

El nuevo paradigma de la seguridad económica

Federico Steinberg Wechler
Georgetown University

ABSTRACT

For decades, the benefits of expanding international trade and foreign direct investment seemed unquestionable. However, the COVID19 pandemic, the Russian invasion of Ukraine (and its economic and energy implications for Europe) and the growing geostrategic rivalry between the US and China have been displacing the “neoliberal” paradigm with one that emphasizes the importance of economic security and warns of the dangers associated to the weaponization of interdependence. This article analyzes the implications of this new paradigm for the future of globalization, trade agreements and multilateral trade governance. It focuses, in particular, on how the European Union is attempting to incorporate elements of economic security without adopting protectionist measures, as part of its drive for strategic autonomy.

RESUMEN

Durante décadas, los beneficios de la expansión del comercio internacional y la inversión directa extranjera parecían incuestionables. Sin embargo, la pandemia del COVID19, la invasión rusa de Ucrania (y sus implicaciones económicas y energéticas para Europa) y la creciente rivalidad geoestratégica entre Estados Unidos y China, han ido desplazando el paradigma “neoliberal” por otro que enfatiza la importancia de la seguridad económica y alerta de los peligros de que una excesiva interdependencia pueda ser utilizada como arma arrojadiza. Este artículo analiza las implicaciones de este nuevo paradigma. Se centra, en particular, en cómo la Unión Europea está intentando incorporar elementos de seguridad económica sin adoptar medidas proteccionistas, en el marco del impulso a su autonomía estratégica.

Introducción

En un artículo de 2019 en la revista *International Security*, Newman y Farrell introdujeron el término *Weaponized Interdependence*, que podría traducirse como el uso de la interdependencia económica como arma arrojadiza.¹ Se referían al poder de Estados Unidos para utilizar la infraestructura (física e institucional) de la globalización para ejercer coerción económica sobre otros países.

El término pasó desapercibido entonces, pero tan solo unos años más tarde, con la pandemia de la COVID19 y la invasión rusa de Ucrania -- que obligó a Europa a redefinir su modelo de suministro energético --, el término se popularizó y pasó a articular las estrategias económicas de los países avanzados, que cada vez se han centrado más en reducir las vulnerabilidades derivadas de una excesiva dependencia de las importaciones de mascarillas, gas o minerales críticos de adversarios políticos como Rusia o China.

Así, del discurso liberal de las ventajas de la globalización y las bondades de la interdependencia, que según la retórica dominante de los años 90 debía servir para aumentar el crecimiento económico, reducir los conflictos e incluso generar una convergencia de modelos políticos que permitiera la cooperación internacional, se ha pasado, en poco tiempo, a que la conversación pública esté dominada por la necesidad de aumentar la resiliencia contra shocks externos y la seguridad económica. Los términos *de-risking*² (reducción de riesgos derivados de la excesiva dependencia económica del exterior) e incluso *decoupling* (desconexión económica casi completa, que cada vez se defiende con más intensidad en Washington en relación con

1 Henry Farrell, Abraham L. Newman; *Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion*. *International Security* 2019; 44(1): 42-79. doi: https://doi.org/10.1162/isec_a_00351.

2 Para una discusión sobre el término *derisking* y otros vinculados a la seguridad económica, véase: Lovely, Mary E. November 8, 2023. "Manufacturing Resilience: The US Drive to Reorder Global Supply Chains" In *Building a More Resilient US Economy*, edited by Melissa S. Kearney, Justin Schardin, and Luke Pardue. Washington, DC: Aspen Institute.

China) aparecen con cada vez más frecuencia en los discursos de los líderes políticos occidentales.

En definitiva, aunque los datos no muestran que se esté produciendo una desglobalización,³ lo cierto es que las ideas dominantes que sirven para articular la política económica de las grandes potencias están cambiando. Ya se observa cierta redefinición de los flujos de comercio e inversión motivados por el *reshoring*, el *nearshoring* y el *friendshoring*. Y, sobre todo, cada vez está más claro que el trade-off entre eficiencia y seguridad está siendo reevaluado para incorporar de forma más destacada los aspectos de la seguridad económica, aún a costa de menor crecimiento y mayores precios, en lo que ya se conoce como el paso "del just in time, al just in case". Y todo ello acompañado de una política industrial más activa, instrumentos proteccionistas y mayor gasto público en un contexto de creciente rivalidad geopolítica entre grandes potencias, crisis del multilateralismo y una acelerada corrosión de las instituciones de cooperación económica internacional.⁴

Aunque cada vez se habla más de seguridad económica en el ámbito de la política económica, lo cierto es que el término ha recibido poca atención académica. La relación entre economía y seguridad ha sido tradicionalmente descuidada⁵⁵, probablemente porque la seguridad económica es un concepto amplio y elusivo que significa diferentes cosas para diferentes actores y contextos. Como explican Steinberg y Woolf, el término se utiliza a menudo para "describir la capacidad de las economías para enfrentar riesgos y shocks, resistir

3 Richard Baldwin es quien más ha estudiado este fenómeno, en especial cómo el pico de la globalización, medido a través de la ratio comercio/PIB se alcanzó en 2008 y desde entonces ha caído moderadamente para las manufaturas pero no para los servicios. Para una síntesis de sus ideas, véase <https://www.linkedin.com/pulse/real-two-facts-worlds-trade-to-gdp-ratio-richard-baldwin-ottve/>

4 Véase Enrique Feás: "La geopolítica actual y la autonomía estratégica. El resurgir del conflicto librecambio-proteccionismo", *Información Comercial Española*, Núm. 935(2024). DOI <https://doi.org/10.32796/ice.2024.935.7793>

5 Véase Michael Mastanduno: "Economics and Security in Statecraft and Scholarship" *International Organization*, Vol. 52, No. 4. 1998

presiones y coacciones económicas, gestionar dependencias estratégicas, proteger infraestructuras críticas, disuadir ciberataques y desinformación, así como para mantener o fortalecer las ventajas económicas y tecnológicas".⁶

Este concepto abarca, por tanto, diversos aspectos, como la resiliencia frente a crisis financieras, la capacidad para resistir embargos o sanciones económicas, filtrar las inversiones externas (entrantes y salientes) y la protección de sectores estratégicos frente a posibles interferencias externas, como la manipulación del mercado de recursos energéticos o la influencia en sectores tecnológicos clave.

La Unión Europea ante el reto de la seguridad económica

En los últimos años, muchos países han diseñado estrategias de seguridad económica, empezando por Japón y pasando por China, Reino Unido, Estados Unidos o la Unión Europea, que lo hizo a remolque de los demás en 2023, y la actualizó en 2024.⁷ Sin embargo, mientras que Estados Unidos y China tienen una mayor tradición de lo que en inglés se conoce como *economic statecraft*, y están acostumbrados a integrar elementos de seguridad en su política económica exterior, la Unión Europea se encuentra mucho más incomoda en este ámbito.⁸ Hasta hace bien poco, se había centrado en lograr un "autonomía estratégica abierta", pero en los últimos años cada vez está prestando más atención a cómo articular instrumentos que ga-

6 Véase Federico Steinberg & Guntram Wolff (2023): "Dealing with Europe's Economic (In-) security" Global Policy. Publicado on line el 13 de noviembre de 2023. DOI: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13303>, pp 2. Véase también Federico Steinberg y Emily Benson (2024): "The European Union's Economic Security Strategy Update" CSIS, disponible en <https://www.csis.org/analysis/european-unions-economic-security-strategy-update>

7 Véase Elvire Fabry, Nicolas Köhler-Suzuki, Pascal Sibona, & Marco Lamy. (2024, February 26). *Shields up: How China, Europe, Japan and the United States shape the world through economic security*. Institut Jacques Delors. <https://institutdelors.eu/en/publications/shields-up-how-china-europe-japan-and-the-united-states-shape-the-world-through-economic-security/>

8 Véase Zhang Xiaotong (2023): *New Economic Statecraft*. China, the United States and the European Union, Routledge.

ranticen su seguridad económica.⁹

El problema de la Unión Europea es que fue diseñada institucionalmente para un mundo cooperativo, basado en reglas y de hegemonía occidental. Mientras que las políticas comerciales, de inversión y de competencia están transferidas a Bruselas, la política exterior y las cuestiones de seguridad permanecen en gran parte en manos de los Estados miembros. Por lo tanto, resulta difícil definir prioridades geoeconómicas y traducirlas en políticas, algo que no sucede en otros países. A ello se añade que el modelo de crecimiento de la Unión Europea es más dependiente del exterior que el de Estados Unidos o China y, por tanto, se vería más amenazado por la desglobalización o la fragmentación de la economía mundial en bloques rivales y enfrentados. Además, Estados Unidos pretende que la Unión Europea se alinee con la posición norteamericana (de confrontación) en relación con China, mientras que desde muchas capitales europeas se ve a Rusia como el principal enemigo y a China como un socio y competidor con el que es preferible mantener vías abiertas de diálogo y evitar, a toda costa, una guerra comercial (el reciente episodio sobre los aranceles al vehículo eléctrico chino es buen ejemplo de ello).

En todo caso, no puede negarse que la Unión Europea ha comenzado a adaptarse a este nuevo paradigma y ha desarrollado instrumentos comerciales y económicos para alejarse de un planteamiento ingenuo de las bondades de la globalización. Además de la mencionada Estratégica de Seguridad Económica publicada por la Comisión Europea y la Oficina del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad, que no es vinculante, ha aprobado importante legislación de carácter de-

9 La relación entre autonomía estratégica y seguridad económica sigue sin estar clara. Algunos consideran que la seguridad económica forma parte de la autonomía estratégica, ya que el concepto de autonomía estratégica incluía inicialmente la autonomía militar y la seguridad económica forma parte de la seguridad nacional. Otros, sin embargo, subrayan que la seguridad económica solo se solapa parcialmente con el anterior debate sobre la autonomía estratégica, ya que las cuestiones de seguridad

fensivo: el mecanismo anti coacción para proteger los intereses de sus empresas cuando se ven amenazados en el extranjero, el Reglamento sobre Subvenciones Extranjeras para garantizar la igualdad de condiciones en el Mercado Único, el Mecanismo de Ajuste en la Frontera del Carbono (CBAM, por sus siglas en inglés) para proteger a los productores europeos de la competencia desleal y promover normas medioambientales más estrictas en el extranjero, el Instrumento de Contratación Pública Internacional y la Iniciativa de Deforestación.¹⁰ Todas ellas vienen a complementar las iniciativas de política industrial y lucha contra el cambio climático internas (Chips Act, Critical Raw Materials Act o Green Deal/Fit for 55) que aspiran a adaptar el modelo de crecimiento europeo a la nueva realidad internacional.

Sin embargo, como ha señalado el Informe Draghi, "para reducir sus vulnerabilidades la Unión Europea necesita desarrollar una genuina política económica exterior basada en el acceso a materiales críticos"¹¹. También tiene que desarrollar una nueva política industrial, reorientar sus cadenas de suministro e integrar las consideraciones de seguridad en su política comercial y de inversiones. Pero para todo ello necesita contar con mucha más financiación a nivel europeo, lo que requiere avanzar hacia una unión fiscal mediante una reforma del presupuesto comunitario que eleve las capacidades de inversión mediante una combinación de impuestos europeos, mayores contribuciones de los estados miembros y capacidad de emitir deuda conjunta.¹²

10 Para una detallada explicación de estos instrumentos, véase Oscar Guinea Ibañez, "La autonomía estratégica abierta: nuevas herramientas para un mundo geopolítico" *Información Comercial Española*, Núm. 930 (2023).

11 Informe Draghi, pg. 53. Disponible en https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en

12 El informe Draghi estima en un 5% del PIB de la Unión Europea, unos 800.000 millones de euros al año, las necesidades de inversión para transformar la economía europea en los ámbitos necesarios, incluyendo la seguridad económica.

Conclusión

En un contexto de competencia entre grandes potencias, la seguridad económica va a ocupar un papel cada vez más importante en la economía política mundial. La Unión Europea no se siente cómoda el uso de la interdependencia como arma arrojadiza ni está diseñada institucionalmente para un mundo menos cooperativo y plagado de amenazas. Sin embargo, no puede permitirse seguir con su viejo modelo esperando que prevalezca un mundo basado en normas. Por otra parte, sería un grave error apartarse de la integración mundial y entrar en una carrera proteccionista y de subsidios. Los costes económicos de un planteamiento de ese tipo serían prohibitivos y Europa no tiene el margen fiscal de Estados Unidos. Por lo tanto, la Unión Europea debería avanzar diversificando riesgos a través de nuevos acuerdos comerciales, identificando con mayor precisión de dónde pueden venirle las amenazas a su seguridad económica y avanzando en una integración económica y financiera que le permita aumentar su influencia en el mundo.

De hecho, el nuevo contexto geoeconómico abre las puertas a profundizar en la integración económica y abordar las debilidades políticas e institucionales que la Unión Europea viene arrastrando desde hace décadas porque las amenazas externas modifican los incentivos a los que se enfrentan los Estados miembros. Cada vez resulta más evidente que la respuesta europea ante este nuevo paradigma económico debe centrarse en la provisión de bienes públicos europeos, sin los cuales la Unión Europea tendrá dificultades para mantener su seguridad económica. Forjar una estrategia europea de política económica exterior requiere mejores herramientas para identificar los riesgos y la voluntad compartida de utilizar más activamente el poder económico, monetario y financiero con el que cuenta la Unión.