

INFORME EJECUTIVO

LEVEL PLAYING FIELD PARA UNA CONSTRUCCIÓN NAVAL SOSTENIBLE

Desafíos y propuestas

Enero 2022

//ABANCA

conxemar

ACLUNAGA
ASOCIACIÓN
CLUSTER DEL
NAVAL GALLEGO

ARVI
TREGA

AGARBA

asime
Asociación de Industrias
del Metal y Tecnologías
Asociadas de Galicia

cepesca
Confederación Española de Pesca

PUERTO DE
CELEIRO, S.A.

XUNTA DE GALICIA
CONSELLERÍA DO MAR

ZFV
CONSORCIO
ZONA FRANCA
DE VIGO

Puerto de Vigo
Autoridad Portuaria de Vigo

CAMPUS DO MAR

IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DE LA CONSTRUCCIÓN NAVAL

Es un hecho histórico que los buques son bienes **estratégicos** – y lo siguen siendo porque son indispensables para un gran abanico de actividades económicas como el **transporte marítimo**, la **extracción de recursos marinos**, la **seguridad y defensa** o para la **generación de energías renovables marinas**. El sector de la construcción naval en *sensu lato*¹ también será clave en el futuro (próximo) por ser un **impulsor estratégico en la transición verde y digital** contribuyendo substancialmente a la lucha contra el cambio climático mediante el desarrollo de nuevos sistemas de propulsión reduciendo la emisión de gases de efecto invernadero (GEI), aportando innovaciones a la exploración y explotación sostenible de los océanos, las instalaciones de energía renovable marina, la investigación oceanográfica, etc.

El valor estratégico de los buques y el alto grado de internacionalización de todo el sector son las razones por las que muchos países tienen una política industrial que atribuye al sector un papel clave. En numerosos casos, sin embargo, estas políticas no son para favorecer una competencia leal sino más bien de corte **proteccionista y que distorsionan** el mercado por lo que PÉREZ GARCÍA señala que en la construcción naval “[l]as **condiciones normales de competencia propias de un mercado abierto no se han dado nunca**.”² Las empresas europeas están expuestas a una fuerte competencia internacional que frecuentemente está distorsionada por intervenciones estatales lo que resulta en que no pueden producir en igualdad de condiciones con sus competidores internacionales. A modo de ejemplo, señalar las **siguientes barreras estatales** a las que se enfrentan las empresas europeas en terceros Estados³:

- **Todo tipo de subvenciones estatales (directas e indirectas) masivas**
- **Empresas estatales / controladas por el Estado (SOE)**
- **Requisitos de compra de contenido nacional o local**
- **Procedimientos discriminatorios de clasificación o aprobación de productos**
- **Sustitución de importaciones**
- **Transferencia de tecnología forzada**
- **Barreras a la inversión**
- **Obligación de crear empresas mixtas**
- **Exclusión de un procedimiento de contratación pública**
- **Exclusión de modalidades de financiación vinculada al Estado**

¹ Utilizamos en este estudio el término genérico “construcción naval” incluyendo a todos los sectores de la propia producción, reparación, transformación y la tecnología marítima.

² PÉREZ GARCÍA, J.-E. (2018), “La industria de la construcción naval, la Unión Europea y el siglo XXI”, *Información Comercial Española ICE*, nº 901, p. 119 (resaltado por los autores)

³ Véase información en: SEA Europe (2020), SEA EUROPE CONTRIBUTION TO THE “EU TRADE POLICY REVIEW: CHANGES NEEDED FOR A RENEWED TRADE AND INVESTMENT POLICY”, 14 November 2020

Muchas de las restricciones limitan la actividad empresarial o los requisitos son difíciles a cumplir. En algunos países este es el resultado de una postura de indiscutible proteccionismo que se sitúa en las **antípodas de la política comercial de la Unión Europea (UE) en un doble sentido**. En el propio mercado interior se aplica un riguroso derecho de competencia al que están sometidos los operadores comunitarios con el objetivo de garantizar una competencia leal, mientras que las relaciones comerciales exteriores están caracterizadas por una postura de apertura (el comercio exterior representa casi un 35% del PIB, el valor de las inversiones extranjeras directas supone un 40% del PIB⁴). Lo que, en consecuencia y en la práctica, significa que **empresas de un cierto país con amplias restricciones puede invertir y/o comerciar con la UE fácilmente, mientras las empresas comunitarias se enfrentan a obstáculos de todo tipo en ese mismo país**. Dicho esto, es importante no hacer malinterpretaciones en el sentido de que volver a un mayor proteccionismo sería algo deseable, sino destacar que la **ausencia de reciprocidad** y la consecuente falta de competencia leal lleva a **menoscabar un level playing field**.

Concretamente un *level playing field* en los sectores azules, cuyas cadenas de producción son extremadamente internacionalizadas y complejas, **abarca todos los factores de producción** como las **normas medioambientales**, las **ayudas estatales**, las **condiciones comerciales**, las **políticas fiscales** o las **condiciones laborales**. Discrepancias en tan solo uno de estos factores puede conllevar aratos no equitativos entre productos de distintos orígenes. Es más: también pone en riesgo la sostenibilidad en sus tres dimensiones, es decir la sostenibilidad económica, social y medioambiental de un sector entero. Es importante indicar que ningún Estado o la propia UE pueden exigir que otros Estados tengan *exactamente* el mismo conjunto de normas porque existen grandes diferencias sociales o económicas, por supuesto. **El punto de referencia debe ser el derecho internacional** porque son los tratados internacionales los que establecen reglas internacionalmente aceptadas y que garantizan un mínimo común denominador de estándares, independientemente si se trata de la protección fundamental de los trabajadores o de garantizar normas ambientales. El marco jurídico internacional marca las reglas básicas, proporcionando seguridad jurídica y asegurando relaciones internacionales pacíficas. Exigir que se cumplan los convenios internacionales **es la única forma de conseguir un level playing field** – en caso contrario, las diferencias provocan un desequilibrio y perjudican gravemente a los que acatan las reglas.

NORMATIVA INTERNACIONAL y su (IN)CUMPLIMIENTO

Existe un marco regulador internacional abundante y de cara al futuro será todavía mayor. La cadena de valor de la producción, la reparación y la comercialización de buques está regulada extensivamente por un **conjunto de normas a nivel nacional, comunitario e internacional**. Existen normas

⁴ EUROPEAN COMMISSION (2020), *A renewed trade policy for a stronger Europe. Consultation Note*, 16 June 2020, p. 1

sectoriales y también regulaciones transversales, como por ejemplo las normas laborales, medioambientales o tributarias que condicionan la construcción naval.

La normativa internacional más importante que afecta al *level playing field* en la construcción naval puede ser categorizada en 3 grupos:

- En materia de **SEGURIDAD y AMBIENTE** desempeña un papel fundamental la Organización Marítima Internacional (OMI). En relación con la construcción naval *sensu lato*, existen **3** Convenios esenciales que son el SOLAS, MARPOL y el Convenio de Formación (1995). A mayores, existen, como mínimo **25** Convenios más que se agrupan principalmente en las siguientes categorías:
 - Seguridad y protección marítima (10 convenios)
 - Prevención de contaminación marina (7 convenios)
 - Responsabilidades e indemnizaciones (8 convenios)
- En materia de **CONDICIONES LABORALES**: el marco de referencia son los tratados fundamentales elaborados por la Organización Internacional de Trabajo (OIT) que son **12** convenios fundamentales y **8** de gobernanza
- En materia de **COMERCIO**, la Organización Mundial de Comercio (OMC) es la organización rectora y destaca el conjunto normativo que ha elaborado en los últimos años alrededor del Acuerdo de Marrakech. *Los Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías* son **vinculantes para todos** los Miembros de la OMC (14 Convenios, por ejemplo, el GATT). Sin embargo, los *Acuerdos Comerciales Plurilaterales* solo son **obligatorios para las Partes que hayan aceptado** el Acuerdo en cuestión. Eso es el caso del **Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP)** que vincula a 21 Partes – 1 de ella es la propia UE y por lo tanto son en total 48 las partes – de momento solamente como observadores están China, Rusia y Turquía.

Desde un punto de vista del derecho internacional las siguientes 4 realidades **CAUSAN la falta de un LEVEL PLAYING FIELD**:

(1) ... Existen acuerdos que no están ratificados por todos y este desequilibrio en la ratificación de tratados internacionales significa que los Estados que los han ratificado **se autolimitan** aceptando más restricciones. Ello resulta en **mayores costos** de producción y, consecuentemente, en una situación en la que **falta un level playing field**.

(2) ... Y aunque los Estados han ratificado acuerdos, se cometen infracciones de las normas establecidas. Por ejemplo, en el marco de la OMC, Japón comunicó en febrero de 2020 la solicitud de celebrar consultas con la República de Corea en relación con una serie de medidas “que afectan al comercio de embarcaciones comerciales”. Japón acusa específicamente a Corea de otorgar ayudas estatales con efectos aparentemente distorsionadores, estas están prohibidas según el *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias* de la OMC del que ambos Estados son partes.

(3) ... En el caso de que una parte de un acuerdo infrinja reglas comunes, existen mecanismos para denunciar infracciones. Lamentablemente, **muchos procedimientos internacionales son ineficaces** para los casos concretos de la construcción naval a la hora de reparar el daño que ha causado una infracción. La ineficacia de los **instrumentos de defensa comerciales o de inversiones** se debe al hecho de que son **inoperables por las características específicas de la construcción naval**. A modo de ejemplo, señalar que –en el marco del mecanismo de solución de controversias del *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias* de la OMC– , aunque se llegara a un laudo favorable para la empresa que ha sufrido un daño por una subvención prohibida y se decida que, por ejemplo, el Estado infractor tenga que retirar los subsidios perjudiciales, ese resultado es irreversible pues, como se ha mencionado anteriormente, en la mayoría de ocasiones la construcción de un buque es un hecho único y es muy probable que en el futuro no se construyan más buques idénticos.

(4) ... Además, existen **aún lagunas legales a nivel internacional** que tienen como resultado que cada Estado aplique sus propias políticas y normas nacionales contribuyendo a la falta de igualdad de condiciones.

LOS RETOS DEL SIGLO XXI: ECONOMÍA SOSTENIBLE

La Agenda 2030 y los **17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** marcan la hoja de ruta para evitar un deterioro del medioambiente y de las desigualdades sociales. La gran capacidad de **innovación de la construcción naval la coloca en una posición estratégica** en la consecución de una sostenibilidad económica, social y ambiental. Aunque el sector contribuye al logro de **todos los ODS**, destaca su aportación específica a los siguientes ODS:

- ODS 7 Energía asequible y No Contaminante**
- * *Descarbonización del sector marítimo.* Todo tipo de innovaciones para descarbonizar el sector marítimo
 - * *Apoyo a bajar emisiones de carbono.* La OMI apoya proyectos destinados a países en vías de desarrollo para promover capacidades para abordar la eficiencia energética marítima
- ODS 8 Trabajo Decente y Crecimiento Económico**
- * *Construcción de buques con mayor seguridad y mejor habitabilidad.* De acuerdo con normas internacionales como por ejemplo cumpliendo el C-188 de la ILO o Convenio sobre el trabajo marítimo (MLC, 2006)
- ODS 9 Industria, Innovación e Infraestructura**
- * *Crecimiento Azul Sostenible* en múltiples sentidos, entre otros:
 - Contribución a una cadena de suministro más interconectada, eficiente y robusto/resistente
 - Enlaces intermodales y conexión con el *hinterland*
 - Pesca sostenible
 - Producción de energía *offshore*
 - Turismo
 - Manipulación portuaria
 - Barcos autónomos
- ODS 12 Producción y Consumo Responsables**
- * *Gestión de residuos en buques.* De acuerdo con normas internacionales (Convenio de Londres y Protocolos), construcción de sistemas de una gestión sostenible de los residuos a bordo para prevenir contaminación del agua por verter residuos
 - * *Reciclaje de buques.* El sector contribuye al reciclaje de buques por ejemplo con actividades de la transformación de buques

dándoles una nueva vida útil; apoyo a la implementación de normativa internacional como el *Convenio internacional de Hong Kong para el reciclaje seguro y ambientalmente racional de los buques* (OMI, 2009)

ODS 13 Acción por el Clima

* *Innovaciones para una mayor eficiencia energética.* El sector contribuye con innovaciones en promover el uso de sistemas de propulsión alternativas como el uso de GNL

* *Reducir emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).* El sector del transporte marítimo fue el primer sector industrial que tuvo que cumplir normas obligatorias y estándares para bajar las emisiones GEI elaboradas por la OMI⁵

ODS 14 Vida Submarina

* *Mejorar seguridad, protección y eficiencia de las actividades marítimas.* Mejorar la seguridad de los buques para prevenir accidentes, bajar sus impactos en la biodiversidad a través de la reducción de todo tipo de emisiones (también sonoras), contribuir a un uso sostenible de recursos marinos (p.ej. buques pesqueros con artes de pesca más selectivos, buques para actividades *offshore* seguros, etc.), desarrollo de sistemas para la prevención de colisiones (también entre buques y mamíferos marinos), gestión de residuos, etc.

→ La **construcción naval es parte de la solución y de la transformación verde y digital**; pero solo puede serlo si desenvuelve sus actividades en igualdad de condiciones, sino los que promueven y se ajusten a las incipientes normas sostenibles, estarán en riesgo de desaparición.

⁵ Véase la información proporcionada en esta página web:
<https://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/Pages/SustainableDevelopmentGoals.aspx>

PROPUESTAS para garantizar un *LEVEL PLAYING FIELD*

Garantizar, y en ocasiones restablecer, un *level playing field* para la UE y sus empresas es importante porque

- sin normas internacionales, el **logro de objetivos comunes de la sociedad internacional**, como es la lucha contra el cambio climático, es muy cuestionable,
- la **Unión Europea debe asegurar su autonomía estratégica** y autoabastecimiento, y ello solo puede lograrse con una industria fuerte y a la vanguardia de las últimas innovaciones, y
- debe protegerse la **sostenibilidad socio-económico del tejido empresarial europeo**.

Para ello, se formulan en este estudio **PROPUESTAS** para fortalecer el marco regulador y, en el caso de prácticas desleales, disponer de instrumentos para remediar efectos distorsionadores en detrimento de los sectores europeos. A continuación, se presentan una *selección* de propuestas:

- En relación con la presencia de poderosas empresas estatales (**SOE**), la UE debe
 - **promover las recomendaciones de la OCDE sobre la neutralidad competitiva** adoptadas en 2021 en general, y de manera más concreta a la hora de firmar acuerdos comerciales para reforzar la neutralidad competitiva y su aplicación, y en consecuencia garantizar un verdadero *level playing field*.
 - considerar **crear una Oficina de Reclamaciones en materia de Neutralidad Competitiva** a nivel comunitario para que personas jurídicas puedan comunicar mediante herramientas fáciles sus observaciones de sucesos en los mercados.
- En cuanto al frustrado *Acuerdo de la OCDE sobre las condiciones normales de competencia en el sector comercial de la construcción y reparación naval*, la UE deberá
 - en el marco de la OCDE impulsar un nuevo debate sobre **un acuerdo que garantice normas de competencia en la construcción naval**. Cabe destacar (!) que se precisaría de un nuevo acuerdo y no solo reavivar el acuerdo del 1996 porque este está totalmente desactualizado.
 - **modificar el Reglamento 2016/1035** sobre protección contra las prácticas perjudiciales en materia de precios en la construcción naval y **desvincularlo** de la entrada en vigor del Acuerdo OCDE..
- La UE **deberá seguir promoviendo un Acuerdo sobre Bienes Ambientales** que, aparte de beneficios comerciales, sería un

reconocimiento de la importancia estratégica, del esfuerzo y de la innovación del sector de la **construcción naval en pro de un desarrollo sostenible**.

- La UE deberá seguir promoviendo activamente en el marco de las Naciones Unidas la **creación de un Tribunal Multilateral de Inversiones** que no solo contribuirá a aumentar la seguridad jurídica para todos los inversores sino también reforzaría el *level playing field* por establecer un conjunto de normas comunes para la solución de controversias sobre inversiones.
- La UE deberá **aplicar de manera consecuente** el **Reglamento (UE) N° 654/2014⁶ modificado** y así **responder a infracciones de terceros Estados** para garantizar un *level playing field* a nivel internacional.
- Se comparte la valoración que se hizo en el Informe sobre barreras comerciales 2020 por lo cual la **UE deberá actuar con contundencia contra** prácticas de **requisito de contenido local** (LCR).
- De acuerdo con las ideas de SEA Europe, se invita a la UE estudiar la posibilidad de
 - crear un sistema de **ayudas vinculadas a la renovación ecológica de la flota**
 - establecer un **régimen de reducción de impuestos** de forma temporal para fomentar vertiente marítima de la implementación del Pacto Verde Europeo

⁶ Reglamento (UE) N° 654/2014 sobre el ejercicio de los derechos de la Unión para aplicar y hacer cumplir las normas comerciales internacionales