



Bruselas, 24.1.2024
COM(2024) 24 final

LIBRO BLANCO
sobre inversiones salientes

LIBRO BLANCO
sobre inversiones salientes

1. INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ UN LIBRO BLANCO SOBRE LAS INVERSIONES SALIENTES? ..	2
2. SITUACIÓN ACTUAL Y CONCLUSIONES INICIALES	5
3. ACTUACIONES PROPUESTAS PARA POSTERIORES ETAPAS: REVISIÓN DE DETERMINADAS INVERSIONES SALIENTES	7
3.1. Propuesta de seguimiento/revisión de las inversiones salientes en tecnologías específicas	7
3.2. Evaluación de riesgos por los Estados miembros	11
3.3. Presentación de informes a la Comisión y a los demás Estados miembros	12
3.4. Evaluación conjunta y debate.....	13
3.5. Revisión de las solicitudes de licencias de exportación de productos de doble uso en el contexto de las inversiones salientes, consulta entre los Estados miembros e información a la Comisión	13
4. CONCLUSIÓN	14

1. INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ UN LIBRO BLANCO SOBRE LAS INVERSIONES SALIENTES?

La Comunicación conjunta sobre una Estrategia Europea de Seguridad Económica, adoptada el 20 de junio de 2023¹ («la Comunicación conjunta»), reconoce la importancia de unos mercados mundiales abiertos para el éxito y la seguridad económica de la Unión Europea en términos tanto de resiliencia como de competitividad. En ella se afirma que «[n]uestras economías prosperan gracias a un comercio y una inversión abiertos y basados en normas, a una conectividad transfronteriza segura y a la colaboración en materia de investigación e innovación». Y al mismo tiempo se reconoce que podrían surgir riesgos potenciales para la seguridad si las tecnologías y las inversiones sensibles salen de la UE de una manera que pueda amenazar la paz y la seguridad internacionales. En particular, hace referencia a los **riesgos de fuga de tecnología y conocimientos técnicos como resultado de las inversiones salientes** (es decir, inversiones realizadas por empresas de la UE en terceros países) en un reducido conjunto de tecnologías avanzadas que podrían mejorar las capacidades militares y de inteligencia de los agentes que pueden utilizar estas capacidades para amenazar la paz y la seguridad internacionales.

La UE **ya restringe la exportación de tecnologías de doble uso**. Sin embargo, existe una creciente preocupación por el hecho de que algunas tecnologías y conocimientos técnicos sensibles puedan acabar en manos equivocadas como consecuencia de operaciones de inversión salientes que actualmente no están sujetas a mecanismos de control. Por ejemplo, esto podría ocurrir si la tecnología de vanguardia de la UE llega a países en los que no se distingue claramente entre las actividades civiles y militares. Esta tecnología o estos conocimientos técnicos podrían utilizarse para reforzar las capacidades militares y de inteligencia de estos países, lo que, a su vez, podría amenazar la común de la UE. Algunas inversiones salientes pueden considerarse como la otra cara de las operaciones de exportación de productos de doble uso.

Existe un **vínculo similar entre la inversión saliente y la inversión extranjera directa (IED) entrante**. La UE ya dispone de un marco para controlar la IED entrante, especialmente en tecnologías sensibles. Si bien una inversión entrante en empresas de la UE que posean tecnologías sensibles por parte de inversores de riesgo podría restringirse o prohibirse mediante medidas impuestas en el marco de un régimen de control de las IED, existe un riesgo potencial de que las empresas de la UE destinatarias puedan poner dichas tecnologías a disposición de esos mismos inversores mediante inversiones salientes. Sin embargo, actualmente estas inversiones salientes ni siquiera están sujetas a supervisión. Esto podría socavar la eficacia de nuestros controles existentes y, por tanto, la seguridad de la UE en su conjunto y de cada uno de los Estados miembros.

Esta creciente preocupación pone de relieve la **necesidad de examinar esta cuestión de cerca** para comprender:

1. **qué tipo de inversiones** en determinadas tecnologías críticas se realizan desde la UE;
2. **si tales inversiones** pueden poner efectivamente en riesgo la seguridad de la UE o de los Estados miembros y, en ese caso,

¹ Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo titulada «Estrategia Europea de Seguridad Económica», Bruselas, 20.6.2023, JOIN(2023) 20 final.

3. **en qué medida** estos riesgos pueden mitigarse con las herramientas existentes o justificarían una acción política proporcionada adicional a escala nacional o de la UE.

Desde una perspectiva geoestratégica, la UE no es la primera en considerar una iniciativa política en este ámbito. **Algunos países ya controlan las inversiones salientes**, como Japón² o China³. Otros, como los Estados Unidos⁴, están desarrollando un marco para ello.

El desarrollo de una respuesta de la UE a las preocupaciones relativas a las inversiones salientes plantea una serie de retos: i) determinar el alcance de las posibles preocupaciones, ii) comprender el alcance y la naturaleza de las inversiones salientes de la UE mediante la recopilación de datos y pruebas pertinentes, y iii) evaluar si tales inversiones crean riesgos claramente identificables para la seguridad o los agravan. En una segunda fase, la UE y sus Estados miembros deben evaluar la necesidad de respuestas proporcionadas y específicas para mitigar los riesgos detectados, ya sea a través de las herramientas existentes o de nuevas medidas de mitigación a escala nacional o de la UE.

Una evaluación exhaustiva requiere un buen conocimiento de las inversiones salientes realizadas por los inversores de la UE, así como de la tecnología y los conocimientos técnicos que pueden transferirse en el contexto de dichas operaciones. También requiere una comprensión profunda de los riesgos para la seguridad relacionados con estas inversiones salientes con el fin de evaluar las posibles carencias de los instrumentos de seguridad existentes para el comercio y la inversión.

El presente libro blanco describe la situación de los trabajos iniciales de la UE en materia de inversión saliente. En él se esboza el camino a seguir para que la UE comprenda y aborde los retos actuales con un enfoque uniforme y eficaz. Su objetivo es invitar a las partes interesadas a formular observaciones y aportaciones para ayudar a la Comisión a definir el alcance de una futura Recomendación de la Comisión sobre inversiones salientes en estrecha cooperación con los Estados miembros. El alto representante y vicepresidente podrá aportar su contribución, cuando proceda, en relación con posibles cuestiones relativas a la política exterior y de seguridad común. El presente libro blanco ayudará a la Comisión a comprender las opiniones y preocupaciones de las partes interesadas y del Parlamento Europeo, así como a estar al día

² Con arreglo a determinadas condiciones establecidas por la [Ley de Divisas y Comercio Exterior \(Ley n.º 228 de 1949\)](#). Los controles japoneses sobre las inversiones salientes se aplican a inversiones en muy pocos sectores: pesca, cuero y productos del cuero, fabricación de armas y equipos de armamento y estupefacientes.

³ En China, la legislación existente incluye las [Medidas Administrativas de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reformas para la Inversión de las Empresas en el Exterior \(2017, n.º 11\)](#), las [Orientaciones del Consejo de Estado sobre las Inversiones en el Exterior \(2017, n.º 74\)](#), que clasifican las inversiones salientes en «aconsejables», «restringidas» y «prohibidas», y el [Catálogo de Sectores Sensibles a las Inversiones en el Exterior de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reformas \(2018, n.º 251\)](#), que establece los sectores industriales sensibles para las inversiones en el exterior. Entre ellos se encuentran, entre otros el armamento y los equipos conexos, los recursos hídricos, los medios informativos, los bienes inmuebles, los hoteles, el cine, la industria del espectáculo, los clubes deportivos y determinados fondos de inversión de capital. Entendemos que los diversos requisitos de concesión de licencias y registro relacionados con las inversiones salientes no solo sirven a los intereses de la seguridad nacional y el control del comercio exterior, sino también al «interés nacional» en sentido amplio. China también restringe las exportaciones de divisas bajo la Administración Estatal de Divisas. Así pues, parece que los controles de inversión salientes chinos abarcan un amplio conjunto de sectores económicos y una prueba sustantiva que puede ir más allá de una mera evaluación de la seguridad.

⁴ [Decreto n.º 14105, de 9 de agosto de 2023, anuncio previo de la normativa propuesta de 14 de agosto de 2023.](#)

de las reflexiones y análisis en curso en la UE⁵ y los Estados miembros sobre la cuestión de la inversión saliente y la seguridad económica en general.

⁵ Incluida la evaluación de riesgos independiente, pero en cierta medida relacionada, sobre las cuatro tecnologías críticas prioritarias a raíz de la Recomendación de la Comisión de 3 de octubre de 2023, sobre ámbitos tecnológicos críticos para la seguridad económica de la UE con vistas a realizar evaluaciones de riesgos adicionales conjuntamente con los Estados miembros [C(2023) 6689 final].

2. SITUACIÓN ACTUAL Y CONCLUSIONES INICIALES

Antes de la Comunicación conjunta, en la primavera de 2023, la Comisión inició un debate sobre esta cuestión con las autoridades de control de las IED y de las exportaciones de productos de doble uso de los Estados miembros. Para alimentar este debate, la Comisión ha estado **reuniendo información** sobre las inversiones salientes de las empresas de la UE. En el período comprendido entre 2013 y 2022, se han producido alrededor de 12 800 operaciones de fusión y adquisición por parte de empresas de la UE en terceros países, lo que corresponde a aproximadamente 1,4 billones EUR y 26 000 operaciones de inversión de capital riesgo, por un valor total de 408 millones EUR⁶. Para ambas categorías de operaciones de inversión salientes, los dos principales destinos fueron los Estados Unidos y el Reino Unido, con al menos la mitad de las operaciones y aproximadamente el 70 % del capital. Más allá de esta información de alto nivel, la Comisión ha detectado algunas carencias en los datos disponibles, como más detalles sobre las operaciones, los importes monetarios, las características de las operaciones y las tecnologías implicadas.

Por una parte, las fuentes oficiales (por ejemplo, los datos de IED procedentes de las cuentas nacionales) carecen de datos actualizados y detallados sobre el sector o la tecnología relacionados con operaciones de inversión individuales, lo que dificulta la identificación de las inversiones salientes en un reducido conjunto de tecnologías críticas en las que podrían surgir riesgos potenciales. Por otra parte, las estadísticas oficiales, así como las fuentes de datos comerciales disponibles, clasifican las empresas y las operaciones con arreglo a los sistemas oficiales de clasificación. Estos describen principalmente ámbitos de tecnologías ya desarrolladas, pero no proporcionan información sobre tecnologías avanzadas específicas o nuevas actividades económicas, como la inteligencia artificial.

El pasado mes de julio, la Comisión creó un grupo de expertos sobre inversiones salientes («el grupo de expertos»), destinado a aprovechar los conocimientos y la experiencia de los Estados miembros para examinar los posibles riesgos y lagunas en materia de seguridad y, en caso necesario, las posibles acciones políticas⁷. El grupo reúne a expertos de los Estados miembros procedentes de los departamentos sobre controles de las exportaciones de productos de doble uso, control de las IED, comercio y asuntos exteriores. Ya se ha reunido en tres ocasiones en 2023.

Hasta ahora, ha quedado claro que antes de analizar los posibles riesgos, debe tenerse una idea clara del **ámbito de aplicación del ejercicio** (efectivamente, «qué inversiones salientes deben considerarse para determinar los riesgos para la seguridad común de la UE»), así como que, actualmente, **se necesitan datos concretos detallados** a nivel nacional **sobre las operaciones de inversión salientes pertinentes** y, posiblemente, sobre actividades relacionadas, **pero actualmente no se dispone de dichos datos. Esta falta de datos pone de manifiesto la necesidad de establecer una visión compartida sobre el alcance de la cuestión**, por lo que

⁶ Fuente: Datos de PitchBook extraídos en julio de 2023. Notas: (1) los datos abarcan solo las operaciones de fusión y adquisición y las inversiones de capital riesgo, ya que las bases de datos comerciales consultadas no incluyen las inversiones en proyectos nuevos; (2) el importe monetario de las operaciones de fusión y adquisición está incompleto, pues los valores solo están disponibles para la mitad de las operaciones; y (3) las operaciones de capital riesgo se computan cuando participa en ellas al menos un inversor de la UE, pero este podría formar parte de un grupo de inversores de fuera de la UE, de forma que el importe total invertido es el que se notifica, sin mayor detalle de los importes de las inversiones de la UE pertinentes.

⁷ [Registro de grupos de expertos de la Comisión y otras entidades similares \(europa.eu\)](#).

se refiere al alcance de las operaciones y actividades que generan riesgos, las tecnologías potencialmente afectadas y si la atención debe centrarse en países específicos.

El trabajo en curso con los Estados miembros en el grupo de expertos ha llevado a la Comisión a las siguientes conclusiones iniciales:

1. **Existe una importante laguna de conocimientos** y una imagen muy limitada de las inversiones salientes realizadas por los inversores de la UE. Algunas autoridades públicas están recopilando información a nivel nacional (por ejemplo, bancos centrales u institutos nacionales de estadística⁸). Sin embargo, esta información no es lo suficientemente detallada ni específica como para proporcionar los hechos pertinentes que determinen si estas inversiones pueden entrañar algún riesgo para la seguridad y permitan a los Estados miembros y a la Comisión llevar a cabo una evaluación adecuada de dichos riesgos.
2. **Los Estados miembros no revisan y evalúan sistemáticamente las inversiones salientes con fines de seguridad.** Varios Estados miembros reconocen la posibilidad de que, como consecuencia de ello, se ignoren algunos riesgos.
3. **El asunto es a la vez delicado y complejo.** Si bien los riesgos potenciales derivados de determinadas inversiones salientes tienen una dimensión geopolítica más amplia, es importante reconocer que las inversiones salientes de la UE constituyen una parte valiosa y legítima de la actividad económica en un mercado mundial. Por lo tanto, cualquier posible acción política relativa a las inversiones salientes puede tener repercusiones positivas y negativas para las empresas de la UE.
4. Existe consenso entre los Estados miembros y la Comisión en el sentido de que, en caso de que se detecte cualquier riesgo, **la acción política debe ser eficaz, proporcionada, específica y con fuerza ejecutiva por parte de las administraciones.**
5. **Antes de diseñar nuevas respuestas políticas, debemos, en primer lugar, hacer pleno uso de los instrumentos existentes.** En caso de que se considere necesaria una acción política para responder a los riesgos detectados, la Comisión y los Estados miembros deben tratar, en la medida que sea jurídicamente posible, de abordar cualquier riesgo derivado de las inversiones salientes a través de los instrumentos existentes, como los controles de las exportaciones de productos de doble uso o los mecanismos de control de las IED, ya sea mejorando el uso de estos instrumentos o modificándolos para hacer frente a nuevos riesgos.

⁸ Algunas legislaciones permiten a los Estados miembros supervisar (parcialmente) las operaciones de inversión salientes, como las estadísticas de balanza de pagos recopiladas por los bancos centrales, los registros nacionales destinados a supervisar las inversiones salientes con fines estadísticos y la legislación similar, por ejemplo, el régimen nacional español establecido por el Real Decreto 1265/1986, de 27 de junio, en su capítulo VI, actualizado con el Real Decreto 664/1999, de 23 de abril, y con el Real Decreto 571/2023, de 4 de julio. **Puede obtenerse más información a través de regímenes de garantía de la inversión oficiales** como, por ejemplo, los de Alemania y Austria. En Alemania, lo gestiona PwC en nombre del Ministerio Federal de Economía y Acción por el Clima, mientras que en Austria lo gestiona un banco (OeKB) en nombre del Ministerio Federal de Hacienda. **Algunos mecanismos nacionales permiten a los Estados miembros controlar casos muy específicos de inversiones salientes** con fines de seguridad (por ejemplo, en Italia en virtud del Decreto Legislativo n.º 21/2012, que contiene algunas disposiciones que permiten el control de ciertos tipos de inversiones salientes).

3. ACTUACIONES PROPUESTAS PARA POSTERIORES ETAPAS: REVISIÓN DE DETERMINADAS INVERSIONES SALIENTES

Se trata de una cuestión compleja que merece un **enfoque gradual paso a paso**:

- en primer lugar, una etapa de consulta pública, que pondrá en marcha la publicación del presente libro blanco y un cuestionario;
- en segundo lugar, una etapa de seguimiento, en la que la Comisión recurrirá a los resultados de la consulta pública que se realice y a las reacciones al presente libro blanco para redactar una recomendación a los Estados miembros destinada a supervisar/revisar determinadas operaciones de inversión salientes en las que intervengan una serie de tecnologías sensibles durante un determinado período de tiempo;
- y en tercer lugar, una etapa de evaluación del riesgo en la que los Estados miembros y la Comisión, sobre la base de los resultados del análisis y el seguimiento realizados, estarán en mejores condiciones de extraer conclusiones sobre los riesgos para la seguridad común de la UE vinculados a dichas operaciones de inversión salientes.

Los resultados de esta evaluación y las posibles propuestas para mitigar los riesgos detectados se expondrán en una nueva Comunicación y, si es necesario, las propuestas que sean adecuadas.

3.1. Propuesta de seguimiento/revisión de las inversiones salientes en tecnologías específicas

Sobre la base de las conclusiones iniciales del trabajo realizado con el grupo de expertos, la Comisión invita a formular observaciones sobre los aspectos que se exponen a continuación, que se abordarán en la propuesta de recomendación de la Comisión sobre el seguimiento.

Alcance del seguimiento

1. En cuanto al tipo de operaciones de inversión salientes que deben supervisarse, la Comisión considera que **el seguimiento debe abarcar una amplia gama de operaciones**, en particular todos los tipos de inversiones activas, y excluir las inversiones de cartera, es decir, las inversiones extranjeras no directas cuyo objeto es realizar una inversión financiera sin ninguna intención de influir en la gestión y el control de una empresa, como se indica en el recuadro que figura a continuación.

Los Estados miembros deben supervisar las inversiones de cualquier tipo realizadas por personas físicas o jurídicas residentes o establecidas en la UE («inversores de la UE») destinadas a desarrollar una actividad económica fuera de la UE. Dichas inversiones deben incluir:

- la adquisición de una sociedad o de una participación en una empresa que permita una participación eficaz en la gestión o el control de la empresa («adquisición»);
- la absorción por una empresa de una o varias empresas o la combinación de dos o más de ellas para formar una nueva empresa («fusión»);
- la transferencia de activos materiales o inmateriales, incluida la propiedad intelectual e industrial o los conocimientos técnicos y los procesos tecnológicos específicos, necesarios para el establecimiento o el mantenimiento de una actividad económica («transferencia de activos»);
- el establecimiento por primera vez de una empresa, incluida la creación de una filial, una sucursal o iniciativas similares («inversión en proyectos nuevos»);

- el establecimiento de una iniciativa que combine los recursos para lograr un objetivo empresarial conjunto con otra persona («empresa en participación»), y
- la aportación de capital para desarrollar una tecnología sensible, vinculada a ciertas ventajas inmateriales, como la asistencia de gestión, el acceso a las redes de inversión y talento, el acceso al mercado y un mejor acceso a la financiación adicional («capital riesgo»).

El seguimiento también debe abarcar otras inversiones (indirectas) realizadas por un inversor de la UE, como las inversiones realizadas a través de una entidad de un tercer país que se utilice como vehículo de inversión, a través de una filial existente o en el contexto de una empresa en participación existente. Esto incluye la transferencia gradual de activos a lo largo del tiempo, las inversiones en terceros países resultantes de inversiones anteriores y las inversiones destinadas a eludir los controles existentes en materia de comercio e inversión relacionados con la seguridad. El seguimiento debe excluir las inversiones de cartera.

También en relación con el ámbito de aplicación, la Comisión invita asimismo a formular observaciones sobre las prioridades basadas en el riesgo que podrían establecerse en el marco del seguimiento, como las utilizadas habitualmente por las autoridades de control de las exportaciones de los Estados miembros en sus evaluaciones de las solicitudes de licencias de exportación de productos de doble uso. Esto podría incluir priorizar el seguimiento sobre la base del perfil del usuario final y de su país de establecimiento.

2. Además, a la luz de las aportaciones recibidas del grupo de expertos, existe la preocupación de que limitar cualquier evaluación únicamente al tipo de actividades que abarca el punto 1 anterior pueda no reflejar actividades potencialmente arriesgadas relacionadas con tales inversiones salientes o que sirvan para su preparación. Por lo tanto, la Comisión también invita a formular observaciones sobre si debe recomendar que **los Estados miembros también puedan decidir supervisar otras actividades críticas** («supervisión facultativa»), como la **cooperación en materia de investigación y desarrollo**, o las prácticas utilizadas para **atraer personal altamente especializado** a fin de aprovechar sus conocimientos técnicos y su experiencia en determinados ámbitos sensibles, o acceder a la propiedad intelectual e industrial, como se indica en el recuadro que figura a continuación.

Los Estados miembros podrían considerar la posibilidad de supervisar las siguientes actividades, que también pueden dar lugar a un riesgo de filtraciones de tecnología o conocimientos técnicos sensibles:

- **Cooperación en investigación**, que debe entenderse como la cooperación entre una entidad establecida en la UE y una entidad establecida en un tercer país en relación con la transferencia de activos materiales o inmateriales en los cuatro ámbitos tecnológicos críticos, tal como se establece en la sección 3, incluidos la propiedad intelectual e industrial y los conocimientos técnicos. Esto podría incluir la cooperación entre entidades como las instituciones académicas y de investigación, o entre estas instituciones y entidades del sector público o privado. Esta supervisión facultativa debe considerarse a la luz de los esfuerzos actuales o futuros de los Estados miembros por desarrollar un enfoque que mejore la seguridad de la investigación, también en consonancia con la propuesta de Recomendación del

Consejo sobre la mejora de la seguridad de la investigación adoptada por la Comisión el 24 de enero de 2024⁹.

- **Movilidad** y transferencia **de personal altamente especializado**, incluidos los especialistas en los cuatro ámbitos tecnológicos críticos, o los ejecutivos de empresas con experiencia significativa en dichos ámbitos.

3. Por lo que se refiere a los ámbitos tecnológicos en los que deben supervisarse las inversiones, se invita a formular observaciones sobre si **el seguimiento debe centrarse inicialmente en la tecnología y los conocimientos técnicos más sensibles**. Esto podría abarcar, por ejemplo, cuatro ámbitos tecnológicos: semiconductores avanzados, inteligencia artificial, tecnologías cuánticas y biotecnologías. Se trata de ámbitos tecnológicos identificados que la Comisión considera **«muy probable que presenten los riesgos más sensibles e inmediatos relacionados con la seguridad tecnológica y las filtraciones de tecnología»**, en la Recomendación de la Comisión sobre ámbitos tecnológicos críticos para la seguridad económica de la UE con vistas a realizar evaluaciones de riesgos adicionales conjuntamente con los Estados miembros, de 3 de octubre de 2023¹⁰. En virtud de dicha Recomendación, la Comisión y los Estados miembros están llevando a cabo una evaluación del riesgo en estos ámbitos tecnológicos, que tiene un carácter más amplio y abarca una serie de riesgos vinculados a estas tecnologías concretas. Incluye una visión inicial sobre la posibilidad de fuga tecnológica vinculada a las inversiones salientes. El resultado podría utilizarse como aportación para la evaluación más exhaustiva de los riesgos relacionados con las inversiones salientes que deben realizar los Estados miembros y la Comisión sobre la base del seguimiento propuesto. Los resultados de esta evaluación en curso de las tecnologías críticas, así como las reacciones al presente libro blanco, podrían, por ejemplo, confirmar o dar lugar a cambios en el alcance de las tecnologías cuya supervisión puede recomendar la Comisión a los Estados miembros.
4. Por lo que se refiere a la **cobertura geográfica**, el trabajo del grupo de expertos sugiere que tanto la Comisión como los Estados miembros comparten la opinión de que el seguimiento no debe excluir de antemano destinos específicos. No obstante, a la luz del elevado número de países y de las limitaciones de recursos existentes, la Comisión considera que **los Estados miembros deberían priorizar mejor sus actividades de seguimiento sobre la base de su evaluación de los perfiles de riesgo de determinados países**. La evaluación de riesgos debe incluir el comportamiento pasado del país de que se trate, incluidas las violaciones de la Carta de las Naciones Unidas. Este perfil de riesgo también debe evaluar la posibilidad de utilizar tecnologías o productos en situaciones de guerra o conflicto por violaciones de los derechos humanos, o permitir la proliferación de armas de destrucción masiva, respetando plenamente las obligaciones y compromisos asumidos por los Estados miembros o la UE como

⁹ Propuesta de Recomendación del Consejo sobre la mejora de la seguridad de la investigación [COM(2024) 26 de 24.1.2024].

¹⁰ C(2023) 6689 final.

miembros de los acuerdos internacionales de no proliferación y de los regímenes multilaterales de control de las exportaciones.

Período cubierto e información que debe recopilarse

5. Por lo que se refiere al **período cubierto**, la Comisión, con el fin de desarrollar una base suficiente para determinar y evaluar el nivel de actividad saliente y los riesgos asociados en un plazo razonable, considera que el seguimiento debe abarcar tanto las operaciones nuevas y las que están en curso como determinadas operaciones pasadas. Para ello, los Estados miembros deben evaluar las **operaciones** en los ámbitos tecnológicos seleccionados **completadas desde el 1 de enero de 2019**. También se invita a formular observaciones sobre este período propuesto.
6. Por lo que se refiere a la **información que debe recopilarse**, el seguimiento propuesto debe **proporcionar a los Estados miembros y a la Comisión los datos y la información necesarios para evaluar los riesgos relacionados con las inversiones salientes** en los ámbitos tecnológicos seleccionados. Estos datos y esta información deben compartirse con otros Estados miembros y con la Comisión a través del grupo de expertos. La Comisión invita a presentar observaciones sobre la información que debe recopilarse, tal como se indica en el recuadro que figura a continuación.

El seguimiento debe permitir a los Estados miembros recopilar toda la información necesaria para la evaluación del riesgo, en particular, como mínimo:

- información sobre las partes de la operación de inversión, incluido el lugar completo de constitución de las personas jurídicas y (sobre la base de la mejor información de que disponga el Estado miembro) el propietario o propietarios finales de las partes implicadas en la operación,
- el tipo de inversión y el valor aproximado de esta,
- los productos, servicios y operaciones empresariales relacionados con las tecnologías críticas afectadas por la inversión,
- la fecha prevista para la realización de la inversión o la fecha en la que esta se ha realizado,
- sobre la base de la mejor información de que disponga el Estado miembro, información sobre operaciones anteriores y sobre operaciones previstas futuras realizadas por las partes de la operación de inversión.

Por lo que respecta a otras actividades conexas, que podrían estar sujetas a supervisión facultativa, esta información podría incluir, como mínimo:

- información sobre las personas que participan en la actividad, incluidos el nombre completo, la dirección y la nacionalidad de las personas físicas o el domicilio social y el lugar de constitución de las personas jurídicas,
- sobre la base de la mejor información de que disponga el Estado miembro, una descripción exacta de la actividad,
- las tecnologías críticas afectadas por la actividad,
- la fecha en que la actividad haya comenzado, se prevea que comience o haya finalizado,
- sobre la base de la mejor información de que disponga el Estado miembro, información sobre actividades anteriores y sobre actividades previstas futuras realizadas por las mismas personas que participan en la actividad actual.

Todos los datos recogidos deben protegerse adecuadamente y, en caso necesario, clasificarse antes de compartirlos con otros Estados miembros y con la Comisión.

Otros aspectos del seguimiento: ¿quién es responsable a nivel nacional, qué herramientas deben usarse y cómo garantizarán los Estados miembros la participación de las partes interesadas?

7. Con el fin de garantizar que pueda llevarse adelante el trabajo de seguimiento, la Comisión considera que los Estados miembros deben **designar una autoridad responsable del seguimiento** y velar por que las autoridades nacionales competentes apliquen, en la medida de lo posible, los instrumentos existentes, incluidos los controles de las exportaciones de productos de doble uso, para contrarrestar cualquier riesgo que hayan detectado en el seguimiento que deban recomendarse.
8. **Herramientas de seguimiento e intercambio con las partes interesadas:** para que el proceso de seguimiento sea eficaz, los Estados miembros deben asegurar que tienen herramientas de seguimiento y fuentes de información adecuadas y, si no es así, deben considerar adaptar herramientas existentes o habilitar otras nuevas en aras de las actividades de seguimiento propuestas anteriormente.

Entre los instrumentos de seguimiento existentes y otras herramientas que podrían utilizarse o adaptarse a tal fin figuran las obligaciones de información a los bancos centrales, los institutos nacionales de estadística o instituciones similares a efectos estadísticos y de balanza de pagos, los requisitos de notificación a las autoridades nacionales de control de las exportaciones para la exportación, el corretaje, la asistencia técnica, el tránsito y la transferencia de productos de doble uso, así como las operaciones de inversión. Los Estados miembros también deben considerar los regímenes de garantía de la inversión oficiales o los regímenes de créditos a la exportación oficiales como fuentes de datos pertinentes. Todos los datos recogidos deben protegerse adecuadamente y, cuando proceda, clasificarse antes de compartirlos con otros Estados miembros y con la Comisión.

Se invita a formular observaciones sobre los instrumentos que podrían ser necesarios para un seguimiento eficaz, su viabilidad y el equilibrio que debe alcanzarse en cuanto a la carga que puede representar dicha recogida de información y la necesidad de garantizar una base suficiente para supervisar y evaluar la actividad y los riesgos salientes en los sectores seleccionados. Además, la Comisión considera importante que los Estados miembros consulten a las partes interesadas pertinentes, incluidas las empresas, el mundo académico y la sociedad civil, como parte de su actividad de seguimiento.

3.2. Evaluación de riesgos por los Estados miembros

Basándose en los resultados del seguimiento propuesto, la Comisión considera que los Estados miembros deben llevar a cabo la siguiente evaluación inicial del riesgo para detectar la presencia o la ausencia de riesgos para la seguridad. La evaluación debe basarse en la información reunida mediante el seguimiento de las inversiones salientes y las posibles actividades adicionales que decidan supervisar, tal como se ha especificado anteriormente.

Para estructurar la evaluación de riesgos, la Comisión considera que los siguientes elementos podrían guiar la evaluación por parte de los Estados miembros.

- La evaluación debe ser lo más exhaustiva posible. El trabajo debe dar prioridad a aquellas operaciones o actividades que supongan un riesgo para la seguridad de la UE en su conjunto y también debe tratar de evaluar el grado de probabilidad de que se materialice cualquier impacto negativo.
- La evaluación debe identificar elementos de riesgo y posibles vulnerabilidades, como los principales tipos de amenazas y agentes de riesgo, así como cualquier factor geopolítico pertinente.
- La evaluación debe tener en cuenta, entre otras cosas, el contexto de la operación, la cadena de valor y la cadena de suministro de la tecnología en cuestión, la evolución de los riesgos, así como los avances tecnológicos pertinentes, y la interconectividad mundial del ecosistema de la tecnología crítica de que se trate, incluidas las actividades de investigación.
- Los Estados miembros podrían considerar la posibilidad de seguir metodologías similares a las utilizadas para revisar las solicitudes de licencias de exportación de productos de doble uso y para controlar las operaciones de inversión extranjera directa.

Esta evaluación de riesgos debe permitir a cada Estado miembro identificar y analizar las vulnerabilidades que puedan tener un impacto potencial en la seguridad de la UE en su conjunto o en la seguridad de los Estados miembros, así como la probabilidad de que se materialice un efecto adverso relacionado. Los elementos anteriores para enmarcar la evaluación de riesgos se seguirán desarrollando en la futura recomendación de la Comisión, teniendo en cuenta los trabajos en curso en el grupo de expertos con los Estados miembros, los resultados de la consulta pública y las reacciones al presente libro blanco, con vistas a desarrollar una metodología común. Esto garantizará una evaluación de riesgos coherente y a escala de la UE por parte de todos los Estados miembros. En la medida de lo posible, los Estados miembros y la Comisión deben buscar sinergias entre las diferentes evaluaciones de los riesgos para la seguridad en el marco de la Comunicación conjunta.

3.3. Presentación de informes a la Comisión y a los demás Estados miembros

Se necesitará tiempo para que los Estados miembros establezcan un seguimiento de las operaciones nuevas y en curso y evalúen, sobre la base de la información disponible, lo que ha ocurrido desde 2019. Por consiguiente, la Comisión propone que los Estados miembros lleven a cabo este seguimiento en un plazo de doce meses a partir de la adopción de una recomendación de la Comisión. Este período, combinado con la fase inicial de consulta hasta el verano de 2024, debería permitirles poner en marcha un sistema de seguimiento de este tipo y llevar a cabo su evaluación inicial. Durante este tiempo, los Estados miembros y la Comisión seguirían intercambiando información y puntos de vista en el marco del grupo de expertos para garantizar que, en la medida de lo posible, el seguimiento y la evaluación de riesgos sigan una metodología común.

Los Estados miembros deben informar a la Comisión y a los demás Estados miembros sobre los resultados del seguimiento y los resultados de su análisis y evaluación de riesgos. Si se identifican riesgos relacionados con una combinación de determinados factores o patrones característicos de algún tipo de inversiones salientes que puedan afectar a la seguridad de la

UE o de los Estados miembros, los Estados miembros deben facilitar a la Comisión las combinaciones de factores de riesgo y describir estos patrones.

3.4. Evaluación conjunta y debate

La Comisión propone que los Estados miembros compartan con la Comisión y los demás Estados miembros los resultados del seguimiento y la evaluación de riesgos que deben llevar a cabo, de conformidad con el nivel de clasificación adecuado. Sobre la base de las aportaciones compartidas, **el grupo de expertos debatiría los resultados del seguimiento y la evaluación de riesgos** con vistas a consolidar los resultados globales y ayudar a la Comisión a preparar una evaluación de riesgos exhaustiva final y a **garantizar una comprensión compartida de los riesgos**. También se podrá consultar a otras partes interesadas en esta fase, según proceda.

Este será un **punto de referencia útil para cualquier debate sobre otras opciones políticas** y sobre la posible necesidad de medidas de mitigación u otras respuestas políticas.

3.5. Revisión de las solicitudes de licencias de exportación de productos de doble uso en el contexto de las inversiones salientes, consulta entre los Estados miembros e información a la Comisión

Paralelamente al seguimiento y la revisión propuestos, a la luz de los estrechos vínculos explicados en la sección 1 entre los controles de las exportaciones de productos de doble uso y las inversiones salientes, la Comisión opina que, al revisar las solicitudes de licencia para las exportaciones de productos de doble uso, los Estados miembros deben prestar especial atención cuando dichas solicitudes estén vinculadas a inversiones salientes y a cualquier riesgo que estas puedan presentar. Esto podría ofrecer información útil para el trabajo de seguimiento.

Dado que debe darse prioridad al uso de los instrumentos existentes, la Comisión considera que, en tales casos, los Estados miembros deben prestar especial atención a la aplicación de los instrumentos existentes para abordar posibles preocupaciones cuando proceda, incluidos los controles «genéricos»¹¹ de las exportaciones, a fin de mitigar los riesgos de que dicha tecnología contribuya a desestabilizar la aplicación militar, la proliferación de armas químicas, biológicas o nucleares, o la violación de los derechos humanos, que supongan una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y regionales.

En la medida que sea jurídicamente posible, la Comisión invita a las autoridades de control de las exportaciones de los Estados miembros a considerar la posibilidad de consultar con otros Estados miembros e informar a la Comisión, al revisar las solicitudes de licencias de exportación de productos de doble uso en el contexto de las inversiones salientes en los cuatro ámbitos tecnológicos críticos que pueden tener un impacto en la seguridad de otros Estados miembros. Esta consulta podría realizarse de manera informal e inspirarse en el mecanismo de

¹¹ Por control «genérico» se entiende comúnmente un control aplicado por los Estados miembros a productos que no figuran en el anexo I del Reglamento (UE) 2021/821 sobre productos de doble uso (la denominada «lista de control de la UE»), por lo que se aplica a productos sobre los que aún no se ha alcanzado ningún acuerdo en el marco de los regímenes multilaterales de control. En particular, el artículo 4 del Reglamento sobre productos de doble uso exige que los exportadores soliciten una autorización de exportación si la autoridad competente del Estado miembro les informa de que un producto que exportan puede estar destinado a uno de los usos finales sensibles detallados en él. Por lo general, esa información se transmite en forma de una notificación individual no pública al exportador pertinente.

cooperación establecido para el control de las inversiones extranjeras directas en virtud del Reglamento (UE) 2019/452.

Dentro del mismo plazo que el ejercicio de seguimiento, la Comisión propone que los Estados miembros informen a la Comisión y a los demás Estados miembros sobre la aplicación de los controles de las exportaciones en este contexto, incluido el número y el contenido de las solicitudes de licencia recibidas para las exportaciones que tengan lugar específicamente en el contexto de una inversión saliente. Durante este período, los Estados miembros y la Comisión seguirán intercambiando información y puntos de vista sobre estas cuestiones en el marco del grupo de expertos.

4. CONCLUSIÓN

El presente libro blanco describe la primera iniciativa política que la Comisión adopta en el ámbito de las inversiones salientes. Reconociendo su carácter complejo y sensible, la Comisión propone un enfoque gradual, en estrecha colaboración con las autoridades de los Estados miembros a través del grupo de expertos sobre inversiones salientes.

Con el fin de estructurar las respuestas a las ideas expuestas en el presente libro blanco, la Comisión pone en marcha una consulta pública basada en un cuestionario detallado que se invita a cumplimentar a las partes interesadas, incluidas las empresas, el mundo académico y la sociedad civil.

Solo será posible **diseñar respuestas adecuadas para proteger la seguridad de la UE y de sus Estados miembros sobre la base de evaluaciones exhaustivas**. En la configuración de estas respuestas, debe darse prioridad a la plena utilización de los instrumentos existentes en lugar de establecer otros nuevos. Todas **las respuestas deben ser proporcionadas, estar orientadas con precisión y ser aplicables** para hacer frente a los riesgos detectados para cada tipo de inversión o actividad saliente y cada ámbito tecnológico crítico.

El trabajo en el grupo de expertos sobre inversiones salientes continuará en 2024, junto con la consulta de las partes interesadas. La Comisión también recabará los puntos de vista del Parlamento Europeo y de los países socios afines.

La secuencia temporal de los pasos a seguir será, por tanto, la siguiente:

- enero de 2024: adopción del libro blanco sobre las inversiones salientes;
- enero-abril de 2024: consulta pública sobre la propuesta de seguimiento y revisión de determinadas inversiones salientes y sus actividades conexas;
- verano de 2024: evaluación de los resultados de la consulta y adopción de una recomendación de la Comisión a los Estados miembros para poner en marcha el seguimiento y la revisión propuestos;
- verano de 2025: conclusión por los Estados miembros del seguimiento y la revisión propuestos y evaluaciones de riesgos de las operaciones de inversión salientes;
- otoño de 2025: valoración por parte de la Comisión de la necesidad y el posible contenido de las respuestas políticas en este ámbito.

*

*

*