

El sector privado español en una Europa geopolítica

Raquel García | Investigadora, Real Instituto Elcano | @RaquelGarciaLI2X

Miguel Otero Iglesias | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @MioteiX

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

Tema

Desafíos y oportunidades que una Europa más geopolítica plantea al sector privado español, con la vista puesta en el nuevo ciclo institucional europeo.

Resumen

En un contexto internacional dominado por la creciente rivalidad geopolítica, las políticas económicas de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros parecen estar cada vez más supeditadas a [criterios geoestratégicos](#) y de [seguridad](#). ¿Qué desafíos y oportunidades plantea dicho contexto para el sector privado español? ¿Y para su papel y posicionamiento en Europa? Este análisis aborda estas cuestiones, tomando como punto de partida el proceso de renovación institucional que se inicia a partir de [las elecciones al Parlamento Europeo](#), y ofrece una serie de recomendaciones para mejorar la influencia del sector privado español en Bruselas.

Análisis

Las próximas elecciones al [Parlamento Europeo](#) iniciarán un proceso de cambio institucional en la UE, que traerá consigo una renovación de cargos, estructuras y prioridades estratégicas. Si bien sería prematuro intentar vaticinar la dirección política que tomará la UE durante el ciclo 2024-2029, sí es posible apuntar importantes tendencias, algunas de ellas ya fuertemente arraigadas en la fase final del ciclo actual y susceptibles de consolidarse, como por ejemplo el giro en el centro de gravedad y en la asignación de recursos hacia el este de Europa; la aplicación de un prisma de “seguridad” o “soberanía” a las políticas económicas, industriales, comerciales y migratorias; y el creciente escepticismo ante la agenda verde. En última instancia, el retorno de la guerra al continente europeo y de un entorno internacional crecientemente competitivo parecen impulsar a la UE a redefinir su agenda bajo criterios geopolíticos.

El Real Instituto Elcano está inmerso en un trabajo de análisis de las implicaciones de estos posibles cambios sobre la influencia de España en Europa. En este análisis, el foco de atención son los posibles desafíos y oportunidades que una Europa más

geopolítica plantearía para el sector privado español, con la vista puesta en el [nuevo ciclo institucional europeo](#).¹

1. El sector privado español en un contexto de competición geopolítica

Después de un período de hiperglobalización, que duró desde la caída del Muro de Berlín hasta la crisis financiera global de 2008 y cuyas consecuencias derivaron en la Gran Recesión, ha comenzado una época marcada por la rivalidad geopolítica entre las grandes potencias. Este contexto, mucho más realista y menos liberal desde el punto de vista de las teorías de las relaciones internacionales, se ha reforzado aún más a raíz de acontecimientos como la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, los efectos del COVID-19 y la invasión de Ucrania por parte de Putin.

Se ha pasado pues de la llamada era neoliberal a un nuevo mercantilismo en el que la seguridad económica y la autonomía estratégica marcan la agenda de los grandes Estados. En este contexto, la política industrial ha vuelto con fuerza, mientras que la política comercial está cada vez más subordinada a consideraciones de política exterior y de seguridad. En este sentido, hay un reequilibrio entre cuánto Estado y cuánto mercado tiene que haber en nuestras sociedades a favor del primero. Esto no quiere decir que el sector privado pierda importancia; más bien al contrario. Por un lado, el éxito de España y la UE a la hora de adaptarse a un contexto geopolítico cada vez más competitivo pasará necesariamente por la cooperación entre el sector privado y público, variable que definirá en gran medida la fortaleza y resiliencia de las grandes potencias. Por su parte, la empresa privada tendrá que adaptarse al nuevo contexto, dedicar más recursos y tiempo a entender los cambios geopolíticos y pasar de un enfoque estratégico centrado en la eficiencia (*just in time*) a uno que priorice la resiliencia (*just in case*).

Ha sido durante el ciclo institucional europeo que ahora termina (2019-2024) cuando se han intensificado estas dinámicas de cambio, afectando profundamente a las prioridades de la agenda política europea. En estos momentos, se vislumbran los siguientes cambios en el debate europeo: la renegociación de la agenda verde, en la que queda por ver hasta qué punto hay un *pushback* en la ambición climática; el giro de prioridades hacia el este, incluyendo la evolución de la guerra en Ucrania y posterior reconstrucción, así como las implicaciones del renovado protagonismo en la política de ampliación y en las cuestiones de seguridad y defensa; la agenda de la seguridad económica y la redefinición de las políticas económicas –ayudas de Estado, política industrial, comercial– bajo criterios geopolíticos. Todos estos cambios afectan al papel y posicionamiento del sector privado en el debate político y la nueva regulación modificará las oportunidades de influencia.

Cuando comenzaba el actual ciclo institucional europeo, la transición verde ocupaba un lugar central de la agenda europea. Tanto es así, que las orientaciones políticas que von der Leyen presentaba en 2019 comenzaban con una ambiciosa hoja de ruta, bajo

¹ Este análisis es una continuación de trabajos anteriores de Elcano, en el que se estudiaron elementos de carácter más estructural sobre la influencia del sector privado en Europa y su necesario papel en una estrategia de país. García, R. *et al.* (2023), "Sector privado e influencia de España en Europa", *La influencia de España en Europa*, Real Instituto Elcano, pp. 101-109.

el nombre de Pacto Verde Europeo, que se ha traducido en una intensa actividad legislativa para ahondar en la lucha contra el cambio climático. Esto se ha visto reflejado en un incremento de regulación a adoptar por parte de administraciones y empresas. Por lo tanto, el sector privado ha venido siendo objeto de la agenda legislativa europea. En diferentes ocasiones, esto se ha producido sin el suficiente acuerdo entre las partes, apuntándose por parte de las empresas que el exceso y complejidad de la regulación a cumplir podría traducirse en un lastre para la competitividad.²

No obstante, con el nuevo contexto geopolítico, el sector privado puede pasar de ser objeto a sujeto y protagonista. La Estrategia de Seguridad Económica de la Comisión Europea insiste en que un escenario internacional de creciente competición geopolítica supone un riesgo a los flujos económicos en un contexto de integración económica mundial y, en particular, de importantes dependencias europeas en sectores clave de países geopolíticamente menos afines. En este contexto, la Estrategia concibe al sector privado como un socio fundamental en la reducción del riesgo y, por lo tanto, emplaza a las instituciones europeas a entablar un diálogo estructurado con los agentes privados. Las recientes protestas del sector agrícola demuestran cómo la falta de acuerdo entre instituciones y sectores económicos puede redundar en tensión entre las partes, dificultar una eficiente implementación de las normas e incluso obligar a las instituciones a dar marcha atrás en sus propuestas legislativas. En un contexto de competición geopolítica sería deseable que la UE actuara de manera menos errática, por lo que los incentivos para que el sector privado sepa hacerse escuchar y cuyos intereses se tengan en cuenta son mayores.

Para ello, es fundamental que el sector privado defina en primer lugar cuál es su posicionamiento en un contexto de creciente rivalidad geopolítica. ¿Existe acuerdo con el diagnóstico hecho desde las instituciones europeas? ¿Cómo valora el sector privado europeo y español el giro hacia un enfoque más proteccionista y “dirigista” por parte del Estado? ¿Qué oportunidades y desafíos ve el sector privado en la rivalidad sino-estadounidense? ¿Y en la potencial ampliación de la UE? Es muy probable que el diagnóstico desde el sector privado no sea el mismo que desde las instituciones. Por ejemplo, mientras la *Inflation Reduction Act* (IRA) ha sido recibida como una amenaza por parte de las instituciones, desarrollando éstas sus propios paquetes para atraer la inversión privada, [la IRA puede ofrecer incentivos económicos atractivos a las empresas europeas y españolas](#). Sin embargo, sí que puede haber posiciones compartidas en todas aquellas iniciativas europeas destinadas a aumentar el apoyo a la producción, inversión y competitividad de empresas europeas en sectores estratégicos.

En concreto, el sector privado español debe ser capaz de identificar sus puntos fuertes y vulnerabilidades a cada una de estas cuestiones con el fin de maximizar sus fortalezas y reducir posibles pérdidas. Pese a la ausencia de avances significativos en el acuerdo con el Mercosur, la Presidencia española del Consejo de la UE de 2023 sí se tradujo en un mayor protagonismo de América Latina en la agenda europea³ a partir de diferentes acuerdos y oportunidades de inversión relacionados con programas concretos como

² Ver Lausberg, P., Otero-Iglesias, M. *et al.* (2014), *Towards a Competitive Edge: Reforming the EU Regulatory Framework*, EPC-Elcano Discussion Paper.

³ En las orientaciones políticas de von der Leyen de 2019 no se menciona a América Latina.

Global Gateway. A expensas de que una relativa mayor relevancia se consolide en el tiempo, esto puede ser una ventaja competitiva para empresas españolas con más *expertise* y conocimiento de la región que las de otros Estados miembros. Sin embargo, las compañías españolas también deben abordar otras cuestiones en las que quizá no dispongan de tanta inteligencia, pero sí que se han situado con mayor contundencia en el centro de la agenda europea. Un ejemplo significativo de esto sería preguntarse qué implica una potencial ampliación hacia la vecindad este, para asegurarse así de que sus intereses no se ven desplazados en favor de las empresas de otros Estados miembros con mayor cercanía a dicha región, o qué oportunidades hay para el sector privado en una futura reconstrucción de Ucrania.

En un contexto de *near-shoring* y *friend-shoring* la UE también está fortaleciendo los lazos con muchos países asiáticos que no son China, como Japón, Corea del Sur, los países de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN, por sus siglas en inglés) y hasta la India, y quiere redoblar sus esfuerzos en el continente africano. El sector privado español puede tener muchas oportunidades en estas regiones ya que no cuenta con esa losa colonial que pesa sobre sus competidores europeos. En definitiva, la empresa española debe pasar de asumir una posición que tradicionalmente ha sido reactiva a ser más proactiva y previsoras en este nuevo contexto geopolítico.

2. ¿Cómo afrontar el cambio de ciclo europeo?

Las elecciones al Parlamento Europeo son el punto de partida para un proceso de renovación institucional. Esto abre un periodo de incertidumbre a la hora de identificar actores y protagonistas clave para la interlocución desde el sector privado.

La posibilidad de que von der Leyen repita como presidenta de la Comisión Europea – institución competente de la iniciativa legislativa– ofrece cierta continuidad en este sentido. No obstante, esto implica también aprender de los fallos de la legislatura que ahora termina. Recientes informaciones apuntan a que han sido [empresas alemanas las que más se han reunido con la presidenta de la Comisión](#) (un 18,4% del total). El factor de la nacionalidad parece obvio; pero no justifica el tímido porcentaje de empresas españolas (3,7%), por detrás de economías europeas más pequeñas, como Bélgica y Dinamarca, y de Estados que no forman parte de la UE, como Estados Unidos (EEUU) y el Reino Unido.

En lo que respecta a la representación española en el Colegio de Comisarios, pueden extraerse algunas lecciones del ciclo actual. Si bien es cierto que el hecho de que el alto representante y vicepresidente de la Comisión haya sido español ofrece una importante visibilidad política a España en el Colegio, los beneficios concretos para el sector privado español han sido menos evidentes. Seguramente una cartera con competencias industriales, tecnológicas, energéticas, de ayuda de Estado o mercado interior sería más atractiva desde la perspectiva del sector privado español. No sólo porque haya una mayor relación directa de intereses entre el sector privado y estas carteras, sino porque, como ya se ha mencionado, estos asuntos están adquiriendo una posición cada vez más central en la agenda europea. Además, estos dossiers están inmersos en un proceso de redefinición bajo criterios geopolíticos, por lo que es en esta etapa cuando es fundamental participar del debate para garantizar una correcta representación de

intereses. Esto debería ir de la mano de un mayor refuerzo en direcciones generales afines. Precisamente, la presencia de españoles en las direcciones generales de Asuntos Económicos y Financieros y de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes es muy mejorable.

Pero la empresa española también tiene que hacer los deberes en su propio ámbito. Es importante que esté mucho más presente en los órganos de dirección de las asociaciones empresariales como *Business Europe* y otras asociaciones sectoriales (y lo mismo vale para los sindicatos en sus propios ámbitos). A su vez, es necesario que el ejercicio de *lobby* o influencia no se reduzca a visitas a altos funcionarios de las instituciones sino también a producir o comisionar estudios y *papers* que puedan influir directamente en el proceso legislativo o indirectamente a través de los *think tanks* y los medios de comunicación. Como ha declarado un alto cargo de la Comisión en las reuniones que se han desarrollado para este documento: “En Bruselas el que escribe y presenta papeles, suele influir más”.

De la misma manera, la renovación de eurodiputados es una oportunidad para reforzar la presencia de españoles en aquellas comisiones clave en la que la presencia hasta ahora ha sido mejorable, como energía, transporte y turismo. En cualquier caso, es interesante analizar cómo ha sido la influencia de los eurodiputados españoles en este ciclo que acaba. Según el reciente estudio del *Influential Index de 2024*, el desempeño de los eurodiputados españoles en este sentido ha sido positivo. Y no sólo porque la delegación española en el Parlamento Europeo sea la cuarta mayor y haya habido eurodiputados españoles en puestos de liderazgo en sus respectivos grupos políticos; sino porque algunos de los eurodiputados españoles han figurado entre los más influyentes en dossiers económicos fundamentales como en energía, presupuestos o mercado de capitales y finanzas. Sería deseable por parte del sector privado asegurar una interlocución con los eurodiputados salientes para facilitar una continuidad y reforzamiento en términos de influencia, ya sea con aquellos eurodiputados que repitan como con los que lleguen nuevos.

Este último punto es especialmente relevante, pues se estima que, en el próximo Parlamento Europeo, **un 58% de los eurodiputados serán nuevos**. Junto a esto, es importante tener en cuenta que el próximo Parlamento Europeo puede ser más impredecible, afectando por ello al proceso legislativo y a la toma de posiciones de los eurodiputados. Aunque las encuestas apuntan a que los dos grandes partidos mantendrán las primeras posiciones, y en términos generales podrá seguramente reeditarse la gran coalición –conformada por el Partido Popular Europeo, el grupo de los socialistas y demócratas y los liberales de Renew–, se puede producir un incremento histórico en el peso de los partidos euroescépticos y de extrema derecha. Normalmente, la gran coalición se ha mantenido unida en asuntos relativos al mercado interior, asuntos económicos y presupuestos; mientras que la coalición hacia la derecha se ha dado en cuestiones agrícolas, de comercio internacional o industria. Ahora, el giro a la derecha del Parlamento Europeo puede dar lugar a que los populares europeos se vean tentados por aumentar los acuerdos puntuales con las formaciones a su derecha en más ámbitos y en más ocasiones, **incrementando la impredecibilidad y politización del proceso legislativo**. La polarización surgida en esta legislatura en torno al contenido del Pacto Verde Europeo, que ha generado tensiones dentro de la gran coalición, descontento por

parte de sectores socioeconómicos y obstáculos para sacar adelante las propuestas, puede ser una muestra de estas dinámicas. Si hay un giro notable hacia la derecha, es probable que la UE se convierta en más proteccionista y que el elemento aperturista aún presente en el concepto de autonomía estratégica abierta se vea si cabe más diluido. Esto sería perjudicial para España, que siempre se ha beneficiado de un marco comercial internacional más abierto.

Junto a esto, la creciente politización de los asuntos europeos y vinculación entre las dinámicas de la política nacional y europea se traduce en que las consideraciones electoralistas y la confrontación política entre partidos desempeñen un papel más importante en la toma de decisiones. Es probable que esta dinámica continúe y se refuerce, haciendo que los intereses del sector privado y su capacidad para trasladarlos al debate europeo puedan verse relegados y sujetos al juego político.

En cualquier caso, una estrategia de influencia por parte del sector privado español no debería limitarse a la nacionalidad. Como se ha apuntado, empresas de otros Estados miembros –y no miembros– tienen un mayor alcance a determinados actores; en la Comisión Europea, el principio de neutralidad al que se adscriben los funcionarios y la estructura organizativa de la misma –en función de prioridades temáticas–, hacen que la nacionalidad se diluya al influir en la creación de redes entre funcionarios; igualmente, eurodiputados de otras nacionalidades se han demostrado más influyentes en ámbitos clave, como el mercado interior.

3. ¿Hacia una agenda estratégica nacional?

A pesar de que es necesario que el sector privado español desarrolle por su cuenta una estrategia de influencia de cara al próximo ciclo, es fundamental que ésta incluya la colaboración con el gobierno y otras administraciones públicas. Al fin y al cabo, el gobierno participa del proceso legislativo a través del Consejo, es quien representa al país en el Consejo Europeo y será quien participe de las negociaciones para el reparto de puestos y nombramientos de los *top jobs*. En concreto, depende del gobierno que España consiga un buen comisario y son los jefes de Estado y de Gobierno, en el Consejo Europeo, los que adoptan la Agenda Estratégica que marcará la hoja de ruta de los próximos años.

Aunque el inicio de la negociación de los puestos y la aprobación de la Agenda Estratégica será en junio, garantizar que los intereses y preocupaciones del sector privado se consideren implica que la interlocución debe comenzar mucho antes. La Presidencia española del Consejo, en la que dio comienzo el proceso de reflexión para la Agenda Estratégica con la Declaración de Granada, debería haber sido el momento ideal para empezar, en paralelo, una definición de prioridades compartidas a nivel nacional que después puedan defenderse en el debate europeo. Cabe recordar que en estos momentos se está diseñando la Estrategia de Acción Exterior de España para el periodo 2025-2028, por lo que sería oportuno buscar sinergias y evitar contradicciones entre el plano europeo e internacional.

La preeminencia de los asuntos económicos y, en concreto, de reforzar la competitividad y la seguridad en las cadenas de suministro en un contexto de inestabilidad internacional

(el Informe Draghi abordará estos asuntos), ofrecen un escenario especialmente favorable para que sector público y privado español trabajen de manera conjunta. Además, empresas y administración central pueden encontrar intereses compartidos, como reforzar el apoyo fiscal para mejorar la competitividad del sector privado, pero evitar que se haga a nivel nacional. Es importante asegurar que el apoyo fiscal se haga a nivel europeo ya que, si depende de la capacidad fiscal de cada Estado, se pondría en peligro la cohesión del mercado interior y se produciría una redistribución de posiciones entre “ganadores” y “perdedores”, tanto a nivel de influencia de los Estados miembros como de los distintos sectores económicos nacionales.

En definitiva, ante un nuevo escenario en el que los dossiers de carácter económico tendrán un papel importante, las fortalezas del sector privado español (que son muchas) son una palanca de influencia para el Estado, aunque para maximizarlo será necesario reforzar la colaboración público-privada. Asimismo, en un contexto en el que se ha reforzado el papel “dirigista” del Estado en la política económica, las empresas necesitan de una correcta interlocución con el sector público, a todos los niveles, desde el local, al regional, nacional y europeo, para asegurar que sus intereses son escuchados.

Por último, el anuncio por parte del gobierno de los Países Bajos, tras presiones por parte de EEUU, de suspender de manera unilateral la venta de maquinaria para la fabricación de chips a China por parte de la empresa ASML, demuestra la creciente vinculación entre economía y geopolítica. Este acontecimiento también es un reflejo de cómo la creciente interrelación entre ambas dimensiones no implica de manera automática una mayor consonancia entre las consideraciones de carácter político y las prioridades en términos de rentabilidad y eficiencia económica. En esta línea, han aumentado [las tensiones entre ASML y el gobierno neerlandés](#) por las posiciones anti-inmigración de este último cuando la empresa necesita de un alto porcentaje de mano de obra extranjera. Y es que, el endurecimiento de las políticas migratorias a nivel europeo contrasta con el reto demográfico que afrontan los países y que ponen presión sobre los mercados laborales.

Por ello, es fundamental definir una estrategia nacional que asegure una agencia propia y evite que las decisiones acaben siendo adoptadas bajo la presión de terceros actores, sobre todo, ante la falta de una acción concertada en los intereses públicos y privados a nivel nacional. Como siempre, el Real Instituto Elcano será un foro de encuentro y discusión para identificar los intereses nacionales y buscar la mejor manera de defenderlos y proyectarlos en las políticas de la UE.

Conclusiones

Desde el Real Instituto Elcano hemos venido abriendo un espacio de diálogo con el sector privado en el que identificar fortalezas y oportunidades de mejora para reforzar la interlocución e influencia de las empresas españolas en el debate e instituciones europeas. Como resultado ya fue publicado el ensayo “Sector privado e influencia”, incluido en el libro *La influencia de España en Europa*. Dicho trabajo se centró en elaborar una serie de recomendaciones de carácter general. No obstante, un contexto dinámico –y más concretamente el actual proceso de renovación institucional y

adaptación de la agenda estratégica europea– requiere un seguimiento y adaptación periódico de la estrategia de influencia del sector privado español.

En este escenario de relevo institucional en Europa, la interlocución y coordinación anticipada con la administración española se hace especialmente relevante. Como se ha comentado, las elecciones al Parlamento Europeo marcarán un proceso de relevo y redefinición de la agenda que determinará los márgenes de actuación para los próximos años. Sin embargo, ante las dificultades que puedan surgir en la coordinación previa a nivel doméstico o en su correcta proyección en la posterior negociación europea, las empresas deben ser capaces de desarrollar sus propias estrategias de influencia en las instituciones europeas.

Como se ha podido ver en esta legislatura europea, una parte muy importante de la regulación que deben atender las empresas nace directamente del procedimiento decisorio europeo, más allá de los marcos y preferencias estrictamente nacionales. Puede que, tras la carga regulatoria de este ciclo europeo, con las consecuencias señaladas, en la próxima se ceda paso a otras prioridades; en cualquier caso, queda la importante fase de implementación de la nueva legislación, en la que los agentes privados tienen un papel fundamental a la hora de trasladar ineficiencias y propuestas de mejora.

En este análisis hemos identificado las líneas de actuación que a día de hoy parecen prioritarias en la agenda europea. Para influir en ellas, y como se ha resaltado, la generación de conocimiento e información fiable puede ser un activo fundamental: a la hora de tener la iniciativa legislativa, la Comisión requiere de un elevado *expertise* técnico que las empresas pueden proporcionar. Junto a esto, es necesario enmarcarlo en el discurso y prioridades políticas. En estos momentos, esto pasa, sobre todo, por incluir el componente geopolítico en las consideraciones estrictamente económicas. Esto debe servir para, además de ser reactivo a la hoja de ruta ya marcada por la Comisión, poner sobre la mesa otros intereses o preocupaciones. No obstante, en un contexto en el que los recursos y la capacidad de atención son limitados, es fundamental conocer primero cuáles son las prioridades que están en el centro de la agenda para: defender las líneas de actuación propias como necesarias para alcanzar los objetivos planteados; garantizar un encaje que permita que cualquier asunto tenga recorrido en el proceso decisorio; así como intentar adelantarse a futuras áreas de actuación y condicionar su posterior desarrollo.