

La seguridad económica de Europa

Félix Arteaga | Investigador principal, Real Instituto Elcano.

Enrique Feás | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @EnriqueFeas 

Ignacio Molina | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @_ignaciomolina 

Miguel Otero | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @miotei 

Luis Simón | Director de la Oficina del Real Instituto Elcano en Bruselas e investigador principal | @LuisSimn 

Federico Steinberg | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @Steinbergf 

Tema

Análisis de la propuesta de “Estrategia Europea de Seguridad Económica” presentada por la Comisión Europea y el Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en junio de 2023.

Resumen

La [Comisión Europea](#) y el alto representante presentaron el 20 de junio de 2023 una propuesta de Estrategia de Seguridad Económica que ayude a la Unión Europea a promover la competitividad de su industria, protegerse de las amenazas externas y forjar partenariados con otros países, adaptándose a una realidad internacional caracterizada por la rivalidad entre grandes potencias.

Este análisis examina dicho documento desde una perspectiva europea y española. Para ello, se resume el contenido teniendo en cuenta algunos de sus [antecedentes en el ámbito de la defensa](#). A continuación, se hace una valoración del texto desde el punto de vista geopolítico y económico, identificando algunas limitaciones, mencionando dificultades para su implementación y proponiendo varias recomendaciones. También se destacan las principales implicaciones para España y, finalmente, se cierra con unas conclusiones.

Análisis

1. Introducción

La Unión Europea (UE), habituada a **funcionar en un mundo cooperativo y basado en reglas**, necesita adaptarse a una nueva realidad internacional caracterizada por la creciente **rivalidad entre Estados Unidos (EEUU) y China** y el deterioro del multilateralismo. De lo contrario, corre el riesgo de depender de grandes potencias terceras que están dispuestas a utilizar el poder duro, saltarse las reglas y utilizar la interdependencia como arma arrojadiza. El problema es que aprender a usar el lenguaje del poder –por decirlo en palabras del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell– **no resulta tan fácil**.

El gran desafío de la construcción europea sigue siendo dotarse de herramientas de seguridad “dura” y defensa colectiva. Pero como eso requiere de una integración política mucho más profunda que la actual, lo que sí ha empezado a hacer la UE, aprovechando sus fuertes competencias en ese ámbito, es dotarse de instrumentos para garantizar su seguridad económica. El objetivo es reducir los principales riesgos asociados a la globalización, que desde Bruselas se sigue defendiendo, pero con muchos más matices que décadas atrás. Por eso, la UE ahora postula el concepto de *de-risking* (diversificación y reducción de los riesgos de una excesiva interdependencia) pero evitando el llamado *decoupling* (desacople o disociación brusca) que implica desglobalización y, por tanto, supondría enormes costes económicos para los 27.

En ese contexto surge la propuesta de una “**Estrategia Europea de Seguridad Económica**”, que pretende ser una guía para que la UE promueva la competitividad de su industria, se proteja de las amenazas externas y forje partenariados con otros países. Su publicación es un avance importante para la UE, que hasta ahora apenas vinculaba los temas económicos a los de seguridad y política exterior como sí han hecho siempre otras potencias. De hecho, en EEUU, China, Rusia y la India, donde el nacionalismo y el rechazo a la cooperación transnacional van en aumento, el vínculo entre economía y geopolítica es explícito. Pero eso no es tan sencillo en la UE, que está todavía muy lejos de ser una unión política y, por tanto, tiene que coordinar la posición de 27 países en un contexto en el que algunas competencias (como el comercio y el mercado interior) se deciden en Bruselas mientras que otras (como la política exterior y la seguridad nacional) todavía se deciden en París, Berlín, Madrid o Varsovia.

En este análisis, tras repasar los antecedentes del concepto de seguridad económica (vinculada a la seguridad y la defensa), se resume el contenido de la propuesta de Estrategia para pasar después a una valoración geopolítica y económica de la misma, mencionando las dificultades existentes y añadiendo algunas recomendaciones prácticas. Finalmente, se examina el papel que España puede desempeñar.

2. Antecedentes: la seguridad económica en el ámbito de la defensa

La seguridad económica ha sido un componente de la **autonomía estratégica europea** reivindicada desde el sector de la seguridad y defensa; sobre todo al hilo del distanciamiento de las preferencias estratégicas de la Administración de **Donald Trump respecto a las europeas**. Aunque en la anterior legislatura Bruselas, Berlín y París

llegaron a hablar de un Ejército europeo, a partir de 2020 la pretensión se vuelve más cauta y pasa a postular una autonomía estratégica en lo militar que permita a la UE asumir sus propios intereses allí donde ni la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ni terceros países estén interesados en participar.

Hay un importante componente económico en ese objetivo que puede resumirse en que las Fuerzas Armadas europeas cuenten con capacidades críticas para llevar a cabo sus propias misiones y operaciones, sin depender de los equipos, municiones y medios de mando y control de EEUU como ocurre ahora. Esas necesidades se definen mediante el Plan de Desarrollo de Capacidades de la Agencia Europea de Defensa, aunque se ignoran en los planteamientos nacionales de defensa (más atentos a sus propias prioridades que a las europeas). Pues bien, la disponibilidad de capacidades militares requiere un enfoque geopolítico en varios ámbitos de la seguridad económica: el industrial, el presupuestario y el tecnológico.

Europa dispone de una potente base tecnológica e industrial de la defensa, mucho más grande de lo que su demanda interna le permite sostener, por lo que gran parte de su producción está orientada a la exportación. Para hacerlo, la seguridad económica tiene que facilitar, por un lado, que los controles de exportación vigentes permitan dar salida a los equipos europeos y que puedan hacerlo sin restricciones como las que impone la normativa americana (*International Traffic in Arms Regulations*, ITAR) a la reexportación de tecnologías estadounidenses. Por otro lado, y ya que se van a utilizar fondos comunes europeos para cofinanciar los programas de investigación y desarrollo de los Estados miembros, la seguridad económica obliga a poner filtros a la participación de terceros Estados en esos fondos, una participación obligada en los casos en los que la tecnología aplicable no está disponible en las estanterías industriales europeas. El pragmatismo ha llevado a sustituir el concepto autárquico inicial por otro de autonomía estratégica más abierto y conciliable con las relaciones transatlánticas. También debe lograrse que la base de la defensa europea no quede socavada por la venta de activos estratégicos tecnológicos e industriales a competidores potenciales, lo que ha obligado a cambiar las reglas de las inversiones extranjeras vigentes para proteger esos activos en situaciones de riesgo como la del [COVID-19](#).

El ámbito presupuestario de la seguridad económica se centra en estabilizar y orientar las inversiones a la obtención de capacidades militares. La estabilidad de los fondos asignados obliga a mantener las inversiones, principalmente en situaciones de crisis, y permite alinear las estrategias de planeamiento militar, tecnológico e industrial. Además de los conocidos objetivos presupuestarios del 2% del PIB de la OTAN en gasto o del 20% del anterior en inversiones, la Agencia Europea dispone de otros relacionados con un porcentaje de cooperación europea del 35% en las inversiones o de un 2% del anterior en investigación. El Marco Financiero Plurianual de la UE ofrece incentivos a la cooperación industrial, a la participación de las pymes y a la innovación tecnológica pero su ambición presupuestaria sigue siendo reducida.

Finalmente, la seguridad económica precisa que el esfuerzo presupuestario e industrial realizado comparta sinergias con los sectores civil, de seguridad y espacio, tal y como reivindica la Comisión Europea, para que la defensa tenga un efecto tractor sobre la competitividad europea en general y no sólo sobre el sector de la defensa. El reto

consiste aquí en abrir las protegidas bases de la defensa a la innovación civil, más barata y ágil, así como el de acercar las necesidades de los usuarios militares a los centros tecnológicos y de innovación de tecnologías duales. La disrupción tecnológica en marcha se acelerará con la incorporación masiva de las nuevas tecnologías a la forma de hacer la guerra y no será fácil que las Fuerzas Armadas sigan disfrutando de la superioridad tecnológica si no se prima la innovación y las tecnologías en los procesos de adquisiciones.

3. La propuesta de una “Estrategia Europea de Seguridad Económica”

Poco a poco, la idea de seguridad económica ha ido trasladándose desde el ámbito estricto de la defensa al económico y comercial, a medida que el marco multilateral ha ido deteriorándose y los enfrentamientos geopolíticos se han hecho más evidentes.

Así, en los últimos años la UE ha empezado a afinar sus instrumentos de política económica exterior. Ha aprobado mecanismos de filtrado (*screening*) de la inversión, anticoerción, antisubvenciones y de ajuste en frontera para asegurar un campo de juego equilibrado y luchar contra el cambio climático. Hasta ahora lo ha hecho intentando no incomodar a nadie. De hecho, se prefiere hablar de **autonomía estratégica “abierta”** afirmando que todas esas medidas eran compatibles con la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Como quiera que sea, lo cierto es que el COVID-19 y la **invasión rusa de Ucrania** han hecho que la UE empiece a tomar la seguridad económica más en serio, incluso reevaluando las ventajas de la globalización. Tanto la pandemia como la guerra han mostrado con crudeza a la ciudadanía que la interdependencia puede volverse un arma arrojadiza ya sea en el terreno de la salud (mascarillas, ventiladores y medicamentos) o en el energético (gas y petróleo), pero también en el alimentario y en el industrial-tecnológico. Y de ahí que a partir de ahora se pretenda revisar las cadenas de suministro y las dependencias de materiales críticos para evitar vulnerabilidades y poder afrontar mejor los *shocks*.

Ese ambicioso propósito es el que trata de articular la antes mencionada “Estrategia Europea de Seguridad Económica”. Se trata, en realidad, de una propuesta presentada el 20 de junio de 2023 como comunicación conjunta (**JOIN/2023/20 final**) de la Comisión y el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento, el Consejo Europeo y el Consejo. El documento se estructura en torno a las denominadas tres “Ps” de la seguridad económica, que son la promoción de la competitividad, la protección frente a determinados riesgos y el partenariado económico con aliados.

La promoción de la competitividad hace referencia a la necesidad de cadenas de suministro más sólidas, fuentes de suministro y mercados de exportación más diversificados, y el fomento de la investigación y la base industrial en semiconductores avanzados, computación cuántica, biotecnología, energía limpia y materias primas críticas.

En segundo lugar, la protección frente a riesgos de seguridad económica pretende identificarlos adecuadamente (en colaboración con los Estados miembros y el sector privado), así como desplegar de forma adecuada los nuevos instrumentos europeos de defensa comercial, como el mecanismo antisubvención, el filtrado de las inversiones, el control de las exportaciones y el mecanismo anticoerción (creado a raíz de las represalias chinas contra Lituania).

La Comisión destaca cuatro tipos de riesgos que deben ser identificados: (i) los vinculados a las [cadenas de suministro](#), incluida la energía (que evaluará la Comisión, profundizando en el análisis de dependencias estratégicas de la UE, sobre todo las que tienen más probabilidades de convertirse en armas arrojadas); (ii) los relativos a la seguridad física y cibernética de las infraestructuras críticas (que deberán seguir evaluándose conforme a la Recomendación del Consejo de 8 de diciembre de 2022); (iii) los relacionados con la seguridad tecnológica y la fuga de tecnología (que se evaluarán a partir de una lista de tecnologías críticas para la seguridad económica); y (iv) los riesgos de utilización ofensiva de dependencias económicas o de coerción económica (es decir, la posibilidad de que países terceros ataquen a la UE, a sus Estados miembros o a sus empresas a través de medidas que afecten al comercio o la inversión).

La idea es que el Consejo revise semestralmente, sobre la base de las aportaciones de la Comisión (y, en su caso, del alto representante), los avances en la evaluación de estos riesgos e informe anualmente al Consejo Europeo. También se prevé que el alto representante, junto con los Estados miembros, mejore la denominada Capacidad Única de Análisis de Inteligencia (SIAC, por sus siglas en inglés) para detectar amenazas a la seguridad económica europea.

La tercera y última de las “Ps” es la que se refiere al fomento de partenariados o alianzas con los países “que comparten nuestras preocupaciones sobre la seguridad económica”, “dispuestos a cooperar” en la transición energética y digital, y a favorecer “el orden económico internacional basado en normas y las instituciones multilaterales”. La propuesta menciona también la necesidad de promover “y finalizar” acuerdos de libre comercio (en este marco probablemente haya que insertar el esfuerzo de la Comisión por cerrar el [Acuerdo UE-Mercosur](#) durante la presidencia española del Consejo de la UE) e invertir en desarrollo sostenible y vínculos seguros en todo el mundo a través del *Global Gateway*.

La Estrategia dedica parte del texto a mencionar medidas desarrolladas recientemente por la UE y a recordar iniciativas ya anunciadas (como la *Chips Act* o la *Critical Raw Materials Act*), pero también hay dos novedades de interés. La primera es la modificación de los mecanismos de control de exportaciones, revisando el concepto de “doble uso” (es decir, los bienes susceptibles de uso tanto civil como militar). EEUU lleva tiempo insistiendo en que el doble uso tiene que abarcar necesariamente la tecnología, ya que los semiconductores son la base de las herramientas de ataque más poderosas del futuro, incluyendo elementos esenciales de [la inteligencia artificial](#), los ataques cibernéticos o incluso el armamento convencional (misiles de precisión, drones). La Comisión pretende “aplicar plenamente” el Reglamento actual “para garantizar su eficacia y eficiencia”, y propondrá “una lista de tecnologías de doble uso para la

evaluación de riesgos” basándose en criterios como “la naturaleza capacitadora y transformadora de una tecnología”, el riesgo de fusión civil militar o su potencial para violaciones de derechos humanos.

Por otra parte, y también alineándose con EEUU (que insiste en que el control de exportaciones no sirve de mucho sin un control paralelo de la inversión extranjera directa saliente), la Comisión ha anunciado igualmente la revisión del Reglamento de Control de la Inversión Extranjera Directa y la propuesta de una iniciativa “para abordar los riesgos de seguridad relacionados con las inversiones salientes”.

4. Una valoración de la Estrategia

La propuesta de Estrategia es, sin duda, un avance necesario, pero no exento de riesgos, dificultades y lagunas. A continuación, se mencionan algunas consideraciones geopolíticas y se recuerda luego que las diferentes perspectivas nacionales sobre la cuestión complican mucho una visión a 27. No obstante, tal y como también se enfatiza, la adopción de una Estrategia europea es muy necesaria, de modo que esta sección se cierra con una serie de recomendaciones para lograrlo.

4.1 Algunas consideraciones geopolíticas

La Comisión y el alto representante afirman que su propuesta de Estrategia no va contra nadie ni tiene como objetivo frenar el desarrollo de otros países e insisten en que es clave seguir cooperando mediante nuevos acuerdos de libre comercio y una [reforma de la OMC](#). De hecho, no mencionan específicamente a China, donde las empresas europeas tienen enormes intereses que pretenden mantener, pero resulta innegable que el documento se alinea con la nueva doctrina económica de la [Administración Biden](#) – que tan bien ha expresado Jake Sullivan, consejero de Seguridad Nacional– y que tiene como uno de sus objetivos frenar a China. De hecho, la propuesta de establecer controles a las exportaciones de tecnología está calcada de la decisión de EEUU del pasado octubre, que importantes productores de *chips* en el bloque occidental (como Japón y los Países Bajos, dentro de la UE) han adoptado luego bajo presión de Washington. Habrá que ver si la UE también termina estableciendo controles a las inversiones externas, algo a lo que en principio se oponen muchos de sus Estados miembros por temor a las represalias y que esto lleve a la fragmentación de la economía mundial, pero que según la visión de Washington es necesario para [frenar la transferencia de tecnología hacia Pekín](#).

En realidad, la Estrategia no supone la adopción de medidas concretas (pues, de hecho, el texto no ha sido adoptado por los gobiernos) pero sí se plantea como el inicio de una conversación en la que tienen que participar todos los Estados miembros, incluidos aquellos que están más incómodos por alinearse ciegamente con Washington. En los próximos meses, la Comisión Europea presentará propuestas concretas sobre resiliencia de las cadenas de suministro, una metodología para evaluar los riesgos y cómo coordinar las decisiones de las capitales nacionales para evitar una divergencia de políticas que hagan vulnerable a la Unión. También habrá que ver cómo reaccionará China y en qué medida estas medidas son o no compatibles con la OMC, que la UE sigue diciendo que pretende preservar y reformar.

En cualquier caso, el hecho de que la Estrategia sea sólo una propuesta no evita que los acontecimientos se precipiten y la UE sufra las consecuencias de los choques entre otros bloques o de la presión de estos sobre algunos Estados miembros. Tal y como antes se ha apuntado, el gobierno de los Países Bajos, presionado por EEUU, anunció unilateralmente el 30 de junio que restringiría las ventas de *kits* de fabricación de *chips* a China (fundamentalmente, las sofisticadas máquinas de litografía de AMSL).

La reacción de las autoridades chinas ha sido muy acusada: el 3 de julio anunció, por primera vez, limitaciones a la exportación de materiales estratégicos: el galio y el germanio, metales utilizados en la fabricación de semiconductores de alta gama. Ambos se incluyen entre los 30 materiales considerados por la Comisión como “estratégicos” y en los que existe una dependencia del 31%. Aunque dicha dependencia sea menos grave que la de otros materiales (como tierras raras), esto es un claro indicador de que la UE ya va a empezar a sufrir los efectos de la guerra tecnológica entre China y EEUU. El próximo paso podría ser el bloqueo estadounidense del acceso de China a servicios de computación en la nube (que las empresas chinas de inteligencia artificial usan para aprovechar los procesadores de alta gama disponibles en estos servicios), [donde la UE probablemente también sufriría las represalias](#).

4.2. Las dificultades para una visión común europea de la seguridad económica

El Consejo Europeo celebrado el 29 y 30 de junio de 2023 abordó muchas de las cuestiones contenidas en la Estrategia, incluyendo la “profundización del mercado único”, una “política industrial que reduzca las dependencias estratégicas”, la necesidad de aprobar el Reglamento de Materias Primas Fundamentales, el desarrollo de “tecnologías estratégicas y el fortalecimiento de sus cadenas de valor” y la garantía de “que se produzcan y estén disponibles en Europa los medicamentos más fundamentales”. Además, aunque en las [Conclusiones](#) no se menciona por su nombre la propuesta del 20 de junio, hay una referencia explícita a “la necesidad de aumentar la seguridad y la resiliencia económicas de la Unión a fin de defender los intereses de ésta en todo el mundo y preservar al mismo tiempo una economía abierta”. Y, también, al hablar de la relación con China, se subraya que, “si bien la UE no tiene intención de disociarse ni de encerrarse en sí misma”, ha de “seguir reduciendo las dependencias y vulnerabilidades críticas, también en sus cadenas de suministro”, eliminando y diversificando “el riesgo cuando sea necesario y conveniente”.

En esas palabras se contiene el acuerdo que existe ahora mismo entre los 27 jefes de Estado o de gobierno. Pero que haya consenso sobre la importancia de la cuestión y sobre sus contenidos mínimos no esconde que en el seno de la UE convivan visiones muy distintas en lo relativo a la seguridad económica y la autonomía estratégica de Europa. De hecho, la Estrategia no entra a fondo en los terrenos más espinosos precisamente para no topar con la oposición de muchos Estados miembros y no azuzar las discrepancias entre ellos sobre los peligros económicos y geopolíticos del desacople o, al contrario, de mantener una conexión excesiva.

El potencial de disenso interno se eleva aún más porque, como aquí se ha apuntado antes, el debate sobre la autonomía europea nació ligado a la seguridad y defensa (hace ahora un cuarto de siglo, en la declaración franco-británica de St. Malo, y hace 10 años

en el seno de la UE, cuando el Consejo Europeo mencionó por primera vez esa noción). Y es bien conocida la diversidad de sensibilidades que existe en Europa sobre cómo combinar el objetivo de autonomía estratégica y la relación transatlántica o hasta qué punto alinearse cerradamente con Washington en la creciente rivalidad EEUU-China.

De hecho, fue la experiencia vivida con Trump la que llevó a la entonces canciller alemana, Angela Merkel, a defender en 2017 la necesidad de que los europeos se hagan cargo de su destino. Y fue ese mismo año cuando el presidente Emmanuel Macron empezó a definir la idea de “soberanía” europea. Sin duda ha sido Francia quien más ha tratado de empujar aquí con un enfoque muy ambicioso y, por tanto, controvertido. Pero, al mismo tiempo, esa gran ambición es la que ha permitido que el debate trascienda el terreno de la defensa y que la UE hable de autonomía o de seguridad en terrenos más cercanos a sus competencias (y donde es más fácil transar posiciones) como son la industria, la energía, la digitalización y la alimentación.

La visión francesa es contestada desde los Estados miembros más atlantistas (sobre todo en el este), por los más partidarios de evitar proteccionismo comercial (como los Países Bajos y los escandinavos, pero también Alemania y España) o por quienes temen (entre los Estados de menor capacidad fiscal y entre los llamados “amigos del Mercado Interior”) que algunos de los desarrollos de la autonomía estratégica impliquen fuerte intervencionismo estatal y subvenciones a campeones nacionales. También hay suspicacias sobre la postura alemana pues, además de ser junto a Francia uno de los principales practicantes de las ayudas de Estado a sus empresas, no supo gestionar la dependencia energética de Rusia hasta 2022 y ahora es de los países más vulnerables a la interdependencia industrial, tecnológica y comercial con China, lo que le hace ser acusado de excesivamente cauto en el objetivo del *de-risking*.

4.3. La necesidad de una Estrategia europea

Las discrepancias entre los 27, y el celo de los gobiernos por preservar sus competencias, probablemente reduzcan la ambición de la Comisión y el alto representante sobre los contenidos de su propuesta de Estrategia, pero existen pocas dudas de que es necesario un enfoque estratégico europeo de seguridad económica. En un mundo de rivalidad entre grandes potencias, la UE necesita desarrollar el arte de usar sus medios económicos para conseguir sus objetivos de política exterior (lo que en inglés se conoce como *economic statecraft*, un oficio muy poco ejercitado por ahora en la Unión).

En este sentido, la Estrategia supone un importante primer paso para tratar de garantizar la unidad de acción de los Estados miembros en el ámbito de la seguridad económica, algo cada vez más importante desde un punto de vista geopolítico, pero también fundamental para garantizar la integridad del mercado interior y proteger el alto grado de integración económica alcanzado. Si la UE no logra definir sus intereses y visión en el ámbito de la seguridad económica, el escenario por defecto es que EEUU decidirá de forma unilateral a qué sectores o tecnologías deben aplicarse criterios de *de-risking*, dónde se puede comerciar y dónde no, y que busque aliados de forma *ad hoc* según su peso específico en distintas tecnologías y sectores.

La mencionada presión estadounidense a los Países Bajos en el caso de los semiconductores, consumada al margen de cualquier intervención de las instituciones europeas, es un buen ejemplo al respecto. Un escenario de indefinición estratégica convertiría a Europa en objeto en la [competición geoeconómica entre grandes potencias, principalmente EEUU y China](#). El objetivo de la Estrategia es, por tanto, mitigar ese escenario y esbozar los criterios que deben regir en este campo, allanando el camino para una Europa-sujeto.

De todos modos, una mayor unidad de acción europea en el ámbito de la seguridad económica no es óbice para un necesario refuerzo de la relación con EEUU. Al contrario: la idea es reforzar el diálogo transatlántico, pero hacerlo desde una posición de cohesión y fuerza europea. Algún éxito en esa dialéctica se está ya produciendo y, por ejemplo, la Administración Biden ha empezado a utilizar también la idea más matizada de *de-risking* para referirse a la relación con China.

En todo caso, tanto el *de-risking* como el *decoupling* se basan en introducir criterios geopolíticos y de seguridad en las transacciones económicas. Numerosos expertos han criticado ambos conceptos y han resaltado el coste económico que ocasionan. Sin embargo, es importante abordar el problema de los costes teniendo en cuenta el largo plazo, así como la dimensión diplomática y política de esos costes. El caso de Alemania con el NordStream II (una tubería diseñada para exportar gas de Rusia a Alemania a través del Báltico) es un buen ejemplo al respecto. La decisión de Alemania en 2022 de cancelar el proyecto tras un acto de sabotaje sin duda ha tenido un gran efecto económico negativo. También hubiese tenido un impacto negativo cancelar el proyecto hace nueve años cuando, tras la [anexión rusa de Crimea](#), EEUU insistió en la necesidad de reconsiderar NordStream II. Pero hubiese sido mucho menor que en 2022.

Es decir, cualquier valoración de los costes que puede acarrear el *decoupling* requiere un análisis de prospectiva sobre la posible evolución de las relaciones internacionales, incluidas las económicas. En este sentido, el coste asociado al (no) *de-risking* no es el mismo si se asume que la rivalidad entre grandes potencias es coyuntural, reversible a corto o medio plazo, y que la UE pueden mantenerse al margen de posibles rivalidades; que si se asume que la rivalidad estratégica (y geoeconómica) entre EEUU y China es un factor “estructural” y “sistémico”, o que Europa estará “generalmente alineada” con EEUU y el resto de Occidente (sin obviar la existencia de matices).

4.4. Algunas recomendaciones

Para que una Estrategia europea tenga éxito, es preciso que se dote de un marco institucional apropiado. Para ello sería recomendable que la próxima Comisión Europea tenga una cartera específicamente dedicada a potenciar la seguridad económica o la autonomía estratégica de la Unión. Y eso implicaría establecer también una dirección general transversal, capaz de coordinar las direcciones generales relevantes para estos asuntos como son Comercio, Competencia, Mercado Interior y Política Industrial, Energía, Defensa, Presupuesto y, evidentemente, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Aunque cabría encargar esta labor al alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (también vicepresidente de la Comisión), tal como

está configurada la Unión quizás es más práctico que primero se coordine la Comisión internamente y luego se realice esa cooperación con el SEAE.

Asimismo, se requerirá un buen trabajo de diagnóstico y análisis del estado actual de las relaciones (de poder) internacionales y económicas. Sólo así se podrán identificar las excesivas dependencias, los riesgos asociados a las mismas y las acciones que se deben adoptar para reducir esos riesgos. La prospectiva y la planificación de posibles escenarios no debe sólo consistir en prepararse para las posibles contingencias del futuro, sino que tiene que venir asociada a una cultura estratégica centrada en moldear el futuro. Para todo ello es imprescindible que la Unión tenga las capacidades de inteligencia económica necesarias y que haya una coordinación entre el análisis y la identificación de vulnerabilidades, y de cómo afrontarlas y superarlas, entre la Comisión Europea y los Estados miembros, con metodologías crecientemente armonizadas. Este proceso de análisis y de acción estratégica debe ser, además, lo más autónomo posible de países terceros. La UE y sus Estados miembros tienen intereses propios, diferentes a los de las otras grandes potencias, incluido EEUU, y para ello necesita una capacidad de *economic statecraft* independiente.

En paralelo, es necesario fortalecer el propio mercado interior. Este año se cumplen 30 años de la finalización del “Programa 1992” impulsado con el Acta Única Europea, pero lo cierto es que todavía hay muchas barreras en cuanto a la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales. Además, en plena era digital, se necesita sumar a estos cuatro elementos un quinto: la libre circulación, dentro de lo que cabe, de datos, y para eso, como en muchos de los otros ámbitos, se necesita una mayor cooperación entre los diferentes niveles administrativos, desde Bruselas hasta cada uno de los municipios de los Estados miembros (lo que se conoce como la gobernanza multinivel) así como entre el sector público y el privado.

Se viene repitiendo incesantemente que hay que profundizar en el mercado único, la unión bancaria y de capitales, pero es hora de determinar qué pasos concretos se pueden realizar para conseguir esos objetivos. Es de alabar que la Comisión, en la propuesta de Estrategia, insista en la promoción de la competitividad de la Unión, “fortaleciendo el mercado único y apoyando la generación de economías resilientes, invirtiendo en formación, investigación, nuevas tecnologías y una base industrial fuerte.” Pero también en este caso hay que determinar cómo se logra eso, y cómo se financia. Para ello, la UE debería explotar mucho más el privilegio que supone emitir la segunda moneda internacional por excelencia.

5. España y la “Estrategia Europea de Seguridad Económica”

España tiene un papel relevante en este gran debate, tanto por su contribución objetiva a la seguridad económica europea como por el protagonismo que ha querido asumir a la hora de definir e impulsar la autonomía estratégica. La contribución objetiva no es sólo cuantitativa, en su calidad de cuarto país de la UE, sino que es también cualitativa; tal y como se refleja en [los índices que miden lo que cada Estado miembro aporta en términos relativos a la soberanía económica del continente](#), donde España queda por encima de la media y del puesto que *a priori* le correspondería por su PIB per cápita.

Pero es que, además, España viene desempeñando en los últimos años un papel proactivo a la hora de construir una Unión más estratégica. En marzo de 2021 presentó junto a los Países Bajos un *non-paper* sobre autonomía estratégica que, como se constata por la identidad de con quien se asociaba, trataba expresamente de conciliar distintas posturas dentro de la UE, incluyendo el énfasis en una economía abierta, la integridad del Mercado Interior, el reforzamiento del euro en los mercados globales y la necesidad de más proyección geopolítica compatible con el vínculo transatlántico.

En la segunda mitad de 2023, además, ejerce la responsabilidad de la presidencia rotatoria del Consejo de la UE y ha incluido esta cuestión entre sus prioridades hasta el punto de dedicarle una reunión informal de los miembros del Consejo Europeo, que está programada para octubre en Granada. En esa cumbre monográfica se pretende aprobar un documento que está coordinando España y en el que han trabajado la Comisión, el gabinete de Charles Michel y los demás gobiernos nacionales y en el que se abordan dependencias estratégicas en cuatro ámbitos críticos: alimentación, salud, energía y tecnología.

Pese a ese cierto liderazgo de España, todavía hay muchos deberes pendientes que desarrollar en casa. Por lo que se refiere a la defensa, la Estrategia de Seguridad Nacional de España vigente (de 2021) recoge el concepto de autonomía estratégica, más amplio que el de seguridad y defensa, pero alejado del concepto de seguridad económica barajado en la UE para hacer frente a la competición geopolítica en curso. Al igual que ha ocurrido en la UE, la Estrategia española debería asumir y desarrollar que la seguridad económica es un concepto que trasciende el de autonomía estratégica y que, por lo tanto, exige definir unas líneas de actuación que las estrategias anteriores no precisan.

El primer paso, en este sentido, tiene que ser el definir bien los intereses nacionales, una labor complicada pero imprescindible si se quiere tener influencia en las políticas de la Unión. Estos intereses tienen que basarse sobre tres pilares que, por ahora afortunadamente, cuentan con un gran consenso doméstico: la firme apuesta por una unión cada vez más estrecha y democrática; la preservación de un orden económico relativamente abierto; y el multilateralismo como el mejor método para la gobernanza de los bienes y desafíos públicos globales.

España debe estar entre los países que defienden una mayor autonomía estratégica y seguridad económica, pero también velar por que estos cambios no aceleren la dinámica proteccionista observada en los últimos 10 años. Los nuevos instrumentos de *economic statecraft* de la UE, aunque bienvenidos, pueden generar una reacción en contra en otros países y eso puede ser peligroso. Por eso hay que explicar bien a los socios comerciales, tanto en el norte como en el denominado “Sur Global”, en qué consiste el nuevo enfoque europeo y convencerles de que, si ellos se mantienen abiertos o se abren más, la UE también lo hará.

Sin ninguna duda la relación con China va a ser de las más importantes en las próximas décadas y ahí España tiene que definir y defender acertadamente sus intereses. Para ello podría ser conveniente elaborar una estrategia sobre China –como ya han hecho muchos otros países de la Unión– o por lo menos lograr un consenso entre los dos

grandes partidos nacionales. También sería conveniente crear una comisión interministerial que replique a nivel nacional la posible estructura de coordinación europea sobre asuntos estratégicos. Lo más normal es que esta comisión tuviese una estructura permanente y se ubicase en el entorno de la Presidencia del Gobierno, pero también podría tener un formato más rotatorio entre los ministerios concernidos para darle un carácter más horizontal.

En la nueva legislatura, tanto a nivel nacional como europeo (hay elecciones al Parlamento Europeo en 2024), España puede ejercer un papel clave como puente de diferentes visiones y tensiones estratégicas, tanto dentro de la UE como en sus relaciones con terceros países. Dentro de la Unión tiene que seguir trabajando para lograr un mayor entendimiento a nivel estratégico entre el tándem francoalemán y los países del norte y del este, que son más atlantistas y/o más liberales.

Fuera de la Unión, el objetivo español debería ser implicarse más en el diálogo constructivo con EEUU para convencerlo de que una UE con mayor autonomía estratégica, incluso en el ámbito de seguridad y defensa, fortalece más que debilita la OTAN (al mismo tiempo que la UE tiene que evitar la política de bloques y una nueva guerra fría porque eso dañaría sus intereses económicos). Finalmente, la UE debe mejorar y profundizar sus relaciones con los países que componen el “Sur Global”, y que tienen sus propias demandas en cuanto a la reforma del orden internacional. También en este caso España, como potencia media y con cierto poder blando, puede ser un actor constructivo en las relaciones con América Latina, África e incluso con muchas partes de Asia.

Conclusiones

La propuesta de “Estrategia Europea de Seguridad Económica” presentada por la Comisión y el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el 20 de junio de 2023, es tan necesaria como complicada de implementar, ya que choca con visiones dispares en los Estados miembros sobre el contenido económico y geopolítico óptimo. En gran medida, supone un refuerzo de la alianza estratégica con EEUU, pero en el contexto de una gran indefinición europea sobre cuáles deberían ser sus prioridades geopolíticas.

El problema, sin embargo, es que se está produciendo un cambio de paradigma económico del que Europa sufrirá las consecuencias, adopte o no una Estrategia de Seguridad Económica. La visión basada en la idea liberal de las ventajas comparativas está dando paso a otra en la que importan más las ganancias y pérdidas relativas frente a las potencias percibidas como rivales. Si la propia UE afirma que la seguridad económica, la autonomía energética, la resiliencia de las cadenas de suministro y la supremacía tecnológica son ahora tan importantes o más que el mantenimiento de mercados abiertos y el aumento de la eficiencia, es que algo profundo está cambiando en la economía global. Es importante avanzar, porque el estancamiento corre el riesgo de traducirse en un deterioro del mercado único sin un aumento sustancial de la autonomía que se pretende conseguir.

En este contexto, España puede actuar como impulsor de una Europa autónoma dentro de un marco multilateral, que evite posiciones extremas y la tentación de un peligroso proteccionismo, así como políticas industriales que, en vez de fomentar el desarrollo tecnológico, se traduzcan en una concentración industrial europea peligrosa para el funcionamiento del mercado único.