

Informe EY Insights

La Empresa Española ante la Autonomía Estratégica Europea

Octubre 2024

EY
INSIGHTS



EY Insights

EY Insights tiene como objetivo generar y compartir conocimiento útil para el conjunto de la sociedad. A partir de un enfoque basado en la generación de valor a largo plazo, nuestra meta es impulsar la participación de EY en debates relevantes para la comunidad, generar puntos de encuentro y divulgar contenidos que ayuden a empresas, administraciones y ciudadanos a afrontar los desafíos del presente, así como a construir el futuro.

Más información
[EY Insights](#) - Área de estudios responsable de la generación y difusión de contenidos de EY España

eyinsights.spain@es.ey.com

Índice

1	Presentación	04	4	Contexto	22
				Europa ante una nueva realidad internacional	23
				Autonomía Estratégica Europea	30
				Logros alcanzados y reformas pendientes	45
				Los retos para España	56
2	Resumen ejecutivo	12	5	Análisis y diagnóstico	64
				La empresa española ante la Autonomía Estratégica Europea	65
				Riesgos y desafíos	69
				Fortalezas y oportunidades	79
				Prioridades y actuaciones	86
3	Introducción	18	6	Recomendaciones	94
				Preparación	98
				Promoción	100
				Protección	103
				Asociación	105
				Glosario	110

01

Presentación



La UE, habituada a funcionar en un mundo cooperativo y basado en reglas, pretende adaptarse a una **nueva realidad internacional** caracterizada por la creciente competencia y rivalidad entre grandes potencias, el deterioro del multilateralismo, el retorno de la política industrial y la búsqueda de la reducción de dependencias estratégicas en medio de una transición energética y digital.

Ante ello, las instituciones comunitarias han impulsado varias **iniciativas para reducir los principales riesgos asociados a este contexto, asegurar la competitividad económica y mantener el liderazgo en sectores estratégicos**, promoviendo un proceso de “*de-risking*” (diversificación y reducción de los riesgos de una excesiva interdependencia), pero evitando el llamado “*decoupling*” (desacople o disociación brusca), el cual tiene más seguidores al otro lado del Atlántico.

De entre estas iniciativas, enmarcadas en la agenda de lo que denominamos **Autonomía Estratégica Europea** (uniendo así los términos de Autonomía Estratégica Abierta y Estrategia Europea de Seguridad Económica), destaca el **impulso a la producción nacional** (o diversificación geográfica) de bienes, servicios y materias primas; la **limitación del control de actores rivales** en compañías o sectores estratégicos; las **restricciones a la exportación** de productos sensibles a determinados mercados; la **mejora de la eficiencia** de recursos energéticos, agrícolas o sanitarios; la **sustitución de materias primas** y componentes por alternativas más sostenibles (y el fomento de su extracción, procesamiento y reciclaje en la UE); y la **reorientación de la estrategia comercial europea**, entre muchas otras.

Sin embargo, estas medidas tienen un **evidente impacto potencial en el tejido productivo europeo y, por ende, español**, y a su vez, requieren de su implicación para poder ser desplegadas de manera efectiva. Esta nueva realidad internacional se presenta como un desafío trascendental para las empresas europeas y españolas, que se ven forzadas a rediseñar sus estrategias y redefinir sus objetivos, al tiempo que **surgen oportunidades** en forma de nuevos mercados y a través de políticas públicas, incentivos e instrumentos financieros, como la iniciativa *Global Gateway* o los fondos *NextGenerationEU* (NGEU).

Por todo ello, desde *EY Insights* (con la colaboración del Real Instituto Elcano y la CEOE¹) impulsamos este informe con el propósito de servir como **punto de encuentro entre policymakers, empresas y academia** para contribuir, primero, a un adecuado entendimiento de la situación actual generada y, a partir de ello, a un análisis de las implicaciones para la empresa española, visualizando las prioridades nacionales para el despliegue de esta nueva estrategia. Se trata de un trabajo al que han contribuido **25 de las mayores empresas y asociaciones sectoriales** españolas, con entrevistas semi-estructuradas de una hora de duración y realizadas de forma anónima, así como un **Consejo Asesor ad-hoc** formado por más de 30 profesionales de la academia, poderes públicos concernidos, empresas relevantes y socios de consultoría estratégica y sector público de EY; un diálogo multi-nivel (horizontal y vertical) inédito hasta la fecha en España que muestra el valor de la colaboración público-privada y el potencial del tejido productivo de nuestro país si somos capaces de definir nuestros intereses.

¹ La Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) ha efectuado aportaciones al presente documento y ha participado activamente en la incorporación de la perspectiva del sector privado. No obstante, las conclusiones de este informe no tienen por qué representar necesariamente la posición de la organización.

Sabemos que son varios (y de gran calidad) los trabajos ya realizados sobre autonomía estratégica y su impacto sobre el tejido empresarial europeo, pero todavía se ha hecho poco a nivel nacional. La ambición de este informe ha sido, sobre la base de métodos de investigación eminentemente cualitativos, dibujar los mayores **desafíos y oportunidades** que este nuevo contexto geoestratégico² pueda suponer para la empresa española, así como las **prioridades y actuaciones** demandadas a los poderes públicos para poder afrontar esta nueva realidad de manera más efectiva. Todo ello con el fin último de proponer una serie de **medidas concretas** a nivel administrativo, empresarial y sectorial que faciliten a la empresa española minimizar los riesgos y maximizar las oportunidades que implica la Autonomía Estratégica Europea.

Además, el momento de publicación de este informe no podría ser más oportuno. A nivel europeo, el nuevo Parlamento y Comisión han definido las prioridades de la legislatura 2024-2029, mientras que las negociaciones del nuevo Marco Financiero Plurianual 2028-2034 determinará los presupuestos para los ambiciosos objetivos de los Estados Miembros hasta la próxima década. Por otro lado, a nivel nacional, la creación del nuevo Consejo de Productividad y la tramitación en curso del Proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica incluyen muchos de los elementos mencionados a lo largo de este informe, que esperamos complementar con algunas de las siguientes recomendaciones.

Agradecemos a todos los que han participado en este estudio su **tiempo y compromiso**, y habernos aportado su conocimiento y experiencia. Todos han entendido que este ejercicio iba más allá de intereses empresariales o particulares, y se trataba de realizar **una labor de análisis y recomendaciones colectiva**. Con este informe esperamos contribuir a un debate fructífero sobre la Autonomía Estratégica Europea que dé lugar a un nuevo impulso transformador en nuestro país, orientando los esfuerzos de la Administración pública hacia las exigencias de un mundo cada vez más multipolar e impredecible.

Federico Linares
Presidente de EY España

² Courtney Rickert McCaffrey, Oliver Jones y Framke Krambmüller (2023) “2024 Geostrategic Outlook” *EY Parthenon* https://www.ey.com/en_gl/insights/geostrategy/2024-geostrategic-outlook

Consejo Asesor

Colaboradores institucionales

- Diego **Rubio**. Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, siendo Secretario General de Políticas Públicas, asuntos europeos y prospectiva estratégica de Presidencia del Gobierno durante la elaboración del informe.
- Javier J. **Pérez**. Director del Departamento de Economía Internacional y Área del Euro, DG de Economía y Estadística, Banco de España.
- Ana **Vielba**. Viceconsejera de Industria, Energía y Minas de la Junta de Andalucía.
- Luis **Socías**. Director Ejecutivo de Invest in Madrid.
- Fernando **Salazar Palma**. Siendo Presidente Ejecutivo de CESCE.
- Marta **Blanco Quesada**. Presidenta de la Comisión de Relaciones Internacionales de CEOE.
- Isabel **Yglesias Juliá**. Directora de Asuntos Europeos de CEOE.
- Álvaro **Schweinfurth Enciso**. Director Adjunto del Departamento Internacional y de Organismos Multilaterales de CEOE.
- Gregorio **Izquierdo**. Director de economía en CEOE.
- Javier **Niño**. Jefe de Delegación y Representante Especial de la Unión Europea ante la Unión Africana.
- María **Canal**. Consejera en la Representación de la Comisión Europea en España.
- María **Abascal**. Directora General de la Asociación Española de Banca.

Academia - Think Tanks

- José Juan **Ruiz**. Presidente del Real Instituto Elcano.
- Luis **Garicano**. Catedrático de Economía y Estrategia en la London School of Economics.
- Federico **Steinberg**. Investigador principal en el Real Instituto Elcano.
- Raquel **Jorge**. Investigadora en el Real Instituto Elcano.
- Judith **Arnal**. Investigadora Principal en CEPS y el Real Instituto Elcano.
- Inmaculada **Martínez Zarzoso**. Catedrática en la Universidad Jaime I de Castellón.
- Alicia **Coronil**. Economista jefe en Singular Bank.
- Toni **Roldán**. Director del Centro de Políticas Económicas ESADE EcPol.

- Alicia **García Herrero**. Economista Jefe para Asia Pacífico en Natixis.
- Juan **Moscoso**. Economista, ESADE/CES.
- Paz **Guzmán**. Economista en la Comisión Europea, Grupo de Trabajo de Recuperación y Resiliencia.
- Aleix **Pons**. Director de Economía y Finanzas de COTEC.
- Jorge **Díaz Lanchas**. Profesor de Economía en la Universidad Comillas - ICADE.
- Manuel Alejandro **Hidalgo**. Director de Economía y Finanzas en la Fundación COTEC para la Innovación.
- Manuel **Muñiz**. Rector Internacional de IE Business School.
- Mauro **Guillén**. Vicedecano del Programa de MBA de la Universidad de Wharton.
- Adrián **Blanco**. Profesor de Economía Internacional en la Universidad Comillas - ICADE.

Empresas

- Javier **Targuetta**. Consejero Delegado de Atlantic Copper.
- Marta **Gil de la Hoz**. Directora General de Estrategia, Innovación y Sostenibilidad en SACYR.
- Natalia **Latorre**. Directora General de Transición Energética y miembro del Comité Ejecutivo de Enagás.
- María Teresa **Nonay Domingo**. Directora de Estrategia y Planificación de Enagás.
- Juan Antonio **Mielgo**. Director de Análisis Económicos y Estructura Financiera en Telefónica.
- Natalia **Turón**. General Secretary and Global Head of Corporate and Sustainability Strategy en SEAT S.A.

Expertos independientes

- Faÿcal **Hafied**. Asesor financiero de empresas tecnológicas europeas y socio del banco de inversion Klymb.
- Bill **Murray**. Consejero de la Embajada Británica en España.

EY

- Chus **Escobar**. Socia responsable de Sector Público en EY.
- Ramón **Palacín**. Socio director de EY Abogados.
- David **Samu**. Socio director de EY-Parthenon.
- Famke **Krumbmüller**. Socia responsable de EY Geostrategic Business Group EMEIA.

Coordinadores

- Juan Pablo **Riesgo Figuerola-Ferretti**. Socio responsable de EY Insights.
- Ignacio **Niño Pérez**. Senior Advisor de Sector Público en EY.
- Carmen **Esteban**. Técnico EY Insights.

Equipo de investigación

- Miguel **Otero Iglesias**. Investigador principal del Real Instituto Elcano.
- Agustín **González-Agote**. Ayudante de investigación del Real Instituto Elcano.



Diego Rubio
Siendo Secretario
general de
Políticas Públicas,
Asuntos Europeos
y Prospectiva
Estratégica 2023

“La protección de los intereses estratégicos en un entorno competitivo global demanda una estrategia integrada que combine esfuerzos nacionales y europeos, asegurando que las medidas de Autonomía Estratégica se implementen de manera efectiva y colaborativa.”



Luis Garicano
LSE

“El nuevo entorno global de competencia entre bloques es particularmente peligroso para España, un país muy internacionalizado pero sin la capacidad de inversión ni el tamaño suficiente y con un permanente riesgo de captura por parte de los sectores más ligados a la regulación. El informe abre una reflexión necesaria sobre cómo competir en este nuevo entorno y encontrar un camino que evite el proteccionismo y de a nuestras empresas la capacidad para competir en este nuevo entorno.”



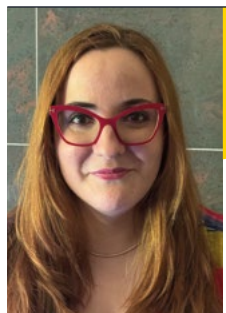
Ana Vielba
Junta de
Andalucía

“Venimos defendiendo con convicción que la energía es una palanca que abre un mundo de oportunidades para nuestra industria y que ésta, a su vez, en unión con la minería, representa el mejor campo de experimentación para avanzar en los materiales y soluciones que el proceso de transición energética precisa.”



Natalia Turón
SEAT S.A.

“La ventaja competitiva de nuestro país en generación de electricidad renovable es una de las principales palancas para la descarbonización de la industria. Sin embargo, debe ir acompañada de un impulso a nivel nacional a la generación de gases renovables, especialmente el biometano. En algunos sectores industriales, los biogases pueden constituir una alternativa viable, permitiendo optimizar los esfuerzos de inversión en la transición energética.”



Judith Arnal
Elcano | CEPS

“Diversos estudios muestran que los costes laborales y energéticos, así como la escasez y falta de adaptación de la oferta de trabajo, empujan a algunas empresas multinacionales a localizar sus operaciones fuera de la Unión Europea. Por tanto, los esfuerzos de las autoridades públicas deberían focalizarse en mejorar estas condiciones.”



Fernando Salazar
CESCE

“Europa unida sigue siendo un actor de primer nivel a escala mundial. Económicamente es imprescindible profundizar en el mercado interior europeo, que hace a nuestras empresas más fuertes y competitivas. Queda mucho por hacer. Un ejemplo muy gráfico que aporta Enrico Letta es que, mientras ya hay extensas redes de alta velocidad ferroviaria en algunos países europeos, apenas hay líneas de alta velocidad que superen las fronteras nacionales.”

02 Resumen

Ejecutivo

El proyecto de integración europeo se encuentra nuevamente ante una encrucijada. Después de años de crecimiento y consolidación, interrumpidos por una larga consecución de crisis que comenzó con la caída de Lehman Brothers en 2008, la Unión Europea (UE) se enfrenta a un nuevo marco competitivo que ha puesto a prueba su capacidad de resiliencia en un mundo en rápida transformación. La pandemia del COVID-19, la crisis energética derivada de la invasión rusa de Ucrania y la creciente competencia y rivalidad entre China y Estados Unidos (EEUU) han puesto de manifiesto un sinfín de **dependencias y vulnerabilidades** externas que se han visto agravadas debido al estado de la Unión, donde la falta de avances en materia de integración, el exceso de burocracia y el aumento de fuerzas centrífugas, han limitado la capacidad de respuesta a una serie de medidas de contingencia que no se terminan de ajustar a las diversas necesidades de la UE en el medio y largo plazo.

Ante ello, las instituciones comunitarias y los Estados Miembros han impulsado una nueva agenda estratégica enmarcada en la búsqueda de un mayor grado de resiliencia y competitividad económica, buscando transformar a la UE en un actor geopolítico capaz de actuar de manera autónoma cuando y donde sea necesario, y con socios cuando y donde sea posible. El acierto de esta estrategia, a la que nos referimos a lo largo de este informe con el nombre de **Autonomía Estratégica Europea**, resulta crucial no solo para la transformación de la economía europea en un bloque competitivo capaz de hacer frente a otras potencias, sino para la propia supervivencia del modelo socioeconómico europeo, basado en el Estado de bienestar, la economía social de mercado y la sostenibilidad medioambiental.

No obstante, su éxito dependerá en gran medida del grado de acompañamiento de **las empresas europeas**. Las medidas comprendidas dentro de la Autonomía Estratégica Europea tienen un evidente impacto potencial en el tejido productivo de la Unión, y a su vez requieren de su implicación para poder ser desplegadas de manera efectiva, por ejemplo, sin que estas iniciativas contribuyan a la fragmentación del Mercado Único o impacten negativamente en la competitividad externa de la UE. Los cambios estructurales transcurridos en últimos años han afectado profundamente a las empresas europeas de todos los tamaños y sectores, y si bien la mayoría de ellas han sabido navegar este cambio de paradigma con astucia, lo cierto es que los **riesgos y desafíos** se van acumulando.

Sin embargo, este nuevo contexto geoestratégico también presenta **enormes oportunidades** para las empresas europeas. Ya sea diversificando proveedores, haciendo uso de los nuevos instrumentos de financiación y defensa comercial o aprovechando las iniciativas comunitarias de cooperación y desarrollo internacional, muchas empresas destacan la Autonomía Estratégica Europea como el despertar de una Unión más asertiva, capaz de consolidar un nivel de consciencia estratégica que podría traer grandes beneficios para el bloque comunitario. Pero para ello, hará falta ordenar nuestras prioridades y ponernos de acuerdo en algunas de las cuestiones más demandadas, como la integración de los mercados de telecomunicaciones, energía, defensa y capitales, la relajación de la regulación en materia verde y digital y la manera de impulsar una política industrial inteligente que potencie nuestra escala europea. Todo ello en un diálogo multi-actor y multi-nivel, que considere las necesidades de todos los *stakeholders* concernidos, incluidas, por supuesto, las empresas.

El éxito de la Autonomía Estratégica Europea dependerá de su nivel de acompañamiento por las empresas, que vislumbran oportunidades y desafíos en su despliegue.

En este sentido, **España tiene un rol importante que desempeñar**. En los últimos años, los responsables españoles han estado muy presentes en el debate sobre el futuro de Europa, participando activamente de las discusiones sobre cómo construir una Unión más estratégica. Tampoco debemos olvidar la importancia de ser la cuarta economía de la UE, con un desempeño macroeconómico robusto frente al estancamiento de otros motores europeos y al debilitamiento del eje franco-alemán. Y por supuesto debemos destacar el potencial de las empresas españolas, muchas de ellas referentes en sectores de vanguardia como las energías renovables, la salud, las finanzas, la biotecnología, el textil, la defensa, la automoción, la digitalización y las infraestructuras, entre muchas otras. España y Europa, así se encuentran ante una encrucijada, donde lo que está en juego es la posibilidad de avanzar o retroceder en términos económicos y geopolíticos, con consecuencias importantes para el proceso de integración europeo y para la imagen de España en el mundo.

Y es que el momento no podría ser más oportuno. Ante la nueva configuración parlamentaria tras las elecciones europeas del pasado junio, y con numerosos debates a nivel nacional y comunitario sobre cuestiones trascendentales decidiéndose en los próximos meses, **es necesario construir una posición robusta desde España en relación con la Autonomía Estratégica Europea**. El motivo de este informe ha sido precisamente dibujar una hoja de ruta basada en la colaboración público-privada y en una apuesta firme por nuestras fortalezas sectoriales para potenciar nuestras capacidades nacionales y actualizar nuestro marco legislativo. Un trabajo al que, por iniciativa de *EY Insights*, y con la colaboración del equipo investigador del Real Instituto Elcano y del departamento de Internacional de CEOE, han contribuido más de sesenta directivos, representantes del sector público, académicos y expertos independientes, representando diversos sectores e instituciones de la economía y sociedad española, con los que estamos profundamente agradecidos por su implicación y entrega a la hora de realizar una labor de análisis y reflexión colectiva por los intereses de nuestro país.



En cuanto a los riesgos y desafíos, destacan el temor a las posibles interrupciones en las cadenas de suministro, el restrictivo marco regulatorio nacional y europeo, el impacto de muchas de estas iniciativas en los costes de producción y la dificultad para acceder a financiación y talento cualificado.

En las siguientes páginas, presentamos los resultados de **un estudio inédito hasta la fecha en España**, producto de una serie de entrevistas semi-estructuradas de una hora de duración y realizadas de forma anónima con más de 25 directivos en algunas de las principales empresas y asociaciones sectoriales de nuestro país. En ellas, nuestro objetivo ha sido tomar el pulso al tejido productivo para entender algunos de los mayores riesgos, oportunidades y prioridades de **la empresa española ante la Autonomía Estratégica Europea**, y en base a ello, presentar recomendaciones para el sector público y privado en torno a cuatro ejes de acción.

En cuanto a los **riesgos y desafíos**, destacan el temor a las posibles interrupciones en las cadenas de suministro, el restrictivo marco regulatorio nacional y europeo, el impacto de muchas de estas iniciativas en los costes de producción y la dificultad para acceder a financiación y talento cualificado para hacer frente a la doble transición energética y digital. En efecto, las empresas señalan que, desde la pandemia, el riesgo de desabastecimiento de productos e insumos críticos como medicamentos, materias primas fundamentales y semiconductores se ha vuelto una preocupación primordial para la toma de decisiones, especialmente debido a la deslocalización de muchos de estos procesos productivos a otros continentes. Asimismo, existe una sensación general de que la regulación no va lo suficientemente acompañada de un diagnóstico económico, y de que las principales autoridades públicas no tienen en cuenta la opinión de las empresas a la hora de diseñar ciertas directivas a pesar del enorme impacto en su competitividad tanto dentro como fuera del Mercado Único. Y frente a los ambiciosos objetivos de la Comisión Europea en materia verde y digital, muchas se enfrentan a una escasez de capital y talento que podría poner a prueba su propia supervivencia, sobre todo ante la creciente competencia por parte de sus pares chinos y norteamericanos.

Por otro lado, los incentivos para traer producción de vuelta a Europa (y España), la diversificación y acercamiento de proveedores (incluyendo los llamados *friendshoring* y *nearshoring*) y la introducción de nuevos mecanismos para proteger y profundizar el Mercado Único constituyen las **principales oportunidades** para las empresas españolas. La decisión de Europa de promover un proceso de *de-risking* y evitar el llamado *decoupling* ha sido bien recibida por los responsables españoles entrevistados en este estudio, quienes consideran que la relocalización de industrias y la diversificación de proveedores podrían ayudar a generar empleo, reducir riesgos y tener un mayor control sobre las cadenas de valor. Pero también así con la reflexión sobre otras cuestiones centrales para las empresas, como la modernización del Mercado Único (atendiendo a las recomendaciones del informe de Enrico Letta) o el impulso de una mayor capacidad fiscal común para financiar bienes públicos y proyectos estratégicos de interés común europeos.

Las demandas de las empresas se centran en la consolidación de una mayor consciencia estratégica (con una serie de pactos de Estado que permitan una mejor planificación a medio y largo plazo), la reducción y armonización de la carga regulatoria europea, nacional y autonómica, y el incremento y mejora de la efectividad de la colaboración público-privada.

Ante ello, las mayores **demandas de las empresas al sector público** se centran en la consolidación de una mayor consciencia estratégica (con una serie de pactos de Estado que permitan una mejor planificación a medio y largo plazo), la reducción y armonización de la carga regulatoria europea, nacional y autonómica, y el incremento y mejora de la efectividad de la colaboración público-privada, clave para impulsar la transformación en todos los ámbitos de nuestro país, desde la industria y la energía hasta la innovación y el capital humano. A pesar del creciente grado de preparación por parte de todas las empresas entrevistadas, muchas señalan que la falta de un proyecto país que ponga de manifiesto nuestras prioridades e intereses nacionales dificulta la planificación estratégica, sobre todo en sectores que requieren un aumento paulatino de sus capacidades como la defensa, la energía y las tecnologías digitales. Además, muchas de ellas se enfrentan a un entorno regulatorio muy restrictivo, lleno de complejidades difíciles de entender para las empresas más pequeñas y duplicidades e irregularidades que aumentan a nivel autonómico. En general, lo que se pide es una mayor permeabilidad con la situación de la industria, algo que se podría resolver con un diálogo más estructurado entre el sector público y privado y un despliegue conjunto de los proyectos estratégicos más apremiantes para nuestro país.



Sin embargo, resumir las actuaciones necesarias en un simple conjunto de medidas y reformas resulta un desafío complicado. La lista de demandas al sector público es larga y compleja, y las empresas también tendrán que formar parte de ese impulso transformador que ayudará a España a convertirse en un referente de la Autonomía Estratégica Europea. En esencia, en el nuevo contexto mundial, la autonomía estratégica consiste en hacerse **imprescindible para los demás como país y como empresa**. De todos depende nuestra capacidad de afrontar este nuevo panorama como una mayor unión, por lo que, como en toda gran transformación, deberemos adoptar una **visión de largo plazo compartida entre los principales agentes políticos, económicos y sociales del país**. Por todo ello, nuestras propuestas se conjugan en torno a cuatro ejes de acción, con **una serie de recomendaciones** a nivel público, privado y sectorial, de entre las que destacan;

- **Prepararnos** para operar en el nuevo entorno geopolítico, desarrollando nuevas capacidades de análisis y mapeo para anticipar posibles riesgos y oportunidades y asegurar una respuesta efectiva.
- Redoblar los esfuerzos de **promoción** de nuestras capacidades domésticas y perseguir nuestra propia “indispensabilidad estratégica”, pretendiendo no solo profundizar nuestras ventajas competitivas existentes sino también desarrollar nuevas en sectores de vanguardia que nos hagan imprescindibles para los demás.
- Reforzar la **protección** de nuestros intereses económicos y de seguridad europeos y nacionales a través de nuevos mecanismos defensivos, asegurándonos de que estos se apliquen de manera homogénea en el Mercado Único para evitar la fragmentación, sean implementados de manera efectiva y eficaz de acuerdo con los objetivos planteados y sean proporcionales y adecuados, en el sentido de que no atenten contra nuestros propios intereses.
- Impulsar la **asociación** con países afines para mantener el espíritu abierto de la UE y ayudar a España a conseguir sus objetivos, ejerciendo de “punta de lanza” europea en el Sur Plural y aprovechando los lazos económicos culturales con América Latina y las buenas relaciones con otras partes del mundo, destacando el eje Atlántico, el Norte de África y el Indo-pacífico.

EEA

En el nuevo contexto mundial, la autonomía estratégica consiste en hacerse imprescindible para los demás como país y como empresa.

03

Introducción

El nuevo entorno económico y geopolítico ha provocado una mayor asertividad y consciencia estratégica de la UE, con impacto en la empresa.

Las últimas décadas han traído consigo una serie de profundos cambios que han puesto a prueba la resiliencia del tejido productivo europeo, forzándolo a adaptarse a un **entorno económico y geopolítico crecientemente convulso en medio de una transición energética y digital**. Desde 2008, la UE ha sufrido el impacto acumulativo de la crisis del euro, la salida del Reino Unido de la Unión (el “Brexit”), el fortalecimiento de los populismos en Europa, la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, la pandemia del COVID-19, la invasión rusa de Ucrania, la reactivación del conflicto árabe-israelí y la creciente asertividad de China en su búsqueda por mayor autosuficiencia y proyección exterior.

Además, en los últimos cinco años, la UE ha hecho mayor uso de su poder regulador (el llamado “efecto Bruselas”) para acelerar la descarbonización y la digitalización de sus Estados Miembros, pero, consecuentemente, impactando a la actividad económica e incrementando los costes de cumplimiento de la diligencia debida, elementos que pueden afectar a la **competitividad** de sus empresas. A esto también hay que sumarle numerosos desafíos estructurales como el **envejecimiento poblacional**, el **desequilibrio de las cuentas públicas** en algunos Estados Miembros, el **estancamiento de la productividad**, sin olvidar la amenaza de la creciente **polarización política** en muchos países de la Unión.

Ante ello, la UE ha reaccionado con un relevante nivel de **asertividad y consciencia estratégica**, logrando en pocos años una metamorfosis hacia lo que la Presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, ha denominado **una Unión “Geopolítica.”** En efecto, la Comisión de 2019-2024 ha abordado los desafíos mencionados anteriormente con mayor convicción y determinación, incluso cuando el proceso ha requerido aprender de las experiencias del pasado, como las dependencias excesivas adquiridas de países no alineados ideológicamente, la sobredosis de austeridad después de la crisis de euro o el haber desatendido la creciente sensación de fragmentación del Mercado Único por parte de muchas empresas. Buenos ejemplos de la nueva doctrina son la respuesta al Covid-19, los numerosos instrumentos de defensa comercial introducidos recientemente por la Comisión, o los 14 paquetes de sanciones económicas aprobadas por el Consejo en los últimos años, algo impensable hasta hace relativamente poco y que pone de manifiesto la voluntad de sus 27 Estados Miembros.

En definitiva, la estrategia actual, enmarcada en la agenda de lo que denominamos **Autonomía Estratégica Europea** (que incluiría tanto el concepto amplio de Autonomía Estratégica Abierta, así como su desarrollo más práctico, centrado en la Estrategia Europea de Seguridad Económica), **supone un cambio rotundo para Europa y sus empresas**, fuertemente expuestas a su despliegue. Todo ello tiene un impacto evidente sobre el tejido productivo de nuestro país, por lo que el objetivo de este trabajo es precisamente tomar el pulso a las empresas españolas para identificar los principales riesgos y oportunidades del contexto actual, así como las prioridades y actuaciones demandadas a los poderes públicos para facilitar a la empresa española **minimizar los desafíos y maximizar las oportunidades** que implica la Autonomía Estratégica Europea.

Las siguientes secciones pretenden arrojar luz sobre este nuevo rumbo y sus implicaciones para nuestra economía. **Empezando por un análisis del contexto económico y geopolítico**, observamos el reposicionamiento de Europa ante una nueva realidad internacional y desgranamos la respuesta articulada en la Autonomía Estratégica Europea, identificando tanto los principales logros alcanzados en los últimos años, así como las medidas de reformas e inversión pendientes para la próxima

Comisión de 2024-2029. En este sentido, los retos para España son muchos. Como cuarta economía de la UE, España tiene un papel fundamental que jugar en la siguiente legislatura, sobre todo ante el posible debilitamiento del eje franco-alemán en la toma de decisiones de Bruselas en los próximos años. Recientemente, la Administración española ha mostrado un creciente protagonismo a la hora de construir una Unión más estratégica. Pero para convertirnos en un referente europeo, **deberemos desarrollar un posicionamiento en Europa más activo y mostrar unidad en el ámbito doméstico a la hora de definir nuestros intereses**, tarea difícil dada la creciente polarización.

La dificultad para construir un proyecto de país que identifique las prioridades nacionales para los próximos años se presenta aquí como el principal obstáculo para lograr la transformación de nuestro modelo socioeconómico, por lo que dejar de lado las diferencias y avanzar hacia **verdaderos pactos de Estado** sería beneficioso para la sociedad en su conjunto. Fallar en este momento crítico implicaría no solo desaprovechar una oportunidad para promover nuestros intereses de manera más estratégica, sino arriesgarnos a perder peso económico frente al traslado del centro de gravedad de la Unión hacia el este (véase Hungría, Polonia y los Bálticos).

El objetivo de este trabajo es tomar el pulso a las empresas españolas para identificar los principales riesgos y oportunidades del contexto actual, así como las prioridades y actuaciones demandadas a los poderes públicos para facilitar a la empresa española minimizar los desafíos y maximizar las oportunidades que implica la Autonomía Estratégica Europea.



A continuación, el informe presenta los **resultados de un estudio cualitativo inédito hasta la fecha en España**, producto de una serie de entrevistas semi-estructuradas con algunas de las principales empresas y asociaciones sectoriales de nuestro país, representando diversas industrias y tamaños. Este diagnóstico muestra cómo, en general, **la Autonomía Estratégica Europea ha sido bien recibida** por las empresas españolas, las cuales han agradecido el despertar de esa mayor conciencia estratégica europea. Sin embargo, todavía existe la percepción de una **enorme desconexión** entre los ambiciosos **objetivos de las instituciones** comunitarias y las **dificultades de las empresas en el día a día** para llegar a cumplirlos. Las disrupciones en las cadenas de suministro, el restrictivo marco regulatorio, el impacto de muchas de estas iniciativas en los costes de producción y la dificultad para acceder a financiación y talento cualificado se presentan como los mayores **desafíos** en este ámbito, mientras que los incentivos para traer producción de vuelta a Europa, la diversificación y acercamiento de proveedores (incluyendo los llamados *friendshoring* y *nearshoring*) y la introducción de nuevos mecanismos de defensa comercial para proteger y profundizar el Mercado Único constituyen las principales **oportunidades**. Además, hacemos un repaso de las numerosas **fortalezas** sectoriales de España, en cuyo potencial se esconde la clave para liderar un nuevo impulso transformador del que podríamos salir enormemente beneficiados, así como de las **actuaciones demandadas a las Administraciones públicas** a nivel nacional y europeo para facilitar el despliegue de esa Autonomía Estratégica Europea y asegurar el éxito de las empresas españolas en esta nueva etapa.

Por último, y en base a lo anterior, concluimos el informe con una batería de **recomendaciones** articuladas en cuatro pilares (preparación, promoción, protección y asociación) y tres ejes transversales (administrativo, empresarial, y sectorial), con el fin de ayudar a los distintos actores concernidos a navegar los cambios que se avecinan. En primer lugar, planteamos afrontar la realidad y **prepararnos** para operar en el nuevo entorno geopolítico, desarrollando nuevas capacidades de análisis y mapeo para anticipar posibles riesgos y oportunidades y asegurar una respuesta efectiva³. En segundo lugar, proponemos redoblar los esfuerzos de **promoción** de nuestras capacidades domésticas y perseguir nuestra propia “indispensabilidad estratégica”, pretendiendo no solo profundizar nuestras ventajas competitivas existentes sino también desarrollar nuevas en sectores de vanguardia que nos hagan imprescindibles para los demás. En tercer lugar, instamos a reforzar la **protección** de nuestros intereses económicos y de seguridad europeos y nacionales a través de nuevos mecanismos defensivos, asegurándonos de que estos se apliquen de manera homogénea en el Mercado Único para evitar la fragmentación, sean implementados de manera efectiva y eficaz de acuerdo con los objetivos planteados y sean proporcionales y adecuados, en el sentido de que no atenten contra nuestros propios intereses. Finalmente, consideramos imprescindible seguir impulsando la **asociación** con países afines para mantener el espíritu abierto de la UE y ayudar a España a conseguir sus objetivos, ejerciendo de “punta de lanza” europea en el Sur Plural (un término quizá más adecuado que el de Sur Global) y aprovechando los lazos económicos culturales con América Latina y las buenas relaciones con otras partes del mundo, destacando el eje Atlántico, el Norte de África y el Indo-pacífico.

³ Pawel Swieboda y Georg Riekes (2024) “Europe’s make-or-break moment: Putting economic security at the heart of the EU’s 2024-2029 strategic agenda” *European Policy Centre* <https://www.epc.eu/en/publications/Europes-make-or-break-moment-Putting-economic-security-at-the-heart~57d26c>

04

Contexto



Europa ante una nueva realidad internacional

En los últimos años, **el mundo amable y predecible** de las instituciones y acuerdos multilaterales, la interdependencia económica y la primacía del derecho internacional **se ha visto crecientemente sustituido** por la rivalidad entre grandes potencias y la fragmentación geoeconómica⁴.

La UE, aquella “potencia herbívora” acostumbrada a operar en un entorno globalizado y basado en reglas, y a promover el acercamiento geopolítico a través del comercio, ha pasado de gozar de un terreno de juego favorable para su modelo económico a **enfrentarse a un nuevo desafío existencial**, marcado por la emergencia de nuevos actores, conflictos y tensiones globales que han puesto a prueba su capacidad de respuesta y adaptación ante un mundo cada vez más dominado por “potencias carnívoras.”

En el plano internacional, la pandemia del COVID-19, la crisis energética derivada de la invasión rusa de Ucrania y la creciente asertividad y proteccionismo de China y EEUU en la búsqueda de mayor autosuficiencia

e influencia han puesto de manifiesto las numerosas (y excesivas) **dependencias y vulnerabilidades** de la UE en términos de productos e insumos críticos, y activado las campanas de alarma en sectores como la salud, la energía, la defensa, y las tecnologías digitales (ver Figuras 1-4)⁵. Asimismo, **el declive del multilateralismo y el auge de las potencias emergentes** como los BRICS+, han dado un mayor protagonismo a los países del Sur Plural*, transformado el panorama de las relaciones internacionales y favoreciendo la consecución de acuerdos basados en el encuentro de intereses, más que en los valores compartidos o el alineamiento ideológico (en un proceso que se conoce como “minilateralismo”)⁶.

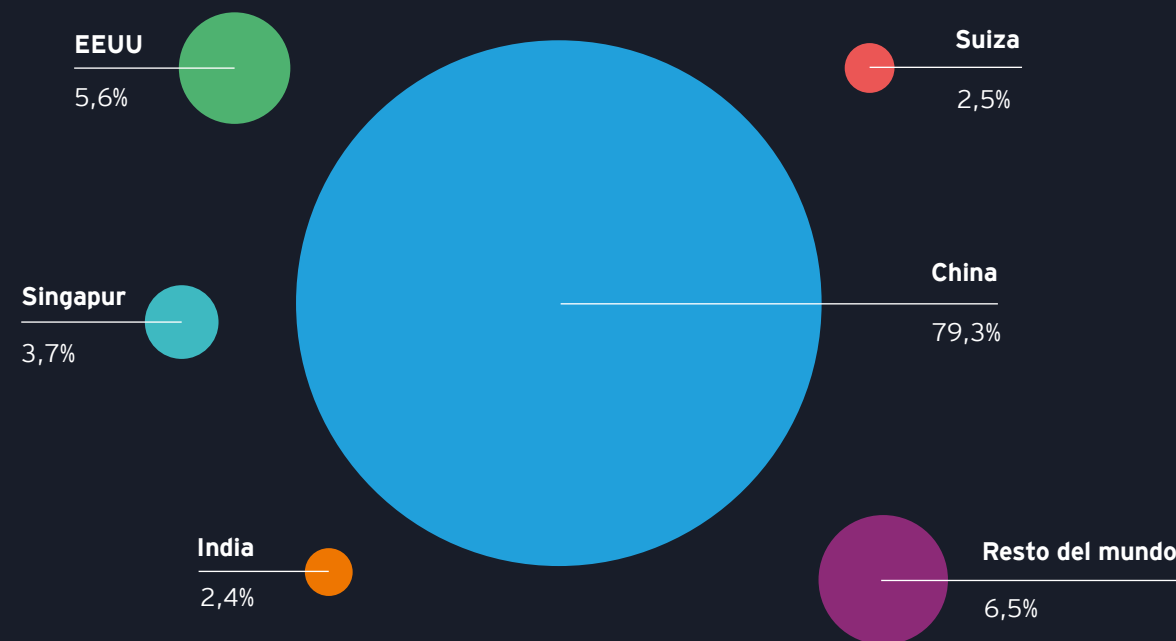
⁴ Judith Arnal, Enrique Feás, Agustín González-Agote, Miguel Otero Iglesias, Jorge Tamames y Federico Steinberg (2024) “El modelo económico europeo ante el retorno de la geopolítica: diagnóstico y propuestas de reforma” *Real Instituto Elcano* <https://www.realinstitutoelcano.org/informes/el-modelo-economico-europeo-ante-el-retorno-de-la-geopolitica-diagnostico-y-propuestas-de-reforma/>; UNCTAD (2024) “Global economic fracturing and shifting investment patterns” *UNCTAD* <https://unctad.org/publication/global-economic-fracturing-and-shifting-investment-patterns>; Gita Gopinath, Pierre-Olivier Gourinchas, Andrea F. Presbitero y Petia Topalova (2024) “Changing Global Linkages: A New Cold War?” *IMF* <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2024/04/05/Changing-Global-Linkages-A-New-Cold-War-547357>

⁵ Jorge Díaz Lanchas (2023) “La UE y sus vulnerabilidades” *Política Exterior* <https://www.politicaexterior.com/articulo/la-ue-y-sus-vulnerabilidades/>; Román Arjona William Connell García y Cristina Herghelegiu (2023) “The EU’s strategic dependencies unveiled” *CEPR VoxEU* <https://cepr.org/voxeu/columns/eus-strategic-dependencies-unveiled>

⁶ Nickolay Mladenov (2023) “Minilateralism: A Concept That Is Changing the World Order” *The Washington Institute* <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/minilateralism-concept-changing-world-order>

*El término Sur Global, tan manido últimamente, connota una cohesión y homogeneidad que no existe. Bangladesh es muy diferente a Chile. Los dos países tienen niveles de desarrollo e intereses muy dispares. La expresión “Sur Plural” indica precisamente esa diversidad, y por lo tanto nos parece analíticamente más adecuado.

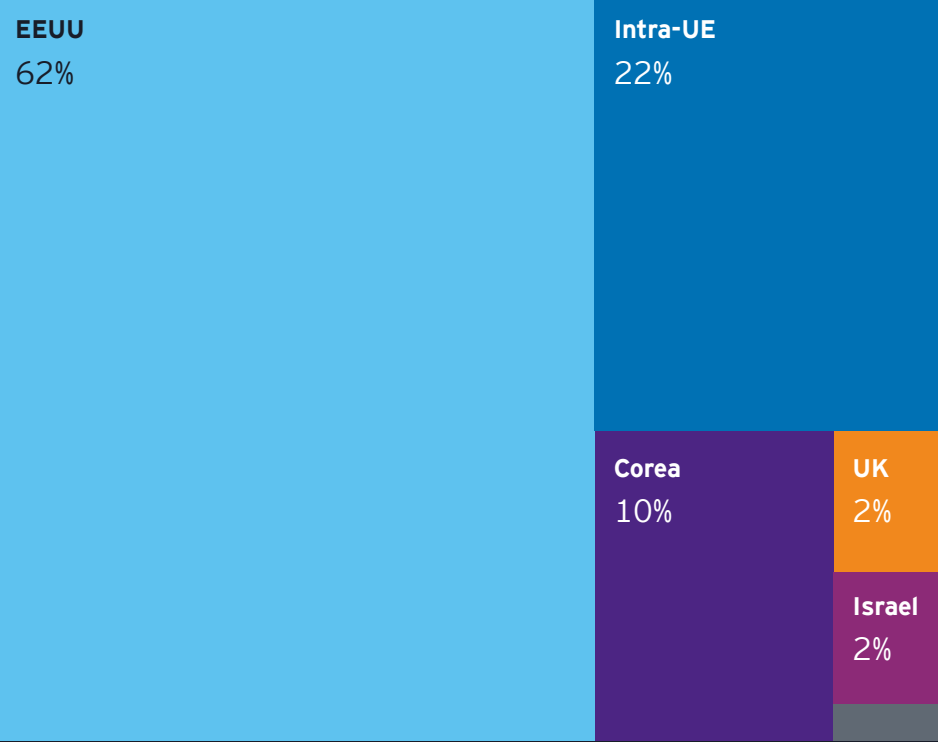
Figura 1 Importaciones extra-comunitarias de ingredientes activos para antibióticos por país de origen (2021)



Fuente: (Bayerlein 2023).

China concentra el 80% de las importaciones extracomunitarias de activos para antibióticos.

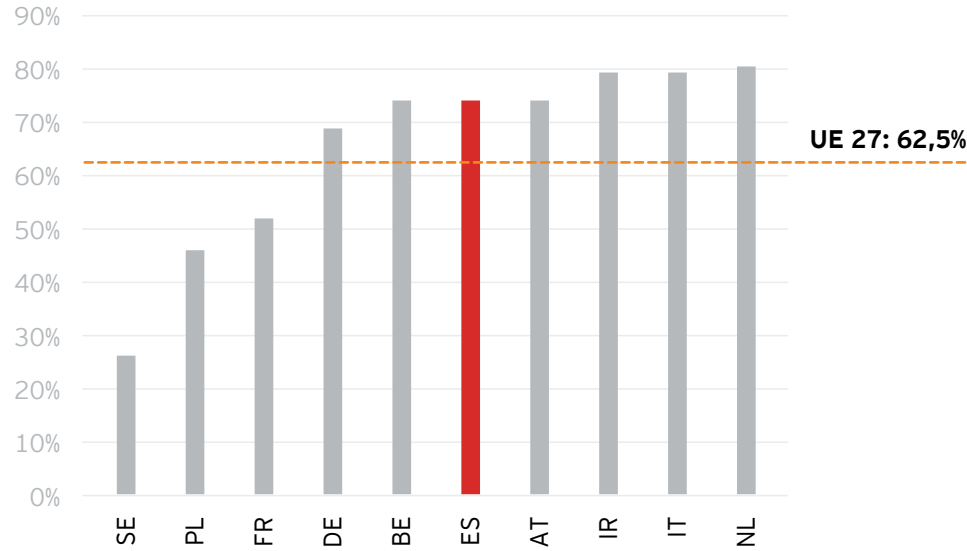
Figura 3 Adquisición de material de defensa de UE por país de origen (2022)



Fuente: (Maulny 2023).

EEUU es el destino del 62% del gasto europeo en material de defensa.

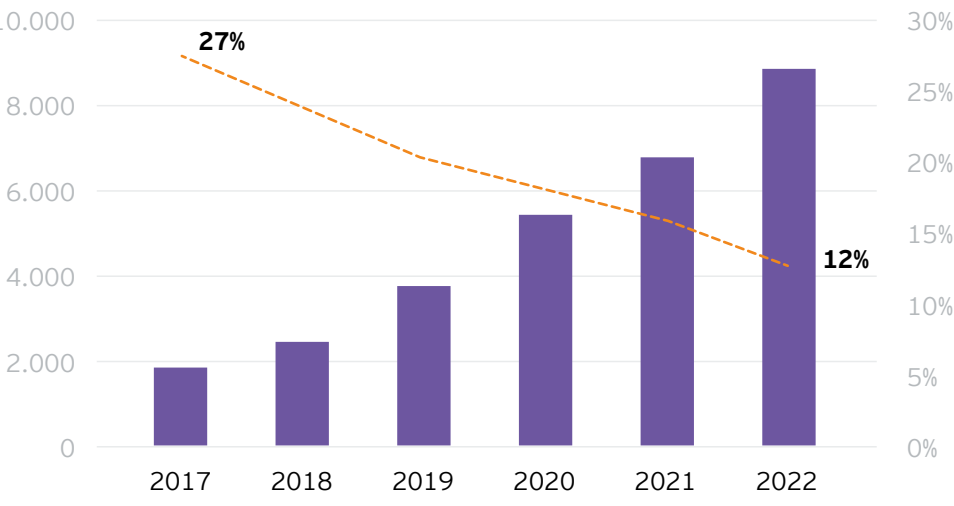
Figura 2 Dependencia energética externa de las 10 principales economías de la UE (2023)



Fuente: (Eurostat 2024).

La UE tiene una dependencia energética exterior del 62,5%.

Figura 4 Mercado de la nube europeo y cuota de proveedores locales (2017-22)



■ Mercado europeo (€ millones)
— Cuota proveedores europeos (dcha)

Fuente: (Synergy Research Group 2022).

El mercado de la nube europeo se ha multiplicado casi por cinco mientras el peso de sus proveedores locales en él se ha reducido más de la mitad.

Por otro lado, en el plano doméstico, la ausencia de consensos básicos debido a la creciente polarización política, la falta de integración en materia fiscal y económica (especialmente en el desarrollo de un mercado de capitales europeo), el exceso de burocracia y regulación, y la competitividad menguante de las empresas europeas frente al retorno de la política industrial han lastrado la capacidad de la UE para alcanzar sus ambiciosos objetivos a largo plazo y podrían llegar a poner en riesgo nuestro **modelo socioeconómico**. En efecto, el estancamiento de Europa y la ruptura del contrato social han traído consigo un mayor descontento con las instituciones democráticas, incrementando la proporción de la población que respalda fuerzas políticas en los extremos, algo

que supone una amenaza para alcanzar consenso en el marco de la propia Unión.

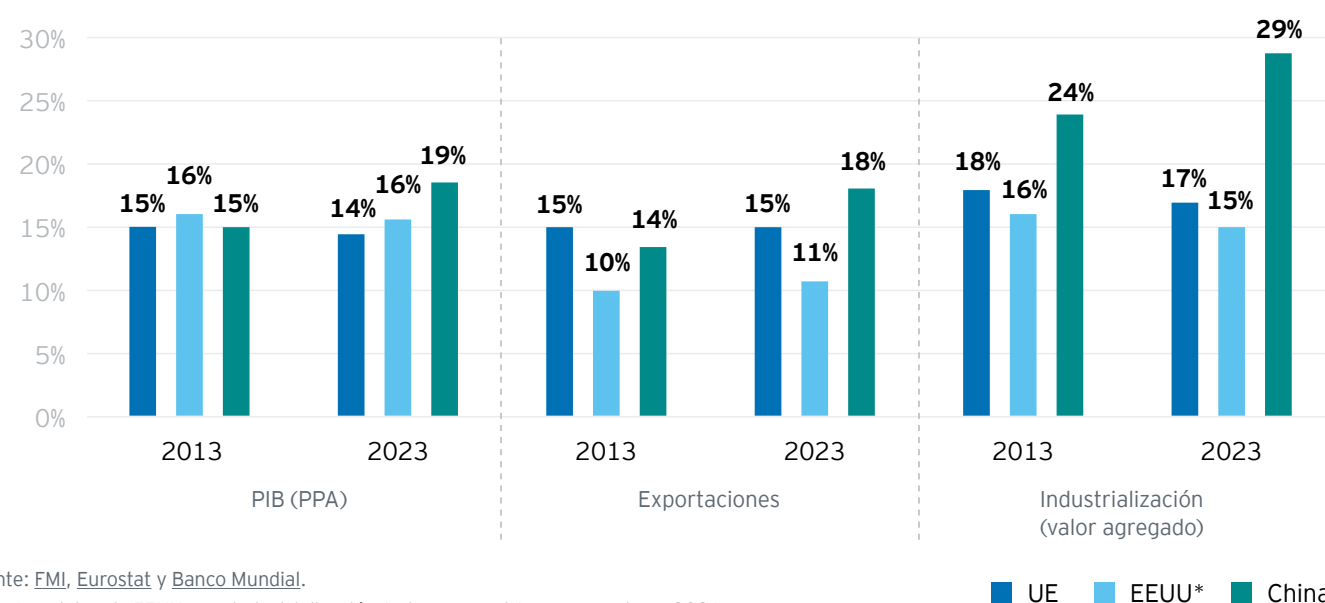
Todo ello ha provocado que la UE se haya quedado **rezagada respecto a otras grandes potencias** y perdido parte de su peso económico e influencia geopolítica (ver Figura 5)⁷. Mientras que otras regiones han ido desarrollando activamente políticas para reducir los riesgos asociados a este contexto y mejorar su posición competitiva, Europa solo ha podido conjurar una **respuesta limitada**, puesto que, como señalaba recientemente el ex-primer ministro italiano, Mario Draghi, nuestra organización, toma de decisiones y financiación se diseñaron para un mundo que ya no existe⁸.

Sin embargo, manteniéndose fiel a las palabras de Jean Monnet, quien predecía ya en 1967 que la UE se forjaría en épocas de crisis y sería el resultado del conjunto de soluciones dadas a las mismas, estos retos también han despertado un nivel de **asertividad y consciencia estratégica** en Europa que muchos creían inexistente. Lejos de aceptar un (aparentemente inevitable) declive de la Unión, desde 2020, **la Comisión Europea y los Estados Miembros han acordado varias iniciativas hasta hace poco consideradas políticamente imposibles, como la emisión conjunta de deuda o la compra agregada de productos sanitarios y material bélico**, dejando claro que no pretenden mantenerse al margen de la creciente competencia geopolítica. Por ejemplo, una de las novedades más significativa es que a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, la UE ha destinado ya más de 10.000 millones de euros para apoyar a las fuerzas armadas ucranianas. Este cambio de discurso y compromiso se ha notado en otras áreas y sectores, demostrando la voluntad de la UE de encontrar su lugar en el mundo.

No obstante, avanzar en este ámbito requiere **fijar un rumbo decidido**⁹. Los logros alcanzados marcan un primer paso en la búsqueda de una mayor competitividad y resiliencia en un mundo en rápida transformación, y en este sentido, los dos informes encargados a Enrico Letta (sobre el Mercado Único) y Mario Draghi (sobre la competitividad externa de la Unión; ver información adjunta en páginas 28-29) destacan por el momento oportuno en el que están siendo publicados, al igual que la Agenda Estratégica 2024-2029 recientemente aprobada por el Consejo Europeo¹⁰. Sin embargo, todavía quedan muchas tareas pendientes, tanto en materia política, como económica y estratégica. Lo que Europa necesita no es un plan de contingencia para salir de un jaque puntual, sino reevaluar las prioridades nacionales y reflexionar sobre cómo organizarnos a nivel comunitario. En última instancia, la UE deberá aspirar a formular **una nueva estrategia económica** capaz de mantener su nivel de protección social y calidad de vida en un mundo cada vez más multipolar, evitando en el proceso dejar a nadie atrás¹¹. ¿Será capaz de conseguirlo a través de la agenda de la Autonomía Estratégica Europea?

China ha incrementado los últimos 10 años su peso económico global frente a la UE en 5 puntos en términos de PIB (PPA), 4 en cuota de Exportaciones y 6 en nivel de industrialización.

Figura 5 Cuotas globales de PIB (PPA), exportaciones de bienes y servicios, e industrialización (valor agregado) de la UE, EEUU y China (2013 vs. 2023)



⁹ Arancha González-Laya (2024) "La UE, entre lo inevitable y lo imposible" ABC <https://www.abc.es/opinion/arancha-gonzalez-laya-ue-inevitable-imposible-20240404191516-nt.html>

¹⁰ Consejo Europeo (2024) "Agenda Estratégica 2024-2029" Consilium <https://www.consilium.europa.eu/es/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>

¹¹ Mario Draghi (2024) "Una estrategia industrial para Europa" El Grand Continent <https://legrandcontinent.eu/es/2024/06/14/mario-draghi-una-estrategia-industrial-para-europa/>

Informe sobre Competitividad de Mario Draghi¹²

El 9 de septiembre, Mario Draghi, uno de los técnicos y políticos más influyentes en el Viejo Continente, presentó su esperado informe sobre cómo mejorar la competitividad de la Unión Europea. El documento, que tiene unas 400 páginas y 170 propuestas, está a la altura de las expectativas. Y, al igual que el mencionado informe de Enrico Letta, muy relacionado con los contenidos del presente informe. Es un llamado, alto y claro, a desarrollar una política industrial europea, y la recientemente reelegida Presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, quien ha encargado este trabajo, haría bien en convertirlo en su plan de gobierno para los próximos cinco años, o por lo menos en verlo como su hoja de ruta.

El diagnóstico de Draghi no es novedoso. A lo largo de los años se ha fraguado ya un claro consenso en relación a que la Unión Europea se está quedando atrás frente a EEUU y China en innovación. Pero aun así muchos de los datos que se presentan son alarmantes. Sirvan unos ejemplos para ilustrar la urgencia del momento. La **brecha UE-Estados Unidos en el nivel del PIB a precios de 2015 se ha ampliado gradualmente desde poco más del 15% en 2002 al 30% en 2023**. La **productividad laboral de la UE convergió del 22% del nivel de EE.UU. en 1945 al 95% en 1995 (...)** pero ha vuelto a caer por debajo del 80% del nivel de EE.UU. (en 2022). **No hay ninguna empresa europea con una capitalización bursátil de**

más de 100 mil millones de dólares que se haya creado en los últimos cincuenta años, mientras que las seis empresas americanas que tienen una capitalización de más de un billón de dólares han nacido en ese mismo periodo. Igualmente, preocupante es que, **entre 2008 y 2021, el 30% de los unicornios - es decir start ups que han llegado a tener un valor de más de 1000 millones de dólares - que se crearon en Europa han trasladado su sede a otras partes del mundo**, en su gran mayoría a EEUU. Esto se debe a muchos factores. Pero dos son muy significativos. El precio de la energía y la excesiva regulación. En **2023 el precio del gas industrial fue un 345% más caro en la EU que en EEUU**, y como el precio del gas influye en los precios de la electricidad, ésta también fue un 128% más cara en Europa que al otro lado del Charco. Mientras tanto, **entre 2019 y 2024, la UE aprobó 13.000 piezas legislativas y el Congreso de los EEUU solo 5.500**.

Frente a todo esto Draghi argumenta que la UE se enfrenta a **tres grandes desafíos**. Unos desafíos que si no se superan pueden incluso llevar a la desintegración de la Unión Europea por ser incapaz de cumplir con las expectativas de sus ciudadanos. Esta es la gravedad de la situación. En primer lugar, **es importante que la UE reforme y mejore su capacidad de innovación**. En segundo término, se necesita buscar un buen **equilibrio entre la descarbonización y la competitividad**. Sobre todo, por la ►

amenaza China. Hay que tener en cuenta que China controla ahora mismo el 76% de la producción mundial de baterías para el coche eléctrico, por ejemplo. Y el tercer ámbito que hay que afrontar es **mejorar la seguridad europea**, tanto desde el punto de vista estratégico como económico, con mayor capacidad militar propia, y con un plan claro para reducir las dependencias en materia primas, sin ir más lejos. Eso sí, sin caer en el proteccionismo. Draghi en este sentido se mantiene en la visión liberal de desarrollar una autonomía estratégica *abierta*.

Sin embargo, para conseguir estos grandes objetivos - y es importante desatacar aquí que la parte más interesante del informe son las detalladas propuestas para diez sectores críticos, como la energía, los semiconductores o el automóvil, y cinco áreas horizontales, como la gobernanza - se necesita mucha inversión, y las cifras que presenta Draghi no son nada pequeñas. **Estima que se necesitan 800 mil millones de euros de inversión pública y privada anualmente**. Eso representaría un 5% del PIB de la Unión, cuando ahora mismo el presupuesto anual es del 1%, y se negocia con uñas y dientes entre los estados miembros. Para ponerlo en perspectiva, si se llevase a cabo esta inversión en la legislatura que acaba de iniciar Von der Leyen estaríamos hablando de 4 billones de euros.

Es aquí donde entran muchas **dudas sobre la factibilidad** del plan de Draghi. El panorama político europeo no es el más favorable. Alemania está pasando por dificultades económicas, con la autoestima muy baja y con muchas tensiones entre los tres socios del gobierno. Francia está permanentemente con temor de que Le Pen llegue al gobierno e Italia está más preocupada por la inmigración que por desarrollar una política industrial europea, como propone Draghi. España parece de los pocos países que todavía sigue convencida de que se necesita una mayor integración europea. Y eso es justamente lo que pide Draghi. Su plan es imposible sin avanzar en la construcción de una unión fiscal, no solo con la capacidad de emitir más deuda conjuntamente, sino también de tener capacidad impositiva propia, con impuestos europeos. Pero para eso también **se necesita profundizar en la unión política**, y eso pasa por ceder más soberanía. De nuevo aquí, España, a través de su Gobierno, pero también de la sociedad civil, debería presentar propuestas concretas porque hay bastante consenso en nuestro país de que esa unión política es absolutamente necesaria para que el ciudadano europeo pueda mantener su, relativamente alta, calidad de vida.

¹² The future of European competitiveness. A competitiveness strategy for Europe. Mario Draghi. "EU competitiveness: Looking ahead - European Commission (europa.eu)" https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059

El término de “Autonomía Estratégica” empezó a sonar en los círculos europeos allá por 2013, aunque por aquel entonces, todavía se trataba de un concepto mayormente asociado al ámbito de la seguridad y la defensa.

Autonomía Estratégica Europea

El término de “**Autonomía Estratégica**” empezó a sonar en los círculos europeos allá por 2013, aunque por aquel entonces, todavía se trataba de un concepto mayormente asociado al ámbito de la seguridad y la defensa¹³. Ese mismo año, Xi Jinping ascendía a la presidencia de la República Popular de China, iniciando un cambio en las relaciones entre Pekín y Bruselas que culminaría con la famosa declaración de China como un “socio, competidor y rival estratégico.”¹⁴ Al año siguiente, Rusia se anexionaba la península de Crimea en Ucrania, y en 2015, la UE se veía sobrepasada por una emergencia migratoria producto de la guerra civil en Siria. Así, la Autonomía Estratégica se convertía por primera vez en un pilar estratégico de la agenda de acción exterior europea¹⁵.

Sin embargo, no fue hasta la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca en enero de 2017 que la idea de “actuar de manera autónoma cuando y donde sea necesario, y con socios cuando y donde sea posible” empezó a resonar en otras cámaras¹⁶. De repente, la UE se encontraba compitiendo contra su principal socio estratégico, cuyo presidente amenazaba abiertamente el orden multilateral del cual sus Estados Miembros tanto dependían, lo que llevó a la Presidenta de la Comisión, Úrsula von der Leyen, a hablar de la necesidad de crear una Unión “geopolítica” para evitar depender excesivamente del gigante americano¹⁷.

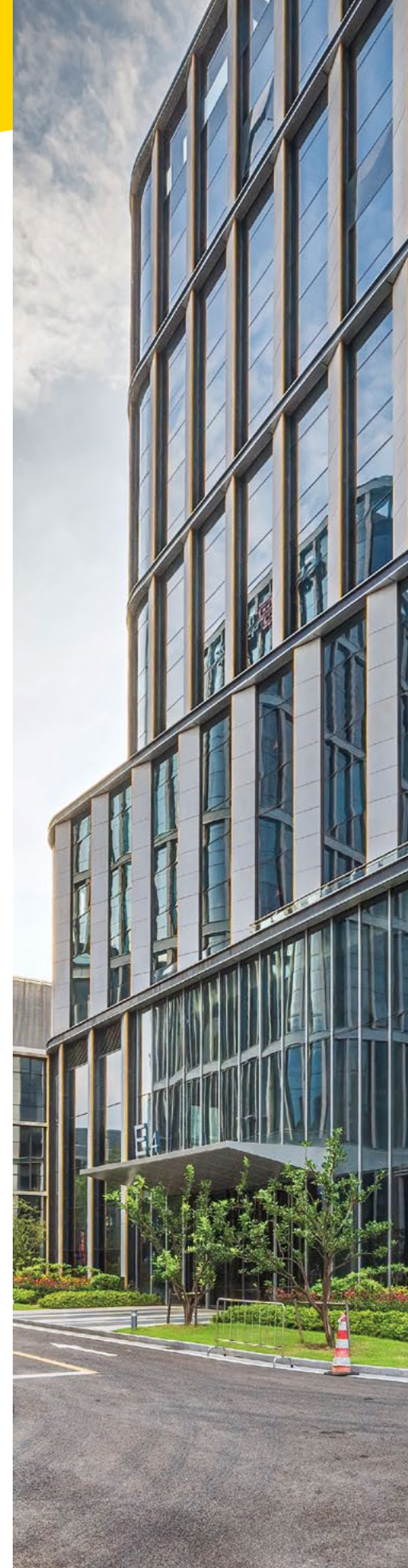
¹³ Charlotte Beausillon (2023) “Strategic Autonomy: A New Identity for the EU as a Global Actor” *European Papers*, Vol. 8, 2023, No 1, <https://doi.org/10.15166/2499-8249/664>

¹⁴ Comisión Europea (2019) “EU-China: A strategic Outlook” *Europa* <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>

¹⁵ European External Action Service (2016) “A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy” *EEAS* https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en

¹⁶ Ver por ejemplo el discurso sobre el Estado de la Unión (SOTEU) de 2018 del ex Presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker https://wayback.archive-it.org/12090/20231103112634/https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/state-union-addresses/state-union-speeches/state-union-2018_en/, así como su intervención en la Conferencia de Seguridad de Múnich el mismo año, en el que destacaba la necesidad de transformar a la Comunidad Económica Europea en un actor capaz de desempeñar un papel en la política mundial (*Weltpolitikfâhighket*) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_18_841

¹⁷ Ursula von der Leyen (2019) “Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme” *Europa* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_6408

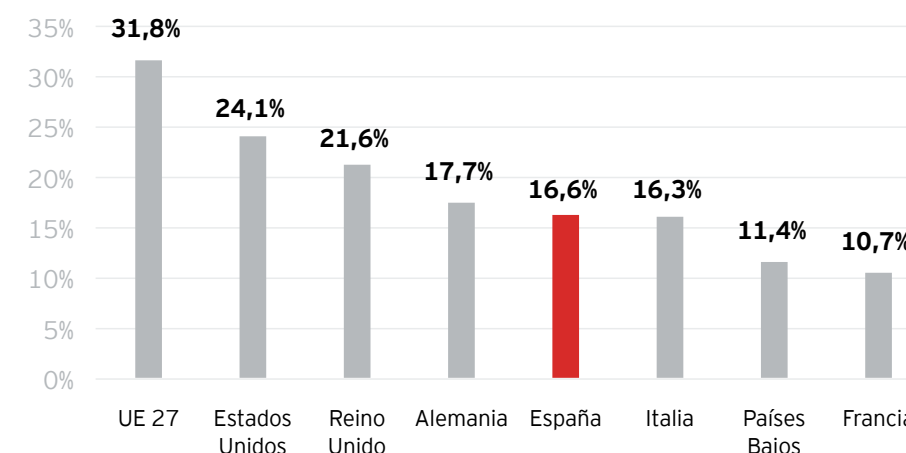


Pero ese concepto tan vago y abstracto, que para muchos carecía de un valor sustancial, no tardaría en cobrar un nuevo significado. En efecto, la pandemia y, sobre todo, la invasión rusa de Ucrania, marcaron un **punto de no retorno** para el

mundo globalizado, y en pocos años la UE se dio cuenta de que sus vulnerabilidades no provenían de dependencias concretas con países como China y EEUU (ver Figuras 6-7), sino directamente de un modelo económico obsoleto¹⁸.

Porcentaje de las importaciones brutas de productos industriales finales procedentes de China en el total de las importaciones brutas nacionales (2020)

Figura 6

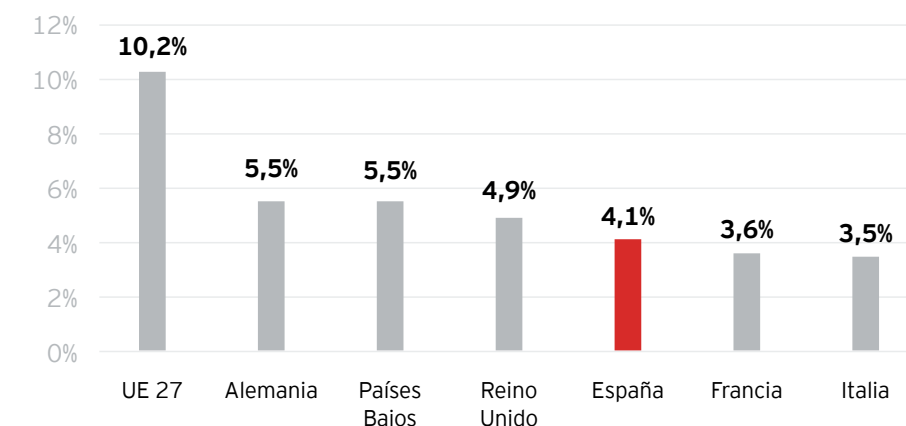


Fuente: Base de datos TIVA de la OCDE.

El 32% de las importaciones de la UE en 2020 fueron productos industriales finales procedentes de China, y el 10,2% de EEUU.

Porcentaje de las importaciones brutas de productos industriales finales procedentes de EEUU en el total de las importaciones brutas nacionales (2020)

Figura 7



Fuente: Base de datos TIVA de la OCDE.

¹⁸ Mario Draghi (2024) “Un cambio radical es necesario. La Unión revisada por Mario Draghi” *El Grand Continent* <https://legrandcontinent.eu/es/2024/04/16/un-cambio-radical-es-necesario-la-union-revisada-por-mario-draghi/>



Figura 8 Áreas temáticas de la Autonomía Estratégica Abierta



Fuente: (Damen 2022).

A medida que el panorama internacional cambiaba por completo, Europa era forzada a reconocer que no podía continuar sin una **red de contención** para reducir su exposición a vulnerabilidades externas: necesitaba desarrollar una mayor capacidad de actuar de manera autónoma en sectores estratégicos. Sin embargo, y a diferencia de otros países que en su afán de reducir riesgos económicos han promovido un mayor desacople de los mercados

globales, la UE enfatizaba la necesidad de mantener la interdependencia económica y la cooperación basada en reglas, siguiendo con su espíritu abierto y multilateral. Así nació la idea de **Autonomía Estratégica Abierta**, un término que, desde entonces, ha ido englobando nuevas áreas temáticas como la economía¹⁹, la energía y la tecnología (ver Figura 8), hasta convertirse gradualmente en el eje principal de la estrategia común europea²⁰.

No obstante, la Autonomía Estratégica Abierta está lejos de ser un concepto bien definido. Estados como Alemania muestran preferencias diferentes a las de Francia en lo que respecta a las prioridades de una política compartida, y los ejes norte-sur y este-oeste se han hecho más visibles en los últimos años²¹. En líneas generales, la Autonomía Estratégica Abierta refleja el deseo de la UE de **trazar su propio rumbo** en el escenario global, haciendo uso de las oportunidades comerciales disponibles y promoviendo sus objetivos económicos, sociales y ambientales en la agenda internacional con otros socios, pero

defendiendo sus intereses de manera asertiva cuando sea necesario²². Como hemos remarcado, si hay algo que está claro, es el deseo de la UE de evitar la deriva proteccionista de China y EEUU, lo que explica el lema de **"as open as possible, as autonomous as necessary"** frecuentemente repetido por los principales políticos europeos²³. Pero incluso para los observadores más atentos, hasta hace poco, la Autonomía Estratégica Abierta todavía carecía del contenido y propuestas concretas que requerían una estrategia verdaderamente operativizable.

¹⁹ Banco Central Europeo (2023) "The EU's Open Strategic Autonomy from a central banking perspective" *ECB* <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op311~5065ff588c.en.pdf>

²⁰ Charlotte Beausillon (2023) "Strategic Autonomy: A New Identity for the EU as a Global Actor" *European Papers*, Vol. 8, 2023, No 1, <https://doi.org/10.15166/2499-8249/664>

²¹ Paola Tamma (2020) "Europe wants 'strategic autonomy' – it just has to decide what that means" *Politico* <https://www.politico.eu/article/europe-trade-wants-strategic-autonomy-decide-what-means/>

²² Comisión Europea (2021) "An open, sustainable and assertive trade policy" *Europa* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ganda_21_645

²³ Luuk Schmitz y Timo Seidl (2022) "As Open as Possible, as Autonomous as Necessary: Understanding the Rise of Open Strategic Autonomy in EU Trade Policy" *Journal of Common Market Studies* 61-3 pp. 834-852 <https://doi.org/10.1111/jcms.13428>



De hecho, su aplicación práctica llegó más recientemente con la Estrategia Europea de Seguridad Económica de junio de 2023, la cual definía el objetivo de la Comisión como “minimizar los riesgos derivados de ciertos flujos económicos en el contexto de crecientes tensiones geopolíticas y cambios tecnológicos, preservando al mismo tiempo los máximos niveles de apertura y dinamismo posible.”²⁴ Puntualmente, la Autonomía Estratégica Abierta (o Europea, incorporando también las lecciones de la Estrategia Europea de Seguridad Económica) supondría entonces un enfoque más integral para la **gestión de cuatro tipos de riesgos** - cadenas de suministro, infraestructuras críticas, seguridad y fuga tecnológica y la militarización

(*weaponisation*) de las dependencias económicas -, teniendo en cuenta los principios de **proporcionalidad y precisión** para evitar efectos indeseados en las exportaciones e inversiones europeas en el exterior o antagonizar a los aliados más cercanos o a los potenciales socios del Sur Plural. Por último, la estrategia también reconocía que estos riesgos pueden materializarse a lo largo de toda la cadena de valor, desde la creación de conocimientos y la investigación básica hasta la fabricación y comercialización a gran escala, justificando así un tratamiento exhaustivo de los riesgos para la economía europea y una relación simbiótica entre las agendas de competitividad y seguridad.

“Los europeos estamos sufriendo las consecuencias de haber desacoplado las fuentes de nuestra prosperidad de las fuentes de nuestra seguridad”

Josep Borrell

Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad²⁶

“Reducir los riesgos de nuestra economía es una condición previa para cualquier agenda de competitividad”

Thierry Breton

Comisario europeo de Mercado Interior²⁵

²⁶ European Union External Action (2022) “EU Ambassadors Annual Conference 2022: Opening speech by High Representative Josep Borrell” *EEAS* https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ambassadors-annual-conference-2022-opening-speech-high-representative-josep-borrell_en

A su vez, la **Estrategia Europea de Seguridad Económica** establecía tres pilares de acción para identificar, evaluar y gestionar los riesgos para la UE, conocidos como las 3 Ps (de sus siglas en inglés, *promote, protect & partner*):

■ **Promoción**, logrando que nuestras cadenas de suministro sean más resilientes, diversificándolas, y fomentando la investigación y la base industrial;

■ **Protección**, mediante un mejor despliegue de nuestro arsenal de herramientas de protección actual, y ampliándolo cuando sea necesario; y

■ **Asociación**, con la mayor variedad posible de países que compartan nuestras preocupaciones e intereses (e incluso valores) en materia de Seguridad Económica.

²⁴ Comisión Europea (2023) “European Economic Security Strategy” *Europa* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020>; Pablo Fons D’Ocon (2024) “Presentación de la Estrategia Europea de Seguridad Económica” *Gabinete del AR de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*.

²⁵ Thierry Breton (2024) “A Europe that protects its citizens, transforms its economy, and projects itself as a global power” *Europa* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_24_124

Las preferencias de los expertos Macro

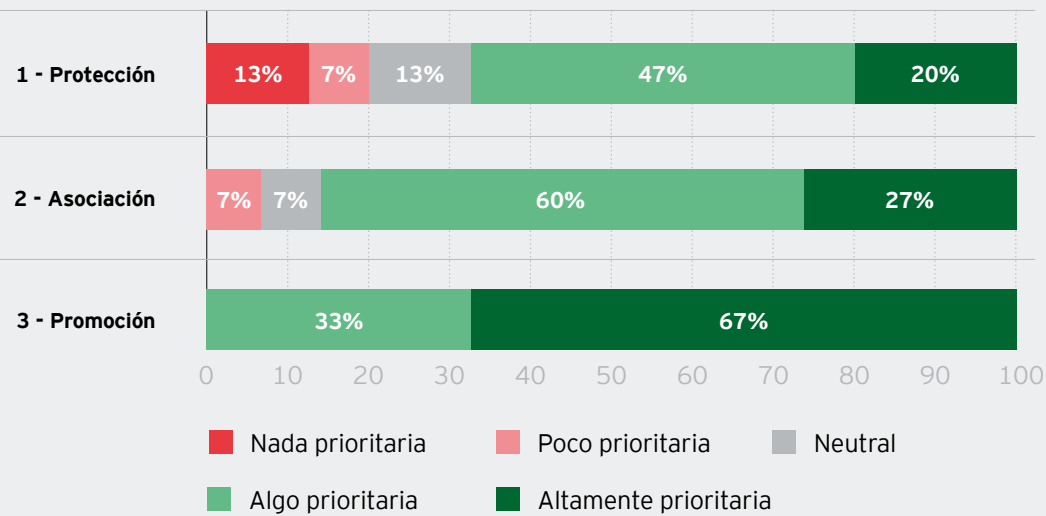
EY Insights recaba trimestralmente la opinión de analistas de los principales servicios de estudios del país en el “Pulso Económico Trimestral” en relación con la evolución de la economía y planteamientos de políticas públicas. En la Edición de Primavera de 2024²⁷ preguntó sobre las preferencias en relación con los tres ejes principales de acción de la Estrategia Europea de Seguridad Económica (Protección, asociación y promoción).

Los analistas consultados se decantaron prioritariamente de entre los tres por la promoción de la competitividad, haciendo que la economía y las cadenas de

suministro sean más resilientes (el 67% la considera altamente prioritaria y el 33% algo prioritaria 33%). Una gran parte de ellos (87%), aunque en menor medida que en la estrategia de promoción, ve prioritario asociarse con países que comparten preocupaciones similares en seguridad económica, indicando un interés significativo en fortalecer alianzas internacionales. La estrategia con menos respaldo de las tres es la protección la frente a los riesgos para la seguridad económica, aunque tiene importantes niveles de aceptación con el 47% de los expertos considerándola algo prioritaria y un 20% como altamente prioritaria.

Los principales servicios de estudios españoles priorizan la promoción de la competitividad como estrategia para impulsar la seguridad económica europea.

Figura 9 Los tres ejes de la seguridad económica según los expertos españoles



Fuente: EY Insights.

²⁷ Pulso Económico Trimestral de Primavera 2024. EY Insights. https://www.ey.com/es_es/ey-insights/los-expertos-mejoran-previsiones-evolucion-economia-espanola

A esto también habría que añadir la iniciativa española de la “Autonomía Estratégica Abierta” y los distintos sub-temas identificados en el documento **Resilient EU2030** que presentó la Presidencia Española del Consejo de la UE en septiembre de 2023; una hoja de ruta holística y con visión de futuro para alcanzar el doble objetivo de fortalecer la Seguridad Económica y mejorar la competitividad y liderazgo global de la UE en la próxima década, que destacaba 9 ejes de acción²⁸:

1. Impulso de la producción doméstica de bienes, servicios y materias primas.
2. Seguimiento de la inversión extranjera y control de sectores estratégicos.
3. Diseño de planes de contingencia para responder a futuras escaseces.
4. Aumento de la eficiencia de los recursos.
5. Fomento de la circularidad en la economía y la sociedad.

6. Sustitución de materias primas y componentes críticos por alternativas más sostenibles.
7. Lanzamiento de nuevas alianzas comerciales.
8. Reequilibrio de las relaciones económicas con China.
9. Reforma del sistema multilateral.

En conclusión, podríamos resumir la Autonomía Estratégica Europea como el marco de referencia elegido por la UE para hacer frente a los profundos cambios tecnológicos y geopolíticos que sacuden al mundo y evitar caer en el proteccionismo o renunciar a los valores europeos de competitividad, sostenibilidad y cohesión social. **El objetivo último sería encontrar un nuevo equilibrio entre la seguridad y competitividad de Europa** para asegurar esa capacidad de actuar de manera autónoma cuando y donde sea necesario y trabajar con socios geopolíticamente próximos siempre que sea posible. Pero ¿cuánto hemos avanzado en este objetivo?

²⁸ Presidencia Española del Consejo de la UE (2023) “Open Strategic Autonomy for a competitive and resilient EU” *Consilium* <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/open-strategic-autonomy-spanish-presidency-eu-council-resilient-eu2030/>




La Seguridad Económica desde una perspectiva comparada

Cabe recordar que los esfuerzos de la UE deben considerarse parte de un fenómeno global, donde cada acción produce una consecuente reacción. En los últimos años, las principales potencias se han lanzado a una competencia acelerada para fortalecer sus industrias nacionales a costa de otros, sobre todo en áreas como las energías limpias, vehículos eléctricos y semiconductores²⁹. Sin embargo, dada la creciente deriva proteccionista por parte de tanto economías avanzadas como mercados emergentes, existe un alto riesgo de escalada y fragmentación de la economía global³⁰.

²⁹ Ángel Saz-Carranza, Juan Moscoso del Prado, Raquel Jorge Ricart, Elisa Lenker Andrade y Anna Fonts Picas (2024) "Hacia una nueva política industrial de España en la UE" *EsadeGeo* <https://www.esade.edu/faculty-research/en/esadegeo/publication/background-paper-hacia-una-nueva-politica-industrial-de-espana-en-la-union>

³⁰ Anna Ilyina, Ceyla Pazarbasioglu y Michele Ruta (2024) "Industrial Policy is Back But the Bar to Get it Right Is High" *IMF Blog* <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2024/04/12/industrial-policy-is-back-but-the-bar-to-get-it-right-is-high>

Tabla 1 Comparativa de las estrategias de Seguridad Económica de EEUU, China, Japón y la UE

	 EEUU	 China	 Japón	 UE
Objetivo	Liderazgo global	Seguridad del régimen	Economía global abierta y basada en reglas	Economía global abierta y basada en reglas
Documento principal	Las fuentes del poder estadounidense: una política exterior para un mundo cambiante (noviembre 2023)	Perspectiva general de seguridad nacional (abril 2014)	Ley de promoción de la Seguridad Económica (mayo 2022)	Estrategia Europea de Seguridad Económica (junio 2023)
Promoción	<ul style="list-style-type: none">- Ley de inversión en infraestructura y empleo- Ley de chips y ciencia- Ley de reducción de la inflación- Órdenes ejecutivas sobre cadenas de suministro	<ul style="list-style-type: none">- Hecho en China 2025- Estrategia de doble circulación- Integración vertical- Consolidación del sector de refinerías de tierras raras- Consolidación de la producción de baterías de estado sólido	<ul style="list-style-type: none">- Planes de reciclaje y financiación de la investigación- Desarrollo de tecnologías críticas- "indispensabilidad estratégica"	<ul style="list-style-type: none">- Pacto verde europeo- Fondos NextGenEU- Estrategia industrial de la UE- Ley de chips- Marco temporal de ayudas estatales- Ley de materias primas críticas- Ley sobre la industria de cero emisiones netas (NZIA)- Plataforma STEP
Protección	<ul style="list-style-type: none">- Control de inversiones entrantes y salientes (CFIUS)- Control de exportaciones a bienes de doble uso y tecnologías críticas y emergentes (BIS)- Ciberseguridad e infraestructura (NHS & CISA)	<ul style="list-style-type: none">- Control de inversiones entrantes y salientes- Control de exportaciones a bienes de doble uso y tecnologías críticas y emergentes- Regulaciones contra leyes extranjeras- Soberanía en ciberseguridad	<ul style="list-style-type: none">- Control de inversiones entrantes- Mayores controles a la exportación de bienes de doble uso- Divulgación de solicitudes de patentes que amenazan la seguridad nacional- Infraestructuras críticas	<ul style="list-style-type: none">- Control de inversiones entrantes- Control de exportaciones a bienes de doble uso- Evaluación de riesgos de tecnologías críticas- Instrumento de contratación internacional- Regulación sobre subsidios extranjeros- Instrumento Anticoercitivo- Ciberseguridad e infraestructuras
Asociación	<ul style="list-style-type: none">- Acuerdo comercial con Japón- Red "Blue Dot"- Asociación para inversiones en infraestructura global- Consejo de comercio y tecnología (TTC)- Marco económico del Indo-Pacífico (IPEF)	<ul style="list-style-type: none">- Iniciativa de la franja y la ruta (BRI)- Nuevo Banco de Desarrollo (NDB)- Asociación Económica Integral Regional (RCEP)- Amistad "sin límites" con Rusia	<ul style="list-style-type: none">- Acuerdos comerciales con EEUU y la UE- Acuerdo Amplio y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP)- Asociación Económica Integral Regional (RCEP)- Marco económico del Indo-Pacífico (IPEF)- Plataforma del G7 para la coerción económica	<ul style="list-style-type: none">- Acuerdos comerciales con Japón, Nueva Zelanda, Chile, Mercosur, Australia y la India- Consejo de comercio y tecnología (TTC)- Iniciativa "Global Gateway"- Asociación para inversiones en infraestructura global

Fuente: (Fabry et al. 2024).



La exacerbación de la rivalidad económica entre China y EEUU

La campaña para la reelección del presidente Obama iniciada en 2011 fue la ocasión de un profundo reposicionamiento estratégico de EEUU con respecto a China. Ese mismo año, Pekín fue calificado oficialmente por Obama por primera vez de “adversario,”³¹ al tiempo que se desarrollaba la estrategia del “pivote hacia Asia,”³² un resurgimiento moderno de la antigua política de “containment” (es decir, de limitación de la expansión de la URSS comunista ideada por George F. Kennan e instituida por el presidente Truman), pero esta vez dirigida contra el expansionismo chino. En un largo artículo publicado en *Foreign Policy* en 2011, Hillary Clinton, entonces secretaria de Estado, expuso explícitamente la necesidad de un reequilibrio estratégico de las fuerzas estadounidenses en la región Indo-Pacífica ante el ascenso de China.³³

Al mismo tiempo, en 2013 Xi Jinping lanzó las “Nuevas Rutas de la Seda”, un proyecto de dimensiones globales que pretende conectar sin fisuras la ruta terrestre Xi'an-Rotterdam, pero que también incluye una dimensión marítima desde el puerto de Fuzhou, en la costa sudoriental china, hasta el Mediterráneo a través de Tailandia, el estrecho de Malaca, el Océano Índico, el Cuerno de África y Port Said³⁴. China presentó el proyecto como una forma de dar salida a su enorme exceso de capacidad industrial, en particular mediante la construcción de infraestructuras de transporte (autopistas, líneas de tren de alta velocidad, puertos), pero Washington se apresuró a sospechar que colocaría a los países receptores en una situación de dependencia económica debido a la deuda contraída por algunos estados para construir las infraestructuras (como en el caso del puerto de ►

Hambantota, en Sri Lanka). Esta iniciativa de la Franja y la Ruta también se puede ver como una estrategia por parte de Pekín de exportar sus soluciones digitales mediante la instalación por parte de gigantes tecnológicos chinos – en gran parte subvencionados por Pekín – de “ciudades inteligentes”³⁵ (*smart cities*) ultraconectadas que ofrecen soluciones de vigilancia digital a la población. Esto ha llevado al concepto de “*Digital Silk Road*” (Rutas digitales de la seda)³⁶.

La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca en 2016 endureció aún más el tono estadounidense³⁷. Tras llevar a cabo una investigación sobre las prácticas comerciales de China en la primavera de 2018, la Administración Trump recurrió a la famosa Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974 para declarar un aumento de los aranceles del 10% sobre el aluminio y del 25% sobre el acero a las importaciones chinas. A principios de ese año, en enero de 2018, Trump ya había impuesto aranceles a los paneles solares y las lavadoras procedentes de China³⁸. Según un estudio, estas medidas representaron el 4,1% del total de las importaciones estadounidenses.

Las tensiones sinoestadounidenses en términos de tecnología alcanzaron su punto álgido en 2018 en torno al 5G, con la presión de Washington para mantener a *Huawei* fuera de los núcleos de red en Europa, así como para impedir las entregas de semiconductores – en particular de Taiwán a través de su gigante tecnológico TSMC – a las empresas chinas de telecomunicaciones. Estas decisiones provocaron contramedidas por parte de Pekín, lo que llevó a la Administración a subir de nuevo la apuesta en el verano de 2018, primero aumentando los aranceles en 100.000 millones de dólares y luego en 200.000 millones³⁹. Utilizando la táctica del “*bullying*”, es decir, la intimidación para obtener beneficios concretos, Trump amenazó con aumentar los aranceles a 500.000 millones de dólares y utilizar la sección 232 de la Ley de Expansión Comercial de 1962, una herramienta diseñada para aumentar los aranceles por motivos de seguridad nacional (tradicionalmente solo utilizada en tiempos de guerra)⁴⁰ para forzar las negociaciones y obtener un mejor acceso al mercado chino en el verano de 2019, así como el compromiso de Pekín de aumentar las importaciones estadounidenses en 200.000 millones de dólares.



Las tensiones sinoestadounidenses en términos de tecnología alcanzaron su punto álgido en 2018 en torno al 5G, con la presión de Washington para mantener a *Huawei* fuera de los núcleos de red en Europa.

³¹ Josh Rogin (2012) “Obama contradicts Clinton, calls China an adversary” *Foreign Policy* <https://foreignpolicy.com/2012/10/22/obama-contradicts-clinton-calls-china-an-adversary/>

³² Zack Cooper y Adam P. Liff (2021) “America Still Needs to Rebalance to Asia” *Foreign Affairs* <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2021-08-11/america-still-needs-rebalance-asia>

³³ Hillary Clinton (2011) “America’s Pacific Century” *Foreign Policy* <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>

³⁴ Alain Cariou (2018) “Les corridors centrasiatiques des nouvelles routes de la soie: un nouveau destin continental pour la Chine” *L’Espace géographique*, 2018/1 (Tome 47), pp. 19-34 <https://www.cairn.info/revue-espace-geographique-2018-1-page-19.htm>

³⁵ Katherine Atha et al. (2020) “China’s Smart Cities Development” *U.S.-China Economic and Security Review Commission* <https://www.uscc.gov/research/chinas-smart-cities-development>

³⁶ Jonathan E. Hillman (2021) “Digital Silk Road: China’s Quest to Wire the World and Win the Future” *London: Profile Books* <https://profilebooks.com/work/the-digital-silk-road/>

³⁷ Inu Manak (2023) “Amid Trade War with China, Few Industries Support the Tariffs” *Council on Foreign Relations* <https://www.cfr.org/blog/amid-trade-war-china-few-industries-support-tariffs>

³⁸ David Chance (2018) “Trump’s trade tariffs: Long on rhetoric, short on impact” *Reuters* <https://www.reuters.com/article/business/trump-s-trade-tariffs-long-on-rhetoric-short-on-impact-idUSKBN1GH37N/>

³⁹ Martin Wolf (2018) “Donald Trump declares trade war on China” *Financial Times* <https://www.ft.com/content/dd2af6b0-4fc1-11e8-9471-a083af05aea7>

⁴⁰ Jean-François Boittin (2017) “Protectionnisme américain: la section 232, “joker” du Président Trump” *CEPII* <http://www.cepii.fr/BLOG/bi/post.asp?IDcommuniqu=515>

Además de estos nuevos aranceles (que se han mantenido con Biden), EEUU ha introducido una política de “desacoplamiento tecnológico selectivo” de las cadenas de valor, con el objetivo de frenar el ascenso tecnológico de China a través de una serie de medidas promovidas por Washington:

El presidente Trump aprobó en 2018 una nueva ley, la *Foreign Investment Risk Review Modernization Act* (FIRRMA), que amplía los poderes de supervisión del Comité de Inversiones Extranjeras (CFIUS) y permite endurecer los controles sobre la inversión extranjera⁴¹. Sobre esta nueva base jurídica se prohibió la adquisición de *MoneyGram*, empresa estadounidense de pagos digitales, por *Ant Financials*, filial del gigante tecnológico chino *Alibaba*⁴², y se bloqueó la adquisición de *Qualcomm* por *Broadcom*⁴³, porque el CFIUS temía que *Broadcom*, famosa por su gestión frugal, hubiera reducido el gasto en I+D de *Qualcomm* en 5G tras la adquisición, lo que habría favorecido indirectamente a *Huawei*.

También introdujo una reforma legislativa de la Ley de Reforma del Control de las Exportaciones (ECRA), que exige una licencia para la exportación, reexportación o transferencia de tecnologías a países embargados. Esta reforma hace obligatoria la licencia si el producto de exportación contiene un mínimo de insumos consistentes en tecnologías “emergentes y fundamentales”, en particular tecnologías de doble uso⁴⁴.

Y amplió la “*Entity list*” (Lista de Entidades), es decir, empresas extranjeras a las que se dificulta la colaboración con empresas estadounidenses y el acceso al mercado estadounidense. En agosto de 2018, la Administración Trump añadió 44 empresas chinas a esta lista, y en mayo de 2019 añadió a *Huawei*.

A su vez se implementó el programa “*Clean Network*” (*Red Limpia*), cuyo objetivo es promover normas digitales comunes entre países que comparten valores democráticos. Esta medida excluye implícitamente a China de las importaciones estadounidenses de determinados equipos chinos.

En respuesta, China ha promovido contramedidas:

En mayo de 2020, China adoptó su política de “doble circulación”, que consiste en promover la independencia de su producción mediante medidas de sustitución de importaciones y cerrar los mercados de contratación pública a las empresas extranjeras (China no es miembro del acuerdo de la OMC sobre contratación pública).

En septiembre de 2020, las autoridades chinas introdujeron una “*Unreliable Entity List*” (lista de entidades no fiables) en respuesta a la lista de entidades (*Entity List*) estadounidense.

La ley china de control de exportaciones de diciembre de 2020 autoriza la prohibición de exportar mercancías por motivos de “seguridad nacional” y es la respuesta de China a la ECRA⁴⁵.

La elección de Joe Biden a la Casa Blanca en 2020 no se ha traducido en una suavización de la postura de EEUU hacia China. Su secretaria del Tesoro, Janet Yellen, ha promovido la idea del “*friendshoring*”, es decir, el aumento del comercio entre países que son aliados políticos y comparten valores comunes⁴⁶. En el verano de 2021, la Ley de Innovación y Competencia de EEUU establecía como claro objetivo la reducción de la dependencia estadounidense de componentes fabricados en China, sobre todo semiconductores.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Gillian Tett (2023) “America must expand its friendship group in the interest of trade” *Financial Times* <https://www.ft.com/content/2780131e-da81-4dc5-8105-f7b1f06850e9>

⁴¹ Alexandra Yoon-Hendricks (2018) “Congress Strengthens Reviews of Chinese and Other Foreign Investments” *The New York Times* <https://www.nytimes.com/2018/08/01/business/foreign-investment-united-states.html>

⁴² Ana Swanson y Paul Mozur (2018) “MoneyGram and Ant Financial Call Off Merger, Citing Regulatory Concerns” *The New York Times* <https://www.nytimes.com/2018/01/02/business/moneygram-ant-financial-china-cfius.html>

⁴³ The Economist (2018) “CFIUS intervenes in Broadcom’s attempt to buy Qualcomm” *The Economist* <https://www.economist.com/business/2018/03/08/cfius-intervenes-in-broadcoms-attempt-to-buy-qualcomm>

⁴⁴ Raphaël Beaujeu, Olivier Besson, Laure Decazes y Aymeric Lachaux (2022) “L’Union européenne au défi du découplage des chaînes de valeur sino-américaines” *Direction Générale du Trésor* N° 308 Juin 2022 <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/379bd92c-890b-43ed-9688-f10e73dd4b0e/files/f7be3443-9dd8-4cc1-bcb0-653f71e5e0a7>

Figura 10 Medidas proteccionistas en EEUU, China y la UE desde 2018



Fuente: (Hafied 2023).

Logros alcanzados y reformas pendientes

A pesar de las dificultades para ponerse de acuerdo entre los distintos Estados Miembros, la UE ha demostrado cierta coordinación a la hora de adoptar las reformas necesarias para superar los desafíos de la época. Ya sea reaccionando a diversos acontecimientos o anticipándose a disrupciones futuras, la Comisión ha desarrollado varios instrumentos, mecanismos e iniciativas en el marco de la Autonomía Estratégica Europea que pretenden mitigar los riesgos de la deslocalización, reducir las dependencias para componentes y tecnologías fundamentales, y abordar los desafíos del cambio climático y la revolución digital.

La política industrial europea ha experimentado profundos cambios a lo largo de la historia de la integración europea, y ha oscilado entre dos

enfoques principales: la llamada política industrial “vertical” (o “discrecional”), en la que el Estado apoya directamente a sectores seleccionados mediante subvenciones públicas, pedidos públicos o impuestos selectivos, con el objetivo de fomentar la aparición de “campeones industriales nacionales”, y la llamada política industrial “horizontal”, que aboga por un apoyo intersectorial y no selectivo a la industria, y pretende limitar la aparición de monopolios y campeones nacionales garantizando la competencia en el mercado en interés del dinamismo empresarial (la lucha contra los abusos de posición dominante facilita la entrada de nuevas empresas en el mercado) y del consumidor (se considera que la competencia es desinflacionista y favorece el poder adquisitivo de los consumidores).

Los cambios en la Política Industrial Europea

Desde el Tratado de Roma (1957) hasta principios de los años setenta, no existió una verdadera política industrial integrada (y horizontal) a escala comunitaria, y tales políticas se concibieron principalmente en un marco nacional. Varias convulsiones provocaron un cambio de este paradigma en favor de una mayor integración: el fin del paradigma fordista basado en las ganancias de producción y la venta de productos estandarizados, que había quedado obsoleto frente a las preferencias más variadas de los consumidores, que exigían una división de la producción; el declive industrial y tecnológico en relación con EEUU; la competencia de los nuevos países emergentes, en particular los “tigres asiáticos” (Corea del Sur, Singapur, Taiwán y Hong Kong), que hizo perder cuota de mercado mundial a la producción industrial europea; la penetración de las teorías liberales tras la llegada al poder de Margaret Thatcher (1979), partidaria de un Mercado Único integrado y despojado de las restricciones nacionales a los intercambios; y, por último, las propuestas de los grandes industriales europeos reunidos en torno al grupo ERT (*European Round Table of Industrialists*), muy influyente en el seno de la Comisión. **La construcción de una política**

industrial europea integrada y horizontal ha implicado, pues, dos grandes cambios:

1. En primer lugar, **el fin de las restricciones nacionales al comercio de bienes y servicios y la aceleración de la integración de las normas económicas entre los Estados Miembros.** En 1979, la sentencia histórica *Rewe-Zentral* del TJUE estableció el principio de que un producto que cumpla las normas de su país de producción debe poder comercializarse en otro Estado miembro de la CEE⁴⁷. Esto equivale a reconocer el principio de reconocimiento mutuo de las normas técnicas dentro de la CEE. La Comisión aprovechará esta importante sentencia del Tribunal para iniciar la armonización de determinadas normas técnicas. Al mismo tiempo, la Directiva 83/189 de marzo de 1983 otorgó a la Comisión y a los demás Estados Miembros la facultad de controlar las normas técnicas elaboradas en un Estado miembro. Estos avances culminaron con la adopción del Acta Única Europea en febrero de 1986. La actuación de la ERT sobre la Comisión Europea inspiró la reducción de ►

las restricciones nacionales al comercio, influyendo en el “Libro Blanco sobre la realización del mercado interior” publicado bajo la Comisión Jacques Delors, también en 1985, que a su vez fue el origen del Mercado Único de 1993 y del establecimiento de las “Cuatro Libertades” (libre circulación de personas, mercancías, capitales, y servicios)⁴⁸. El Acta Única Europea debía acelerar la eliminación de las barreras al comercio intracomunitario y aumentar la eficacia de las empresas europeas.

2. En segundo lugar, **la promoción de un enfoque estructuralista del derecho de la competencia**, que ha permitido acabar con los monopolios locales y la lógica de los “campeones industriales nacionales”. Además de la

prohibición de los carteles y de la limitación de las ayudas estatales, la Comisión vigila de cerca los abusos de posición dominante desde el reglamento de 1989 sobre el control de las concentraciones entre empresas, completado posteriormente por las “directrices”⁴⁹. La Dirección General de Competencia de la Comisión no duda en prohibir los proyectos de concentración por considerar que distorsionarían el dinamismo de los mercados. Al mismo tiempo, la persistencia de reflejos nacionalistas puede llevarla a chocar con los Estados Miembros (por ejemplo, la OPA de la alemana E.ON sobre Endesa dio lugar a la publicación de un Real Decreto de oposición al proyecto, considerado ilegal por la Comisión, que paralizó las discusiones y acabó provocando la retirada de la oferta).

⁴⁷ Tribunal de Justicia de la Unión Europea (1979), “*Rewe-Zentral AG contra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*” TJUE <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61978CJ0120>

⁴⁸ Comisión de las Comunidades Europeas (1985), “Libro Blanco sobre la realización del mercado interior” CCE <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A51985DC0310>

⁴⁹ Comisión Europea (2004), “Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas” Europa [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0205\(02\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0205(02)&from=ES)

Desde 2019, la UE ha asistido a una vuelta a la lógica algo más nacional y al fomento de medidas de política industrial verticales o discrecionales. Este cambio se debe a la sensación de que la UE ha sido degradada industrialmente, en particular en el sector digital, ya que Europa no ha logrado desarrollar sus gigantes de

tecnologías de la información, que están en el corazón de la “Cuarta Revolución Industrial”, a diferencia de China y EEUU. También se debe a la rehabilitación de la planificación estatal en Washington (*Inflation Reduction Act* (IRA), y *CHIPS y Science Act*), pero también en muchas otras economías desarrolladas⁵⁰.

Figura 11

Principales planes de política industrial vertical promovidos en los países seleccionados⁵¹

EEUU	<ul style="list-style-type: none">- Ley de Reducción de la Inflación (agosto 2019): pan de 430 B\$ para industrias de transición energética- Ley CHIPS (agosto de 2019): plan de inversión de 52.000 millones de dólares para la industria de semiconductores	India	<ul style="list-style-type: none">- «Make in India» (2014): Fomenta la fabricación en India y se dirige a 25 sectores, incluidas las tecnologías profundas- Incentivo vinculado a la producción (marzo de 2020): 26.000 millones de USD en 5 años para estimular los semiconductores, paneles solares...
China	<ul style="list-style-type: none">- 14º plan quinquenal (2021-2025): Centrado en la innovación y el crecimiento sostenible- Plan «Made in China 2025» (2015): Iniciativa estratégica destinada a transformar China de una fabricación a gran escala	Francia	<ul style="list-style-type: none">- Plan «Francia 2030» (oct. 2021): Un plan de 54.000 millones de euros para invertir en la recuperación industrial y en varios mercados clave del futuro- Programas de Inversión de Futuro (PIA) (enero de 2021): 20.000 millones de euros para invertir en sectores punteros
UE	<ul style="list-style-type: none">- IPCEI (2014): Posibilidad de que los Estados miembros establezcan ayudas públicas si son paneuropeas + si los efectos beneficiosos en cadena superan los efectos distorsionadores en el mercado común	España	<ul style="list-style-type: none">- PERTEs (2021): Una serie de planes sectoriales diseñados para estimular la recuperación económica y la transformación del país
Alemania	<ul style="list-style-type: none">- Zeitenwende (febrero de 2022): Olaf Scholz anunció el lanzamiento de un fondo de 1.000 millones de euros para invertir en la industria de defensa	Canadá	<ul style="list-style-type: none">- «Make in Canada» (abril de 2023): Apoyo a diversas industrias y tecnologías punteras, como «Superclusters innovation»
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none">- Estrategia Industrial Nacional (2017): Apunta a varios «grandes retos», como las energías limpias y las nuevas formas de movilidad	Australia	<ul style="list-style-type: none">- «Futuro Made in Australia» (octubre de 2020): Plan para impulsar la industria local en 6 sectores: Recursos tecnológicos y críticos, Alimentación y bebidas, Defensa, Espacio, Energías limpias y renovables, Tecnologías médicas y farmacéuticas

Fuente: (Hafied 2024, de próxima publicación).



La nueva política industrial vertical de la UE se ha traducido en la promoción de dos tipos de medidas, tanto de carácter defensivo (regulación de las subvenciones extranjeras, caja de herramientas 5G, instrumento anti-coercitivo, caja de herramientas para combatir la interferencia extranjera en I+D), como ofensivo (IPCEIs, Net Zero Industry Act, European Chips Act, European Technology Champion Initiative).

Como consecuencia, la UE ha adoptado una serie de medidas que rehabilitan gradualmente la política industrial vertical. Este cambio de paradigma tiene sus raíces en la negativa de la Comisión Europea a autorizar la fusión *Alstom-Siemens* (6 de febrero de 2019), que supuestamente iba a crear un “*Airbus* para el ferrocarril⁵².” En respuesta, Francia y Alemania, que estaban a favor de la fusión, publicaron un documento unos días después, el 19 de febrero de 2019, a través de sus ministros de Economía (Bruno Le Maire y Peter Altmaier), titulado “Manifiesto franco-alemán por una política industrial europea a la altura del siglo XXI”. El manifiesto, procedente de las dos mayores economías de la UE y únicas contribuyentes netas al presupuesto de la UE, rompía con la tradición de una política industrial horizontal, pidiendo, por ejemplo, que el Consejo de la UE pudiera anular una negativa de la Comisión Europea a autorizar una fusión. El manifiesto también denunciaba como injusto el hecho de que algunas empresas

extranjeras que operaban en territorio de la UE recibieran fuertes subvenciones fuera de la UE.

Tomando nota de este manifiesto, pero sin adoptar todas sus propuestas, el Consejo Europeo de marzo de 2020 promovió “*Una nueva estrategia industrial para la UE*” (preludio de la Estrategia Industrial Europea de mayo de 2021 - véase más abajo), que parece romper con la tradición integracionista de la UE al promover explícitamente el refuerzo de la soberanía económica⁵³. Siguiendo esta nueva inspiración, la nueva política industrial vertical de la UE se ha traducido en la promoción de dos tipos de medidas, tanto de carácter defensivo (regulación de las subvenciones extranjeras, caja de herramientas 5G, instrumento anti-coercitivo, caja de herramientas para combatir la interferencia extranjera en I+D), como ofensivo (IPCEIs, Net Zero Industry Act, European Chips Act, European Technology Champion Initiative).

⁵⁰ Faïçal Hafied y Andrés Ortega (2023) “El gran retorno de la política industrial” *El País* <https://elpais.com/opinion/2023-05-31/el-gran-retorno-de-la-politica-industrial.html>

⁵¹ The Economist (2023) “Governments across the world are discovering “homeland economics” *The Economist* <https://www.economist.com/special-report/2023/10/02/governments-across-the-world-are-discovering-homeland-economics>

⁵² Bruno Le Maire y Peter Altmaier (2019) “Manifeste franco-allemand pour une politique industrielle européenne adaptée au 21ème siècle” *Direction Général du Trésor* <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2019/02/19/manifeste-franco-allemand-pour-l-industrie>

⁵³ Comisión Europea (2020), “Una nueva estrategia industrial para la UE” *Europa* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0102>

Estas medidas defensivas y ofensivas, por su carácter selectivo y sectorial, entran en la categoría de políticas industriales verticales. Los profundos cambios que suponen en términos de libre competencia suponen una ruptura con la ortodoxia del derecho europeo de la competencia, que pretendía garantizar el dinamismo de los mercados, es decir, evitar que el ejercicio de posiciones dominantes obstaculizara la entrada en el mercado de nuevas empresas y los incentivos para innovar. Por ejemplo, uno de los primeros esfuerzos de la UE para fortalecer su base industrial y tecnológica fue la **Estrategia Industrial Europea** de mayo de 2021, la cual establecía varias medidas

para reforzar la competitividad y resiliencia del Mercado Único, fortalecer la Autonomía Estratégica y acelerar la doble transición, como el **Instrumento de Emergencia del Mercado Único** o las **alianzas industriales** sobre tecnologías de procesadores y semiconductores, datos industriales, y aviación de cero emisiones⁵⁴. Además, el documento venía acompañado de un análisis de más de 5.000 productos para identificar dependencias estratégicas, en el que distinguían 14 ecosistemas industriales y 137 productos críticos, más de la mitad de ellos procedentes de China y especialmente sensibles en el sector de la minería y los metales básicos (ver Tabla 2 y Figura 12)⁵⁵.

Tabla 2 Ecosistemas industriales de la UE

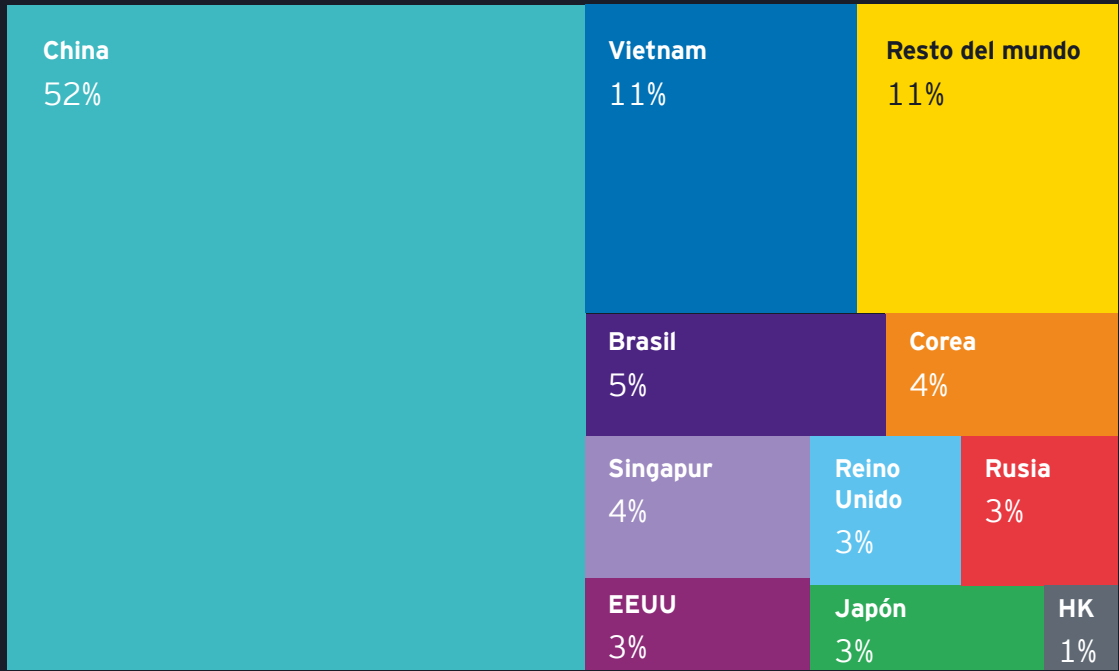
Aeroespacial y de defensa	Agroalimentación
Construcción	Industrias culturales y creativas
Digital	Electrónica
Industrias de alto consumo energético	Energía - renovables
Salud	Movilidad, transporte, automoción
Proximidad, economía social y seguridad civil	Comercio minorista
Industria textil	Turismo

Fuente: (Comisión Europea 2021).

⁵⁴ Comisión Europea (2021) "Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's Recovery" *Europa* https://commission.europa.eu/document/download/9ab0244c-6ca3-4b11-bef9-422c7eb34f39_en?filename=communication-industrial-strategy-update-2020_en.pdf&prefLang=es. Según otro documento publicado por miembros de la Comisión Europea en la Revista ICE del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, el número de dependencias de producto de la UE en ecosistemas industriales sensibles ascendería a 204. Ver Arjona, Connell y Hergehelegiu (2024) "Una metodología actualizada para detectar las dependencias estratégicas de la UE" *Revista ICE* <https://revistasice.com/index.php/ICE/article/view/7565>

⁵⁵ Comisión Europea (2021) "Strategic dependencies and capacities" *Europa* https://commission.europa.eu/document/download/0a5bdf82-400d-4c9c-ad54-51766e508969_en?filename=swd-strategic-dependencies-capacities_en.pdf&prefLang=es

Figura 12 Análisis de las dependencias estratégicas de la UE



Fuente: (Comisión Europea 2021).

China representa alrededor del 52% del valor total de las importaciones de la UE de los productos más dependientes del exterior y se encuentra entre los tres primeros proveedores de alrededor del 54% de estos bienes.

Pero también debemos considerar otras medidas previas o paralelas que forman parte de la Estrategia Europea de Seguridad Económica mencionada en la sección anterior (ver Tabla 3). Por ejemplo, en lo que respecta a los esfuerzos de **promoción**, podemos identificar tres grandes áreas - transición verde, digitalización y defensa - que han motivado diversas iniciativas para financiar bienes públicos europeos. En este sentido, el instrumento temporal NGEU y la Plataforma STEP para tecnologías estratégicas destacan por haber abierto una reflexión

sobre la necesidad de una capacidad fiscal común y mejorar el marco presupuestario vigente, sobre la base de la emisión de deuda comunitaria y el diseño de recursos propios para la UE⁵⁶.

Por otro lado, en cuanto a los nuevos instrumentos de **protección**, encontramos varias herramientas de defensa comercial enfocadas en áreas como las subvenciones extranjeras, la coerción económica y la contratación pública, entre otras⁵⁷, así como medidas más puntuales, incluyendo la última decisión de junio de 2024

con relación a los aranceles sobre vehículos eléctricos procedentes de China⁵⁸. Finalmente, en el pilar de **asociación**, podemos hallar los esfuerzos de promoción y finalización de acuerdos comerciales y otras asociaciones, el fortalecimiento de las instituciones multilaterales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), y la inversión en desarrollo sostenible a través de la iniciativa *Global Gateway*.

⁵⁶ Enrique Feás, Carlos Martínez Mongay, Miguel Otero Iglesias, Federico Steinberg y Jorge Tamames (2022) "Una propuesta de reforma de las reglas fiscales de la UE" *Real Instituto Elcano* <https://www.realinstitutoelcano.org/policy-paper/una-propuesta-de-reforma-de-las-reglas-fiscales-de-la-ue/>

⁵⁷ Ver también el paquete de medidas 'protect' de Enero de 2024, que incluye una Revisión del Reglamento de Inversiones Extranjeras Directas, un Libro Blanco de Control de Exportaciones de Tecnología Cívico-Militar y una Recomendación del Consejo para Mejorar la Resiliencia de la I+D+i, entre otros. Comisión Europea (2024) "Commission proposes new initiatives to strengthen economic security" *Europa* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_24_363

⁵⁸ Comisión Europea (2024) "Commission investigation provisionally concludes that electric vehicle value chains in China benefit from unfair subsidies" *Europa* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3231

Tabla 3
 Iniciativas de la UE en el marco de la Estrategia Europea de Seguridad Económica

	Iniciativa	Adopción	Desarrollo
Promoción	Pacto Verde Europeo	Enero 2020	Busca transformar la UE en una economía moderna, eficiente en el uso de recursos y competitiva. Sus objetivos son lograr la neutralidad climática para 2050, promover el crecimiento económico sostenible, proteger la biodiversidad y reducir la contaminación, fomentando una transición justa para todos
	Iniciativa Campeón Europeo de Tecnología	Febrero 2023	Un fondo de fondos europeo para financiar la industria de capital riesgo en el segmento de <i>las últimas etapas</i> y permitir la creación de gigantes digitales europeos ⁵⁹ . Este fondo es el resultado de una iniciativa francesa, en el marco del grupo de trabajo “ <i>ScaleUp Europe</i> ”, que se fijó el objetivo de crear 10 empresas tecnológicas europeas de 100.000 millones de euros cada una de aquí a 2030. Esta iniciativa dio lugar a la creación de un fondo de inversión europeo denominado “Fondo Europeo para la Soberanía Digital”, administrado por el FEI en el marco de la “Iniciativa Europea de Campeones Tecnológicos ⁶⁰ ”
	Ley sobre la Industria de Cero Emisiones Netas	Junio 2024	Pretende impulsar la fabricación de tecnologías limpias, garantizar la seguridad energética, y alcanzar la neutralidad climática para 2050. Establece objetivos para incrementar la producción de energías renovables, mejorar la eficiencia energética y reducir la dependencia de combustibles fósiles
	Ley de Materias Primas Fundamentales	Mayo 2024	Tiene como objetivo asegurar un suministro sostenible y seguro de materias primas esenciales para la transición energética y digital. Fomenta la extracción, procesamiento y reciclaje dentro de Europa, reduce la dependencia de importaciones y promueve la sostenibilidad ambiental y social en la cadena de suministro
	Reforma del Mercado Eléctrico	Junio 2024	Busca hacer que el sistema energético sea más resiliente, asequible y sostenible. Se centra en aumentar la integración de energías renovables, mejorar la eficiencia del mercado, proteger a los consumidores contra la volatilidad de precios y fomentar la innovación en tecnologías limpias
	Ley de Chips	Septiembre 2023	Iniciativa para fortalecer la capacidad de Europa en diseño, fabricación y empaquetado de semiconductores. Pretende asegurar la competitividad y soberanía tecnológica, aumentar la producción al 20% del mercado mundial para 2030, fomentar la innovación y reducir la dependencia de proveedores externos
	Plataforma STEP de Tecnologías Estratégicas para Europa	Febrero 2024	Tiene como objetivo apoyar el desarrollo y la implementación de tecnologías clave para la competitividad y la sostenibilidad de la UE. Facilita la colaboración entre Estados Miembros, empresas e instituciones de investigación, impulsando la innovación en sectores estratégicos como la energía, digitalización y tecnologías verdes
	Estrategia Industrial Europea de Defensa	Marzo 2024	Pretende fortalecer la base industrial y tecnológica de defensa en la UE promoviendo la cooperación entre los Estados Miembros, mejorando la competitividad global, fomentando la innovación en tecnologías de defensa y asegurando la Autonomía Estratégica y seguridad europea

⁵⁹ Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance (2023) “Scale-Up Europe: des recommandations pour attirer les talents de la tech” *Entreprises.gouv.fr* <https://www.entreprises.gouv.fr/fr/actualites/scale-europe-des-recommandations-pour-attirer-talents-de-la-tech>

⁶⁰ Banco Europeo de Inversiones (2023) “European Tech Champions Initiative” *EIB* <https://www.eif.org/etci/about-etci/index.htm>

	Iniciativa	Adopción	Desarrollo
Protección	Reglamento sobre Subvenciones Extranjeras	Diciembre 2022	Busca garantizar una competencia justa en el Mercado Único, regulando y controlando las subvenciones otorgadas por terceros países a empresas que operan en la UE, evitando distorsiones de mercado, promoviendo la transparencia y protegiendo la economía europea de prácticas desleales
	Caja de Herramientas 5G	Junio 2023	Conjunto de directrices y medidas para asegurar el despliegue seguro y resiliente de las redes 5G. Incluye recomendaciones para evaluar riesgos, fortalecer la seguridad de la infraestructura, diversificar proveedores y proteger la integridad de las redes frente a amenazas cibernéticas
	Instrumento Anticoercitivo	Diciembre 2023	Diseñado para proteger a la Unión y sus Estados Miembros de la coerción económica de terceros países. Permite tomar medidas de respuesta para disuadir o contrarrestar prácticas coercitivas, asegurando la autonomía de la política comercial y defendiendo los intereses económicos y estratégicos europeos
	Ley Europea de Ciberresiliencia	Acuerdo alcanzado en noviembre 2023 (pendiente de adopción en el Consejo)	Tiene como objetivo fortalecer la capacidad de la UE para hacer frente a las amenazas cibernéticas. Establece normas comunes para mejorar la seguridad de las redes y sistemas de información, promover la cooperación entre Estados Miembros y sectores clave, y garantizar una respuesta rápida y coordinada ante incidentes cibernéticos
	Directiva sobre la Resiliencia de Entidades Críticas	Enero 2023	Busca garantizar la continuidad operativa y la seguridad de sectores esenciales como energía, transporte, salud y finanzas frente a amenazas como ciberataques y crisis. Establece requisitos para fortalecer la preparación, respuesta y recuperación de estas entidades ante incidentes graves
	Kit de herramientas para hacer frente a las injerencias extranjeras en materia de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i)	Enero 2022	Conjunto de herramientas para proteger la integridad y la seguridad de la investigación y la innovación europeas. Proporciona directrices y medidas para detectar, prevenir y mitigar riesgos asociados con influencias externas indebidas en proyectos de investigación financiados por la UE
	Acuerdos comerciales con Japón, Nueva Zelanda y Chile(concluidos), así como con Mercosur, México, Australia, India y países ASEAN (pendientes)	Japón: Febrero 2019 NZ: Mayo 2024 Chile: Pendiente de ratificación Resto: Pendientes	Buscan fortalecer las relaciones económicas mediante la reducción de aranceles, la eliminación de barreras comerciales y la promoción de estándares y prácticas comerciales sostenibles. Estos acuerdos fomentan el comercio bilateral y la cooperación en diversos sectores económicos y estratégicos
	Consejo de comercio y tecnología (TTC)	Junio 2021	Diálogo establecido entre la UE y EEUU para abordar cuestiones clave relacionadas con el comercio y la tecnología. Su objetivo es promover la cooperación en áreas como la economía digital, la ciberseguridad, la privacidad de datos, la inteligencia artificial y otros aspectos tecnológicos emergentes, buscando establecer normas y estándares comunes
Asociación	Iniciativa Global Gateway	Diciembre 2021	Estrategia de la UE para fortalecer sus conexiones económicas y comerciales con el resto del mundo, particularmente con regiones estratégicas como Asia-Pacífico y América Latina. Busca facilitar el comercio, las inversiones y la conectividad mediante la mejora de infraestructuras, la promoción de estándares sostenibles y la facilitación de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales



Faltan avances relevantes en la integración europea en sectores estratégicos, como las telecomunicaciones, la energía, el mercado de capitales y la defensa, por donde se escapa nuestra fuerza económica, y que a su vez representan el cuore de la soberanía nacional.

Sin embargo, aún quedan muchas reformas pendientes. Como hemos visto, la UE pretende no solo evitar su propia decadencia, sino liderar una nueva era de prosperidad global, y para ello deberá desarrollar un enfoque integral, equilibrado y con visión de futuro para garantizar la Autonomía Estratégica Europea⁶¹. En este sentido, merece especial mención la Agenda Estratégica 2024-2029 citada anteriormente, la cual provee una hoja de ruta para alcanzar esa mayor resiliencia y Seguridad Económica⁶². Pero aparte de identificar las prioridades e intereses europeos para la próxima legislatura, también hace falta actuar de manera contundente.

Por ejemplo, todavía faltan algunas de las **medidas propuestas en el primer paquete de Seguridad Económica** de junio 2023, como los marcos comunes para la evaluación de riesgos, los canales de dialogo estratégico con el sector privado, los instrumentos de política exterior y seguridad común y las nuevas unidades de inteligencia económica, entre muchas otras. En materia de asociación, también seguimos sin ver planes ambiciosos que sean capaces de atraer la inversión privada necesaria para hacer frente a los

desafíos y amenazas que suponen estrategias como la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China, especialmente dentro de la iniciativa *Global Gateway*.

Pero lo más crítico es la continua falta de avances relevantes en la integración europea en sectores estratégicos, como las telecomunicaciones, la energía, el mercado de capitales y la defensa, por donde se escapa nuestra fuerza económica, y que a su vez representan el cuore de la soberanía nacional⁶³. De hecho, los **Informes de Enrico Letta y Mario Draghi** apuntan justamente a este problema de base como uno de los mayores obstáculos para que Europa pueda elaborar una nueva estrategia conjunta que permita mantener el liderazgo económico y proteger la soberanía comunitaria⁶⁴. Si bien los Estados Miembros son conscientes de los riesgos que supone anteponer los intereses nacionales al bien común europeo, lo cual limita nuestra capacidad de desarrollar una mayor escala industrial, la realidad es que en los últimos años se ha avanzado muy poco en estas cuestiones.

En general, muchos perciben cierta **desconexión** entre el discurso político sobre Autonomía Estratégica Europea, y la realidad sobre el terreno, donde no se ha alcanzado ese punto de inflexión (o *Zeitenwende*) del que hablaba el Canciller alemán, Olaf Scholz, tras la invasión rusa de Ucrania. Más que un cambio radical de las capacidades y estructuras de gobernanza de la UE, lo que hemos visto hasta ahora ha sido mayormente una serie de **medidas de contingencia** para responder a desafíos concretos, pero la **falta de coordinación** a nivel europeo (por ejemplo, en lo que respecta a la concesión de ayudas estatales) amenaza el funcionamiento del Mercado Único y pone en riesgo la

soberanía de los Estados con menor capacidad fiscal. En particular, se critica a los IPCEIs, que se apartan del régimen ortodoxo de ayudas públicas, por favorecer principalmente a las empresas de los Estados más grandes y ricos, creando desigualdades de facto en el Mercado Único.

Una alternativa razonable a ello sería desarrollar una **política industrial común** para beneficiarse de las economías de escala, financiar bienes públicos europeos, y asegurar el suministro de recursos e insumos esenciales⁶⁵. Pero sin mayores dosis de integración política no habrá Autonomía Estratégica Europea - una **tarea pendiente en la próxima legislatura** comunitaria.

Figura 13 Lista de IPCEIs

Nombre del programa	Fecha de lanzamiento	Importe autorizado	Perímetro
IPCEI “Microelectronics”	Diciembre de 2018	€1.750 millones	Desarrollo de semiconductores de nueva generación
IPCEI “Pilas I”	Diciembre de 2019	€3.200 millones	Investigación en toda la cadena de valor de las baterías (extracción, procesamiento de materias primas, producción, celdas de baterías, etc.)
IPCEI “Cloud Infrastructure and Services”	Diciembre de 2020	€1.800 millones	Reforzar la soberanía de Europa sobre los datos y aumentar su competitividad en el sector fomentando la aparición de empresas europeas en el mismo
IPCEI “Pilas II”	Enero de 2021	€2.900 millones	Como continuación de IPCEI Pilas I, este proyecto pretende abordar toda la cadena de valor industrial de las baterías (materiales avanzados, pilas, sistemas, reciclado y sostenibilidad)
IPCEI “H2Tech”	Julio de 2022	€5.400 millones	La IPCEI “H2Tech” abarca toda la cadena de valor industrial del hidrógeno (generación, pilas de combustible, almacenamiento-transporte-distribución, servicios al usuario final)
IPCEI “H2Tech Use”	Septiembre de 2022	€5.200 millones + €7.000 millones de inversión privada	Construir una infraestructura de hidrógeno equipada con electrocatalizadores a gran escala, desarrollar tecnologías innovadoras y más sostenibles que utilicen el hidrógeno en procesos industriales difíciles de descarbonizar
IPCEI “Microelectronics and Communication Technologies”	Junio de 2023	€8.100 millones de euros + €13.700 millones en inversiones privadas	(i) Crear soluciones innovadoras de microelectrónica y comunicación, y (ii) Desarrollar sistemas electrónicos y métodos de fabricación que ahorren energía y recursos

Fuente: (Hafield 2023).

⁶¹ Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia (2023) “Resilient EU2030: A future-oriented approach to reinforce the EU’s Open Strategic Autonomy and Global Leadership” *Spanish Presidency Council of the EU* <https://futuros.gob.es/sites/default/files/2023-09/RESILIENTEU2030.pdf>

⁶² Según el documento, la UE debe aprender de sus errores y evitar el abuso de su espíritu abierto por parte de actores rivales, promoviendo una política comercial ambiciosa, sólida, abierta y sostenible; fortaleciendo nuestra seguridad económica y reduciendo las dependencias estratégicas; desarrollando nuevas capacidades en sectores sensibles y tecnologías del futuro; y promoviendo la base tecnológica e industrial del Mercado Único. Ver Consejo Europeo (2024) “Agenda Estratégica 2024-2029” *Consilium* <https://www.consilium.europa.eu/es/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>

⁶³ Arancha González-Laya (2024) “La UE, entre lo inevitable y lo imposible” *ABC* <https://www.abc.es/opinion/arancha-gonzalez-laya-ue-inevitable-imposible-20240404191516-nt.html>

⁶⁴ Mario Draghi (2024) “Un cambio radical es necesario. La Unión revisada por Mario Draghi” *El Grand Continent* <https://legrandcontinent.eu/es/2024/04/16/un-cambio-radical-es-necesario-la-union-revisada-por-mario-draghi/>; Enrico Letta (2024) “Much more than a market: empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU citizens” *Consilium* <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

⁶⁵ Judith Arnal, Juan Pablo Riesgo, Chus Escobar e Ignacio Niño (2024) “The day after NextGenerationEU: What could the EU do?” *EY European Economy Insights* https://www.ey.com/es_es/forms/informe-european-economy-insights

Los retos para España

España tiene un **papel relevante** en este gran debate, tanto por su **contribución objetiva** como cuarta economía de la UE, como por sus estrechas relaciones con geografías estratégicas (véase América Latina) y el **creciente protagonismo** que ha asumido en los últimos años a la hora de construir una Unión más estratégica⁶⁶.

Por ejemplo, en marzo de 2021, España publicaba junto a los Países Bajos un *non-paper* sobre Autonomía Estratégica Abierta enfatizando la necesidad de mantener una economía abierta, la integridad del Mercado Único, y el vínculo transatlántico, entre otros; una aportación europeísta de inmenso valor, sobre todo considerando las tradicionales diferencias entre los intereses de Madrid y La Haya en ámbitos como la gobernanza del euro, el marco financiero plurianual o la emisión de deuda conjunta⁶⁷.

En julio de 2023, España también asumía la **presidencia rotatoria del Consejo de la UE** y ponía el foco en la cuestión de la Autonomía Estratégica Europea, alcanzando grandes hitos como la **Declaración**

de la Cumbre de Granada, en la que se dice que la Unión “inicia un proceso para determinar la dirección política de los próximos años” con el objetivo “de aumentar su soberanía y así tomar decisiones importantes para proteger nuestra gente y nuestras economías⁶⁸,” y la publicación del informe **Resilient EU2030** mencionado anteriormente, en el que se abordaban nueve líneas de acción para dotar a la UE de una mayor competitividad y resiliencia económica⁶⁹.

Sin embargo, a pesar de ese cierto liderazgo a nivel europeo, España tiene muchos **deberes pendientes en casa** para poder contribuir a ese debate desde la lógica de sus intereses propios de una manera efectiva. Por ejemplo, en materia de defensa, la **Estrategia de Seguridad Nacional** vigente data del año 2021, y aunque ya hay una Estrategia Industrial de Defensa (2023) muy apoyada en el concepto de Autonomía Estratégica y alineada con la Estrategia Industrial Europea de Defensa (2024), todavía queda por ver si esta alcanzará los objetivos propuestos.

⁶⁶ Félix Arteaga, Raquel García, Ignacio Molina, Andrés Ortega, Miguel Otero Iglesias, Charles Powell y Federico Steinberg (2021) “Autonomía estratégica europea e intereses de España” *Real Instituto Elcano* <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/autonomia-estrategica-europea-e-intereses-de-espana/>

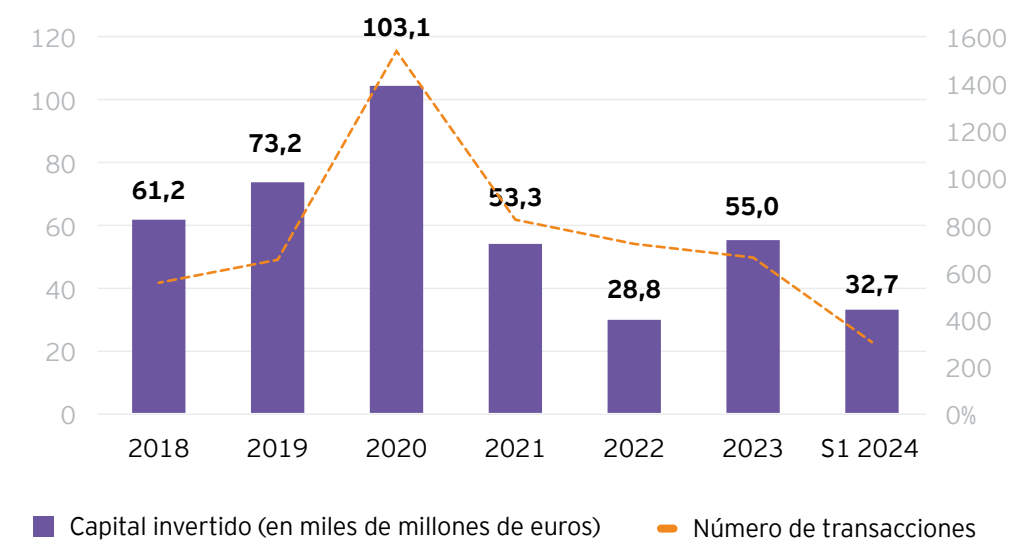
⁶⁷ Rijksoverheid (2021) “Spain-Netherlands Non-Paper On Strategic Autonomy While Preserving An Open Economy” *Rijksoverheid* <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/25/spain-netherlands-non-paper-on-strategic-autonomy-while-preserving-an-open-economy>

⁶⁸ Consejo Europeo (2023) “Declaración de Granada” *Consilium* <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/>

⁶⁹ Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia (2023) “Resilient EU2030: A future-oriented approach to reinforce the EU’s Open Strategic Autonomy and Global Leadership” *Spanish Presidency Council of the EU* <https://futuros.gob.es/sites/default/files/2023-09/RESILIENTEU2030.pdf>



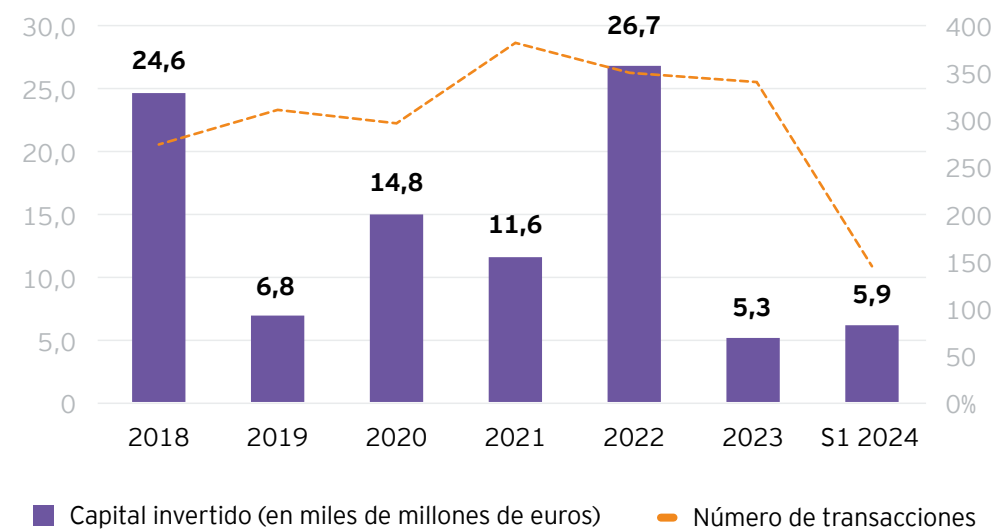
Figura 14 Recaudación de fondos en el sector aeroespacial y de defensa en EEUU



Fuente: (PitchBook).

Nota: Cualquier empresa del sector aeroespacial y de defensa, privada o cotizada en bolsa, cuya sede social se encuentre en Europa o EEUU.

Figura 15 Recaudación de fondos en el sector aeroespacial y de defensa en Europa



Fuente: (PitchBook).

Nota: Cualquier empresa del sector aeroespacial y de defensa, privada o cotizada en bolsa, cuya sede social se encuentre en Europa o EEUU.

Del mismo modo, la falta de una **estrategia sobre China** – algo que ya han hecho muchos otros países de la Unión⁷⁰ – dificulta nuestra capacidad de definir y defender nuestros intereses ante el gigante asiático. Desde la llegada de Xi Jinping a la presidencia, Pekín ha desarrollado una política exterior crecientemente asertiva, planteando numerosos desafíos económicos y geopolíticos para una Unión que ya en 2019 calificaba a China no solo como un socio comercial, sino como un competidor y rival sistémico⁷¹. Asimismo, el modelo productivo chino, basado en enormes subsidios estatales a sectores estratégicos, supone una amenaza cada vez mayor para las empresas españolas en áreas como la automoción, las energías renovables y la farmacéutica, donde la competencia es feroz. Desarrollar dicha estrategia permitiría tener un debate más estructurado en torno a estos sectores y ayudaría a reequilibrar las relaciones comerciales entre ambos países.

Y por supuesto, necesitamos una hoja de ruta para una **política industrial inteligente, tanto nacional como europea**, que defina qué actuaciones son las que mejor atienden nuestros intereses, considerando por ejemplo nuestra dependencia

tecnológica en materia digital, el potencial energético que demanda interconexiones con el resto de la UE, el potencial también del automóvil, o la fortaleza agroalimentaria y en salud y biomedicina⁷². Para ello será absolutamente prioritario desarrollar una **estrategia de innovación nacional** que esté a la altura de nuestro nivel de desarrollo económico⁷³ y que nos catapulte hacia la frontera del conocimiento científico, tecnológico e industrial. El Gobierno ha presentado a consulta pública en julio de 2024 un **anteproyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica** que establece, a primera vista, un marco adecuado de gobernanza, pero es preciso llenar de contenido, prioridades y recursos esa nueva estrategia para realmente transformar nuestro modelo económico⁷⁴. El potencial de España está en cierto sentido limitado por la estructura de su tejido empresarial (demasiado dependiente de la pequeña y micro-empresa), la fragmentación de la regulación autonómica y el exceso de trámites administrativos, la escasez de competencias digitales y la sobrecualificación de muchos jóvenes en desempleo, y la falta de inversión privada en I+D+i y capital riesgo, por lo que abordar estas áreas pendientes debería ser prioritario.

El potencial de España está en cierto sentido limitado por la estructura de su tejido empresarial (demasiado dependiente de la pequeña y micro-empresa), la fragmentación de la regulación autonómica y el exceso de trámites administrativos, y la falta de inversión privada en I+D+i y capital riesgo.

Los principales países europeos están desarrollando ambiciosas estrategias públicas de innovación en *deep tech*

La innovación tecnológica se está convirtiendo en un instrumento de soberanía estatal, ya que impulsa el crecimiento y confiere importantes ventajas competitivas. Por eso está en el centro de leyes más restrictivas sobre el control de la inversión extranjera, o de restricciones a las licencias de exportación.

La innovación “*deep tech*” es la que se sitúa en la “frontera tecnológica”, es decir, en los límites del conocimiento actual. Estas innovaciones son las que presentan importantes “fallos de mercado.” Un “fallo de mercado” se produce cuando el mercado no consigue crear las condiciones adecuadas para que surja una iniciativa y competencia adecuada.

En el caso de la *deep tech*, diversos autores plantean la existencia de dos fallos de mercado: i) la elevada intensidad de capital de los proyectos: los proyectos de *deep tech* forman parte de un proceso de desarrollo largo y costoso (costes reglamentarios asociados a las fases de ensayos clínicos, costes de industrialización de tecnologías que suelen consistir principalmente en activos tangibles), ii) el elevado nivel de incertidumbre sobre los rendimientos futuros de un proyecto, marcado en particular por un alto índice de fracaso de los proyectos en las fases exploratorias de la I+D⁷⁵.

⁷⁰ Bernhard Bartsch y Claudia Wessling (eds.) (2023) “From a China strategy to no strategy at all: Exploring the diversity of European approaches” *European Think-tank Network on China* https://merics.org/sites/default/files/2023-08/ETNC_Report_2023_final.pdf

⁷¹ Comisión Europea (2019) “EU-China: A strategic Outlook” Europa <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>

⁷² Juan Moscoso del Prado (2024) “Política industrial: hoja de ruta para 2024” *El Mundo* <https://www.elmundo.es/economia/actualidad-economica/2024/02/06/65bd4825fdddf3c188b456d.html>

⁷³ Según el último índice de innovación global de la *World Intellectual Property Organisation* (2023), España se posiciona en el puesto 29º del ranking, por detrás de países como Chipre, Malta y Estonia.

⁷⁴ Ángel Saz-Carranza et al (2024) “La reindustrialización europea: apuntes sobre el Anteproyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica”, EsadeGeo, <https://www.esade.edu/faculty-research/en/esadegeo/publication/policy-brief-la-reindustrializacion-europea-apuntes-sobre-el-anteproyecto-de>

⁷⁵ Faïçal Hafied (2022) “Una estrategia nacional de deep tech para España” *Real Instituto Elcano* <https://www.realinstitutoelcano.org/policy-paper/una-estrategia-nacional-de-deep-tech-para-espana/>

La presencia de estos fallos del mercado justifica, según los citados autores, la adopción de medidas correctoras por parte de los gobiernos⁷⁶. Varios de los principales países desarrollados han puesto en marcha planes específicos de tecnología punta:

■ **En el Reino Unido** se ha creado un *Enterprise Investment Scheme* (EIS) para fomentar la inversión directa de particulares en empresas emergentes, concediéndoles exenciones fiscales en su impuesto sobre la renta basadas en el cumplimiento de criterios de elegibilidad para las empresas emergentes beneficiarias, una cantidad mínima invertida y un período mínimo de inversión. El EIS se amplió en abril de 2018 a las empresas de *deep tech* mediante la formación de las “EIS KIC⁷⁷” o “*EIC Knowledge Intensive Companies*.” El Reino Unido también ha puesto en marcha un “*Breakthrough*

Fund” en 2021 con una capacidad de inversión de 375 millones de libras con el mandato de invertir en empresas emergentes de *deep tech*⁷⁸.

■ **En Francia** en 2019 se creó un “*Plan de Deep Tech*” de 2.500 millones de euros. Lo administra su fondo soberano, Bpifrance, que adopta la forma de subvenciones e inversiones directas en capital. Desde su puesta en marcha, ha contribuido a la creación de más de 200 empresas emergentes de alta tecnología⁷⁹. Al mismo tiempo, en enero de 2021, Francia puso en marcha su cuarto “*Plan d’Investissement d’Avenir*” (PIA IV), con un presupuesto de 20.000 millones de euros dedicados íntegramente a la enseñanza superior y la I+D⁸⁰. Por último, en octubre de 2021, tras la presentación al Ministro de Economía de un informe de expertos dirigido ►

por el Director General de *Air Liquide* (el gigante francés del gas industrial), encargado de identificar los 10 mercados y tecnologías claves del futuro⁸¹, Francia promovió el plan “Francia 2030,” dotado con 54.000 millones de euros, que establece 10 proyectos para restablecer su liderazgo industrial y tecnológico⁸². Entre los proyectos figuran, por ejemplo, “convertirse en líder del hidrógeno verde y las energías renovables de aquí a 2030,” “fabricar en Francia el primer avión con bajas emisiones de carbono de aquí a 2030” y “favorecer la aparición de una oferta francesa de pequeños reactores nucleares modulares de aquí a 2035.”

■ **Alemania** ha creado un “*Deep Tech and Climate Fund*” (DTCF) de 1.000 millones de euros para invertir en empresas que desarrollen la Industria 4.0, la robótica, la computación cuántica y la biotecnología⁸³.

Como resultado de las medidas correctoras adoptadas por los gobiernos, no es de extrañar que estos tres países lideren la inversión de capital riesgo recaudada por las *start-ups* de *deep tech* en Europa. De hecho, según un estudio en 2023⁸⁴, el Reino Unido ocuparía el primer puesto en Europa con 3.500 millones de dólares recaudados por sus *start-ups* de *deep tech*, seguido de Francia (3.200 millones de dólares), mientras que Alemania ocuparía el cuarto puesto, detrás de Suecia, con 1.600 millones de dólares recaudados. España ocupa el octavo puesto (310 millones de dólares recaudados). Sin embargo, cabe señalar que la ministra de Ciencia, Universidades e Innovación, Diana Morant, anunció una “Estrategia Nacional Española de *Deep Tech*” en enero de 2024⁸⁵, que debería presentarse a finales de año.

⁷⁶ Mariana Mazzucato (2015) “The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths” *PublicAffairs* <https://marianamazzucato.com/books/the-entrepreneurial-state/>

⁷⁷ David Brookes (2021) “Enterprise Investment Scheme Guide for companies” *BDO UK* <https://www.bdo.co.uk/en-gb/insights/tax/corporate-tax/enterprise-investment-scheme-guide-for-companies>

⁷⁸ Maija Palmer (2021), “UK Breakthrough Fund” *Sifted* <https://sifted.eu/articles/uk-breakthrough-fund>

⁷⁹ Paul Midy (2023) “Soutenir l’investissement dans les start-ups, PME innovantes et PME de croissance” *Mission Après du Government* <https://mission-midy.fr/assets/rapport.pdf>

⁸⁰ Ministère de l’Économie, des Finances et de la Relance (2021), “4ème programme d’investissement d’avenir (PIA): dotation de 20 Md€” *Gouvernement du France* <https://www.entreprises.gouv.fr/fr/actualites/crise-sanitaire/france-relance/4eme-programme-d-investissement-d-avenir-pia-dotation-de-20-mdeu>

⁸¹ Benoit Potier (2019) “Faire de la France une économie de rupture technologique” *Rapport du collège d’experts au ministre de l’Économie* https://www.economie.gouv.fr/files/Rapport_college_experts_06_02.pdf

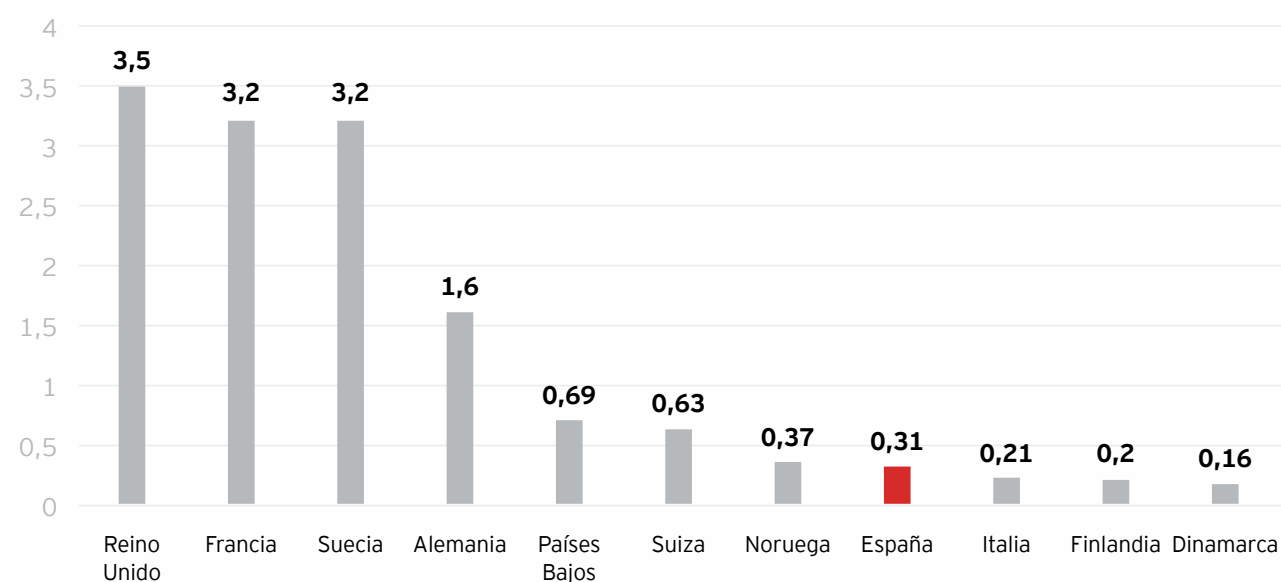
⁸² Ministère de l’Économie, des Finances et de la Relance (2021) “France 2030: un plan d’investissement pour la France” *Economie.gouv.fr* <https://www.economie.gouv.fr/france-2030>

⁸³ Miriam Partington (2024) “There’s a lack of growth capital in Europe – Germany’s €1bn deeptech and climate tech fund wants to change that” *Sifted* <https://sifted.eu/articles/germany-1bn-deeptech-climate-fund>

⁸⁴ Dealroom (2023) “The 2023 European Deep Tech Report” *Dealroom* <https://dealroom.co/uploaded/2023/09/The-European-Deep-Tech-Report-2023.pdf>

⁸⁵ Ministerio de Ciencia e Innovación (2024) “Diana Morant comparecencia en el Congreso” *Ciencia.gob.es* <https://www.ciencia.gob.es/Noticias/2024/enero/Diana-Morant-comparecencia-Congreso.html>

Figura 16 Cantidades recaudadas por las start-ups de *deep tech* en 2023 (miles de millones de dólares)



Fuente: (Dealroom 2023).

Nota: Los países europeos que están a la cabeza en la captación de fondos para *start-ups* de *deep tech* son los que cuentan con una estrategia pública y medidas de apoyo (Reino Unido, Francia, Alemania).

La configuración de una nueva Comisión para el período 2024-2029 abre una ventana de oportunidad para actualizar nuestra capacidad de influencia en torno a la identificación de esas prioridades estratégicas, alinear a nuestros actores domésticos e influir en el debate europeo.

En última instancia, España deberá desarrollar una estrategia de largo plazo que tenga en cuenta las **oportunidades y limitaciones** que ofrece el contexto geoestratégico europeo, y en este sentido, la publicación del documento **España 2050** por parte de la **Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia** representa un gran paso en esa dirección. En él, se plantea un ejercicio de inteligencia colectiva y prospectiva estratégica que persigue dos objetivos: Mejorar nuestra comprensión de los desafíos y las oportunidades sociales, económicos y medioambientales que afrontará España en las próximas décadas y generar, a partir de un diálogo multi-actor, una **Estrategia Nacional de Largo Plazo** que nos permita fijar prioridades, coordinar esfuerzos, y garantizar la prosperidad y el bienestar de nuestra ciudadanía en el futuro⁸⁶.

Pero España también deberá tener en cuenta el marco actual. El posible debilitamiento del eje franco-alemán en la toma de decisiones

de Bruselas tras las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2024 y **la configuración de una nueva Comisión para el período 2024-2029** abren una ventana de oportunidad para actualizar nuestra capacidad de influencia en torno a la identificación de esas prioridades estratégicas e influir en el debate europeo. Los poderes públicos (ejecutivos y legislativos tanto nacionales como autonómicos), así como los interlocutores sociales, deben hacer lo máximo posible para rescatar aquellos elementos de especial interés que puedan perder fuerza en los próximos años, como la política energética, la reindustrialización de las tecnologías limpias y la dimensión securitaria del cambio climático, y demostrar que el compromiso político con la Autonomía Estratégica Europea sigue vigente. El éxito de este esfuerzo dependerá de nuestra capacidad de acertar en el equilibrio entre audacia y realismo, teniendo claros los intereses de España y sabiendo alinearlos con los de la Comisión y el Parlamento Europeo.

⁸⁶ La Moncloa (2021) "España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo" Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia <https://futuros.gob.es/nuestro-trabajo/espana-2050>

05

Análisis y diagnóstico

La empresa española ante la Autonomía Estratégica Europea

En los últimos años, el tejido productivo español se ha enfrentado a un entorno nacional e internacional cada vez más convulso, marcado por el impacto acumulativo de una serie de crisis internas y externas (policrisis) y la dificultad de las instituciones nacionales y comunitarias a la hora de reformar sus aparatos administrativos y la regulación para afrontarlas.

Por un lado, las empresas han sentido los **efectos negativos del Brexit, la pandemia, las guerras de Ucrania y Gaza, las nuevas alianzas en el Sur Plural y la creciente rivalidad y competencia entre China y EEUU**, luchando contra numerosos desafíos económicos y geopolíticos que han agravado la sensación de incertidumbre, aumentado los costes y restringido las cadenas de suministro, forzando a las juntas directivas a adoptar un posicionamiento más estratégico.

“Llevamos años en un entorno muy convulso. La sensación es que cada día pasa algo que afecta la actividad internacional de nuestras empresas, las cuales dependen enormemente del negocio exportador.”

Responsable de internacionalización del sector de industrias de alimentación y bebidas

Por otro lado, los **desafíos regulatorios y financieros de la UE**, entendidos en su manera más amplia, han **socavado la competitividad** de nuestras empresas y llevado a muchas a tener que adaptar sus modelos de negocio para responder a un marco normativo cada vez más restrictivo, desviando valiosos recursos para la investigación y el desarrollo y otras actividades productivas hacia los esfuerzos de cumplimiento de la diligencia debida, el aumento de costes administrativos y laborales. Todo esto a la sombra de otros grandes cambios estructurales como la aceleración de la disrupción tecnológica y el cambio climático o el incremento de la polarización política en Europa y el mundo.

Por todo ello, muchas empresas españolas califican la respuesta de la UE, comprendida dentro del marco de la Autonomía Estratégica Europea, como **insuficiente y desequilibrada**. La falta de mecanismos incentivadores a nivel europeo destaca como la principal preocupación de las empresas en este ámbito, especialmente cuando comparamos los fondos NGEU con los instrumentos incluidos en el IRA al otro lado del Atlántico, a menudo mucho más rápidos y efectivos⁸⁷.

⁸⁷ Cabe destacar que este tipo de bonificaciones fiscales directas serían difícilmente alcanzables a nivel europeo en el corto plazo, debido al marco institucional europeo. Distinto caso supone la aplicación de incentivos fiscales a nivel nacional.

“La clave para que esto se haga bien es un mecanismo de financiación común para equilibrar las diferencias geográficas y evitar la fragmentación del Mercado Único.”

Responsable de Regulación y Políticas Públicas en el sector de infraestructuras y energías renovables

Pero también destacan otros riesgos de carácter más macro, como la **fragmentación del Mercado Único** debido a la distinta capacidad fiscal de los Estados (por ejemplo, con lo que respecta al marco temporal de crisis y transición relativo a las ayudas estatales), la falta de armonización e integración en los principales sectores industriales europeos, como la energía, la defensa, y las telecomunicaciones, o la creciente brecha en las necesidades de inversión de España y la UE para alcanzar sus objetivos

de doble transición y autonomía en defensa (unos 700.000 millones de euros anuales)⁸⁸. En general, la percepción de la mayoría de las empresas entrevistadas en este estudio es de una gran **desconexión entre las prioridades de las altas esferas políticas (especialmente en Bruselas) y las necesidades del mercado** en el medio y largo plazo, precisamente en un momento en el cual ambos deberían estar plenamente coordinados para el despliegue de la estrategia europea.

⁸⁸ Judith Arnal, Emilio García y Raquel Jorge (2024) “¿Están España y la UE progresando adecuadamente hacia los objetivos europeos de la Década Digital 2030?” *Real Instituto Elcano* <https://www.realinstitutoelcano.org/policy-paper/estan-espana-y-la-ue-progresando-adecuadamente-hacia-los-objetivos-europeos-de-la-decada-digital-2030/>

No obstante, las empresas españolas también han sabido ver algunas de las **grandes oportunidades** que presenta el actual contexto geoestratégico, principalmente de cara a encontrar un equilibrio entre el frágil statu quo y la posible deriva hacia una globalización más fragmentada. En primer lugar, muchas agradecen el creciente nivel de **asertividad** despertado en Europa, que por fin se ha lanzado a hacer un análisis sistemático de sus distintas dependencias y vulnerabilidades hacia terceros países y diseñar hojas de ruta para reducirlas gradualmente. El marco de la Autonomía Estratégica Europea puede considerarse más o menos exiguo, pero por lo menos ha abierto un **debate serio** sobre

cuestiones importantes como la pérdida de competitividad y el futuro del Mercado Único, y demostrado que la UE es capaz de hacer un mejor uso de su gran peso geoeconómico.

A su vez, la respuesta de Europa presenta un **cambio de paradigma** en lo que respecta a instrumentos financieros, colaboraciones público-privadas y nuevos acuerdos comerciales, que, combinados con una política industrial, energética y de innovación medianamente coordinada entre los distintos Estados Miembros, podría llevar a un boom económico del cual España podría salir enormemente beneficiada.

Por **ejemplo**, para las empresas españolas liderando el despliegue de las energías renovables, la **apuesta por el hidrógeno** representa una oportunidad inmensa, ya que, con un buen apoyo del sector público, podríamos integrar toda la cadena de valor en España y convertirnos en el proveedor de Europa.

“Hay una desconexión clara entre estos grandes objetivos y ambiciones y la traslación en iniciativas e impulsos reales; en nuevos entornos que permitan que esto ocurra”

Responsable de desarrollo corporativo en el sector textil





Para posicionar a España como un potencial ganador de la Autonomía Estratégica Europea, las empresas y las Administraciones públicas deberán demostrar un alto grado de unidad y voluntad compartida.

Para ello, los poderes públicos, y la ciudadanía en su conjunto, deberán adoptar una mayor consciencia estratégica y actuar de manera más proactiva ante los nuevos retos que se presenten. España cuenta con muchas **fortalezas sectoriales** en **energías renovables, salud, biotecnología, textil, defensa, aeroespaciales, automoción, digitalización e infraestructuras**, entre muchas otras, que, de ser bien aprovechadas, podrían contribuir a desarrollar nuestra capacidad productiva, sobre todo en un ecosistema industrial europeo más integrado. Sin embargo, todavía quedan muchos deberes pendientes en materia política, económica y estratégica. El persistente aislamiento del sector público frente al privado y la falta de cooperación entre ambos, así como los obstáculos políticos a la hora de establecer verdaderos pactos de Estado, se presentan como las mayores amenazas para el tejido empresarial español. Existen además otros desafíos como la falta de unidad en el mercado doméstico que se deberían solventar. Y a esto hay que añadir además otras demandas más sectoriales, como el despliegue de las energías renovables, un mayor impulso del reciclaje y la economía

circular, el fortalecimiento de la industria de la defensa o una mayor financiación para el ámbito digital, por lo que la lista de tareas para el sector público es numerosa. En última instancia, contar con consensos políticos y el apoyo de todos los agentes posibles será clave para asegurar el éxito.

En las siguientes secciones, **nos disponemos a analizar los principales riesgos y desafíos** que plantea el actual contexto para el sector privado español, **así como las posibles oportunidades** que podrían presentarse para aquellas empresas capaces de leer el cambio de paradigma que estamos viviendo de manera efectiva. Para ayudar a mitigar los primeros y maximizar las segundas, las autoridades nacionales y autonómicas deberán estar dispuestas a jugar un papel impulsor estratégico, y por ello, a continuación, también enumeramos una serie de prioridades y actuaciones que deberán tenerse en cuenta.

Pero también las empresas deberán formar parte de este esfuerzo conjunto. La fuente principal para elaborar este apartado ha sido precisamente las contribuciones de 25 empresas y asociaciones sectoriales, que nos han aportado, desde su experiencia y conocimiento, información muy valiosa para la realización de esta parte de diagnóstico y recomendaciones. Muchas ya han empezado a adaptar sus estrategias a la nueva realidad internacional, dejando claro que no pretenden mantenerse de brazos cruzados ante el cambio de paradigma. Pero también algunas han reconocido su falta de recursos para afrontar las reformas comprendidas dentro de la Autonomía Estratégica Europea. Las más pequeñas, sobre todo, tienen menor capacidad

para entender los cambios de ciclo venidos y por venir, y por eso el acompañamiento y la pedagogía será esenciales para garantizar su transformación, algo a lo que también pretende contribuir este informe.

En definitiva, **de todos depende nuestra capacidad de afrontar este nuevo panorama** como una mayor unión, y a este respecto la colaboración público-privada se presenta como el principal vector de transformación para alcanzar ese mayor grado de resiliencia y Autonomía Estratégica. Para posicionar a España como un potencial ganador de la Autonomía Estratégica Europea, las empresas y las Administraciones públicas deberán demostrar un alto grado de unidad y voluntad compartida.

Riesgos y desafíos

En apenas cuestión de un lustro, la estabilidad comercial y la seguridad jurídica que habían caracterizado los años dorados de la globalización se han visto reemplazadas por la incertidumbre económica y las tensiones geopolíticas, con consecuencias mayúsculas para el tejido productivo español.

La pandemia del COVID-19, las guerras de Ucrania y Gaza, la creciente rivalidad entre China y EEUU, e incluso la reciente crisis en el mar Rojo han puesto de manifiesto un profundo cambio

de paradigma del que no hay una salida visible, forzando a empresas de todos los sectores a adaptar sus estrategias para mantenerse a flote. Por ejemplo, desde 2020, el **riesgo de desabastecimiento de productos e insumos críticos** como medicamentos, materias primas fundamentales y semiconductores se ha vuelto una preocupación primordial para las empresas españolas, especialmente debido a la deslocalización de muchos de estos procesos productivos a otros continentes.

Desde 2020, el **riesgo de desabastecimiento de productos e insumos críticos** como medicamentos, materias primas fundamentales y semiconductores se ha vuelto una preocupación primordial para las empresas españolas.

2020

¿Cuál ha sido la respuesta estratégica de las empresas al “*decoupling*” de las cadenas de valor mundiales?

Para responder al *decoupling* de las cadenas de valor mundiales, las empresas han movilizado principalmente tres respuestas estratégicas:

■ **Relocalización de la producción:** en la misma zona (*reshoring*) o en regiones cercanas (*nearshoring*⁸⁹). El *reshoring* y el *nearshoring* reducen los costes de transporte y mejoran la seguridad de los suministros, sobre todo al reducir el riesgo político. Por ejemplo, en respuesta a la escasez de principios activos durante la crisis del covid-19, la empresa farmacéutica francesa *Sanofi* decidió relocalizar la producción a seis centros de producción europeos dentro de una nueva filial especializada⁹⁰. Una última variante consiste

en relocalizar la producción industrial a un país que comparta las mismas normas políticas y/o económicas (*friendshoring*). Esta política fue promovida por la Secretaría de Estado de EEUU, Janet Yellen, en abril de 2022⁹¹. Un estudio de McKinsey muestra los inicios del “*friendshoring*” en el comercio mundial, señalando que desde 2017, EEUU ha reducido la distancia geopolítica de su comercio en un 10%, mientras que China lo ha hecho en un 4%⁹². Sin embargo, los productos esenciales a menudo provienen de rivales geopolíticos, y concentrar el comercio con naciones amigas puede aumentar los riesgos de la cadena de suministro⁹³. Diversificar clientes y proveedores es la mejor opción.

■ **El stock de existencias:** permite amortiguar las fluctuaciones erráticas de la oferta y seguir atendiendo a la demanda. Esta política tiene un coste para las empresas, porque aumenta sus necesidades de capital circulante y destruye automáticamente su tesorería y, por tanto, su capacidad de inversión. Un estudio ha calculado que, de aquí a 2022, las 3.000 mayores empresas del mundo habrán aumentado significativamente su capital financiero inmovilizado, en torno al 1% del PIB mundial⁹⁴.

■ **Integración vertical:** La integración vertical es una estrategia por la que una empresa toma el control de varias etapas de su cadena de suministro, ya sea en sentido ascendente (adquisición de proveedores) o descendente (adquisición de distribuidores o puntos de venta). Esta estrategia proporciona a la empresa un mayor control sobre los costes, la calidad y los plazos de producción, además de reforzar su posición competitiva en el mercado. Todos recordamos

los contratiempos de *Boeing* cuando lanzó la producción de su avión de larga distancia 787 (conocido como el “*Dreamliner*”). La empresa de Seattle intentó inicialmente externalizar el 70% de su producción a varios proveedores, lo que provocó retrasos y piezas defectuosas y llevó al fabricante aeronáutico estadounidense a reintegrar verticalmente su producción⁹⁵. La norteamericana *Tesla* es quizás el mejor ejemplo de integración vertical. En sentido ascendente, *Tesla* ha firmado contratos con empresas que extraen grafito, níquel y litio para utilizar estos materiales en su gigafactoría de Nevada⁹⁶. Aguas abajo de la cadena de producción, *Tesla* fabrica sus propios motores y componentes electrónicos, incluidos sus propios semiconductores, lo que la protege parcialmente de la actual escasez de semiconductores vinculada a la guerra económica chino-estadounidense⁹⁷.

⁸⁹ UNCTAD (2020) “World Investment Report 2020: International Production Beyond the Pandemic” UNCTAD https://unctad.org/system/files/official-document/wir2020_en.pdf

⁹⁰ Sanofi (2020) “Sanofi à l’ambition de créer un leader européen des principes actifs pharmaceutiques” *Sanofi* <https://www.sanofi.fr/fr/media/communiqués-et-dossiers-de-presse/2020/sanofi-a-l-ambition-de-créer-un-leader-europeen-des-principes-actifs-pharmaceutiques>

⁹¹ Gillian Tett (2023) “America must expand its friendship group in the interest of trade” *Financial Times* <https://www.ft.com/content/2780131e-da81-4dc5-8105-f7b1f06850e9>

⁹² McKinsey Global Institute (2024) “Geopolitics and the Geometry of Global Trade” *McKinsey & Company* <https://www.mckinsey.com/mgi/our-research/geopolitics-and-the-geometry-of-global-trade>

⁹³ The Economist (2024) “The false promise of friendshoring” *The Economist* <https://www.economist.com/finance-and-economics/2024/01/25/the-false-promise-of-friendshoring>

⁹⁴ The Economist (2022) “The tricky restructuring of global supply chains” *The Economist* <https://www.economist.com/leaders/2022/06/16/the-tricky-restructuring-of-global-supply-chains>

⁹⁵ The Economist (2016) “Keeping it under your hat” *The Economist* <https://www.economist.com/business/2016/04/16/keeping-it-under-your-hat>

⁹⁶ The Economist (2022) “How supply-chain turmoil is remaking the car industry” *The Economist* <https://www.economist.com/business/2022/06/12/how-supply-chain-turmoil-is-remaking-the-car-industry>

⁹⁷ The Economist, (2022) “How supply-chain turmoil is remaking the car industry” *The Economist* <https://www.economist.com/business/2022/06/12/how-supply-chain-turmoil-is-remaking-the-car-industry>

Una empresa textil española reporta una dependencia superior al 80% para fibras y tejidos vírgenes provenientes de Asia, mientras que, en el sector de la aviación, otra empresa señala que casi 90% del titanio pesado necesario para su producción aún viene de Rusia.

Así, el miedo a **posibles disrupciones en las cadenas de suministro** se ha apoderado de la mayoría de los departamentos de estrategia, y la gestión de riesgos en lo que se refiere a transporte y logística, incluido el posible desvío de rutas, los **cueillos de botella y el incremento en los costes**, se ha vuelto una cuestión decisiva en la actividad internacional de las empresas. Del mismo modo, el **incremento de las sanciones económicas y otros instrumentos defensivos y ofensivos hacia terceros países**, como el control de las exportaciones

e inversiones o las investigaciones en materia de antidumping y cuotas compensatorias, ha transformado el panorama internacional y reducido el número de clientes y proveedores a los que acceder en el mercado global, así como las tecnologías disponibles para afrontar la doble transición verde y digital. Y todo esto sin mencionar otras barreras económicas más de fondo como los **sobrecostes comerciales (sobre todo en energía y transporte)**, la **escasez de mano de obra y talento cualificado**, y la **dificultad para conseguir financiación**.

Un segundo conjunto de desafíos que, para muchos, conforma el núcleo del problema actual es el **restrictivo entorno regulatorio de la UE**, el cual se ha vuelto un obstáculo cada vez mayor a la hora de operar tanto dentro como fuera del Mercado Único⁹⁸. Muchas empresas comparten la ambición de Europa de garantizar la seguridad de sus consumidores y acelerar la doble transición verde y digital, pero la sensación general es que la regulación no va lo suficientemente acompañada de

un diagnóstico económico, y que las principales autoridades políticas no tienen en cuenta la opinión de las empresas a la hora de diseñar ciertos reglamentos y directivas. Incluso con la política de mejora regulatoria europea (*Better Regulation agenda*), la cual ha adoptado diversos instrumentos de consulta pública y evaluación ex post, la percepción es que se siguen estableciendo **objetivos ambiciosos sin tener del todo en cuenta las capacidades para alcanzarlos**.

Industrias como la química, la aviación y la farmacéutica señalan particularmente a la regulación REACH, que prohíbe el uso de ciertas sustancias difíciles de sustituir, como los cromatos, y resta competitividad frente a empresas al otro lado del atlántico.

Los impactos asimétricos de la Autonomía Estratégica Europea

En cierta manera, los desafíos que se detallan en esta sección podrían caracterizarse como riesgos transversales para las empresas españolas, ya que sus efectos negativos se han sentido a lo largo y ancho de los principales sectores productivos de nuestro país. Sin embargo, su impacto no siempre es el mismo para todos.

Las PYMEs, por ejemplo, son muchísimo más vulnerables a cambios abruptos en el panorama internacional, ya que su facturación suele estar más concentrada en un único país o cliente. En el caso de las industrias alimentarias, uno de los principales sectores industriales

de España, la pérdida del mercado británico (en su momento el tercer país en términos de exportaciones) representó una fuerte caída de la actividad y facturación para muchas pequeñas empresas, para las cuales Londres representaba un “escaparate internacional” para darse a conocer al mundo.

Por su parte, las grandes empresas gozan de mayores capacidades para enfrentar el creciente grado de incertidumbre del entorno actual, pero no por ello son inmunes a los efectos de la volatilidad que caracteriza al nuevo paradigma económico, especialmente debido a sus altísimos niveles de competencia

en otros mercados. Los sobrecostes energéticos, por ejemplo, han representado una gran amenaza para industrias europeas como la eólica, que se encuentra ahora mismo luchando para sobrevivir a la creciente competencia de China y EEUU.

A la hora de diseñar un marco propicio a una mayor Autonomía Estratégica, las autoridades deberán tener en cuenta las necesidades y capacidades de todas las empresas y sectores productivos, así como la posible introducción de mecanismos compensatorios para ayudar a aquellas más afectadas.

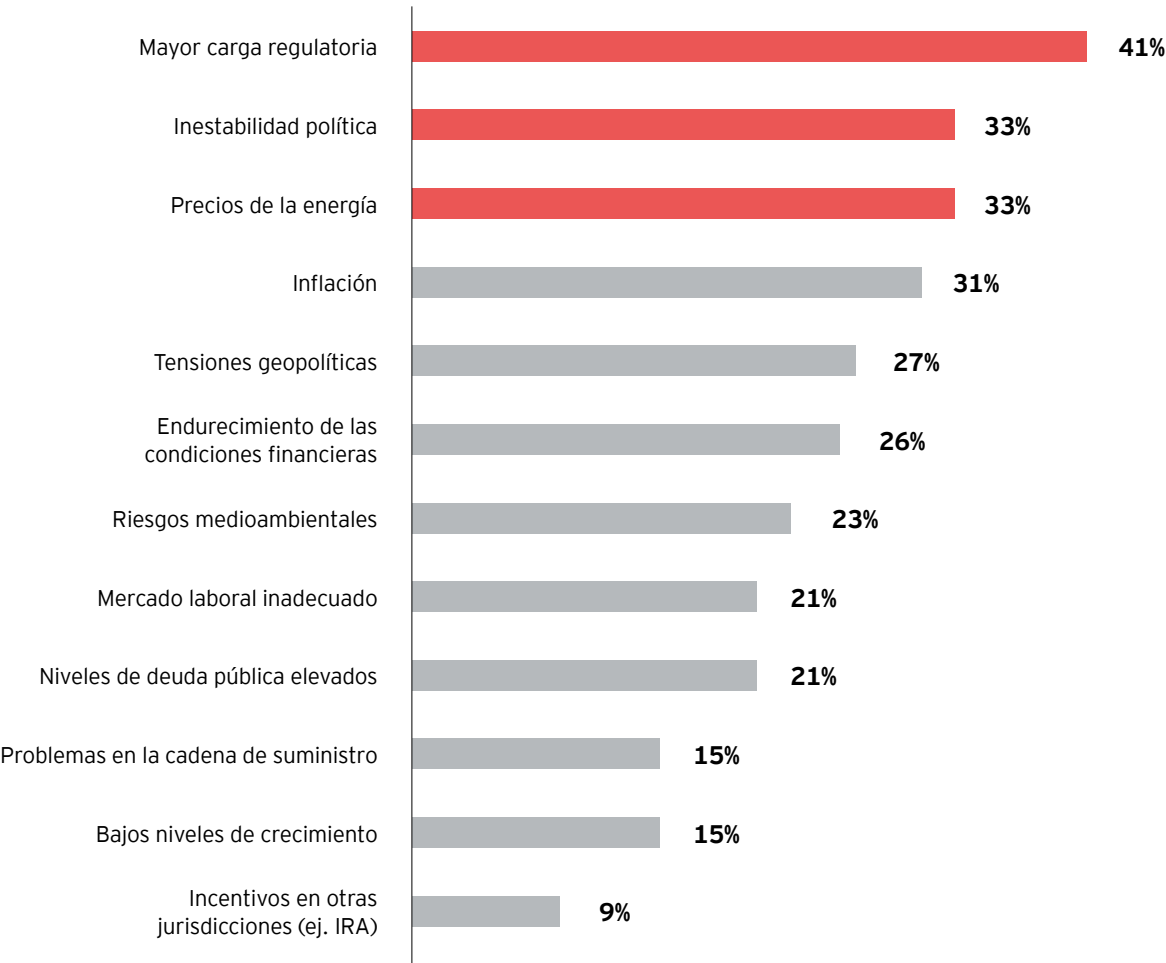
⁹⁸ Business Europe (2023) “A call for action to boost competitiveness and create regulatory breathing space” *Business Europe* <https://www.bussinesseurope.eu/publications/call-action-boost-competitiveness-and-create-regulatory-breathing-space>

Muchas de las normas son muy restrictivas, lo que resta competitividad a las empresas españolas y europeas cuando se enfrentan a empresas de otros países que no están sujetas a los mismos estándares sociales o medioambientales. Además, las crecientes necesidades de cumplimiento de la diligencia debida desvían valiosos recursos que podrían

dedicarse a un mayor grado de inversión y crecimiento, por no decir a otras actividades productivas como la I+D+i o la expansión internacional. Y por supuesto no debemos olvidar del impacto de la regulación sobre la inversión extranjera (ver Figura 17), algo que ya ha llevado a muchas empresas a desviar fondos a otras jurisdicciones⁹⁹.

Figura 17 Principales riesgos a la inversión extranjera directa en Europa

Las mayores cargas regulatorias, la inestabilidad política y el precio de la energía son los principales riesgos a la inversión extranjera directa en Europa.



Fuente: (EY 2024).

⁹⁹ Henry Foy (2024) "Why EU businesses want a break from red tape and green rules" *Financial Times* <https://www.ft.com/content/805d105f-dc81-4072-bb8d-77067b9faa35>

En efecto, la mera cantidad de regulación ya existente, junto con la creciente granularidad y complejidad de cada nueva normativa, han creado un marco jurídico especialmente difícil de interpretar para las empresas más pequeñas, lleno de contradicciones y duplicidades que no hacen más que aumentar a nivel autonómico y local¹⁰⁰. Por su parte las grandes empresas españolas también se enfrentan a un entorno económico desfavorable debido a sus **largas y complejas cadenas de valor**, donde la aplicación de estándares relativos a temas como la descarbonización se vuelven inasumibles por pequeños proveedores en terceros países que no cuentan con los mismos recursos que sus pares europeos. En última instancia, la percepción es de una cierta inconsistencia entre los grandes objetivos de las instituciones comunitarias y la traslación en iniciativas e impulsos concretos que nos lleven a alcanzarlos de manera conjunta.

Por ejemplo, la Directiva de Reporte de Sostenibilidad Corporativa (CSRD) aprobada en diciembre de 2022 obliga a las grandes empresas a evaluar cientos (e incluso miles) de puntos de datos relativos a temas de impacto medioambiental sin proveer mecanismos para limitar el impacto económico que esto supone más allá del período de transición de un año¹⁰¹. Asimismo, muchas *mid-caps* (empresas medianas de entre 500 y 3.000 empleados) se están viendo afectadas por las regulaciones dirigidas a las grandes empresas, como la Directiva sobre Diligencia Debida en Sostenibilidad (CSDDD), la Directiva sobre Emisiones Industriales (IED) y la Ley de Ciberresiliencia (CRA), a pesar de no tener las mismas capacidades que las grandes empresas en términos de conocimiento, experiencia y recursos para el cumplimiento normativo, lo que ha llevado a varias a pensarse dos veces antes de introducir nuevos procesos innovadores que requieren largas y costosas certificaciones¹⁰².

"Tenemos compromisos claros, pero descarbonizar el scope 3 (la actividad de los proveedores) es muy difícil. ¿Cómo hacemos que Bangladesh reduzca su huella de carbono sin ayudas estatales como las nuestras? Sin iniciativas globales es imposible."

Cargo directivo de una empresa española en el sector textil

¹⁰⁰ Comisión Europea (2023) "European semester spring package - Spain country report" *Europa* https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/c2a417af-a656-4526-bec1-74977469dcad_en?filename=SWD_2023_609_1_EN_autre_document_travail_service_part1_v4.pdf

¹⁰¹ European Family Businesses (2022) "Bridging the mid-cap gap" *EFB* <https://europeanfamilybusinesses.eu/bridging-the-mid-cap-gap/>

¹⁰² Philipp Lausberg, Miguel Otero Iglesias, Georg Riekels y Agustín González-Agote (2024) "Towards a competitive Edge: reforming the EU regulatory framework" *European Policy Centre* <https://www.epc.eu/en/publications/Towards-a-Competitive-Edge-Reforming-the-EU-Regulatory-Framework~59c860>

Otro grupo de riesgos relevantes para las empresas españolas son aquellos referentes a la creciente sensación de **fragmentación del Mercado Único**. Aparte de las numerosas contradicciones y duplicidades en la regulación a nivel nacional, autonómico y local mencionadas anteriormente, las cuales muchas veces han desnivelado el terreno

de juego a favor de las empresas locales, existe mucho margen de mejora en la **aplicación de las reglas de competencia**, la integración en algunos de los principales mercados europeos, y la variación entre las ayudas que pueden conceder los Estados Miembros según su mayor o menor capacidad fiscal.

“El sistema actual está muy restringido. Una licencia que nos rechazan aquí nos la aprueban en Alemania a la semana siguiente.”

Responsable en asociación sectorial de la industria química

Los desafíos de los últimos años han requerido una mayor flexibilidad por parte de las instituciones comunitarias en cuanto a la aplicación de las reglas fiscales mediante la activación de la cláusula de salvaguardia, pero en esta situación los países con mayor capacidad de endeudamiento han sacado ventaja y, en la práctica, no se ha avanzado en el desarrollo de una verdadera escala europea. La polarización entre las distintas Europas afecta a las empresas españolas, ya que cuando priman los intereses nacionales y cada cual es libre de “dopar” (y proteger) a sus respectivos campeones nacionales los países con mayor margen fiscal se ven aventajados, actuamos en detrimento de la UE y reducimos nuestra capacidad de consolidar la industria europea y converger nuestras cadenas de suministro. Como señala Letta en su reciente informe, **el Mercado Único es nuestro mayor activo**, pero si queremos evitar convertirnos en demasiado dependientes de China o EEUU necesitamos reforzar los equipos encargados de supervisar su correcto funcionamiento, avanzar en la integración de los mercados de defensa, energía, telecomunicaciones

y servicios financieros, entre otros, y crear un marco de ayudas estatales que no genere un campo de juego inclinado hacia los grandes¹⁰³.

En este sentido, la propuesta de Letta de un mecanismo de contribución de ayuda estatal que exija a los Estados Miembros asignar una parte de sus fondos a financiar iniciativas e inversiones europeas merece especial atención. Por ejemplo, los Proyectos Importantes de Interés Común Europeo (IPCEIs, por sus siglas en inglés) son muy bien vistos por el tejido productivo de la Unión, y podrían ofrecer un modelo interesante para muchas de las ambiciones de política industrial de la UE si se adoptasen algunas de las propuestas para mejorar su efectividad. El propio Letta sugiere cuatro: hacer que los IPCEIs contribuyan a los objetivos europeos; asegurarse de que estos proyectos aborden grandes fallos de mercado o desafíos sociales clave; involucrar empresas ubicadas en varios Estados Miembros (dando a todos la oportunidad de participar, independientemente de su capacidad fiscal); y garantizar que estos proyectos generen efectos positivos más allá de los países participantes¹⁰⁴.

“el Mercado Único es nuestro mayor activo. Si queremos evitar convertirnos en demasiado dependientes de China o EEUU necesitamos reforzar los equipos encargados de supervisar su correcto funcionamiento y avanzar en la integración de los mercados de defensa, energía, telecomunicaciones y servicios financieros”.

Enrico Letta

¹⁰³ Enrico Letta (2024) “Much more than a market: empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU citizens” *Consilium* <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

¹⁰⁴ Enrico Letta (2024) “Much more than a market: empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU citizens” *Consilium* <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

Las empresas europeas ante el eje China-EEUU

La creciente rivalidad entre China y EEUU en los últimos años ha llevado a ambas potencias a adoptar una estrategia comercial cada vez más agresiva y proteccionista, la cual se ha convertido en una amenaza para las empresas europeas y forzado a la UE a adoptar un posicionamiento más estratégico.

Por un lado, las empresas chinas han inundado los mercados europeos de productos crecientemente innovadores y competitivos, pero más baratos gracias a enormes subsidios estatales que les han permitido mantener los precios artificialmente bajos, lo cual ha dejado a las empresas europeas enfocarse en otras actividades de mayor valor añadido, como la I+D+i, pero contribuido a la desaparición de industrias donde Europa había contado con una ventaja competitiva. En el sector del automóvil, por ejemplo, uno de los principales fabricantes europeos de componentes señala que esto se podría aliviar con una mayor integración de ambas cadenas productivas, pero que, dado el actual contexto geopolítico, las probabilidades son bajas.

Sin embargo, el impacto de las empresas chinas no solo se ve en Europa. En geografías tradicionalmente vinculadas a España, como América Latina, y tras el éxito de la Iniciativa de la Franja y la Ruta en África, muchas

empresas de infraestructuras españolas se están viendo superadas por sus pares chinos en proyectos concesionales donde las reglas de juego están basadas únicamente en el coste y donde los ámbitos sociales y medioambientales carecen de mayor importancia, algo que la iniciativa *Global Gateway* de la UE pretende revertir.

Por otro lado, la alianza transatlántica tampoco pasa por su mejor momento, y a pesar de que durante la Administración Biden ha habido un alivio en las tensiones comerciales y un mayor cuidado por la relación con la UE, la deriva aislacionista de EEUU parece afianzarse. La sensación cada vez más compartida por las empresas europeas es que el gigante americano solo vela por sus propios intereses, incluso cuando estos puedan ir en contra de los de sus aliados. Un ejemplo claro de ello es el IRA, cuyos incentivos fiscales representan una creciente amenaza para la inversión europea, que se lanza cada vez más al mercado estadounidense. En efecto, muchas de las empresas entrevistadas se lamentan de que parece existir un mayor temor de quedar subyugado a Francia y Alemania debido al marco de las ayudas estatales que de convertirnos en una colonia digital de EEUU, un claro error estratégico que demuestra la primacía de los intereses nacionales frente al bien común europeo.

Por último, debemos destacar el riesgo que supone la **falta de competencias y capacidades** requeridas por la Autonomía Estratégica Europea y la necesidad de **fomentar y retener talento** dentro de España y la Unión. Como señalaba en junio de 2023 el comisario europeo de Empleo y Derechos sociales, Nicolas Schmit, “Europa se está quedando sin personal cualificado” para afrontar los desafíos de la doble transición, una brecha que también amenaza la competitividad de las empresas europeas¹⁰⁵. En particular, la escasez de talento formado en las tecnologías de la información y comunicación presenta un obstáculo para impulsar el campo tecnológico y transformar la industria europea. Gracias a

la designación de la Comisión de 2023 como el Año Europeo de las Competencias¹⁰⁶, desde la UE se han llevado a cabo varias iniciativas para paliar esta emergencia, por ejemplo, a través de **Academias Europeas de Ciberseguridad o Baterías**, entre otras, donde una mayor participación española resultaría enormemente beneficiosa. Pero también es necesario actuar a nivel nacional, sobre todo, aumentando la inversión para el reciclaje y mejora de las cualificaciones de los trabajadores españoles y reforzando la colaboración público-privada para identificar las necesidades de talento de las empresas y garantizar que las desigualdades económicas no impidan el acceso a la formación.

Fortalezas y oportunidades

A pesar de las numerosas dificultades que presenta el actual contexto geoestratégico, la mayoría de las empresas españolas reconocen su **creciente grado de preparación** para afrontar los desafíos de la Autonomía Estratégica Europea. En los últimos años, varias han sido incluso capaces de navegar el creciente nivel de incertidumbre con resultados extraordinarios, en parte gracias a las oportunidades que han surgido por la respuesta de la UE tanto para su negocio como para España en general.

“Hasta hace poco éramos un sector muy ignorado en Europa. La deslocalización nos ha afectado mucho, pero ahora somos una industria estratégica. Paradójicamente, lo que para todos ha representado un riesgo, para nosotros ha sido una oportunidad.”

Representante del sector de las materias primas minerales

¹⁰⁵ Paula García-Ajoirín y Paula Jiménez Belmonte (2023) “La falta de competencia profesional, una brecha que amenaza la competitividad europea” *Euractiv* https://euroefe.euractiv.es/section/economia-y-empleo/special_report/la-falta-de-competencia-profesional-una-brecha-que-amenaza-la-competitividad-europea/

¹⁰⁶ Comisión Europea (2023) “Año Europeo de las Competencias 2023” *Europa* https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-year-skills-2023_es

En primer lugar, el despertar de **una Europa más asertiva**, capaz de hacer un mejor uso de su peso geopolítico, se presenta como un paso importante en el desarrollo de una mayor consciencia estratégica, por mucho que todavía queden varias tareas pendientes. La sensación de haber perdido demasiado tiempo como “potencia herbívora” mientras el resto ya no jugaba con las mismas reglas es compartida tanto por las pequeñas como por las grandes empresas españolas, así como la ambición de reducir nuestras dependencias en energía (de Rusia), cadenas de suministro (de China) y tecnología (de EEUU)¹⁰⁷.

Gracias al nuevo cambio de paradigma, ahora tenemos una visión más realista sobre nuestras distintas fortalezas y vulnerabilidades, y somos más conscientes de la necesidad de coordinar nuestras capacidades

industriales a nivel europeo. También gracias a ello hemos alcanzado metas hasta hace poco impensables para la UE, como la emisión de deuda conjunta o la reflexión sobre los instrumentos defensivos, la política industrial y las ayudas de Estado. Y hasta hemos comenzado un debate serio sobre cuestiones centrales para las empresas europeas como la pérdida de competitividad en mercados globales o el futuro del Mercado Único. La mayoría de los directivos reconocen que aún queda mucho por hacer, y algunos incluso señalan que la UE no es lo suficientemente ambiciosa, ya que parte de lo que se ha hecho no termina de responder a las necesidades del mercado en el medio y largo plazo. Pero las empresas sí perciben un cambio de mentalidad en Europa que puede ser muy positivo para España si somos capaces de aprovechar nuestras fortalezas.

“En los próximos 20 años va a haber una participación más grande del Estado, y esto es una oportunidad para pensar en grande. No solo en interconexiones energéticas o redes de alta velocidad, sino en esas áreas frontera que pueden generar mucho empleo y actividad económica.”

Directora en el sector de infraestructuras y concesiones

¹⁰⁷ Es importante destacar que este cambio de paradigma también supone potencialmente la adquisición de nuevas dependencias. Por ejemplo, reducir las importaciones de petróleo y gas a través de un mayor despliegue de renovables (como la solar y la eólica) podría conllevar a mayores dependencias de litio, cobre, cobalto y otras tierras raras necesarias para producir estas energías limpias.

Siguiendo los tres pilares de la Estrategia Europea de Seguridad Económica, podemos identificar un primer grupo de **oportunidades** en los esfuerzos **por promover cadenas de suministro más resilientes**, diversificándolas y fomentando la investigación y la base industrial. Para empezar, el objetivo de relocalizar ciertos procesos productivos en Europa, como la fabricación de baterías y semiconductores, o la confección de fibras textiles, podría ayudar a algunas empresas españolas a reducir riesgos y tener más control sobre sus cadenas de suministro, por ejemplo, de cara a hacer un mejor seguimiento del cumplimiento de ciertos estándares de sostenibilidad. Pero si fuésemos capaces de aprovechar esa coyuntura para desarrollar industrias que puedan trabajar con otros países europeos en la **búsqueda de una mayor escala industrial**, el beneficio sería aún mayor. Para ello, hará falta un papel más proactivo por parte de las empresas, pero también una mayor coordinación entre la UE y los Estados Miembros y un mayor apoyo del sector público para ayudar sobre todo a las empresas más pequeñas, por ejemplo, con una estrategia industrial y de innovación coordinada capaz de asegurar el suministro de energías limpias a mejor coste, retener y atraer talento capacitado (sobre todo en esas áreas frontera) y financiar infraestructuras críticas que tengan un impacto transversal.

Del mismo modo, poner el foco en el desarrollo de nuestras capacidades nacionales también nos podría ayudar a modernizar actividades que se han desatendido en los últimos años, como la **investigación avanzada, el capital humano, y la digitalización de las Administraciones públicas** - áreas donde una buena canalización de los recursos públicos podría multiplicarse atrayendo una mayor inversión por parte del sector privado. Algunos sectores prometedores para poner esto en prueba podrían ser aquellos relacionados con las **energías renovables o la circularidad**, como el hidrógeno o el textil, donde las ventajas competitivas de España en cuanto al precio de la energía solar y la eólica o a la innovación en maquinaria de análisis y reciclaje podrían hacer de los objetivos de descarbonización de la Comisión una oportunidad única para **convertirnos en el proveedor energético y tecnológico de Europa**, siempre y cuando seamos capaces de establecer metas ambiciosas e incentivos favorables, como la armonización fiscal y la simplificación regulatoria. Todo esto también vale para otros sectores de vanguardia como la biotecnología, donde una mayor inversión público-privada podría multiplicar las oportunidades beneficiando a sectores adyacentes como la farmacéutica o la agroalimentación.

La colaboración público-privada

El denominador común de todo este proceso es una nueva visión estratégica en Europa y España sobre la colaboración público-privada.

Las Administraciones públicas tienen un efecto catalizador muy relevante como uno de los grandes compradores de nuestro país, por lo que liderar ese cambio incentivando a que las empresas que trabajan con ellas ofrezcan servicios más innovadores, sostenibles y con un mayor impacto social podría ser un primer área para aumentar esa colaboración público-privada.

Además, esta nueva visión estratégica invita a pensar en grande sobre aquellos proyectos que ayudarán a transformar nuestra economía y crear “más Europa.” Si las iniciativas de colaboración público-privada se diseñan y

ejecutan adecuadamente, estas podrían generar un enorme valor social y económico mediante la compartición de riesgos, la combinación de talento, y el acceso a nuevas fuentes de capital, por no hablar de la generación de empleo, la creación de industrias innovadoras, y el desarrollo del capital humano.

Para ello debe haber un marco político, institucional y regulatorio sólido, y prevalecer una actitud innovadora por parte de las empresas y las Administraciones públicas. Los instrumentos de impulso a la colaboración público-privada, como los incentivos fiscales contemplados en EEUU a través del IRA, son una experiencia relevante para analizar, incluso si estos son difíciles de alcanzar en el corto plazo a nivel europeo debido al marco institucional y los requisitos de aprobación por unanimidad.

“No es un tema de cuantía, sino de simplicidad y seguridad legal. El IRA ha recogido en 300 páginas lo que nosotros no hemos sido capaces de poner en 1.000 páginas y 14 proyectos de ley.”

Responsable de relaciones institucionales en el sector de energía e hidrocarburos



Continuando con las oportunidades del pilar de protección, el cual pretende un mejor despliegue de nuestras herramientas de defensa comercial, las empresas destacan el hecho de que se está tomando mayor conciencia sobre la necesidad de **nivelar el terreno de juego**. Por ejemplo, muchas señalan un **cambio (por ahora pequeño) en las dinámicas de contratación pública**, en las que siempre habían primado las consideraciones económicas (es decir, los costes bajos) por encima de cualquier otro criterio, como la cercanía, la sostenibilidad, o la inversión en nuestro país. En líneas generales, la sensación es que Europa está dejando de ser ese “continente ingenuo” que permitía la entrada

descontrolada de competidores de fuera fuertemente subsidiados o de alto riesgo, y aunque existe un cierto grado de preocupación por parte de algunas empresas por un posible exceso de proteccionismo (lo cual podría reducir el número de proveedores y tecnologías, fomentar la relocalización de actividades industriales de poco valor añadido o incluso iniciar una guerra comercial con otros estados), las nuevas medidas introducidas por la Comisión en los últimos años, como **el Reglamento sobre Subvenciones Extranjeras, el Instrumento Anticoerción y la Caja de Herramientas 5G, han sido mayormente bienvenidas por las empresas españolas**¹⁰⁸.

“Necesitamos incluir criterios cualitativos en las licitaciones públicas. No debería mirarse igual a una empresa que invierte, paga impuestos, y da trabajo aquí en España que una que lo único que puede ofrecer es coste.”

Responsable de asuntos públicos en el sector energético

Estas medidas europeas también han sido bien recibidas por muchas empresas españolas para las que el riesgo de ciberataques, espionaje y fuga tecnológica es especialmente elevado, y son varias las que apoyan incluso un mayor grado de coordinación (o incluso centralización) de las competencias europeas en

materia de injerencias extranjeras al ya alcanzado. Sin embargo, todavía hay mucho espacio para mejorar la coordinación de estos mecanismos entre la UE y los Estados Miembros y evitar que iniciativas como el control de las inversiones extranjeras se ejecuten de manera inconsistente a lo largo y ancho del Mercado Único.

¹⁰⁸ Cabe matizar que no toda la regulación está siendo tan bien acogida por las empresas europeas. Por ejemplo, la reciente Ley de Inteligencia Artificial tiene muchos detractores por las trabas que implica al despliegue de ciertas tecnologías, y ya son varios los sectores que han pedido cambios en la regulación por el impacto que esta podría tener para el lanzamiento de nuevos productos. Ver Ben Wodecki (2023) “Top European Companies: ‘Serious Concerns’ About EU AI Act” *AI Business* <https://aibusiness.com/nlp/top-european-companies-serious-concerns-about-eu-ai-act>

Investigación anti-subsvenciones al coche eléctrico chino

En octubre de 2023, la Comisión inició una investigación sobre la importación de vehículos eléctricos provenientes de China, justificando su decisión en evidencia de que el gigante asiático está manteniendo los precios “artificialmente bajos” mediante “enormes subsidios estatales.”

Se trata de un sector estratégico para España tanto por su peso económico en la balanza comercial como por el posible riesgo de desindustrialización - algo que ya ha ocurrido con otros sectores como los paneles solares y en menor medida con las turbinas eólicas-, y que afectará especialmente a aquellas regiones que dependen fuertemente

de la industria automotriz, como Barcelona, Valencia, Zaragoza, Vitoria, Navarra, Madrid, Palencia, Valladolid y Pontevedra.

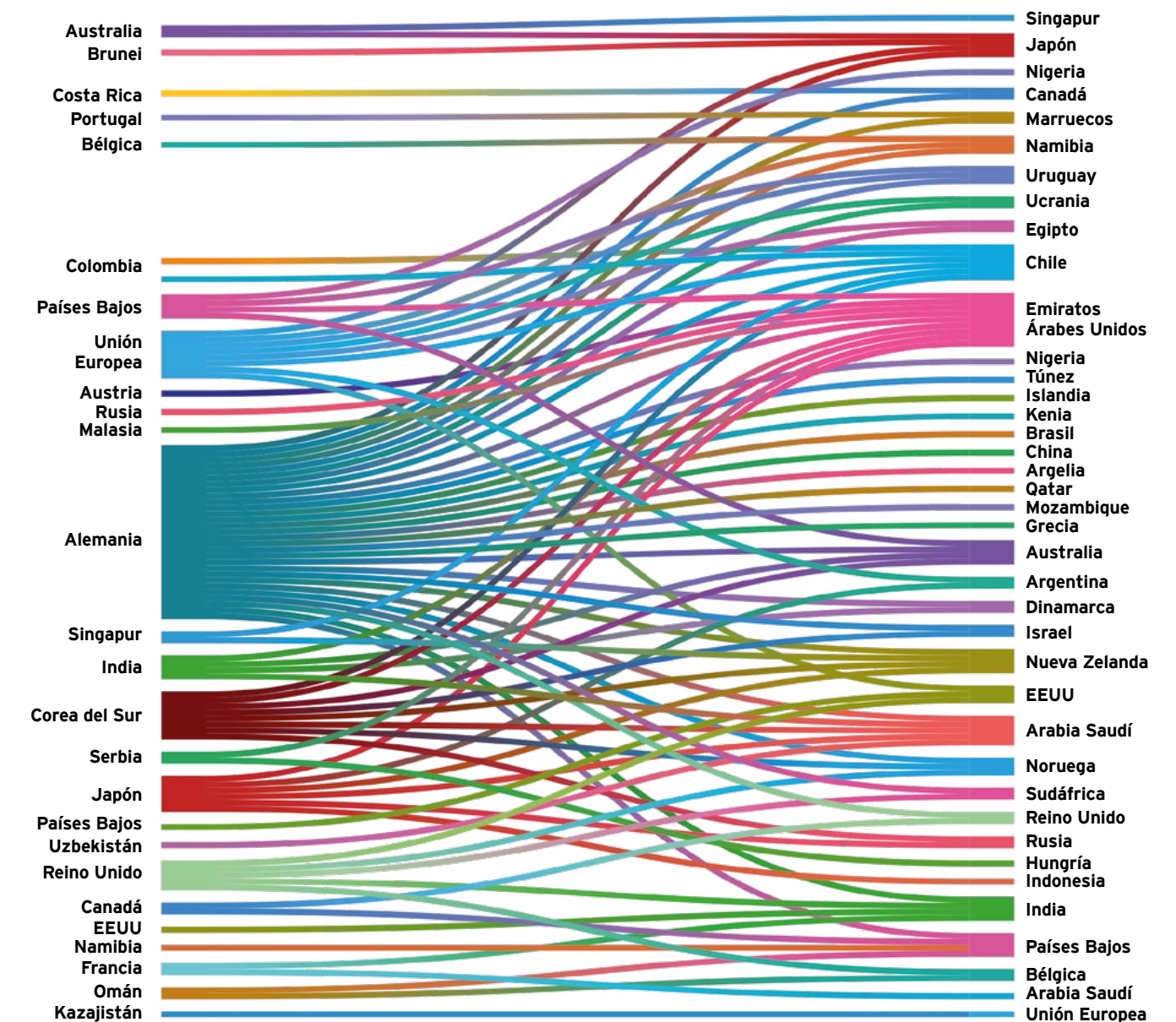
A pesar de que ninguna empresa esté buscando un desacople total, la mayoría sí agradece un reequilibrio de las relaciones comerciales con China, y en cualquier caso darían la bienvenida a una mayor colaboración con sus empresas. Sin embargo, después de la decisión de la Comisión en junio de aumentar los aranceles a los coches eléctricos, que podrían llegar incluso hasta un 48%, las probabilidades de encontrar una solución que no lleve a una escalada en la guerra comercial se han visto reducidas¹⁰⁹.

Por último, el contexto actual ofrece grandes **oportunidades** en la forma de **entendimiento con países que compartan nuestras preocupaciones e intereses** en materia de Autonomía Estratégica y Seguridad Económica Europea. Por ejemplo, existen varios llamados a acompasar mejor la agenda verde con países del entorno, como **Turquía, Marruecos, u otros de la vecindad europea, así como con regiones estratégicas, como África y América Latina**, dado que estos

serán indispensables no solo para la reducción de riesgos y la provisión de ciertas materias primas, sino para la creación de nuevas cadenas de valor más integradas. Un caso claro es el del hidrógeno, donde los acuerdos bilaterales de cooperación podrían dar lugar a una mejor ejecución de proyectos y ayudar a asegurar el suministro, y donde países como Alemania nos están sacando una enorme ventaja.

¹⁰⁹ Comisión Europea (2024) “Commission investigation provisionally concludes that electric vehicle value chains in China benefit from unfair subsidies” Europa https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3231

Figura 18 Asociaciones estratégicas para el despliegue del hidrógeno



Fuente: (World Energy Council, 2024)

“Las relaciones bilaterales están siendo muy complejas porque el proteccionismo está creciendo tanto en Europa como en sus antiguos socios. Hay que encontrar nuevas formas de entendimiento, sobre todo con esos socios estratégicos para Europa.”

Responsable de políticas públicas en el sector textil

En este sentido la iniciativa **Global Gateway** europea, liderada por la Comisión Europea, pero englobando a Estados Miembros y empresas (*Team Europe*), se presenta como una alternativa de la colaboración público-privada frente a la manera de actuar de otras iniciativas como la Iniciativa de la Franja y la Ruta china. Aunque falta mucho por mejorar para una adecuada operativización de esta iniciativa, la oportunidad que presenta para las empresas españolas y europeas podría ser única. El *Global Gateway* no solo busca una mayor presencia de Europa y sus empresas en otros ámbitos geográficos, sino hacerlo en paralelo al fortalecimiento de los estándares europeos, sin que ello vaya en detrimento de nuestra competitividad. Esto puede ser una buena oportunidad de responder al nuevo reto geopolítico de Europa y

sus empresas y de lograr una mayor penetración en espacios que, como América Latina, se constituyen como aliados naturales e idóneos para nuestra búsqueda de Seguridad Económica¹¹⁰.

Por otro lado, aunque todas lamentan el declive de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el deterioro de las reglas comerciales, varias empresas señalan las oportunidades que brindan los distintos acuerdos comerciales concluidos con Japón, Chile y Nueva Zelanda, así como la oportunidad de perseguir nuevas **alianzas comerciales** ya sea en la forma de nuevos acuerdos, como los que se quieren cerrar con **Australia, México o el Mercosur**, o a través de nuevos foros temáticos como el *Trade and Technology Council* (TTC) con **EEUU**.

“España necesita consolidar ese concepto de colaboración público-privada. Tiene que estar basado en un dialogo constante y paciente, enfocándonos en las cosas que nos unen, que son muchas más de las que nos separan.”

Responsable en el sector de la defensa, aeronáutica y espacio

En efecto, a pesar de reconocer el cambio de mentalidad despertado en Europa y España en los últimos años, muchas empresas todavía reclaman un mayor apoyo del sector público (por ejemplo, a través de la colaboración público-privada) para hacer frente a la incertidumbre de los tiempos que corren. Las decisiones todavía son lentas, la opinión pública es variable y desinformada, y aún faltan muchas herramientas que permitan una **mejor planificación estratégica** tanto dentro como fuera de España, lo que aumenta el riesgo de que todo esto permanezca en el plano de las ideas. Por ejemplo, a nivel doméstico, la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia de País creada en 2020 responde a la necesidad de **analizar de manera sistemática sus desafíos**

y oportunidades en el medio y largo plazo, pero hacen falta unidades así en todos los niveles del gobierno y Administración pública, con equipos interdisciplinares, coordinados y en constante diálogo con el sector privado para entender sus necesidades e identificar conjuntamente las áreas donde desarrollar mayores competencias. Además, a nivel europeo, muchas empresas también demandan una política de presencia internacional más activa, por ejemplo, para participar en esos foros en los que se discutan los proyectos del futuro como una única fuerza, con el tejido productivo y las Administraciones públicas remando en una misma dirección y demostrando una voluntad compartida.

Prioridades y actuaciones

A raíz del cambio de paradigma descrito en las secciones anteriores, las empresas españolas están trabajando intensamente para **adaptar sus estrategias y modelos de negocio** ante los desafíos y oportunidades que puedan surgir en los próximos años. Todas dicen ya haber introducido (o estar a punto de introducir) medidas para **reducir riesgos en sus cadenas de suministro, expandirse en nuevos**

mercados, o iniciar nuevas alianzas colaborativas, con el objetivo de no quedarse de brazos cruzados ante la situación de desesperación que viven muchas empresas europeas. Pero en gran medida, el éxito de estos planes dependerá del nivel de acompañamiento del sector público, el cual deberá demostrar su capacidad de desarrollar una mayor consciencia estratégica y de jugar un papel impulsor.

¹¹⁰ EY (2024) “Una visión empresarial para potenciar la cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe” *Informe elaborado para la Fundación Iberoamericana Empresarial* (de próxima publicación)

En la industria de la defensa, por ejemplo, los poderes públicos reclaman cosas que las empresas no pueden cumplir en tan poco tiempo. Necesitamos herramientas que permitan la planificación en el largo plazo, pero la sensación es que todavía no se ha terminado de asentar ese nivel de consciencia estratégica.

La recuperación de los consensos políticos a través de una serie de pactos de Estado ayudaría a establecer ciertos objetivos de largo plazo que España echará en falta para poder convertirse en un referente de la Autonomía Estratégica Europea.

Un segundo reclamo por parte de varias empresas tiene que ver con la falta de **consensos básicos entre los principales partidos políticos** de España, sobre todo a la hora de identificar nuestras prioridades nacionales y elaborar una estrategia de país. La realidad es que hay mucho en juego, y las empresas necesitan más certezas para poder planificar a medio y largo plazo, sobre todo cuando se les exige aumentar la capacidad de producción de ciertos bienes o invertir en tecnologías de vanguardia para las que aún no hay un mercado. En este sentido, una verdadera **apuesta por la reindustrialización, la servitización y la innovación, con objetivos ambiciosos y apoyos institucionales y financieros que vayan más allá de una única legislación**, sería bien recibido por las principales empresas españolas. Pero también así con otras cuestiones más de base, como la educación y la formación o la modernización de las Administraciones públicas. En cualquier caso, la **recuperación de los**

consensos políticos a través de una serie de pactos de Estado ayudaría a establecer ciertos objetivos de largo plazo que España echará en falta para poder convertirse en un referente de la Autonomía Estratégica Europea.

A priori, el anteproyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica que se ha presentado en julio de 2024 es un buen inicio, con una propuesta de establecer estrategias de política industrial de seis años con un foro de consulta de los actores concernidos, pero todavía falta determinar el contenido de esa estrategia y su implementación, y si esa consulta con los actores clave será solo cosmética o un compromiso real de una mayor colaboración público-privada. También cabe la duda de si el foco va a estar solo en la reindustrialización (un enfoque un tanto anticuado) o se va a apostar por la servitización de la industria (en los servicios asociados a la producción industrial es donde está mucho del valor añadido) y sobre todo por impulsar y financiar la innovación.

¿Qué estrategia de innovación para España?

Una de las preguntas más importantes para los próximos años es dónde enfocar nuestros esfuerzos de innovación para promover un modelo más sostenible e integrador.

Por un lado, España cuenta con muchas ventajas competitivas (actuales y potenciales) en sectores claves como la automoción, la aeroespacial, la biotecnología, la alimentación y la generación de renovables y combustibles sintéticos, por lo que profundizar estas capacidades donde España tiene algo diferencial que aportar es una opción lógica para el despliegue de una estrategia común. Trabajar desde ya en potenciar nuestras fortalezas sectoriales, aunando los esfuerzos del sector público y privado y con un horizonte de corto, medio y largo plazo debe ser absolutamente prioritario, algo que ya están impulsando ciertos agentes económicos y sociales en nuestro país¹¹¹. En efecto, esta estrategia de innovación debe ser una “estrategia país” que permee en todos los organismos públicos de innovación (ej. CDTi, ENISA) y Ministerios relevantes (ej. transporte,

medioambiente, sanidad) y que esté totalmente alineado con los sectores estratégicos para evitar un cambio de rumbo cada cuatro años por cambios políticos.

Por otro lado, a pesar de que España probablemente no vaya a poder desarrollar una industria de semiconductores de la noche a la mañana simplemente por invertir dinero público, ello no significa que debamos darnos por vencido con las tecnologías para las que aún no tenemos la capacidad de sobreponernos a otros países. Por el momento, aunque no sea lo ideal, existe la opción de actuar como *smart followers* y aprovechar la innovación que hay ahí fuera, pero de la misma manera que un país como Corea del Sur se ha convertido en un campeón tecnológico e industrial a base de una estrategia de innovación de largo plazo, España también debe ser ambiciosa en la búsqueda de conocimiento de vanguardia y apostar por aquellas áreas de alto riesgo y recompensa que ayuden a realmente transformar y modernizar la economía.

¹¹¹ Foro de Empresas Innovadoras (2023) “Propuestas para nuevas políticas de innovación en España 2023-2027” FEI https://foroempresasinnovadoras.com/wp-content/uploads/2023/07/PROPUESTAS-PARA-NUEVAS-POLITICAS-DE-INNOVACION-EN-ESPAÑA_VF-pdf.pdf

Otra área prioritaria para las empresas españolas es la tan demandada **simplificación administrativa**, sobre todo en lo que se refiere al impacto de la regulación en la competitividad en mercados globales y al acceso a las ayudas estatales. Como hemos visto, el marco regulatorio en algunos sectores es muy restrictivo, y aunque venga mayormente dictado por Bruselas, existen maneras de hacerla más sensible al tejido productivo español. En primer lugar, se podrían hacer más consultas con empresas para la trasposición de directivas europeas, mejorando la participación española en el procedimiento previo a la legislación europea de manera que se puedan diseñar políticas que atiendan mejor los intereses de los sectores afectados, con la idea de fomentar las buenas prácticas en vez de simplemente restringir las malas.

Otra propuesta más ambiciosa sería hacer una **revisión completa del marco regulatorio europeo y español para actualizar leyes que puedan haber quedado obsoletas** (como la Ley de Contratos del Sector Público) **e identificar contradicciones y duplicidades a nivel autonómico** y local que puedan eliminarse, siguiendo un poco con la agenda *Better Regulation* de la UE¹¹². En este sentido, la propuesta del Ministro de Economía, Carlos Cuerpo, de crear un “régimen 18” para superar los obstáculos de la fragmentación de la regulación autonómica con un proyecto piloto para la distribución comercial (siguiendo la idea del régimen 28 del informe Letta) es interesante y podría tener sentido explorarse. Todo esto ayudaría a atraer más inversión y permitiría a las empresas españolas recuperar parte de la competitividad perdida para poder seguir creciendo en el medio y largo plazo.

“Hay que seguir insistiendo y trabajando en cambiar la cultura de la Administración en España y su proximidad al tejido productivo. Hace falta más diálogo y más colaboración para diseñar mejores políticas”

Responsable en el sector de las biotecnologías

¹¹² Ver Comisión Europea (2021) “Better Regulation: why and how” *Europa* https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation_en

La apuesta por el crecimiento

La pérdida de competitividad es una de las principales razones para la falta de crecimiento de las empresas europeas en las últimas décadas. Sin embargo, el riesgo de estancamiento económico podría verse acentuado en los próximos años por el llamamiento de ciertos grupos a reemplazar el modelo de consumo actual, en cierto sentido conducente a la sobreproducción y sobreexplotación de recursos, por uno más enfocado en la sostenibilidad y la reducción del consumo y la producción global.

Muchas de las empresas entrevistadas señalan que la Autonomía Estratégica Europea debe rechazar abiertamente cualquier medida que contribuya al decrecimiento y en cambio apostar por otras maneras que permitan reducir el impacto sin bajar la producción, como por ejemplo el

reciclaje y la circularidad. Para ello, habrá que mejorar los sistemas de recogida, análisis y recuperación de residuos (desde fibras textiles hasta baterías), e invertir en nuevos materiales que tengan menos impacto ambiental y sean 100% reciclables en origen, lo que a su vez aumentará nuestra capacidad de innovación y generará nuevos puestos de trabajo para desarrollar el capital humano.

Sin embargo, todo esto deberá ir acompañado por una revisión y actualización de la regulación nacional y autonómica. Por ejemplo, hay mucho material reciclado de residuos de construcción y demolición que por normativa no se pueden utilizar. En efecto, como en muchos otros casos, la regulación suele avanzar mucho más lenta que los avances técnicos.

En cuanto a la simplificación de los requisitos para acceder a las ayudas estatales y europeas, la principal preocupación de las empresas es el exceso de dificultades burocráticas, legales y administrativas para que los fondos lleguen a las empresas de manera rápida y eficiente. Como refleja la evaluación intermedia del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia presentado por la Comisión en febrero de 2024, parte del problema es que muchas Administraciones no cuentan con las herramientas o el personal necesario para poder lidiar con el desborde de aplicaciones que ha llegado en los últimos años¹¹³. Así, muchas PYMEs se han quedado sin acceso a fondos muy necesitados ya sea por desconocimiento de las oportunidades

disponibles o por **falta de recursos para interpretar y recolectar los documentos necesarios**, por no hablar de la falta de asesoramiento en materia de acceso a los fondos. Requisitos relativos a temas como los consorcios y avales han resultado particularmente gravosos para las empresas, alzando nuevamente la necesidad de flexibilidad en la formulación y ejecución de los planes de recuperación para garantizar el mantenimiento de su valor añadido y su fluida aplicación. Incluso las grandes empresas han tenido problemas a la hora de acceder a ellos, lo cual demuestra nuevamente que hay margen de mejora en el proceso de diálogo entre el sector público y privado para la puesta en marcha de una estrategia común.

¹¹³ Comisión Europea (2024) “Mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility (RRF)” *Europa* https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies-old/economic-and-financial-affairs/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities/mid-term-evaluation-recovery-and-resilience-facility-rrf_en

“Algunos fondos en Europa son equivalentes al IRA norteamericano, pero la manera de acceder a ellos es muy distinta. Hay mucha burocracia y para la mayoría de las empresas la lectura y obtención de esos fondos es difícil.”

Responsable de Asuntos Internacionales en el sector energético

Tenemos la oportunidad de convertirnos en uno de los proveedores de tecnologías verdes de Europa, pero para ello necesitaremos una mayor participación de las empresas españolas en el despliegue de estos proyectos de interés común europeo.

Ello ha provocado que muchas compañías hayan renunciado a solicitar ayudas del Plan de Recuperación y Resiliencia de España, como se observa en la última encuesta sobre actividad empresarial (EBAE) adelantada por el Banco de España, en el que se reflejan algunas referencias preliminares de cara a una evaluación rigurosa del Plan¹¹⁴. De acuerdo con ello, **un 15% de las compañías encuestadas ha realizado alguna solicitud de fondos NGEU**, mientras que un 79% ni ha solicitado ni planea hacerlo. Las empresas que participan en inversiones ligadas a fondos NGEU se concentran en ciertas ramas, como las de información y comunicación, transporte, e industria y energía. Finalmente, destaca que entre las empresas que han realizado (o que van a realizar) inversiones ligadas a fondos NGEU, aproximadamente un 75% declara que, sin los fondos europeos, no las habría realizado o solo habría realizado una parte. Sin embargo, aquellas que han accedido a ellas declaran que no habrían impulsado las inversiones en transición energética o digital sin haber recibido la ayuda.

Por último, existe una serie de demandas más sectoriales para poner a España al frente de la doble transición verde y digital y ayudar a las empresas a cumplir

con los ambiciosos objetivos de la Comisión, donde los esfuerzos de promoción a nivel nacional (PERTEs) y comunitario (IPCEIs) jugarán un papel fundamental. Por ejemplo, en materia de descarbonización, existen varios llamados a contribuir al Pacto Verde Europeo con una **mejor colaboración público-privada en la producción y el consumo de energías limpias, así como con un mayor despliegue de infraestructuras críticas, como interconexiones energéticas con países como Francia y puntos de recarga para coches eléctricos**, esenciales para atender la demanda industrial y sacar provecho de nuestra ventaja comparativa en los menores costes de generación eléctrica. En efecto, gracias a esto y el potencial de España en la extracción, procesamiento y reciclaje de materias primas críticas, tenemos la oportunidad de convertirnos en uno de los proveedores de tecnologías verdes de Europa, pero para ello necesitaremos una mayor participación de las empresas españolas en el despliegue de estos proyectos de interés común europeo, ecosistemas industriales más integrados (como los famosos “valles de hidrógeno”) y tener la capacidad de mover esas energías por el continente, por no decir un mercado propio para satisfacer las demandas de su población.

La incapacidad de avanzar en el Mercado Único digital se presenta como un problema acuciante.

Sobre la misma línea, se pide una mayor atención al tema del agua, donde los fondos NGEU apenas han entrado a pesar de la vulnerabilidad que representa para España. A nivel doméstico, **el PERTE de digitalización del ciclo del agua** se ha limitado a desplegar contadores de lectura, pero por la creciente amenaza de sequía en nuestro país, muchos organismos públicos de ámbito local han redirigido fondos a atender emergencias puntuales para dar respuesta (por ejemplo, instalando plantas desalinizadoras), lo cual de nuevo pone de manifiesto la falta de una visión ambiciosa de medio y largo plazo en un ámbito crítico para España. En este sentido, **un mayor despliegue de los recursos hídricos para dar soporte a dos sectores cruciales para España como pueden ser el turismo y la alimentación resulta absolutamente prioritario**.

Por último, en cuanto a la digitalización, el reclamo viene por principalmente la falta de ambición digital en la Estrategia Europea de Seguridad Económica. Las tecnologías digitales están jugando un papel

muy importante en los PERTEs de economía circular, nueva economía de la lengua, y microelectrónica y semiconductores, entre otros, y a nivel doméstico, la Agenda España Digital 2026 ha contribuido a elaborar esa hoja de ruta para la transformación digital del país, con inversiones en infraestructuras, tecnología y talento que ayudarán a impulsar el crecimiento económico¹¹⁵. Pero para el sector, la incapacidad de avanzar en el **Mercado Único digital** se presenta como un problema acuciante, por lo que una apuesta por integrar los mercados de telecomunicaciones y desarrollar más **tecnología autóctona** para defendernos de competidores desleales a nivel europeo (por ejemplo, a través de los IPCEIs) sería prioritario. Sin embargo, las mayores barreras para avanzar en esa dirección no se encuentran en la falta de innovación por parte de las empresas, sino en el restrictivo marco regulatorio de la UE y la falta de financiación, sobre todo para PYMEs y *start-ups*, por lo que las actuaciones del sector público deberán venir por estas áreas.

¹¹⁴ Ángel Gavilán (2024) “proyecciones macroeconómicas de España 2024-2026” *Banco de España* <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/DirectoresGenerales/economia/Arc/Fic/IIPP-2024-06-11-gavilan-es-or.pdf>

¹¹⁵ Ver Gobierno de España “Proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica (PERTE)” <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/ptes>; y “España Digital 2026” <https://espanadigital.gob.es>

06

Recomendaciones

De todo lo analizado en las secciones anteriores, destaca una idea central: España y sus empresas deben **afrentar la realidad** de un mundo crecientemente marcado por las tensiones geopolíticas y abordar los desafíos de la Autonomía Estratégica Europea con determinación y convicción. Si desea reducir su brecha de competitividad, mitigar sus dependencias estratégicas y continuar siendo un pilar de prosperidad y estabilidad en Europa, deberá poner en marcha un nuevo impulso transformador, basado sobre una apuesta firme en la I+D+i y el capital humano, capaz de crear empleos de calidad, acelerar la transición verde y digital y proteger sus intereses eficazmente.

Para ello, un primer elemento clave será desarrollar la capacidad para hacer un **diagnóstico realista** de las distintas fortalezas y vulnerabilidades de la economía europea y española, pensando en los riesgos y oportunidades actuales y potenciales para el sector público y privado con una metodología robusta y consensuada. En este sentido, aprovechar el trabajo de otros expertos que han estado desarrollando una metodología actualizada para la detección temprana de cuellos de botella en cadenas de valor, resulta prioritario¹¹⁶.

Pero también habremos de pensar en cómo **integrar** los conceptos de resiliencia, Seguridad Económica y Autonomía Estratégica en las **agendas de competitividad y crecimiento** del país, y aplicar los **pilares** de preparación, promoción, protección y asociación¹¹⁷ que desgranaremos a continuación en todas las áreas y sectores relevantes, asegurándonos de que, en su conjunto, estas formen una **política cohesiva**.

Se trata, por tanto, de una tarea mayúscula, incapaz de resumirse en una única reforma o prioridad estratégica. Como toda gran transformación, requerirá adoptar una **visión de largo plazo compartida** entre los principales agentes políticos, económicos y sociales del país, por lo que, como hemos insistido a lo largo de este informe, la colaboración y el diálogo constante entre los distintos sectores será crucial para determinar el éxito. En los siguientes párrafos, nos disponemos a analizar algunas de las principales propuestas entorno a **cuatro ejes de acción** y a plantear una serie de recomendaciones a **nivel público, privado y sectorial** que permitan fijar los objetivos estratégicos de España en un debate inclusivo e informado y colocar a España como un referente de la Autonomía Estratégica Europea.

Europa debe poner en marcha un nuevo impulso transformador, basado sobre una apuesta firme en la I+D+i y el capital humano, capaz de crear empleos de calidad, acelerar la transición verde y digital y proteger sus intereses eficazmente.

¹¹⁶ Román Arjona, William Connell y Cristina Herghelegiu (2024) "Una metodología actualizada para detectar las dependencias estratégicas de la UE" *Revista ICE* <https://revistasice.com/index.php/ICE/article/view/7565>

¹¹⁷ Georg Riekes y Paweł Świeboda (2024) "Putting Economic Security at the Heart of the EU's 2024-2029 Strategic Agenda" *European Policy Centre* <https://www.epc.eu/en/publications/Europes-make-or-break-moment-Putting-economic-security-at-the-heart~57d26c>



Tabla 4 Resumen de las propuestas del informe

	Preparación	Promoción
Sector Público	<ul style="list-style-type: none">- Crear un Consejo de Seguridad Económica y Autonomía Estratégica que complemente al nuevo Consejo de Productividad.- Reforzar estas capacidades en todos los ministerios relevantes y también a nivel autonómico.- Identificar a nivel internacional, replicables en materia de Autonomía Estratégica.- Promover un papel más activo de los actores públicos españoles en el marco de la formulación de las políticas europeas más ligadas a la autonomía estratégica.- Introducir más mecanismos de evaluación ex post de las normas y regulaciones y de las políticas públicas.	<ul style="list-style-type: none">- Desarrollar una política industrial, energética, de formación y de innovación completamente integrada.- Crear un nuevo fondo público con dotación suficiente para financiar proyectos estratégicos europeos.- Incrementar la colaboración público-privada e involucrar más a los <i>stakeholders</i>.- Apoyar políticas de demanda para impulsar la transformación y desarrollo de nuestras industrias.- Utilizar la contratación pública para empujar la transformación de nuestras industrias e impulsar la innovación.- Racionalizar el marco normativo para reducir la carga regulatoria y armonizar el Mercado Único.- Diseñar presupuestos plurianuales para poner objetivos de largo plazo en sectores y activos estratégicos.
Sector Privado	<ul style="list-style-type: none">- Aumentar la capacidad de análisis y previsión de riesgos, incorporando talento capacitado en materia geopolítica.- Diseñar planes de contingencia para asegurar abastecimientos mínimos y aumentar la capacidad de producción si fuese necesario.- Establecer canales de diálogo con las Administraciones públicas para participar en el debate político.- Desarrollar un papel más activo en el diseño de políticas europeas desde los estadios más iniciales.	<ul style="list-style-type: none">- Identificar oportunidades de “indispensabilidad estratégica” y mejorar la competitividad en productos o tecnologías altamente demandadas.- Ser proactivas a la hora de desarrollar la política industrial y hacer uso de las oportunidades de promoción del gobierno y la UE, integrando también su conocimiento en la evaluación de instrumentos específicos.- Colaborar con otras empresas y países para tener cadenas de valor más integradas, resilientes y diversificadas.
Nivel Sectorial	<ul style="list-style-type: none">- Aprovechar las asociaciones y observatorios sectoriales ya existentes y crear nuevos donde sea necesario para aunar esfuerzos y conseguir resultados más eficientes.	<ul style="list-style-type: none">- Promover alianzas colaborativas para proyectos de vanguardia, aprovechando la infraestructura, el talento y la capacidad de innovación de España para aumentar la competitividad en sectores y activos estratégicos o con un importante peso en la economía.

	Protección	Asociación
Sector Público	<ul style="list-style-type: none">- Limitar el control de actores rivales en sectores y compañías estratégicas.- Incluir criterios cualitativos que vayan más allá de las consideraciones económicas en las licitaciones públicas.- Promover una mayor coordinación de los Estados Miembros en la implementación de mecanismos de defensa comercial.- Crear “ventanillas únicas” para ayudar a las empresas a obtener información sobre distintos riesgos y cómo abordarlos.	<ul style="list-style-type: none">- Aumentar la presencia de actores españoles en la UE para defender nuestros intereses de manera proactiva.- Ir más allá de los acuerdos comerciales tradicionales y expandir la cooperación en I+D+i, Seguridad Económica y colaboración público-privada.- Modernizar los acuerdos comerciales vigentes y concluir las negociaciones y ratificaciones pendientes.- Desarrollar proyectos de interés estratégico en terceros países a través de la iniciativa Global Gateway.- Lograr un acuerdo sobre datos con Corea del Sur, Singapur y otros.- En foros internacionales, mejorar las relaciones con el Sur Plural y promover españoles en puestos de relevancia.- Seguir apostando por la reforma de la OMC y apoyar un marco de gobernanza económica multilateral.
Sector Privado	<ul style="list-style-type: none">- Identificar y protegerse de riesgos en base a tres ejes de acción: cadenas de valor, competitividad y ciberseguridad.- Hacer uso extensivo de la tecnología disponible para monitorizar estos en tiempo real, compararse contra los estándares de la industria y protegerse de ciberataques.	<ul style="list-style-type: none">- Poner el foco en países que puedan abrir la puerta a otros mercados en un contexto de <i>nearshoring</i>.- Pese a la distancia y dificultades, seguir apostando por Asia como la región más dinámica del mundo.- Dedicar recursos a entender mejor las necesidades del Sur Plural y a identificar las oportunidades de negocio en los mismos.- Diversificar proveedores y relocalizar la producción en países más cercanos y fiables.
Nivel Sectorial	<ul style="list-style-type: none">- Hacer un mayor esfuerzo de pedagogía a nivel sectorial, informando sobre los riesgos que se avecinan y promoviendo foros de intercambio sobre mejores prácticas.	<ul style="list-style-type: none">- Promover las asociaciones estratégicas con países del entorno que puedan ofrecer ventajas competitivas y permitir a las empresas seguir produciendo de manera económica, pero con menos riesgos.

Preparación

En primer lugar, debemos reforzar nuestra capacidad de análisis y toma de decisiones para **prepararnos** para esta nueva era. Los desafíos de la época exigen un adecuado nivel de entendimiento de los potenciales riesgos de Autonomía Estratégica y Seguridad Económica en el mundo, y existen numerosas oportunidades que necesitan ser atendidas con una estrategia de medio y largo plazo para poder ser aprovechadas efectivamente. Para ello, hará falta desarrollar nuevas competencias en materia de prospectiva estratégica, haciendo un mayor esfuerzo proactivo en todos los niveles.

En el **sector público**, se aconseja crear un **Consejo de Seguridad Económica y Autonomía Estratégica** que complemente al Consejo de la Productividad de reciente creación¹¹⁸, para vincular la seguridad con el pensamiento económico, materializar la colaboración público-privada e informar la política doméstica de España con palancas accionables. Además, se recomienda **reforzar estas capacidades en todos los ministerios relevantes** (economía,

industria, ciencia y tecnología, etc.), **así como a nivel autonómico**, para tener una mayor capacidad de mapeo y previsión de riesgos sobre las cadenas de valor españolas. Estos equipos deberán estar formados por expertos del sector público y privado y podrían tener la responsabilidad de **mirar fuera de España** para ver qué están haciendo otros países en materia de Autonomía Estratégica. Finalmente, creemos que el gobierno también debe promover **un papel más activo de los actores públicos españoles en el marco de la formulación de las políticas europeas** en el ámbito comunitario (por ejemplo, con una mayor presencia de responsables españoles a nivel de los distintos comités y subcomités), para asegurar que nuestros intereses sean tenidos en cuenta en el proceso legislativo, e introducir nuevos **bancos de prueba regulatorios** (*sandboxes*) y **mecanismos de evaluación ex post** para asegurar el testeo de las normas y políticas públicas, con especial énfasis en su mayor o menor impacto sobre nuestra competitividad¹¹⁹.

¹¹⁸ El Economista (2024) "El Gobierno crea el Consejo de la Productividad para mejorar la economía" <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/12931633/07/24/el-gobierno-crea-el-consejo-de-la-productividad-para-mejorar-la-economia.html>

¹¹⁹ CEOE (2024) "Reiniciar Europa: Implementando el nuevo pacto europeo para la competitividad de la industria y los servicios" *CEOE* https://www.ceoexeuropa.es/cxe-container/media/2024-06-28-Declaracion-Budapest-BusinessEurope_ES.pdf

A nivel **empresarial**, las empresas españolas también deberán aumentar sus propias capacidades de análisis y previsión de riesgos, algo que creemos que sería posible incorporando **talento capacitado en materia geopolítica** (aprovechando los graduados en relaciones internacionales) y **monitoreando sus cadenas de valor** de manera continua, incluso en los comités de Dirección y órganos de administración. Algunas juntas directivas podrían incluso valorar la idea de crear **Chief Geopolitical Officers**, a cargo de unidades especiales para la evaluación de riesgos en materia de Autonomía Estratégica y Seguridad Económica y el diseño de **planes de contingencia** para asegurar abastecimientos mínimos (*shortage prevention plans*) o incrementar la capacidad de producción si fuese necesario (*ramp-up*). Para ello, será esencial establecer **canales de diálogo con Administraciones públicas**, tanto a nivel (sub) nacional como europeo, para mejorar la comunicación estratégica y dar *feedback* sobre cambios en la situación de la industria, así como **desarrollar un papel más proactivo en el diseño de políticas europeas** desde los

estadios más iniciales. Sin embargo, no todas las empresas podrán permitírselo, por lo que el apoyo de las Administraciones públicas para orientar y aconsejar a las empresas más vulnerables será crucial.

Por último, a nivel **sectorial**, creemos que **aprovechar las asociaciones y observatorios sectoriales** ya existentes (y crear nuevas donde sea necesario) podría ayudar a aunar los esfuerzos de las empresas y conseguir resultados más eficientes que la suma de las distintas partes. Por ejemplo, los **observatorios de textil y moda, hidrógeno, e industria 4.0**¹²⁰ han financiado varios estudios a nivel sectorial sobre distintos riesgos y oportunidades del contexto geoestratégico europeo, sirviendo de brújula estratégica ante posibles cambios en el panorama internacional, algo especialmente relevante para las empresas más pequeñas que carecen de los recursos para llevar a cabo investigaciones de este tipo por su propia cuenta. Además, estos foros son un lugar perfecto para promover la colaboración público-privada de manera más efectiva, una de las mayores tareas pendientes en nuestro país.

¹²⁰ Ver <https://observatoriointextilmoda.es/>, <https://www.enagas.es/es/transicion-energetica/gases-renovables/hidrogeno-verde/observatorio-tecnologico/>, y <https://observatorioindustria.org/>

Promoción

En segundo lugar, y entrando ya en los pilares identificados en la Estrategia Europea de Seguridad Económica, consideramos que España debe redoblar los esfuerzos de **promoción** para potenciar sus capacidades domésticas, lograr que nuestras cadenas sean más resilientes, y fomentar la investigación y la base industrial.

Para el **sector público**, la prioridad será desarrollar **una política industrial, energética, de formación y de innovación completamente integrada** (a nivel nacional y europeo) que nos ayude a profundizar nuestras ventajas competitivas y desarrollar nuevas en sectores de vanguardia o donde haya una oportunidad estratégica. Vincular estas cuatro áreas permitiría tener un mayor control sobre las cadenas de valor españolas, potenciando así nuestra capacidad de formar el personal cualificado que requieran las empresas, atender las demandas de la industria española (sobre todo en lo relativo a las necesidades energéticas) y promover nuestra capacidad de innovación en áreas frontera. Por ejemplo, podríamos aprovechar nuestra fortaleza en renovables para

atraer nuevas empresas tecnológicas que busquen alimentar sus centros de datos con energías limpias y económicas, especializarnos en tecnologías transversales con el potencial de transformar y crear valor en distintos sectores (como la IA aplicada, las tecnologías verdes y los materiales de nueva generación), y enfocarnos en tecnologías de doble uso (es decir, con aplicación cívico-militar) que no requieran de una industria pesada, como los drones o las tecnologías de control y vigilancia.

Para todo ello, se recomienda crear un nuevo **fondo público para proyectos estratégicos**, capaz de atraer también una mayor financiación del sector privado. Sin embargo, dado nuestro elevado nivel de deuda pública, es importante que este nuevo fondo no represente una mayor carga fiscal para nuestro país, sino que por ejemplo se logre a través de un aumento de la eficiencia en otros ámbitos o partidas de los presupuestos generales, o a través de instrumentos de financiación o cofinanciación de la UE (por ejemplo, con el *European Competitiveness Fund* propuesto por la Presidenta de la Comisión, Úrsula von der Leyen).

Como siempre, estos proyectos deberán promover una mayor **colaboración público-privada** para determinar conjuntamente las prioridades para su desarrollo, involucrando a los *stakeholders* de manera efectiva y no solamente estética, como muchas veces se percibe. Esto ayudaría no solo a hacer un mejor acompañamiento a largo plazo de esos proyectos de interés común que necesitan un mayor apoyo público, sino también a **reforzar la colaboración entre universidades, centros tecnológicos y empresas**, la cual se ha debilitado en los últimos años, y a redefinir el **marco de ayudas estatales**, un elemento esencial de aquella política industrial y de innovación más integrada que, en su estado actual, amenaza con desnivelar el terreno de juego a favor de los Estados con mayor capacidad fiscal.

Para evitar eso, y así se recoge en el nuevo programa de legislatura de Ursula von der Leyen, es importante implicar al Banco Europeo de Inversiones a la hora de movilizar capacidad financiera para la transición verde, digital y social. Como explica Letta en su informe, uno de los grandes desafíos es crear una verdadera unión del ahorro y la inversión para canalizar el enorme ahorro existente en Europa hacia fines de inversión europea. El aligerar las ayudas de Estado tras la pandemia ha ayudado a mantener tejido productivo e incluso aumentarlo, pero también ha creado un terreno de juego desigual en el Mercado Único. Para evitar eso, Letta propone que los países que ayuden a sus empresas también contribuyan a **crear un fondo de innovación a nivel europeo que puede reequilibrar en parte las ayudas de estado a nivel nacional**. En este sentido, hay que seguir apostando por la **presencia de empresas españolas en los IPCEIS**, a través de un esfuerzo público-privado que potencie esa participación. Y también, desde

España, ir más allá de los IPCEIS (que sobre todo benefician a los países con mayor músculo fiscal), y seguir promulgando la idea de generar un mayor número de consorcios europeos como *Airbus* donde puedan jugar un papel central las empresas españolas.

Por otro lado, también aconsejamos introducir **políticas de demanda** para apoyar aquellos productos para los que aún no hay suficiente mercado (como el hidrógeno y los coches eléctricos), haciendo un mayor uso de los **incentivos fiscales y financieros** como los que han tenido tanto éxito en EEUU, así como **utilizar la contratación pública** para empujar la transformación de nuestras industrias. Para ello, se recomienda **racionalizar el marco normativo a nivel europeo, nacional y autonómico** (sobre todo en lo que respecta a la regulación “verde”), por ejemplo, siguiendo la propuesta del Ministro Carlos Cuerpo de un “régimen 18” para reducir la carga regulatoria y los requisitos de *reporting*, armonizar y acelerar el otorgamiento de licencias y contratos públicos y eliminar duplicidades e irregularidades a nivel autonómico que obstaculizan la libre circulación en el mercado español. Además, debemos aprovechar el nuevo marco de reglas fiscales de la UE, que concibe planes fiscales de ahorro e inversión a medio plazo, para aumentar la capacidad de **asumir presupuestos plurianuales** que permitan poner objetivos más allá de un único ciclo fiscal (incluso más allá de una única legislatura) en sectores estratégicos como la tecnología, la energía y la defensa. Todo ello ayudará a promover los intereses estratégicos de España de una manera efectiva en la toma de decisiones públicas de la UE y otros foros internacionales, complementando el trabajo de la representación permanente de España ante la UE (REPER) en estos ámbitos.

Desde las **Administraciones públicas**, a todos los niveles y de manera coordinada, se debería promover también una “**Agenda de Talento por la Competitividad**”. Esta debería de partir de un diagnóstico compartido entre el sector privado y el sector público en relación a las competencias y habilidades (*skills*) poco cubiertas en los sistemas de educación y formación existentes y que actualmente son especialmente demandadas por los sectores estratégicos claves para mantener y aumentar la competitividad de nuestra economía. Esto se debería hacer en pleno alineamiento con las orientaciones y prioridades comunitarias y, si es posible, contando con financiación comunitaria dentro del próximo marco financiero plurianual para el periodo 2028-2034. Esta agenda tiene que concretarse en un **plan de acción nacional y autonómico**, que suponga un esfuerzo colectivo de formación a todos los niveles, incluyendo la formación profesional (dual), y que se centre sobre todo en las materias clave para aumentar la productividad.

En cuanto al **sector privado**, consideramos que los esfuerzos de las empresas deben centrarse en identificar oportunidades para aumentar su “**indispensabilidad estratégica**”, buscando mejorar su competitividad en productos y tecnologías altamente demandadas por los mercados globales de ahora y del futuro. Como hemos visto, las empresas tienen un papel crucial en el desarrollo de esa Autonomía Estratégica Europea, y por ello deben ser **proactivas** y hacer uso de las oportunidades de promoción del gobierno (ej. PERTES) y la UE (ej. IPCEIs), integrando también su conocimiento en el diseño y mejora de instrumentos específicos. Pero el contexto actual también requiere de un esfuerzo conjunto. En este sentido, **colaborar con otras empresas y países** para tener cadenas de

valor más integradas, resilientes y diversificadas permitiría posicionarnos a la cabeza de sectores estratégicos, donde una gran parte de la cadena de valor, desde la investigación y la extracción de materias primas, a la producción y comercialización de diversos productos, podría darse íntegramente en España.

En el ámbito privado hay que apostar por seguir fortaleciendo su capacidad de trabajo, diálogo e implicación con el sector público, continuando el esfuerzo que se está haciendo en el marco del PRTR en algunos sectores, que ya cuentan, incluso, con Alianzas Estratégicas público-privadas (VEC, aeroespacial, naval, etc.).

Para ello, las **asociaciones sectoriales** cumplirán un papel fundamental. Estas podrían **promover alianzas colaborativas** del estilo de los Institutos Fraunhofer en Alemania¹²¹, aprovechando el talento y la capacidad de innovación de España para aumentar la competitividad en sectores estratégicos o con un importante peso en la economía. Por ejemplo, el textil puede apostar por el diseño de nuevas fibras y tejidos con menor impacto ambiental y 100% reciclables en origen; la aviación, por los nuevos combustibles sostenibles (*sustainable Aviation Fuels*) que ayudarán a descarbonizar el transporte aéreo del futuro; y el automóvil, por los coches eléctricos y las baterías de última generación. Otros sectores relevantes para poner esto a prueba podrían ser el agroalimentario, la investigación clínica y la biotecnología, donde España también cuenta con talento capacitado y ventajas competitivas. Además, sectores como el turismo harían bien en promover conjuntamente la imagen de **España como destino seguro** y hacer uso de la infraestructura existente (una clara fortaleza de nuestro país) para llegar a los 100 millones de turistas en 2030.

2030

Sectores como el turismo harían bien en promover conjuntamente la imagen de **España como destino seguro** y hacer uso de la infraestructura existente (una clara fortaleza de nuestro país) para llegar a los 100 millones de turistas en 2030.

Protección

En tercer lugar, encontramos el pilar de **protección** de nuestros intereses económicos y de seguridad europeos y nacionales a través de la introducción de nuevos instrumentos de defensa comercial. Ya hemos mencionado la idea de crear instituciones, unidades y mecanismos específicos para hacer una revisión y mapeo constante de las principales vulnerabilidades y fortalezas de la economía española, pero a partir de la identificación de esos riesgos, también hace falta actuar con precisión y proporcionalidad.

Para el **sector público**, una primera recomendación sería **limitar el control de actores rivales** en sectores, infraestructuras y compañías estratégicas con planes

que vayan más allá de una serie de medidas de contingencia. Dadas las últimas noticias sobre operaciones de fusiones y adquisiciones por parte de terceros en empresas españolas, la única solución no puede pasar por la compra de un porcentaje relevante por parte de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI). Hacen falta estrategias claras y planes de acción específicos para asegurar un equilibrio entre los beneficios derivados de la inversión extranjera y la salvaguardia de los intereses europeos y nacionales en el largo plazo, pero la falta de un mecanismo de control común a nivel comunitario alza la urgencia de reforzar las capacidades nacionales, algo que, en cierta medida, ya se está trabajando¹²².

¹²² Ministerio de Economía, Comercio y Empresa (2023) “Control de inversiones extranjeras en España” Gobierno de España https://comercio.gob.es/es-es/inversiones_exteriores/Documents/2023_EN_CIFRAS.pdf

¹²¹ Ver Fraunhofer-Gesellschaft <https://www.fraunhofer.de/en/institutes.html>

Sin embargo, el gobierno también deberá apoyar ese esfuerzo de coordinación a nivel europeo, especialmente en el control de las inversiones entrantes y en las exportaciones de bienes de doble uso, **promoviendo un rol más proactivo para España** en el diseño e implementación de los instrumentos de defensa comercial de la UE presentes y futuros para asegurarse de que estos se apliquen de manera homogénea en el Mercado Único y así evitar la fragmentación. También entrarían en este ámbito políticas relativas a la contratación pública y el otorgamiento de licencias, donde España debe introducir **criterios cualitativos, apoyados en la apuesta por los estándares europeos que se promueve desde la UE**, que vayan más allá de las consideraciones económicas, pero eviten un impacto negativo en la competitividad. Y finalmente, para facilitar el diálogo público-privado, sería oportuno crear “**ventanillas únicas**” para ofrecer a las empresas un lugar donde acudir en casos de competencia desleal, donde las Administraciones centralicen los instrumentos de apoyo a las empresas y para buscar información sobre distintos tipos de riesgos y cómo abordarlos.

Lo mismo aplica para el **sector privado**. Aparte de crear unidades internas para la identificación y mapeo de riesgos y establecer canales de diálogo con la Administración pública para hacer visibles sus preocupaciones y asegurar que su opinión sea tenida en cuenta en

el diseño de nuevos mecanismos defensivos, las empresas deberán **actuar en base a tres ejes** que se han vuelto estratégicos en los últimos años: cadenas de valor, competitividad y ciberseguridad. En gran medida, los esfuerzos de promoción (mencionados en la sección anterior) y asociación (mencionados en la siguiente) ayudarán a alcanzar una mayor seguridad y resiliencia en estas áreas, pero las empresas también han de desarrollar nuevos mecanismos e instrumentos para defenderse de amenazas externas, por ejemplo, **haciendo un uso extensivo de la tecnología disponible** para monitorear riesgos en tiempo real, compararse con las mejores prácticas de la industria (*benchmarking*) y protegerse contra ciberataques.

Nuevamente, las **asociaciones sectoriales** tendrán un rol fundamental para ayudar a alcanzar a estos objetivos, y deberán hacer un mayor esfuerzo de **pedagogía** para informar sobre los potenciales riesgos que se avecinan, promoviendo, por ejemplo, **foros de intercambio** sobre mejores prácticas en la “era del proteccionismo.” Estos foros resultarían especialmente útiles para PYMEs, autónomos y empresas familiares que no cuentan con los mismos recursos e información que las grandes empresas y ayudarían a construir una relación más estrecha entre los principales agentes económicos y sociales de nuestro país.



Asociación

Por último, consideramos imprescindible seguir impulsando la **asociación** con países afines para mantener el espíritu abierto de la UE, fomentar nuestros valores y ayudar a España a conseguir sus objetivos de Autonomía Estratégica y Seguridad Económica. Dichos esfuerzos deberán centrarse en una apuesta firme y segura por regiones cultural y económicamente próximas a España, como **América Latina, clave para nuestra seguridad económica por sus minerales críticos y potencial de desarrollo**, pero sin dejar de atender a otros con quienes la distancia geográfica e ideológica pueda ser mayor. En última instancia, España deberá buscar maneras de trabajar con todos los países con quienes haya intereses comunes, más allá del alineamiento político.

Empezando por el **sector público**, planteamos una estrategia enfocada en varios frentes. A **nivel europeo**, sería oportuno aumentar la presencia internacional en foros estratégicos para participar de los debates sobre el futuro de la UE y defender nuestros intereses de manera proactiva, así como estrechar los lazos con los Estados Miembros de corte más europeísta para avanzar conjuntamente en la integración y profundización del Mercado Único durante la próxima legislatura. También en este ámbito consideramos imprescindible seguir trabajando para concluir las negociaciones y ratificaciones pendientes para los acuerdos con el Mercosur, México, Australia, India y los países ASEAN, los cuales podrían ofrecer enormes beneficios para las empresas españolas en nuevos mercados.

Por otro lado, con las **economías avanzadas** (como los países miembros de la OCDE), creemos que existe una oportunidad estratégica para ir más allá de los acuerdos comerciales tradicionales y expandir la cooperación en áreas como la I+D+i, la Seguridad Económica (por ejemplo, para garantizar el suministro de componentes críticos en caso de desabastecimiento) y la colaboración público-privada. Un buen ejemplo de ello es Canadá, con quien se ha avanzado mucho en la cooperación en áreas como materias primas, hidrógeno y seguridad económica a través de los acuerdos de Asociación Estratégica y Comercio Global¹²³. Otra área prioritaria podría ser el tema de los datos, donde un posible acuerdo con Singapur y Corea del Sur abriría muchísimas oportunidades de comercio digital y en servicios.

Pero, como hemos dicho, nuestra estrategia comercial no debe limitarse solo a las economías más

avanzadas. Con el **Sur Plural** (y fundamentalmente con América Latina) también debemos expandir los acuerdos comerciales y partenariados e incluir, donde haga falta, un fuerte componente de desarrollo, presentándonos como el puente con Occidente y Europa y haciendo ese esfuerzo de punta de lanza para abrir oportunidades en el ámbito internacional¹²⁴. En este sentido, desarrollar proyectos de interés estratégico para España a través de los mecanismos de financiación incluidos en la iniciativa **Global Gateway** (de la UE) y **Blue Dot Network** (de la OCDE) podría generar enormes beneficios en términos de centros productivos, minería, infraestructuras, formación y salud. Sin embargo, el *Global Gateway* necesita ser más operativo, porque a día de hoy su grado de conocimiento y de entendimiento entre el tejido empresarial es todavía escaso y por lo tanto poco accesible.

Mirar hacia ciertos países que puedan abrir la puerta a otros mercados en un contexto de friendshoring y nearshoring podría ofrecer buenas oportunidades de crecimiento.

Por último, con **organizaciones internacionales** como la ONU, el G7 y G20, y el FMI, tendremos que buscar maneras de influir más en aquellos debates estratégicos para promover los intereses de España, algo que otras potencias como Alemania, Francia e Italia, e incluso países más pequeños, como los Países Bajos y Corea del Sur entienden mucho mejor¹²⁵. Esto se podría lograr dedicando más recursos a mejorar las relaciones con terceros países (sobre todo en el Sur Plural) y promoviendo a españoles en puestos de relevancia. Y por supuesto, deberemos seguir apostando por reformar la OMC, bloqueada desde hace años particularmente por EEUU, y promover un marco de gobernanza económica multilateral para dar respuesta a futuras crisis.

En cuanto a las **empresas**, creemos que poner el foco en aquellos países que permitan el acceso de nuestros productos, servicios e

inversiones en un marco de igualdad de condiciones, y que nos permita diversificar nuestras cadenas de suministro, ofrece la apuesta más segura. Nuestras empresas operan de manera predominante en los países de la OCDE y tampoco debemos perder de vista la fuerte vinculación económica de España con EEUU y el Reino Unido, así como el interés por otras economías anglosajonas como Australia y Canadá. Sin embargo, también conviene aprovechar el contexto geoestratégico actual para maximizar los beneficios. Por ejemplo, mirar hacia ciertos países que puedan abrir la puerta a otros mercados en un contexto de *friendshoring* y *nearshoring* podría ofrecer buenas oportunidades de crecimiento. Muchas empresas están invirtiendo en México para acceder al mercado norteamericano a través del Tratado de libre comercio entre México, EEUU y Canadá, beneficiándose así de los incentivos comprendidos dentro del IRA impulsado por Washington.

¹²³ Ver https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/canada/eu-canada-agreement_en y https://www.eeas.europa.eu/node/13529_en

¹²⁴ Luis Simón (2024) "¿Punta de lanza? España, Europa y la batalla por el sur global" *Real Instituto Elcano* <https://www.realinstitutoelcano.org/policy-paper/punta-de-lanza-espana-europa-y-la-batalla-por-el-sur-global/>

¹²⁵ Miguel Otero Iglesias, Agustín González Agote, Claudia Venecia Martín-López, Rossella Leali y Renata Zilli (2022) "La diplomacia económica desde una perspectiva comparada" *Real Instituto Elcano* <https://www.realinstitutoelcano.org/informes/informe-elcano-31-la-diplomacia-economica-desde-una-perspectiva-comparada/>



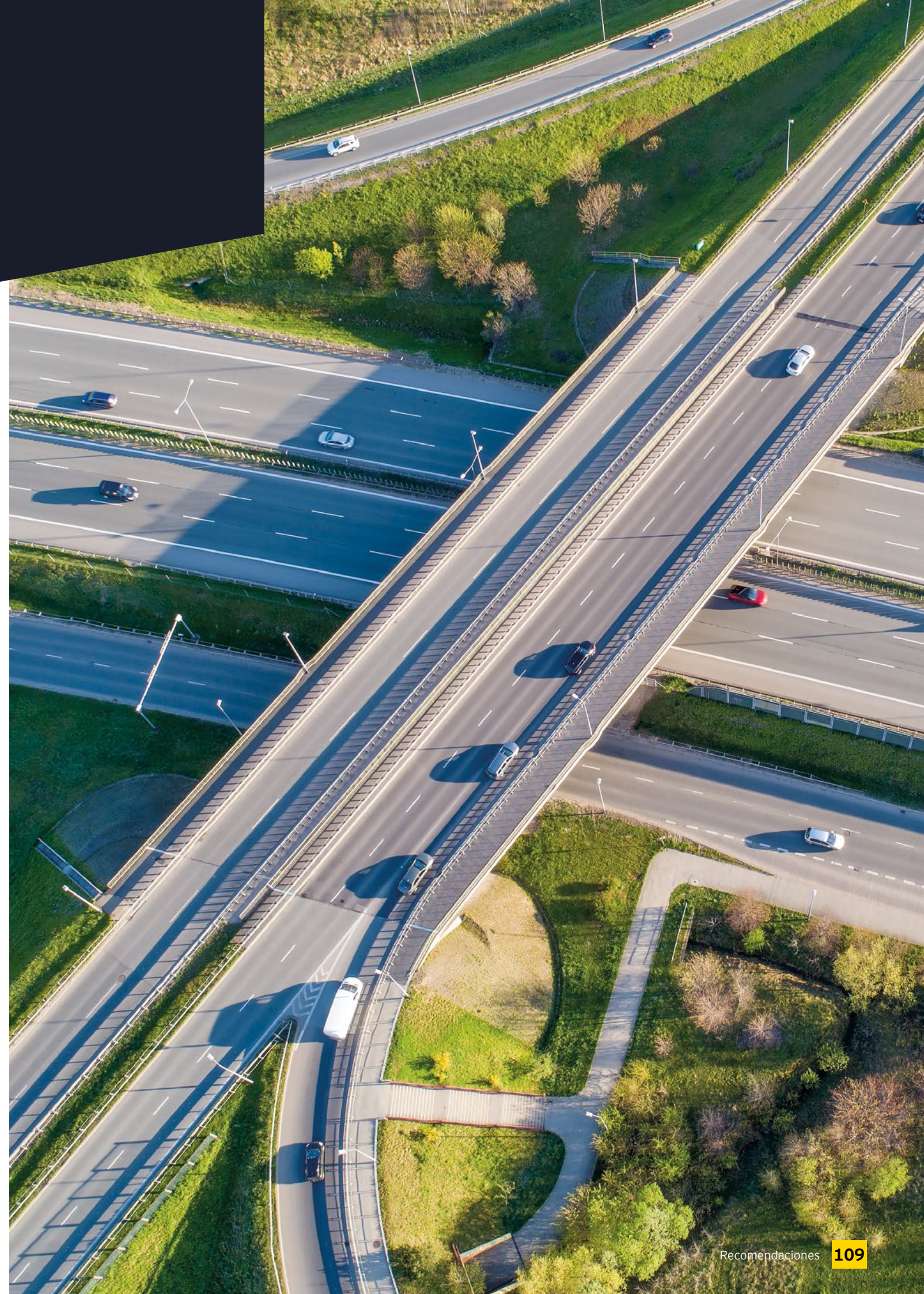
Sobre esto mismo, y a pesar de la distancia y las dificultades, también consideramos acertado para ciertos sectores **apostar por Asia** como la región más dinámica a nivel económico. Incluso **China** es demasiado importante como para darle la espalda, por lo que dedicar recursos a **entender mejor las necesidades del Sur Plural** y a identificar oportunidades de negocios en los mismos resulta crucial. La Administración comercial española ya realiza importantes esfuerzos en este sentido, pero existen varios factores que inciden en la menor presencia de nuestras empresas y requieren de un mayor esfuerzo conjunto, como los estándares, la falta de apertura en muchos sectores clave (como los servicios y la contratación pública) y la fuerte exposición a la competencia China. Todo ello sin obviar las necesidades básicas de **diversificar proveedores** para tener alternativas en el suministro de materias primas y componentes críticos ante posibles disrupciones y **relocalizar la producción** en países más cercanos y fiables (*friendshoring*) para tener más control sobre las cadenas de valor españolas, atendiendo a múltiples factores como la existencia

de proveedores y de un ecosistema adecuado, los costes de la energía y el destino final del producto.

Finalmente, a **nivel sectorial**, destacamos el potencial de las **asociaciones estratégicas** con países del entorno que puedan ofrecer ventajas competitivas y permitir a esas empresas seguir produciendo de manera económica. Por ejemplo, Turquía resulta un socio muy importante para el sector textil, así como Marruecos representa una potencia emergente para sector del automóvil. Los lazos con los países del Golfo también se podrían expandir, dadas las oportunidades para sectores como la energía y las infraestructuras. Sin embargo, la falta de acuerdos ambiciosos con estos países, algo que ya está resultando en conflictos comerciales y tensiones aduaneras¹²⁶, podría convertirse en creciente una amenaza para España, ya que otros Estados (tanto dentro como fuera de la UE) podrían adelantársele y establecer capacidades productivas que miren hacia otros mercados¹²⁷. En este sentido, la necesidad de actuar de manera conjunta a nivel europeo resulta crucial.

¹²⁶ Comisión Europea (2023) "State of play of EU-Türkiye political, economic and trade relations 2023" *Europa* https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/joint-communication-european-council-state-play-eu-turkiye-political-economic-and-trade-relations-0_en?prefLang=es

¹²⁷ Iván Mingo (2024) "Marruecos, la amenaza silenciosa que podría robar a España la fabricación de miles de coches eléctricos" *El Debate* https://www.eldebate.com/motor/20240518/marruecos-amenaza-silenciosa-podria-robar-espana-fabricacion-miles-coches-electricos_197931.html



Glosario

Activos estratégicos:

Un activo estratégico es un recurso, una competencia o una infraestructura esencial para un Estado. El carácter esencial de estos activos se evalúa en función de su escasez o de las importantes consecuencias para la estabilidad del Estado que se derivarían de su privación. Estos activos pueden ser infraestructuras críticas, recursos naturales o tecnologías punteras que proporcionan al Estado una ventaja competitiva.

Autonomía estratégica abierta:

La autonomía estratégica abierta es un concepto sintético que combina dos objetivos para un Estado o una empresa: la búsqueda de la independencia estratégica manteniendo al mismo tiempo la integración en el sistema internacional. Estos dos objetivos pueden conciliarse si, por ejemplo, un país o una empresa consigue ser autosuficiente sólo en determinados ámbitos circunscritos y críticos (defensa, energía, recursos naturales, etc.), participando al mismo tiempo en el comercio internacional en otros ámbitos. Se trata, pues, de una forma asimétrica de ejercer la soberanía.

Cadenas de valor internacionales:

Las cadenas de valor internacionales corresponden al conjunto de actividades necesarias para producir y comercializar un bien o un servicio, repartidas en diferentes regiones o países. Según el modelo de cadena de valor internacional, las principales etapas que conducen a la entrega de un producto o servicio acabado (diseño, extracción de materias primas, producción, montaje, venta) están fragmentadas y situadas en varias regiones o países. Se considera que las cadenas de valor internacionales muy fragmentadas son más vulnerables a los riesgos operativos (económicos, políticos, tecnológicos, medioambientales) y justifican estrategias de reducción de riesgos para hacerlas más resistentes.

Decoupling (Estrategia de):

El “*decoupling*” es una estrategia mediante la cual las empresas o los gobiernos reducen o eliminan su dependencia de una economía, un mercado, un sector, una tecnología o una fuente de suministro específicos. En función de la naturaleza de la dependencia, las empresas o los gobiernos aplicarán estrategias de *desacoplamiento* que pueden adoptar varias formas: diversificación (relocalización, aseguramiento de los suministros, sustitución de bienes importados por bienes nacionales), independencia tecnológica (refuerzo del control de las inversiones extranjeras en las empresas tecnológicas locales, inversión masiva en I+D), soberanía industrial (objetivos de producción en suelo nacional), constitución de reservas. Las estrategias de “*decoupling*” y “*de-risking*” son similares, pero contienen diferencias: el “*decoupling*” busca mitigar la dependencia, mientras que el “*de-risking*” busca mitigar el riesgo operativo. Por otra parte, ambas estrategias pueden provocar cuellos de botella en la producción y son inflacionistas.

Deep tech (innovación de):

Las innovaciones “*deep tech*” son las que se sitúan en la “frontera tecnológica”, es decir, en los límites del conocimiento actual. Se caracterizan por la presencia de dos “fallos del mercado”: i) **la gran intensidad de capital** que requieren los proyectos (desarrollo largo y complejo de los proyectos, costes de industrialización elevados), ii) **la gran incertidumbre de los proyectos** (fase de I+D exploratoria muy incierta e I+D marcada por elevadas tasas de fracaso). Estos fallos del mercado reducen los incentivos privados y justifican la acción correctora del Estado y, por tanto, la introducción de programas públicos de apoyo.

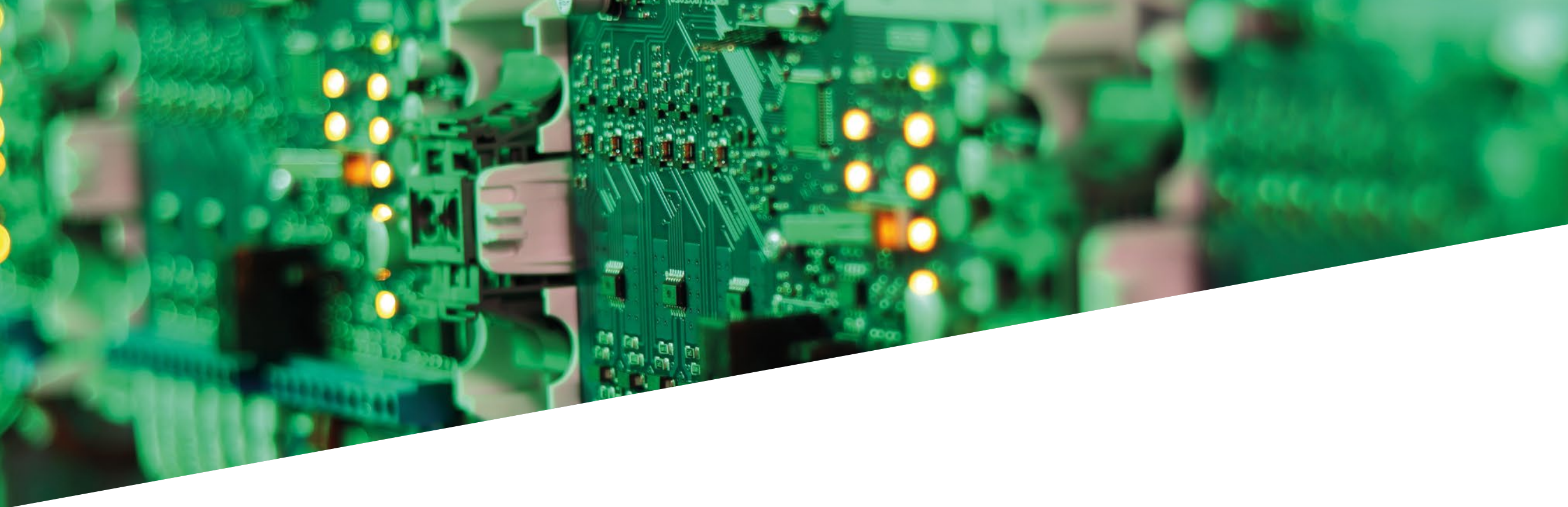
De-risking (Estrategia de):

La estrategia de *de-risking* implica que las empresas mitiguen los riesgos potenciales que pueden afectar a sus operaciones. El objetivo de este enfoque es garantizar la resistencia de las operaciones frente a incertidumbres de diversa índole: económicas, políticas, tecnológicas o medioambientales. La identificación de estos riesgos es crucial y requiere la aplicación de escenarios, evaluaciones cuantitativas y cualitativas y la elaboración de mapas, teniendo en cuenta que no todos los riesgos pueden preverse, ya que algunos son de naturaleza exógena (catástrofes naturales, pandemias, etc.). En función de la naturaleza de estos riesgos, las empresas ponen en marcha estrategias de respuesta -o *de-risking*- que pueden adoptar diversas formas: planes de contingencia, estrategias de cobertura de riesgos financieros (seguros, *hedging*), diversificación (relocalización, aseguramiento de suministros, integración vertical), constitución de reservas, etc.

Entradas críticas:

Los insumos críticos son materias primas, productos intermedios o servicios necesarios para producir bienes o servicios cruciales para un Estado. Estos insumos pueden ser activos estratégicos que forman parte de infraestructuras críticas. A menudo están sujetos a restricciones a la exportación (licencias de exportación, listas de productos cuya exportación está prohibida).





***Friendshoring* (Estrategia de):**

El *friendshoring* es una estrategia adoptada por las empresas que buscan relocalizar sus cadenas de suministro y producción a regiones o países que comparten normas comunes, con el fin de mitigar el riesgo político y limitar la dependencia de países considerados inestables u hostiles.

Infraestructuras críticas:

Las infraestructuras críticas son instalaciones, redes o sistemas cuya privación tendría consecuencias importantes para la estabilidad de un Estado. Como tales, son activos estratégicos. Las infraestructuras críticas incluyen infraestructuras de transporte (carreteras, puertos, aeropuertos), infraestructuras energéticas (centrales eléctricas, centrales nucleares, redes de distribución de gas), sistemas de comunicaciones, infraestructuras e instalaciones sanitarias (hospitales, laboratorios, fábricas de medicamentos). Estas infraestructuras suelen ser parcial o totalmente de propiedad estatal. Cuando no son de propiedad estatal, el Estado suele asumir el derecho de veto sobre los cambios que afectan a su capital social (asignación de una “acción de oro” (*Golden share*) al Estado, medidas de control de las inversiones extranjeras).

***Nearshoring* (Estrategia de):**

El *nearshoring* es una estrategia adoptada por las empresas que buscan relocalizar sus cadenas de suministro y producción a regiones o países geográficamente cercanos. Esta estrategia pretende lograr un mejor control de los costes logísticos (menores costes de transporte, plazos de entrega más cortos). Esta estrategia también puede formar parte de una estrategia de relocalización.

Política industrial horizontal:

Las políticas industriales horizontales consisten en apoyar a las industrias de forma transversal y no selectiva. Las políticas se diseñan con un enfoque descentralizado (*bottom-up*) y las medidas de apoyo adoptan, a nivel nacional, la forma de subvenciones e incentivos transversales (es decir, no selectivos y específicos) y, a nivel exterior, de medidas que favorecen la libre circulación de bienes y servicios y la convergencia de las normas. Los límites de este paradigma son el riesgo de que la ayuda se disperse demasiado.

Política industrial vertical (o discrecional):

Las políticas industriales verticales (o discrecionales) promueven el apoyo específico a determinados sectores y empresas predeterminados en función de objetivos definidos (recuperación económica, seguridad de abastecimiento, etc.). Estas políticas se conciben en un marco centralizado (*top-down*). El objetivo es crear “campeones industriales” nacionales. Las medidas se asignan a nivel nacional en forma de subvenciones específicas para un sector concreto, o de contratación pública específica, y a nivel exterior mediante la promoción de aranceles o normas técnicas para proteger un sector, o mediante el control de la inversión extranjera. Los detractores de este paradigma señalan que conduce a una elección arbitraria de los sectores y empresas beneficiarios y, por tanto, potencialmente al despilfarro. Además, el deseo de crear campeones nacionales conduce a la creación de monopolios que distorsionan el equilibrio del mercado (abuso de posición dominante) al impedir que los competidores entren en el mercado y al capturar el excedente del consumidor cobrando precios más altos. No obstante, la política industrial vertical puede ser eficaz para ponerse al día con la economía en las llamadas industrias “nacientes”.

***Reshoring* (Estrategia de):**

El *reshoring* es una estrategia empresarial que pretende trasladar las cadenas de suministro y la producción al país de origen de la empresa. Tiene los mismos objetivos que el *nearshoring*.

Tecnologías de doble uso:

Las tecnologías de doble uso son aquellas que tienen aplicaciones tanto civiles como militares. Muchas innovaciones que se originaron en el ámbito militar han tenido aplicaciones civiles, como el GPS, Internet y las tecnologías de reconocimiento de voz. EEUU ha puesto en marcha sistemas públicos para fomentar el desarrollo de tecnologías de doble uso, tanto en el sentido militar-civil (la agencia DARPA, dependiente del *Department of Defense*, que ha dado lugar a numerosas tecnologías de defensa que han saltado al ámbito civil) como en el civil-militar (el programa “Unidades de Innovación de Defensa” del Pentágono, encargado de identificar y subvencionar tecnologías de origen civil que tienen una potencial aplicación en defensa).



El papel y los procesos utilizados en la producción de este informe cuentan con las certificaciones de la Cadena de Custodia FSC® y PEFC™, que garantizan que los productos certificados proceden de bosques gestionados de forma responsable, de acuerdo a criterios de sostenibilidad. Constituye la etapa posterior a la certificación de los bosques y es un procedimiento necesario para poder asegurar el uso de materias primas legales y sostenibles.

Acerca de EY

EY es líder mundial en servicios de auditoría, fiscalidad, asesoramiento en transacciones y consultoría. Los análisis y los servicios de calidad que ofrecemos ayudan a crear confianza en los mercados de capitales y las economías de todo el mundo. Desarrollamos líderes destacados que trabajan en equipo para cumplir los compromisos adquiridos con nuestros grupos de interés. Con ello, desempeñamos un papel esencial en la creación de un mundo laboral mejor para nuestros empleados, nuestros clientes y la sociedad.

EY hace referencia a la organización internacional y podría referirse a una o varias de las empresas de Ernst & Young Global Limited y cada una de ellas es una persona jurídica independiente. Ernst & Young Global Limited es una sociedad británica de responsabilidad limitada por garantía (company limited by guarantee) y no presta servicios a clientes. Para ampliar la información sobre nuestra organización, entre en ey.com.
© 2024 Ernst & Young S.L. Todos los derechos reservados.

ey.com

La información recogida en esta publicación es de carácter resumido y solo debe utilizarse a modo orientativo. En ningún caso sustituye a un análisis en detalle ni puede utilizarse como juicio profesional. Para cualquier asunto específico, se debe contactar con el asesor responsable.

