

ESTUDIOS

Incluye



Papel Digital

LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL RETO DE LA SEGURIDAD ECONÓMICA

LOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA DE INVERSIONES
Y DE LA TRANSICIÓN COMERCIAL,
ENERGÉTICA Y DIGITAL

JOSÉ ANTONIO VALLES CAVIA
DIRECTOR

Si quieres adquirir esta
obra haz click aquí



© José Antonio Valles Cavia (Dir.) y autores, 2026
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: Julio 2026

Depósito Legal: M-13874-2026

ISBN versión impresa con complemento electrónico: 978-84-1085-883-1

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-884-8

La presente monografía ha sido realizada en el marco del Proyecto «La seguridad económica europea y los desafíos de la transición energética y digital (SE-TED)» financiado por el Santander Financial Institute (SANFI) (Ref. 57.SA11.64657)

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de ARANZADI LA LEY, S.A.U., es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



Índice general

	<u>Página</u>
PALABRAS PREVIAS	15
 HACIA UNA NUEVA CONFIGURACIÓN DE LA SEGURIDAD ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA. ¿CAMBIO DE PARADIGMA?	
JOSÉ ANTONIO VALLES CAVIA	17
I. Consideraciones generales	18
II. De la Brújula Estratégica a la Estrategia de Seguridad Económica	21
III. De la Agenda Estratégica 2024-2029 a las prioridades de la Comisión y su incidencia en la seguridad económica	29
IV. Del Libro Blanco a la <i>nueva estrategia de seguridad económica</i> de 2025	32
V. A modo de conclusión	37
VI. Bibliografía citada	38
 HACIA UNA IDENTIDAD EUROPEA EN MATERIA DE SEGURIDAD: ¿DÓNDE QUEDARON LA SEGURIDAD HUMANA, EL DESARROLLO Y LOS DERECHOS HUMANOS?	
YAELE CACHO SÁNCHEZ	43
I. Introducción	44
II. 1989-2010: la optimista visión de la seguridad	46
1. <i>Contexto</i>	46
2. <i>El concepto de seguridad humana</i>	47



	<u>Página</u>
3. <i>La Estrategia de Seguridad Europea (EES)</i>	49
III. 2010-2022: el giro pragmático de la narrativa securitaria	54
1. <i>Contexto</i>	54
2. <i>El «enfoque» de seguridad humana</i>	56
3. <i>La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (EGUE)</i>	60
IV. 2022-2026: la seguridad en un mundo en crisis	64
1. <i>Contexto</i>	64
2. <i>¿El abandono de todo enfoque de seguridad humana?</i>	65
3. <i>La Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa</i>	67
V. Conclusiones	71
VI. Bibliografía	73

EL CONTROL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS EN LA UE: UN COMPONENTE ESENCIAL DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD ECONÓMICA

MANUEL LÓPEZ ESCUDERO	79
I. Introducción	80
II. La Estrategia Europea de Seguridad Económica (EESE)	84
1. <i>Instrumentos para promover la competitividad y el crecimiento de la UE</i>	85
2. <i>Instrumentos para proteger la UE de las prácticas comerciales y económicas desleales de terceros Estados</i>	87
III. El Reglamento 2019/452 para el control de las inversiones extranjeras directas	93
1. <i>Los mecanismos nacionales de control de las IED</i>	97
2. <i>La cooperación entre la Comisión y los Estados miembros</i>	101
3. <i>Intervención de la Comisión en el control de la IED que afecten a proyectos o programas de interés para la Unión</i>	103
4. <i>Balance de la aplicación del Reglamento IED</i>	104
IV. Jurisprudencia del TJUE: La Sentencia Xella Magyarország .	106
1. <i>Rechazo de la aplicación del Reglamento IED</i>	109
2. <i>Aplicación de la libertad de establecimiento</i>	111



	<u>Página</u>
V. La propuesta de un nuevo reglamento de control de las IED	114
VI. Conclusiones	119
VII. Bibliografía	120

LA PROTECCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS FRENTE A LA COERCIÓN ECONÓMICA DE TERCEROS PAÍSES

FERNANDO VAL GARIJO	123
I. Introducción	124
II. La coerción económica. Teoría y práctica	125
III. Un instrumento anti-coerción para la UE	130
IV. Cuestiones procedimentales	133
V. Medidas de respuesta a la coerción económica	138
VI. Cuestiones de licitud	141
1. <i>Derecho internacional general</i>	141
2. <i>El instrumento anti-coerción y la Organización Mundial del Comercio (OMC)</i>	145
VII. Conclusión	146
VIII. Bibliografía	147

EL IMPACTO DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ECONÓMICA EN LA POLÍTICA DE INVERSIONES DE LA UE: LOS ACUERDOS DE INVERSIÓN EN LA TRIANGULACIÓN EEUU-EU-CHINA

JAVIER PORRAS BELARRA	149
I. Introducción: de la política de inversiones a la geoeconomía europea	151
II. La constitucionalización de la política de inversiones de la Unión Europea	153
1. <i>La inversión extranjera directa en el artículo 207 TFUE: alcance y ambigüedades</i>	154
2. <i>De la fragmentación bilateral a la unidad europea: límites de la competencia exclusiva</i>	154



	<u>Página</u>
3. <i>La tensión estructural entre apertura, autonomía regulatoria y control político</i>	156
III. La crisis del paradigma liberal: hacia una lectura geoeconómica de la inversión	157
1. <i>El modelo liberal de protección de inversiones y su racionalidad despolitizada</i>	158
2. <i>La interdependencia como vulnerabilidad: de la eficiencia al poder</i>	158
3. <i>La seguridad económica como nueva gramática de la acción exterior</i>	159
IV. La estrategia de seguridad económica como giro estructural del Derecho económico exterior de la U.E.	160
1. <i>Más allá de los instrumentos: la seguridad económica como principio organizador</i>	161
2. <i>La reconfiguración de la política comercial y de inversiones</i>	162
3. <i>De la apertura incondicionada a la selectividad estratégica</i>	163
V. Los acuerdos de inversión como dispositivos de poder normativo	163
1. <i>Del garantismo inversor a la proyección regulatoria (el «Brussels effect» revisitado)</i>	164
2. <i>La redefinición de los estándares de protección en clave estratégica</i>	165
3. <i>La rearticulación del equilibrio entre protección del inversor y margen regulatorio</i>	166
4. <i>El CAI como laboratorio de tensiones entre economía y geopolítica</i>	166
VI. La triangulación EEUU-UE-China: Competencia sistémica y fragmentación del orden de inversiones	167
1. <i>Estados Unidos y la instrumentalización del derecho económico internacional</i>	167
2. <i>China y la instrumentalización estratégica de las inversiones</i> ..	168
3. <i>La Unión Europea como potencia normativa en un entorno de rivalidad</i>	170
4. <i>¿Hacia un orden fragmentado de inversiones internacionales?</i> ..	170



VII. Conclusiones: el derecho de inversiones en la era de la interdependencia estratégica	171
VIII. Bibliografía	173

IMPULSO DE LA SEGURIDAD ECONÓMICA EN LA UNIÓN EUROPEA A TRAVÉS DE LA INVERSIÓN SOSTENIBLE: LA DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE SOSTENIBILIDAD EN EL SECTOR BANCARIO

SERGIO SANFILIPPO AZOFRA y MARÍA CANTERO SAIZ	177
I. La importancia de las inversiones sostenibles en la seguridad económica	178
II. La divulgación de la sostenibilidad en el sector bancario como instrumento de reorientación de inversiones	180
III. Regulación sobre la divulgación de la información de sostenibilidad en la UE	184
IV. Análisis de la sostenibilidad del sector bancario europeo ...	189
V. Conclusiones	200
VI. Bibliografía	200

LA RELEVANCIA DE LA POLÍTICA DE AYUDAS DE ESTADO EN LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD ECONÓMICA

MARÍA TERESA MARCOS MARTÍN	203
I. Introducción	204
II. Las ayudas de Estado en la estrategia europea de seguridad económica	206
1. <i>La situación inmediatamente anterior a la elaboración de la estrategia: los Marcos Temporales</i>	206
2. <i>La Comunicación Estrategia Europea de Seguridad Económica</i>	207
3. <i>La Comunicación Fortalecer la Seguridad Económica de la UE</i>	220
III. Medidas para reforzar la eficacia de la política de ayudas de estado	222
IV. Recapitulación	224
V. Fuentes y referencias	226



SEGURIDAD ECONÓMICA EN LA UNIÓN EUROPEA: GESTIÓN DEL RIESGO EN LAS IMPORTACIONES

MARÍA LINA LEIVA	231
I. Introducción	232
II. El reajuste europeo: de la gobernanza liberal del comercio a la seguridad económica	235
III. La remodelación de la gobernanza del comercio internacional bajo consideraciones de seguridad económica	240
IV. El ICS2 como instrumento operativo de la seguridad económica	244
1. <i>Fricciones y desafíos en la operacionalización de la seguridad económica</i>	<i>248</i>
1.1. Fricciones multilaterales: seguridad económica y orden comercial global	248
1.2. Fricciones internas: cohesión europea y sensibilidad estratégica	250
1.3. Fricciones con el sector privado: entre cumplimiento normativo y viabilidad operativa	251
V. El desafío estructural: articular el vínculo entre estado y empresa	252
VI. Bibliografía	254

LA CIUDADANÍA DIGITAL EN LA UE Y EL EQUILIBRIO ENTRE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA DESINFORMACIÓN

ÁLVARO JARILLO ALDEANUEVA	261
I. Introducción	262
II. El concepto de ciudadanía digital en la UE	263
III. El derecho a la libertad de expresión en el Consejo de Europa: su limitación frente a la protección de otros bienes jurídicos ..	268
IV. La libertad de expresión y el derecho a la información en la sociedad digital	272
V. Mecanismos de control	277
VI. Reflexiones finales	283
VII. Bibliografía	284



CIUDADANÍA Y BRECHA DIGITAL DE LAS PERSONAS MAYORES

CRISTINA RUZA PAZ-CURBERA	287
I. Introducción	288
II. Revisión de la literatura	290
III. Ámbito jurídico de la brecha digital	296
1. <i>Administración electrónica</i>	297
2. <i>Participación política</i>	301
3. <i>Tutela judicial efectiva</i>	304
IV. Conclusiones y recomendaciones	306
V. Bibliografía	309

LA SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL Y LA DIGITALIZACIÓN: DOS EJES CLAVE PARA EL FUTURO DE LAS PYMES EUROPEAS

LAURA TRUEBA-CASTAÑEDA, VIOLETA BRINGAS-FERNÁNDEZ y BEGOÑA TORRE-OLMO	315
I. Introducción	316
II. El nuevo paradigma europeo de sostenibilidad medioambiental: marcos globales, regulación ESG y desafíos	317
III. El reto de la digitalización en las pymes europeas	328
IV. La sostenibilidad medioambiental y la digitalización: dos ejes estratégicos para la competitividad futura de las pymes europeas	332
V. Conclusiones	335
VI. Bibliografía	336

EL MECANISMO DE AJUSTE EN FRONTERA POR CARBONO (CBAM): FUNDAMENTOS JURÍDICOS, COMPATIBILIDAD CON LA OMC Y PROYECCIÓN EXTRATERRITORIAL DEL MODELO EUROPEO DE DESCARBONIZACIÓN

JUSTO CORTI VARELA	341
I. Introducción	342



	<u>Página</u>
II. El diseño normativo del CBAM	346
III. La naturaleza jurídica del CBAM: UE y OMC	351
1. <i>La visión del derecho de la Unión Europea</i>	351
2. <i>La visión del Derecho de la OMC</i>	354
IV. Impacto extraterritorial del CBAM: el <i>Brussels effect</i>	358
V. Conclusiones	363
VI. Bibliografía	365

**LA SEGURIDAD MARÍTIMA COMO VECTOR ECONÓMICO:
UNA MIRADA DESDE EUROPA Y ESPAÑA**

CLARIBEL DE CASTRO SÁNCHEZ	371
I. Introducción	372
II. La importancia geoestratégica del mar	375
1. <i>Principales prioridades y zonas de interés geopolítico</i>	375
2. <i>Importancia geoestratégica del entorno marítimo en perspectiva europea y española</i>	378
III. Unión Europea y seguridad marítima	381
1. <i>Política Marítima Integrada (PMI)</i>	381
2. <i>Una nueva Estrategia de Seguridad Marítima para un nuevo contexto geopolítico</i>	383
IV. España y la seguridad marítima	386
1. <i>La seguridad marítima componente esencial de la seguridad nacional</i>	386
2. <i>La Estrategia Nacional de Seguridad Marítima 2024 (ENSM 2024)</i>	388
V. Conclusiones	392
VI. Bibliografía	395



Hacia una nueva configuración de la seguridad económica de la Unión Europea. ¿Cambio de paradigma?

Towards a new framework for the European Union's economic security. A paradigm shift?

JOSÉ ANTONIO VALLES CAVIA¹

*Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Investigador del Santander Financial Institute (SANFI)
Universidad de Cantabria*

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES GENERALES. II. DE LA BRÚJULA ESTRATÉGICA A LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ECONÓMICA. III. DE LA AGENDA ESTRATÉGICA 2024-2029 A LAS PRIORIDADES DE LA COMISIÓN Y SU INCIDENCIA EN LA SEGURIDAD ECONÓMICA. IV. DEL LIBRO BLANCO A LA NUEVA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ECONÓMICA DE 2025. V. A MODO DE CONCLUSIÓN. VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

RESUMEN: La Unión Europea debe enfrentarse a una nueva realidad geopolítica y geoeconómica en el que la seguridad económica exige una actuación proactiva y decidida frente a otros Estados particularmente activos —cuando no beligerantes—. Resiliencia de las cadenas de suministro, adaptabilidad, medidas anticoerción, competitividad económica o autonomía estratégica deben estar presentes en cualquier actuación de la UE. La

-
1. E-mail: jose.valles@unican.es. Este trabajo se realiza en el marco de los proyectos «La Seguridad económica europea y los desafíos de la transición energética y digital» (Ref. 57.SA11.64657) (IP: José Antonio Valles Cavia) y «Desafíos para la seguridad de la frontera sur ante el nuevo escenario estratégico» (Ref. PID2024-158404NB-I00) (IP: Carmen Quesada Alcalá y Claribel de Castro Sánchez).



evolución reciente que ha seguido la seguridad económica nos permite ser optimistas en la medida en que la UE parece, definitivamente, aceptar su papel como actor privilegiado en un contexto internacional en el que es tan importante poseer capacidad de disuasión ante las amenazas que le afectan como dotarse de una respuesta eficaz cuando esas amenazas se concretan.

ABSTRACT: The European Union must confront a new geopolitical and geo-economic reality in which economic security demands proactive and decisive action in the face of other states that are particularly active —if not belligerent. Supply chain resilience, adaptability, measures to counter coercion, economic competitiveness and strategic autonomy must be central to any EU action. Recent developments in economic security give us cause for optimism, insofar as the EU appears, at last, to be accepting its role as a key player in an international context where it is just as important to possess the capacity to deter threats as it is to have an effective response when those threats materialise.

Palabras clave: Seguridad económica. Resiliencia de las cadenas de suministro. Medidas anticoerción. Competitividad. Política comercial.

Keywords: Economic security. Supply chain resilience. Anti-coercion measures. Competitiveness. Trade policy.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

La seguridad económica se ha definido como la condición en la que un Estado puede proteger su economía —incluidas las industrias y cadenas de suministro críticas— frente a perturbaciones externas, coacción o interrupciones, al tiempo que mantiene la resiliencia a largo plazo, la autonomía estratégica y la prosperidad². Se configuraría, así, como la capacidad para proteger la integridad y la competitividad de los intereses económicos, infraestructuras y recursos críticos, industrias y tecnologías estratégicas, e innovaciones en materia de investigación frente a amenazas extranjeras y crisis globales³. Otros autores, incluso, han ido más allá al afirmar que la

2. TENNANT, J. y otros, *Markets as the new front line: Fusing Australia's economic statecraft*. Disponible en <https://aspi.s3.ap-southeast-2.amazonaws.com/wp-content/uploads/2026/03/26124030/Markets-as-the-new-frontline.pdf>. Todos los recursos electrónicos citados en este trabajo han sido consultados por última vez el 7 de abril de 2026.
3. Definición del Centre for Finance and Security del Royal United Services Institute (RUSI). Disponible en <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/139773/default/>. En relación con el desarrollo conceptual, puede consultarse el documento «Toward a new doctrine for economic security» del Comité de Empresa y Comercio de la Cámara de los Comunes. Disponible en <https://committees.parliament.uk/publications/50340/documents/288805/default/>.



noción de seguridad económica engloba dos conceptos clave: la *autonomía estratégica*⁴ y la *indispensabilidad estratégica*⁵.

Como muy acertadamente señala BILBAO ARIZTIMUÑO, la UE ha debido reconocer «su vulnerabilidad geopolítica en un contexto marcado por el resurgimiento de las lógicas imperiales», de tal modo que:

«Europa se enfrenta a la paradoja de haber construido un orden político y jurídico posbélico en un mundo que parece regresar a formas de competencia propias de los imperios. La dificultad de responder de manera unitaria y eficaz incluso a los desafíos más inmediatos ha puesto en crisis el modelo de seguridad sobre el que había edificado su identidad pacífica»⁶.

Esta realidad no es ajena a nuestras economías, que son hoy mucho más vulnerables que hace solo unos pocos años —cuando no, unos pocos meses—. Como señalaba la Estrategia Europea de Seguridad Económica⁷, aprobada en junio de 2023,

«La pandemia, la guerra ilegal y no provocada de Rusia en Ucrania, las acciones económicas hostiles, los ataques cibernéticos y contra infraes-

4. Aunque es un concepto que ha admitido numerosas definiciones, se puede considerar que, como señala BORRELL, lo más próximo a una definición figura en las Conclusiones del Consejo de noviembre de 2016, en las que se identificaba como la «capacidad para actuar de manera autónoma cuando y donde sea necesario, y con los socios siempre que sea posible» (BORRELL, J., «Por qué es importante la autonomía estratégica europea». Disponible en <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/por-que-es-importante-la-autonomia-estrategica-europea/>). Véanse también los numerosos trabajos que inciden en esta cuestión publicados en la monografía *Autonomía estratégica y soberanía europea*, EuroBasque, 2023. Disponible en <https://web-argitalpena.adm.ehu.es/listaproductos.asp?IdProducts=USOPD245858>.
5. Este segundo concepto se refiere «a que un país se hace indispensable con el fin de que resulte más difícil que otros países lo ataquen y, en consecuencia, es un medio de protegerse. Dicho de otro modo, al devenir indispensable, se dispone de los medios para contrarrestar la presión económica de otros países en el caso de que estos intenten intimidar al primero» (SUZUKI, K., «De la seguridad económica a la geoconomía: nuevas formas de medir el poder», Anuario Internacional CIDOB, 2026. Disponible en https://www.cidob.org/sites/default/files/2025-11/041-49_ARTICULO_KAZUTO%20SUZUKI.pdf).
6. BILBAO ARIZTIMUÑO, K., *Pensar la guerra. Pensar la paz. Ética, derecho y poder en un mundo en conflicto*, Catarata, Madrid, 2026, p. 160.
7. Se trata de una Comunicación conjunta de la Comisión y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. JOIN (2023) 20 Final, de 20 de junio de 2023.



estructuras, la injerencia extranjera, la desinformación y el aumento de las tensiones geopolíticas en el mundo han puesto de manifiesto riesgos y vulnerabilidades en nuestras sociedades, economías y empresas que no existían hace solo unos pocos años».

Es este el nuevo escenario que la Unión Europea (UE) de modo colectivo y los Estados individualmente deben afrontar, buscando fórmulas para contener y en su caso repeler los ataques que se vienen sufriendo y que se van a repetir y previsiblemente ampliar en el futuro próximo. Nos jugamos no sólo la capacidad de incidencia de la UE en la escena internacional, sino la propia existencia de la Organización. No obstante, no podemos olvidar, como nos recuerda CASTELLET, que «la UE no fue diseñada como un ente geopolítico y para tomar cualquier decisión geopolítica de peso ha de alcanzar un acuerdo entre 27 Estados miembros con intereses distintos, una tarea que dista mucho de ser sencilla»⁸. La situación se complica aún más si tenemos en cuenta que buena parte de los desarrollos vinculados a la seguridad económica forman parte de la seguridad nacional, lo que otorga una posición de privilegio a la regulación estatal frente a la que emana de la Comisión. La derivada inmediata de esta circunstancia, como apunta STEINBERG, es que la Unión puede verse abocada a circunscribir su acción legislativa al ámbito de las inversiones extranjeras —ámbito material este que sí está comunitarizado— mientras que en los otros temas se va a tener que conformar con meras actuaciones de coordinación de la actuación estatal a través, fundamentalmente, de Libros Blancos⁹. En este contexto, ARTEAGA consideraba que las medidas adoptadas por la UE en relación con la seguridad estratégica (desde la Estrategia de Seguridad de 2003 hasta la Estrategia Global de 2016, así como la Brújula Estratégica de 2022 y el Libro Blanco de Defensa de 2025) «carecen de un objetivo final y se limitan a codificar el mínimo común denominador de cada período», y lo que es todavía peor,

«Los Estados miembros deciden en ellas cómo va a complementar la UE su propia autonomía sin menguarla, y la búsqueda de la autonomía se convierte en un ejercicio transaccional: ver qué aporta la autonomía de todos a la autonomía de cada país. Como resultado, los líderes y la opinión pública

-
8. CASTELLET NOGUÉS, E., «Seguridad económica: una nueva era para la Unión Europea». Disponible en <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/seguridad-economica-una-nueva-era-para-la-union-europea/>.
 9. STEINBERG, F., «La Unión Europea apuntala su seguridad económica». Disponible en <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/la-union-europea-apuntala-su-seguridad-economica/>.



europea carecen de una cultura estratégica unívoca y sus rivales sistémicos menosprecian a la UE como un actor estratégico»¹⁰.

Podemos pensar que la UE ha reaccionado más tarde que sus socios y competidores a la hora de adoptar medidas de seguridad económica y desarrollar sus propias herramientas geoeconómicas, probablemente porque, como se afirma en la propia Estrategia y algunos autores han constatado, la UE estaba menos preparada institucional y políticamente que otras economías avanzadas para adaptarse al nuevo mundo de desglobalización, fragmentación y política económica¹¹. Quizá el problema no sea tanto la celeridad en la respuesta como su fortaleza. Y, sobre todo, la gran duda es si las medidas adoptadas serán suficientes para responder a una nueva realidad geopolítica y securitaria que amenaza con destruir las bases de funcionamiento que conocemos. Como señala la Comisión Europea en su reciente Comunicación «Fortalecer la seguridad económica de la UE»¹², es necesario que la UE actúe de modo más proactivo, con mayor valentía, rapidez y unidad. Nuestra intención en las próximas páginas es hacer un sucinto repaso de algunas de las actuaciones más significativas de la Unión para comprobar cuáles han sido los desarrollos más importantes del pasado inmediato y, sobre todo, el futuro al que parece encaminarse la Organización en este ámbito.

II. DE LA BRÚJULA ESTRATÉGICA A LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ECONÓMICA

En la Reunión Informal celebrada en marzo de 2002, en un contexto marcado por la agresión rusa de Ucrania, los jefes de Estado o de Gobierno adoptaron la conocida como Declaración de Versalles¹³. En ella llamaban

-
10. ARTEAGA, F., «La defensa europea en tiempos de Trump: ¿más cerca del ahora o del nunca?», *Análisis del Real Instituto Elcano*. Disponible en <https://acortar.link/nke1pN>. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-defensa-europea-en-tiempos-de-trump-mas-cerca-del-ahora-o-del-nunca/>
 11. BAUERLE DANZMAN, A. y MEUNIER, S., «The EU's Geoeconomic Turn: From Policy Laggard to Institutional Innovator», *Journal of Common Market Studies*, 2024, vol. 62, n.º 4. pp. 1097-1115, en particular p. 1097; ROSEN, G. y MEUNIER, S., «Economic Security and the Politics of Trade and Investment Policy in Europe», *Politics and Governance*, 2023, vol. 11, n.º 4, pp. 122-128, en particular p. 123.
 12. Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, JOIN (2025) 977 final, de 3 de diciembre de 2025.
 13. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>.



a poder desarrollar una base económica de Europa más resiliente y competitiva y mejor adaptada a las transiciones ecológica y digital. Se planteaba entonces la necesaria reducción de la dependencia estratégica en los ámbitos más sensibles (abastecimiento de materias primas fundamentales, fabricación de semiconductores, investigación y capacidad de producción de equipamientos sanitarios esenciales, inversión en tecnologías digitales o seguridad alimentaria) que debía ir acompañada de medidas de refuerzo de las capacidades defensivas y una reducción de la dependencia energética, habida cuenta de que mientras la UE se esforzaba en alcanzar el objetivo de neutralidad climática fijado para 2050 «la situación actual requiere una reevaluación exhaustiva del modo en que garantizamos la seguridad de nuestro abastecimiento energético»¹⁴. Se identificaban, así, las bases fundamentales de lo que días más tarde constituiría el eje esencial de la *Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa*¹⁵ y en la que se ponía el énfasis en lo que se denominaban «Amenazas y desafíos emergentes y transnacionales». Entre ellos, sin ánimo de exhaustividad, se refería al terrorismo y extremismo violento, la proliferación de armas de destrucción masiva, el empleo de estrategias híbridas, ciberataques, campañas de desinformación o injerencias tanto por parte de agentes estatales como no estatales¹⁶ así como la afección que se estaba produciendo al acceso libre y seguro de los ámbitos estratégicos mundiales (espacios marítimo, aéreo y ultraterrestre). En el documento, además, se llamaba la atención sobre el efecto que las crisis sanitarias mundiales iban a tener sobre las sociedades y la economía, con consecuencias geopolíticas indudables, al tiempo que se advertía de la necesidad de apuntalar «la resiliencia de nuestra sociedad y nuestra economía y proteger nuestras infraestructuras críticas, nuestras democracias y los procesos electorales nacionales y de la UE»¹⁷. Se apuntaba a la nece-

14. *Ibidem*, p. 5.

15. Con el título completo de «Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa: por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales», fue aprobada por el Consejo el 21 de marzo de 2022 (Doc. 7371/22). Sobre la Brújula Estratégica véanse, entre otros, DE CASTRO RUANO, J. L., «Europa se rearma: la Brújula Estratégica ve la luz», *Revista Aranzadi Unión Europea*, 2022, n.º 5; PONTIJAS CALDERÓN, J. L., «Una brújula estratégica para la seguridad y la defensa de la Unión Europea. ¿Un documento más?», *Documento de Análisis IEEE 42/2022*. Disponible en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA42_2022_JOSPON_UE.pdf.

16. En el documento se llamaba la atención sobre la utilización de tecnologías emergentes y disruptivas por esos agentes que en él se caracterizan como *competidores* (véase *Ibidem*, p. 11).

17. *Ibidem*, p. 22.



sidad de mejorar la resiliencia ante el cambio climático, advirtiendo, eso sí, que la transición hacia economías climáticamente neutras «puede tener consecuencias sociales, económicas y políticas que exacerben situaciones conflictivas»¹⁸, al tiempo que se reconocía que la inestabilidad financiera y las diferencias sociales y económicas extremas pueden tener repercusiones cada vez mayores en nuestra seguridad¹⁹. La Brújula Estratégica apostaba, en definitiva, por el refuerzo de la seguridad de las infraestructuras críticas (incluidas las electorales), así como de las infraestructuras energéticas, de comunicaciones o de transporte en un entorno cada vez más hostil y en el que se deben garantizar la solidaridad y la asistencia mutua. La UE debía aspirar a asegurar su papel como proveedor de seguridad global, reduciendo las denominadas «dependencias estratégicas no deseadas».

En esta línea planteada por la Brújula Estratégica en septiembre de 2023, bajo impulso de la presidencia española, se presentó el foro *Resilient EU2030*²⁰ en el que se identificaron algunas de las vulnerabilidades estratégicas de la UE en torno a los denominados sectores críticos (energía, tecnología digital, sanidad y alimentación) al tiempo que se señalaban diferentes líneas de actuación²¹. En el documento se afirmaba la necesidad de que la UE alinee su búsqueda de una mayor seguridad económica con una transformación profunda de sus sistemas de producción valiéndose para ello, fundamentalmente, del aumento de la eficiencia de los recursos, el fomento de la circularidad en la economía y la sociedad y la sustitución de los materiales actuales por alternativas más sostenibles²². En definitiva, se planteaba la necesaria mejora de la producción interna, fundamentalmente de bienes y servicios de alto valor añadido²³, acompañada de

18. *Ibidem*, p. 26.

19. *Ibidem*, p. 8.

20. El documento final lleva el subtítulo «Un enfoque orientado al futuro para reforzar la autonomía estratégica abierta y el liderazgo mundial de la UE». Disponible en <https://futuros.gob.es/sites/default/files/2023-09/RESILIENTEU2030.pdf>.

21. En particular eran las siguientes: Fomentar la producción nacional de bienes, servicios y materias primas clave; supervisar la propiedad y el control extranjeros sobre sectores estratégicos; establecer planes de contingencia para responder a futuras situaciones de escasez; aumentar la eficiencia de los recursos; fomentar la circularidad en la economía y la sociedad; sustituir las materias primas y los componentes por alternativas más accesibles; poner en marcha una nueva expansión comercial; reequilibrar las relaciones económicas con China; y liderar la renovación de la arquitectura multilateral.

22. *Ibidem*, p. 38.

23. En el documento se indicaba que debía darse prioridad especial a la producción de sistemas de inteligencia artificial, semiconductores de última generación, servidores



avances en una mayor integración de sus mercados, apostando por una innovación real que asegure mejoras en la autonomía estratégica de la UE y sin olvidar la necesidad de fomentar la participación y liderazgo de la UE —valiéndose para ello, entre otras posibilidades, de una expansión comercial centrada esencialmente en los denominados *socios afines* y en otros países de renta baja y media de América Latina, África y Asia— ni la protección de sus cadenas de suministro. Y todo ello, apostando por una posición de liderazgo mundial²⁴.

Pero es, desde luego, la Estrategia Europea de Seguridad Económica la que aporta un mayor desarrollo de las cuestiones ya planteadas partiendo de lo que muy acertadamente describe la «Recomendación sobre ámbitos tecnológicos críticos para la seguridad económica de la UE con vistas a realizar evaluaciones de riesgos adicionales conjuntamente con los Estados miembros»²⁵ como los tres pilares en los que se fundamenta el enfoque de aquella: «la promoción de la base económica y la competitividad de la UE; la protección frente a los riesgos; y la asociación con el mayor número posible de países para abordar preocupaciones e intereses comunes»²⁶. En definitiva, como se afirma en la Estrategia,

«Con el aumento de las tensiones geopolíticas y una integración económica mundial más profunda que nunca, determinados flujos y actividades económicos pueden suponer un riesgo para nuestra seguridad. Más que nunca, nuestra seguridad está profundamente entrelazada con la capacidad para fortalecernos y reducir los riesgos derivados de vínculos económicos que en pasadas décadas considerábamos benignos. Los profundos cambios tecnológicos aumentan la intensidad de esta competencia y complican los retos económicos y de seguridad»²⁷.

Como señalan STEINBERG y WOLFF²⁸ la Estrategia persigue dar coherencia tanto al conjunto de iniciativas y políticas de gestión económica que

de datos y redes de transmisión, sistemas de energías renovables, electrolizadores, motores eléctricos, nuevas baterías, productos farmacéuticos innovadores y principios activos, fertilizantes orgánicos y fuentes alternativas de proteínas para la alimentación animal, entre otros.

24. *Ibidem*, pp. 58-59.

25. Recomendación (UE) 2023/2113 de la Comisión, de 3 de octubre de 2023, C/2023/6689, DO L, 2023/2113, de 11 de octubre de 2023.

26. *Ibidem*, Considerando segundo.

27. JOIN (2023) 20 final, p. 1.

28. STEINBERG, F. Y WOLFF, G., «Dealing with Europe's economic (in-)security», *Global Policy*, 2024, vol. 15, pp. 183-192, en particular p. 184.



ha ido adoptando la UE en los últimos años (en particular las herramientas económico-comerciales y de inversión extranjera), como a las acciones desarrolladas para promover la resiliencia económica y fomentar la capacidad industrial. Es cierto que no se definía claramente lo que se entendía por *seguridad económica*, sino que se utilizaba el término como un concepto genérico para referirse a un conjunto de instrumentos²⁹, y eso tiene importantes consecuencias desde el comienzo. Como apuntan MCCAFFREY y POITIERS:

«The distinction between “economic” security risks and national security is important for two reasons. First, economic-efficiency arguments become less important when considering policies with direct national security implications. Economic analysis can help identify the most efficient way to achieve a desired outcome, but cannot ascertain whether a policy is necessary for defence purposes. Second, separating economic security from national security has legal implications. WTO rules give countries the ability to react to policies that harm their economic interests... and to call panels to adjudicate on whether rules were broken... The principle that states can intervene in markets to ensure their national security in ways that would be otherwise prohibited is generally recognised»³⁰.

La Estrategia no sólo identifica los riesgos a los que se enfrentan las economías europeas (la resiliencia de la cadena de suministro, la seguridad física y cibernética de las infraestructuras críticas, la seguridad tecnológica y las fugas tecnológicas y, por último, los riesgos de instrumentalización de las dependencias económicas como arma o coacción económica), sino que refiere un conjunto amplio de acciones que deben adoptarse para mitigarlos³¹.

En relación con estos últimos, como ha señalado BILBAO CONTRERAS, los instrumentos de *anticoerción* de la UE pueden suponer concreciones normativas de un concepto más amplio, como es el de *autonomía estratégica*

-
29. Como constatan algunos autores, en la Estrategia no se definía claramente qué era seguridad económica, sino que se apostaba por un enfoque híbrido en el que se incluían tanto medidas destinadas a garantizar los resultados económicos en sentido estricto como medidas en el ámbito económico que influían en la seguridad nacional (CHIMITS, F. y otros, «In-Depth Analysis. European Economic Security: Current practices and further development». Disponible en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/754449/EXPO_IDA\(2024\)754449_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/754449/EXPO_IDA(2024)754449_EN.pdf).
30. MCCAFFREY, C. y POITIERS, N., «Instruments of economic security», *Bruegel Working Paper*, n.º 12/2024, pp. 1-31, en particular p. 3.
31. Puede consultarse un análisis exhaustivo de estas medidas en CHIMITS, F. y otros, *op. cit.*, pp. 16 y ss.



*abierta*³². Este concepto, acuñado por la Comisión en su Comunicación «El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación»³³ y presente ya en las Conclusiones del Consejo Europeo extraordinario del 1 y 2 de octubre de 2020³⁴, vendría a referirse a «la aspiración de la Unión Europea de proyectar de forma independiente su influencia en el escenario mundial —reforzando el marco de gobernanza multilateral y el diálogo y la cooperación con los socios exteriores— y defender, al mismo tiempo, sus intereses y valores en el ámbito externo e interno»³⁵.

Definido por la Comisión como «la capacidad de configurar el nuevo sistema de gobernanza económica mundial y desarrollar relaciones bilaterales mutuamente beneficiosas, al tiempo que se protege a la UE de prácticas desleales y abusivas, incluida la diversificación y consolidación de las cadenas de suministro mundiales para mejorar la resiliencia ante futuras crisis»³⁶, el modelo de *autonomía estratégica abierta* «pone de relieve la capacidad de la UE para tomar sus propias decisiones y dar forma al mundo que la rodea a través del liderazgo y la colaboración, reflejando sus valores e intereses estratégicos»³⁷. Supondrá, en definitiva «dar forma al nuevo sistema de gobernanza económica mundial y desarrollar relaciones bilaterales beneficiosas para todas las partes, al tiempo que nos protegemos de las prácticas injustas y abusivas»³⁸.

En este marco general, se plantean acciones tendentes a promover tanto la competitividad y el crecimiento de la UE reforzando además el mercado único³⁹, como la protección a la UE frente a los riesgos existentes⁴⁰, al tiempo que se establecen asociaciones con terceros países⁴¹.

32. BILBAO CONTRERAS, C., «La Autonomía Estratégica Abierta como instrumento de integración de la Unión Europea», *Revista de Estudios Europeos*, 2024, vol. 83, pp. 285-304.

33. COM(2020) 456 final, de 27 de mayo de 2020.

34. Doc. EUCO 13/20.

35. L'HOTELLERIE-FALLOIS ARMAS, P., MANRIQUE SIMÓN, M. y MILLARUELO DE LAFUENTE, A., «La autonomía estratégica abierta de la UE», Banco de España. Boletín Económico 1/2021. Informe Trimestral de la Economía Española, pp. 31-32.

36. Comunicación «Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery», SWD(2021) 352 final, de 5 de mayo de 2021.

37. Comunicación «Revisión de la política comercial-Una política comercial abierta, sostenible y firme», COM(2021) 66 final, de 18 de febrero de 2021.

38. Comunicación «El momento de Europa...», *op. cit.*, p. 16.

39. Se trataría, así, de reforzar buena parte de los instrumentos que ya se habían adoptado o que en aquel momento eran meras propuestas de la Comisión y que posteriormen-



El abrumador relato de todas las realizaciones recientes de la UE y cuyo tratamiento coordinado busca establecerse con la Estrategia, no excluye, sin embargo, algunos extremos todavía claramente mejorables. Debemos apostar por lo que algunos autores identifican como «la mejora del grado de europeización de determinadas medidas» recurriendo a fórmulas coordinadas de actuación (sabedores de que buena parte de los instrumentos diseñados están todavía bajo el control de los propios Estados miembros) sin olvidar que la Estrategia solo puede tener éxito si la políti-

te acabarían consolidándose con naturaleza reglamentaria. Entre otros, puede citarse el Instrumento de Recuperación Next Generation, la Estrategia industrial europea (COM[2020] 102 final, de 10 de marzo de 2020), el conocido como *Reglamento de chips* (Reglamento [UE] 2021/694, de 29 de abril de 2021) y su modificación operada por el Reglamento (UE) 2023/1781, de 13 de septiembre de 2023, el Reglamento por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de fabricación de tecnologías de cero emisiones netas (Reglamento [UE] 2024/1735, de 13 de junio de 2024), el Instrumento de Emergencia del Mercado Único (Reglamento [UE] 2024/2747, de 9 de octubre de 2024, por el que se establece un marco de medidas relativas a una emergencia del mercado interior y a la resiliencia de dicho mercado), o la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (Reglamento [UE] 2024/795, de 29 de febrero de 2024).

40. Sin ánimo de exhaustividad podrían mencionarse los siguientes instrumentos: Reglamento relativo a la protección de la Unión y de sus Estados miembros frente a la coerción económica por parte de terceros países (Reglamento [UE] 2023/2675 de 22 de noviembre de 2023); Reglamento para el control de las inversiones extranjeras directas (Reglamento [UE] 2019/452 de 19 de marzo de 2019); Estrategia de normalización de la UE (COM[2022] 31 final, de 2 de febrero de 2022); Reglamento de Ciberresiliencia (Reglamento [UE] 2024/2847 de 23 de octubre de 2024); Directiva sobre la resiliencia de las entidades críticas (Directiva [UE] 2022/2557 de 14 de diciembre de 2022); Reglamento de Solidaridad Cibernética (Reglamento [UE] 2025/38 de 19 de diciembre de 2024); y Reglamento sobre controles de exportación de productos de doble uso (Reglamento [UE] 2021/821 de 20 de mayo de 2021).
41. Se plantea, así, la necesidad de ampliar los instrumentos de cooperación bilateral y multilateral, disponer de un conjunto de herramientas geoeconómicas lo más amplio posible o reforzar la asociación con países en desarrollo, para lo que resultará imprescindible valerse, entre otros desarrollos, de la conocida como Pasarela Mundial (Global Gateway) adoptada en diciembre de 2021 (JOIN[2021] 30 final) y que ha supuesto movilizar ya más de 306.000 millones de euros en ese año «en inversiones que apoyan proyectos sostenibles y de alta calidad, abordando las necesidades de los países socios y garantizando beneficios duraderos para las comunidades locales» (véase «¿Qué es la Global Gateway?», disponible en https://commission.europa.eu/topics/international-partnerships/global-gateway_en?prefLang=es&e-trans=es). Estos desarrollos deben ir aparejados a fórmulas de reforma de la Organización Mundial del Comercio restableciendo, además, su función de solución de controversias.



ca exterior también está alineada con ella⁴². Como reconoce el propio texto de la Estrategia, «una acción común y coordinada de la UE en todas las políticas, a través de la cooperación entre la UE y los Estados miembros, es esencial para la seguridad económica de la Unión. La clave del éxito será actuar unidos»⁴³. Pero no es menos cierto que se corre el riesgo de que la *securitización de la economía* acabe desembocando en lo que MOTA DELGADO sitúa en el marco de lo que él denomina el *derecho económico del enemigo*, caracterizado tanto por el carácter anticipatorio de la propia regulación económica (restringiendo así la libertad económica) como por la concesión a los operadores económicos establecidos en el mercado interior de garantías contra el trato discriminatorio que difieren de las que se conceden a las empresas no pertenecientes a la UE, lo que podría incluso suponer una afección a normas de Derecho Internacional y dar lugar a una importante demanda de actuaciones judiciales⁴⁴. En definitiva, la Estrategia,

«es tan necesaria como complicada de implementar, ya que choca con visiones dispares en los Estados miembros sobre el contenido económico y geopolítico óptimo. En gran medida, supone un refuerzo de la alianza estratégica con EEUU, pero en el contexto de una gran indefinición europea sobre cuáles deberían ser sus prioridades geopolíticas»⁴⁵.

En enero de 2024 la Comisión presentó su Comunicación «Afianzar la seguridad económica europea: introducción a cinco nuevas iniciativas»⁴⁶ con la que se pretende «un enfoque integral que permitirá reforzar el conjunto de instrumentos de que dispone la UE para mitigar los riesgos relacionados con las inversiones extranjeras en la UE, las inversiones salientes y los productos de doble uso, así como la seguridad de la investigación».

Los objetivos de estas iniciativas eran los siguientes:

«1) mejorar la legislación vigente (propuesta de revisión del Reglamento para el control de las inversiones extranjeras directas);

42. CHIMITS, F. y otros, *op. cit.*, p. 31.

43. JOIN (2023) 20 final, p. 18.

44. MOTA DELGADO, M., «Towards an Economic Law of the Enemy in the European Union?», *Law Working Paper. European University Institute. Department of Law*, 2024/12.

45. ARTEAGA, F. y otros, «La seguridad económica de Europa», *ARI*, 65/2023, de 13 de junio de 2023. Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2023/07/ari65-2023-arteaga-et-al-la-seguridad-economica-de-europa.pdf>

46. COM(2024) 22 final.



- 2) fomentar nuevos debates en el seno de la UE sobre el control de las exportaciones de tecnologías de doble uso que repercuten en nuestra seguridad (Libro Blanco sobre el control de las exportaciones);
- 3) consultar a los Estados miembros y a las partes interesadas acerca de los posibles riesgos derivados de las inversiones salientes, dedicando esta fase a las medidas necesarias para permitir una mejor detección de dichos riesgos (Libro Blanco sobre las inversiones salientes);
- 4) promover nuevos debates dentro de la UE sobre la mejor forma de fomentar la investigación y desarrollo que implique tecnologías con potencial de doble uso (Libro Blanco sobre las opciones para aumentar el apoyo a la investigación y desarrollo que implique tecnologías con potencial de doble uso);
- 5) proponer que el Consejo recomiende medidas dirigidas a reforzar la seguridad de la investigación a los niveles nacional y sectorial (propuesta de Recomendación del Consejo relativa al aumento de la seguridad de la investigación)⁴⁷.

III. DE LA AGENDA ESTRATÉGICA 2024-2029 A LAS PRIORIDADES DE LA COMISIÓN Y SU INCIDENCIA EN LA SEGURIDAD ECONÓMICA

En julio de 2024, la entonces candidata a presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, presentaba las «Orientaciones Políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029»⁴⁸, que venían a representar, en sus propias palabras, «nuestro plan para consolidar la fortaleza y la unidad europeas» y que se concretaban, fundamentalmente, en defensa y seguridad, prosperidad sostenible y competitividad, democracia y justicia social, y liderazgo en el mundo y obtención de resultados en Europa. Sólo unos pocos días antes, el Consejo Europeo, en su reunión del 27 de junio, había adoptado la Agenda Estratégica 2024-2029⁴⁹, y que fue una de las fuentes de inspiración de las *Prioridades*⁵⁰.

47. *Ibidem* pp. 1-2.

48. Conocidas coloquialmente como «Prioridades de la Comisión». Disponible en https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_es?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_ES.pdf.

49. Doc. EUCO 15/24.

50. Otro de los documentos esenciales para explicar el alcance y contenido concreto de las *Prioridades* es el conocido como *Informe Draghi* («The future of European competitiveness») publicado en septiembre de 2024. El informe se encuentra disponible en https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en.



Los ejes fundamentales en los que se mueve esta verdadera *hoja de ruta* de la acción de la UE para ese período son «Una Europa libre y democrática», «Una Europa fuerte y segura» y «Una Europa próspera y competitiva». Resulta imposible abordar todos los elementos que se describen en la Agenda, pero sí queremos llamar la atención sobre aquellos directamente vinculados con la seguridad económica. Así, apostando por el *enfoque híbrido* al que nos hemos referido en relación con la aproximación conceptual de la seguridad económica, en primer lugar, se plantea la necesidad de contar con una base económica sólida como elemento imprescindible para el aumento de la seguridad. La movilización de los instrumentos financieros necesarios (incluso con la participación activa del Banco Europeo de Inversiones) o la mejora de las condiciones para el desarrollo de la industria de defensa (a través, por ejemplo, de la implantación de un mercado europeo de la defensa mejor integrado) son algunas de las medidas propuestas. Además, se percibe como imprescindible reforzar la competitividad y mejorar el bienestar económico y social de la ciudadanía, al tiempo que se reforzará la soberanía de la UE en sectores estratégicos para conseguir que se erija «en una potencia tecnológica e industrial, promoviendo al mismo tiempo una economía abierta»⁵¹. El refuerzo de la seguridad económica, en definitiva, supondrá diversificar las cadenas de suministro estratégicas, mejorar la seguridad marítima, promover la innovación y la investigación o crear una capacidad autónoma de la UE en «sectores sensibles y tecnologías clave del futuro»⁵². Y todo esto debe hacerse manteniendo la competitividad a escala global y aumentando nuestra soberanía energética sin olvidar, eso sí, que la Unión debe salvaguardar la competencia leal, luchar contra las prácticas desleales y garantizar la igualdad de condiciones a escala interna y mundial⁵³.

Indudablemente la Agenda muestra un énfasis significativo en la resiliencia atendiendo, además, a la necesaria adaptación a los retos actuales, no solo de carácter económico sino también geopolítico y social. Con todo, el enfoque hacia la competitividad económica y la autonomía estratégica que se identifica en la Agenda marca un cambio con respecto a

51. *Ibidem*, p. 18.

52. Entre otros, la Agenda se refiere a «la defensa, el espacio, la inteligencia artificial, las tecnologías cuánticas, los semiconductores, la 5G y la 6G, la sanidad, las biotecnologías, las tecnologías de cero emisiones netas, la movilidad, los productos farmacéuticos, las sustancias químicas y los materiales avanzados». *Ibidem*, p. 19.

53. *Ibidem*, p. 20.



la Agenda 2019-2024 más orientada a la acción climática y las políticas sociales⁵⁴.

En definitiva, como señala APOSTOLACHE, la Agenda Estratégica 2024-2029:

«bears the imprint of a historic moment full of challenges for the EU, when it must ensure and strengthen economic security, develop its defence capabilities, while reducing the public debts of the member states, protect the well-being of its citizens, achieve the climate and digital transition, in an international context marked by growing instability and increased strategic competition. The Agenda includes proposals and presents ambitious objectives, being considered a genuine instrument for real long-term political choices and consistent planning»⁵⁵.

Como no podía ser de otro modo, las «Prioridades de la Comisión» no son sino un reflejo de las ya apuntadas en la Agenda Estratégica. Ancladas en siete grandes prioridades⁵⁶, lo relativo a la seguridad económica está esencialmente vinculado con el impulso de la competitividad interna y la inversión en «capacidad de investigación sobre tecnologías estratégicas y de doble uso, esenciales para nuestra economía y nuestra seguridad», al tiempo que se insiste en la necesidad de mostrarse,

«más firmes a la hora de proteger nuestra economía frente a las fugas tecnológicas de importancia clave y a cualquier aspecto que pueda comprometer la seguridad. La cuestión es especialmente acuciante cuando nuestros interlocutores son también competidores estratégicos y rivales sistémicos»⁵⁷.

-
54. Como señala CREȚU, la Agenda introduce nuevos elementos, como la transformación digital y la autonomía estratégica, con el objetivo de reforzar las capacidades tecnológicas e industriales de la UE, reduciendo la dependencia de agentes externos y potenciando las capacidades internas de la UE, lo que supone un aspecto novedoso con respecto a la agenda anterior (CREȚU, C., «Cohesion Policy Agenda 2024-2029», *Annals of the «Constantin Brâncuși» University of Târgu Jiu, Economy Series*, vol. 5/2024, pp. 299-306).
55. APOSTOLACHE, A., «Strategic Priorities at EU level for the 2024-2029 period», *Journal of Law and Administrative Sciences*, 23/2025, pp. 13-21, en particular p. 20.
56. En particular un nuevo plan para la prosperidad y la competitividad sostenibles en Europa; una nueva era para la defensa y la seguridad europeas; apoyar a las personas y reforzar nuestras sociedades y nuestro modelo social; preservar nuestra calidad de vida, fundamentalmente por referencia a la seguridad alimentaria, el agua y la naturaleza; proteger nuestra democracia y defender nuestros valores; una Europa global, extrayendo el máximo provecho de nuestro poder y de nuestras asociaciones; y obtener resultados conjuntos y preparar nuestra Unión para el futuro.
57. «Orientaciones Políticas...», *op. cit.*, p. 34. No se puede olvidar, además, la necesidad de adoptar un enfoque coordinado de los controles de las exportaciones abordando



Con todo, queremos llamar la atención sobre el significativamente amplio tratamiento que las «Prioridades de la Comisión» muestran en relación con lo que se denomina «Una nueva era para la defensa y la seguridad europeas». Se apuesta de un modo decidido por un aumento de las aportaciones («gastar más, gastar mejor y gastar juntos») que permitan «reconstruir, reponer y transformar las fuerzas armadas nacionales». El Fondo Europeo de Defensa, el Programa para la Industria Europea de Defensa, la creación de un Mercado Único de Defensa, o la puesta en funcionamiento de proyectos emblemáticos como la Unión Europea de Defensa o el Escudo Aéreo Europeo son buena muestra de la tendencia apuntada por la Comisión.

A nuestro juicio, resulta importante, además, incidir en un concepto que parece novedoso en el planteamiento UE: la *disuasión integrada* reforzando para ello el *enfoque estratégico de las sanciones*. Se trataría, en definitiva, de actuar frente a las nuevas amenazas bien ampliando las sanciones contra los ciberataques bien construyendo «un nuevo régimen de sanciones que castigue los ataques híbridos contra la UE y sus Estados miembros»⁵⁸.

IV. DEL LIBRO BLANCO A LA NUEVA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ECONÓMICA DE 2025

«Ha llegado el momento de que Europa se rearme». Esta rotunda afirmación está en la base del Libro Blanco Conjunto «Preparación en materia de defensa europea 2030» adoptado por la Comisión Europea en marzo de 2025⁵⁹. El aumento espectacular del gasto europeo de defensa se presenta como ineludible al tiempo que resulta preciso dotarse de una base industrial más fuerte y resiliente, apostando por un «ecosistema de innovación tecnológica que permita que nuestras industrias de defensa sigan el ritmo de los cambios en la naturaleza de la guerra»⁶⁰. No podemos olvidar que, como se ha señalado, se

los riesgos derivados de las inversiones en el exterior. Además, se apuesta por desarrollar normas de seguridad económica para las cadenas de suministro clave junto con los miembros del G7 y otros socios afines.

58. *Ibidem*, p. 18. Sobre la evolución del sistema de sanciones de la UE, en particular por referencia a cómo se ha ido pasando de un sistema en el que las sanciones se configuraban con un componente claramente político a unos «regímenes temáticos de carácter cuasipenal», véase GARCÍA MORENO, B., «Las medidas restrictivas de la Unión Europea: ¿Política Exterior o sanción penal?», *Estudios Penales y Criminológicos*, 46, 2025, pp. 1-43.
59. JOIN (2025) 120 final.
60. «Orientaciones Políticas...», *op. cit.*, p. 2.



trata de un documento «orientado esencialmente a subsanar las carencias de capacidades y a apoyar la industria europea de defensa, a profundizar en un mercado único de defensa... No se trata realmente de un Libro Blanco sobre “Defensa”, sino esencialmente sobre “Industria (de defensa)”»⁶¹.

Una vez más la acción de la UE en relación con la seguridad económica se sitúa en torno a la mejora de la resiliencia de las cadenas de valor en materia de defensa. Para ello, además, se hace preciso diversificar las fuentes de suministro al tiempo que se apuesta por la creación de plataformas de compra conjunta⁶², lo que está directamente vinculado con la intensificación de la cooperación con los socios bilaterales, regionales y multilaterales. Esa cooperación ayudará, así, «a reducir las situaciones de excesiva dependencia que se generan al contar con solo uno o con unos pocos proveedores de bienes, servicios u otros insumos esenciales, a mejorar la seguridad económica de Europa y a fomentar las capacidades europeas de defensa y la competitividad del mercado de equipos de defensa de la UE», sirviéndose para ello preferentemente de los proyectos de Cooperación Estructurada Permanente (CEP o PESCO)⁶³ y en los que en estos momentos participan todos los Estados de la UE salvo Malta. Hasta el momento se han desarrollado 75 proyectos⁶⁴, los últimos de los cuales se refieren a ámbitos tales como el terrestre, marítimo y aéreo, los elementos de apoyo estratégico y multiplicadores de la fuerza y las instalaciones de formación, así como tecnologías punta como los sistemas cuánticos y las armas de energía dirigida⁶⁵.

En diciembre de 2025 la Comisión Europea ha presentado su Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo «Fortalecer la Seguridad Económica de la UE»⁶⁶, en la que se esboza,

-
61. ROMERO JUNQUERA, A., «IEEE. Reflexiones sobre “Defensa” en la UE. Del “Libro Blanco” a una verdadera “Estrategia de Defensa”» disponible en https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/reflexiones_sobre_defensa_en_la_ue#A26.
 62. «Orientaciones Políticas...», *op. cit.*, p. 16.
 63. *Ibidem*, p. 23. La Cooperación Estructurada Permanente tiene su base en el art. 42.6 del TUE y en el Protocolo n.º 10 y fue desarrollada a partir de la Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo de diciembre de 2017 (DOUE, L 331, de 14 de diciembre de 2017).
 64. La información actualizada de los proyectos está disponible en <https://www.pesco.europa.eu/>.
 65. Cfr. «Preparación de la UE en materia de defensa: el Consejo inicia la sexta ola de nuevos proyectos de la CEP», disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2025/05/27/eu-defence-readiness-council-launches-6th-wave-of-new-pesco-projects/>.
 66. JOIN (2025) 977 final.



«un uso más estratégico y asertivo de los instrumentos de la Unión... para apoyar la seguridad económica de Europa, que se refiere a la capacidad de la Unión para garantizar la seguridad, junto con otros objetivos, a través de una economía fuerte, dinámica y resiliente mediante la anticipación, la disuasión y la respuesta a amenazas potenciales o reales, vinculadas a las relaciones económicas de la UE con el resto del mundo»⁶⁷.

La Comunicación parte de lo que en ella se denomina *un cambio de paradigma*, abandonando la posición reactiva que hasta entonces tenía la UE para avanzar hacia un despliegue mucho más proactivo de las herramientas de las que dispone la Organización.

En su Comunicación, la Comisión da cuenta del agravamiento de los riesgos a los que nos enfrentamos, entre los que figuran la creciente inestabilidad en el entorno comercial y de inversión mundial⁶⁸ junto con «la proliferación de prácticas predatorias dirigidas hacia cadenas de suministro y tecnologías críticas, que socavan nuestra base industrial» y «el continuo deterioro del panorama de la seguridad, en particular en el contexto de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y el aumento de los ataques híbridos»⁶⁹.

Van a ser numerosos los instrumentos de los que la Unión se dotará en el futuro inmediato, siempre en coordinación con los Estados miembros, aprovechando en buena medida las numerosas herramientas con las que cuenta ya en estos momentos⁷⁰. En el documento se identifican, al menos, seis grandes bloques de medidas: Instrumentos comerciales y de defensa de la competencia; herramientas de resiliencia y ciberseguridad; herramientas de seguridad y orden público; medidas anticoercitivas y restrictivas; la financiación y las restricciones a través de diversas iniciativas e Instrumentos; y, por último, las denominadas *iniciativas sectoriales* vinculadas a los *ámbitos de*

67. *Ibidem*, p. 1.

68. Marcada fundamentalmente por «el aumento de las medidas comerciales perturbadoras y las restricciones a la exportación para utilizar las dependencias como arma» (*Ibidem*).

69. *Ibidem*.

70. Una lista no exhaustiva de ellas puede consultarse en el gráfico 1 del Documento (*Ibidem*, p. 3). Resulta muy útil también la consulta de la tabla 1 (Evolución de las políticas de la UE en materia de seguridad económica desde 2023) que aparece en GARCÍA-BERCERO, I y POITIERS, N.F, «From strategy to doctrine: the next steps for European economic security», *Policy Brief*, n.º 32/25, diciembre de 2025. Disponible en <https://www.bruegel.org/policy-brief/strategy-doctrine-next-steps-european-economic-security>.



*alto riesgo*⁷¹. Serán precisamente estos *ámbitos de alto riesgo* los que concentren los esfuerzos inmediatos y a corto plazo de la Comisión, siempre «en estrecha cooperación con los Estados miembros, la industria y sus socios de confianza». Llama la atención la imprecisión en la que se mueve el documento a la hora de definir quiénes serán esos *socios de confianza*, aunque hay una apuesta decidida por la cooperación bilateral con terceros países a través del G7. Además, hay una suerte de *aviso a navegantes* dirigido a los países candidatos y que no puede pasar desapercibida: «su alineación con la política de seguridad económica, así como su integración gradual en el mercado interior, son esenciales para garantizar el éxito de su adhesión»⁷².

La Comunicación, en definitiva, da cuenta de un amplio conjunto de acciones dirigidas a reforzar la seguridad económica de la UE, cuyo punto de partida se sitúa en una mejora evidente de la calidad de la información con la que cuenta. En este contexto resulta imprescindible acelerar la cartografía de las dependencias estratégicas a lo largo de las cadenas de valor, coordinando toda la actividad no sólo con los órganos de la UE⁷³ sino también con los propios Estados miembros y con la industria⁷⁴.

La acción de la UE se configurará con un doble contenido: mejorar las herramientas existentes y desarrollar otras nuevas cuando resulte necesario. En relación con lo primero, es imprescindible incentivar la financiación de los proyectos sobre seguridad económica, no sólo movilizándolo un volumen suficiente sino, sobremanera, tratando de impedir el acceso de las entidades de alto riesgo⁷⁵ a las acciones sensibles apoyadas por la UE o

71. Los seis ámbitos de alto riesgo que se identifican en el documento son: «Fortalecer la resiliencia de la cadena de suministro y contrarrestar las dependencias estratégicas en bienes y servicios. Atraer inversiones con valor añadido que refuercen la seguridad económica de la UE. Apoyar una base industrial de defensa y espacial dinámica y otros sectores industriales de alto riesgo. Desarrollar y mantener el liderazgo en tecnologías críticas. Impedir el acceso a información y datos sensibles que puedan socavar la seguridad económica de la UE. Prevenir y mitigar las perturbaciones en las infraestructuras críticas de la UE que afecten a la economía de la Unión» (JOIN [2025] 977 final, p. 5).

72. *Ibidem*.

73. Se plantea, incluso, la creación de un *Centro de Información sobre Seguridad Económica* como mecanismo para consolidar la información disponible.

74. Se prevé la creación de un *grupo de asesores de confianza* «compuesto por representantes de empresas de la UE para, entre otras cosas, prestar asesoramiento sobre riesgos específicos y posibles respuestas, así como para debatir acerca de estrategias de reducción del riesgo» (*Ibidem*, p. 16).

75. La identificación de cuáles serán estas entidades parece entrar dentro de la competencia del Centro de Información sobre Seguridad Económica (*Ibidem*, p. 15).



a sus fondos⁷⁶. Además, la Comunicación plantea, entre otras acciones, la necesidad de una evaluación global del Reglamento sobre el control de las exportaciones de doble uso y la revisión de la utilización de los instrumentos aduaneros estratégicos.

En relación con las nuevas medidas, se apuesta, por ejemplo, por implantar «un mecanismo de supervisión de las empresas emergentes a escala de la UE destinado a identificar las empresas emergentes en ámbitos tecnológicos críticos que sean vulnerables al riesgo de adquisiciones hostiles por parte de entidades extranjeras»⁷⁷, reforzar la protección de la industria frente a las políticas comerciales desleales, incentivar a las empresas para que reduzcan las dependencias en ámbitos tecnológicos emergentes o adoptar cambios legislativos significativos⁷⁸.

Precisamente, en este último marco ya han comenzado a producirse los primeros desarrollos. El pasado 4 de marzo la Comisión ha presentado la propuesta de Reglamento por el que se establece un marco de medidas para la aceleración de la capacidad industrial y la descarbonización en sectores estratégicos (conocida coloquialmente como *Ley de Aceleración Industrial*)⁷⁹ que tiene por objeto mejorar el funcionamiento del mercado interior mediante el establecimiento de un marco destinado a apoyar el desarrollo, la competitividad y la resiliencia del sector manufacturero de la Unión, prestando especial atención a determinados sectores estratégicos, al tiempo que contribuye al objetivo climático de la Unión, a la seguridad económica y a la creación, el mantenimiento y la transición hacia empleos de alta calidad⁸⁰. Sólo unas semanas antes, la Comisión había presentado la propuesta de revisión del Reglamento sobre la Ciberseguridad⁸¹ que complementaría, además, a otras disposiciones como la Directiva relativa a la resiliencia de las entidades críticas⁸². Estas son las primeras de una batería muy amplia de medidas⁸³

76. Se incluye también la posibilidad de impedir «que los proveedores de alto riesgo de terceros países accedan a financiación nacional y de la Unión cuando se determine, sobre la base de criterios específicos, que dichos terceros países socavan los intereses de la Unión en materia de seguridad económica» (*Ibidem*, p. 17).

77. *Ibidem*, p. 19.

78. *Ibidem*, pp. 19-20.

79. COM (2026) 100.

80. Art. 1 del texto propuesto.

81. COM (2026) 11 final.

82. Directiva (UE) 2022/2557, *DOUE*, L 333 de 27 de diciembre de 2022.

83. Se cita, por ejemplo, el nuevo Reglamento de Chips 2.0, el Reglamento Cuántico o la Ley de desarrollo de la computación en la nube, como elementos favorecedores de la reducción de dependencias en ámbitos tecnológicos emergentes.





Papel + Digital

ESTUDIOS

Acceso online a Biblioteca Digital Legalteca:
consulte página inicial de esta obra

La seguridad económica, configurada en estos momentos como una cuestión transversal que afecta a la práctica totalidad de los espacios y actividades en los que se desarrolla la actividad cotidiana, ha sido objeto de un considerable desarrollo por parte de la UE. Resulta evidente, además, que actualmente se ha posicionado en el centro de la agenda política tanto internacional como estrictamente europea y se sitúa como una suerte de desafío estratégico principalmente por referencia a la resiliencia de las cadenas de suministro y de infraestructuras críticas, la respuesta a las políticas y prácticas relacionadas con el mercado y las inversiones o vinculadas con la coerción económica, la garantía de la seguridad y autonomía energética y, por último, la necesidad de gestionar convenientemente las denominadas tecnologías emergentes.

Esta monografía aborda, desde diferentes aproximaciones, algunos de sus desarrollos más actualizados, como son la conexión de la Estrategia de Seguridad Económica de UE con otros enfoques estratégicos en materia de seguridad, el impacto de las estrategias de seguridad de la UE en su política de inversiones, los vínculos entre ciudadanía digital y protección de los derechos o la interconexión entre la seguridad económica y los objetivos de la transición energética.

El contenido de obra colectiva se beneficia de un componente interdisciplinar imprescindible en esta materia y está dirigido tanto al público especializado (investigadores, docentes, estudiantes de Grado o Posgrado) como a todos aquellos interesados en entender las claves de una realidad particularmente compleja.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



ISBN: 978-84-1085-883-1



9 788410 858831



ER-0280/2005



GA-000001/00