.pdf
- Esteban, M. (2015). *China en América Latina: repercusiones para España* (Documento de Trabajo 3/2015). Real Instituto Elcano. https://intranet.eu-lacfoundation.org/es/system/files/esteban_2015_china_en_america_latina.pdf
- Klinger Pevida, E. (2021). Dinámica geopolítica de las relaciones estratégicas entre la República Popular China y América Latina y el Caribe. *Interacción Sino-Iberoamericana*, 1(1), 42-62. <https://doi.org/10.1515/sai-2021-2008>
- Villasenin, L. (2021). Las oportunidades de América Latina en su relación con China en el siglo XXI. *Interacción Sino-Iberoamericana*, 1(1), 88-109. <https://doi.org/10.1515/sai-2021-2005>

Páginas web

- International Trade Centre Data Base. <https://intra-cen.org/>
- The Dialogue Leadership for the Americas. https://www.thedialogue.org/map_list/

**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: 91 349 43 35 (ventas y suscripciones)

Correo electrónico: CentroPublicaciones@mincotur.es

NORMAS DE PUBLICACIÓN

Se recomienda a los autores consultar la página web del grupo de revistas de *Información Comercial Española* (Revistas ICE), donde aparecen publicados los artículos en formato electrónico y se recogen los principios y políticas editoriales de publicación (www.revistasice.com).

1. Los originales se remitirán a la dirección de correo electrónico revistasice.sccc@mincotur.es. También pueden enviarse a través de la página web de Revistas ICE.
2. Solo se aceptan trabajos originales no publicados previamente ni en proceso de evaluación en otra revista. Mientras no reciban notificación de su rechazo o los retiren voluntariamente, los autores no enviarán los originales a otros medios para su evaluación o publicación.
3. El equipo editorial podrá rechazar un artículo, sin necesidad de proceder a su evaluación, cuando considere que no se adapta a las normas, tanto formales como de contenido, o no se adecúe al perfil temático de la publicación.
4. Las contribuciones se enviarán en formato Microsoft Word. En un archivo Excel independiente se incluirá la representación gráfica (cuadros, gráficos, diagramas, figuras, etcétera), que debe llevar título, estar numerada y referenciada en el texto. En la parte inferior se incluirán la fuente de información y, en su caso, notas aclaratorias.
5. La extensión total del trabajo (incluyendo cuadros, gráficos, tablas, notas, etcétera) no debe ser inferior a 15 páginas ni superior a 20 (aproximadamente entre 5.000 y 6.000 palabras). La fuente será Times New Roman, tamaño 12, espaciado doble y paginado en la parte inferior derecha.
6. Cada original incluirá, en una primera página independiente, el título del artículo que deberá ser breve, claro, preciso e informativo y la fecha de conclusión del mismo. Nombre y apellidos del autor o autores, filiación institucional, dirección, teléfono y correo electrónico de cada uno de ellos.
7. En la primera página del texto se incluirá:
 - El título.
 - Un resumen del trabajo con una extensión máxima de 10 líneas (aproximadamente 150 palabras) con la siguiente estructura: objetivo, método y principal resultado o conclusión.
 - De 2 a 6 palabras clave que no sean coincidentes con el título.
 - De 1 a 5 códigos de materias del Journal of Economic Literature (clasificación JEL) para lo cual pueden acceder a la siguiente dirección electrónica:
<https://www.aeaweb.org/jell/guide/jel.php>
8. El texto del artículo seguirá la siguiente estructura: introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía. Si hubiera anexos, se insertarán tras la bibliografía y deberán llevar título.
9. Los apartados y subapartados se numerarán en arábigos respondiendo a una sucesión continua utilizando un punto para separar los niveles de división, según el siguiente modelo:
 - 1. Título del apartado**
 - 1.1. Título del apartado**
 - 1.1.1. Título del apartado
10. Las notas a pie de página irán integradas en el texto y su contenido debe estar al final de su misma página en tamaño 10 y espacio sencillo.
11. Las ecuaciones y expresiones matemáticas irán centradas y, en su caso, la numeración irá entre corchetes y alineada a la derecha.
12. La forma de citación seguirá los criterios de la última versión de las normas de la American Psychological Association (APA) que se pueden consultar en la siguiente dirección <https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines>
13. Las referencias a siglas deben ir acompañadas, en la primera ocasión en que se citen, de su significado completo.
14. Al final del texto se recogerá la bibliografía utilizada, ordenada alfabéticamente según las Normas APA. Se recuerda que siempre que el artículo tenga DOI, este se deberá incluir en la referencia. Se pueden consultar las normas generales y ejemplos de las referencias más frecuentes en <https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines/references/examples>

Formato y ejemplos de las referencias más frecuentes:

Libro

Apellido, A. A. y Apellido, B. B. (Año). *Título*. Editorial o URL

Pilling, D. (2019). *El delirio del crecimiento*. Taurus.

Freud, S. (2005). *Psicología de las masas y análisis del yo*. <https://doi.org/10.1007/97-0-387-85784-8>

Capítulo de libro

Apellido, A. A. y Apellido, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En C. C. Apellido (Ed.), *Título del libro* (pp. xx-xx). Editorial o URL

Gilmartín, M. A. (2008). Ambientes escolares. En J. A. Aragonés y M. Américo (Eds.), *Psicología ambiental* (pp. 221-237). Pirámide.

Publicaciones periódicas

Apellido, A. A., Apellido, B. B. y Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen(número), pp-pp. <https://doi.org/xxx>

Castañeda Naranjo, L. A. y Palacios Neri, J. (2015). Nanotecnología: fuente de nuevos paradigmas. *Mundo Nano. Revista Interdisciplinaria en Nanociencias y Nanotecnología*, 7(12), 45-49. <https://doi.org/10.22201/ceiich.24485691e.2014.12.49710>

Informe oficial en web

Organismo. (Año). *Título del informe*. <http://www...>

Fondo Monetario Internacional. (2019). *Global Financial Stability Report*. <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2019/10/01/global-financial-stability-report-october-2019>

Working Paper o Documento de trabajo

Apellido, N. N. (año). *Título del documento de trabajo* (Documento de trabajo n° xxx). Nombre del editor. URL

Deming, D., & Dynarski, S. (2008). *The lengthening of childhood* (NBER Working Paper n.º 14124). National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/papers/w14124>

Periódico en línea

Apellido, N. (fecha completa). Titular del artículo en el periódico. *Nombre del periódico en cursiva*. <https://www.direccion.de/recuperacion-para-el-lector/>

Carreño, L. (9 de febrero de 2020). La disputa gremial por los aranceles a las prendas de vestir. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/economia/la-disputa-gremial-por-los-aranceles-las-prendas-de-vestir-articulo-903768>

Ley/Reglamento

Título de la ley. *Publicación*, número, fecha de publicación, página inicial-página final. <http://www.boe.es...>

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 295, de 10 de diciembre de 2013, pp. 97858 a 97921. <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>

Orden de la lista de referencias bibliográficas

Las referencias se ordenan alfabéticamente y, en caso de varios trabajos realizados por el mismo autor/a, el criterio es el siguiente:

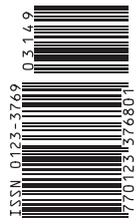
- Primero los trabajos en los que el/la autor/a figura solo/a. Correlativos de año más antiguo a año más actual de publicación.
- Segundo, aquellos trabajos colectivos en los que el/la autor/a es el/la primero/a. Correlativos por fecha.
- Tercero, en caso de coincidencia exacta de autor y fecha, debe citarse cada trabajo añadiendo una letra a la fecha. Ej.: 2014a, 2014b, etc.

BOLETÍN ECONÓMICO

ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL
ESPAÑOLA

ISSN 0123-3769 0 3 1 4 9



9 770123 376801 • 7 €+IVA



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE INDUSTRIA, COMERCIO
Y TURISMO