

La UE debe contar con capacidades propias que le permitan reducir sus dependencias frente a EEUU y China. Pero Europa afronta dificultades e incertidumbres derivadas de factores políticos y económicos internos a Europa y EEUU. Dos grandes procesos electorales en 2024 (elecciones al Parlamento Europeo el 6-9 de junio, y elecciones presidenciales en EEUU el 5 noviembre) tendrán importantes implicaciones para la llamada “autonomía estratégica europea abierta”. Teniendo cuenta este contexto político, este documento aborda varios aspectos. Primero, las dinámicas de continuidad y de cambio del nuevo ciclo político. Segundo, las tendencias actuales de las relaciones UE-EEUU en tres ámbitos principales: tecnológico-digital; política energética y nueva política industrial del Pacto Verde; y defensa y seguridad. Tercero, la necesidad de la UE de resetear y fortalecer las relaciones económicas con Beijing. Cuarto, las posibles opciones de la UE y escenarios respecto a EEUU y China. Finalmente, algunas propuestas para avanzar en la dirección de una relación estratégica más equilibrada y “abierta” respecto a EEUU, China, y el Sur Global.



AUTONOMÍA ESTRATÉGICA ABIERTA EUROPEA Y CICLO ELECTORAL 2024

Opciones frente a EEUU y China

Autores

Raquel Carretero, Emilio García,
Vicente Palacio, Águeda Parra,
Ana Olmedo (EsadeGeo), Elisa Lenker (EsadeGeo)
y Matthew Merele (EsadeGeo)

Director

Vicente Palacio

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Documento de trabajo

No. 237/2024

AUTONOMÍA ESTRATÉGICA
ABIERTA EUROPEA Y CICLO
ELECTORAL 2024. OPCIONES
FRENTE A EE UU Y CHINA



AUTONOMÍA ESTRATÉGICA ABIERTA EUROPEA Y CICLO ELECTORAL 2024

Opciones frente a EE UU y China

Autores

Raquel Carretero, Emilio García,
Vicente Palacio, Águeda Parra,
Ana Olmedo (EsadeGeo), Elisa Lenker (EsadeGeo)
y Matthew Merele (EsadeGeo)

Director

Vicente Palacio

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Documento de trabajo

No. 237/2024

ÍNDICE

Resumen <i>Abstract</i>	8
APARTADO 1	
Posibles impactos del ciclo electoral 2024 en una autonomía estratégica abierta europea <i>por Vicente Palacio</i>	16
APARTADO 2	
La Unión Europea frente a EEUU <i>por Emilio García (Punto 1)</i> <i>por Raquel Carretero, Elisa Lenker, Ana Olmedo y Matthew Merele (Punto 2)</i>	34
APARTADO 3	
La Unión Europea y China: reseteado y fortalecimiento de relaciones <i>por Águeda Parra</i>	62
APARTADO 4	
Opciones y y posibles escenarios para la UE <i>por Vicente Palacio, Emilio García, Elisa Lenker, Ana Olmedo y Matthew Merele</i>	74
APARTADO 5	
Propuestas para la UE tras el ciclo electoral 2024 <i>por Raquel Carretero, Emilio García, Águeda Parra, Vicente Palacio, Elisa Lenker, Ana Olmedo y Matthew Merele</i>	84
APARTADO 6	
Conclusiones	104

Bibliografía	110
Biografías	116

Den Haag

Lisboa 1713 km

1770 km

758 km

Edinburgh

697 km Milano

2085 km Athina/Aθήνα

352 km Strasbourg

1062 km Barcelona

605 km München

Bruxelles/B.

Helsinki/Hels

Oslo

London 321 km

2907 km Lefkosia/Λευκωσία

917 km Wien

1852 km Valletta

1062 km Tallinn

921 km Ljubljana

963 km Bratislava

RESUMEN

En la actual competición sino-estadounidense, la UE corre un serio riesgo de quedar relegada a la irrelevancia. Los actuales cambios geopolíticos hacen preciso que la UE cuente con capacidades europeas propias que le permitan reducir sus dependencias externas frente a las dos grandes potencias y proyectarse globalmente no solo en términos de poder “blando” o normativo, sino también poder “duro” tecnológico-industrial-militar. Pero el despertar geopolítico de la Unión afronta dificultades e incertidumbres derivadas de factores políticos y económicos internos a Europa y EEUU. Dos grandes procesos electorales en 2024 (elecciones al Parlamento Europeo el 6-9 de junio, y elecciones presidenciales en EEUU el 5 noviembre) tendrán importantes implicaciones para el desarrollo de la llamada “autonomía estratégica europea abierta”. Teniendo cuenta este contexto político de partida, este documento aborda varios aspectos fundamentales.

En primer lugar, se abordan las dinámicas de continuidad y de cambio que pueden darse en el nuevo ciclo político en la relación estratégica de la UE con EEUU y China. Para ello se tienen en cuenta dos factores. Por un lado, las implicaciones de los resultados de las elecciones europeas en las nuevas instituciones comunitarias y las dinámicas políticas en los veintisiete. Aquí, el aumento del peso de las fuerzas de la ultraderecha, soberanistas y anti-integración, podría frenar la necesaria inversión en infraestructuras digitales o ralentizar el Green Deal. Por otro lado, las distintas implicaciones que podrían derivarse

tanto de una administración “Biden 2.0”, como de otra “Trump 2.0.” a partir de enero de 2025.

En segundo lugar, se analizan en detalle las tendencias actuales de las relaciones UE-EEUU en tres ámbitos principales: tecnológico-digital (plataformas, semiconductores, IA); la política energética y la nueva política industrial del Pacto Verde (principalmente en respuesta a la Inflation Reduction Act (IRA) de EEUU); y el área de la defensa y la seguridad (marco OTAN y defensa europea).

En tercer lugar, se aborda la necesidad de la UE de reestructurar y fortalecer las difíciles relaciones económicas con Beijing, en asuntos como los paneles solares, el coche eléctrico, chips, o materias primas críticas. Todo ello teniendo en cuenta una geopolítica en transición que abarca hasta el Indo-Pacífico.

En cuarto lugar, se dibujan posibles opciones de la UE y escenarios respecto a EEUU y China, de cara a fortalecer su autonomía estratégica en los tres ámbitos mencionados. En este sentido, se consideran algunas oportunidades y riesgos en cuatro situaciones posibles en términos de cooperación-competición-confrontación: cooperación entre UE y EEUU versus China; triple confrontación UE-EEUU-China; cooperación y diversificación triangular UE- EEUU-China; y escenario abierto de diversificación con EEUU, China y el Sur Global.

En quinto lugar, se avanzan algunas propuestas y líneas de acción para avanzar en la dirección de una relación estratégica más equilibrada y “abierta” respecto a EEUU, China, y el Sur Global. Frente a una visión binaria de “nueva Guerra Fría” que

produciría graves disrupciones de las cadenas de valor, y el colapso de toda cooperación internacional, la UE debería adoptar una actitud “abierta” sobre la base de nuevos marcos regulatorios bilaterales y multilaterales. Aquí se incluyen propuestas para construir una mayor resiliencia digital e industrial europea junto a una transformación del partenariado transatlántico; un reseteo de las relaciones UE-China para prevenir riesgos y aprovechar oportunidades; o una reactivación de vínculos de inversión y comercio con economías emergentes, de manera diferenciada, para incorporarlas al desarrollo.

Finalmente, a modo de sinopsis, se aportan algunas Conclusiones. En el nuevo ciclo político, la UE afrontará el reto interno de actuar con un sentido más estratégico - reforzando sus capacidades y sus marcos regulatorios internos - y con una visión a más largo plazo. La UE puede materializar la defensa de sus intereses en varias vías. Primero, reforzando los vínculos bilaterales con Washington mediante el Trade and Technology Council (TTC). Esto, sin embargo, no debe significar aumentar su dependencia, o contribuir a una confrontación total con Beijing que podría erosionar sus capacidades y limitar su proyección exterior. Segundo, diversificando oportunidades en nuevos sectores con China y otras economías emergentes de manera diferenciada. Y tercero, reforzando instituciones (Naciones Unidas) y marcos regulatorios regionales o multilaterales (Organización Mundial del Comercio). Se trataría, en definitiva, de entender la “autonomía estratégica abierta” como la expresión del difícil equilibrio entre una “Europa geopolítica” y una “Europa normativa”.



ABSTRACT

In the context of the current Sino-US competition, the EU faces a serious risk of being relegated to irrelevance. The current geopolitical changes make it necessary for the EU to have its own European capabilities that allow it to reduce its external dependencies on the two great powers and project itself globally not only in terms of “soft” or regulatory power, but also technological “hard” industrial-military power.

Yet the geopolitical awakening of the Union faces difficulties and uncertainties derived from domestic political and economic factors both in Europe and in the United States. Two major electoral processes in 2024 (European Parliament elections on June 6-9, and US presidential elections on November 5) will have important implications for the development of the so-called “Open European Strategic Autonomy.” Taking into account this starting political context, this document addresses several fundamental aspects.

Firstly, the dynamics of continuity and change that may occur in the new political cycle in the EU’s strategic relationship with the US and China. Here, two factors are taken into account. On the one hand, the implications of the results of the June European elections on the new EU institutions and politics. Here, the increase in the weight of far-right, sovereigntist and anti-integration forces could stop the necessary investment in digital infrastructure or slow down the Green Deal. On the other hand, the different implications that could

arise from both a “Biden 2.0” or another “Trump 2.0” starting January 2025.

Secondly, the current trends in EU-US relations are analysed in detail in three main areas: Technological-Digital (platforms, semiconductors, AI); the Energy policy and the new Green Deal Industrial policy (mainly in response to the US Inflation Reduction Act (IRA); and the area of Defence and Security (NATO framework and European defence).

Thirdly, this document addresses the EU's need to reset and strengthen difficult economic relations with Beijing, on issues such as solar panels, electric cars, chips or critical raw materials. All this taking into account changing geopolitics that extends to the Indo-Pacific region.

Fourthly, possible EU options and scenarios regarding the US and China are outlined, with a view to strengthening their strategic autonomy in the three aforementioned areas. In this regard, some opportunities and risks are considered in four possible situations: cooperation between the EU and the US versus China; EU-US-China triple confrontation; EU-US-China triangular cooperation and diversification; and an open scenario of EU diversification regarding the US, China and the Global South.

Fifthly, some proposals are outlined to advance in the direction of a more balanced and “open” strategic relationship vis à vis the US, China, and the Global South. Faced with a binary vision of a “new Cold War” that would produce serious disruptions of value chains, and the collapse of all interna-

tional cooperation, the EU should adopt an “open” attitude based on new bilateral and multilateral regulatory frameworks. These include proposals to build greater European digital and industrial resilience along with a transformation of the transatlantic partnership; a reset of EU-China relations to prevent risks and take advantage of opportunities; and fostering investment and trade links with emerging economies in a differentiated manner, to incorporate them into the developed world.

Finally, as a synopsis, some Conclusions are provided. In the new political cycle, the EU will face the internal challenge of acting in a more strategic sense - strengthening its capabilities and internal regulatory frameworks - and with a longer-term vision. The EU can materialise the defence of its interests in several ways. First, strengthening bilateral ties with Washington through the Trade and Technology Council (TTC). This, however, should not mean increasing its dependence, or contributing to an all-out confrontation with Beijing that could erode its capabilities and limit its external projection. Second, diversifying opportunities in new sectors with China and other emerging economies in a differentiated manner. And third, at the same time, strengthening institutions (United Nations) and regional or multilateral regulatory frameworks (World Trade Organisation). Ultimately, it would be about understanding the “Open Strategic Autonomy” as the expression of a difficult balance between a “geopolitical Europe” and a “normative Europe.”

1

POSIBLES IMPACTOS DEL CICLO ELECTORAL 2024 EN UNA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA ABIERTA EUROPEA

Continuidad y cambio

por VICENTE PALACIO

2024 es el año mega-electoral en que tienen lugar las elecciones al Parlamento Europeo (6-9 Junio) y las elecciones presidenciales en EEUU (5 Noviembre). La combinación de estos dos procesos dibuja un *nuevo ciclo político*, y por tanto *geopolítico*, que puede dar lugar a una re-configuración, en mayor o menor medida, del posicionamiento de Europa en el escenario global.

Estos dos procesos van a poner a prueba la retórica y la realidad del discurso de Bruselas. Europa que despierta a la realidad y pretende hablar el “lenguaje del poder”¹, la competición entre EEUU y China alcanza el grado de “rivalidad sistémica”² en la

tecnología (grandes plataformas, semiconductores, IA), la Industria verde o el ámbito militar. En esa dinámica binaria, Europa corre el riesgo de quedar rezagada, y en consecuencia “atrapada” - con reducido margen de maniobra - en una situación de vulnerabilidad y dependencia respecto a las dos.

Los nuevos planteamientos que se aceleraron a partir de la anterior Comisión Europea de Von der Lyen,(2019-2024) en especial a raíz de la crisis de la pandemia 2020-21, produjeron avances en la conceptualización de una “soberanía estratégica” en sectores clave - salud, defensa, tecnología - como prerequisite para

1. J. Borrell. Por qué es importante la autonomía estratégica europea. EEAS. 2020 https://www.eeas.europa.eu/eeas/por-qu%C3%A9-es-importante-la-autonom%C3%ADa-estrat%C3%A9gica-europea_es#:~:text=La%20autonom%C3%ADa%20estrat%C3%A9gica%20no%20es,mismos%20para%20garantizar%20nuestro%20futuro.
2. EUROPEAN COMMISSION. EU-China – A strategic outlook, 12 March 2019, <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>

articular progresivamente una capacidad de actuar autónomamente. La invasión de Ucrania por la Federación Rusa dio lugar a un escenario nuevo en el que han quedado de manifiesto las vulnerabilidades de la UE. En un contexto geopolítico cambiante, Europa ya no puede dar por supuesto la energía barata de Rusia, las manufacturas baratas de China, ni el paraguas de seguridad estadounidense. La conclusión natural es que la UE precisa de dotarse de una “Autonomía estratégica” que implica una “unidad estratégica” de acción en sectores clave.”³.

En lo que sigue, no se pretende ahondar en disputas nominalistas entre partidarios y detractores de uno u otro término (“soberanía” o “autonomía”, o una versión más “blanda” - abierta - *versus* “dura” - cerrada)⁴. Nos limitaremos a constatar que existe un campo de entendimiento y de acción a partir del cual la UE puede, o bien avanzar en la direc-

ción de en tanto actor geopolítico, o bien mantener o incluso agravar una situación de dependencia. Hablaremos pues de “capacidad de actuar de forma autónoma, de confiar en los propios recursos en ámbitos estratégicos clave y de cooperar con los socios cuando sea necesario”⁵. Hasta aquí, la línea oficial mantenida por Bruselas en este aspecto puede darse por válida. La gran cuestión estratégica para la UE es qué se entiende por “abierta”. En lo sucesivo, nos limitamos a entender la “autonomía estratégica abierta”⁶ en el sentido de un “proceso” doble. Primero la reducción de vulnerabilidades y dependencias respecto a EEUU y China mediante el refuerzo de las propias capacidades. Segundo, una doble dinámica de competición y cooperación, con EEUU y China, de manera no excluyente y abierta en diversos grados a otros actores del llamado Sur Global.

3. Von der Lyen, U. (2019) Discurso ante la sesión plenaria del Parlamento Europeo. Estrasburgo, 27 noviembre 2019. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://commission.europa.eu/system/files/2019-11/president-elect-speech_es.pdf. El presidente francés Macron se posiciona en favor de una autonomía estratégica en un sentido fuerte. Ver L'Elysée. Discours du Président de la République sur l'Europe à la Sorbonne. 25 avril 2024. <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-22625-fr.pdf>. El Canciller Scholz vincula el “Zeitenwende” alemán con el giro completo de Europa. Bundesregierung (2022) Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag, 27 February 2022 in Berlin.. <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378>
4. Ver Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS) EU strategic autonomy 2013-2023 From concept to capacity. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI\(2022\)733589_EN.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI(2022)733589_EN.pdf) July 2022.
5. Ver Gonzalo León (2023). Autonomía estratégica digital abierta. Fundación Alternativas Documento de trabajo 229/2023. <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2023/10/AUTONOMIA ESTRATEGICA DIGITAL-1.pdf>
6. Spain's National Office of Foresight and Strategy. Resilient EU2030. 2023. <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://futuros.gob.es/sites/default/files/2023-09/RESILIENTEU2030.pdf>

Puede hablarse de una cierta contraposición entre modelos políticos a escala global entre democracias y autocracias, si bien los “grises” predominan sobre el blanco y negro: la crisis de legitimidad se extiende a todos los regímenes⁷. Ahí Europa y EEUU - a pesar de sus diferencias - se situarían como democracias liberales en crisis con síntomas comunes⁸- fuerte polarización, deterioro de las instituciones, y del tejido social, guerras culturales - *versus* una “autocracia” china cuya “democracia popular” presenta dificultades económicas estructurales para afianzar su modelo. En este contexto, Europa y EEUU, en tanto parte de Occidente, configuran un campo con retos similares, y sus procesos políticos electorales se retro-alimentan.

En el caso de la UE, el debate de la “autonomía estratégica abierta” y su posibilidad como una opción real para el futuro, tiene lugar en el contexto político interno europeo. Existen factores fundamentales que van a pesar en las opciones que la UE deberá tomar a partir de ahora en el nuevo ciclo político. Ello implica dos niveles interconectados. Uno nacional - las distintas opciones de los gobiernos de las principales economías de la eurozona - Francia, Alemania,

España, o Italia-; o las líneas divisorias entre los estados miembros del Este y Bálticos. El otro nivel es el comunitario: las coaliciones entre fuerzas políticas en el nuevo Parlamento Europeo, la composición de la nueva Comisión Europea, o los liderazgos de figuras como el Alto Representante, o la presidencia del Banco Central Europeo (BCE) o el Banco Europeo de Inversiones (BEI).

Por tanto, una primera cuestión a tener en cuenta es cómo el contexto político interno puede influir en la dirección que tome la UE. El camino que Bruselas se ha marcado hacia una menor vulnerabilidad y dependencia en relación a sus dos grandes competidores, podría verse afectada por los cambios resultantes de los dos procesos electorales en la UE y EEUU. Por lo tanto, es preciso identificar cuáles serían los elementos de continuidad en esas políticas y cuáles serían los elementos de cambio.

1. GIRO DE EUROPA A LA DERECHA Y AUTONOMÍA ESTRATÉGICA

En el momento de cerrar este documento (mitad de Junio 2024) los resultados provisionales de las elecciones a la Eurocámara del 6-9 junio

8. Ver Robert.Kagan. *Rebellion: How Antiliberalism Is Tearing America Apart*. Knopf, 2024; Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*. NY Broadway Books & Penguin Random House, 2019.

arrojaban un resultado favorable al Partido Popular Europeo (PPE) que se impondría con 185 escaños, frente a los Socialistas & Demócratas (137) o la tercera fuerza de Liberales de Renew (79), seguidos de los Verdes (52) y la Izquierda (36)⁹. Así pues, la suma de las fuerzas que componen la “centralidad” del espectro político suman una mayoría suficiente (por encima de los 400 escaños sobre los 720 de la Eurocámara), para permitir una continuidad con parte de la agenda estratégica anterior.

Sin embargo, habrá que tener en cuenta la fuerza de arrastre de la suma de fuerzas de ultraderecha y euroescépticas en ascenso: los Conservadores y Reformistas Europeos (ECR, 73), y Identidad y Democracia (ID, 58), junto a otros grupos muy heterogéneos, pero mayormente contrarios a avanzar en la integración: No inscritos (46) y Otros (54)¹⁰. Esta creciente influencia se añade a las divisiones ya existentes entre los grupos hegemónicos tradicionales. Por otro lado, los partidos de ultraderecha resurgen en dos países clave: fueron primera fuerza en Francia (Reagrupamiento Nacional, Marine Le Pen, ID) y segundos en Alemania (Alternativa por Alemania (AfD), recientemente expulsada del grupo ID.

A modo provisional, puede afirmarse que hay un ligero desplazamiento en favor de las fuerzas de ultraderecha que les confiere una “legitimidad” sobrevenida y por tanto un mayor peso en la definición de políticas en la Eurocámara. Igualmente dichas fuerzas podrían tener más representación y peso entre los 27 nuevos Comisarios, y cobrarán nuevo ímpetu político en el Consejo, y en el Consejo Europeo (Italia o Países Bajos, además de Hungría).

El resultado permite una gran variedad de combinaciones entre las distintas fuerzas para alcanzar consensos en torno a los cargos de la Comisión (Comisarios y Vicepresidencias), así como en los posicionamientos respecto a las políticas más relevantes referidas a la autonomía estratégica. Se abre un complejo proceso donde la lógica inter-gubernamental lleva la iniciativa respecto a la comunitaria. Hasta finales de 2024 se configura la nueva Comisión y la renovación de figuras clave como el Presidente del Consejo Europeo, o Alto Representante de la UE para la Política exterior y de Seguridad. Ese complejo proceso no está exento de interferencias provenientes de la política nacional, como puede ser el caso de la convocatoria de elecciones

9. Von der Lyen, U. (2019) Discurso ante la sesión plenaria del Parlamento Europeo. Estrasburgo, 27 noviembre 2019. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://commission.europa.eu/system/files/2019-11/presi](https://commission.europa.eu/system/files/2019-11/presi-chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://commission.europa.eu/system/files/2019-11/presi)

10. Von der Lyen, U. (2019) Discurso ante la sesión plenaria del Parlamento Europeo. Estrasburgo, 27 noviembre 2019.

legislativas en Francia por el presidente Macron, a consecuencia de los resultados¹¹.

El Partido Popular Europeo (PPE) aparece como el partido central y hegemónico de la Eurocámara, y partido-bisagra, con capacidad para tejer alianzas a su derecha e izquierda (Socialistas, Liberales, Verdes, Izquierda). En la nueva Comisión 2024-2029, el PPE tendrá un papel central en la continuidad de políticas. Supone un gran test para la continuidad del proyecto de la “Europa geopolítica” - el lugar natural para la autonomía estratégica - desde 2019¹². En este sentido, durante la campaña electoral, la presidenta de la Comisión Von der Leyen, hizo bascular sus posiciones respecto a algunas políticas como la medioambiental o la migratoria y tendió puentes a fuerzas de signo soberanista y anti-federalista como ERC, con el partido Hermanos de Italia de Georgia Meloni al frente. Una alianza puntual entre ambos grupos se articularía en torno a un consenso sobre el respeto al Estado de derecho, o el apoyo a Ucrania y a la OTAN¹³.

No obstante, hay que tener en cuenta que existen diferencias importantes de matices entre fuerzas de la ultraderecha - susceptibles de traducirse en diferentes opciones estratégicas: ECR (Hermanos de Italia, Vox); ID (RN de Marine Le Pen, o el Partido por la Libertad de Geert Wilders) o el actualmente No inscrito Fidesz, el partido del primer ministro húngaro Orbán. En este campo heterogéneo conviven al menos “dos ultraderechas” con distintas sensibilidades, por ejemplo, en cuanto al apoyo a la OTAN y a Ucrania. Lo común a ambas es un rechazo al Pacto Verde¹⁴, la soberanía nacional para tomar las propias decisiones (frente a una “soberanía europea”) y reflejos soberanistas y proteccionistas. Por esta razón, el papel del PPE en llevar a su terreno a una gran coalición de “centralidad” (Liberales, Socialdemócratas, Verdes, y ocasionalmente la Izquierda), abierta a acuerdos puntuales con ECR, resultaría fundamental para poder salvar parte de la agenda de la autonomía estratégica de la Comisión saliente.

11. Ver el estudio previo a las elecciones de K. Cunningham, S. Dennison, S. Hix, I. Learmonth. A sharp right turn: A forecast for the 2024 European Parliament elections. ECFR Policy Brief 23 January 2024 <https://ecfr.eu/publication/a-sharp-right-turn-a-forecast-for-the-2024-european-parliament-elections/>

12. Von der Leyen, U. Speech in the European Parliament Plenary Session, op. cit.

13. Ver Politico. Von der Leyen tried to make friends with Meloni. It backfired. May 30 2024. <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-georgia-meloni-italy-eu-election-far-right/>

14. Los partidos integrantes de ID son claramente reacios a las políticas europeas recientes basadas en la transición ecológica y el Green Deal, al cual se refieren con la Green Crusade. Existe incluso una variante de ecologismo nacionalista o “ecofascismo” de Orbán en Hungría o Marine Le Pen en Francia.

Ahora bien, dicha alianza podría dejar aparcadas cuestiones relativas a la autonomía estratégica que requieren más “soberanía europea”, y por tanto, mayor integración. Resulta incierto aún prever de qué manera las fuerzas de ultraderecha pueden condicionar su apoyo a una presidencia de la Comisión del PPE a concesiones en nombramientos de Comisarios y de políticas que puedan afectar a áreas estratégicas. Dado el nuevo equilibrio de fuerzas, y de cara a garantizar una mínima gobernabilidad, posiblemente habrá tentativas de trazar amplios acuerdos transversales que incorporen puntualmente algunas demandas de la ultraderecha. Por consiguiente, hay que contar con la posibilidad de que el nuevo equilibrio de fuerzas dé lugar a cambios en algunas políticas de sectores que afectan al core del programa y la planificación estratégica de la Comisión saliente, y al final del día, resultar clave para la evolución de la autonomía estratégica durante la nueva legislatura europea¹⁵. Fundamentalmente en tres áreas: la nueva política tecnológica y digital; la nueva política energética e industrial

vinculada al Pacto Verde, la política comercial) y la industria de la defensa.

- Respecto al Pacto Verde y la transición ecológica existe una dificultad especial en el nuevo ciclo europeo. A las dificultades derivadas del incremento de los precios de la energía por la guerra de Ucrania, se añaden a las protestas de agricultores europeos frente a la regulación verde (el llamado agro-populismo). Como resultado, la agenda verde se halla a la defensiva. La propia Comisión ha estimado que la transición ecológica tiene un coste económico y social. Haría falta una inversión adicional de 620.000 millones de euros anuales hasta 2030, un 3,7% del PIB de la UE para lograr los objetivos climáticos, y además algunos sectores podrían verse perjudicados¹⁶. Está por ver cómo maniobrará el PPE en esta cuestión y en qué medida si dará pasos atrás del programa de 2019. Por ejemplo, el PPE intentó vetar en la Eurocámara la ley de la restauración de la naturaleza en julio de 2023. Posteriormente, la

15. Ver European Commission 2023 Strategic Foresight Report: sustainability and wellbeing at the heart of Europe's Open Strategic Autonomy. 07/06/23. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3623. Strategic Foresight webpage https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight_en#:~:text=Strategic%20Foresight%3A,%2C%20policy%2Dmaking%20and%20preparedness.

16. El objetivo de alcanzar la neutralidad en carbono en 2050 y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 55% respecto a los niveles de 1990 de aquí a 2030. Ver https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/SFR-23_en.pdf

presidenta de la Comisión impulsó la creación de un fondo de apoyo a países y sectores afectados por la transición verde, así como la protección a empresas.¹⁷

- En cuanto al ámbito digital, el refuerzo de las fuerzas de derecha extrema podría también tener consecuencias. En primer lugar, el Parlamento podría aumentar la resistencia a dedicar recursos a los programas de impulso a la transformación digital y a las nuevas funciones de supervisión que ha de ejercer la Comisión como consecuencia de nuevas regulaciones (Digital Service Act, Digital Market Act, Artificial Intelligence Act). En segundo lugar, la insistencia de la Comisión en vigilar la desinformación digital (fundamentalmente en relación al Kremlin) ha sido también criticada por las fuerzas identitarias y nacionalistas. Finalmente, las propuestas del Informe de Enrico Letta hacia un mercado digital más integrado (ver capítulo 2) serían susceptibles de quedar relegadas¹⁸.

- En cuanto al área de la defensa, como se muestra en el capítulo 2, el desarrollo de un mercado único europeo no dependería en este nuevo ciclo tanto del PPE, o de ejes ideológicos, como principalmente del liderazgo a nivel inter-gubernamental de países como Francia o Alemania en colaboración con la nueva Comisión¹⁹. Esto se refiere tanto a la generación de capacidades propias, como a la orientación estratégica de la política exterior y de seguridad y defensa europea (PESD) en relación a EEUU, Rusia, o China. Así, el “motor franco-alemán” en combinación con un posible nuevo Comisario específico para Defensa, tendría como reto impulsar amplios consensos pan-europeos con gobiernos y fuerzas de Europa Central y del Este²⁰. Ciertamente, en este área los bloqueos podrían venir de distintas direcciones. Pero al menos existe un mínimo consenso básico entre las fuerzas de la “gran coalición centrista”²¹ (PPE, S&D, Renew), extensible en parte al grupo

17. Ver en <https://es.euronews.com/my-europe/2024/03/06/de-la-represion-de-la-inmigracion-a-la-revision-del-pacto-verde-las-claves-del-manifiesto-del>; <https://www.eppgroup.eu/es/lo-que-representamos/nuestras-prioridades/energia-empleo-y-competitividad-una-europa-que-dibuja-el-futuro>

18. What a right-wing shift in the EU Parliament means for tech policy, Euractiv, June 2024, <https://www.euractiv.com/section/digital/news/what-a-right-wing-shift-in-the-eu-parliament-means-for-tech-policy/>

19. El motor franco-alemán podría sufrir turbulencias domésticas, a añadir a sus tradicionales diferencias de posición en asuntos industriales o económicos. El canciller Scholz afronta elecciones en 2025 y el presidente Macron presidenciales en 2027, además de las legislativas de junio-julio de 2024.

20. Ver “Von der Leyen plans new defense commissioner” post Político February 127 <https://www.politico.eu/article/von-der-leyen-plans-new-defense-commissioner-post/>

21. ECFR Policy Brief, op cit.

ECR, en la necesidad de fortalecer las capacidades europeas en complementariedad con la OTAN.

En definitiva, como resultado de lo anterior - un puntual tacticismo del PPE en busca de aliados de diverso signo político y una relativa fragmentación en la ultraderecha - cabe esperar en la práctica diversos alineamientos respecto a diversos asuntos (política industrial o pacto verde-energía). En otras palabras, una “geometría variable” mas acentuada unidad o división en el voto, dependiendo del asunto - y tal vez condicionada a acuerdos o concesiones entre la Comisión y los gobiernos nacionales en otros ámbitos: nuevos fondos, política fiscal, Política Agrícola Común, estado de derecho, o ampliación a Ucrania y Balcanes. La incógnita es si el PPE será capaz de generar un amplio consenso de mínimos para evitar bloqueos.

A modo tentativo, y dada la correlación resultante de fuerzas e intereses a nivel nacional y comunitario, de los resultados de las elecciones al parlamento europeo cabría esperar, no tanto un giro radical, sino más bien una *ralentización* y una rebaja de la ambición en los objetivos de

las políticas sobre industria verde, clima, ó defensa. Posiblemente, a nivel retórico las diferencias se harían sentir más que en la práctica, donde se juegan intereses empresariales y de los gobiernos. No obstante, las consecuencias prácticas que el desplazamiento a la derecha del eje de gravedad político pueda tener para el proyecto de la autonomía estratégica no se restringen al marco de la UE. A su vez, su impacto real dependerá en gran medida de quién ocupe la Casa Blanca y de la composición del Congreso en EEUU a partir de enero de 2025.

2. EEUU: CONTINUIDAD, CAMBIO O GIRO DE 180 GRADOS

Los estrechos vínculos existentes entre los dos socios transatlánticos, y la dimensión de la economía transatlántica a pesar de las turbulencias industriales o comerciales, hacen de ella las dos economías más integradas del mundo²². Por ello la opción que se imponga tras las elecciones norteamericanas del 5 de Noviembre 2024 resultará muy relevante en el nuevo ciclo político para las políticas europeas en áreas estraté-

22. Ver Daniel Hamilton and Joseph Quinlan. Transatlantic Economy 2023 <https://transatlanticrelations.org/publications/transatlantic-economy-2023/>

gicas. Aquí se plantean dos cuestiones. Primero: ¿cómo de grande es la diferencia entre las dos opciones, la Demócrata representada por el Presidente Biden y la Republicana de Donald Trump? Y segundo: ¿cómo puede afectar al proyecto de la autonomía estratégica europea?

Las dos opciones. Biden 2.0 versus Trump 2.0

Respecto a la primera cuestión, existen elementos de agenda programática de los dos candidatos y partidos respectivos, así como de experiencia acumulada de la presente administración (Bidenomics 2020-24) y la pasada (Make America Great Again (MAGA) de Donald Trump 2016-20), que apuntarían a un predominio del “continuismo” en el caso del Demócrata, y de una posible gran “disrupción” en el caso del Republicano. Esto abarcaría diversos aspectos como: un repliegue del multilateralismo al unilateralismo; un mayor proteccionismo comercial y tecnológico; un retroceso en regulación medioambiental y energías renovables; un giro respecto a conflictos

- Ucrania, Gaza - y a otros actores - China, Sur Global; o un deterioro de la interlocución política con Bruselas. Lo anterior debería estar muy presente en los cálculos que se hagan desde Europa para preservar un margen de maniobra propio. Sin embargo, es preciso introducir un matiz importante: algunas de las políticas de un segundo mandato de Trump tendrían elementos de cierto continuismo con la administración Biden. Esto es así en dos aspectos fundamentales. Uno, la competición tecnológica-digital con China. Y dos, la política industrial-verde establecida por la Ley de la Reducción de la Inflación (IRA) en agosto de 2022²³.

La diferencia principal entre las políticas de una Administración u otra posiblemente se hallaría en algunos contenidos importantes (industrias de alta tecnología verdes y regulación medioambiental) pero también en la forma: en el caso de Trump, fuera de los marcos bilaterales EEUU-UE (Trade and Technology Council: TCC) o multilaterales (Organización Mundial del Comercio: OMC).

En esta línea, se pueden distinguir algunas políticas que presentan perfiles diferentes:

23. US Department of the Treasury (2022): Ley de Reducción de la Inflación: <https://home.treasury.gov/policy-issues/inflation-reduction-act#:~:text=On%20August%2016%2C%202022%2C%20President,made%20in%20the%20nation's%20history>. Ver capítulo 2.2 de este documento.

La política de EEUU hacia China

A partir de Enero 2025 cabe esperar una actitud más agresiva por parte de Washington, y medidas más severas en el ámbito tecnológico-digital y comercial (plataformas, chips, tierras raras) y de seguridad (Taiwan y área Indo-Pacífico). El anuncio por parte del presidente Biden de un drástico aumento de aranceles a las importaciones procedentes de China en plena campaña electoral²⁴. - aranceles de 100% a coches eléctricos (EV), de 25% a productos de hierro y aluminio, y 50% sobre los semiconductores) - pone de manifiesto una tendencia difícilmente reversible. Ello se añade a las fuertes restricciones de exportaciones impuestas a Beijing de semiconductores avanzados y su material y maquinaria de fabricación. En el caso del Republicano, la situación podría empeorar para Europa si, como ha anunciado, impone aranceles del 10% a todas las importaciones²⁵.

La noción de China como competidor principal y “rival sistémico”

e incluso amenaza “existencial” es transversal a todo el establishment político del Congreso y los dos partidos²⁶, así como la comunidad de negocios, si bien existen desacuerdos puntuales sobre las sanciones o el grado de beligerancia. En el ala ultra-conservadora y populista del Partido Republicano vinculada a Trump, el *Presidential Transition Project* de la Heritage Foundation aboga por combatir frontalmente a China. La nueva Guerra Fría estratégica, económica y cultural contra EEUU exigiría mano dura en la política comercial: poner fin a cualquier vínculo económico con China²⁷, esto es, un absoluto *decoupling*.

La Ley de Reducción de la Inflación (IRA)

Esta ley, tal y como se explicará en el capítulo 2 de este documento, puede considerarse la medida políticamente más exitosa del mandato de Biden hasta el momento. Ello es debido a la enorme dimensión de su progra-

24. Politico, US tariff smackdown on Chinese EVs leaves EU playing catch-up <https://www.politico.eu/article/us-tariff-smackdown-china-electric-vehicle-leave-eu-play-catch-up/> May 14 2024. The New York Times. Tankersley, Jim, Politics of a trade fight. Thursday May 2024. <https://www.nytimes.com/2024/05/14/us/politics/biden-trump-china-trade.html>

25. Cabe temer fricciones y falta de coordinación entre Washington y la Comisión Europea respecto a los aranceles y respecto a terceros (China). Por ejemplo, la actual investigación de la Comisión a los subsidios chinos al coche eléctrico, iniciada en octubre de 2023, parte de un criterio diferente - subsidios, no anti-dumping - y tiene como marco la OMC, por lo que la imposición de aranceles no superaría el 50%. La decisión de aplicar tarifas permanentes habrá de ser respaldada por los EEMM en noviembre 2024. Ver The Guardian, 9 June 2024. <https://www.theguardian.com/business/article/2024/jun/09/eu-import-tariffs-chinese-electric-vehicles>

mas, subvenciones, créditos fiscales e inversión orientados a la nueva industria verde y las energías limpias²⁸. En la línea de otras leyes de carácter social promovidas por la Administración Biden, la orientación política de la IRA se canta a favor de las clases medias trabajadoras, poniendo el foco en la producción y compra de componentes de alta tecnología *made in America*. En paralelo, la IRA admite una lectura geopolítica/geo-económica en la medida que supone una gran apuesta por un liderazgo estadounidense en estos ámbitos respecto a China y a Europa.

Sin embargo, los Republicanos han intentado varias veces repeler aspectos de la ley en el Congreso con el apoyo de *lobbies* por varias razones. Entre ellas, la penalización al mercado del carbón, petróleo o gas, así como a los consumidores; el aumento de costes de la energía, o una dependencia respecto China. Habitualmente los ataques provienen de sectores negacionistas o escépticos respecto al cambio climático. El gran interrogante - tanto entre los inver-

sores como en las empresas y las administraciones públicas - es hasta qué punto un mandato de Trump - quien se ha pronunciado en contra de la misma - podría provocar un bloqueo o una regresión en la implementación de la ley. En este sentido, una reversión completa de la ley solo podría darse por la vía del Congreso. A menos que los Republicanos dominaran las dos Cámaras, probablemente el nuevo presidente tendría que recurrir a una orden ejecutiva para rebajar algunos de sus términos. Por otro lado, los costes de una reversión brusca podrían ser muy elevados no solo económicamente, sino también desde el punto de vista político. Un gran número de estados y distritos Republicanos (con sus gobernadores al frente) se han beneficiado ya de la ley en términos de inversión y empleo. Lo mismo ocurre con los llamados *swing states*, decisivos de cara a las presidenciales de noviembre. Todo apunta a que, a pesar de la retórica partidista, bajo un segundo mandato de Trump podrían ralentizarse algunos aspectos de la IRA, pero

26. Fareed Zakaria. Washington has succumbed to dangerous groupthink on China. The Washington Post. March 2, 2023. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/03/02/china-hearings-bipartisan-hysteria/>

27. The Heritage Foundation. Mandate for Leadership. The Conservative promise" Project 2025. Presidential Transition Project. Washington DC. 2023. El proyecto declara una guerra abierta contra el "Great Awakening" en sus expresiones a nivel nacional y global. Entre otros aspectos, destaca la beligerancia contra la globalización, el "extremismo medioambiental" (Pacto Verde), o cualquier política pasada o futura de compromiso con China - identificada con el Partido Comunista Chino. Se denuncian dos décadas de pérdidas de millones de empleos, malas prácticas de espionaje industrial y tecnológico (hoy Tik Tok) y pérdida de control de datos, del que las Big Tech norteamericanas serían responsables.

28. Según Climate Power, desde su implementación la IRA ha traído 278 billones de dólares en inversiones primada en energías limpias, ha creado 170.000 nuevos puestos de trabajo y ha desarrollado la manufacturas para producir paneles solares. Ver <https://climatepower.us/research-and-polling/>

mantenerse otros susceptibles de generar un consenso bi-partidista²⁹.

El marco transatlántico de seguridad y defensa y la OTAN

La política de seguridad y defensa del presidente Biden se ha caracterizado por su estabilidad y predictibilidad. El recurso por parte de Washington de la OTAN como su herramienta prioritaria de proyección multilateral y una fluida interlocución política con sus miembros es un signo de identidad. La guerra de Ucrania y la nueva percepción de la amenaza rusa especialmente entre países del Este y Bálticos, han reforzado la Alianza, dando lugar una ampliación de dos miembros (Finlandia y Suecia), la elaboración de un Nuevo Concepto Estratégico en la Cumbre de Madrids en 29 de Junio de 2022³⁰, acompañado de un incremento significativo

del gasto en defensa en gran parte de los 27 estados miembros, en ocasiones muy por encima del objetivo 2% del PIB acordado en la Cumbre de Gales de 2024³¹. Igualmente, el apoyo militar, económico y humanitario a Ucrania es susceptible de mantenerse inalterado si los Demócratas retienen al menos una de las dos cámaras del Congreso tras el 5 de noviembre³². Igualmente la política relativamente moderada de “stick and carrots” en relación a Taiwan y China va a continuar.

Por otro lado, la experiencia del primer mandato de Trump (2016-20) puso en evidencia la cuestión no resuelta del reparto de costes entre EEUU y sus aliados de la Alianza Atlántica. La alarma provocada entre los aliados europeos y dentro de EEUU por unas declaraciones de Trump amenazando con no defender a su aliados de un agresión rusa³³, ilustra en gran medida la in-

29. Según Fidelity, de los proyectos del IRA, hasta ahora el 58% irían destinados a estados Republicanos, 32% a estados Demócratas, y 10 % a swing states. Elementos de consenso podrían ser incentivos fiscales a combustibles limpios, o la renovación de la infraestructura eléctrica; por el contrario, peligrarían las ayudas al coche eléctrico. Ver Thomas Helm, “Can Trump ruin Biden’s Inflation Reduction Act?” Net Zero Investor. 02/01/24 <https://www.netzeroinvestor.net/news-and-views/can-trump-ruin-bidens-inflation-reduction-act>; Andrew Shaw & Linda J. Williard “Will election-year politics imperil the US Inflation Reduction Act?” Financier Worldwide January 2024 <https://www.financierworldwide.com/will-election-year-politics-imperil-the-us-inflation-reduction-act>

30. NATO Madrid Summit Declaration. 29 June 2022 https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_196951.htm. NATO (2022) NATO Strategic Concept file:///Users/vicentepalacio/Downloads/290622-strategic-concept.pdf

31. De acuerdo a Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), países de Europa Occidental y Central ya han superado los niveles de gasto del final de la Guerra Fría. En 2023 el monto total de gasto en Europa ascendió a 552 billones de dólares (de 330 billones en 2014). En la UE destacan los desembolsos de Alemania (que alcanza el objetivo de 2%, o Polonia (que aspira llegar al 4%). La casi totalidad de miembros europeos de la OTAN aumentaron su gasto. SIPRI (2024) El gasto militar mundial aumenta en medio de guerras, tensiones crecientes e inseguridad. 22/04/24 [chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjgclcfndmkaj/https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex%20Press%20Release%20ESP.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex%20Press%20Release%20ESP.pdf)

certidumbre ante la posibilidad de un brusco recorte de recursos y de capital político por parte de EEUU en un entorno difícil de guerra en Ucrania. En este contexto, un elemento de continuidad es la presión de Washington para un incremento del gasto en defensa de los aliados hasta lograr un acuerdo satisfactorio para Washington. El refuerzo de la OTAN ha venido ligado a una demanda y una reactivación de las ganancias de la industria armamentística norteamericana. En este sentido, la influencia de los poderosos *lobbies* armamentísticos, así como del Pentágono o de miembros del Partido Republicano, típicamente siempre han actuado de contrapoder frente a tentativas de repliegue, algo que previsiblemente continuará en el nuevo ciclo político.

Implicaciones para una autonomía estratégica europea

En base a lo anterior, resulta claro que los resultados de las elecciones en EEUU podrían tener distintos impacto sobre los planteamientos

de autonomía estratégica de la UE; o bien como un inhibidor, o bien por el contrario, como un acelerador del proceso. A priori, la dirección que ello pueda tomar no resulta unívoca: todo apunta a un escenario abierto.

En primer lugar, como hemos visto en el punto anterior, está el factor interno. El impacto dependerá de los nuevos equilibrios internos en la UE a nivel comunitario y de los estados miembros (lo que incluye liderazgos políticos). Una amplia coalición de “centralidad” intergubernamental -comunitaria garantizaría en gran medida la continuidad de la agenda precedente, o al menos evitaría retrocesos significativos. Por el contrario, un incremento de la influencia de posiciones nacionalistas, proteccionistas o negacionistas en el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión o el Parlamento Europeo, podría ralentizar los avances en la integración de políticas y de mercado único en áreas tecnológica- digital, industrial-verde o defensa. La clave es cómo sea capaz la UE de actuar unida y con un sentido estratégico, dada la situación: un entorno ideológico polarizado, un “núcleo duro”

32. En las elecciones de 5 noviembre 2024 se renuevan en el Congreso 33 escaños del Senado y los 435 escaños de la Cámara de Representantes. Las elecciones mid.term de Noviembre 2022 dieron a los Demócratas mayoría en el Senado de 51-49. En la Cámara baja, la diferencia en favor de los Republicanos fue 222-213. En los Estados, hay 27 gobernadores Republicanos (rojos) y 23 Demócratas (azules). ver https://ballotpedia.org/United_States_Congress_elections,_2024

33. Politico “Trump advisers rush to spin ‘off the cuff’ NATO remarks”. 02/14/2024 <https://www.politico.com/news/2024/02/14/trump-foreign-policy-advisers-nato-remarks-00141287>

(eje franco-alemán) debilitado internamente, y gobiernos con intereses y percepciones divergentes.

Dichos avances o retrocesos tendrán lugar simultáneamente como reacción a los pasos que tome la nueva Administración en EEUU. En principio, una Administración Demócrata de Biden 2.0. al frente serviría como garantía de una relativa continuidad. Ello no resuelve los problemas y las carencias a los que se enfrenta la UE respecto a EEUU en tecnología o defensa³⁴. Pero al menos proporcionaría un marco institucional y político estable de negociación entre ambos socios, en el caso de que prospere una voluntad de avanzar por parte de la Comisión y de una parte significativa de los 27 en el sentido de una mayor “autonomía”. Es decir, de tomar decisiones estratégicas sin supeditarlas al dictado de Washington.

De otro lado, una Administración Trump 2.0 posiblemente dificultaría una interlocución fluida y estable con Bruselas. El rechazo que genera su figura entre muchos gobiernos así como la poca relevancia que el mandatario otorga a la UE como actor político global, podría llevar a la repetición del esquema de su primer mandato,

en el sentido de una bi-lateralización de las relaciones de Washington con los 27. En cualquier caso, el grado de tensión y la conflictividad en las relaciones transatlánticas aumentaría. Sin embargo, lo anterior no tiene por qué conducir necesariamente a una inhibición del desarrollo de una autonomía estratégica europea. Precisamente la intensificación de las disputas sobre aspectos estratégicos entre ambos, podría traducirse en un catalizador de unidad europea a manera de reacción.

En todo caso, parece adecuado adoptar un enfoque diferenciado, dependiendo de las políticas o del ámbito de que se trate. A este respecto cabe hacer algunas especulaciones.

De manera general, en el ámbito tecnológico e industrial, el factor China es clave. China se ha convertido en un elemento de política interna en EEUU y de “seguridad nacional”³⁵, y por consiguiente susceptible de instrumentalizarse electoralmente, lo cual traslada mucha presión sobre Bruselas en su relaciones con Beijing. Cualquier planteamiento europeo, pues, tiene necesariamente una dimensión trilateral y asimétrica.

Respecto a la política industrial, la forma en que continúen implemen-

34. Ver capítulo 2 de este documento

35. Ver la comparecencia del Secretario Estado A. Blinken ante al Senador Mitt Romney (R-UT) en el Comité de Relaciones Exteriores del Senado. 05.21.2024 <https://www.romney.senate.gov/secretary-blinken-personally-commits-to-follow-through-on-delivering-romneys-comprehensive-china-strategy/>

tándose la IRA y la Chips Act por la nueva Administración, lanzará señales a Europa en un sentido u otro. Biden 2.0. garantizaría al menos un marco de estabilidad en la respuesta europea para reforzarse internamente. Un Trump 2.0., por otro lado, introduciría una incertidumbre que podría dar lugar a diversas situaciones. Por ejemplo, si se produce un frenazo muy sustantivo en EEUU, las disrupciones podrían desincentivar a industrias y gobiernos europeos y reforzar las posiciones en Europa contrarias al Pacto Verde y a la subvención de programas tecnológicos. Pero si en EEUU las medidas en marcha se frenan solo parcialmente, a corto plazo la UE tendría la oportunidad de aprovechar el vacío dejado por EEUU y retomar la iniciativa en áreas como el coche eléctrico o materiales críticos o atraer más inversiones en líneas de fabricación de chips avanzados. En cualquier caso, un frenazo brusco del IRA o la Chips Act tendría un efecto negativo colateral para Europa, pues ésta perdería un socio importante con quien generar altos estándares globalmente - y China sola no basta para esto. De nuevo, nos movemos en unos márgenes de una UE que rebajaría sus niveles de ambición pero sin renunciar a lo sustantivo de esta agenda.

En cuanto a la industria de defensa y la seguridad, estamos en un escenario abierto. Como hemos señalado

anteriormente, con una Administración Biden 2.0. los avances o retrocesos dependen más del liderazgo y de la unidad europea que de la contraparte norteamericana. Esto supondría la reducción de la dependencia tecnológica-militar respecto a EEUU, desarrollando un mercado único europeo de la defensa y reforzando la producción de capacidades propias made in Europe- incluidas ciber o espacial. La implementación “abierta” de esa autonomía continuaría de manera natural y complementaria en el marco OTAN. Bajo Trump 2.0. cabe considerar diversas implicaciones. Una posibilidad sería la ralentización, a resultas de un abandono del marco OTAN y una bilateralización de la defensa con los EEMM. Alternativamente, también podría darse la paradoja de una aceleración de la autonomía estratégica, ante la eventualidad de un repliegue del paraguas de seguridad norteamericano y un *disengagement* de Ucrania.

En definitiva, hay que entender este proceso como una interacción entre factores internos europeos y otros externos, que, como veremos más adelante, no se limitan a EEUU, sino que incluyen acciones-reacciones por parte china; actores emergentes del llamado Sur Global; e incluso “cisnes negros” (catástrofes, nueva crisis financiera o energética).

El panorama político descrito arriba no pre-determina las opciones

de la UE en el nuevo ciclo político tras el ciclo electoral 2024; pero puede servir a tres propósitos. Uno, dotar de un marco político cognitivo a las relaciones con EEUU y China en los ámbitos tecnológico-digital, industrial-verde o defensa. Dos, ayudar a entender posibles opciones y escenarios que se le presentan a Europa respecto a aquéllos. Y tres, puede servir afinar algunas propuestas para avanzar en la dirección de una relación estratégica “abierta” y más equilibrada respecto a EEUU y a China. Estas tres cuestiones se tratan en los capítulos siguientes.

2

LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A EEUU

Posibles cambios y tendencias en 2024

por EMILIO GARCÍA (PUNTO 1) / RAQUEL CARRETERO, ELISA
LENKER, ANA OLMEDO Y MATTHEW MERELO (PUNTO 2)

1. ÁMBITO EUROPEO EN TECNOLOGÍA Y DIGITAL RESPECTO A EEUU: TENDENCIAS Y OPCIONES

La conflictiva situación geopolítica reclama políticas públicas que impulsen los ámbitos esenciales para la autonomía digital estratégica de la UE. El impacto cada vez más transversal en sociedad de la tecnología, junto con su impacto en la seguridad económica y de defensa, imponen la autonomía digital estratégica como prioridad en la próxima legislatura europea. En 2023³⁶, la Comisión identificó como áreas de actuación clave para su impulso las infraestructuras y tecnologías digitales críticas. Adicionalmente, son necesarios mercados digitales justos y equilibrados, donde puedan competir de modo efectivo las empresas europeas, y activar la capacidad inversora pública y privada en tecnología.

La autonomía digital estratégica de la UE está íntimamente ligada a

su relación con EEUU. De la mano de las estrechas relaciones económicas entre los dos lados del Atlántico se ha desarrollado un ecosistema digital que es común en gran medida a ambas áreas económicas. Antes de analizar las opciones para potenciar la autonomía europea en mercados digitales, telecomunicaciones y tecnologías críticas, realizamos una breve revisión del contexto general, para después entrar en el análisis de tendencias en los ámbitos enumerados, todo ello enmarcado en la relación de la UE con EEUU.

Contexto general de la autonomía digital estratégica europea en relación con EEUU

En el ecosistema digital europeo, no existe parcela ajena a las telecomunicaciones en que no esté en posición dominante alguna empresa estadounidense. En la última década las

36. "2023 Report on the state of the Digital Decade", Comisión Europea, septiembre 2023, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2023-report-state-digital-decade>

empresas tecnológicas estadounidenses han crecido en tamaño de modo exponencial, y con la escalada de los valores de Nvidia en marzo de 2024 se produjo un nuevo hito en valoración: Ocho de ellas se situaron entre las diez empresas de mayor capitalización bursátil mundial³⁷. La fuerza económica de las grandes tecnológicas está dando lugar a mercados digitales europeos cada vez con menor competencia y en los que la UE es cada vez más dependiente de Estados Unidos.

En el periodo en que han crecido los gigantes tecnológicos estadounidenses, la UE se ha entregado al papel de regulador digital mundial. En 2014, la Comisión alumbró la estrategia del Mercado Único Digital³⁸, esperando con ella la reducción de la ya existente entonces brecha y dependencia tecnológica de EU respecto a EEUU. Se confiaba que la creación de un acervo de normas tecnológicas comunes a los Estados miembro liberaría su potencial tecnológico. La estrategia

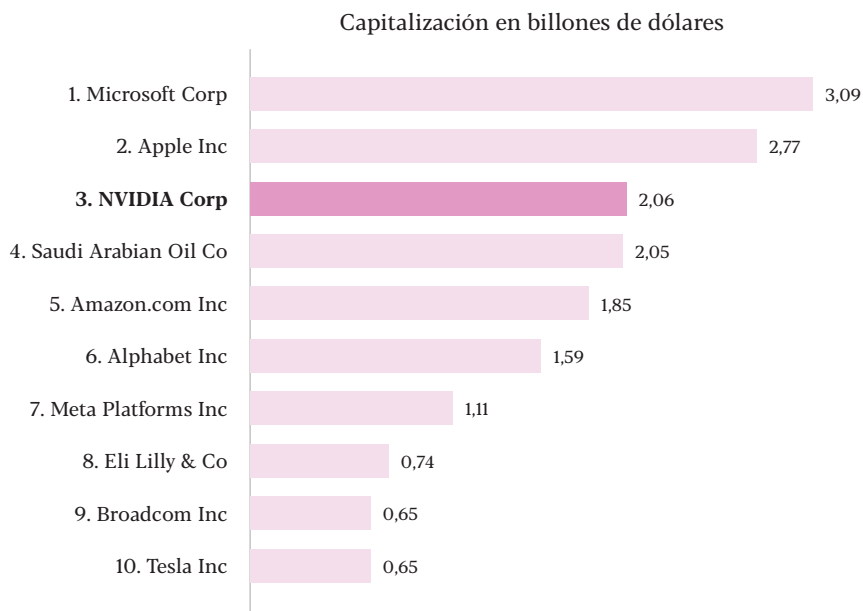


Figura 1: Empresas con mayor capitalización bursátil en marzo de 2024.

Fuente: El País.

37. "En el museo del futuro de Nvidia", El País, marzo 2024, https://elpais.com/economia/2024-03-03/en-el-museo-del-futuro-de-nvidia.html?ssm=TW_CC

38. "A Digital Single Market Strategy for Europe", Comisión Europea, mayo 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1447773803386&uri=CELEX:52015DC0192>

aún no ha recogido los frutos esperados, pero de ella han nacido más de dos docenas de regulaciones con incidencia en todo tipo de mercados digitales (privacidad, copyright, comercio electrónico, fiscalización, ciberseguridad, datos abiertos...), que han culminado con la aprobación de tres normas claves: La Ley de Servicios Digitales (DSA)³⁹, la Ley de Mercados Digitales (DMA)⁴⁰ y la Ley de Inteligencia Artificial⁴¹.

En un sector de las telecomunicaciones necesitado de inversión,

las empresas europeas siguen dominando la escena, pero enormemente debilitadas. El último informe anual del ETNO⁴² refleja la gran fragmentación del mercado en Europa (más de 45 operadores móviles UE con más de 500.000 abonados, frente a 8 en EEUU), lo que desemboca en una extrema debilidad financiera de sus operadores principales, todos europeos (bajo ARPU, declive en ROCE y dramática reducción del valor bursátil desde 2016). En resumidas cuentas, un entorno que presenta

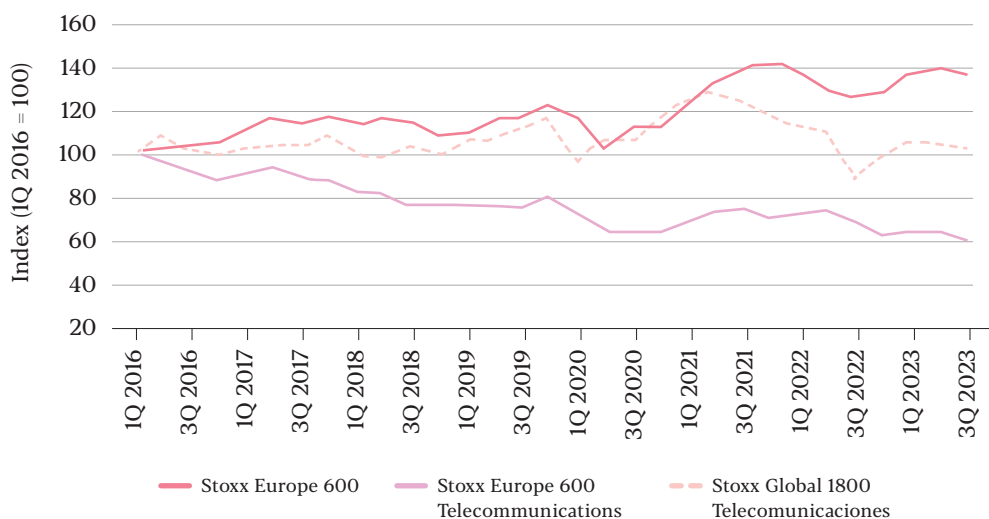


Figura 2: Evolución del valor de las empresas de telecomunicaciones europeas.

Fuente: GSMA.

39. "Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales)", <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32022R2065>

40. "Reglamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2022 sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital y por el que se modifican las Directivas (UE) 2019/1937 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Mercados Digitales)", <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32022R1925>

41. "Commission welcomes political agreement on Artificial Intelligence Act", nota de prensa de la Comisión Europea, diciembre 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6473

42. "The State of Digital Communications 2024", ETNO, enero 2024, <https://etno.eu/library/reports/117-state-of-digital-2024.html>

dificultades para que las operadoras puedan hacer frente a los más de 200.000 millones de euros de inversiones necesarias para habilitar un despliegue de redes de fibra y 5G que responda a los objetivos de la Década Digital⁴³. No existen jugadores estadounidenses en el mercado de las telecomunicaciones de la UE, aunque como veremos más adelante, la convergencia con la nube puede cambiar la situación.

Finalmente, el desarrollo de las tecnologías digitales críticas ha entrado de lleno en el juego geopolítico. El Australian Strategic Policy Institute (ASPI)⁴⁴ realiza un seguimiento de los países, universidades y empresas están liderando el esfuerzo para avanzar en la innovación científica y de investigación en tecnologías críticas, en el que se muestra como China domina 53 categorías de las 64 identificadas. En particular, China tiene una posición cuasi dominante, o cuando menos relevante, en el conjunto de las tecnologías digitales críticas que presentan los riesgos más sensibles e inmediatos

relacionados con la seguridad tecnológica de la UE (semiconductores, tecnología cuántica e inteligencia artificial)⁴⁵. El empuje de China está de hecho también cuestionando el liderazgo estadounidense.

*En el camino hacia
mercados digitales con una
competencia equilibrada*

La carencia de empresas digitales competitivas está en el centro del retroceso de la autonomía digital estratégica de la UE. Los primeros pasos en la implementación de la DMA muestran la irrelevancia de las empresas europeas en el ecosistema digital de la Unión. Entre los seis gatekeepers (guardianes de acceso a la esfera digital) designados por la Comisión como primer paso de implementación de la norma, ninguno de ellos tiene su sede principal en el viejo continente⁴⁶. Los gatekeepers designados disponen de una posición de mercado en alguna plataforma básica que les confiere el poder

43. En la Brújula Digital europea se establece el objetivo que “todos los hogares europeos tengan acceso a una red de altísima velocidad, y todas las zonas pobladas tengan cobertura 5G”.

44. “ASPI’s Critical Technology Tracker - The global race for future power”, Web de ASPI, consultada en abril 2024 <https://www.aspi.org.au/report/critical-technology-tracker>

45. “Annex to Commission recommendation on critical technology areas for the EU’s economic security for further risk assessment with Member States”, Comisión Europea, octubre 2023, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202302113

46. “Digital Markets Act: Commission designates six gatekeepers”, nota de prensa de la Comisión Europea, septiembre 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4328

2. LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A EEUU

Core Platform Service

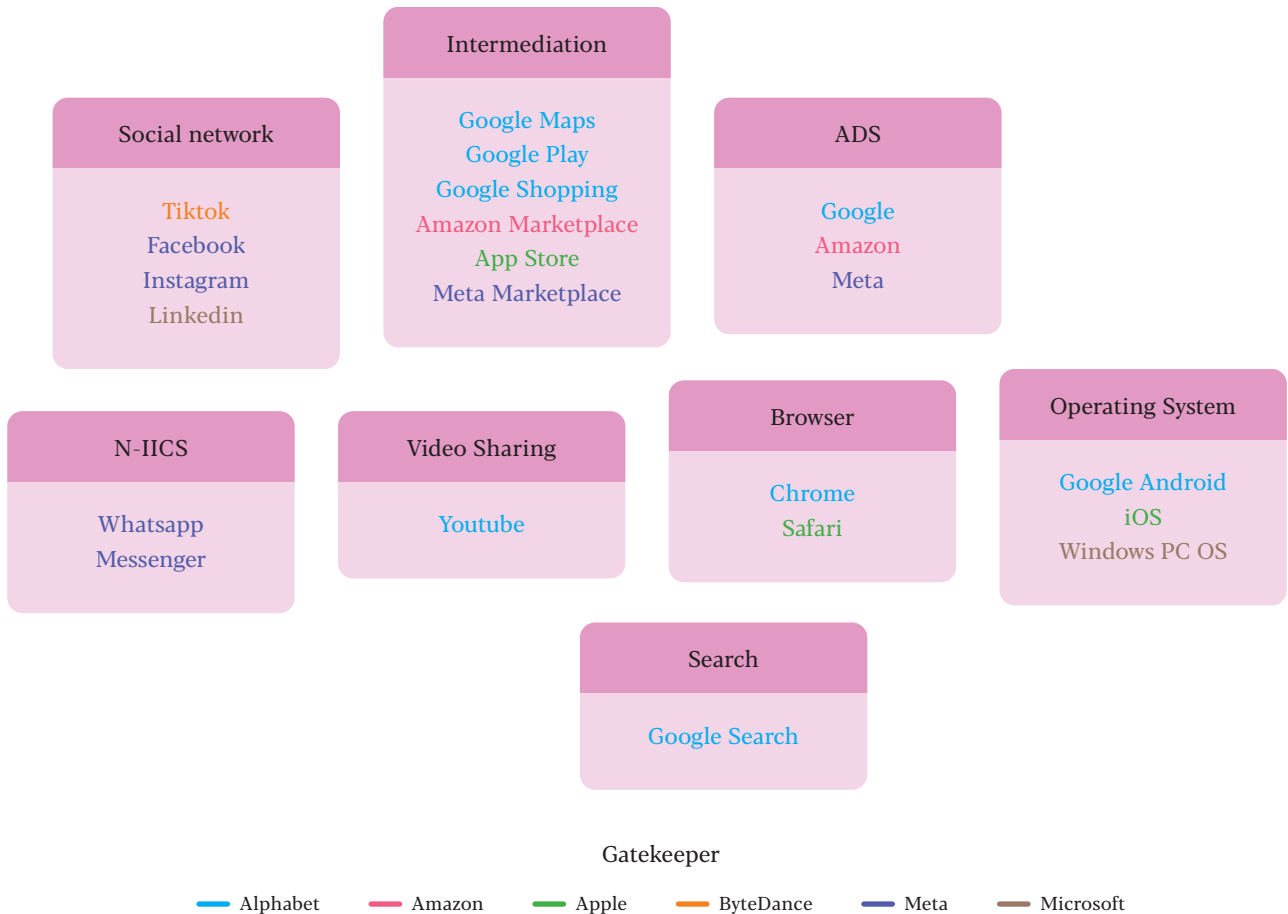


Figura 3 : Gatekeepers designados por la Comisión Europea.

Fuente: Comisión Europea.

de crear un cuello de botella en la economía digital, pudiendo condicionar una justa competencia entre empresas. Todos los gatekeeper, excepto uno de origen chino, son de nacionalidad estadounidense.

La DMA se configura como la principal herramienta de la UE para

el impulso de una competencia equilibrada en los mercados digitales. La Comisión está dispuesta a demostrar la bondad de la efectividad y eficiencia de la nueva norma, y abrió en marzo investigaciones sobre Alphabet, Meta y Apple⁴⁸. Los casos abiertos serán probablemente el

modelo para la resolución de futuras investigaciones bajo esta norma, y se espera se resuelvan antes que la Comisaria Vestager deje su responsabilidad sobre la competencia los mercados comunitarios. Lo cierto es que la DMA está comenzando a ofrecer algún brote verde de mayor competencia en la esfera digital, por ejemplo, dentro del segmento de los navegadores web elevando la participación de empresas europeas⁴⁹.

Dejando a un lado el caso particular de las telecomunicaciones, es de esperar que la UE reduzca el ritmo de creación de nuevas normas para los mercados digitales. Los Estados miembros se han pronunciado por la implementación efectiva de las normas existentes. Las conclusiones del Consejo propuestas por la Presidencia belga⁵⁰ muestran el cansancio del legislador ante las docenas de normas adoptadas en los últimos años y la reticencia a aprobar nuevos actos legislativos que puedan obstaculizar

el establecimiento de un ecosistema europeo ágil y favorable a la innovación. Por su parte, la Comisión habrá de dedicar también más esfuerzos a la implementación de las regulaciones existentes que a idear nuevas propuestas, por ejemplo, dando forma a instrumentos de vigilancia de nueva creación como la Oficina Europea de la Inteligencia Artificial⁵¹. Esta tendencia, podría verse reforzada en un escenario de reforzamiento de las fuerzas de derecha extrema, menos interesadas en la regulación digital.

El dominio menguante de las operadoras europeas en las infraestructuras digitales

Existe un consenso que el mercado de las telecomunicaciones europeo no podrá hacer frente a este esfuerzo inversor sin una profunda reforma. La necesidad de una revisión del marco regulador fue la principal conclu-

48. "Commission opens non-compliance investigations against Alphabet, Apple and Meta under the Digital Markets Act", nota de prensa de la Comisión Europea, marzo 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1689

49. "Exclusive: EU's new tech laws are working; small browsers gain market share", Reuters, abril 2024, <https://www.reuters.com/technology/eus-new-tech-laws-are-working-small-browsers-gain-market-share-2024-04-10/>

50. Implementing tech rulebooks should be top digital policy priority, EU countries urge, Euractiv, febrero 2024, <https://www.euractiv.com/section/digital/news/implementing-tech-rulebooks-should-be-top-digital-policy-priority-eu-countries-urge/>

51. "European AI Office", Web de la Comisión Europea, consultada en abril de 2024, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/ai-office>

52. "Commission presents new initiatives, laying the ground for the transformation of the connectivity sector in the EU", nota de prensa de la Comisión Europea, febrero 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_985

53. "Commission presents new initiatives for digital infrastructures of tomorrow", nota de prensa de la Comisión Europea, febrero 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_24_941

54. Enrico Letta. Much more than a Single Market: Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens. April 2024 <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

sión de la consulta pública realizada por en 2023⁵². En febrero de 2024⁵³, la Comisión ha publicado el libro blanco “¿Cómo abordar las necesidades de infraestructura digital de Europa?”. En el documento presenta diversos escenarios para atraer inversiones al sector, fomentar la innovación, aumentar su seguridad y lograr un verdadero mercado único en el sector. De modo similar, Enrico Letta dedica en su informe sobre el futuro del Mercado Único⁵⁴ un amplio espacio a propuestas para la reforma de las telecomunicaciones.

Las crisis geopolíticas han aflorado la dependencia de la resiliencia en las telecomunicaciones de infraestructuras extraterritoriales dependientes de tecnológicas estadounidenses. Durante la guerra de Ucrania, las comunicaciones críticas para las acciones del estado eslavo han necesitado de las redes satelitales de órbita baja. También se ha temido de la integridad de los cables submarinos que conectan Taiwán con el mundo. En las primeras, existe un absoluto dominio de la infraestructura Starlink desplegada por Elon Musk, 5.440 satélites de los 6.800 satélites acti-

vos⁵⁵. En el ámbito de los segundos, tradicionalmente reservado a las operadoras de telecomunicaciones, las grandes tecnológicas estadounidenses invertirán la quinta parte de los más de 12.000 millones previstos en los próximos cuatro años⁵⁶.

La reforma del mercado de la UE de las telecomunicaciones ha de considerar la convergencia de redes con la nube. Como el mismo libro blanco de la Comisión o el informe de Enrico Letta, señalan, las infraestructuras digitales que determinan la autonomía estratégica no terminan en las redes de telecomunicaciones, existiendo una convergencia entre estas y las plataformas de servicios en la nube. En particular, las infraestructuras de nube perimetrales o de borde son críticas para unos servicios de telecomunicaciones de baja latencia sobre 5G, y en un futuro 6G. Existe un riesgo cierto para la autonomía estratégica de Europa en este segmento, en el que tres tecnológicas estadounidenses (Amazon, Microsoft y Google) acaparan el 72% del mercado europeo y sólo un operador de telecomunicaciones europeo tiene una cuota superior al 2% (Deutsche Telekom)⁵⁷.

55. “Starlink satellites: Facts, tracking and impact on astronomy”, Space.com, febrero 2024, <https://www.space.com/spacex-starlink-satellites.html>

56. “Big tech and geopolitics are reshaping the internet’s plumbing”, The Economist, diciembre 2023, <https://www.economist.com/business/2023/12/20/big-tech-and-geopolitics-are-reshaping-the-internets-plumbing>

57. “European Cloud Providers Continue to Grow but Still Lose Market Share”, Synergy Research, octubre 2022, <https://www.srgresearch.com/articles/european-cloud-providers-continue-to-grow-but-still-lose-market-share>

Las tecnologías digitales críticas como espacio de colaboración entre la UE y EEUU

La UE se ha marcado objetivos ambiciosos en las tecnologías digitales críticas, en las cuáles además mantiene una cooperación con EEUU. La Década digital refleja las aspiraciones de Europa en este ámbito. En primer lugar, alcanzar el 20% de la producción mundial de semiconductores en el año 2030; en segundo lugar, disponer en 2025 del primer ordenador europeo con aceleración cuántica; y, en tercer lugar, promover la adopción de la inteligencia artificial por el 75% de las empresas europeas antes de 2030 dedicando más de 20.000 millones de inversión en diez años antes de 2030⁵⁸. En todas estas áreas tecnológicas, la Comisión presidida por Von der Leyen ha desplegado estrategias específicas y además las ha introducido de modo relevante en la relación transatlántica dentro dentro del Consejo de Comercio y Tecnología (CCT)⁵⁹.

EEUU y la UE mantienen una colaboración competitiva para garantizarse partes relevantes de la cadena de suministro de semiconductores en su territorio. Las leyes de chips europea⁶⁰ y estadounidense⁶¹ tienen como objetivo incentivar el retorno de la fabricación de componentes avanzados a los respectivos territorios, destinando un volumen similar de fondos públicos, por encima de los 40.000 millones de dólares. Dentro del CCT, han activado un mecanismo conjunto de alerta temprana para interrupciones en la cadena de suministro e intercambian información sobre el apoyo público a las inversiones de fábricas de chips avanzados. También existe un cierto grado de cooperación de la Unión en las restricciones comerciales en semiconductores de EEUU sobre China, siendo su aspecto más relevante la obligación de licenciamiento de la exportación desde Países Bajos de la maquinaria litográfica de ASML más avanzada⁶². Cabe reseñar

58. Ojetivo de 20.000 millones de inversión entre 2021 y 2030 recogido en la revisión del año 2021 del Plan coordinado de IA de la Unión. "Annex to Fostering a European approach to Artificial Intelligence", Comisión Europea, marzo 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM%3A2021%3A205%3AFIN>

59. Página web EU-US Trade & Tecchnology Council https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-us-trade-and-technology-council_en

60. "Digital sovereignty: European Chips Act enters into force today", Nota de prensa de la Comisión Europea, septiembre 2023 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4518

61. "FACT SHEET: CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China", Nota de prensa de la Casa Blanca, agosto 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/>

62. "Government publishes additional export measures for advanced semiconductor manufacturing equipment", nota de prensa del Gobierno de Países Bajos, junio 2023, <https://www.government.nl/latest/news/2023/06/30/government-publishes-additional-export-measures-for-advanced-semiconductor-manufacturing-equipment>

2. LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A EEUU

Región	EEUU	China	UE	Japón	Corea del Sur	Taiwan
Principales incentivos (mill. dólares)	39.000	142.000	47.000	17.500	55.000	16.000
Tipo incentivo	Subvenciones	Fondos de capital	Subvenciones	Subvenciones	Incentivos fiscales	Incentivos fiscales
No. de inversiones en líneas de fabricación desde 2020	26	30	8	4	3	7
Capex en cada región previsto entre 2024 y 2032 (mill. de dólares)	646.000	157.000	156.000	222.000	300.000	716.000
% incremento capacidad producción (wspm)	203%	86%	124%	86%	129%	97%

Figura 4 : Resultados de las políticas de promoción del ecosistema de semiconductores en las distintas áreas económicas.

Fuente: “Emerging Resilience in the Semiconductor Supply Chain”, SIA, 2024. Elaboración propia.

que esta colaboración competitiva parece estar siendo más favorable a EEUU que a la UE⁶³.

La cooperación atlántica en tecnología cuántica está en su fase preliminar. Se ha establecido un grupo de trabajo entre EEUU y la UE en la última reunión del CCT celebrada en abril de 2024, pero se sigue identificando las cuestiones previas a acordar antes desarrollar acciones conjuntas para la cooperación en ciencia y tecnología cuántica (reciprocidad en programas, regímenes de propiedad intelectual, ...)⁶⁴. Mientras, cada área económica está desarrollando también sus respectivas estrategias. Dentro de la UE, los Estados miembros han dado ya un apoyo político expreso a la actuación en este ámbito con la declaración ministerial suscrita en diciembre de 2023⁶⁵. La Comisión está perfilando una estrategia formal sobre cinco pilares: apoyo a startups, inversión en investigación, puesta en común de recursos entre los Estados miembro,

mayor coordinación dentro de la UE y cooperación internacional⁶⁶.

En Inteligencia Artificial, existe un entendimiento común entre EEUU y la UE, pero con la potencialidad del conflicto como trastienda. Dentro del CCT se ha abierto también una línea de cooperación basada en el enfoque compartido basado en el control de riesgos para avanzar hacia tecnologías de IA seguras y confiables. También ambos bloques suscriben los Principios Rectores Internacionales sobre IA y el Código de Conducta voluntario para desarrolladores de IA adoptados en el G7. Existe sin embargo una desconfianza latente entre ambos bloques. Por un lado, EEUU mantiene sus reticencias hacia el enfoque transnacional de la regulación europea. Por otra parte, la investigación abierta por la Comisión relativa a las relaciones entre Microsoft y OpenAI⁶⁷ hace augurar en este campo un recrudecimiento de la litigiosidad entre la UE y las grandes tecnológicas estadounidenses.

63. "Emerging Resilience in the Semiconductor Supply Chain", Semiconductor Industry Association, May 2024, <https://www.semiconductors.org/emerging-resilience-in-the-semiconductor-supply-chain/> "¿Puede tener éxito el plan de chips europeo?", Emilio García García, Cinco Días, Mayo 2024, <https://cincodias.elpais.com/opinion/2024-05-11/puede-tener-exito-el-plan-de-chips-europeo.html>

64. "Joint Statement EU-US Trade and Technology Council of 4-5 April 2024 in Leuven, Belgium", Comisión Europea - La Casa Blanca, abril 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_24_1828

65. "European Declaration on Quantum Technologies", Consejo de la Unión Europea, diciembre 2023, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-declaration-quantum-technologies>

La toma de conciencia del déficit inversor tecnológico de la UE

El déficit de inversión en tecnología en la UE es señalado como causa de su pérdida de autonomía digital estratégica respecto a EEUU. Apuntan hacia él desde puntos tan diversos como McKinsey⁶⁸, que achaca al diferencial de desarrollo digital entre los bloques el retroceso en la convergencia del PIB de la UE con el de EEUU, o Yannis Varoufakis, que señala que si no existe en Europa un Amazon o un Meta es por falta de inversión⁶⁹. La Comisión Europea estimó en el año 2021 la necesidad de invertir 125.000 millones de euros al año para reducir la brecha tecnológica de Europa con Estados Unidos⁷⁰.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) ha actuado como revitalizador para recortar la carencia de inversión digital en Europa. La Comisión estima que se están desti-

nando a la transformación digital de la UE un 26%⁷¹ de los fondos habilitados para aminorar los efectos de la irrupción de la pandemia de la COVID-19. Según los datos del ejecutivo comunitario, son más 129.000 millones los que los Estados miembro han planificado dedicar a implementar las políticas de digitalización⁷². A este esfuerzo inversor habría que añadir el decidido apoyo financiero del Banco Europeo de Inversiones (BEI) a los proyectos de digitalización, que solo durante el año 2022 fue de 9.906 millones de euros⁷³.

Existe un consenso positivo dentro de Europa en la valoración de la importancia de las inversiones para la transformación digital. 4 de cada 5 europeos consideran que los Estados miembros deberían colaborar más para aumentar las inversiones conjuntas en tecnologías digitales y el 82% consideran la tecnología clave en la competitividad de las empresas⁷⁴. También desde los poderes

66. "Commission presents five pillars for quantum development", Euractiv, marzo 2024, <https://www.euractiv.com/section/digital/news/commission-presents-five-pillars-for-quantum-development/>

67. "Commission launches calls for contributions on competition in virtual worlds and generative AI", Comisión Europea, enero 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_85

68. "Reinventing the European economy from within", McKinsey, noviembre 2023, <https://www.mckinsey.com/capabilities/mckinsey-digital/our-insights/reinventing-the-european-economy-from-within>

69. Yanis Varoufakis: "El capitalismo está muerto. El nuevo orden es una economía tecno-feudal", El País, octubre 2023, <https://elpais.com/economia/negocios/2023-10-07/yanis-varoufakis-el-capitalismo-esta-muerto-el-nuevo-orden-es-una-economia-tecno-feudal.html>

70. "2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade", Comisión Europea, marzo 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118>

71. Recovery and Resilience Scoreboard, Comisión Europea, https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html

72. "Recovery and Resilience Scoreboard. Thematic Analysis. Digital Public Services", European Commission, diciembre 2021, https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/assets/thematic_analysis/2_Digital.pdf

públicos se está tomando conciencia efectiva de esta necesidad. La Comisión propuso con insistencia la necesidad de desarrollar un ambicioso fondo soberano europeo que cubra los ámbitos tecnológicos digitales frontera⁷⁵, que daría lugar a la nueva plataforma de tecnologías estratégicas para Europa (STEP), con intención de dotarla inicialmente con 10.000 millones de euros⁷⁶, aunque en el acuerdo que alcanzaron un acuerdo Consejo y Parlamento en febrero de 2024 quedó sin fondos nuevos añadidos⁷⁷.

2. NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL DE LA UE RESPECTO A EEUU: ENERGÍA, INDUSTRIA Y DEFENSA

La Re-Industrialización Verde: el impacto de la Ley Reducción Inflación (IRA) en la agenda regulatoria europea

La economía mundial se encuentra en un momento marcado por incer-

tidumbres políticas que pueden impactar directamente en el desarrollo de las próximas políticas industriales, medioambientales y económicas. El resultado de las elecciones en distintos países y regiones constatará si nos dirigimos hacia un panorama internacional con una globalización dividida por bloques geopolíticos y con políticas más proteccionistas⁷⁸.

La volatilidad en los precios de la energía de los últimos años a raíz de la crisis del covid-19 y la crisis derivada de la invasión ilegal de Ucrania han demostrado la vulnerabilidad del sector energético a los impactos geopolíticos. Esta situación, junto a la deriva proteccionista global, ha revelado la importancia de impulsar la industria como uno de los pilares más resistentes de la economía en tiempos de crisis en los dos lados del Atlántico. En Estados Unidos, la Ley de Reducción de la Inflación⁷⁹ (IRA, por sus siglas en inglés) se ha convertido en la “legislación climática más importante en la historia de Estados Unidos”,

73. “European Investment Bank financing and borrowing activities 2022”, Banco Europeo de Inversión, 2023, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/00a83f36-7ec4-11ee-99ba-01aa75ed71a1/language-en>

74. “The Digital Decade, Special Eurobarometer”, Comisión Europea, marzo 2023, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2959>

75. A European Sovereignty Fund for an industry “Made in Europe”, Blog del Comisario Thierry Breton, septiembre 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_5543

76. EU budget: Commission proposes Strategic Technologies for Europe Platform (STEP) to support European leadership on critical technologies, Nota de prensa de la Comisión Europea, junio 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3364

77. “Strategic Technologies for Europe Platform: provisional agreement to boost investments in critical technologies”, Parlamento Europeo, febrero, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/07/strategic-technologies-for-europe-platform-provisional-agreement-to-boost-investments-in-critical-technologies/>

según afirma la Agencia de Protección de Medioambiente⁸⁰ del país. Aprobada en agosto de 2022, prevé unos 370.000 millones de dólares para destinar a financiación, programas e incentivos para acelerar la transición a una economía de energía limpia hasta 2032⁸¹.

La Ley emplea créditos fiscales para estimular las inversiones en la producción de electricidad limpia, la fabricación nacional de componentes clave para la transición energética, la electrificación del transporte y la adopción de tecnologías avanzadas como la captura de carbono y el hidrógeno limpio.

Esta norma es la tercera de una serie formada por la Ley Bipartidista de Empleo e Inversión en Infraestructuras⁸² y la Ley de Chips y Ciencia⁸³, que inyectan colectivamente 2 billones de dólares en nuevo gasto federal durante la próxima década para mejorar la competitividad industrial de Estados Unidos. Entre los objetivos de la norma destaca la reducción de

las emisiones de gases de efecto invernadero de Estados Unidos en un 40% para 2030, en comparación con los niveles de 2005. En este sentido, la propuesta estadounidense no está muy lejos del objetivo de reducción de emisiones de la Unión Europea, del 55% sobre las cifras de 1990.

Según el Gobierno de Estados Unidos⁸⁴, en los doce primeros meses transcurridos desde la promulgación de la Ley de Reducción de la Inflación, el sector privado anunció más de 110.000 millones de dólares en nuevas inversiones para la fabricación de energías limpias, incluidos más de 70.000 millones en la cadena de suministro de vehículos eléctricos y más de 10.000 millones en la fabricación de energía solar. Las inversiones en energía limpia y clima desde que se promulgó la Ley de Reducción de la Inflación han conseguido crear más de 170.000 puestos de trabajo, y se prevé la creación de más de 1,5 millones de empleos adicionales en la próxima década. También se estima

78. N. Zahoor, J. Wu, , H. Khan et al. De-globalization, International Trade Protectionism, and the Reconfigurations of Global Value Chains. *Manag Int Rev* 63, 823–859 (2023). <https://doi.org/10.1007/s11575-023-00522-4>

79. US Department of the Treasury (2022: Ley de Reducción de la Inflación op cit

80. United States Environmental Protection Agency. Summary of Inflation Reduction Act provisions related to renewable energy, 2022. <https://www.epa.gov/green-power-markets/summary-inflation-reduction-act-provisions-related-renewable-energy>

81. P. Brashers. The Inflation Reduction Act: What Is It Good For? The Heritage Foundation, 2023 BACKGROUNDER <https://www.heritage.org/taxes/report/the-inflation-reduction-act-what-it-good>.

82. La Casa Blanca. HOJA INFORMATIVA ACTUALIZADA: Ley Bipartidista de Empleo e Inversión en Infraestructura, 2021. <https://www.whitehouse.gov/es/prensa/declaraciones-comunicados/2021/08/02/hoja-informativa-actualizada-ley-bipartidista-de-empleo-e-inversion-en-infraestructura/>

83. The White House. Chips and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China, 2022 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/>

que las familias estadounidenses ahorrarán entre 27.000 y 38.000 millones de dólares en sus facturas de electricidad entre 2022 y 2030 en comparación con un escenario sin la Ley de Reducción de la Inflación.

La norma también ha sido el principal acicate para incentivar el debate en Bruselas sobre la necesidad de revitalizar la competitividad industrial en la Unión Europea.

Como respuesta al IRA, en febrero de 2023, la Comisión Europea presentó el Plan Industrial del Pacto Verde⁸⁵ (GDIP, por sus siglas en inglés) para crear un entorno más propicio al aumento de la competitividad y la capacidad de fabricación de la UE, al tiempo que se avanza en el cumplimiento de los objetivos climáticos.

En cuanto a la financiación, la Comisión Europea consultó con los Estados miembros a finales de diciembre de 2022 la posibilidad de ampliar el Marco de Crisis y Transición (MTCT) y crear un nuevo Fondo Soberano. Aunque no hubo unanimidad entre los 27 países para crear un nuevo fondo que ampliara el presupuesto, sí se revisaron ciertos marcos existentes, a saber:

- **Marco Temporal de Crisis y Transición (MTCT)**⁸⁶: su versión revisada entró en vigor el 9 de marzo de 2023 para acelerar la inversión y la financiación de la producción de tecnologías limpias en la UE y prorrogar el Marco Temporal de Crisis hasta diciembre de 2025. El texto ofrece a los Estados miembros la posibilidad de seguir apoyando las medidas necesarias para la transición hacia una industria con cero emisiones netas, centrándose en las energías renovables, el almacenamiento de energía y la descarbonización de los procesos industriales. Cuando el riesgo de deslocalización sea elevado, se ofrece la posibilidad de utilizar la conocida como “matching aid” (artículo 86) para que los países europeos iguallen las subvenciones ofrecidas por un gobierno no europeo y así compensar el déficit de financiación que la empresa estime que tendrá fuera de la UE. Alemania fue el primer país de la Unión Europea en utilizar esta opción e igualar los subsidios de Estados Unidos para la producción de baterías para vehículos eléctricos.

84. The White House. One Year In, President Biden's Inflation Reduction Act is Driving Historic Climate Action and Investing in America to Create Good Paying Jobs and Reduce Costs, 2023 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/16/fact-sheet-one-year-in-president-bidens-inflation-reduction-act-is-driving-historic-climate-action-and-investing-in-america-to-create-good-paying-jobs-and-reduce-costs/>

85. Comisión Europea. Plan Industrial del Pacto Verde, 2023 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan_es

86. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_5861 Comisión Europea. Marco Temporal de Crisis y Transición relativo a ayudas estatales, 2023 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_5861

En concreto, proporcionó 902 millones de euros al fabricante sueco de baterías Northvolt.⁸⁷

- **Reglamento General de Exención por Categorías⁸⁸:** junto con el nuevo MTCT, la Comisión adoptó una modificación del Reglamento General de Exención por Categorías para conceder a los Estados miembros una mayor flexibilidad a la hora de diseñar y aplicar directamente medidas de apoyo en sectores clave para la transición hacia la neutralidad climática. Así, por ejemplo, el hidrógeno y los vehículos de emisiones cero se añadieron a la lista de sectores subvencionables en los que se permite ampliar el umbral de apoyo sin necesidad de aprobación previa de la Comisión.

A diferencia de Estados Unidos, la Unión Europea no ha ampliado los fondos para financiar el GIDP y reutilizará o reorientará el presupuesto de programas ya existentes, como el MTCF, el Fondo de Innovación o InvestEU.

Como parte del GDIP, en marzo de 2023 la Comisión también publicó sus propuestas y revisiones regulatorias para garantizar la resistencia de las cadenas de suministro y las materias primas, agilizar la fabricación de tecnologías limpias, reducir el precio de la electricidad y fomentar la producción de hidrógeno a través de los siguientes instrumentos:

- **Ley de Materias Primas Críticas⁸⁹:** pretende garantizar el suministro seguro y sostenible de materias primas críticas y diversificar las importaciones. Establece los siguientes objetivos hasta 2030 sobre el consumo interno anual de la UE de materias primas estratégicas: 10% de capacidad de extracción y minería, 40% de transformación y refinado y 15% de reciclado.
- **Ley de Industria Net Zero (NZIA, por sus siglas en inglés)⁹⁰:** busca acelerar la transición energética, mantener la competitividad europea, mejorar la resiliencia

87. European Commission. Commission approves €902 million German State aid measure to support Northvolt in the construction of an electric vehicle battery production plant to foster the transition to a net-zero economy, 2024. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6823

88. Comisión Europea: Ayudas estatales: la Comisión modifica las normas generales de exención por categorías 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_1523

89. Comisión Europea. Ley Europea de Materias Primas Fundamentales, 2024 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/european-critical-raw-materials-act_es

90. Comisión Europea. The Net—Zero Industry Act, 2024 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/net-zero-industry-act_es

energética de la UE y reforzar la capacidad de fabricación europea de tecnologías net zero. La propuesta de la Comisión establece un objetivo indicativo para que la capacidad de fabricación de tecnologías limpias estratégicas alcance el 40% de las necesidades de la UE en 2030 a partir de:

- Determinar qué proyectos netos son prioritarios para la resistencia y la competitividad de la UE a fin de facilitar su ejecución.
- Reducir en lo posible la carga administrativa para el desarrollo de proyectos (burocracia y agilización de los permisos con procedimientos de autorización más sencillos y rápidos).
- Atraer inversiones, agilizar la distribución de fondos europeos e impulsar la demanda de energías renovables aplicando criterios de sostenibilidad y resiliencia en los procedimientos de contratación pública y las subastas.

- Mejorar las cualificaciones y la formación para generar empleo de calidad en la fabricación de tecnologías con balance cero.

- Promover proyectos de captura y almacenamiento de carbono para alcanzar los objetivos europeos de descarbonización. Garantizar que la fabricación de tecnologías limpias se produzca en la UE para reducir las dependencias externas y reforzar las capacidades industriales

- **Reforma del mercado europeo de la electricidad⁹¹:** su objetivo principal es desvincular el coste de la electricidad de los combustibles fósiles (el gas es la tecnología que suele fijar el precio en un mercado marginalista) y depender menos de sus fluctuaciones en el pool energético. De este modo se protegería a los consumidores, particulares y empresas, de fuertes subidas en la factura, y se aceleraría la implantación de las energías renovables en el sistema, para cumplir simultáneamente los objetivos de reducción de la huella de carbono.

91. Consejo de la Unión Europea. Reforma del mercado de la electricidad, 2024 <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/electricity-market-reform/>

92. P. Linares, N. Collado-Van-Baumberghen,, J. Galindo, 2024. La reforma del mercado eléctrico europeo: una valoración y próximos pasos. Esade EcPol. <https://doi.org/10.56269/20240112/PL>

93. Comisión Europea. La subasta del Banco de Hidrógeno proporciona 720 millones de euros para la producción de hidrógeno renovable, 2024 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_24_2333

no, fijados por la Unión Europea. En concreto, la propuesta establece incentivos para la adopción de contratos de precio de la electricidad a largo plazo, como los PPA (Power Purchase Agreement) y los CfD (Contract for Difference), así como para la promoción de soluciones de flexibilidad⁹². Esta nueva reforma propone distintos mecanismos de actuación en caso de que los precios del mercado vuelvan a subir o se mantengan elevados en el tiempo.

- **Banco Europeo del Hidrógeno:** la Comisión Europea también presentó su Comunicación sobre el Banco Europeo del Hidrógeno para movilizar la inversión privada en el desarrollo del hidrógeno renovable, a través de dos mecanismos de financiación destinados a compensar las pérdidas de producción: subastas piloto en el marco del Fondo de Innovación y subastas “como servicio”. Estas últimas utilizarían tanto el Fondo de Innovación como los recursos de los Estados miembros en el marco de una plataforma de subastas centralizada. La iniciativa asignará 3.000 millones de euros del Fondo de Innovación para apoyar la ampliación de proyectos de hidrógeno verde a lo largo de la cadena de valor y reducir el ries-

go de mercado en Europa tanto para el hidrógeno de producción nacional como para el importado. La primera subasta del Banco de Hidrógeno concedió 720 millones de euros para la producción de hidrógeno renovable en Europa en los próximos diez años⁹³. La subvención que recibirán los siete proyectos seleccionados oscila entre 8 y 245 millones.

El GDIP: plan ambicioso, pero poco eficiente para el equilibrio entre competitividad de la industria y consecución de objetivos climáticos europeos

Las tres propuestas principales del GDIP —Ley de Industria Net-Zero, Reforma del Mercado Eléctrico y Ley de Materias Primas Críticas— entrarán en vigor casi dos años después de que lo hiciera la Ley de Reducción de la Inflación de Estados Unidos.

Sin embargo, las medidas del GDIP han puesto en riesgo la integridad del Mercado Único. Las críticas principales al enfoque europeo se han relacionado con el desarrollo de políticas excesivamente verticales y con directrices demasiado ambiciosas que no se adecuan a la realidad industrial europea, ni proporcionan los medios realistas y eficaces para avanzar la descarbonización. A ello,

se añade que la Comisión, hasta el momento, no ha trabajado en la coordinación de un plan integral para las políticas industriales, lo que hace peligrar la cohesión de las mismas entre los distintos Estados Miembro.

Medidas como la NZIA o el Marco Temporal de Crisis ponen un énfasis claro en los subsidios que cada país puede proporcionar a su propia industria, creando así incentivos para anteponer los intereses nacionales a los de la Unión. Por ejemplo, Francia y Alemania, debido a su mayor capacidad fiscal, acapararon un 77% (unos 672 mil millones de euros) de los subsidios totales de la UE hasta el año 2022⁹⁴. Esta situación favorece el desarrollo de una Unión Europea a dos velocidades.

La NZIA podría aumentar aún más las asimetrías entre los Estados miembros en el despliegue de tecnologías net-zero debido a la incertidumbre jurídica que generan algunas de sus disposiciones. Pese a que la Ley identifica casi una veintena de tecnologías claves para la descarbonización y la resiliencia europea, otorga carta blanca a los Estados para priorizar unas soluciones tecnológicas sobre otras. Los países tendrían libertad

para decidir no considerar como estratégico un proyecto de fabricación de tecnologías net-zero aunque esté destinado a producir una de las tecnologías incluidas en el listado de la NZIA y cumpla con todos los requisitos exigidos. La razón que podría aludir para rechazar este estatus de proyecto estratégico es su “derecho a determinar su elección entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético”. Esta provisión vacía de contenido la norma europea al desincentivar la creación de un marco homogéneo europeo para la fabricación de tecnologías estratégicas.

La falta de coherencia en la aplicación del acuerdo alcanzado entre las instituciones europeas y en la posterior implementación por parte de los Estados miembros genera incertidumbre e inseguridad jurídica para el promotor que quiere invertir en este tipo de proyectos estratégicos. Igualmente, puede contribuir al “des-posicionamiento” de ciertas tecnologías en distintos Estados miembros, creando un ecosistema asimétrico que no potencie las capacidades existentes y ralentice la des-carbonización.

94. Germany & France account for most EU subsidies. Here's why it's a concern | Euronews

95. B. McWilliams, and J. Kneebone, J.: Lessons from the European Union's inaugural Hydrogen Bank auction, Bruegel, 2024. <https://www.bruegel.org/analysis/lessons-european-unions-inaugural-hydrogen-bank-auction>

96. Financial Times. US green technology investment leaves Europe in the shade, 2023 <https://www.ft.com/content/33ebb-b0e-c7fb-448b-84b8-3c6cdfb05be4>

2. LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A EEUU

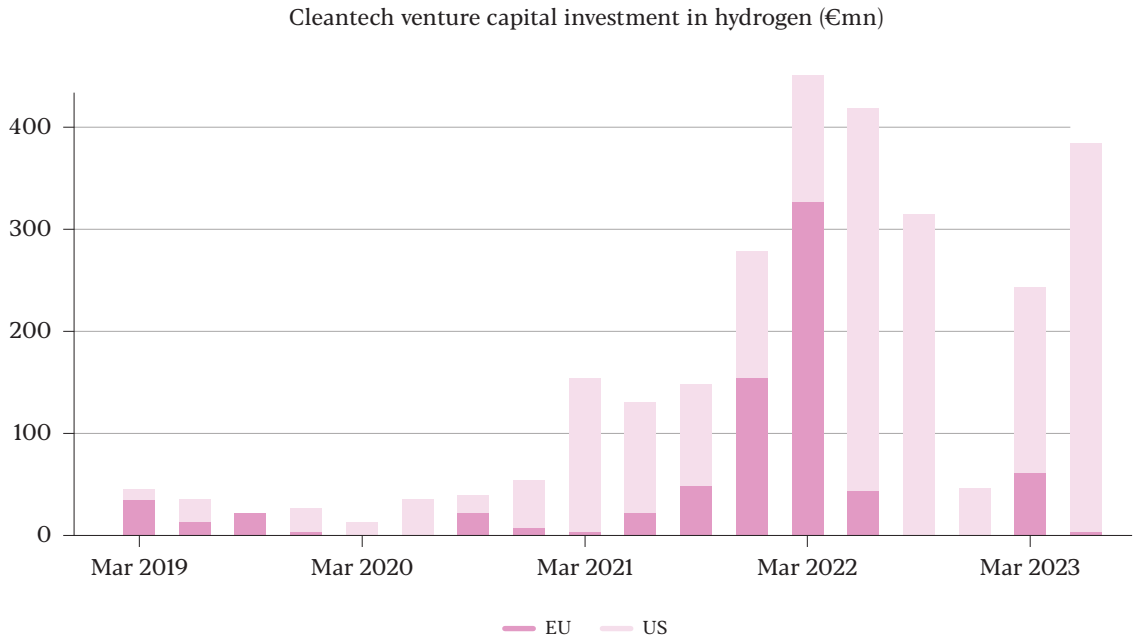


Figura 5 : La inversión en hidrógeno verde ha incrementado a gran escala en EE.UU. desde la Ley de Reducción de la Inflación⁹⁶.

Fuente: Financial Times (2023).

Igualmente, el objetivo general de alcanzar un 40% de la producción europea de las tecnologías seleccionadas para 2030 resulta ineficaz, especialmente a la hora de poder medirlo. Por un lado, la UE no tiene la capacidad real de alcanzar estos objetivos para la fabricación de algunas de las tecnologías incluidas en la NZIA. Por el otro, podría suponer una barrera y un riesgo frente a otras opciones viables, como la diversificación de las importaciones para reducir la dependencia en China. En este sentido, los esfuerzos del GDIP abandonan la buena dirección de iniciativas eu-

ropeas anteriores como la Alianza de Baterías, que promovían la cooperación y la innovación paneuropea.

Es igualmente reseñable el caso del Banco Europeo del Hidrógeno. La primera subasta asignó millones de euros a siete proyectos de hidrógeno renovable y reservaría más de 2.200 millones de euros para la segunda ronda prevista para otoño de 2024. En esta primera ronda, las ofertas que fueron seleccionadas para recibir una prima fija por kilogramo para la producción de hidrógeno fueron inferiores a las esperadas, lo que hace preguntarse si la ambición

política no superará la realidad⁹⁵. Si los proyectos seleccionados salieran adelante y se presentaran ofertas similares en la segunda ronda, la capacidad de producción anual de hidrógeno renovable se acercaría a los 0,7 millones de toneladas para 2030. Sin embargo, la Estrategia de Hidrógeno de la UE del año 2020 estableció un objetivo de producción de 10 millones de toneladas de este tipo de hidrógeno para 2030.

En comparación con la respuesta europea, algunos factores clave contribuyen a que la normativa estadounidense sea más eficaz a la hora de promover la inversión privada en la transición energética.

Estados Unidos adopta un enfoque tecnológicamente neutro, promoviendo todas las soluciones de descarbonización energética por igual, incluyendo la electricidad renovable, los vehículos eléctricos, el hidrógeno (no solo renovable), los combustibles neutros en carbono y la captura y almacenamiento de CO₂. Por el contrario, la Unión Europea tiende a favorecer ciertas soluciones en detrimento de otras. El IRA proporciona un marco mucho más flexible siguiendo el principio de “neutralidad tecnológica”, permitiendo y estimulando múltiples fuentes

de descarbonización que en Europa y en algunos Estados miembros siguen siendo controvertidas, como la captura y el almacenamiento de CO₂ o los combustibles renovables.

El sistema estadounidense hace hincapié en la simplicidad y la seguridad jurídica ofreciendo ayudas en forma de desgravaciones fiscales e incentivos accesibles a todos los interesados en invertir en nuevas energías. En cambio, en los últimos años, la Unión Europea ha tenido que hacer frente a los elevados precios de la energía y a la preocupación por la seguridad del suministro mientras impulsaba la sostenibilidad. Para solucionar este trilema, la Unión Europea ha creado un complejo sistema de normas y reglamentos que ahora busca simplificar⁹⁷ teniendo en cuenta que puede resultar confuso y difícil de aplicar.

Sin embargo, cabe mencionar el problema de los plazos de tramitación de permisos y proyectos del IRA en Estados Unidos, donde estos procedimientos pueden durar hasta dos años. La UE trata de atajar esta situación a través de la NZIA y la agilización de los procesos administrativos.

En estos momentos, el tiempo juega en contra de la UE mientras

97. European Council. Special meeting of the European Council (17 and 18 April 2024). Conclusions, euco-conclusions-20240417-18-en.pdf (europa.eu)

98. S. Tagliapietra, B McWilliams, and C. Trasi. European clean tech tracker, Bruegel, 2024 <https://www.bruegel.org/dataset/european-clean-tech-tracker>

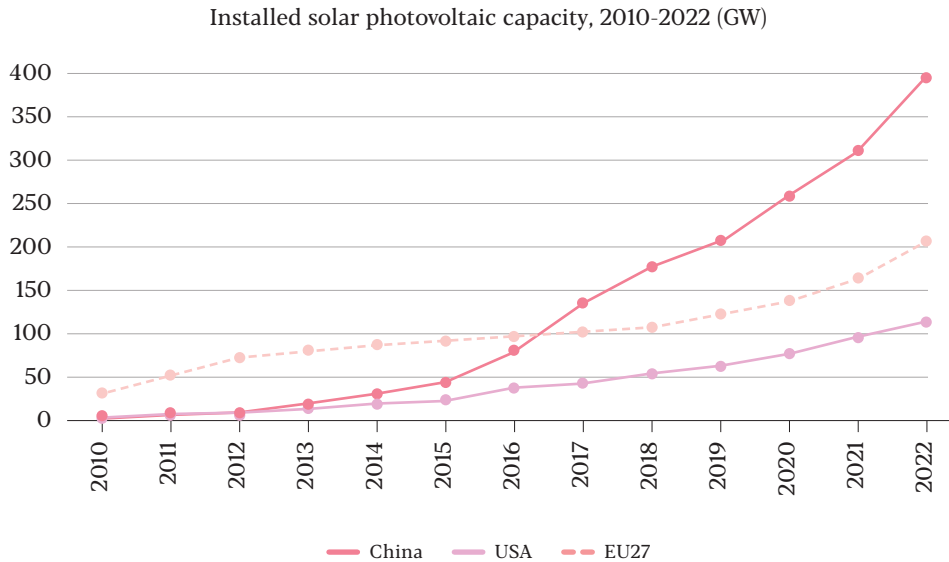


Figura 6 : Capacidad solar fotovoltaica instalada total en la UE, EE. UU. y China⁹⁸ (Bruegel).

Fuente: Bruegel.

otros países comprometen importantes cantidades de fondos y aplican medidas políticas y fiscales para acelerar la transición ecológica al tiempo que garantizan la inversión y el mantenimiento de la industria.

Por todas estas razones, la Unión Europea debería remodelar su enfoque de las interacciones globales reforzando su agenda exterior con componentes industriales y de inversión. A este respecto, el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM por sus siglas en inglés) será una iniciativa interesante. Esta estrategia debería crear ventajas evidentes para los socios globales de forma equitativa y sostenible. Al

mismo tiempo, debería salvaguardar el Mercado Único, evitando las divisiones nacionales y la competencia entre los Estados miembros.

El regreso de la política industrial

En 2023, la Comisión de von der Leyen presentó la Estrategia Europea de Seguridad Económica como plan para invertir en la competitividad de la UE, diversificar las cadenas de suministro y responder a prácticas como la coerción económica. Esta estrategia, junto con el GDIP o la NZIA, son mecanismos de política

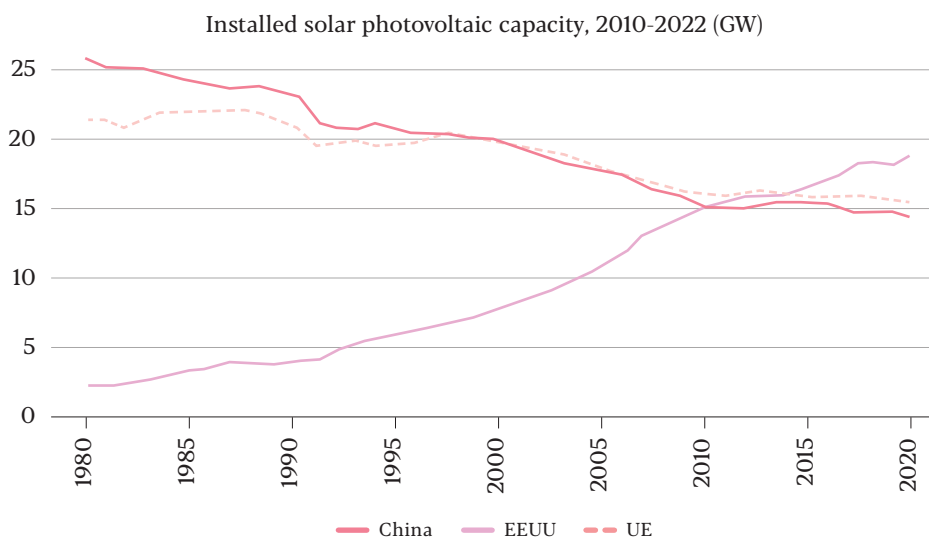


Figura 7: Porcentaje del PIB de la UE y EE. UU. sobre el total mundial (PPA)⁹⁹.

Fuente: Real Instituto Elcano.

industrial que surgen como respuesta a políticas extranjeras como el IRA o Made in China y las vulnerabilidades de las cadenas de valor europeas. Esencial para la autonomía estratégica, la industria es un pilar de la economía europea, pero su resiliencia y competitividad se han visto comprometidas en los últimos años con retos en defensa, la doble transición digital y energética o seguridad. La Comisión y los Estados miembros (p. ej., con los PERTE en España) han desarrollado políticas transversales con el objetivo de aumentar la competitividad industrial de los sectores estratégicos.

La consecución de la política industrial europea en materia tecnológica, ecológica y de defensa presenta un reto formidable para la nueva Comisión Europea. Los contextos nacionales son muy diversos. Cada Estado miembro tiene un conjunto único de capacidades industriales, consideraciones geográficas, preferencias tecnológicas y normas fiscales. Estas diferencias determinan en gran medida los enfoques de la resiliencia y la autonomía estratégica de cada Estado Miembro, lo que a menudo da lugar a puntos de vista divergentes sobre las propuestas de la Comisión.

99. Arnal, J. y Feás, E. (2024). "La competitividad de la Unión Europea frente a Estados Unidos: la brecha se agranda." Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-competitividad-de-la-union-europea-frente-a-estados-unidos-la-brecha-se-agrandando/>

Estos riesgos se ven agravados por la creciente distancia en competitividad de la UE con China y, potenciados por el IRA, con EE. UU. La productividad de la UE solo aumentó un 13% entre 2004 y 2023, mientras que la estadounidense creció en torno a un 37% en el mismo periodo. En el último cuarto de 2023, la productividad en la UE descendió un 1,2%, mientras que en EE. UU. aumentó un 2,6% respecto al año anterior.

En comercio internacional, la evolución de la competencia geopolítica mundial tiene implicaciones directas sobre la seguridad, la economía, la industria, el cambio climático, la transición energética, las tendencias de desigualdad, las amenazas a la democracia o las normas laborales. La UE también se enfrenta a los desafíos que plantea Estados Unidos sobre el funcionamiento de la Organización Mundial del Comercio. Por otro lado, las propias políticas industriales de EE. UU., sobre todo el IRA, generan sus propias tensiones en la relación transatlántica. En los próximos cinco años, será relevante para la Comisión avanzar en cuestiones de fondo y abrir negociaciones sobre sectores industriales y tecnológicos específicos con EE. UU.

En lo que respecta China, la UE ha adoptado una política de “derisking”, es decir, reducir los riesgos asociados al comercio con China sin

desvincularse totalmente. Es esencial equilibrar la autonomía estratégica con un compromiso continuado en el mercado chino, reconociendo el papel de China en las cadenas de valor mundiales, la tecnología avanzada y las relaciones comerciales.

Dentro del nuevo marco política industrial, la nueva Comisión Europea tendrá el triple desafío de consolidar los pilares europeos de defensa, industria y energía; equilibrar la relación transatlántica y asegurar un Mercado Único competitivo. Además, la nueva Comisión deberá conjugar los intereses de cada Estado Miembro con los objetivos comunitarios de competitividad global.

Los informes Letta y Draghi: una nueva política industrial basada en la competitividad y el refuerzo del Mercado Único

La búsqueda de la Comisión de asegurar la competitividad de la Unión Europea como actor global la llevó, junto con el Consejo Europeo, a encomendar el 30 de junio de 2023 a Enrico Letta (antiguo primer ministro italiano) y a Mario Draghi (ex presidente del Banco Central Europeo) dos informes con el objetivo general de mejorar el rendimiento de la economía europea tras la comparativa de los indicadores

económicos europeos con aquellos de China, Estados Unidos y Rusia.

El ‘informe Letta’ vio la luz el 18 de abril de 2024 y cuenta con un planteamiento basado en la integración del Mercado Único como herramienta transversal de transformación. Según Letta, no solo es necesario culminar efectivamente el proyecto de Mercado Único iniciado tres décadas atrás, sino también integrar en el Mercado Único tres ámbitos inicialmente delegados a las competencias nacionales (telecomunicaciones, finanzas y energía) para procurar la sostenibilidad del modelo económico y social europeo. Adicionalmente, tres principios vertebran el informe y deberán estructurar la agenda política en el próximo ciclo electoral: acometer una transición digital, verde y justa; reforzar las dimensiones de seguridad y la defensa y establecer unas directrices claras para el proceso de ampliación.

Aunque se desconocen las implicaciones de su implementación, las iniciativas del informe Letta podrían albergar grandes repercusiones en sectores como el industrial, energético o financiero. Letta propone que las ayudas estatales —State Aid— sean trasladadas al plano europeo. De este modo, los gobiernos deberán destinar una parte de sus fondos a iniciativas comunitarias, evitando continuar la fragmentación del mercado interno. Además, Letta

apuesta por una Unión de Ahorro e Inversión (Saving and Investment Union), que permitiría canalizar la inversión privada hacia las áreas identificadas como estratégicas. En el sector energético, cabe destacar la creación de una Agencia de Suministro de Energía Sostenible, encargada de gestionar los programas de energía renovables y de proporcionar apoyo técnico a la Comisión. La Agencia se hallaría al cargo del Banco Europeo del Hidrógeno y tendría la misión de supervisar los proyectos piloto de desarrollo del mercado de tecnologías limpias emergentes; ayudar al despliegue de infraestructuras transfronterizas integradas mediante subvenciones; contribuir a la planificación y programación energética a nivel de la UE y supervisar los sistemas de incentivos.

Por su parte, la publicación del informe encargado a Mario Draghi sobre las mejoras de la productividad europea no está prevista hasta junio de 2024, tras las elecciones europeas. Sin embargo, sus declaraciones en La Hulpe el pasado 18 de abril apuntan a una aproximación fundamentada en cambios drásticos. Draghi sugiere que el modelo actual no se ajusta a la realidad de la esfera internacional, en la que el resto de los competidores juegan con distintas normas. Esta visión parte del intento de China de internalizar la cadena de suministro en

tecnologías avanzadas y el ejercicio de atracción proteccionista de Estados Unidos en industrias de alto valor añadido, cristalizado en el IRA. Para continuar desempeñando un papel destacable en la economía global, la Unión Europea deberá invertir 500 billones de euros (principalmente procedente de fondos privados, dado el volumen) para la transición digital y verde, siendo indispensable la profundización de la Unión del Mercado de Capitales. Draghi ya ha adelantado que el informe cubrirá diez grandes áreas a través de tres recomendaciones principales: permitir la escala en telecomunicaciones y sanidad; garantizar el suministro de recursos esenciales, como los minerales críticos ya recogidos en la Ley de Materias Primas Críticas, y de “bienes públicos” (especialmente los referidos a defensa, cambio climático) y la integración de la red energética europea.

El ecosistema de seguridad transatlántico y una política industrial de defensa

En 2019, en su discurso de presentación del Colegio de Comisarios, la presidenta von der Leyen afirmó lo siguiente: “Esta es la Comisión geopolítica que tengo en mente y que Europa necesita urgentemente.” En los últimos cinco años, sus pa-

labras han cobrado cada vez mayor relevancia. Europa se ha enfrentado a una poli-crisis geopolítica marcada por oleadas migratorias, el déficit comercial con China, la COVID-19, amenazas híbridas, disrupciones en las cadenas de valor y conflictos en su proximidad, como el de Gaza o el de Nagorno Karabaj. La invasión ilegal de Ucrania y la subsecuente crisis energética dejaron en evidencia las vulnerabilidades geoestratégicas de la Unión, entre ellas la dependencia en China para el desarrollo de tecnologías verdes. Debido a estos impactos externos, el concepto de seguridad en la UE se ha expandido para englobar los sectores de defensa, energía e industria. Esta idea de seguridad sostiene que la competitividad industrial será clave para hacer de Europa un actor autónomo en el nuevo orden internacional multipolar, es decir, la autonomía estratégica como objetivo geopolítico y europeo.

Si bien el desarrollo del concepto de autonomía estratégica viene dado por las condiciones externas, su principal finalidad es replantear el ecosistema de seguridad europeo para solventar las deficiencias que ha mostrado. Este ecosistema depende en gran parte de la relación de la UE con la OTAN y, sobre todo, con EEUU. La OTAN es el pilar central de la relación transatlántica y el

instrumento principal de seguridad común para los europeos.

Sin embargo, como hemos visto en el capítulo 1, ese marco se ve amenazado por la posibilidad de que Donald Trump sea reelegido como presidente en noviembre del 2024. Trump 2.0. supone un riesgo mucho mayor que en su primer mandato a la relación transatlántica. Durante la campaña, amenazó con reducir el apoyo militar a la OTAN, incluyendo la protección del paraguas nuclear. También prometió castigar a aquellos países que no cumplan con el objetivo de gasto militar del 2% de su PIB, amenaza que busca aumentar la exportación de material militar al resto de países de la OTAN. Mientras, la administración Biden ha continuado firme en su posición de fortalecer la relación de seguridad transatlántica, pero ésta se ve comprometida por el incierto panorama geopolítico en otros escenarios –como el Mar Meridional de China, Taiwán o las diversas guerras activas, ya mencionadas–. Por otro lado, la Alianza no cuenta con el mandato para abordar vulnerabilidades que

convergen con la política climática, industrial y económica de la UE. La arquitectura de seguridad europea no puede depender de la Alianza Atlántica como único marco viable para garantizar la defensa territorial de Europa. Es necesario fortalecer la autonomía estratégica. La autonomía estratégica no es opuesta a la OTAN, ni un juego de suma cero. Al contrario, solo una Europa más autónoma, con sus propias garantías de seguridad, podrá contribuir con eficacia a la alianza con Estados Unidos y la OTAN.

En el nuevo marco de autonomía estratégica, la UE se ha centrado en desarrollar sus capacidades industriales de defensa. Dentro de la política común de seguridad y defensa, se aprobó en 2022 la Brújula Estratégica, un ambicioso plan de acción para reforzar la política de seguridad y defensa de la UE. Se organiza alrededor de cuatro pilares: actuar, invertir, trabajar de manera asociativa y garantizar la seguridad.¹⁰⁰ En febrero de 2024, se publicó la nueva Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS, por su denominación

100. Consejo Europeo Una Brújula Estratégica para reforzar la seguridad y la defensa de la UE en el próximo decenio. 2022 <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>

101. Comisión Europea. Primera estrategia industrial europea de defensa para mejorar la preparación y la seguridad de Europa. 2022 https://commission.europa.eu/news/first-ever-european-defence-industrial-strategy-enhance-europes-readiness-and-security-2024-03-05_es

102. El Informe Letta alerta de que en el periodo 2022-2024, para el apoyo a Ucrania los europeos gastaron cerca del 80% de sus fondos en capacidades no europeas. Op, cit. p. 70 y ss.

en inglés), que tiene el objetivo de aumentar la resiliencia y competitividad de la base tecnológica e industrial de defensa europea. La EDIS establece que, para 2030, los Estados miembros deberían adquirir, como mínimo, el 40% de los equipos de defensa de forma coordinada y comercializar, como mínimo, el 35% de los productos de defensa entre países de la UE, en lugar de con otros países.¹⁰¹ La industria de defensa europea debería desarrollarse para aumentar la capacidad de seguridad de la Unión, entendida en el marco de actuación de la OTAN y como contribución a la seguridad del resto de socios. En este sentido y de acuerdo con el mencionado Informe Letta, el gran reto consiste en cómo hacer compatible a socios como EEUU, Reino Unido o los aliados de OTAN la autonomía estratégica “abierta” con el desarrollo de un Mercado Común para la Industria de Seguridad y Defensa, priorizando los empleos e industrias europeos¹⁰². Otros aspectos imprescindibles para hacer despegar la industria de seguridad y defensa de la UE en relación a EEUU o China pasan por integrar financiación pública y privada europea, a la vez que integrar la defensa junto a otras políticas como la energética, tecnológica, financiera, salud, ciber, infraestructura, o espacial.

33

LA UNIÓN EUROPEA Y CHINA: RESETEADO Y FORTALECIMIENTO DE RELACIONES

Una geopolítica en transición

por ÁGUEDA PARRA

La visión estratégica comunitaria en la práctica destaca por sus aristas geopolíticas, sin que se desprenda fortaleza geopolítica en la relación de la Unión Europea con China. En sus relaciones bilaterales, cada Estado miembro juega un importante papel en la implementación de su visión de China, si bien todos los partidos del Parlamento Europeo consideran a China como un desafío¹⁰³. Serán, por tanto, los nuevos equilibrios que se obtengan tras las elecciones los que determinarán los consensos para seguir poniendo en marcha las herramientas ya definidas por la UE en su estrategia de de-risking de China.

1. LA COMPLEJA SENDA DE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA Y LA RENOVADA COMPETITIVIDAD EUROPEA

El escenario de mayor distanciamiento entre la Unión Europea y China se solapa con uno de los cambios de ciclo geopolítico más importantes de las últimas décadas. Aquí confluye una creciente rivalidad entre Estados Unidos y China con un mayor despliegue global de diplomacia del gigante asiático y su ascenso como potencia tecnológica.

Los desarrollos en innovación científica y tecnológica son la base de los avances que conducirán el

¹⁰³MERICS. How EP parties see China, MERICS Europe China 360°, April 25, 2024, <https://merics.org/en/merics-briefs/how-ep-parties-see-china-ev-exports-trade-and-technology-council#european-parliament-elections-how-do-ep-parties-see-china-15691>

proceso de transición energética y digital, y la investigación en tecnologías críticas y emergentes será, por tanto, decisiva para abordar este cambio de ciclo tecnológico en el que China se incorpora como rival tecnológico, anticipando un escenario de transición geopolítica más tensionado. De hecho, en cuestión de investigación de alto impacto, China domina 53 de las 64 tecnologías críticas incorporadas en el rastreador Critical Technology Tracker del Australian Strategic Policy Institute (ASPI)¹⁰⁴, identificándose entre las áreas clave la de defensa y el espacio, por el posicionamiento en tecnologías relacionadas con materiales avanzados y manufactura, así como la inteligencia artificial (IA), comunicaciones y el ámbito energético. El estudio sitúa a Estados Unidos como segunda referencia en la mayoría de las 44 tecnologías, ostentando el liderazgo en áreas como la computación de alto rendimiento, la computación cuántica, además del diseño de chips, quedando el resto de países avanzados lejos de la rivalidad que mantiene China y Estados Unidos en las tecnologías críticas que analiza ASPI.

Este escenario de investigación científica plantea importantes de-

saños en el entorno de rivalidad tecnológica entre Estados Unidos y China, además de reflejar un importante des-posicionamiento de las economías europeas en la carrera por dominar las tecnologías del futuro. Una visión tecnológica que los países que son polos de innovación pueden analizar para establecer prioridades en su carrera por una mayor autonomía estratégica, siendo el desarrollo de capacidades para la producción de chips el ámbito tecnológico que está acaparando el principal foco geopolítico. La rivalidad entre Estados Unidos y China se acentúa, y a las sanciones a la exportación de tecnología estadounidense se suman los efectos que están generando las políticas industriales de de-risking impulsadas por la administración Biden en un proceso acelerado de on-shoring para recuperar protagonismo industrial en territorio nacional.

Entre los efectos geopolíticos destaca la ya mencionada acelerada agenda de implementación de la Ley de CHIPS y Ciencia aprobada en agosto de 2022 por el presidente Biden y dotada con 52.000 millones de dólares. Los acuerdos no se han hecho esperar, y tanto los aliados tecnológicos asiáticos, como los

104. ASPI. ASPI's Critical Technology Tracker: The global race for future power, Australian Strategic Policy Institute, 2024 <https://www.aspi.org.au/report/critical-technology-tracker>

grandes fabricantes estadounidenses, están impulsando la recuperación de producción nacional de chips avanzados que actualmente se sitúa en torno al 10% de la producción mundial, sin presencia en el mercado de los más sofisticados.

Tres tecnológicas concentran el 55% de los subsidios contemplados en la ley de CHIPS para incentivos a la manufactura, con asignaciones a Intel (8.500 millones de dólares), TSMC (6.600 millones de dólares) y Samsung (6.400 millones de dólares) en una frenética comunicación de acuerdos entre marzo y abril de 2024. Subvenciones destinadas a la construcción de fábricas con capacidad de producir chips de 2 nanómetros, los más avanzados, aportando seguridad económica para Estados Unidos al tiempo que se garantiza una mayor seguridad nacional al producir estas fábricas los chips que se utilizan en la industria aeroespacial y de defensa. Este dinamismo en la estrategia de on-shoring está revitalizando toda la industria de fabricación de chips en Estados Unidos, generando una inversión que hasta el momento alcanza los 240.000 millones de dólares entre todas las empresas de chips que van a ubicar sus nuevas fábricas en suelo estadounidense.

Los avances por parte europea no se producen, sin embargo, con tanto dinamismo, ni generan los mismos volúmenes de inversión al estar más orientados a cubrir la demanda de chips de la industria automotriz y otros sectores industriales, sin aspirar a liderar la fabricación de los chips más avanzados al estilo de los acuerdos cerrados por Washington. La Ley Europea de Chips¹⁰⁵, que busca duplicar la participación europea en la fabricación mundial de chips hasta el 20% en 2030, y dotada con 43.000 millones de dólares de inversión público-privada, también captaba en agosto de 2023 el interés de TSMC, el mayor fabricante de chips del mundo, para instalar una fábrica orientada a la industria automotriz en Dresden, Alemania, con un presupuesto de 10.000 millones de euros que aportarán conjuntamente el gobierno alemán y la Unión Europea.

Con anterioridad, Intel, otro de los tres grandes fabricantes de chips del mundo junto a TSMC y Samsung, había anunciado el desarrollo de chips avanzados de 2 nanómetros en Magdeburg, Alemania, ampliando el alcance del proyecto en junio de 2023 hasta alcanzar los 30.000 millones de euros. Una inversión que

105. EUROPEAN COMMISSION. European Chips Act: Communication, Regulation, Joint Undertaking and Recommendation 2022, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-chips-act-communication-regulation-joint-undertaking-and-recommendation>

se suma al anuncio de las instalaciones de ensamblaje y prueba de semiconductores en Polonia, y las nuevas inversiones en Irlanda para la producción de chips avanzados, orientados a la cubrir la demanda generada por la IA.

En las últimas décadas, Europa y Estados Unidos siguieron la misma senda de reducir su participación en el mercado de semiconductores, cogiendo ese testigo Taiwán y Corea del Sur, al que se sumaría posteriormente China alcanzando el tercer puesto mundial. La pérdida de protagonismo ha sido más pronunciada en Europa, que pasaba de representar el 44% en la década de 1990 a situarse en un 9% en 2020, mientras que Estados Unidos pasaba del 37% al 12% en el mismo período, según la Semiconductor Industry Association. Por ello, los anuncios de on-shoring serán dinamizadores de la redefinición del modelo de globalización que ha estado vigente las últimas tres décadas, impactando directamente sobre las cadenas de valor tecnológico al modificar tanto los roles como el protagonismo que adoptarán los países en su proceso de reducir la dependencia de China.

La gran ambición de recuperar capacidades en manufactura tecnológica avanzada y diseñar renovadas ventajas competitivas pasa, por tanto, por abordar una transición digi-

tal y energética desde un rol activo en el que Europa destaque por tener Global Champions, campeonas tecnológicas mundiales. En el ámbito digital, ASML, la empresa líder mundial de máquinas litográficas para la fabricación de chips avanzados, es la única referencia europea entre la élite tecnológica mundial. Sin embargo, recuperar la capacidad de manufactura de chips será una carrera digital y geopolítica de importantes dimensiones, cuando TSMC, la empresa taiwanesa líder mundial en la producción de chips, que fabrica más del 90% de los chips más avanzados, busca mantener su liderazgo produciendo chips de 1,6 nanómetros (NM) en 2026. Senda similar a la anunciada por la surcoreana Samsung, que rivaliza con alcanzar la producción en masa de chips de 1.4 nm en 2027, mientras que la estadounidense Intel, con maquinaria de ASML, se une a la dinámica competitiva con chips de 1.8 nm para 2025.

La holandesa ASML es, por tanto, un oasis tecnológico europeo en el marco de la autonomía estratégica (Figura 7), y un líder mundial capaz de superarse lanzando su primer equipo de litografía UVE de alta apertura, conocido como EUV High-NA en inglés, con el que se superará la barrera de los 2nm. No obstante, la rivalidad tecnológica se intensifica, y ASML afronta una

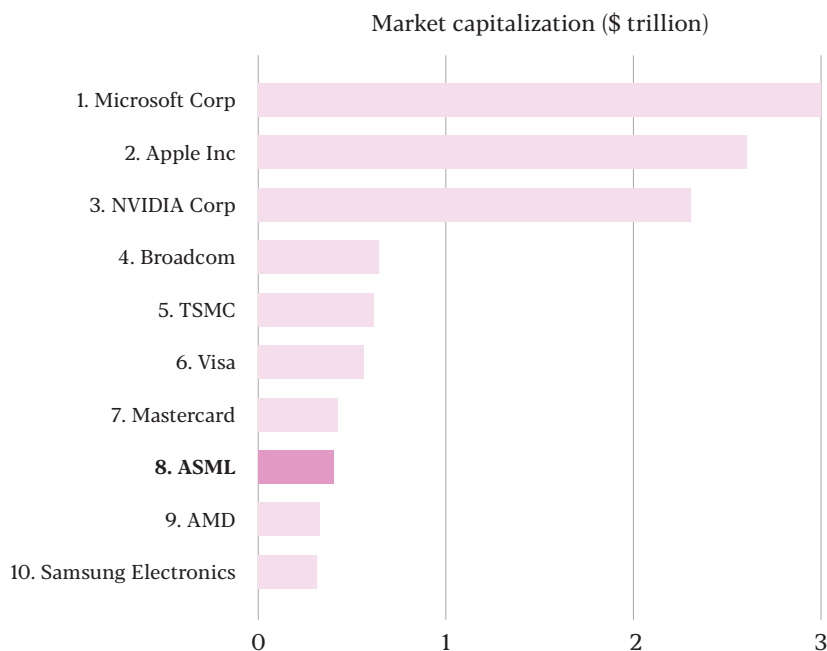


Figura 8 : ASML es la única europea en el Top 10 de empresas tecnológicas globales.

Fuente: Bloomberg.

importante competencia, principalmente por parte de las empresas coreanas que también apuestan por desarrollar alternativas a las máquinas de ASML en la fabricación de chips de 2nm. Una competencia a la que paulatinamente se sumará China por el efecto del factor geopolítico que supone que el gigante asiático intensifique su autosuficiencia tecnológica ante las restricciones de acceso a equipamiento extranjero.

La economía de consumo, por su parte, muestra también un esquema geopolítico altamente com-

plejo. Los resultados de Apple en China pueden servir de termómetro geopolítico, cayendo las ventas un 19% en el primer trimestre del año mientras se disparan las de Huawei, según Counterpoint. Una reducción del protagonismo histórico de los ingresos procedentes de China para las empresas tecnológicas extranjeras estadounidenses, al tiempo que la inversión extranjera directa se aleja de China a un ritmo trepidante, cayendo a mínimos de hace tres décadas y reduciéndose un 80% hasta los 33.000 millones de dólares en

2023, un abismo desde la cifra récord de 344.100 millones de dólares en 2021.

Así, el ritmo acelerado de redefinición del modelo de globalización comienza a dar sus primeras señales de que el cambio de ciclo empieza a tomar forma. Así, la industria automotriz protagoniza un cambio de paradigma en el que los vehículos de las tecnológicas chinas ensamblan en territorio nacional los coches eléctricos que encuentran en la Unión Europea uno de sus principales mercados de exportación. Supone, asimismo, un importante cambio de ciclo en una geopolítica en transición en la que las capacidades industriales europeas en la industria del sector automotriz se ven seriamente amenazadas por el dominio que ha conseguido China en las últimas décadas.

Las baterías eléctricas muestran, asimismo, cómo de complejo se plantea la autonomía estratégica para las grandes potencias en su transición hacia la movilidad sostenible. El procesado de muchos minerales de la transición energética está muy concentrado geográficamente, principalmente en China, alcanzando el 90% en el caso de las tierras raras, según destaca la AIE. La perspectiva desde el lado de la producción de baterías no es mucho más prometedora, ya que sólo

la producción de China sirvió para cubrir toda la demanda mundial en 2023. Y las estimaciones para 2024 no muestran una previsión de mejora, ya que sólo la mitad de la capacidad de producción anunciada por China servirá para equipar la producción de vehículos eléctricos prevista para 2024, según BloombergNEF. De ahí, que el dilema de la sobrecapacidad de China en sectores tan estratégicos como el de las baterías eléctricas marcará definitivamente la agenda de las relaciones entre la UE-China, y pasarán años antes de que comience a relajarse la tensión. Sobre todo, porque la venta de coches eléctricos seguirá creciendo hasta los 17 millones durante 2024, respecto a los 14 millones de vehículos vendidos en 2023, según la estimación de la AIE en su edición anual del Global EV Outlook, la mitad de ellos manufacturados por fabricantes chinos. De hecho, China conseguía desbancar a Japón como mayor exportador mundial de coches en 2023, precisamente por el dominio del gigante asiático en la producción de coches eléctricos, alcanzando los 1,2 millones de unidades frente a los 4 millones de vehículos exportados.

A este impulso en manufactura se suma la vitalidad innovadora de las tecnológicas chinas que buscan diversificarse hacia la industria

automotriz ante la oportunidad que plantea integrar sus capacidades digitales en los coches eléctricos, haciéndolos una extensión de los ecosistemas tecnológicos más avanzados. El caso de Xiaomi es relevador, aterrizando como nuevo competidor entre las marcas de coches eléctricos aportando un sistema de info-entretenimiento más avanzado que sus rivales y superando todas las expectativas con las ventas del SU7, al mismo tiempo que Apple anunciaba que abandonaba sus ambiciones en el sector. Una muestra

de lo complejo que puede resultar para los fabricantes de coches que las tecnológicas pasen a ser parte de la competencia, aportando modelos de innovación más ágiles que los manejados por la industria.

Las denuncias de sobrecapacidad de producción de China centran la rivalidad geopolítica, considerando Estados Unidos y Europa que el exceso de capacidad en paneles solares (Figura 8) y bajo precios podría complicar la entrada de nuevos competidores a un sector clave en el impulso de la transición energética.

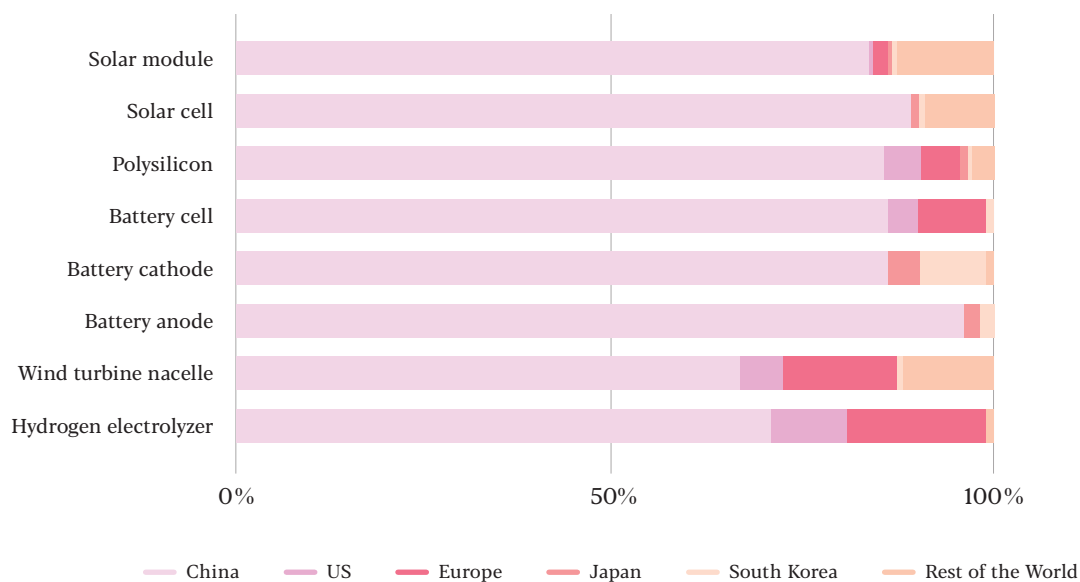


Figura 9: China domina la cadena de suministro verde.

Fuente: BloombergNEF.

Fuente: Capacity is for physical facility location, not manufacturer headquarters.

China domina el 80% de la capacidad de producción de paneles solares, con una oferta que se aleja de los ritmos vertiginosos de demanda de los últimos años por los bajos niveles de consumo doméstico y la lenta recuperación de la economía global. El entorno de preocupación es creciente considerando que los precios de los paneles solares cayeron un 42% en 2023, haciendo que los equipos fabricados por empresas chinas sean un 60% más baratos que los producidos en Estados Unidos, según Wood Mackenzie.

En este esquema geopolítico, la integración vertical se plantea como nueva ventaja competitiva para los grandes actores chinos de tecnología solar que además están promoviendo un proceso de consolidación ante la reducción de demanda e impulsando la teoría darwiniana de supervivencia del más apto. Una carrera que contrasta con la estrategia estadounidense de restablecer aranceles a la tecnología solar de paneles bifaciales para favorecer el desarrollo de las 40 fábricas planificadas bajo el impulso de la Inflation Reduction Act promovida por la administración Biden, mientras la Unión Europea, destino de la mitad de las exportaciones de

paneles solares en 2023, contempla dar marcha atrás en su guerra solar con China descartando las sanciones. En este caso, la Carta Solar Europea¹⁰⁶ busca impulsar la industria europea solar usando más fondos comunitarios y ayuda nacional, a pesar de la compleja lucha que supone competir con los bajos precios de los paneles solares chinos. El objetivo es dar soporte al menos al 40% de las necesidades de despliegue anual para 2030, en un paso decidido por Bruselas por fortalecer la autonomía estratégica europea.

2. EL INDO-PACÍFICO Y EL SUR GLOBAL COMO MARCO DE ENCUENTRO DE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA EUROPEA ABIERTA

La Unión Europea ha definido el enfoque de Seguridad Económica¹⁰⁷ como una estrategia basada en tres pilares fundamentales que permitirán promover la competitividad y proteger la seguridad económica comunitaria, además de diversificar la dependencia de China en el proceso de transición energética y digital configurando una nueva red de alianzas con “socios confiables”.

106. EUROPEAN COMMISSION. European Solar Charter, April 15, 2024, https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/solar-energy/european-solar-charter_en

107. EUROPEAN COMMISSION. ‘An EU Approach to Enhance Economic Security’, 20 June 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3358

Como visión estratégica, la inversión en energías verdes supondrá una transformación de décadas, más tiempo del que el petróleo ha sido el impulsor de la economía global, de ahí que una cadena de suministro excesivamente dependiente de China en los minerales tecnológicos clave destaque como el gran desafío de la próxima década. En este sentido, la Ley de Materias Primas Fundamentales¹⁰⁸ sienta las bases para asegurar el suministro de los minerales tecnológicos que van a ser esenciales en el objetivo de promover seguridad económica, marcando puntos de referencia donde la dependencia de un único proveedor no debería superar el 65% en 2030. De ahí, que los acuerdos estratégicos sobre materias primas críticas cerrados con la República del Congo y Zambia en noviembre de 2023, y la actualización del acuerdo de libre comercio con Chile en marzo de 2024 aporten un claro potencial en la estrategia de asegurar el acceso al litio, uno de los minerales clave en la próxima década.

No obstante, las estrategias son múltiples. De ahí, que haya surgido la asociación entre varios Estados miembros en una cooperación activa para abordar la extracción, producción y reciclado de materias primas

críticas de forma conjunta para asegurar la seguridad económica y, por tanto, la seguridad nacional. La estrategia trilateral impulsada por Alemania, Francia e Italia bajo “criterios ambientales ambiciosos” que les permita impulsar la autonomía estratégica en la transición verde incluyendo medidas nacionales es reflejo de esta esencial ambición europea.

Si bien la cooperación entre Estados miembros fortalece la dimensión de la estrategia de seguridad económica comunitaria, abordar la inversión en energías verdes a largo plazo requiere, asimismo, ampliar el espectro de relaciones y diversificar la cadena de suministro hacia aquellos países donde la vinculación con la Unión Europea no está tan arraigada en el ámbito económico, comercial y geopolítico, con países y regiones que van a ser determinantes en la transición energética y digital.

La coyuntura internacional geopolítica y la rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China está dando velocidad a una transformación en la que los países desarrollados tendrán cada vez un peso menor, pasando de representar los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) el 80% de los ingresos mundiales, representando el 21% de

¹⁰⁸ EUROPEAN COMMISSION. Critical Raw Materials Act, 16 March 2023, https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials/critical-raw-materials-act_en

la población mundial, a apenas un 40% de la economía mundial, con una población que se reducirá hasta el 17% global en 2030.

Estos países van a ir aglutinando un mayor altavoz económico y una creciente influencia global a medida que la redefinición del modelo de globalización vaya tomando forma a través de políticas como el on-shoring, para recuperar la manufactura local en sectores estratégicos, y el near-shoring, para impulsar la diversificación de China hacia los países del entorno. De ahí, el renovado protagonismo de los acuerdos de libre comercio (ALC) en este esquema geopolítico como palanca esencial para impulsar las políticas industriales en aras de la autonomía estratégica.

Aunque la Unión Europea no disponga de un ALC con la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN, por sus siglas en inglés), la UE es su tercer socio comercial por detrás de Estados Unidos y China, sí lo tiene con dos miembros ASEAN, Vietnam y Singapur. Asimismo, de especial relevancia para la UE es la apertura de la negociación del que será el futuro Acuerdo comercial digital UE-Singapur, que vinculará a la Unión Europea con uno de los países en el eje de desarrollo de la economía digital y de las tecnologías

más avanzadas en el Indo-Pacífico. Las negociaciones del ALC con Indonesia y Filipinas, la ampliación del acuerdo existente con Corea del Sur para incorporar el comercio digital, y las negociaciones que están suspendidas con Tailandia y Malasia, todos ellos miembros ASEAN, cubren diferentes pilares estratégicos de la seguridad económica comunitaria en espera de poder construir un futuro acuerdo de cooperación directamente entre la UE y ASEAN.

En el eje de estas negociaciones está potenciar la dimensión de la Ley de Materias Primas Fundamentales, la Estrategia de la UE para el Indo-Pacífico¹⁰⁹, y la Ley Europea de Chips. Así, ante un mayor despliegue de las energías verdes que va a tensionar la demanda de minerales tecnológicos en la próxima década, las negociaciones con Indonesia tienen en el punto de mira el níquel, del que el país es el principal productor mundial, ante un incremento de la demanda que ha crecido un 40% entre 2017-2022, según la Agencia Internacional de la Energía.

Por su parte, el Indo-Pacífico se configura como la región de mayor atracción económica para las próximas décadas, eje de las grandes empresas asiáticas promotoras de la innovación tecnológica más avan-

109. EUROPEAN COMMISSION. Questions and Answers: EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific, 16 September 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_21_4709

zada con las que impulsar potentes cooperaciones en materia de manufactura de chips y desarrollo digital. Asimismo, la entrada en vigor de RCEP el 1 de enero de 2022 ha marcado un punto de inflexión en el desarrollo de la región en plena transformación energética y digital. Una nueva dimensión que potenciará el crecimiento económico de los países del Indo-Pacífico y que se suma a una creciente relevancia geopolítica global, lo que hace esencial un mayor acercamiento de la Unión Europea hacia las dinámicas que van a potenciar la región.

En el Sur Global confluyen, asimismo, una heterogeneidad de países y regiones con los que la UE debe reforzar sus vínculos, en la medida en la que muchas de las economías emergentes representadas en ese grupo están alcanzando un notorio protagonismo económico y geopolítico. La nueva dimensión de los BRICS+ ha elevado el perfil de los países recién incorporados al grupo, y economías como Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, con las que la UE tiene en suspenso un futuro ALC, están mostrando una

potente inversión en renovables¹¹⁰ e IA¹¹¹ como medio de transformar sus economías. Esto supone el despliegue de una renovada diplomacia hacia otros países del Sur Global desde sectores que van a marcar décadas en lo económico y en lo geopolítico.

En este tiempo, reforzar los vínculos y desarrollar una mirada más cercana hacia las economías asiáticas ha favorecido que la Unión Europea haya escalado posiciones como referente en el liderazgo en la defensa del libre comercio mundial entre los países ASEAN en 2023, alcanzando el tercer puesto, mejorando también su posición respecto a 2022 en el mantenimiento del orden basado en normas, ascendiendo a la segunda posición, sólo por detrás de Estados Unidos en la encuesta realizada por el ISEAS–Yusof Ishak Institute¹¹² en el ámbito ASEAN. Unos resultados muy satisfactorios que marcan la senda para que una cooperación más estrecha con las economías más destacadas del Sur Global pueda generar un resultado similar, mejorando el posicionamiento geopolítico de la Unión Europea a nivel global.

110. REUTERS, Saudi Arabia to invest about \$266 bln for clean energy – minister, January 30, 2023, <https://www.reuters.com/world/middle-east/saudi-arabia-invest-about-266-bln-clean-energy-minister-2023-01-30/>

111. B. Bartenstein. “Abu Dhabi Targets \$100 Billion AUM for AI Investment Firm” March 11, 2024, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-03-11/abu-dhabi-said-to-target-100-billion-aum-for-ai-investment-firm/2023>

112. S. Seah, J. Lin, M. Martinus, S. Suvannaphhakdy & P. The Phuong Thao. The State of South East Asia: 2023 Survey Report, ISEAS-Yusof Ishak Institute, February 9, 2023, <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2025/07/The-State-of-SEA-2023-Final-Digital-V4-09-Feb-2023.pdf>

4

OPCIONES Y Y POSIBLES ESCENARIOS PARA LA UE

por VICENTE PALACIO, EMILIO GARCÍA, ELISA LENKER,
ANA OLMEDO Y MATTHEW MERELO

Hemos visto que el desarrollo y refuerzo de una autonomía estratégica “abierta” de la UE tiene lugar en un entorno geopolítico de relaciones con otros dos grandes “clusters” económicos y políticos: EEUU y China. Cada uno de los tres, a su vez, mantiene su propia red de relaciones con terceros actores. Estos últimos configuran un bloque muy heterogéneo, el llamado “Sur Global”, que agrupa a las regiones de América Latina, África y Asia. Todos los anteriores plantean diferentes opciones y escenarios para Europa, que deben tenerse en cuenta a la hora de establecer líneas de acción y propuestas para el futuro inmediato (capítulo 5). A continuación esbozamos algunas opciones y posibles escenarios.

1. COLABORACIÓN UE-EEUU VERSUS CHINA

Como se ha mostrado en el capítulo 1, las políticas tecnológicas-digitales,

industriales o de defensa europeas están en conjunto actualmente vinculadas en mayor grado a EEUU que a China. Con EEUU, Europa mantiene la relación inversora y de empleos más integrada del planeta, a pesar de las turbulencias comerciales iniciadas durante el primer mandato de Trump (2016-20)¹¹³. Los avances en “soberanía europea” o “soberanía estratégica” que puedan producirse en la nueva legislatura, vendrán muy condicionados por su socio transatlántico. En este sentido, con independencia del signo de la nueva administración, EEUU seguirá priorizando la colaboración con la UE, en forma de una alianza digital con Bruselas.

Por otro lado, tanto una administración Demócrata como una Republicana, previsiblemente aumentarán la presión hacia Beijing, lo cual a su vez redundará en una mayor presión para la UE a “tomar partido” por uno de los dos. La contención del desarrollo digital de China, particularmente en las tecnologías críticas, es un pilar

113. Dan Hamilton, *op cit.*

político para ambos candidatos. Adicionalmente, tanto Biden 2.0. como Trump 2.0. podrían optar por ofrecer acuerdos de colaboración razonables a Europa - en infraestructuras digitales y aplicación de normas de competencia, o en el área de los semiconductores, a cambio de alineamiento sin fisuras versus Beijing.

Aquí una opción para la UE consistiría en reforzar su autonomía estratégica gradualmente en buenas relaciones con Washington (re-engagement), a la vez que acelera el de-risking con China. Factores que pueden ayudar a ello serían una mejora de la relación en las áreas tecnológica-digital, industrial, y defensa, hasta alcanzar un mayor equilibrio, mientras Washington y Bruselas practican una política de contención de represalias arancelarias mutuas. La autonomía digital estratégica de la UE podría desarrollarse en el marco de una alianza transatlántica equilibrada donde los europeos fortalecen sus propias capacidades, en la perspectiva apuntada por el Informe Letta de evolución hacia un mercado único trasatlántico¹¹⁴. Esto permitiría una focalización de los recursos financieros de la UE en las prioridades más esenciales. Por ejemplo, reforzando la inversión pública y privada en

computación cuántica; o bien acelerando una reforma del mercado de las telecomunicaciones que permita desatar cuanto antes el nudo de la inversión de las operadoras.

Lo anterior dibuja un escenario de colaboración UE-EEUU versus China que resulta bastante plausible a medio plazo bajo un Biden 2.0. Consiste en la continuación de una dependencia - en el mejor de los casos algo suavizada - y colaboración crítica respecto a EEUU, mientras se rompen amarras con China. Al mismo tiempo, China practicaría una respuesta contundente a EEUU, mientras la relación política con la UE se enfría, y Beijing reduce su presencia inversora y se concentra en unos pocos estados miembros del Este europeo más “amistosos” (friendly). A partir de ahí, la “alianza sin límites” sellada por Xi Jin Ping y Putin llevaría a un progresivo fortalecimiento de dos bloques Occidental-Oriental en términos de una nueva “Guerra Fría” tecnológica e industrial.

El resultado para Europa sería previsiblemente una pérdida en términos de ventana de oportunidad y de costes añadidos. La UE ganaría en seguridad y previsibilidad a corto plazo, pero perdería a largo plazo cierta “autonomía”, y su naturaleza “abierta”, en la medida en que renuncia a

114. “EU, US should mull ‘transatlantic single market’ pact after elections – Letta”, Euractiv, abril 2024, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-us-should-mull-transatlantic-single-market-pact-after-elections-letta/>

las oportunidades que le ofrece una diversificación con China, no solo en inversión y capacidades, sino también en diversos dossiers de política exterior conectados con una autonomía estratégica (Ucrania, Oriente Medio, Sahel). El poder “normativo” de la UE y su poder de iniciativa para avanzar en la gobernanza global en las tres áreas estratégicas mencionadas, se vería asimismo mermado.

2. TRIPLE CONFRONTACIÓN UE-EEUU-CHINA

Puede considerarse también una situación de triple confrontación, que se haría inevitable por la acumulación de diferencias entre los tres “clusters” y la consiguiente escalada de represalias. Aquí, a resultas de las diferencias que mantiene la UE en asuntos como los subsidios estatales (con EEUU y China), la sobre-capacidad (China), la dependencia tecnológica (con EEUU) el desequilibrio comercial (China), o conflictos con Rusia o Israel (EEUU, China), Europa se ve arrastrada a una guerra de “todos contra todos” y adopta una actitud de fuerza frente a ambos.

Este escenario podría tener lugar con un Trump 2.0. más belige-

rante con Bruselas, con una versión modificada del IRA pero igualmente proteccionista; nuevos aranceles; o desacuerdos en política exterior. La UE, con un parlamento y unas capitales más escoradas a la derecha y a posiciones soberanistas y proteccionistas, a la vez que en permanente tensión con el nuevo inquilino de la Casa Blanca, podría mantener distancias respecto a su socio.

Las confrontación con Washington no vendría acompañada, sin embargo, de una re-apertura de las relaciones UE-China. Beijing tomaría represalias comerciales no solo contra EEUU sino contra Europa, acentuando la tendencia al de-risking. Como respuesta, China dispone de varios instrumentos posibles. Uno es bi-lateralizar su relaciones con la Unión, cortejando gobiernos y mercados amigos de la Belt and Road Initiative (BRI) (Hungría o república Checa), como ocurrió durante la visita del presidente Xi Jin Ping a algunos estados miembros en mayo de 2024¹¹⁵. Esto le permitiría aprovechar puntualmente las divisiones internas europeas en el nuevo ciclo político - donde la Hungría de Orbán preside el Consejo de la UE durante el segundo semestre de 2024. Un segundo instrumento consistiría

115. Thomas de Garets Geddes. How do Chinese scholars view Xi Jinping visit to Europe. US-China Perception Monitor. May 21, 2024. <https://uscnpm.org/2024/05/21/how-do-chinese-scholars-view-xi-jinping-visit-to-europe-and-china-eu-strategy/>

en la eventual apertura de los mercados chinos, que puede detraer más inversión tecnológica de Europa¹¹⁶. En tercer lugar, China puede re-dirigir sus inversiones a economías del Sur Global. Lo cual a su vez llevaría a una carrera de competición entre Europa, EEUU y China para ganarse voluntades políticas y mercados.

Lo anterior vendría acompañado por un agravamiento aún mayor de la crisis de la Organización Mundial del Comercio (OMC) como foro multilateral global de resolución de diferencias comerciales e industriales. En ese vacío, predomina la fragmentación y se da un hundimiento del orden liberal basado en reglas.

Si la UE toma esta opción, podría ganar en cierta “autonomía”, en la medida en que un instinto de supervivencia llevaría a los estados miembros y a la Comisión a tomar decisiones más audaces. Pero esa autonomía tendría un sentido negativo, de “cierre” frente a sus dos com-

petidores. Además, a medio plazo los costes para los tres actores se harían insostenibles, especialmente para Europa. En una “Guerra Fría” entre EEUU y China de tecnologías punta, de semiconductores o de coche eléctrico - marcada por un fuerte componente securitario - la industria europea y sus cadenas de valor podrían resentirse mucho y resultar las grandes perdedoras¹¹⁷. Por tanto, cabe entender la triple confrontación UE-EEUU-China no como una opción sostenible en el tiempo, sino más bien como una respuesta puntual a tensiones estructurales.

3. COOPERACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN TRIANGULAR UE- EEUU-CHINA

Un escenario más positivo que los dos anteriores consiste en una cooperación triangular UE- EEUU-China, donde la UE y los otros dos diversifi-

116. Durante la celebración de las “Dos Sesiones” en marzo de 2024, el Consejo de Estado de la República Popular China publicó el anuncio de un plan de acción destinado reforzar el atractivo inversor del país. Ver Notice of the General Office of the State Council on Issuing the “Action Plan for Solidly Promoting High-level Opening to the Outside World and Making Greater Efforts to Attract and Utilize Foreign Investment”, Office of the State Council, marzo 2023, https://www.gov.cn/zhengce/content/202403/content_6940154.htm. Entre otras actuaciones, se pretende abrir al capital extranjero nuevos sectores o levantar restricciones en aquellos con alguna limitación de competencia. En particular, ello incide sobre el sector tecnológico, y potencialmente tendrá consecuencias sobre los recursos que se inviertan en la UE, también por parte de sus propias empresas. Por ejemplo, la apertura al capital extranjero de las telecomunicaciones en ciertas zonas de China supondrá una fuerte competencia para la muy necesitada inversión en redes de telecomunicaciones europeas. Ver “China scraps ownership caps on some telecoms services, courting foreign capital resurgence”, South China Morning Post, April 2024, <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3258531/china-scraps-ownership-caps-some-telecoms-services-courting-foreign-capital-resurgence>

117. Marie Charrell. L'Europe pourrait être engloutie dans la rivalité économique entre la Chine et les Etats-Unis Le Monde, 2 June 2024. https://www.lemonde.fr/economie/article/2024/06/02/l-europe-pourrait-etre-engloutie-dans-la-rivalite-economique-entre-la-chine-et-les-etats-unis_6236881_3234.html#:~:text=Union%20europ%C3%A9enne,%C2%AB%20L

can dentro de un marco de competencia basado en reglas comunes. La mejor opción para los intereses de Europa pasaría por evitar una deriva de confrontación, promoviendo activamente una gobernanza tecnológica, digital e industrial-verde. Ello podría hacerse a varios niveles. Globalmente, mediante el establecimiento de reglas comunes, apertura de espacios de cooperación, institucionalidad (Naciones Unidas), transferencia tecnológica, o vías diversas de financiación (vía FMI, Banco Mundial G-20, G-7, OCDE, BRICS). En paralelo, se podría articular un marco trilateral donde poner en común de dificultades y objetivos, reduciendo los daños colaterales del de-risking. Finalmente, eso sería compatible con un marco sólido de diálogo UE-EEUU en el Consejo transatlántico (TTC). Ese parece ser el siguiente paso lógico de una autonomía estratégica europea abierta.

Esta “apertura” vendría a representar un punto medio entre, por un lado, una perspectiva francesa (Macron) de reducción del “vasallaje” de Europa respecto a EEUU, y por otro lado, una re-apertura sin salvaguardas frente a China (repitiendo prácticas del pasado). Con esta opción, la UE diversificaría sus mercados con China, a la vez que actuaría de freno a la agresividad de Washington hacia Beijing en tecnología o comercio. Esta opción incluiría lanzamiento de señales por

ambas partes, conducentes a llevar a cabo reformas del modelo chino de inversión que estaban recogidas en el Acuerdo Global de Inversiones (congelado a mediados de 2021), aunque no se contemple el retomar la implementación de dicho Acuerdo.

Las posibilidades de un tal escenario a corto plazo parecen muy escasas. El actor menos interesado en una opción de cooperación y diversificación triangular es EEUU, para quien la prioridad es claramente una opción “Atlantista” excluyente de China, especialmente en el caso de Trump 2.0., quien posiblemente continuará promoviendo la confrontación y la división. Además, como hemos visto anteriormente, el contexto político en la UE, donde las fuerzas soberanistas pueden ejercer resistencias a grandes acuerdos comprehensivos, no favorece tal opción a corto plazo. Difícilmente la nueva legislatura europea, en conjunción con la nueva administración de EEUU, podría hacer cristalizar un acuerdo a tres bandas.

4. ESCENARIO ABIERTO: DIVERSIFICACIÓN CON EEUU, CHINA Y EL SUR GLOBAL

La aproximación al Sur Global - que agrupa a las regiones de América Latina, África y Asia - por parte de la

UE como elemento de una autonomía estratégica abierta, viene dada por la necesidad de abrirse a terceros mercados para el aprovisionamiento de materiales críticos (minerales, tierras raras), fuentes de energía, o nuevas inversiones en sectores estratégicos. El entorno de competición geopolítica, y los bloqueos existentes en comercio o tecnología entre los tres grandes “clusters”, suponen un incentivo adicional para la UE de cara a abrirse a economías emergentes y diversificar sus opciones respecto a EEUU y China. Existe además un componente normativo adicional en incorporar al desarrollo a vastas regiones del planeta.

Ahora bien, esta opción debe adoptar una estrategia diferenciada a ese amplio espacio heterogéneo y entender sus necesidades y también sus contradicciones. El Sur Global es una amalgama de países con muy diferentes regímenes políticos y económicos y pocos intereses comunes. Constituyen economías en desarrollo, y se coligan en geometrías variables con un criterio anti-hegemónico frente a Europa o EEUU (regionalmente, o en las votaciones en la asamblea de NNUU por ejemplo). La divergencia de intereses se percibe claramente en las alianzas de mayor ambición, como

pueden ser BRICS y BRICS+, que pueden acelerarse con el crecimiento de la India a expensas de China¹¹⁸.

De las contradicciones en el seno de estos bloques surgen oportunidades para la UE en varios sectores, y en aquellas áreas geográficas concretas del Sur Global con valores compatibles. Por ejemplo, en la esfera digital dentro puede resultar beneficioso para la UE constituir alianzas que impulsen una gobernanza de la IA de acuerdo con la visión europea expresada en la Ley recientemente aprobada, o promover estrategias de *friend-shoring* en la cadena de suministros de semiconductores.

Idealmente, la apertura al Sur Global puede llevar aparejada una dinámica de cooperación virtuosa con EEUU y China. Ese puede ser un objetivo europeo consistente. Pero dicha apertura también puede venir asociada a una competición con aquéllos por las nuevas áreas de influencia.

En este sentido, un instrumento a explorar como posible ventaja comparativa de la UE es la llamada “Global Gateway”. Este proyecto surge como la respuesta a la Belt and Road Initiative (BRI) de China y el Partnership for Global Infrastructure and Investment (PGII) del G7. Su propósito fundacional es contribuir a reducir la

118. Alicia García Herrero, “La economía de la India tiene a tiro alcanzar a China”, El País, abril 2024, <https://elpais.com/opinion/2024-04-26/la-economia-de-la-india-tiene-a-tiro-alcanzar-a-china.html>

brecha global de inversión en infraestructura, aportando un nuevo paradigma en relación a la cooperación al desarrollo¹¹⁹. La estrategia identifica cinco ámbitos claves en los que las asociaciones han de desarrollarse, que coinciden con áreas prioritarias de la autonomía estratégica europea: clima y energía, transporte, sector digital, salud y educación e investigación. Hasta ahora, Global Gateway se ha puesto en marcha con socios agrupados en tres regiones: América Latina y el Caribe, África Subsahariana y Oriente Próximo y Asia y Pacífico. África Subsahariana ha concentrado la mayor parte de la inversión, aproximadamente 150 mil millones de euros¹²⁰. En febrero de 2024, desde la Comisión se anunciaron nuevos proyectos en Europa del Este y Turquía, mayoritariamente en los ámbitos de la digitalización y transporte¹²¹.

Hasta el momento la inversión ha ido destinada a los ámbitos de clima y

energía, seguido de transporte y sector digital¹²². La Global Gateway aspira a movilizar 300.000 millones de euros entre 2021 y 2027. Este escenario supondría desbancar la financiación designada del PGII de 200.000 millones de dólares para el periodo de 2021-2026^{123/124}. Por otra parte, existe una notoria diferencia entre los fondos con los que cuenta la Global Gateway y los de la BRI (activa desde 2013), cuyas inversiones desplegadas ascienden a 1 billón de dólares¹²⁵.

En definitiva, esta opción “abierta”, extensible al Sur Global, supondría en su mejor versión un avance necesario en la vía de la cooperación y la diversificación triangular UE-EEUU-China. Al igual que ésta, requiere un fuerte componente de gobernanza global, institucionalidad, transferencia tecnológica o financiación.

Sin embargo, la apuesta europea por el Sur Global debe tener en cuenta un factor de resistencia política,

119. Comisión Europea. Global Gateway. 2023. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en

120. Comisión Europea. EU-Africa: Global Gateway Investment Package. 2023 https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/initiatives-region/initiatives-sub-saharan-africa/eu-africa-global-gateway-investment-package_en

121. DG INTPA. Global Gateway flagship projects – Infographics. 2024 https://international-partnerships.ec.europa.eu/publications/global-gateway-flagship-projects-infographics_en#files/

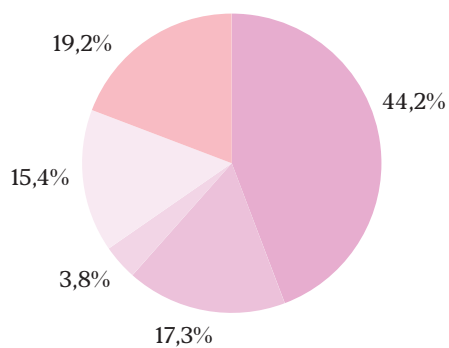
122. DG INTPA Green-Blue Alliance for the Pacific. 2023 https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/green-blue-alliance-pacific_en

123. La Casa Blanca. Fact Sheet: Partnership for Global Infrastructure and Investment at the G7 Summit. 20.05.2023. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/20/fact-sheet-partnership-for-global-infrastructure-and-investment-at-the-g7-summit/>

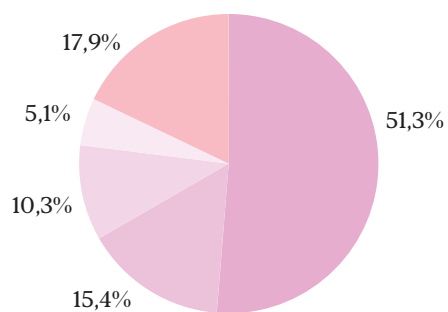
124. La Casa Blanca. Fact Sheet: President Biden and G7 Leaders Formally Launch the Partnership for Global Infrastructure and Investment. 20.06.2022 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/26/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-formally-launch-the-partnership-for-global-infrastructure-and-investment/>

125. Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.. Belt and Road Initiative (BRI). 2023 <https://www.ebrd.com/what-we-do/belt-and-road/overview.html>

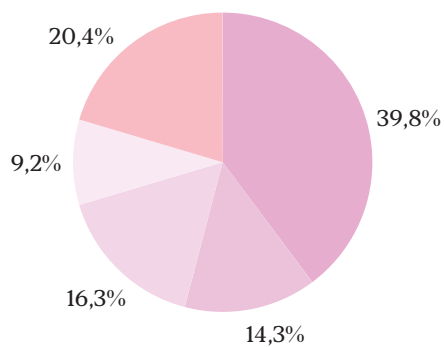
América Latina y Caribe



Asia, Pacífico y Oriente Próximo



África Subsahariana



— Clima y energía — Sector digital — Educación e investigación — Salud — Transporte

Figura 10: Distribución de los proyectos *Global Gateway* por ámbitos claves en las tres regiones de implementación.

Fuente: Elaboración propia por medio de datos recuperados de la Comisión Europea.

en dos direcciones. Primero, internamente en Europa: agricultores o empresas contrarios al Pacto Verde, perjudicados por los altos estándares medioambientales impuestos por la Comisión Europea frente a terceros (por ejemplo, MERCOSUR), o gobiernos tendentes al proteccionismo (Francia). Segundo, en las propias economías emergentes o potencias regionales (Brasil, Turquía, Sudáfrica). Incluso, Europa podría encontrarse con un resentimiento “anti-colonial” que se traduzca puntualmente en guerras comerciales con economías emergentes en áreas críticas. Por ejemplo, imposición de aranceles sobre servicios digitales versus imposición de reglas medioambientales europeas de difícil cumplimiento, como aranceles sobre importaciones intensivas en carbono, o deforestación. El caso del rechazo por parte de grandes economías como India ilustraría esas tensiones nacientes y una previsible fragmentación¹²⁶.

¹²⁶ Agathe Demarais. “Forget about Trump: Why Europeans should start worrying about trade tensions with emerging economies”. 27 March 2024 .<https://ecfr.eu/article/forget-about-trump-why-europeans-should-start-worrying-about-trade-tensions-with-emerging-economies/>. Los servicios digitales representan el 15% de la economía global, y podrían aumentar hasta un tercio de la economía en 2030.

5

PROPUESTAS PARA LA UE TRAS EL CICLO ELECTORAL 2024

*Hacia una autonomía estratégica
abierta más equilibrada*

por RAQUEL CARRETERO, EMILIO GARCÍA, ÁGUEDA PARRA,
VICENTE PALACIO, ELISA LENKER, ANA OLMEDO Y MATTHEW MERELO

1. PROPUESTAS DE CARÁCTER GENERAL

- Las siguientes propuestas y líneas de acción en varias áreas sectoriales interconectadas - tecnológico-digital, política industrial, política energética y pacto verde, o política de defensa - permiten avanzar en la dirección de una relación estratégica más equilibrada y “abierta” respecto a EEUU, China, y el Sur Global.
- El turbulento contexto político europeo tras las elecciones de junio 2024, en combinación con la nueva administración resultante en EEUU tras las presidenciales de noviembre, podría actuar como un freno en áreas estratégicas. No obstante, la UE debe aprovechar el margen de acción disponible para avanzar en la autonomía estratégica, teniendo en cuenta las posibles opciones y escenarios del nuevo ciclo político.
- Como hemos visto, EEUU ocupa un lugar central en esa compleja ecuación. La UE necesita llevar a cabo importantes reajustes para encontrar un equilibrio óptimo en esa dinámica cooperación / competición - en lo tecnológico-digital, política industrial (IRA) o defensa - que le permita no quedarse atrás. Esto implica una mayor resiliencia digital e industrial europea junto a una transformación del partenariado transatlántico. El reajuste con su socio transatlántico, a su vez, debe ir asociado necesariamente a un reseteo de la relación con China.

- El *de-risking* respecto a China (en materias primas críticas o chips) es un medio para reducir dependencias, pero no es un fin, ni es una estrategia en sí misma. Igualmente ocurre con las sanciones comerciales. La UE debería aplicar un *de-risking* o sanciones de acuerdo a sus criterios y sus intereses, aunque ello provoque alguna tensión puntual con Washington. Europa necesita fortalecer sus relaciones con China en el sentido de prevenir riesgos y aprovechar oportunidades. Ello dejaría la puerta abierta para reiniciar, en un horizonte de medio-largo plazo, unas negociaciones para un nuevo Acuerdo económico y de inversión que proporcione predictibilidad y seguridad jurídica a ambas partes.
- Si Europa aspira a ejercer una “autonomía” en política exterior, el desarrollo de capacidades propias, así como de un nuevo marco regulatorio, debe ir acompañado de una visión estratégica común. Ello abarca desde la gestión de conflictos (Ucrania, Gaza, Sahel, China e Indo-Pacífico), hasta la consolidación de nuevas alianzas para el desarrollo con potencias emergentes del Sur Global.
- Un elemento de equilibrio indispensable en cuanto a la “apertura”

de esa autonomía estratégica es la reactivación de los vínculos de inversión y comercio con economías emergentes de América Latina, África, Oriente Medio y Golfo, y Asia, de manera diferenciada, para incorporarlas al desarrollo y sumar fuerzas para una gobernanza global.

2. PROPUESTAS SOBRE AUTONOMÍA ESTRATÉGICA DIGITAL DE LA UE

A continuación, se realiza una serie de propuestas que se considera impulsarían la autonomía digital estratégica de la UE. La intensidad y priorización de las propuestas no se considera estático, sino dependiente del escenario resultante de las elecciones europeas, el contexto geopolítico global y, en particular, el equilibrio de relaciones entre los tres principales bloques económicos (China, EEUU y la UE). Se pueden agrupar en los siguientes bloques: Gobernanza, Telecomunicaciones, Tecnologías Críticas y Potenciación de la Inversión.

Mejora de la gobernanza de la digitalización en las instituciones europeas y globales

- **Refuerzo de los mecanismos de control de implementación del**

acervo digital. Es más que probable que sean varios millares la cantidad de páginas de nuevas regulaciones con impacto en el ámbito digital que han aprobado las instituciones europeas en la última década. Dentro de las mismas, se asignan responsabilidades a distintas entidades comunitarias y se crean incluso nuevas agencias para llevar a cabo alguna de ellas. Aunque la Decisión por la que se establece el programa estratégico de la Década Digital¹²⁷ fue concebido como instrumento de seguimiento de la transformación digital de los Estados miembros, existe espacio de maniobra en la misma para que Consejo y Parlamento demanden en este marco reportes bienales de implementación legislativa por parte de la Comisión.

- **Clarificación de las competencias legislativas digitales en Consejo y Parlamento.** La gobernanza del proceso legislativo sobre cuestiones digitales está organizada de forma dispersa en la UE, con un Consejo que distribuye sus competencias normativas transversales entre varias formaciones y un Parlamento que realiza una dispersión similar entre varias de sus

comisiones de trabajo. La naturaleza transversal de las tecnologías digitales implica que la dispersión del liderazgo legislativo entre grupos de trabajo reduce la posibilidad de un enfoque coherente de la UE en materia digital.

- **Mayor coordinación de la diplomacia digital de la Unión Europea.** Igualmente difusa está la responsabilidad sobre la acción exterior europea en materias digitales, donde unas veces el liderazgo compete a cada Estado miembro, generalmente, de acuerdo a sus intereses nacionales, y otras a la Comisión Europea, en algunas ocasiones sin una participación de las otras instituciones en la preparación de las posiciones y escasa rendición de cuentas de los resultados. A ello hemos de sumar que algunas regulaciones (IA, chips, ciberseguridad, ...) definen sus propios mecanismos de cooperación internacional y el ámbito limitado de la cooperación común dentro de la iniciativa Global Gateway. Esta dispersión limita las opciones de la UE de fortalecerse como regulador digital global y disponer de variedad de alianzas para el desarrollo de su autonomía digital estratégica.

¹²⁷ DECISIÓN (UE) 2022/2481 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 14 de diciembre de 2022 por la que se establece el programa estratégico de la Década Digital para 2030, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32022D2481>

Una reforma de las telecomunicaciones facilitadora de la autonomía estratégica

- **Evitar un exceso en la centralización de competencias sobre el mercado que dilate el proceso de reforma.** Los argumentos y escenarios favorecidos por la Comisión Europea en el Libro Blanco priorizan una expansión de sus competencias difícilmente admisible por los Estados miembro (refuerzo del papel en la gestión del espectro, autorizaciones centralizadas, productos mayoristas únicos). Las capitales europeas han rechazado ya anteriormente la mayoría de estas opciones y su nueva propuesta conduciría a un eventual fracaso o al menos a un retraso excesivo de una reforma perentoria. Más razonable puede ser introducir una arquitectura competencial multinivel como la propuesta por Enrico Letta, aunque con la atribución a un regulador europeo de atribuciones única y genuinamente transnacionales. Un ejemplo de estas funciones puede ser el control sobre la implementación de la neutralidad de red

o Internet abierta como propone el ex primer ministro italiano.

- **Priorizar la subsidiariedad en los procesos de consolidación de operadores.** El Libro Blanco elaborado por la Comisión Europea no contiene autocrítica ni renovación en los criterios seguidos para analizar las fusiones y adquisiciones sectoriales. Amparados por la regulación comunitaria¹²⁸, los servicios de competencia comunitarios se han reservado para sí de modo habitual el análisis y decisión de estos casos, aunque tuvieran alcance netamente nacional y la naturaleza transfronteriza fuera tangencial, dando lugar a procesos extremadamente dilatados¹²⁹. La limitación de la intervención de la Comisión a los procesos realmente transnacionales, podría dotar de dinamismo a las consolidaciones nacionales, que actuarían de palanca de la constitución de operadores paneuropeos. El informe de Enrico Letta llama también a la reflexión sobre la necesidad de alcanzar cierto grado de consolidación a nivel nacional como primer paso.

¹²⁸ Reglamento (CE) n° 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32004R0139>

¹²⁹ Un caso paradigmático reciente ha sido la fusión que ha dado lugar a MasOrange, con afectación reducida fuera de España y cuyo análisis por la Comisión se ha extendido por más de dos años. "Commission approves joint venture between Orange and MásMóvil in Spain, subject to conditions", Comisión Europea, febrero 2024, https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/eN/ip_24_928

- **Introducir criterios favorecedores de la autonomía digital estratégica en fusiones y adquisiciones en el mercado de las telecomunicaciones.** Durante los confinamientos derivados de la irrupción de la COVID-19 quedó probada la importancia de las redes de telecomunicaciones para la resiliencia social y seguridad económica. La reforma del sector debería considerar incluir condicionalidades en los procesos de consolidación que actúen de garantes de la continuidad de este papel, central en la autonomía estratégica de la UE. Entre otros, podría ser conveniente incluir la toma de conocimiento y eventual limitación del control por parte de ciertos agentes extracomunitarios en las redes, así como poder obstaculizar movimientos empresariales meramente especulativos, restringiendo la posibilidad de ventas inmediatas de activos tras los procesos de adquisición.
- **Acompañar la reforma de las telecomunicaciones con actuaciones regulatorias en las infraestructuras en la nube.** La autonomía estratégica que proporciona un

sector de las telecomunicaciones competitivo y con actores confiables queda condicionado por garantizar las mismas condiciones en las infraestructuras de la nube, mercado adyacente y convergente. La UE debe hacer uso de las herramientas que dispone para ello. Por un lado, la búsqueda de un mercado equilibrado evaluando la aplicación de la categoría de gatekeeper de la DMA a las empresas estadounidenses dominantes en la nube (Amazon, Microsoft y Google). Por otro, estableciendo condicionalidades favorecedoras de la autonomía digital estratégica europea en el Esquema de Certificación de Ciberseguridad de Servicios en la Nube (en negociación desde 2019)¹³⁰.

Equilibrar la cooperación transatlántica en el desarrollo de las tecnologías críticas

- **Despliegue de una “colaboración crítica” con EEUU en el área de los semiconductores.** La sexta reunión del TTC tuvo como uno de sus resultados la confirmación de la alianza sectorial entre

¹³⁰. “Belgium tries to break cybersecurity certificate deadlock”, Euronews, febrero 2024, <https://www.euronews.com/next/2024/02/29/belgium-tries-to-break-cybersecurity-certificate-deadlock>

EEUU y la UE¹³¹. Se han prorrogado en tres años los mecanismos de cooperación ya establecidos, con una eventual extensión acciones conjuntas para atajar las distorsiones de mercado en la cadena de suministros de chips maduros derivada de una posible sobreproducción de China. La futura Comisión habrá de evaluar los riesgos y beneficios del excesivo alineamiento con EEUU en sus restricciones comerciales¹³², que, como se ha indicado, no está siendo demasiado beneficioso para la UE. Reforzar lazos de cooperación sectorial existentes con terceras áreas económicas reforzaría la posición de alianza crítica con EEUU. Especialmente oportuno podría ser la consolidación de la relación con Japón¹³³, un área económica con una participación semejante en el mercado global del sector y con objetivos similares.

- **Reforzar la inversión pública y privada en computación cuántica.** Mientras la inversión EuroHPC para computación cuántica tendrá un valor inicial estimado de 100 millones de euros, el gobierno estadounidense dedicará 3.000 millones de dólares entre 2022 y 2024 dentro de la National Quantum Initiative¹³⁴. La posición europea en éste ámbito de colaboración sólo podrá reforzarse con una estrategia común, coordinando todos los esfuerzos y recursos que han anunciado dedicar para este fin los Estados miembros, como los 1.800 millones de euros que prevé destinar Francia¹³⁵ y los 3.000 millones de Alemania¹³⁶. También sería positivo, como recomienda el European Policy Centre, desplegar instrumentos público-privados que multipliquen la inversión apoyándose en instrumentos del EIB y EIF¹³⁷.

131. "Joint Statement EU-US Trade and Technology Council of 4-5 April 2024 in Leuven, Belgium", https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_24_1828

132. "Computer chip group SEMI to EU: new export controls should be 'last resort'", Reuters, marzo 2024, <https://www.reuters.com/technology/computer-chip-group-semi-eu-new-export-controls-should-be-last-resort-2024-03-05/>

133. "EU and Japan boost strategic cooperation on digital and on critical raw materials supply chains", Comisión Europea, julio 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3831

134. "Annual Report on the NQI Program Budget", National Science and Technology Council, diciembre 2023, <https://www.quantum.gov/>

135. "The rise of quantum technologies in France", Business in France, marzo 2023, <https://world.businessfrance.fr/nordic/the-rise-of-quantum-technologies-in-france/>

136. "Germany Announces 3 Billion Euro Action Plan For A Universal Quantum Computer", The Quantum Insider, marzo 2023, <https://thequantuminsider.com/2023/05/03/germany-announces-3-billion-euro-action-plan-for-a-universal-quantum-computer/>

137. "Quantum technologies and value chains: Why and how Europe must act now", European Policy Center, marzo 2023, <https://www.epc.eu/en/publications/Quantum-technologies-and-value-chains-Why-and-how-Europe-must-act-now-4f3940>

- **Intensificar la difusión de la visión europea de la IA en el Sur Global.** El reforzamiento del peso de la UE en la relación transatlántica en materia de IA, dependerá en gran medida de la relevancia de su papel en la gobernanza global de esta tecnología. El Sur Global es un campo donde Europa puede ganar aliados para su enfoque de una IA respetuosa con la democracia y los derechos humanos y confiable. Sin embargo, son aún escasas las referencias y actuaciones relativas a esta tecnología en las asociaciones digitales con los países en desarrollo, tales como la Alianza Digital UE-América Latina y Caribe¹³⁸ o el Grupo de Trabajo de Economía Digital Unión Europea y Unión Africana. Europa debe introducir el apoyo de proyectos tecnológicos IA de cooperación al desarrollo dentro de estas asociaciones bilaterales, y, de modo transversal, dentro del Global Gateway mencionado en el capítulo anterior.

Desencadenar la inversión pública y privada de la UE en tecnologías digitales

- **Reforzar la capacidad financiera de plataforma de tecnologías estratégicas para Europa (STEP).** La aprobación de STEP es un paso adelante para desarrollar las tecnologías críticas, especialmente intensivas en capital. Sin embargo, la reticencia de los países “frugales” rebajó su ambición presupuestaria a fin de limitar las necesidades de nueva deuda mutualizada entre los Estados miembros. Por otra parte, las dificultades técnicas para prorrogar la ejecución del MRR más allá de 2027 dará lugar a una bolsa de recursos financieros no utilizados por los Estados miembros. La Unión debería ampliar el presupuesto de STEP con los remanentes del MRR en el nuevo marco financiero presupuestario plurianual o ampliando la deuda compartida de la UE, aunque esta segunda opción levanta reticencias en los sectores europeos más conservadores¹³⁹.

¹³⁸. “UE - América Latina y el Caribe: Declaración conjunta sobre una Alianza Digital”, Comisión Europea, julio 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/statement_23_3892

¹³⁹. “New EU debt? Conservative think-tank warns of NextGen ‘design flaws’”, Euractiv, abril 2024, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/new-eu-debt-conservative-think-tank-warns-of-nextgen-design-flaws/>

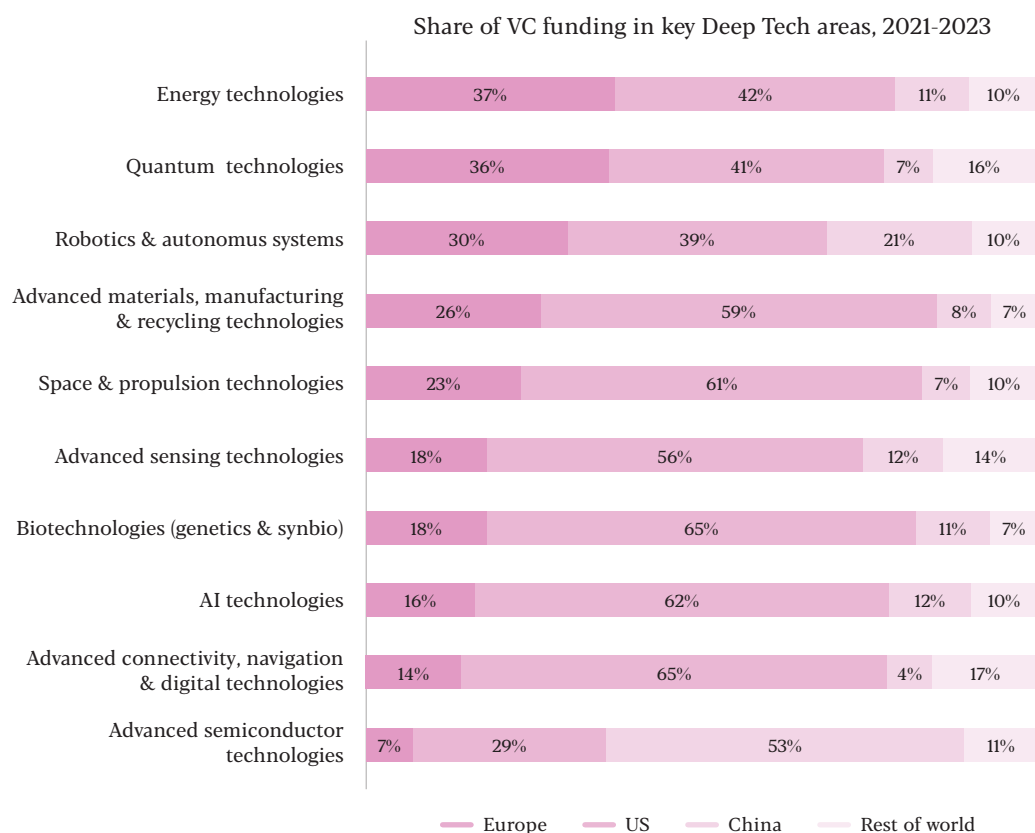


Figura 11: Inversiones de Capital Riesgo en las distintas áreas económicas.

Fuente: Dealroom.

- **Promover la inversión privada en nuevas empresas en infraestructuras y tecnologías digitales críticas.** La cuota global de capital riesgo en las tecnologías digitales críticas en la UE está por detrás de EEUU en las tres tecnologías digitales críticas, de modo relevante en semiconductores (7% vs 29%) e IA (16% vs 62%)¹⁴⁰. En las infraestructuras de la nube, existiendo una bre-

cha de inversión anual de 11.000 millones de dólares entre Europa y EEUU¹⁴¹. Sería necesario mejorar el acceso a la financiación para estos ámbitos liberando el potencial del capital privado, constreñido por la fragmentación de los mercados de capital europeos, cada uno con reglas diferentes. De acuerdo con las líneas marcadas por Enrico Letta en su informe sobre el futuro del

Mercado Único¹⁴², resulta urgente acelerar la propuesta de creación de un mercado comunitario de valores de tecnología profunda para liberar este potencial.

- **Uso estratégico de la compra pública como mecanismo tractor. La compra pública supone el 14% del PIB en la UE.** La adquisición por los poderes públicos de soluciones basadas en tecnologías críticas, en particular IA y computación cuántica, pueden proporcionar casos de éxitos a startups innovadoras europeas. Adicionalmente, el uso de servicios tecnológicos sobre infraestructuras abiertas y confiables, dentro de un mercado competitivo, favorece no solo la modernización y eficiencia de los servicios públicos, sino que incide en la ganancia de autonomía digital estratégica europea. Finalmente, la compra conjunta de tecnología digital entre Estados miembros debería extenderse más allá de ámbitos concretos y altamente especializados, como el caso de la red europea de supercomputación.

2. PROPUESTAS PARA UNA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL EUROPEA QUE FOMENTE LA COMPETITIVIDAD Y AGILICE LA DESCARBONIZACIÓN

Entre las acciones que podría desarrollar la UE, se hace referencia a las propuestas de actuaciones descritas en el apartado anterior que habría que priorizar o intensificar en su ejecución.

- **La nueva Comisión debe ejercer un papel de coordinadora de la política industrial europea para solventar la falta de competitividad frente a China y EE. UU.** Pese a los avances obtenidos en autonomía estratégica en términos industriales y energéticos, es necesario insistir en que este ha sido únicamente el primer paso. El estancamiento de la productividad ha mermado la competitividad, junto a la excesiva verticalidad del GDIP y la falta de provisión de nuevos fondos para impulsar la industria a nivel europeo. Esto se ha traducido en que cada Estado Miembro ha

¹⁴⁰ "The 2023 European Deep Tech Report", Dealroom, noviembre 2023, <https://dealroom.co/uploaded/2023/09/The-European-Deep-Tech-Report-2023.pdf>

¹⁴¹ "Strategic dependencies and capacities", Comisión Europea, mayo 2021, https://commission.europa.eu/system/files/2021-05/swd-strategic-dependencies-capacities_en.pdf

¹⁴² "Letta to recommend creation of EU Deep Tech Stock Exchange", Euractiv, abril 2024, <https://www.euractiv.com/section/digital/news/letta-to-recommend-creation-of-eu-deep-tech-stock-exchange/>

perseguido sus intereses domésticos, provocando divergencias en el mercado único. La armonización de las 27 políticas industriales supliría la falta de nuevos fondos a través de un uso más eficiente de los recursos existentes.

- **El impulso de la descarbonización que está rediseñando el mapa industrial de Europa debe estar pilotado por la Comisión**, que debe elegir qué balance existirá entre mover la industria hacia los nuevos centros productores de energía verde o que las regiones con mayor potencial renovable exporten nuevas energías, como el hidrógeno, hacia los viejos centros industriales. De este equilibrio dependerá no solo si la UE avanza hacia la cohesión o hacia la fragmentación, sino en qué medida en la que se consiga la autonomía estratégica.
- **Para lograr una transición energética exitosa, es vital garantizar la competitividad de la industria como pilar esencial de la economía europea.** La próxima Comisión necesitará diseñar un plan de acción global para elevar la competitividad a prioridad estratégica y crear las condiciones para invertir de manera sólida en la región. En este sentido, y siguiendo la dimensión social del próximo informe

Draghi, será necesario que la UE implemente políticas que aumenten los salarios europeos para fortalecer la demanda interna.

- **La próxima legislatura se verá definida por las fórmulas políticas que la Unión Europea decida implementar para alcanzar los objetivos fijados para 2030, cuando se espera que el impacto de las energías renovables cambie las dinámicas de precios de energía.** Para poder ser aprovechadas, se deberá impulsar medidas que fomenten la cohesión europea. Las iniciativas de descarbonización seguirán presentando nuevas complejidades durante la próxima legislatura para la competitividad industrial europea. En consecuencia, la próxima Comisión deberá recalibrar sus instrumentos legislativos para procurar su horizontalidad, esto es, primar la coordinación y la eficiencia para lograr convertir la descarbonización en una fuente de competitividad. Para ello, es vital promover la flexibilidad y el desarrollo de todas las tecnologías net-zero disponibles para alcanzar los objetivos de reducción de emisiones de la UE aprovechando y potenciando las capacidades industriales y tecnológicas de Europa. En este sentido, la UE debería abogar por una competición real entre tecnologías,

fomentando así la investigación, el desarrollo y la innovación.

- **Completar la agenda verde europea con un Pacto Industrial para convertir las intenciones y propuestas en objetivos y políticas que impulsen la reindustrialización europea mientras se avanza en los objetivos climáticos.** El compromiso de avanzar en la transición energética de forma sostenible y asequible no solo deberá tener como objetivo reducir la huella de carbono, sino también encontrar los medios para lograrlo contando con la industria como aliado natural y palanca de cambio. Así se recoge en la Declaración de Amberes¹⁴³, que ha sido respaldada por 1089 organizaciones, 25 sectores distintos y 757 empresas, así como por la propia Ursula Von Der Leyen, presidenta de la Comisión Europea, y Alexander De Croo, ex Primer Ministro belga. Políticas climáticas y competitividad industrial deben ir de la mano, pero la gran pregunta es cómo financiar esta transición aprovechando la oportunidad para reindustrializar Europa. La respuesta es que se necesita un sistema de financiación renovado.

- **Seguir la pauta del Parlamento Europeo que señala que el cambio energético requiere importantes inversiones, aproximadamente 522.000 millones de euros anuales para los objetivos verdes.** La mayor parte de esta financiación debe proceder de la inversión privada, de aquí a 2030, en la Unión Europea. Aunque los fondos privados representarán la mayor parte de las inversiones en la transición energética, será necesaria la intervención pública para reducir el riesgo de los proyectos innovadores o superar las deficiencias del mercado. El apoyo público a nivel nacional y de la UE debe estar bien orientado y dirigido a atraer inversiones privadas.
- **Además de la financiación, es crucial mejorar continuamente el marco europeo de ayudas estatales, haciéndolo más fiable, transparente y ágil.** Esto implicará evitar la fragmentación del mercado único y garantizar que ningún Estado miembro quede atrás.
- **Finalmente, la estabilidad normativa deberá ser uno de los pilares de la próxima agenda regulatoria europea en aras de promover la inversión.** Mantener la seguridad

¹⁴³ <https://antwerp-declaration.eu/>

jurídica y la coherencia a la hora de crear nueva legislación es esencial para crear entornos de inversión atractivos y evitar la deslocalización de la industria. Las instituciones reguladoras deberían realizar evaluaciones de impacto holísticas y exhaustivas para aplicar correctamente controles de competitividad a las propuestas legislativas. Así mismo, Deberían considerar el impacto acumulativo de la legislación y las políticas europeas sobre la competitividad. Igualmente, deben establecerse principios armonizados, tanto generales como especí-

ficos dentro del sector energético, para evitar que los Estados adopten medidas discriminatorias o divergente en extremo.

3. PROPUESTAS PARA INVERTIR MEJOR E INVERTIR “EUROPEO” EN DEFENSA

- **No se trata de crear un gran ejército europeo, sino planificar de manera comunitaria la estrategia de gasto en defensa** y contar con una visión militar integrada. “Hay que gastar mejor y de manera con-

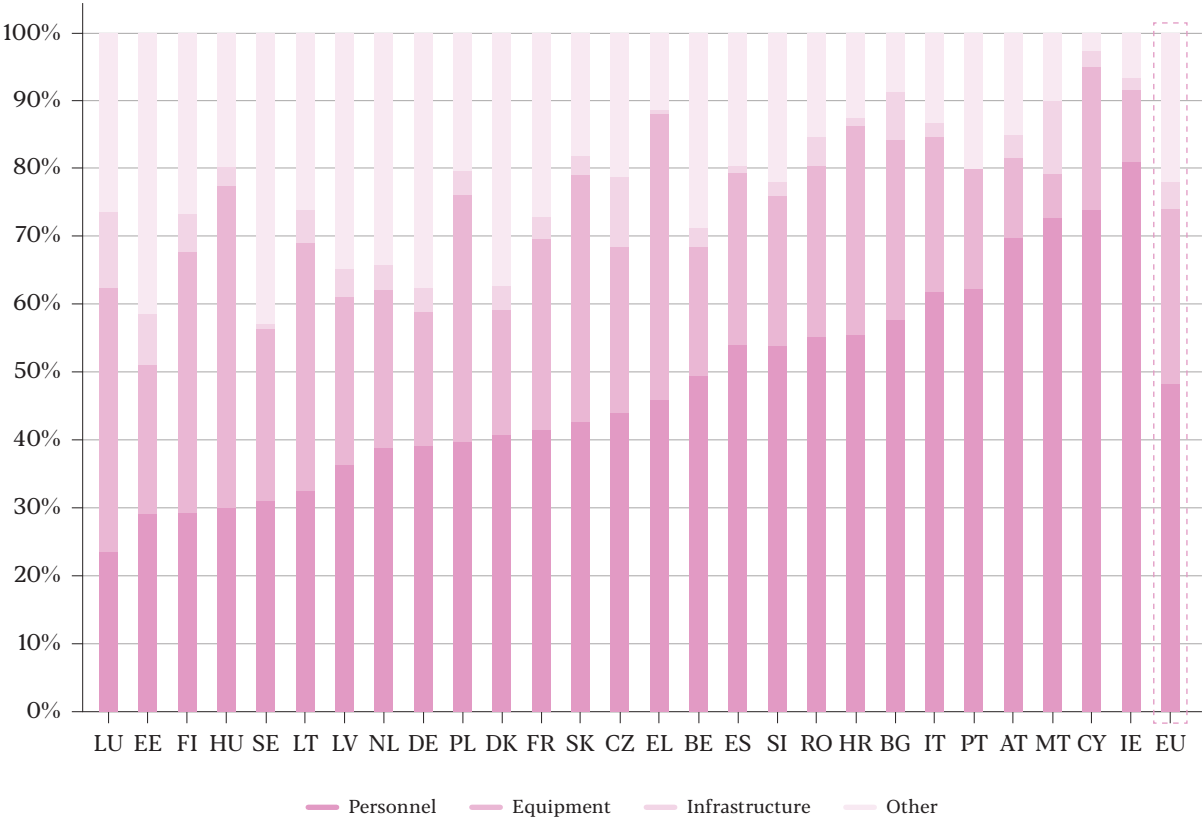


Figura 12: Composición del gasto en defensa en los países de la UE en 2022.

Fuente: European Union.

junta, es decir, como europeos”, advierte Javier Solana, exsecretario general de la OTAN y ex alto representante para la PESC.¹⁴⁴ En 2020, solo un 11% del gasto en defensa se realizó de manera conjunta.¹⁴⁵ No tiene sentido contemplar una Unión de defensa si nuestra base industrial a nivel militar, tecnológico y energético depende de terceros países. Tampoco podemos hablar de ‘Unión’ integrada si esta base se concentra en unas pocas industrias nacionales.

- **Cuando contemplamos la estrategia de gasto en defensa, es más importante el cómo que el cuánto.** La arquitectura de seguridad europea no solo debe englobar la estrategia militar, sino también la cooperación industrial en sectores estratégicos. Los Estados miembros no pueden presentar una posición de defensa creíble si esta no unifica sus capacidades militares e industriales (ver figura 4). En los próximos años, se espera que la Comisión avance los objetivos de la Estrategia Industrial de Defensa Europea y continúe con una re-orientación del concepto de defensa que englobe

los riesgos híbridos y la transición energética de manera conjunta. En esta tarea podría ayudar la anunciada creación de una figura de Comisario de Defensa. Éste habría de coordinarse con los veintisiete estados miembros, empezando por los motores de la defensa europea, Alemania y Francia.

- **Debe priorizarse la creación de empleos y las industrias europeas, y hacerlo compatible con una autonomía estratégica “abierta” a socios como EEUU, Reino Unido y países aliados de OTAN.** En este sentido, el desarrollo de un Mercado Común para la Industria de Seguridad y Defensa supone un elemento imprescindible para situar en el mapa a la UE en relación a EEUU y China. Adicionalmente, será preciso combinar financiación pública y privada con una visión más estratégica, en la línea de lo apuntado en el Informe Letta.
- **Una posición más europea de la defensa debe resultar compatible con una relación más estrecha con países aliados y la OTAN, basada en la compenetración de**

144. J. Solana, Testigo de un tiempo incierto. Espasa 2023

145. J. Borrell. “A Guide for Action” *European Defense Matters*, 23. <https://eda.europa.eu/webzine/issue23/cover-story/a-guide-for-action>

los diversos sistemas defensivos.

La UE y Estados Unidos son y serán socios naturales. El vínculo transatlántico se beneficiará de una Europa que asuma todas las capacidades que tiene a su disposición para la seguridad del continente. Por otro lado, las relaciones con terceros países son más necesarias que nunca para obtener la tecnología y el equipo de defensa requeridos. Al gastar mejor, Europa invertirá en defensa de manera conjunta en Estados miembros y países con los que tiene partenariados, manteniendo diversidad en la cadena de valor, lo que debería crear un ecosistema de seguridad más robusto y resiliente para todos.

4. PROPUESTAS PARA AFIANZAR UNA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA ACTIVA ANTE LOS NUEVOS ESCENARIOS GEOPOLÍTICOS

Son varias las acciones y políticas adoptadas en cada uno de los pilares definidos en la estrategia de seguridad económica (European Commission, 2023b) de la UE para impulsar el de-risking de China, y será de su rápido proceso de implementación que la UE asegure una renovada autonomía estratégica en la próxima década. Una nueva etapa que supone un desafío sobre el rol de la UE como

referente de acción global al haber pasado el protagonismo de China de ser una creciente realidad, a consolidarse como un elemento decisivo en la reconfiguración de la gobernanza mundial. Por tanto, de forma complementaria a las palancas de acción ya en curso, alcanzar una exitosa autonomía estratégica pasa por:

- **Promover un cambio de perspectiva para que la UE impulse un transformador enfoque estratégico** que le permita no sólo avanzar en el de-risking de China, sino que suponga un mayor alineamiento con el nuevo esquema geopolítico. Es decir, una dimensión transversal a la estrategia de seguridad económica que potencie el rol de la UE a nivel global, y de forma especial en la región del Indo-Pacífico y en el Sur Global.
- **Expandir diplomacia y reforzar la presencia en regiones clave como el Indo-Pacífico, así como en los países del Sur Global** que están mostrando mayor dinamismo en la transformación digital y energética es construir autonomía estratégica. Por tanto, reforzar el papel de agente geopolítico, comercial y de inversión generará tanto impulso en el potencial de la UE como bloque internacional, como consolidación de las renovadas políticas

industriales que están impulsando innovación tecnológica en áreas tan determinantes como la transformación digital y la transición energética. Se trata de abrir nuevas plataformas de entendimiento, de conocimiento mutuo, de cooperación que fortalezcan la presencia de la UE en regiones que van a ser determinantes en el tablero geopolítico mundial en las próximas décadas. Por tanto, promover que una mayor cercanía a las dinámicas regionales permita a la UE impulsar su rol de actor geopolítico global a la vez que sienta las bases de su autonomía estratégica.

- **Potenciar los Acuerdos de Libre Comercio (ALC) con los países miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG)**, buscando nuevos entornos de cooperación económica y de inversión, y de mayor fortalecimiento de relaciones geopolíticas. Países pertenecientes a la región del Golfo Pérsico, como Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos, son líderes en la exportación de las principales commodities necesarias para la transición digital y energética, además de importantes agentes de cambio en estos ámbitos por las importantes inversiones que están movilizando para impulsar las renovables

y la inteligencia artificial. En este sentido, potenciar acuerdos económicos y ALC que incorporen el acceso a estos minerales tecnológicos es una forma activa de promover la autonomía estratégica europea, generando sinergias al sumarse a la transformación que están abordando países como Arabia Saudita en su industria minera como parte de su iniciativa Visión 2030 para diversificar su economía del petróleo.

- **Maximizar la relación de la UE con cada uno de los diez países que integran la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, impulsando un ALC con todo ASEAN.** La región ASEAN concentra un importante potencial de dinamismo económico y de atracción de inversión extranjera por el impulso que las políticas de near-shoring están generando ante la estrategia de de-risking de China. Maximizar la relación de la UE con cada uno de sus diez integrantes, así como impulsar un ALC con todo ASEAN, impulsaría la construcción de una autonomía estratégica europea bajo el esquema de fortalecer el rol de la UE como agente geopolítico global y como socio comercial y de inversión, participando de forma más intensa de las dinámicas que mueven una

de las regiones de mayor intensidad económica y geopolítica del mundo. En este esquema, relanzar el ALC suspendido con Malasia, único país ASEAN ligado a las cadenas de valor tecnológico en la fabricación de chips, incorporando al mismo un acuerdo de comercio digital, supondría para la UE asegurarse el acceso a elementos digitales manufacturados. Reforzar los vínculos con ASEAN a través de un ALC supondría mejorar, asimismo, la ventaja competitiva de la UE en la región en relación a otros socios, como China que tiene un ALC con ASEAN desde 2002, pero también entrar en conexión con las dinámicas comerciales que está comenzando a desplegar la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés), el mayor acuerdo de libre comercio del mundo del que participan los países ASEAN y otros cinco países más de Asia Pacífico, incluido China, desde que entrara en vigor el 1 de enero de 2022. La Unión Europea, considerada el mayor bloque comercial del mundo, debe hacer valer esta característica única para potenciar su autonomía estratégica, con especial atención a los países del Indo-Pacífico.

- **Impulsar mayor innovación tecnológica y potenciar el empren-**

dimiento tecnológico, buscando fomentar la creación de Global Champions europeos. Conceptualizar las aspiraciones de la UE a largo plazo bajo el esquema de autonomía estratégica pasa por recuperar capacidades de innovación y desarrollo en las tecnologías de vanguardia. En este sentido, recuperar el rol protagonista de Europa en la fabricación de chips avanzados, que aglutinaba el 44% de la producción mundial en la década de 1990, debe marcar el horizonte tecnológico en la agenda estratégica de desarrollo industrial de la UE para los próximos años. Se trata, por tanto, de emular el perfil estratégico que ha sabido desplegar ASML posicionándose como líder mundial en un ámbito tan complejo como es la fabricación de maquinaria para la producción de chips, aglutinando visión estratégica, pero también geopolítica, ante el cambio de ciclo al que se enfrenta Europa. Autonomía estratégica también es, por tanto, atraer y favorecer el flujo de inversión tecnológica, atrayendo y desarrollando talento hacia los ecosistemas que desarrolle la UE por toda su geografía, generando hubs tecnológicos y de innovación en diferentes disciplinas a nivel de Estado miembro o de grupo de economías comunitarias. Potenciar, por tanto, el

compromiso comunitario hacia la autonomía estratégica construyendo como resultado mayor unidad económica, comercial y geopolítica que refuerce la imagen de la UE como actor global.

- **La generación de Global Champions debe aspirar, asimismo, a expandir la concentración geográfica actual de hubs tecnológicos, de manufactura, de innovación y de atracción de inversión y talento para cubrir toda la eurozona,** favoreciendo una mayor unidad e impulso geopolítico donde todos los Estados miembro se sientan impulsores de la estrategia comunitaria de autonomía estratégica. Favorecer el desarrollo de las nuevas industrias que están surgiendo como respuesta a la transición energética y digital debe aunar, por tanto, el impulso nacional con las políticas comunitarias. Así, cada Estado miembro, o grupo de países conformando una alianza estratégica, debería aspirar a liderar determinadas capacidades industriales, de manufactura e innovación, y de acceso a recursos minerales, si los tuviera, contando para ello con el apoyo estratégico, financiero y geopolítico de la UE para promover una potente autonomía estratégica a través de sus Global Champions. Las estrategias de seguridad econó-

mica desarrolladas por la UE han definido los ámbitos en los que desarrollar autonomía estratégica, entornos sobre los que impulsar nuevas industrias, más allá de reforzar la posición europea con alianzas globales que aseguren la cadena de suministro.

La Ley de Materias Primas Críticas ha definido los umbrales de autonomía estratégica en producción, refinado y reciclado, entornos propicios sobre los que fomentar el desarrollo de una generación de Global Champions europeas que compitan internacionalmente. En los dos primeros casos, en la producción y refinado, el objetivo debería ser desarrollar este tipo de industrias entre los países comunitarios que disponen de acceso a recursos minerales, buscando impulsar, asimismo, el desarrollo de tecnologías avanzadas en minería entre los países más cercanos al centro extractivo para generar hubs de innovación multipaís, debido a la cercanía de los recursos minerales, que potencien la producción y refinado de las materias primas clave. En el caso del reciclaje, se dispone de entre 15-20 años para desarrollar una industria especializada en distintos ámbitos, y diversificada geográficamente, antes de que se agoten los ciclos de vida de los componentes energéticos y

digitales. Una dispersión de la huella de Global Champions favorecerá la logística posterior de retornar los elementos reciclados a la cadena de suministro.

- **La Ley de Chips lleva asociado, igualmente, múltiples desafíos, a los que se incorpora la irrupción de la inteligencia artificial (IA) de forma abrupta a todas las industrias y sectores. De ahí, que la proyección de Global Champions debe abordar tanto recuperar la posición de liderazgo en manufactura y diseño de chips que ostentaba la UE hace tres décadas,** como impulsar hubs de innovación de IA en ámbitos distintivos, desde la IA generativa más común, hasta la aplicación de la IA en seguridad y defensa, aplicaciones industriales, riesgos de inestabilidad financiera, conducción autónoma, y biotecnología, entre otros. Fomentar estos nuevos hubs industriales y de innovación requerirá de políticas que contemplen un mix de apoyo financiero comunitario, el más cuantioso, aglutinando una cuantiosa dotación de subsidios y préstamos para hacer más atractivo que los Estados miembro impulsen las nuevas políticas, junto con un apoyo nacional, además de favorecer la atracción de inversión extranjera especializada. El objetivo, por tanto,

deber ser que la nueva generación de Global Champions europeas sea parte esencial de la cadena de valor tecnológico, ostentando posiciones de liderazgo en los rankings internacionales, requisito esencial para alcanzar una potente autonomía estratégica. Adaptar las ventajas competitivas al nuevo modelo de integración vertical, frente a la tradicional integración horizontal vigente en las últimas décadas. Las nuevas estrategias de negocio están fomentando un importante giro hacia la integración vertical, con empresas capaces de liderar globalmente siendo referentes en varias partes de la cadena de suministro. La aspiración de autonomía estratégica de la UE debe pasar, por tanto, por generar Global Champions europeas que sean capaces de ser competitivas globalmente acaparando posiciones de liderazgo en al menos dos o más etapas en la cadena de suministro, desde la minería, refinado, innovación, diseño, manufactura, reciclado y logística, de manera autónoma o en alianza con otras Global Champions europeas.

- **En un escenario geopolítico cambiante, la UE debe hacer de la iniciativa Global Gateway un instrumento para avanzar la autonomía estratégica europea abierta, multiplicando su potencial.** El Sur

Global se ha convertido en un escenario, el cual ha sido capitalizado por China y Estados Unidos para ampliar su influencia. El proyecto Global Gateway es la punta de lanza del esfuerzo que la UE debe realizar para convertirse en un actor competitivo en el terreno de la inversión en infraestructura en los países de renta baja, una de las grandes áreas de disputa entre las grandes potencias en la última década. En este sentido, es preciso acortar progresivamente la diferencia entre los fondos con los que cuenta la Global Gateway y los de la Belt and Road Initiative (BRI) de China.

6

CONCLUSIONES

De todo lo analizado hasta ahora, pueden derivarse algunas conclusiones relativas al año mega-electoral en Europa y EEUU de 2024, y más allá.

En primer lugar, el contexto político resultante de las elecciones en Europa y EEUU podría resultar desfavorable para el proyecto de una autonomía estratégica, en comparación con el periodo anterior. Por un lado, los resultados de las elecciones europeas de junio otorgan mayor peso a fuerzas de ultraderecha, euroescépticas, o anti-integración, lo cual podría frenar el impulso necesario en esa dirección. Por otro lado, el signo de la nueva administración en la Casa Blanca, “Biden 2.0” ó bien “Trump 2.0.”, puede actuar a la manera de, o bien un inhibidor, o bien un acelerador para la UE, dependiendo de cuál sea la respuesta europea.

No obstante, la UE debe sopesar posibles opciones y escenarios del nuevo ciclo político, definitorios de elementos de continuidad y cambio. A partir de ahí, se puede aprovechar el margen de acción disponible para avanzar en la autonomía estratégica. Un objetivo fundamental de la UE tras el ciclo electoral de 2024 debería ser avanzar en una relación estratégica más equilibrada y “abierta” en

varias direcciones simultáneamente: EEUU, China, y el llamado Sur Global. Frente a una visión binaria de “nueva Guerra Fría” que produciría graves disrupciones de las cadenas de valor, y el colapso de toda cooperación internacional, la UE debería adoptar una actitud “abierta” sobre la base de nuevos marcos regulatorios bilaterales y multilaterales.

Es preciso que la UE lleve a cabo importantes reajustes para encontrar un equilibrio óptimo en la dinámica cooperación / competición con EEUU y China. Esto abarca lo tecnológico-digital - semiconductores, IA - la política industrial verde, coche eléctrico, materias primas críticas, o la defensa. Conviene resaltar que EEUU ocupa un lugar central en esa compleja ecuación. Por eso, el éxito o fracaso europeo de cara a reducir dependencias y situarse en pie de igualdad con sus otros dos competidores, requiere al menos dos cosas. La primera es una transformación en profundidad del partenariado transatlántico, desde la perspectiva de una “cooperación crítica”. La segunda es un reseteo de la relación con China en un entorno geopolítico cambiante. En ambos casos sería conveniente articular marcos de

discusión y negociación de las divergencias - existente con Washington (el Consejo de Comercio y Tecnología (TTC), pero ausente con Beijing.

A pesar de la incertidumbre interna en Europa y en EEUU, cabe señalar a modo de guía algunas propuestas y líneas de acción en varias áreas sectoriales interconectadas: tecnológica-digital, política industrial, política energética y pacto verde, y política de defensa. El conjunto de todas ellas vendría a configurar la “autonomía estratégica abierta” como la expresión de un difícil equilibrio entre la “Europa geopolítica” y la “Europa normativa”.

En el área tecnológico-digital, es preciso tener en cuenta varias cosas. En la última década la UE ha retrocedido en términos de autonomía. Sus dependencias respecto de EEUU han crecido y la estrategia degendarme regulatorio se ha saldado con un debilitamiento de su tejido empresarial en casi todos los ámbitos de la cadena de valor digital. A partir de aquí, la futura autonomía digital estratégica de la UE se juega en dos ámbitos. Por un lado, el refuerzo de su soberanía sobre las infraestructuras digitales - tanto telecomunicaciones como infraestructuras de datos - potenciando una reforma que mantenga y haga crecer en este segmento el papel de las empresas europeas. Por otro lado, el desarro-

llo de su capacidad de actuación en las tres tecnologías críticas digitales (semiconductores, inteligencia artificial y cuántica), probablemente en una colaboración competitiva con EEUU, abierta a la cooperación con otros like-minded. Europa tiene como gran reto el despliegue de una capacidad inversora tecnológica común como clave de bóveda de su autonomía digital estratégica. En el ámbito público, dando continuidad a instrumentos de deuda conjunta destinados a proyectos tecnológicos de interés común. En el ámbito privado, creando un mercado realmente único de inversiones.

En el área de la industria verde, el gran desafío para la UE es de carácter interno: el impulso a la competitividad europea mediante la coherencia en la implementación agenda verde europea y el diseño de un nuevo pacto industrial. Es necesario evitar la fragmentación del mercado único europeo mediante la estabilidad normativa, la simplificación regulatoria, o un marco de financiación más transparente y coordinado. Igualmente, promover la flexibilidad en el desarrollo de todas las tecnologías climáticamente neutras disponibles para alcanzar los objetivos de reducción de emisiones de la UE, aprovechando y potenciando las capacidades industriales y tecnológicas de Europa.

El retorno de la política industrial es un factor fundamental de cambio. La UE se enfrenta a una creciente distancia en competitividad con China y EEUU, que han implementado políticas industriales como Made in China o ley de Reducción de la Inflación (IRA). Por ello, la Comisión y los Estados miembros han desplegado políticas industriales, como el GDIP o la NZIA, para aumentar la competitividad industrial en sectores estratégicos. Sin embargo, la diversidad de capacidades industriales y normas fiscales de los veintisiete presenta retos significativos para la industria europea. Respecto al IRA, la UE puede responder con un refuerzo de incentivos fiscales y mejor regulación interior para poder competir en pie de igualdad con EEUU.

En los próximos años, la Comisión tendrá que consolidar los pilares industriales europeos y asegurar un Mercado Único justo y competitivo que concilie los intereses nacionales con los objetivos comunitarios de competitividad global. La Comisión y el Consejo Europeo encargaron a Enrico Letta y Mario Draghi la elaboración de dos informes con el objetivo de mejorar el rendimiento de la economía europea. El informe Letta, propone integrar telecomunicaciones, finanzas y energías en el Mercado Único y enfatiza la transición digital, verde y justa, la seguridad y

defensa, y el proceso de ampliación. El informe Draghi sugiere una gran inversión para la transición digital y verde y la profundización de la Unión del Mercado de Capitales.

En el ámbito de la defensa, conviene subrayar que, en paralelo a su alianza con EEUU y la OTAN, la UE ha expandido su ecosistema de seguridad a materias como la industria, la energía o la tecnología durante la última legislatura a causa de impactos externos. Entre los distintos avances, la principal propuesta en materia de defensa ha sido la European Defence Industrial Strategy, que es un ejemplo paradigmático de cómo la actual prioridad de la defensa europea no consiste necesariamente en incrementar el gasto militar conjunto, sino reforzar la base industrial de defensa del continente y la coordinación entre los distintos EEMM para lograr un gasto eficiente. En este sentido, la próxima Comisión probablemente desarrolle una nueva figura central para la UE: un comisario de Defensa, que tendría que coordinarse estrechamente con los motores francés y alemán.

Respecto a la relación UE-China, el reseteo de relaciones se centraría en establecer una competición en condiciones de igualdad, ya sea en coche eléctrico, o en paneles solares. Junto a ello, la gran ambición europea de recuperar capacidades

en manufactura tecnológica avanzada y diseñar renovadas ventajas competitivas, pasa por abordar una transición digital y energética desde un rol activo por parte de “Global Champions” europeas. En paralelo, es importante la diplomacia y mayor presencia en regiones clave como el Indo-Pacífico, así como en los países del Sur Global que están mostrando mayor dinamismo en la transformación digital y energética.

BIBLIOGRAFÍA

ASPI. ASPI's Critical Technology Tracker: The global race for future power, Australian Strategic Policy Institute. <https://www.aspi.org.au/report/critical-technology-tracker>

Baccini, F. Draghi's report holds the key to Europe's future competitiveness: "Radical change needed". EuNews.it. 6.04.2024 <https://www.eunews.it/en/2024/04/16/draghis-report-holds-the-key-to-europes-future-competitiveness-radical-change-needed/>

BARTENSTEIN, B. Abu Dhabi Targets \$100 Billion AUM for AI Investment Firm, March 11, 2024, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-03-11/abu-dhabi-said-to-target-100-billion-aum-for-ai-investment-firm>

Bloomberg NEF. Energy Transition Investment Trends 2023.chrome-extension://efaidnbnmn-nibpcjpcglclefindmkaj/https://assets.bbbhub.io/professional/sites/24/energy-transition-investment-trends-2023.pdf

Borrell, J. Por qué es importante la autonomía estratégica europea. EEAS. 2020 https://www.eeas.europa.eu/eeas/por-qu%C3%A9-es-importante-la-autonom%C3%ADa-estrat%C3%A9gica-europea_es#:~:text=La%20autonom%C3%ADa%20estrat%C3%A9gica%20no%20es,mismos%20para%20garantizar%20nuestro%20futuro.

Borrell, J. A Guide for Action. European Defence Matters, 23. 2023 <https://eda.europa.eu/webzine/issue23/cover-story/a-guide-for-action>

Camps J.V., Saz-Carranza A. The EU Response to the U.S. Inflation Reduction Act. EsadeGeo. 2023 <https://www.esade.edu/faculty-research/en/esadegeo/publication/policy-paper-the-eu-response-to-the-us-inflation-reduction-act>

Centro Común de Investigación de la Comisión Europea. Building Energy Renovation for Decarbonisation and Covid-19 Recovery: A Snapshot at Regional Level. 2019. <https://data.europa.eu/doi/10.2760/08629>

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. A Strategic Compass for a stronger EU Security and Defence in the next decade. 2022.

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>

ECFR. Cunningham, K., Dennison S., Hix S., Learmonth I. A sharp right turn: A forecast for the 2024 European Parliament elections. ECFR Policy Brief 23 January 2024 <https://ecfr.eu/publication/a-sharp-right-turn-a-forecast-for-the-2024-european-parliament-elections/>

ENGAGE. "Prepare for the Fight of the Future." Policy Brief Series 2023 <https://www.engage-eu.eu/publications/prepare-for-the-fight-of-the-future>

EPRS (Servicio de Estudios del Parlamento Europeo) EU strategic autonomy 2013-2023 From concept to capacity. 2022 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI\(2022\)733589_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI(2022)733589_EN.pdf) July 2022

EsadeGeo. Industrial and energy challenges for the next European Commission (2024-2029). 2024 <https://www.esade.edu/faculty-research/en/esadegeo/publication/policy-brief-industrial-and-energy-challenges-for-the-next-european-commission>

ETNO. The State of Digital Communications 2024. <https://etno.eu/library/reports/117-state-of-digital-2024.html>

EUROPEAN COMMISSION. A Digital Single Market Strategy for Europe. 6 May 2015. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1447773803386&uri=CELEX:52015DC0192>

EUROPEAN COMMISSION. EU-China-A strategic outlook. 12 March 2019, <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>

EUROPEAN COMMISSION. 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade. 9 March 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118>

EUROPEAN COMMISSION. Questions and Answers: EU Strategy for Cooperation in the

Indo-Pacific, 16 September 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_21_4709

EUROPEAN COMMISSION. European Chips Act: Communication, Regulation, Joint Undertaking and Recommendation, 2022 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-chips-act-communication-regulation-joint-undertaking-and-recommendation>

EUROPEAN COMMISSION. Critical Raw Materials Act, March 16 2023. https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials/critical-raw-materials-act_en

EUROPEAN COMMISSION. Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre, 30 March 2023. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063

EUROPEAN COMMISSION. Strategic Foresight Report: sustainability and wellbeing at the heart of Europe's Open Strategic Autonomy. 7 July 23. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3623

EUROPEAN COMMISSION. 'An EU Approach to Enhance Economic Security', 20 June 2023. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3358

EUROPEAN COMMISSION. Report on the state of the Digital Decade, 27 September 2023. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2023-report-state-digital-decade>

EUROPEAN COMMISSION. Annex to Commission recommendation on critical technology areas for the EU's economic security for further risk assessment with Member States. 11 October 2023. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202302113

EUROPEAN COMMISSION. European Solar Charter, 15 April 2024, https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/solar-energy/european-solar-charter_en

EUROPEAN COMMISSION. EDIS. Our common defence industrial strategy. https://defence-industry-space.ec.europa.eu/defence-industry/edis-our-common-defence-industrial-strategy_en

European Investment Bank. EIB financing and borrowing activities 2022, European Investment Bank, 2023, <https://data.europa.eu/doi/10.2867/925093>

EU-US Trade Council. Joint Statement EU-US Trade and Technology Council of 4-5 April 2024 in Leuven, Belgium. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_24_1828

Faggionato, G.. EU must find 'enormous amount' of money to face global challenges, Draghi says. POLITICO.eu. 24.02.24 <https://www.politico.eu/article/eu-must-find-enormous-amount-of-money-to-face-global-challenges-draghi-says/>

Faggionato, G. y Smith-Meyer, B. Time for a European single market 'with teeth' to take on China, India, leaders told. POLITICO.eu. 14.04.24 <https://www.politico.eu/article/enrico-letta-report-says-time-for-european-single-market/>

Hamilton Daniel S. and Quinlan, Joseph. Transatlantic Economy 2023 <https://transatlanticrelations.org/publications/transatlantic-economy-2023/>

Helm, Thomas. Can Trump ruin Biden's Inflation Reduction Act? Net Zero Investor. 02/01/24 <https://www.netzeroinvestor.net/news-and-views/can-trump-ruin-bidens-inflation-reduction-act>

IEA. The Role of Critical Mineral in Clean Energy Transitions, International Energy Agency, March 2022, <https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions>

Jansen J. Jäger P. Redeker D.N. For climate, profits, or resilience? Hertie School - Jacques Delors Center. 2023 <https://www.delorscentre.eu/en/publications/ira-europe-response>

Kagan, R.. Rebellion: How Antiliberalism Is Tearing America Apart. Knopf, 2024

Kurmayer, N.J. The Letta report: What's in the box for Europe's energy sector. Euroactiv.com. 19.04.24 <https://www.euractiv.com/section/electricity/news/the-letta-report-whats-in-the-box-for-europes-energy-sector/>

L'Elysée. Discours du Président de la République sur l'Europe à la Sorbonne. 25 avril 2024. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-22625-fr.pdf>

León, Gonzalo. Autonomía estratégica digital abierta. Fundación Alternativas Documento de trabajo 229/2023. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2023/10/AUTONOMIA ESTRATEGICA_DIGITAL_UE-1.pdf

Letta, E. Much more than a Single Market: Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens. April 2024: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

Levitsky, S. and Ziblatt, D. How Democracies Die. NY Broadway Books & Penguin Random House, 2019

McWilliams, B. Sgaravatti, G., Tagliapietra, S., Zachmann, G. Europe's under-the-radar industrial policy: intervention in electricity pricing. Bruegel Policy Brief, 11 January 2024 <https://www.bruegel.org/policy-brief/europes-under-radar-industrial-policy-intervention-electricity-pricing>

McWilliams, B., Tagliapietra, S., Trasi, C. Smarter European Union industrial policy for solar panels. 2024 <https://www.bruegel.org/policy-brief/smarter-european-union-industrial-policy-solar-panels>

MERICS 2023 China Forecast 2024, Mercator Institute for China Studies (MERICS), November-December 2023, <https://merics.org/en/events/merics-china-forecast-2024>

MERICS 2024, How EP parties see China, MERICS Europe China 360°, April 25, 2024, <https://merics.org/en/merics-briefs/how-ep-parties-see-china-ev-exports-trade-and-technology-council#european-parliament-elections-how-do-ep-parties-see-china-15691>

Moller-Nielsen, T. Draghi: EU must enact 'radical change' as US and China refuse to 'play by the rules',. euroactiv.com. 16.04.2024. <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/draghi-eu-must-enact-radical-change-as-us-and-china-refuse-to-play-by-the-rules/>

REUTERS. Saudi Arabia to invest about \$266 bln for clean energy – minister, January 30, 2023, <https://www.reuters.com/world/middle-east/saudi-arabia-invest-about-266-bln-clean-energy-minister-2023-01-30/>

Roth, A., Schill, W.P. Geographical balancing of wind power decreases storage needs in a 100% renewable European power sector. iScience, 26(7) 2023 . doi:10.1016/j.isci.2023.107074

Sapir, A., Schraepen, T., Tagliapietra S.. Green Public Procurement: A Neglected Tool in the European Green Deal Toolbox? Intereconomics, 57(3):175-178.2022 doi:10.1007/s10272-022-1044-7

Seah S., J. Lin, J., Martinus, M., Suvannaphakdy, S., & Thi Hi Phuong Thao , P., The State of South East Asia: 2023 Survey Report, ISEAS-Yusof Ishak Institute, February 9, 2023, <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2025/07/The-State-of-SEA-2023-Final-Digital-V4-09-Feb-2023.pdf>

Semiconductor Industry Association "Emerging Resilience in the Semiconductor Supply Chain", 08.05.204 <https://www.semiconductors.org/emerging-resilience-in-the-semiconductor-supply-chain/>

Sgaravatti, G., Tagliapietra, S., Zachmann, G. Adjusting to the energy shock: the right policies for European industry. 2023 <https://www.bruegel.org/policy-brief/adjusting-energy-shock-right-policies-european-industry>

Shaw, Andrew, J. Williard Linda. Will election-year politics imperil the US Inflation Reduction Act? Finances Worldwide January 2024 <https://www.financierworldwide.com/will-election-year-politics-imperil-the-us-inflation-reduction-act>

Solana, J. Testigo de un tiempo incierto. Espasa. 2023

Spain's National Office of Foresight and Strategy. Resilient EU2030. 2023. <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://futuros.gob.es/sites/default/files/2023-09/RESILIENTEU2030.pdf>

The Economist. Democracy Index 2023. Age of conflict. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>

The Heritage Foundation. Mandate for Leadership. The Conservative promise. Project 2025. Presidential Transition Project. Washington DC. 2023.

Tagliapietra, S., Veugelers, R., Zettelmeyer, J. Rebooting the European Union's Net Zero Industry Act. Policy Brief. 2023. <https://www.bruegel.org/policy-brief/rebooting-european-unions-net-zero-industry-act>

Verón, N. European capital markets union: make it or break it. Bruegel. 19.03.2024. <https://www.bruegel.org/first-glance/european-capital-markets-union-make-it-or-break-it>

Vir Bhatia, A., Mitra, S. y Weber, A.. A Capital Market Union for Europe: Why It's Needed and How to Get There. IMF Blog. 10.09.2019. <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2019/09/10/blog-a-capital-market-union-for-europe>

Von der Lyen, Ursula. Discurso ante la sesión plenaria del Parlamento Europeo. Estrasburgo, 27 noviembre 2019. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://commission.europa.eu/system/files/2019-11/president-elect-speech_es.pdf

Zakaria, Fareed. Washington has succumbed to dangerous groupthink on China. The Washington Post. March 2, 2023 <https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/03/02/china-hearings-bipartisan-hysteria/>

Zachmann, G., Batlle, C., Beade, F., Morawiecka, M., Roques, F. Unity in power, power in unity: why the EU needs more integrated electricity markets. 2024. <https://www.bruegel.org/policy-brief/unity-power-power-unity-why-eu-needs-more-integrated-electricity-markets>

BIOGRAFÍAS

Raquel Carretero Juárez

Analista Senior de Asuntos Públicos y Coordinación Regulatoria en Repsol. Está especializada en temas relacionados con energía e industria. Previamente, fue responsable de comunicación e incidencia digital en el departamento de Políticas Públicas Digitales de Telefónica, donde analizaba el impacto de los servicios digitales en los mercados y la sociedad. También tiene experiencia en medios de comunicación. Trabajó como ayudante de producción en la Cadena SER y colabora ocasionalmente en medios de análisis internacionales. Raquel es doble licenciada en Relaciones Internacionales y Periodismo por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid y cuenta con un posgrado en Dirección de Asuntos Públicos por la Universidad Pontificia de Comillas.

Emilio García

Trabaja en el servicio público desde 2005, la mayor parte dentro del Gabinete de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones del que fue Director en el periodo 2020-2021. Analista de políticas digitales en medios como Cinco Días, Demócrata y Agenda Pública, también ha colaborado con el Real Instituto Elcano. Miembro del Consejo Asesor de AESEMI (Asociación Española de la Industria de Semiconductores) y Ex-Presidente de ASTIC (Asociación Profesional de Cuerpos Superiores de Sistemas y Tecnologías de la Información de las Administraciones Públicas). Desarrolla su labor en el sector tecnológico desde 1989, donde dentro del sector privado trabajó durante quince años en Telefónica I+D. Actualmente está adscrito al Instituto de Astrofísica de Canarias como asesor de la Dirección y Administrador del Observatorio del Roque de los Muchachos (La Palma).

Vicente Palacio

Director de Política Exterior de la Fundación Alternativas. Ha sido asesor político para el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España y de la Secretaría de Estado para Iberoamérica y Cooperación. Tiene más de dos décadas de experiencia profesional en el campo de las relaciones internacionales en los ámbitos político, diplomático y académico. Doctor en Filosofía por la Universidad Complutense. Fue Visiting Fellow y Visiting Researcher en el departamento de Gobierno en Harvard University (EEUU). Actualmente se desempeña como Profesor de Relaciones internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Previamente ha sido profesor en la Universidad Carlos III de Madrid, IE School of Global and Public Affairs, y Escuela Diplomática. Frecuente analista para medios de comunicación como El País, TV 24 h, o Radio Nacional.

Águeda Parra Pérez

Ingeniera, Sinóloga y Doctora en Ciencia Política en Relaciones Internacionales, miembro faculty del Instituto Empresa (IE), y autora del libro «China, las rutas de poder» (Amazon). Fundadora y editora de #ChinaGeoTech, un espacio de debate donde aborda en su calidad de analista geopolítica y tecnológica de China la dimensión del gigante asiático en la gobernanza y desarrollo global. La rivalidad tecnológica entre Estados Unidos y China, la batalla por los chips y el papel de las potencias innovadoras asiáticas, el impulso de la autonomía estratégica de Europa, la arquitectura de seguridad del Indo-Pacífico, y el creciente rol de China en el Sur Global centran sus áreas de especialización. Colaboradora habitual en varios medios de comunicación escritos y think tanks, participa además en programas de radio y televisión de difusión nacional e internacional.

Ana Olmedo Alberca (EsadeGeo)

Ana Olmedo Alberca es Asistente de Investigación en el Centro de Geopolítica y Economía Global de Esade (EsadeGeo). Graduada en Estudios Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid, cuenta con un Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos por la misma institución. Sus áreas de interés son el Sur Global, específicamente la región MENA.

Elisa Lenker Andrade (EsadeGeo)

Elisa Lenker Andrade es asistente de investigación en el Centro de Economía Global y Geopolítica de Esade (EsadeGeo), donde trabaja en proyectos de relaciones internacionales y política industrial. En 2023, obtuvo un máster en Relaciones Internacionales de la Universidad de Ming Chuan, en Taipéi. También tiene un máster en Estudios de Asia Oriental por la Universidad de Salamanca y un grado en Traducción e Interpretación de inglés y chino por la Universidad de Granada.

Matthew McLaughlan Merelo (EsadeGeo)

Matthew McLaughlan Merelo es asistente de investigación en el Centro de Economía Global y Geopolítica de Esade (EsadeGeo), donde apoya a Javier Solana en discursos y escritos, y prepara sesiones informativas sobre política nacional e internacional. Además, desempeña diversas responsabilidades en proyectos de política energética e industrial. Graduado en 2023 del máster de relaciones internacionales del IBEI y en 2021 en International Business Management and Languages por la Universidad Heriot-Watt (Edimburgo), se interesa en la transición ecológica y la política de la Unión Europea.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

Dirección

Vicente Palacio

Edición de textos

© los autores

Documentación

© los autores

Diseño Gráfico

Álvaro López Moreno de Cala

© de los textos: sus autores

© de esta edición: Fundación Alternativas, 2024

© de las imágenes: sus autores

© Raquel Carretero, Emilio García, Vicente Palacio,

Águeda Parra, Ana Olmedo (EsadeGeo), Elisa Lenker (EsadeGeo)

y Matthew Merelo (EsadeGeo)

ISBN: 978-84-18677-13-7

Depósito legal: M-16109-2024