



Bruselas, 11.9.2024
COM(2024) 400 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
sobre las negociaciones llevadas a cabo por la Comisión en el ámbito de los créditos a la
exportación, en el sentido del Reglamento (UE) N.º 1233/2011

1. Introducción

El Reglamento (UE) n.º 1233/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la aplicación de determinadas directrices en materia de créditos a la exportación con apoyo oficial, y por el que se derogan las Decisiones 2001/76/CE y 2001/77/CE del Consejo¹, dispone en su anexo I que la Comisión Europea debe informar al Parlamento Europeo sobre las negociaciones en materia de créditos a la exportación con apoyo oficial. El presente informe abarca el período comprendido entre septiembre de 2016 y finales de 2023.

Desde finales de la década de 1970, el **Acuerdo de la OCDE en materia de créditos a la exportación con apoyo oficial** («el Acuerdo») es el principal foro de normas internacionales sobre créditos a la exportación². Además de las normas generales sobre operaciones de créditos a la exportación, el Acuerdo también contiene los llamados «acuerdos sectoriales», que establecen normas de financiación especiales para sectores industriales y tipos de actividad concretos. Durante el período que abarca este informe, se llegó a un acuerdo sobre la **modernización del Acuerdo** (incluida la armonización de sus normas para mejorar el apoyo a los objetivos climáticos del Acuerdo de París), un proceso que se puso en marcha en 2020 y concluyó con éxito en 2023. Además, los participantes en el Acuerdo acordaron en 2021 **poner fin al apoyo oficial al crédito a la exportación para las centrales eléctricas de carbón**.

Fuera de la OCDE, las principales negociaciones tuvieron lugar en el marco del **Grupo de Trabajo Internacional sobre Créditos a la Exportación** («GTI»), que reunió a la OCDE y a las principales economías emergentes. Las negociaciones, emprendidas inicialmente en 2012, continuaron durante el período de notificación, pero se suspendieron en 2020 debido a la falta de convergencia en cuestiones fundamentales.

2. Novedades en la OCDE durante el período de notificación

Elaboración de normas

Las negociaciones más destacadas en lo relativo a la elaboración de normas durante el período de notificación fueron las siguientes: el acuerdo para modernizar el Acuerdo y adaptarlo en mayor medida a los objetivos climáticos en julio de 2023, y el acuerdo de octubre de 2021 para prohibir el apoyo oficial al crédito a la exportación y la ayuda vinculada para la exportación de nuevas centrales eléctricas de carbón y la exportación de equipos a las centrales existentes. Otras novedades dignas de mención durante el período de notificación fueron la puesta en marcha de una revisión de la prohibición del carbón en 2022, así como la reforma de las disposiciones del Acuerdo relativas a los costes locales y del tipo de interés comercial de referencia (TICR). A continuación también se mencionan otros cambios realizados en el Acuerdo.

- i) Modernización del Acuerdo y ampliación del ámbito de aplicación del Acuerdo Sectorial sobre Créditos a la Exportación para Proyectos en los

¹ DO L 326 de 8.12.2011, p. 45.

² A fecha de hoy hay once participantes en el Acuerdo: Australia, Canadá, Corea, Estados Unidos, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Reino Unido, Suiza, Turquía y la UE.

Tras una primera propuesta de la UE en noviembre de 2019, los participantes acordaron un marco común para las negociaciones encaminadas a modernizar el Acuerdo en noviembre de 2020. Las negociaciones técnicas comenzaron en noviembre de 2020 y se alcanzó un acuerdo final en marzo de 2023.

La **modernización**, que entró en vigor el 15 de julio de 2023, concede plazos de reembolso más largos, de hasta veintidós años en el caso de las operaciones respetuosas con el clima, y de hasta quince años para la mayoría del resto de operaciones. Todos los países están sujetos a las mismas normas sobre los plazos máximos de reembolso (sin distinción entre los países de las categorías I y II). El Acuerdo modernizado también ofrece más flexibilidad en cuanto al perfil de reembolso (es decir, la estructura de las condiciones de reembolso, que comprende la frecuencia, el volumen y el calendario del reembolso del principal y del pago de intereses), al tiempo que exige una enorme transparencia. Además, los tipos mínimos de las primas de riesgo de crédito que los organismos de crédito a la exportación están obligados a aplicar por su cobertura de seguro se reducen (en un máximo del 15 %) en el caso de las operaciones con plazos de reembolso más largos. En el cuerpo principal del Acuerdo, se suprimieron los acuerdos sectoriales sobre la infraestructura ferroviaria y las estructuras de financiación de proyectos, ya que pasaron a ser superfluos por ser menos flexibles que las normas generales del Acuerdo.

Además, los participantes **ampliaron el ámbito de aplicación del CCSU** para incluir proyectos relacionados con la producción de energía sostenible desde el punto de vista medioambiental; la captura, el almacenamiento y el transporte de CO₂; la transmisión, la distribución y el almacenamiento de energía; el hidrógeno y el amoníaco limpios; la fabricación con bajas emisiones; el transporte con cero emisiones y de bajas emisiones, y minerales de energía limpia. Esta novedad contribuirá a aumentar el impacto de la financiación de las exportaciones en los esfuerzos por garantizar los objetivos climáticos y cumplir el compromiso del Acuerdo de París de hacer que los flujos financieros sean compatibles con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al cambio climático y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.

En el marco de la modernización del Acuerdo, también se reformuló el **Acuerdo Sectorial sobre Buques** (SSU, por sus siglas en inglés) para convertirse en un acuerdo sectorial autónomo. (Nota: los debates sobre la reforma del SSU se iniciaron en marzo de 2024).

ii) Prohibición del apoyo a las centrales eléctricas de carbón

En junio de 2021, la UE presentó, en una reunión de los participantes en el Acuerdo, su propuesta de revisión del Acuerdo Sectorial sobre Proyectos de Generación de Electricidad a partir de Carbón (CFSU, por sus siglas en inglés, anteriormente el anexo VI del Acuerdo) con el fin de prohibir los créditos a la exportación con apoyo oficial o la ayuda vinculada para las centrales eléctricas de carbón, el suministro de equipos para estas centrales eléctricas y las actividades conexas, como la extracción y el transporte de carbón térmico. Se realizaron nuevas negociaciones en una reunión extraordinaria de participantes celebrada en formato virtual el 15 de septiembre de 2021. Los participantes llegaron a un consenso en octubre de 2021, antes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2021 (la

COP 26). El resultado contribuye a cumplir la ambición de la Unión de alcanzar los objetivos del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático.

El texto acordado, que constituye el artículo 6 del Acuerdo, contiene una prohibición inmediata de los créditos a la exportación con apoyo oficial o de la ayuda vinculada para la exportación de nuevas centrales eléctricas de carbón y el suministro de equipos a las centrales existentes. También prevé una serie de excepciones. Se permite prestar apoyo a las centrales eléctricas que funcionen con instalaciones eficaces de captura, almacenamiento y utilización de carbono o a la renovación de las centrales eléctricas de carbón existentes para dotarlas de este tipo de instalaciones, sobre la base de un umbral de emisiones de 350 toneladas métricas de CO₂ por GWh (o criterios similares adecuados enumerados en la clase de proyecto B, tipo 1, del apéndice 1 del Acuerdo Sectorial sobre Cambio Climático). Una segunda excepción permite el apoyo al crédito a la exportación de equipos de reducción de la contaminación o las emisiones para su uso en centrales existentes, siempre que ello no provoque ni una prolongación de la vida útil de la instalación ni un aumento de la capacidad. Por último, el nuevo artículo 6 establece que, en caso de que en el futuro se desarrollen tecnologías eficaces de reducción de las emisiones de CO₂ distintas de las basadas en la captura, el almacenamiento y la utilización de carbono, los participantes podrán decidir, por consenso, permitir su apoyo. El nuevo artículo 6 sustituyó al CFSU, que se suprimió del Acuerdo.

iii) Puesta en marcha de la revisión del artículo 6

Sobre la base del nuevo artículo 6 y en el contexto de la ampliación del ámbito de aplicación del CCSU, en julio de 2022 la UE presentó a los participantes un primer documento de reflexión sobre la revisión del artículo 6 del Acuerdo, de manera que abarcara todos los combustibles fósiles (incluidas las actividades de extracción y transporte de carbón térmico, las actividades de exploración, producción, transporte, almacenamiento, refinado y distribución de petróleo crudo y gas natural para el sector energético, y la generación de electricidad sin que haya reducción de emisiones). A continuación, en noviembre de 2023, se presentó una propuesta en la que se ofrecía más información sobre un enfoque determinado. La propuesta de la UE prevé una prohibición con excepciones limitadas, sujeta a un sólido mecanismo de transparencia y a la obligación de revelar todo apoyo continuado, con una justificación de por qué se brinda. La propuesta también excluiría todos los proyectos basados en combustibles fósiles del CCSU. Actualmente está siendo debatida por los participantes.

iv) Reforma de las disposiciones sobre costes locales

En junio de 2019, la UE presentó una propuesta para aumentar el importe máximo de los costes locales que podrían financiarse con arreglo a las normas del Acuerdo. Los participantes debatieron la propuesta en noviembre de 2019 y en marzo y junio de 2020, momento en el cual hubo un consenso general sobre el principio de aportar más flexibilidad al Acuerdo sobre esta cuestión, pero no sobre el mecanismo propuesto inicialmente por la UE.

En noviembre de 2020, la UE presentó una propuesta de compromiso, que sugería aumentar el nivel máximo de apoyo a los costes locales al 40 % del valor del contrato de exportación en los países de categoría I y al 50 % del valor del contrato de exportación en los países de categoría II para todos los sectores [salvo en el caso del Acuerdo Sectorial de Aviación (ASU, por sus siglas en inglés) y del SSU], y no modificar los requisitos de notificación previa de los costes locales superiores al 15 % del valor del contrato de exportación. Los participantes

aceptaron oficiosamente la propuesta, así como suprimir las disposiciones específicas sobre costes locales del CCSU, e introducir una cláusula de revisión que se aplicaría tres años después de la entrada en vigor de las nuevas disposiciones en materia de costes locales. Estos cambios fueron aprobados formalmente por todos los participantes mediante procedimiento escrito en 2021.

v) Reforma del TICC

Las negociaciones sobre la reforma comenzaron en la 15.^a reunión de expertos técnicos de los participantes, celebrada en marzo de 2017. Tras una larga serie de intercambios técnicos, los participantes acordaron formalmente un texto de reforma del TICC el 15 de julio de 2021, que comenzó a aplicarse el 15 de julio de 2023.

El acuerdo contiene una metodología revisada para calcular los tipos básicos (con el uso de ocho vencimientos de los bonos del Estado en lugar de los tres o incluso uno anteriores), un cálculo armonizado del TICC en los distintos acuerdos sectoriales (salvo en el caso del SSU y del ASU, que tienen una metodología separada para el TICC), y la introducción de disciplinas sobre la adopción de un TICC antes de la firma de un contrato financiero. La revisión también estableció una comisión de compromiso obligatoria para los prestamistas directos.

Además, debido a la interrupción del tipo de referencia del LIBOR en 2021, resultó imposible utilizar la metodología recientemente acordada para calcular el nuevo margen del TICC (la mitad de la media de tres meses de los rendimientos diarios del tipo swap a cinco años + 80 puntos básicos). Para abordar esta cuestión, los participantes acordaron —en el contexto de las negociaciones sobre la modernización en 2023— un margen fijo temporal de 100 puntos básicos hasta que se pudiera dar con nuevas normas o hasta el 14 de julio de 2024. En noviembre de 2023, los expertos acordaron prorrogar el margen temporal por un año (esto es, hasta el 14 de julio de 2025).

vi) Líneas comunes

Los efectos económicos adversos de la pandemia de COVID-19 también afectaron al desarrollo de las normas del Acuerdo, como demuestra la adopción de líneas comunes sobre i) el aplazamiento del reembolso en virtud del ASU en 2021 y ii) la reducción del pago anticipado, tanto en 2021 como en 2023.

- Aplazamiento del reembolso en el sector de la aviación

En febrero de 2021, la UE presentó a la Secretaría de la OCDE una propuesta de línea común para reducir el grave impacto de la crisis sanitaria de la COVID-19 en el sector europeo de la aviación civil. La línea común proponía que se permitiera a los participantes en el ASU apoyar temporalmente a sus fabricantes de aeronaves civiles, cuya actividad se vio amenazada por problemas de liquidez a corto plazo de los operadores y compradores de nuevos aviones y motores a raíz de las restricciones en los desplazamientos internacionales como consecuencia de la pandemia. Los participantes aceptaron la línea común, que surtió efecto el 12 de marzo de 2021 y abarcaba el período comprendido entre el 1 de noviembre de 2020 y el 31 de octubre de 2021.

- Reducción del pago anticipado

El 5 de noviembre de 2021, los participantes acordaron una línea común relativa a la reducción del pago mínimo al contado exigido a los compradores en las operaciones realizadas con arreglo a las normas del Acuerdo. La medida fue validada por los participantes como un paso urgente y excepcional necesario para reaccionar ante la recesión económica provocada por la crisis sanitaria de la COVID-19. La línea común de 2021, inicialmente vigente hasta el 4 de noviembre de 2022, se prorrogó por un año más, por lo que expiró el 4 de noviembre de 2023. Los participantes acordaron una línea común similar, basada en el aumento de los tipos de interés y la persistencia de las presiones inflacionistas, en diciembre de 2023 y tendrá vigencia durante un año.

vii) Otras novedades normativas

Durante el período de notificación se modificaron una serie de plazos relativos a las revisiones de diversos acuerdos sectoriales. En 2021, el plazo para revisar el acuerdo del sector nuclear (NSU, por sus siglas en inglés) y tres plazos relativos al acuerdo del sector ferroviario (RSU, por sus siglas en inglés) (el plazo de revisión, la cláusula de extinción y la modificación del requisito de sindicación para las operaciones en países de la OCDE de renta alta) se modificaron para trasladarse a finales de 2023. (Nota: El RSU se suprimió como parte de la modernización. Véase más abajo). Por último, el plazo de la cláusula de extinción del CCSU aplicable al apéndice III (criterios de elegibilidad de los proyectos de adaptación al cambio climático) se amplió un año, hasta el 31 de diciembre de 2021.

Otra novedad durante el período de notificación fue la incorporación al Acuerdo, en 2017, del Acuerdo sobre primas para los países sujetos a indicadores de referencia del mercado. En noviembre de 2016, los participantes habían acordado este nuevo conjunto de normas para los países con prima de riesgo de crédito en los que generalmente se dispone de financiación privada (es decir, los países sujetos a indicadores de referencia del mercado).

Durante el período de notificación, los participantes siguieron acordando prórrogas de dos años del Acuerdo sobre la transparencia de los créditos no vinculados a la AOD, que entró en vigor inicialmente en 2005. Esto se produjo más recientemente, en 2022, cuando el Acuerdo se prorrogó hasta diciembre de 2024, momento en el que tendrá lugar un debate sobre si dotar al Acuerdo de carácter permanente o prorrogarlo por un período más largo.

Nuevos participantes

Durante el período de notificación, Turquía (noviembre de 2018) y el Reino Unido (junio de 2021) se convirtieron en participantes en el Acuerdo, lo que elevó el número total a once. El Reino Unido también pasó a ser participante en el Acuerdo Sectorial sobre Créditos a la Exportación de Aeronaves Civiles (ASU).

Turquía solicitó ser participante en el Acuerdo en septiembre de 2017 y su participación en este se acordó en noviembre de 2018 con efecto inmediato. El Reino Unido había participado tanto en el Acuerdo como en el ASU desde la adopción de ambos a través de su pertenencia a la Unión Europea. Tras su salida de la Unión Europea el 31 de enero de 2020, su participación cesó. En las reuniones de los participantes en el Acuerdo y en el ASU entre marzo de 2020 y marzo de 2021, el Reino Unido participó en calidad de observador. El Reino Unido se convirtió en participante tanto en el Acuerdo como en el ASU en junio de 2021.

3. El Grupo de Trabajo Internacional sobre Créditos a la Exportación

Contexto

El GTI se puso en marcha en 2012 como un foro de diálogo entre la OCDE y los proveedores no pertenecientes a la OCDE de créditos a la exportación con apoyo del Gobierno, con vistas a acordar un nuevo conjunto de disciplinas multilaterales, en forma de «Directrices». El GTI cuenta con dieciocho miembros (los diez participantes en el Acuerdo de la OCDE en materia de créditos a la exportación con apoyo oficial — «Acuerdo de la OCDE»)³, así como Brasil, China, la Federación de Rusia, India, Indonesia, Israel, Malasia y Sudáfrica. La participación de la UE en los debates del GTI fue respaldada por el Consejo el 26 de noviembre de 2015⁴.

Sin embargo, a pesar de que se celebraron veinte sesiones de negociación del GTI entre 2012 y 2019, los avances fueron insuficientes. Hubo grandes divergencias sobre cuestiones estructurales fundamentales, como el grado de transparencia necesario para demostrar el cumplimiento de las posibles disciplinas, así como su ámbito de aplicación. En última instancia, esto dio lugar a la decisión de la UE y de un grupo de otros miembros del GTI de suspender su participación en las negociaciones técnicas el 19 de noviembre de 2020⁵. Aunque la suspensión es temporal, hasta la fecha no se han cumplido las condiciones para que puedan reanudarse los trabajos.

Durante el período de notificación, se celebraron nueve reuniones técnicas oficiales del GTI: en Brasilia en 2016, en Washington DC y Pekín en 2017, en Roma, La Haya y Luxemburgo en 2018 y en Oslo, Bucarest y Brasilia en 2019.

Secretarios generales y grupos de trabajo del GTI

Los miembros del GTI nombraron a una secretaria general con el objetivo de garantizar un proceso de negociación más eficiente y ofrecer una facilitación neutral. La italiana Michal Ron asumió sus funciones a partir del 1 de septiembre de 2017, por un período de tres años. Los miembros también se mostraron de acuerdo respecto a su sucesor a partir de 2020: el chino Jian-Ye Wang.

Para facilitar la preparación de los debates técnicos entre las sesiones plenarias del GTI, se crearon varios grupos de trabajo sobre: apoyo oficial máximo y pago anticipado; costes locales; plazos máximos de reembolso y perfiles de reembolso; intercambio de información; ámbito de aplicación; fijación de precios, y tipos de interés. También se iniciaron debates separados sobre los buques y

las negociaciones lograron cierta convergencia en una serie de cuestiones técnicas. Por ejemplo, en la 17.^a reunión del GTI, que se celebró en Luxemburgo, los debates sobre el apoyo oficial máximo lograron avances graduales, dado que las partes aprobaron las definiciones de «valor del contrato de exportación», «precio del contrato de exportación» y «valor del contrato

³ Australia, Canadá, Corea, EE. UU., Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Suiza, Turquía y la UE.

⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14376-2015-INIT/es/pdf>.

⁵ https://policy.trade.ec.europa.eu/news/eu-and-10-other-members-suspend-participation-negotiations-international-working-group-export-2020-11-19_en?prefLang=es&etrans=es.

comercial». En la 20.^a reunión del GTI, celebrada en Brasilia en septiembre de 2019, las partes observaron cierta convergencia en materia de plazos máximos de reembolso y financiación de proyectos. Además, en las conversaciones sobre transporte marítimo, se constató una convergencia parcial en elementos como la cofinanciación con el sector privado, el punto de partida del crédito y los costes elegibles para recibir apoyo oficial. Sin embargo, en ninguno de estos ámbitos se pudieron conseguir resultados plenamente acordados.

Además, y fundamentalmente, las delegaciones no lograron una convergencia significativa sobre las cuestiones fundamentales de las negociaciones: cómo garantizar la transparencia de las condiciones ofrecidas en las operaciones de crédito a la exportación, a fin de demostrar el cumplimiento de las directrices; contar con un ámbito de aplicación suficientemente amplio, y la necesidad de un compromiso con las normas internacionales sobre sostenibilidad de la deuda. A pesar de las intensas negociaciones, así como de los esfuerzos creativos y de buena fe realizados por la secretaria general para negociar compromisos, a partir del segundo semestre de 2019 quedó claro que no era posible llegar a un consenso sobre estas cuestiones.

Esta incapacidad de los participantes para alcanzar un consenso a nivel técnico sobre las cuestiones fundamentales se planteó por primera vez en la 19.^a reunión del GTI, celebrada en Bucarest en 2019. La UE destacó, entre otras cosas, la necesidad de desviar el debate del nivel técnico al político para intentar superar el estancamiento. Otras conversaciones informales que tuvieron lugar en Brasilia en septiembre tampoco permitieron avanzar. El 21 de enero de 2020, el Consejo de la Unión Europea tomó nota de la situación.

Reunión de alto nivel del GTI

La siguiente reunión del GTI tuvo lugar a nivel viceministerial (director general), el 10 de julio de 2020, y se dedicó a tratar cómo podrían colmarse las diferencias fundamentales con vistas a desbloquear las negociaciones técnicas. Antes de la reunión, se intentó llegar a un acuerdo sobre un comunicado conjunto en el que se respaldara un modo de avanzar en cuanto a las cuestiones fundamentales. Sin embargo, ni a través del comunicado ni en la propia reunión se pudo llegar a un consenso.

Esto provocó que un grupo de miembros del GTI (Australia, Brasil, Canadá, Corea, Estados Unidos, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Suiza, Turquía y la Unión Europea) suspendiera su participación en las negociaciones técnicas del GTI. Estos miembros emitieron una declaración pública sobre la situación el 19 de noviembre de 2020⁶. La declaración señalaba que «tras ocho años de consultas, las posturas de los miembros del GTI siguen siendo considerablemente divergentes en lo que respecta a los compromisos sobre [...] cuestiones fundamentales». También indicaba que los miembros firmantes no podían «justificar seguir participando en las negociaciones técnicas del GTI a menos y hasta que los miembros contrajeran los compromisos de alto nivel necesarios que permitieran retomar dichas negociaciones técnicas».

No obstante, los firmantes de la declaración dejaron claro que, «[d]urante esta suspensión de nuevas negociaciones técnicas, permanecerán dispuestos a estudiar propuestas creíbles de los Gobiernos miembros del GTI, especialmente en materia de transparencia, para que sean debatidas a nivel viceministerial». También manifestaron su voluntad de valorar en el futuro

⁶ https://policy.trade.ec.europa.eu/news/eu-and-10-other-members-suspend-participation-negotiations-international-working-group-export-2020-11-19_en?prefLang=es&etrans=es.

si se dan las condiciones para retomar las negociaciones y de considerar la posibilidad de celebrar una nueva reunión del GTI a nivel viceministerial si así lo requieren las circunstancias.

En este contexto, la Comisión y el Consejo han evaluado anualmente, a finales de 2021, 2022 y 2023, si se han producido acontecimientos que justifiquen una nueva reunión de alto nivel para debatir una posible reactivación del GTI. Cada una de estas revisiones concluyó que no se habían cumplido las condiciones necesarias y que, en particular, ninguno de los Gobiernos miembros del GTI había presentado ninguna propuesta sobre ninguna de las cuestiones fundamentales. La próxima revisión está prevista para finales de 2024.

La Comisión mantendrá debidamente informado al Parlamento Europeo de las novedades en este ámbito.