

Toda la acción presente de la Unión Europea y todos los debates de sus diversas políticas vienen marcados en 2026 por la situación geopolítica mundial. Desde que la presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen, definiese el momento de la “Europa Geopolítica”, la UE ha efectuado un giro notable en función de la creciente rivalidad entre EEUU y China. De este modo, ha ido lanzando iniciativas económicas, tecnológicas, políticas e institucionales para fortalecerse internamente y reducir su dependencia política, tecnológica, militar y estratégica.

La UE está amenazada por el ascenso de populismos de corte anti-europeísta en el interior, así como por el unilateralismo o la agresividad de las grandes potencias en el exterior, además de los conflictos de Ucrania, Gaza o Irán. La UE debe actuar rápido si no quiere caer en la irrelevancia. La Fundación Alternativas publica este nuevo informe sobre El estado de la Unión Europea en 2026: La respuesta de la Unión ante la nueva geopolítica y geoeconomía. En esta edición abordamos los retos cruciales que se refieren a la UE como actor global, haciendo un repaso de su política exterior y de defensa; el estado de derecho y la democracia; la competitividad de la industria europea; la política migratoria; o el reto tecnológico frente a EEUU y China.

El estado de la *Unión Europea* 2026

La Unión ante tiempos de incertidumbre



El estado de la Unión
Europea 2026

El estado de la *Unión Europea* 2026

La Unión ante tiempos
de incertidumbre

Dirección

Diego López Garrido

Coordinación

Mónica Vaquero

Autores

Francisco Aldecoa, Carlos Carnero, Enrique Ayala, José Candela,
Ruth Ferrero, Elena Muñoz, Francisco Fonseca, Mercedes Guinea,
Maria Peñate, Pablo Garde, Vicente Palacio y Tomás Gutiérrez

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Informe

No.16/2026

Índice

INTRODUCCIÓN

Encuentros en la tercera fase	8
<i>por</i> Diego López Garrido	

I. LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR GLOBAL

CAPÍTULO 1

La soberanía estratégica como motor de la Europa geopolítica	17
<i>por</i> Ruth Ferrero	

CAPÍTULO 2

La gobernanza en los estados miembros	45
<i>por</i> José Candela y Carlos Carnero	

CAPÍTULO 3

La política exterior europea en tiempos revueltos	
<i>por</i> José Enrique de Ayala	59

CAPÍTULO 4

La defensa de Europa ante las dudas sobre la Alianza Transatlántica	87
<i>por</i> Mercedes Guinea	

CAPÍTULO 5

Los avances en la federalización de Europa, en gran medida impulsada por el presidente Trump	115
<i>por</i> Francisco Aldecoa	

CAPÍTULO 6

Estado de derecho en la Unión Europea 2026 139

por Francisco Fonseca

CAPÍTULO 7

La competitividad de la industria europea 157

por Pablo Garde Lobo

CAPÍTULO 8

El pacto verde reconfigurado 183

por María Peñate

CAPÍTULO 9

La política migratoria 207

por Elena Muñoz

CAPÍTULO 10

**La UE ante el reto tecnológico de la IA:
innovación, regulación y ética** 227

por Vicente Palacio

CAPÍTULO 11

**La seguridad energética europea ante el nuevo
escenario geopolítico** 249

por Tomás Gutiérrez Roa

Biografías 271

INTRODUCCIÓN

Encuentros en la tercera fase

por Diego López Garrido

DIRECTOR FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

En el anterior Informe del estado de la Unión Europea de la Fundación Alternativas destacamos los cambios geopolíticos y geoeconómicos que se han ido produciendo en los últimos años en este convulso siglo XXI.

Ahora (2026) podemos decir que esos cambios se han consolidado, originando un fuerte efecto disruptivo o desestabilizador, reflejado en una profunda incertidumbre en todos los ángulos del escenario político.

La Unión Europea ha entrado en lo que podríamos llamar “tercera fase” de su evolución, desde que la lúcida Declaración Shuman (1950) explicó lo que debería ser el alma del proyecto europeo: la paz en un continente torturado por dos guerras devastadoras.

La primera fase terminó a finales del siglo XX, cuando el Tratado de Maastricht puso las bases de la moneda única y llamó Unión Europea a las Comunidades Europeas; cuando implosionó la Unión Soviética y cayó el muro de Berlín; y cuando la Unión Europea se amplió (igual que la OTAN) integrando a los países del Este y del antiguo Pacto de Varsovia.

Y empezó una segunda fase caracterizada por el optimismo (Fukuyama habló del “fin de la historia”).

Ahora vivimos una tercera fase en la Unión que, si por algo se caracteriza es por el más complejo de los síntomas para una construcción tan plural como global, tan impor-

tante en el ámbito de la política económica, exterior y de seguridad. Ese síntoma preocupante lo podríamos

denominar incertidumbre, es decir, sensación de inseguridad y desconfianza en el futuro. Algo que requiere de respuestas lo más confiables posibles, pero no siempre infalibles, como expresó el recientemente fallecido Hockney (Angus Armstrong).

Esta nueva etapa convulsa dio sus primeras manifestaciones con la gran recesión de 2008-2011, justo a la vez que la Unión daba un paso regulatorio sólido con el Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, y que implementó España en su presidencia del Consejo en el primer semestre de 2010. Luego vino la crisis migratoria de 2015, la pandemia de la Covid 19 en 2020 y la invasión de Ucrania por Rusia en 2022, que ya avisó con la anexión de Crimea y la intervención en Georgia.

Sin duda, la guerra de Ucrania, en las fronteras de la Unión, está siendo uno de los componentes más potentes de esa atmósfera de incertidumbre que sufre Europa. A ello se ha añadido la guerra no provocada desencadenada en Irán por Donald Trump, con la derivada del bloqueo del estrecho de Ormuz y la subida impetuosa de los precios del petróleo, junto a la aprovechada irrupción en Líbano por Netanyahu, el gran beneficiario.

Las pretensiones de Trump sobre Groenlandia, su compresión hacía Putin y hasta hace poco con Orban y la guerra contra Irán, declarada por Trump sin consultar ni informar a sus supuestos socios de la OTAN, son factores determinantes de la fractura de la alianza transatlántica, con efectos por ahora difíciles de evaluar.

Las incógnitas de estos movimientos inesperados del presidente de Estados Unidos no se han despejado en la cumbre OTAN de Ankara (7-8 de julio de 2026). La ruptura de la confianza en el pacto transatlántico ha afectado inmediatamente a la seguridad y defensa de los países europeos, especialmente de aquellos que se sienten más amenazados, por razones históricas y geográficas, por la Rusia de Putin, que comparte con Trump su animadversión hacía la Unión Europea. Porque, en la parte europea de la OTAN, hay una dependencia real de la inteligencia USA y de otras capacidades. El 63% de las adquisiciones

de material militar por países europeos de la OTAN se compra a Estados Unidos.

Lo que he llamado “tercera fase” de la UE no se ha detenido aquí. Países tan relevantes como Alemania, Francia, Italia, Reino Unido o España han visto llegar y crecer a partidos de extrema derecha, también presentes en el Parlamento Europeo.

La aparición y desarrollo de estos movimientos y grupos populistas ultranacionalistas en Europa- bajo los auspicios de Trump- está teniendo consecuencias ideológicas, políticas y electorales contundentes. Una de ellas, quizá la más peligrosa a medio plazo, es su tendencia claramente antieuropea. El populismo del siglo XXI es nacionalista a ultranza y discriminatorio hacia la inmigración que una Europa en crisis demográfica necesita. Es lo que la derecha española llama “prioridad nacional” frente al que califican de “gran reemplazo”. Lo que ha sido objeto de una crítica elocuente por el Papa León XIV en su visita a nuestro país.

El populismo extremista es polarizante y obstruccionista de los consensos que necesitan nuestras sociedades ante fenómenos de proyección universal y estructural como el cambio climático y la consecuente crisis energética.

Esta última es otro ejemplo de los efectos de la guerra en Ucrania, cortando el suministro de gas ruso barato, particularmente a Alemania. La crisis energética de la Unión contrasta con el visible dominio energético de Estados Unidos. La Agencia Internacional de la Energía calculó que el consumo de energía mundial crecerá un 15% en 2035.

Un factor de incertidumbre en Europa es también la economía, a la que no ayuda la errática y arbitraria política arancelaria de Trump. La economía es aún más frágil desde la guerra contra Irán. Hay un horizonte de posible creciente desigualdad. Seguramente, la desigualdad social tiene que ver con el hecho de que el capital crecientemente globalizado escapa al control nacional. El Estado de Bienestar está sufriendo por ello. Como decía Adam Smith en “La riqueza de las naciones”, la desigualdad excesiva puede amenazar las bases de una sociedad liberal.

Esta situación incierta se ve incrementada por el impetuoso desarrollo de la llamada “revolución digital”,

que ha llegado a un grado tan poderoso- aparentemente- como la Inteligencia Artificial. Sus efectos posibles en el ámbito laboral, cultural y político son aún imprevisibles. Lo que es cierto es que las siete grandes compañías tecnológicas, las más grandes en capitalización bursátil en el mundo, son norteamericanas. Son las que controlan los desarrollos de Inteligencia Artificial. La UE depende tecnológicamente en un 80% de EEUU y China. Necesita transferencia de esa tecnología para conseguir lo que la Comisión llama “soberanía digital”.

¿Qué respuestas dar a este panorama de incertidumbre por parte de la Unión Europea? Forman parte del presente Informe. Podemos anticipar que en una Unión que representaba un 31% del PIB mundial en 2004 y que en 2024 era el 17%, la primera y más evidente respuesta es: integración política, económica y social.

Lo corrobora que en 2008 el PIB europeo era el 110% del de Estados Unidos, y hoy es el 67%.

Integración política significa profundización y ampliación a la vez. Hay consenso en que la necesidad de voto unánime en las instituciones europeas para adoptar decisiones en campos tan importantes como la política exterior y de seguridad, o la política fiscal, supone un freno a las cuatro ruedas para alcanzar los objetivos fundamentales. Ello debiera originar una modificación de los Tratados, o bien, en relación con la defensa y la seguridad, un Tratado específico para los países que lo deseen.

En todo caso, la Unión ha de cooperar en su interior, entre sus fuerzas armadas y entre sus industrias de defensa, superando su visible fragmentación. Porque el poder económico y comercial que la Unión posee (Mercosur, México, Australia, India, a modo de ejemplo) no se traslada automáticamente a poder estratégico. La Unión ha de producir seguridad, no sólo gastar en ella. Y ha de invertir de forma coordinada y sólida en la industria de defensa europea, no en la norteamericana.

Forma parte de la necesaria integración política la ampliación de la Unión Europea (UE) a Estados que ya forman una larga fila de espera. Frente a quienes piensan que la ampliación debilita la unidad de la UE, lo cierto es que históricamente la ha fortalecido. Así, la mayor am-

pliación (10 países) en 2004 que puso fin a la guerra fría y abrió un cambio geopolítico, en paralelo a un aumento de la OTAN hacía el Este. En cualquier caso, los candidatos (Islandia, Montenegro, Albania, etc y sobre todo Ucrania,) han de decidir sobre los fundamentos democráticos y las imprescindibles reformas de estos Estados.

Lo que es claro es que la ampliación es algo que trasciende el aspecto cuantitativo. La Declaración de Granada de 2023 señaló que la ampliación es un objetivo geopolítico. Sus efectos pueden ser poderosos en cambios institucionales. Lo que queda establecido en el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea es que toda ampliación ha de ser aprobada por unanimidad.

Un objetivo de la Unión y de su integración política es la apuesta por el multilateralismo, despreciado por Donald Trump de modo explícito y separador de los aliados. El papel de Naciones Unidas es más necesario que nunca. De ahí la relevancia de la elección de su próximo Secretario o Secretaria General.

Integración económica (digital y ecológica) es la segunda gran respuesta a dar por la UE a esta época de incertidumbre. Significa transición digital. La UE tiene un enorme poder normativo, imitado por muchos países. Es un soft power que no debe abandonar (DSA, DMA, AI Act). Forma parte de la “soberanía digital” de Europa.

La transición ecológica (Green Deal) requiere ir decididamente a una economía sostenible descarbonizada, y al mantenimiento como objetivo cero emisiones en 2025. Existe el peligro evidente que ese objetivo se disipe por las directivas ómnibus que la Comisión está proponiendo para “simplificar” la regulación en Directivas de medio ambiente.

Mientras tanto, hay que señalar que la guerra de Irán ha puesto de relieve la importancia estructural de las energías renovables. Un ejemplo a destacar es precisamente España, que ha doblado entre 2019 y 2025 la capacidad solar y eólica, de tal modo que ambas energías producen la mitad de la electricidad en nuestro país.

Una transición económica verdadera pasa por la armonización fiscal, por una sociedad más justa y un Welfare State sólido. Alemania, Austria, Italia, Portugal y España han pedido a la Comisión un impuesto sobre los

beneficios energéticos de grupos y compañías multinacionales. Hay que constatar que la Deuda pública en la UE es el 85% PIB en 2026. Asimismo, la UE debiera aumentar sustancialmente el Presupuesto multianual sobre la base de recursos propios, de recursos de los Estados (hoy el 70%) y de Deuda mancomunada, cuyos beneficios se han puesto de relieve en los Next Generation. La UE ha de aspirar a un mercado de capitales europeo, siguiendo la orientación marcada por los informes Letta o Draghi, evitando que el gran ahorro de los europeos se invierta mayoritariamente en Estados Unidos.

La Unión Europea tiene un gasto público que se eleva al 49,2% del PIB. Estados Unidos, el 39,1%. Una diferencia sustancial, cuantitativa y cualitativa. Junto a la integración política y económica, la Unión Europea ha de construir un pilar social que empezó a diseñarse en Oporto. Las bases existen. Es verdad que hace una década Europa representaba el 25% de la economía mundial (igual que EEUU) y hoy ha descendido al 15%, pero también lo es que Europa era, y sigue siéndolo, el 50% del Estado de Bienestar mundial. Los elementos clave de la agenda social europea han de ser: los derechos sociales fundamentales y los servicios públicos universales. Queda mucho para edificar el pilar europeo de los derechos sociales.

El 40% del crecimiento de la UE y de España es debido a la inmigración. Europa ha de tener una demografía inclusiva. Esto implica dar a la población inmigrada residente de forma estable (600.000 más cada año) los mismos derechos que los ciudadanos y ciudadanas europeos. El Pacto de Migración y Asilo; que acaba de entrar en vigor, ha de ser solo un paso en esa dirección. Pero la reciente decisión de deportación a terceros países de solicitantes de asilo a los que se les deniega su solicitud (nuevo reglamento de retornos) no va en la dirección adecuada, marcada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (artículos 3 y 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos).

Estas tres dimensiones de la integración (política, económico y social) con la que la Unión ha de responder a la época de incertidumbres que vivimos son las que requiere nuestra Europa para ser un líder regional en un planeta que ahora se disputan dos superpotencias. Es el

momento de recordar el federalismo al que aspiraba el recientemente fallecido Habermas. Esa es la dirección adecuada para superar los tiempos de incertidumbre y para sostener y reafirmar los valores de la Unión Europea. No nos podemos permitir estar desunidos, y no solo en lo político, también en movimientos sociales, universidades o fundaciones.

Una observación más para finalizar esta introducción: Los estudios sociológicos sobre la opinión de las y los ciudadanos europeos son muy favorables en cuanto a la opinión positiva sobre la pertenencia a la Unión. No solo eso. También a favor de una mayor independencia de Europa respecto a Estados Unidos (Fundación Bertelsmann, 2024-2026), al que ya no se ve como un aliado fiable. Los europeos continúan prefiriendo la cooperación internacional a la confrontación.

1

La soberanía estratégica como motor de la Europa geopolítica

por RUTH FERRERO

INTRODUCCIÓN: EUROPA ANTE UN CAMBIO DE ÉPOCA

La Unión Europea atraviesa uno de los momentos más complejos y decisivos desde el inicio del proceso de integración europea. Las transformaciones geopolíticas que han marcado las primeras décadas del siglo XXI han alterado profundamente el contexto internacional sobre el que se construyó el proyecto europeo tras la Segunda Guerra Mundial. El entorno caracterizado por la expansión de la globalización, la consolidación del multilateralismo y la percepción de una creciente convergencia económica y política ha sido sustituido por un escenario definido por la rivalidad entre grandes potencias, la fragmentación del orden internacional y el retorno de la geopolítica como elemento estructurador de las relaciones internacionales (Leonard, 2021).

La crisis financiera global de 2008, el Brexit, la pandemia de la COVID-19, la invasión rusa de Ucrania y la creciente competencia estratégica entre Estados Unidos y China han contribuido a erosionar algunas de las premisas fundamentales sobre las que se asentó la integración europea durante las décadas posteriores al final de la Guerra Fría. Como ya señalaba Habermas (2012), la Unión Europea se enfrenta a una crisis que no es únicamente económica o institucional, sino también política y existencial, relacionada con la necesidad de redefinir su papel en un mundo profundamente transformado.

Durante décadas, el proyecto europeo se desarrolló en un contexto relativamente favorable. La existencia de un marco de seguridad garantizado por Estados Unidos, el fortalecimiento de las instituciones multilaterales y la expansión del comercio internacional permitieron concentrar esfuerzos en la construcción del mercado único, la consolidación de políticas comunes y el desarrollo de mecanismos de cooperación supranacional. Sin embargo, las crisis sucesivas de los últimos años han puesto de manifiesto la existencia de vulnerabilidades estructurales que limitan la capacidad de actuación de la Unión Europea (Krastev, 2020).

En este contexto fue cuando emergió con fuerza el concepto de soberanía estratégica. Más que una simple consigna política, la soberanía estratégica constituye una respuesta a la transformación del entorno internacional y a la necesidad de reforzar la capacidad europea de actuar autónomamente en ámbitos considerados esenciales para su seguridad, prosperidad y estabilidad. Se trata de una noción que pretende responder a una pregunta fundamental: ¿cómo puede Europa preservar su capacidad de decisión en un mundo caracterizado por la competencia geopolítica y las dependencias estratégicas?

La respuesta que se ha ido configurando desde las instituciones europeas y desde numerosos gobiernos nacionales parte de una premisa básica: ningún Estado miembro posee por sí solo los recursos necesarios para competir efi-

cazmente con las grandes potencias del sistema internacional contemporáneo. La única vía para preservar la capacidad de influencia europea consiste en construir soberanía a escala continental. La paradoja fundamental de la soberanía europea es precisamente que solo puede alcanzarse mediante una profundización de la integración.

La soberanía estratégica no implica una búsqueda de autosuficiencia absoluta ni una renuncia al multilateralismo. Por el contrario, parte del reconocimiento de que la interdependencia constituye una característica estructural del mundo contemporáneo. El objetivo consiste en gestionar esas interdependencias de forma que no se conviertan en fuentes de vulnerabilidad política o económica. Como señala Tocci (2021), la autonomía estratégica debe entenderse como la capacidad de actuar cuando sea necesario, cooperar cuando sea posible y decidir sin depender de la voluntad de terceros actores.

La relevancia de este debate se ha incrementado de manera notable tras la invasión rusa de Ucrania. La guerra ha puesto de manifiesto la persistencia de dinámicas geopolíticas que muchos consideraban superadas y ha evidenciado la necesidad de reforzar capacidades europeas en ámbitos tan diversos como la energía, la defensa, la tecnología, la industria o la seguridad económica (Borrell, 2022).

En consecuencia, la soberanía estratégica se ha convertido progresivamente en uno de los principales motores de la denominada Europa geopolítica. Esta

expresión, utilizada de forma recurrente por las instituciones europeas durante los últimos años, refleja la voluntad de transformar a la UE en un actor capaz no solo de regular mercados y promover normas, sino también de influir activamente en la configuración del entorno internacional.

DE LA POTENCIA NORMATIVA A LA EUROPA GEOPOLÍTICA

La evolución del debate sobre soberanía estratégica no puede comprenderse sin analizar previamente la forma en que la Unión Europea ha concebido históricamente su papel internacional. Durante gran parte de las últimas décadas, la identidad exterior europea estuvo asociada a la idea de potencia normativa.

La formulación más influyente de este enfoque fue desarrollada por Manners (2002), quien sostuvo que la singularidad europea residía en su capacidad para difundir normas, valores y principios más que en el uso tradicional del poder militar o coercitivo. La Unión Europea ejercía influencia porque representaba un modelo político y económico atractivo cuya capacidad transformadora se manifestaba tanto dentro como fuera de sus fronteras.

La ampliación hacia Europa Central y Oriental constituye probablemente el ejemplo más visible de esta forma de poder. La perspectiva de adhesión incentivó profundas reformas políticas, económicas e institucionales en numerosos países candidatos. La capacidad de

atracción del modelo europeo permitiría generar cambios sin recurrir a mecanismos coercitivos tradicionales.

Sin embargo, la evolución del sistema internacional ha puesto de manifiesto las limitaciones de una estrategia basada exclusivamente en la influencia normativa. Como han señalado Sjursen (2006) y Youngs (2004), la capacidad de promover normas internacionales depende también de la existencia de recursos materiales y capacidades políticas que permitan sostener dicha influencia.

La creciente rivalidad entre Estados Unidos y China, el debilitamiento de determinados mecanismos multilaterales y el uso cada vez más frecuente de instrumentos económicos como herramientas de presión geopolítica han obligado a reconsiderar la posición internacional de Europa. En un entorno caracterizado por la competencia estratégica, la capacidad normativa continúa siendo importante, pero ya no resulta suficiente por sí sola.

La noción de Europa geopolítica surge precisamente como respuesta a esta transformación. No implica abandonar la dimensión normativa que ha caracterizado históricamente al proyecto europeo, sino complementarla mediante el desarrollo de capacidades materiales que permitan una actuación más eficaz. Como señala van Middelaar (2019), Europa debe aprender a actuar en un entorno definido por la incertidumbre, la competencia y la necesidad de tomar decisiones estratégicas.

La transición desde una potencia normativa hacia una Europa geopolítica

constituye, por tanto, uno de los principales desafíos del proceso de integración en el siglo XXI. La cuestión central no consiste únicamente en aumentar recursos o capacidades, sino en desarrollar una cultura estratégica compartida capaz de orientar la acción colectiva de los Estados miembros.

EL ORIGEN DEL CONCEPTO DE SOBERANÍA ESTRATÉGICA EUROPEA

Aunque la expresión soberanía estratégica ha alcanzado una gran popularidad durante los últimos años, sus raíces pueden encontrarse en debates anteriores sobre la autonomía europea en materia de seguridad y defensa. La Estrategia Global de la Unión Europea aprobada en 2016 ya introducía la necesidad de desarrollar mayores capacidades autónomas para hacer frente a un entorno internacional más complejo e incierto (European External Action Service, 2016).

No obstante, el concepto adquirió una dimensión política mucho más amplia a partir de los discursos pronunciados por Emmanuel Macron en la Universidad de la Sorbona. En ellos se planteaba la necesidad de construir una Europa soberana capaz de proteger a sus ciudadanos y defender sus intereses en ámbitos tan diversos como la defensa, la energía, la tecnología, la política industrial o la economía digital (Macron, 2017). La propuesta francesa respondía a una constatación fundamental que plantea que la soberanía tradicional de los

Estados europeos se encontraba crecientemente limitada por procesos globales que ningún país podía controlar individualmente. La única forma de recuperar capacidad de actuación consistía en transferir determinadas competencias y capacidades al nivel europeo.

Posteriormente, la pandemia de la COVID-19 aceleró significativamente este debate. La escasez de productos sanitarios esenciales, las interrupciones de cadenas globales de suministro y la competencia internacional por vacunas y equipamientos médicos evidenciaron las vulnerabilidades asociadas a determinadas dependencias estratégicas (Krastev, 2020). La guerra de Ucrania terminó de consolidar la centralidad política de la soberanía estratégica. Como ha señalado Borrell (2022), la agresión rusa actuó como un auténtico despertador geopolítico para Europa, obligando a reconsiderar cuestiones relacionadas con la seguridad energética, la defensa colectiva y la autonomía económica. A partir de ese momento, la soberanía estratégica dejó de ser un concepto vinculado exclusivamente a la defensa para convertirse en un marco general destinado a orientar la actuación europea en un mundo crecientemente competitivo e incierto.

LA GUERRA DE UCRANIA Y EL DESPERTAR ESTRATÉGICO EUROPEO

La invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 constituye probablemente el acontecimiento geopolítico más relevante para

Europa desde el final de la Guerra Fría. Más allá de sus devastadoras consecuencias humanas y materiales, el conflicto ha actuado como un acelerador de tendencias que ya se encontraban presentes en el proceso de integración europea. La guerra ha transformado profundamente la percepción que las instituciones europeas y los Estados miembros tienen sobre la seguridad, la autonomía y el papel de Europa en el mundo.

Durante las décadas posteriores a la caída del Muro de Berlín predominó la idea de que la integración económica y la interdependencia contribuirían a reducir los incentivos para la confrontación militar. La expansión del comercio internacional y la creciente interconexión entre economías parecían confirmar la hipótesis de que la globalización generaría mayores niveles de estabilidad política. Sin embargo, la decisión rusa de recurrir a la guerra como instrumento de revisión del orden europeo puso de manifiesto las limitaciones de esa visión (Leonard, 2021).

La guerra ha evidenciado que la interdependencia no constituye necesariamente una garantía de cooperación. Por el contrario, puede convertirse en una fuente de vulnerabilidad cuando determinados actores utilizan las relaciones económicas como instrumentos de presión política. La instrumentalización de los suministros energéticos por parte de Rusia constituye un ejemplo particularmente ilustrativo de esta dinámica (European Commission, 2022).

Asimismo, el conflicto ha puesto de manifiesto que la seguridad europea no

puede darse por sentada. Durante décadas, numerosos Estados miembros redujeron progresivamente sus capacidades militares bajo la premisa de que la guerra convencional había desaparecido como posibilidad real dentro del continente. La agresión rusa ha obligado a reconsiderar profundamente esa percepción.

La respuesta europea a la invasión fue notablemente más cohesionada de lo que muchos observadores anticipaban. La aprobación de sucesivos paquetes de sanciones económicas, el apoyo financiero y militar a Ucrania, la acogida de millones de refugiados y la aceleración de políticas destinadas a reducir dependencias estratégicas reflejan un nivel de coordinación sin precedentes en diversos ámbitos (Council of the European Union, 2022).

Desde una perspectiva más amplia, la guerra ha contribuido a consolidar la idea de que la soberanía estratégica no constituye una opción política entre otras posibles, sino una necesidad derivada de la evolución del entorno internacional. La capacidad para garantizar suministros energéticos, proteger infraestructuras críticas, desarrollar capacidades tecnológicas propias y reforzar la base industrial europea ha pasado a considerarse una condición indispensable para preservar la autonomía de decisión de la Unión.

Como ha señalado Borrell (2022), la invasión de Ucrania ha supuesto un auténtico despertar geopolítico para Europa. El conflicto ha acelerado procesos de transformación que probablemente

habrían requerido décadas en circunstancias normales y ha reforzado la percepción de que la integración europea debe incorporar de forma mucho más explícita una dimensión estratégica.

SOBERANÍA ENERGÉTICA Y TRANSICIÓN ECOLÓGICA

La energía constituye uno de los ámbitos donde resulta más evidente la relación entre dependencia económica, seguridad y poder geopolítico. Durante décadas, la política energética europea estuvo guiada principalmente por criterios de eficiencia económica, competitividad y seguridad de suministro. La existencia de mercados relativamente estables y la disponibilidad de recursos energéticos procedentes de terceros países permitieron construir un modelo basado en elevados niveles de interdependencia.

Sin embargo, la guerra de Ucrania puso de manifiesto hasta qué punto determinadas dependencias podían convertirse en instrumentos de presión política. La utilización del gas como herramienta de coerción por parte de Rusia evidenció que la energía no podía seguir considerándose exclusivamente una cuestión económica, sino también una dimensión fundamental de la seguridad europea (European Commission, 2022).

La dependencia energética respecto a Rusia se había consolidado progresivamente durante décadas. Antes de la invasión, varios Estados miembros tenían una parte muy significativa de

sus importaciones de gas y petróleo de proveedores rusos. Esta situación generaba importantes vulnerabilidades que, aunque conocidas, no habían sido plenamente incorporadas a la formulación de políticas europeas.

La crisis energética desencadenada por la guerra obligó a adoptar medidas extraordinarias. La diversificación de proveedores, el incremento de las reservas estratégicas, la mejora de las interconexiones energéticas y el impulso a las energías renovables pasaron a ocupar un lugar central dentro de la agenda europea. El programa REPowerEU representa probablemente la expresión más clara de esta transformación (European Commission, 2022).

Desde una perspectiva estratégica, la transición energética adquiere una relevancia que trasciende claramente los objetivos medioambientales. La reducción de la dependencia respecto a combustibles fósiles importados contribuye simultáneamente a la lucha contra el cambio climático y al fortalecimiento de la autonomía estratégica europea. La transición ecológica puede interpretarse, por tanto, como una estrategia de seguridad además de una estrategia climática.

Este enfoque resulta especialmente visible en el marco del Pacto Verde Europeo. Aunque concebido inicialmente como una iniciativa orientada a alcanzar la neutralidad climática, el contexto geopolítico reciente ha reforzado su dimensión estratégica. La producción de energía renovable, el desarrollo del hidrógeno verde, la electrificación de la econo-

mía y las mejoras en eficiencia energética contribuyen a reducir vulnerabilidades externas y aumentar la resiliencia del sistema económico europeo.

No obstante, la transición energética también genera nuevos desafíos geopolíticos. La producción de tecnologías limpias requiere cantidades crecientes de minerales críticos como litio, cobalto, níquel, cobre o tierras raras. Estos recursos se encuentran distribuidos de manera desigual a escala global y, en muchos casos, los procesos de refinado y transformación están concentrados en un número reducido de países, particularmente China (European Commission, 2023a).

Esta situación plantea una paradoja fundamental. La transición energética permite reducir determinadas dependencias, pero puede generar otras nuevas si no va acompañada de políticas industriales y comerciales adecuadas. La cuestión no consiste únicamente en producir energía de forma sostenible, sino también en garantizar el acceso seguro a los recursos y tecnologías necesarios para hacerlo. Consciente de este desafío, la Unión Europea ha comenzado a desarrollar una estrategia específica sobre materias primas críticas. El objetivo consiste en diversificar proveedores, fomentar proyectos extractivos dentro del territorio europeo, fortalecer capacidades de reciclaje y establecer alianzas estratégicas con países socios considerados fiables (European Commission, 2023a).

La dimensión industrial de la transición energética resulta igualmente relevante. Las tecnologías vinculadas a la

descarbonización de la economía se han convertido en uno de los principales espacios de competencia internacional. Estados Unidos, China y la Unión Europea compiten por liderar sectores considerados esenciales para el crecimiento económico futuro. La capacidad para desarrollar industrias vinculadas a las energías renovables, las baterías, la movilidad eléctrica o el hidrógeno tendrá importantes implicaciones tanto económicas como geopolíticas.

Asimismo, la soberanía energética posee una dimensión territorial y social que no puede ser ignorada. Los costes y beneficios de la transición no se distribuyen de manera homogénea entre regiones, sectores productivos o grupos sociales. La aceptación política de las transformaciones necesarias dependerá en gran medida de la capacidad para garantizar una transición justa capaz de minimizar desigualdades y generar nuevas oportunidades económicas.

Desde esta perspectiva, la soberanía energética constituye uno de los pilares fundamentales de la Europa geopolítica. En ella convergen cuestiones relacionadas con la seguridad, la sostenibilidad, la competitividad industrial y la cohesión social. Su evolución determinará en buena medida la capacidad de la Unión Europea para actuar con autonomía en un entorno internacional crecientemente competitivo.

La experiencia de los últimos años demuestra que la energía ya no puede entenderse únicamente como una cuestión sectorial. Se ha convertido en un

componente central de la seguridad económica y de la capacidad de actuación estratégica de los Estados y de las organizaciones regionales. En consecuencia, el fortalecimiento de la soberanía energética aparece como una condición indispensable para la construcción de una auténtica Europa geopolítica.

SOBERANÍA TECNOLÓGICA Y COMPETENCIA GLOBAL

Si existe un ámbito donde la relación entre poder, dependencia y autonomía resulta especialmente evidente en el siglo XXI, ese es el tecnológico. La revolución digital ha transformado profundamente las estructuras económicas, sociales y políticas contemporáneas, convirtiendo el control de determinadas tecnologías en una fuente esencial de poder internacional. La competencia por el liderazgo en sectores como los semiconductores, la inteligencia artificial, la computación cuántica, la ciberseguridad o las telecomunicaciones avanzadas se ha convertido en uno de los elementos centrales de la rivalidad geopolítica global (Leonard, 2021).

La Unión Europea ocupa una posición paradójica dentro de esta transformación. Por un lado, cuenta con algunas de las economías más avanzadas del mundo, universidades y centros de investigación de excelencia, así como una sólida tradición científica e industrial. Por otro, presenta importantes debilidades en sectores tecnológicos estratégicos, especialmente cuando se compara con

Estados Unidos y China. Esta situación ha alimentado una creciente preocupación acerca de la capacidad europea para mantener su autonomía de decisión en un contexto donde la tecnología condiciona cada vez más el funcionamiento de las economías y de las sociedades.

Durante años, Europa compensó parcialmente estas limitaciones mediante su extraordinaria capacidad regulatoria. Como ha señalado Bradford (2020), la Unión Europea ha logrado proyectar estándares regulatorios a escala global gracias al tamaño de su mercado y a la calidad de sus marcos normativos. Este fenómeno, conocido como el "Brussels Effect", ha permitido que normas europeas en ámbitos como la protección de datos, la competencia o la regulación digital influyan sobre empresas y gobiernos mucho más allá de las fronteras europeas.

Sin embargo, la capacidad regulatoria no siempre se traduce en capacidad tecnológica. Mientras Europa lideraba determinados procesos regulatorios, muchas de las plataformas digitales, infraestructuras tecnológicas y empresas más innovadoras del mundo surgían fuera del continente. Esta divergencia ha alimentado el debate sobre la necesidad de complementar el liderazgo normativo con una estrategia orientada al fortalecimiento de capacidades tecnológicas propias.

La creciente rivalidad entre Estados Unidos y China ha contribuido decisivamente a reforzar esta percepción. La denominada guerra tecnológica ha puesto de manifiesto que el control de determinadas tecnologías posee implicacio-

nes que trascienden claramente la esfera económica. Los semiconductores, los sistemas de inteligencia artificial, las redes de telecomunicaciones o las infraestructuras de almacenamiento de datos se han convertido en activos estratégicos cuya disponibilidad condiciona tanto la competitividad económica como la seguridad nacional.

En este contexto, la soberanía tecnológica europea no debe entenderse como una búsqueda de autosuficiencia absoluta. La complejidad de las cadenas globales de innovación hace imposible que una región produzca de manera autónoma todos los componentes y tecnologías necesarios para sostener su desarrollo económico. Más bien, la soberanía tecnológica implica disponer de capacidades suficientes para evitar situaciones de dependencia excesiva en ámbitos considerados críticos (Tocci, 2021).

Uno de los ejemplos más evidentes de esta preocupación se encuentra en el sector de los semiconductores. Estos componentes son esenciales para el funcionamiento de prácticamente todos los sectores económicos modernos, desde la industria automovilística hasta las infraestructuras energéticas, pasando por la defensa, las telecomunicaciones o los dispositivos electrónicos de consumo. Las interrupciones registradas durante la pandemia pusieron de manifiesto la fragilidad de unas cadenas de suministro extremadamente concentradas geográficamente.

La respuesta europea ha sido el impulso de iniciativas destinadas a reforzar

la capacidad productiva propia mediante programas como el European Chips Act. El objetivo no consiste en sustituir completamente las importaciones, sino en garantizar que Europa disponga de capacidades mínimas en sectores considerados esenciales para su seguridad económica y tecnológica (European Commission, 2023b).

La inteligencia artificial constituye otro ámbito particularmente relevante. La rápida expansión de esta tecnología está transformando sectores productivos, mercados laborales y sistemas de gobernanza. Su impacto potencial sobre la competitividad económica y la seguridad nacional explica que numerosos gobiernos la consideren una prioridad estratégica. La Unión Europea ha optado por desarrollar una aproximación diferenciada basada en la combinación de innovación y regulación. Frente a modelos centrados exclusivamente en la lógica del mercado o en el control estatal, Europa aspira a construir un marco normativo que garantice el desarrollo de la inteligencia artificial de forma compatible con la protección de derechos fundamentales, la transparencia y los principios democráticos (European Commission, 2024).

Este enfoque refleja una característica recurrente del proyecto europeo, el de la voluntad de vincular el desarrollo tecnológico a un determinado modelo de sociedad. La soberanía tecnológica no se refiere únicamente a la capacidad de producir tecnología, sino también a la capacidad de definir las reglas que orientan su utilización. La cuestión de los datos

ilustra igualmente esta dimensión. En las economías digitales contemporáneas, los datos constituyen un recurso estratégico comparable a las materias primas de las economías industriales tradicionales. El acceso, almacenamiento y procesamiento de datos condicionan crecientemente la innovación, la competitividad y el desarrollo de nuevas tecnologías.

Por esta razón, la Unión Europea ha impulsado iniciativas orientadas a crear espacios europeos de datos, fortalecer infraestructuras digitales propias y garantizar mayores niveles de control sobre información considerada estratégica. Estas políticas responden a la convicción de que la autonomía tecnológica requiere también capacidad para gestionar recursos digitales esenciales. Desde una perspectiva más amplia, la soberanía tecnológica constituye uno de los elementos fundamentales de la Europa geopolítica. La capacidad de influir en la configuración del orden internacional dependerá en buena medida de la capacidad para participar activamente en las transformaciones tecnológicas que definirán las próximas décadas. En un mundo crecientemente digitalizado, la autonomía estratégica pasa necesariamente por la construcción de capacidades tecnológicas robustas.

POLÍTICA INDUSTRIAL Y SEGURIDAD ECONÓMICA

La recuperación de la política industrial constituye probablemente uno de los

cambios más significativos en la evolución reciente del pensamiento económico europeo. Durante buena parte de las últimas décadas predominó una visión según la cual los mercados debían desempeñar un papel central en la asignación de recursos y en la definición de ventajas competitivas. La apertura comercial, la competencia y la integración económica aparecían como los principales instrumentos para garantizar crecimiento y prosperidad.

Sin embargo, las sucesivas crisis de los últimos años han puesto de manifiesto las limitaciones de este enfoque cuando se enfrenta a entornos geopolíticos crecientemente inestables. La pandemia de la COVID-19 reveló la fragilidad de determinadas cadenas globales de suministro. La guerra de Ucrania mostró cómo las dependencias económicas podían convertirse en instrumentos de presión política. La rivalidad entre Estados Unidos y China evidenció que la competencia internacional ya no se desarrolla exclusivamente entre empresas, sino también entre modelos económicos respaldados por estrategias estatales de largo plazo (Leonard, 2021).

En este contexto ha adquirido una relevancia creciente el concepto de seguridad económica. Aunque tradicionalmente la seguridad se asociaba fundamentalmente a cuestiones militares, la evolución reciente del sistema internacional ha ampliado considerablemente esta noción. La capacidad para garantizar el acceso a recursos estratégicos, tecnologías críticas, infraestructuras

esenciales o cadenas de suministro resilientes forma parte cada vez más de las preocupaciones de seguridad de los gobiernos (European Commission, 2023b).

La Estrategia Europea de Seguridad Económica presentada por la Comisión Europea en 2023 refleja claramente esta transformación conceptual. El documento reconoce que determinadas dependencias pueden generar vulnerabilidades que afectan directamente a la capacidad de actuación política de la Unión. La cuestión no consiste en abandonar la apertura económica, sino en reducir riesgos asociados a concentraciones excesivas o dependencias críticas (European Commission, 2023b).

La política industrial emerge así como uno de los instrumentos centrales de la soberanía estratégica. Su objetivo no es sustituir al mercado, sino fortalecer capacidades consideradas esenciales para la resiliencia económica y la autonomía tecnológica europea. Sectores como los semiconductores, las baterías, las energías renovables, la biotecnología, la inteligencia artificial o las infraestructuras digitales ocupan una posición prioritaria dentro de esta estrategia.

La Nueva Estrategia Industrial para Europa adoptada por la Comisión Europea en 2020 constituye un punto de inflexión particularmente relevante en este proceso. El documento reconoce explícitamente la necesidad de reforzar capacidades productivas estratégicas y desarrollar instrumentos capaces de responder a los desafíos derivados de la competencia global (European Commission, 2020).

La actualización de dicha estrategia en 2021 profundizó todavía más en esta orientación al incorporar las lecciones derivadas de la pandemia y enfatizar la importancia de construir cadenas de suministro más resilientes (European Commission, 2021). La experiencia reciente había demostrado que la eficiencia económica no podía seguir siendo el único criterio para organizar la producción y el comercio internacional.

Este cambio de enfoque refleja una transformación más profunda en la comprensión de las relaciones entre economía y geopolítica. Durante décadas predominó la idea de que la globalización contribuiría progresivamente a reducir la importancia de las fronteras y de los intereses estratégicos nacionales. Hoy resulta evidente que la economía internacional continúa siendo un espacio atravesado por relaciones de poder, competencia e intereses políticos.

La respuesta europea no persigue una desvinculación de la economía global. Al contrario, la prosperidad europea continúa dependiendo en gran medida de su integración en los mercados internacionales. Lo que se plantea es una gestión más estratégica de esa integración. Como señalan diversos documentos comunitarios, el objetivo consiste en reducir riesgos sin renunciar a los beneficios asociados a la apertura económica.

La política industrial desempeña además una función central en la transición ecológica y digital. Ambas transformaciones exigen inversiones masivas, innovación tecnológica y nuevas capaci-

dades productivas. La capacidad de Europa para liderar estos procesos dependerá en buena medida de su habilidad para desarrollar sectores industriales competitivos capaces de generar crecimiento, empleo y autonomía estratégica.

Asimismo, la dimensión territorial de la política industrial resulta especialmente relevante para el proyecto europeo. Las transformaciones económicas asociadas a la transición ecológica y digital afectan de manera desigual a regiones y sectores productivos. La política industrial debe contribuir no solo a reforzar capacidades estratégicas, sino también a promover cohesión territorial y convergencia económica entre los Estados miembros.

En definitiva, la recuperación de la política industrial refleja la creciente conciencia de que la autonomía estratégica requiere una base económica sólida. La capacidad de actuación internacional depende en gran medida de la fortaleza productiva, tecnológica e innovadora de las economías. La Europa geopolítica necesita, por tanto, una política industrial capaz de combinar competitividad, sostenibilidad y resiliencia en un entorno internacional caracterizado por una competencia cada vez más intensa.

SEGURIDAD Y DEFENSA: EL CAMBIO COGNITIVO DE LA EUROPA GEOPOLÍTICA

La seguridad y la defensa constituyen probablemente el ámbito en el que la no-

ción de soberanía estratégica adquiere una dimensión más visible, pero también más incómoda para el proyecto europeo. Durante décadas, la integración avanzó bajo una premisa apenas cuestionada: la seguridad del continente estaba garantizada por Estados Unidos a través de la OTAN. Esta realidad permitió a los Estados europeos concentrar recursos políticos y financieros en la construcción del mercado único, la consolidación del Estado del bienestar y la profundización de la integración económica. La externalización de la seguridad se convirtió en una de las condiciones estructurales sobre las que se edificó la Europa contemporánea.

La desaparición de la Unión Soviética reforzó esta lógica. El final de la Guerra Fría alimentó la percepción de que Europa había entrado en una etapa posgeopolítica caracterizada por la expansión de la democracia liberal, la interdependencia económica y la progresiva irrelevancia de la guerra convencional como instrumento de poder. La seguridad dejó de ocupar una posición central en el pensamiento estratégico europeo y fue sustituida por una visión en la que la gobernanza, la regulación y la cooperación aparecían como herramientas suficientes para gestionar los desafíos internacionales (Manners, 2002).

Sin embargo, el problema fundamental no fue únicamente la reducción de capacidades militares o la disminución de los presupuestos de defensa. El verdadero problema fue de naturaleza cognitiva. Europa interiorizó la idea de que la protección estadounidense constituía una

constante permanente del sistema internacional. La dependencia material generó una dependencia intelectual que limitó la capacidad de pensar la seguridad desde parámetros genuinamente europeos.

Las transformaciones geopolíticas de las últimas dos décadas han erosionado progresivamente esta premisa. Las guerras de Afganistán e Irak, el desplazamiento de las prioridades estratégicas estadounidenses hacia Asia-Pacífico, la creciente rivalidad con China y el deterioro del orden liberal internacional mostraron que los intereses de Washington comenzaban a divergir de manera creciente respecto a los europeos. La presidencia de Donald Trump no creó esta tendencia, pero sí la hizo visible de forma abrupta. Por primera vez desde el final de la Segunda Guerra Mundial, amplios sectores de las élites europeas comenzaron a contemplar seriamente la posibilidad de que el compromiso estadounidense con la seguridad europea dejara de ser incondicional.

La guerra de Ucrania pareció inicialmente reforzar la centralidad del vínculo transatlántico. El liderazgo estadounidense en la respuesta occidental a la invasión rusa confirmó hasta qué punto Europa continúa dependiendo de capacidades militares, tecnológicas, logísticas y de inteligencia proporcionadas por Washington. Sin embargo, una lectura más profunda del conflicto conduce a una conclusión diferente. Ucrania no ha demostrado la fortaleza de la autonomía europea, sino precisamente la magnitud de sus

dependencias. La capacidad de sostener el esfuerzo militar ucraniano ha puesto de manifiesto hasta qué punto Europa carece todavía de instrumentos propios suficientes para garantizar la seguridad del continente sin apoyo estadounidense.

Por ello, la cuestión central ya no consiste en debatir si Europa debe complementar a la OTAN o fortalecer el pilar europeo de la Alianza. El verdadero desafío consiste en asumir que la evolución estructural del sistema internacional apunta hacia una reducción progresiva de la implicación estadounidense en los asuntos europeos. Independientemente de quién ocupe la Casa Blanca, la prioridad estratégica de Estados Unidos se encuentra cada vez más vinculada a la competencia con China y al equilibrio de poder en el Indo-Pacífico. Desde esta perspectiva, la cuestión no es si Europa desea avanzar hacia una mayor autonomía en materia de seguridad, sino si está preparada para afrontar las consecuencias de no hacerlo.

La soberanía estratégica exige, por tanto, un cambio cognitivo profundo. Significa abandonar la expectativa de que la seguridad europea seguirá siendo garantizada indefinidamente por actores externos y asumir que la responsabilidad última de la defensa del continente debe recaer progresivamente sobre los propios europeos. Esto implica reconocer que determinadas capacidades críticas —inteligencia estratégica, transporte militar, vigilancia espacial, sistemas de mando y control, defensa antimisiles,

capacidades industriales y tecnológicas avanzadas— continúan dependiendo en gran medida de Estados Unidos.

El debate sobre la autonomía estratégica no puede limitarse a aumentar presupuestos militares. La cuestión fundamental es desarrollar una estrategia de sustitución gradual de dependencias. Europa necesita identificar aquellas capacidades que condicionan de forma decisiva su autonomía de decisión y construir mecanismos que permitan reducir vulnerabilidades en horizontes temporales de medio y largo plazo. La construcción de una verdadera Europa geopolítica exige pasar de una lógica de complementariedad permanente a una lógica de emancipación estratégica progresiva.

Esto no implica una ruptura política con Estados Unidos ni el abandono de la alianza atlántica. Significa reconocer que el vínculo transatlántico ya no puede seguir basándose en relaciones de dependencia estructural. Una asociación equilibrada requiere actores capaces de asumir responsabilidades equivalentes. En consecuencia, el fortalecimiento de las capacidades europeas no debe interpretarse como una alternativa a la cooperación transatlántica, sino como la condición necesaria para redefinirla sobre bases más simétricas.

Desde esta perspectiva, la autonomía estratégica europea deja de ser una cuestión exclusivamente militar para convertirse en un proyecto político de largo alcance. Supone modificar percepciones, prioridades e inercias institucionales construidas durante décadas. En

última instancia, la Europa geopolítica solo podrá consolidarse cuando los europeos asuman plenamente que la seguridad del continente constituye una responsabilidad propia y no una garantía proporcionada por terceros actores.

La Brújula Estratégica y la construcción de capacidades comunes

La adopción de la Brújula Estratégica en marzo de 2022 representa uno de los avances más significativos en la evolución reciente de la política europea de seguridad y defensa. Este documento constituye el intento más ambicioso realizado hasta la fecha para dotar a la Unión Europea de una visión compartida sobre amenazas, prioridades y capacidades estratégicas (Council of the European Union, 2022).

La Brújula Estratégica parte de un diagnóstico claro: el entorno de seguridad europeo se ha vuelto más complejo, competitivo e imprevisible. Las amenazas ya no proceden únicamente de actores estatales tradicionales, sino también de fenómenos como los ciberataques, la desinformación, la instrumentalización de flujos migratorios, el terrorismo o las campañas de influencia desarrolladas por actores externos.

Frente a este escenario, el documento propone fortalecer la capacidad de actuación de la Unión mediante cuatro grandes líneas de acción: actuar, asegurar, invertir y cooperar. Estas prioridades reflejan una comprensión amplia de la seguridad que integra dimensiones militares, tecnológicas, económicas y sociales.

Uno de los elementos más destacados de la Brújula Estratégica es la creación de una capacidad europea de despliegue rápido. Aunque sus dimensiones son relativamente modestas en comparación con las capacidades de las grandes potencias militares, la iniciativa simboliza la voluntad de dotar a la Unión de instrumentos operativos propios para responder a crisis internacionales.

Más importante aún resulta el énfasis colocado sobre la mejora de capacidades militares, el fortalecimiento de la base industrial de defensa y el incremento de la interoperabilidad entre los Estados miembros. La fragmentación histórica de los mercados europeos de defensa ha generado importantes ineficiencias, dificultando tanto la innovación tecnológica como la producción a gran escala.

La guerra de Ucrania ha contribuido a reforzar la urgencia de estas reformas. Las necesidades derivadas del apoyo militar a Kiev y la reposición de arsenales nacionales han puesto de manifiesto la importancia de disponer de una base industrial de defensa sólida y competitiva. Como señala Biscop (2022), la autonomía estratégica no puede construirse exclusivamente mediante declaraciones políticas; requiere capacidades materiales que permitan sostener las ambiciones estratégicas europeas.

LA INDUSTRIA EUROPEA DE DEFENSA Y LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA

La dimensión industrial constituye uno de los pilares menos visibles pero más importantes de la soberanía estratégica en materia de seguridad. Ninguna política de defensa puede sostenerse a largo plazo sin una base industrial capaz de producir, mantener e innovar en tecnologías militares avanzadas.

Durante décadas, la industria europea de defensa estuvo caracterizada por una fuerte fragmentación nacional. La existencia de múltiples sistemas de armamento, programas de adquisición separados y prioridades estratégicas divergentes limitó la capacidad de generar economías de escala y redujo la competitividad internacional de muchas empresas europeas.

Esta situación contrasta con la evolución observada en otras grandes potencias. Tanto Estados Unidos como China han desarrollado ecosistemas industriales altamente integrados que permiten coordinar inversiones, investigación y producción a gran escala. La fragmentación europea representa, por tanto, una desventaja significativa desde el punto de vista estratégico.

Las instituciones europeas han intentado responder a este desafío mediante la creación de instrumentos específicos destinados a fomentar la cooperación industrial. El Fondo Europeo de Defensa constituye uno de los ejemplos más relevantes. Su objetivo es impulsar proyectos conjuntos de inves-

tigación y desarrollo que contribuyan a fortalecer capacidades tecnológicas consideradas estratégicas.

Asimismo, la guerra de Ucrania ha generado una creciente conciencia sobre la necesidad de incrementar la producción industrial en sectores relacionados con la defensa. La reposición de existencias, el apoyo continuado a Ucrania y el aumento general de los presupuestos militares requieren capacidades productivas que Europa no siempre ha mantenido durante las últimas décadas.

La autonomía estratégica depende en gran medida de la capacidad para producir sistemas críticos dentro del espacio europeo. Esto no implica renunciar a la cooperación con aliados, sino garantizar que determinadas capacidades esenciales no dependan exclusivamente de decisiones adoptadas fuera de Europa.

SEGURIDAD HÍBRIDA, CIBERSEGURIDAD Y RESILIENCIA

La evolución del entorno estratégico ha ampliado considerablemente la definición tradicional de seguridad. Las amenazas contemporáneas no se limitan a conflictos militares convencionales. Cada vez resulta más frecuente la utilización de instrumentos híbridos destinados a influir sobre procesos políticos, económicos y sociales sin recurrir abiertamente al uso de la fuerza.

La desinformación, los ataques cibernéticos, la manipulación de infraestructuras críticas, la instrumentalización de

recursos energéticos o las campañas de influencia forman parte de un repertorio de herramientas que diversos actores emplean para debilitar a sus adversarios y aumentar su capacidad de influencia internacional.

La Unión Europea ha identificado estas amenazas como uno de los principales desafíos para su seguridad futura. La protección de infraestructuras críticas, redes de comunicaciones, sistemas energéticos y plataformas digitales se ha convertido en una prioridad estratégica. La resiliencia aparece así como un concepto central dentro de la soberanía estratégica europea.

La ciberseguridad ocupa un lugar particularmente relevante en este contexto. La creciente digitalización de las economías y de las administraciones públicas incrementa la exposición a riesgos derivados de ataques cibernéticos. La capacidad para proteger redes, datos y sistemas críticos constituye hoy una dimensión inseparable de la seguridad nacional y europea.

La construcción de una Europa geopolítica exige, por tanto, una concepción amplia de la seguridad que combine capacidades militares tradicionales con instrumentos orientados a reforzar la resiliencia frente a amenazas híbridas. La soberanía estratégica no depende únicamente del número de soldados o del volumen de equipamiento militar disponible. También requiere sociedades capaces de resistir presiones externas, proteger infraestructuras esenciales y preservar la integridad de sus instituciones democráticas.

Desde esta perspectiva, la seguridad europea del siglo XXI se construye tanto en los campos de entrenamiento militares como en los centros de datos, las redes eléctricas, las infraestructuras digitales y los espacios de información pública. La autonomía estratégica implica precisamente la capacidad de proteger todos estos ámbitos frente a riesgos crecientemente interconectados.

AMPLIACIÓN, VECINDAD Y PROYECCIÓN GEOPOLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA

La ampliación ha sido históricamente uno de los instrumentos más eficaces de la acción exterior europea. A diferencia de otras potencias internacionales, la Unión Europea ha proyectado influencia no solo mediante recursos económicos o diplomáticos, sino también a través de su capacidad para transformar políticamente su entorno. La perspectiva de adhesión ha funcionado durante décadas como un poderoso incentivo para impulsar reformas democráticas, modernización económica y fortalecimiento institucional en los países candidatos.

Las ampliaciones hacia el sur de Europa durante las décadas de 1980 y 1990 contribuyeron a consolidar procesos de democratización en España, Portugal y Grecia. Posteriormente, la incorporación de los países de Europa Central y Oriental tras el final de la Guerra Fría representó probablemente el mayor éxito geopolítico de la integración europea.

La Unión logró extender un espacio de estabilidad, democracia y prosperidad hacia regiones que durante décadas habían permanecido bajo influencia soviética (Moravcsik, 1998).

Sin embargo, la ampliación fue concebida tradicionalmente desde una lógica fundamentalmente normativa. Los países aspirantes debían cumplir criterios políticos, económicos e institucionales definidos por la propia Unión. La adhesión aparecía como la culminación de un proceso de convergencia con el modelo europeo. Aunque esta dimensión sigue siendo esencial, las transformaciones recientes del entorno internacional han otorgado a la ampliación una relevancia geopolítica mucho más explícita.

La invasión rusa de Ucrania ha acelerado significativamente esta evolución. La concesión del estatuto de país candidato a Ucrania y Moldavia refleja una comprensión de la ampliación que trasciende los criterios técnicos tradicionales y se inscribe en una lógica estratégica más amplia. La cuestión ya no consiste únicamente en evaluar el grado de convergencia normativa de los países aspirantes, sino también en considerar las implicaciones geopolíticas de su integración o exclusión (van Middelaar, 2019).

Desde esta perspectiva, la ampliación se convierte en un instrumento fundamental de la soberanía estratégica europea. La estabilidad del vecindario constituye una condición indispensable para la seguridad y la prosperidad de la propia Unión. La existencia de espacios de fragilidad institucional, conflictos conge-

lados o influencia creciente de potencias rivales en regiones vecinas puede afectar directamente a los intereses europeos.

Los Balcanes Occidentales representan un ejemplo especialmente ilustrativo de esta realidad. Durante años, el proceso de adhesión avanzó de manera lenta y desigual, generando frustración tanto entre los países candidatos como dentro de las propias instituciones europeas. Al mismo tiempo, diversos actores externos incrementaron su presencia económica, política y mediática en la región. Rusia, China, Turquía y determinados países del Golfo desarrollaron estrategias destinadas a ampliar su influencia en un espacio tradicionalmente considerado parte del entorno estratégico europeo (Zielonka, 2018).

La creciente competencia geopolítica ha llevado a reconsiderar la importancia de acelerar los procesos de integración regional. La ampliación ya no aparece únicamente como una política de vecindad, sino como una herramienta para reforzar la capacidad de Europa de configurar su entorno estratégico inmediato.

Esta lógica resulta igualmente aplicable a la vecindad oriental. La evolución política de Ucrania, Moldavia y Georgia afecta directamente a la arquitectura de seguridad europea. La guerra ha demostrado que las fronteras entre política interna y política exterior son cada vez más difusas. La estabilidad de los países vecinos influye de manera directa sobre cuestiones relacionadas con la seguridad energética, los movimientos migratorios, el comercio y la seguridad colectiva.

La dimensión mediterránea constituye otro espacio fundamental para comprender la relación entre vecindad y soberanía estratégica. El Mediterráneo concentra algunos de los principales desafíos geopolíticos que afectan a Europa: conflictos armados, presión migratoria, inseguridad alimentaria, cambio climático, terrorismo y desigualdades económicas. La capacidad de la Unión para desarrollar políticas eficaces hacia esta región condicionará en gran medida su influencia internacional futura.

La Europa geopolítica requiere, por tanto, una política de vecindad capaz de integrar seguridad, desarrollo, cooperación económica y proyección estratégica. La ampliación y las relaciones con el entorno inmediato deben entenderse como componentes esenciales de una estrategia orientada a reforzar la autonomía y la capacidad de actuación europea en un mundo crecientemente competitivo.

DEMOCRACIA, LEGITIMIDAD Y COHESIÓN SOCIAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA SOBERANÍA ESTRATÉGICA

Uno de los principales riesgos asociados al auge de los debates geopolíticos consiste en reducir la discusión sobre el futuro de Europa a una cuestión exclusivamente relacionada con el poder. Sin embargo, la singularidad del proyecto europeo reside precisamente en la combinación entre eficacia política, legitimidad democrática y protección de derechos fundamen-

tales. La soberanía estratégica solo podrá consolidarse si mantiene esta dimensión normativa que constituye uno de los principales activos de la Unión Europea en el escenario internacional (Habermas, 2012).

La construcción de capacidades estratégicas exige inversiones, reformas institucionales y decisiones políticas que afectan directamente a las sociedades europeas. La transición energética, la digitalización, el incremento del gasto en defensa o las nuevas políticas industriales generan costes y beneficios distribuidos de manera desigual entre territorios, sectores económicos y grupos sociales. Por esta razón, la autonomía estratégica no puede entenderse exclusivamente como una cuestión técnica o burocrática.

La legitimidad democrática constituye una condición esencial para el éxito de cualquier proyecto orientado a reforzar la capacidad de actuación europea. Sin apoyo ciudadano, las políticas destinadas a construir soberanía estratégica corren el riesgo de percibirse como iniciativas alejadas de las preocupaciones reales de la población. La experiencia de las últimas décadas demuestra que la integración europea avanza con mayor solidez cuando es capaz de ofrecer respuestas concretas a las necesidades de la ciudadanía.

Esta cuestión resulta especialmente relevante en un contexto marcado por el auge de fuerzas euroescépticas y por la creciente polarización política observada en numerosos Estados miembros. Las incertidumbres derivadas de la globalización, las transformaciones tecnológicas y las crisis económicas han generado sen-

timientos de inseguridad que en ocasiones son canalizados mediante discursos críticos hacia las instituciones europeas.

La soberanía estratégica puede contribuir a responder a algunas de estas preocupaciones si se presenta como una herramienta orientada a proteger intereses colectivos y fortalecer la capacidad de actuación de las sociedades europeas. Sin embargo, también puede generar tensiones si se percibe como un proyecto exclusivamente centrado en élites políticas o económicas.

Por ello, la dimensión social resulta inseparable de la dimensión estratégica. La autonomía europea requiere sociedades cohesionadas, instituciones legítimas y ciudadanos que perciban beneficios tangibles asociados al proceso de integración. La transición ecológica y digital, por ejemplo, solo podrá consolidarse si incorpora mecanismos que garanticen una distribución equilibrada de costes y oportunidades.

Asimismo, la democracia constituye en sí misma un recurso estratégico. En un contexto internacional caracterizado por la creciente influencia de modelos autoritarios de gobernanza, la capacidad de combinar eficacia económica, estabilidad política y protección de derechos representa una importante fuente de legitimidad internacional para la Unión Europea (Sjursen, 2006).

La defensa del Estado de derecho, la independencia judicial, la libertad de prensa y la participación política deben formar parte integral de cualquier estrategia orientada a reforzar la posición

internacional de Europa. La soberanía estratégica no puede construirse sacrificando aquellos principios que constituyen precisamente la base de la identidad política europea.

LOS LÍMITES Y CONTRADICCIONES DE LA SOBERANÍA ESTRATÉGICA

A pesar de la creciente popularidad del concepto, la soberanía estratégica presenta importantes ambigüedades y limitaciones que deben ser analizadas críticamente. Su atractivo político deriva en parte de su flexibilidad conceptual, pero esta misma característica dificulta en ocasiones una definición precisa de sus objetivos y de los instrumentos necesarios para alcanzarlos.

Una primera dificultad se relaciona con las distintas interpretaciones existentes entre los Estados miembros. Aunque existe un amplio consenso respecto a la necesidad de reforzar la capacidad de actuación europea, persisten importantes diferencias sobre el significado concreto de la autonomía estratégica. Para algunos países, especialmente Francia, el concepto implica una reducción significativa de dependencias externas y un fortalecimiento sustancial de las capacidades europeas en materia de defensa. Para otros, la prioridad consiste en reforzar la cooperación transatlántica manteniendo un equilibrio adecuado entre autonomía y alianza (Tocci, 2021).

Estas divergencias reflejan diferencias históricas, geográficas y estratégicas

que continúan condicionando la evolución del proyecto europeo. Los países del este de Europa suelen otorgar una importancia central a la relación con Estados Unidos debido a su percepción de la amenaza rusa. Otros Estados miembros muestran una mayor preocupación por cuestiones relacionadas con la autonomía industrial, energética o tecnológica.

Un segundo límite tiene que ver con los recursos disponibles. La construcción de capacidades estratégicas exige inversiones considerables en investigación, innovación, defensa, infraestructuras y política industrial. Mantener simultáneamente elevados niveles de protección social y aumentar el gasto destinado a reforzar la autonomía estratégica plantea desafíos presupuestarios significativos para muchos gobiernos europeos.

Asimismo, existe el riesgo de que determinadas interpretaciones de la soberanía estratégica deriven hacia formas de proteccionismo incompatibles con la naturaleza abierta de la economía europea. La prosperidad de la Unión depende en gran medida de su inserción en los mercados internacionales. La reducción de vulnerabilidades no puede confundirse con una búsqueda de autosuficiencia económica que resultaría inviable y potencialmente contraproducente (European Commission, 2023b).

También conviene recordar que la interdependencia constituye una característica estructural del mundo contemporáneo. Ninguna potencia, por grande que sea, puede aspirar a una autonomía absoluta en todos los ámbitos. La cues-

tion central no consiste en eliminar dependencias, sino en gestionarlas de manera que no se conviertan en instrumentos de coerción política.

Finalmente, la propia estructura institucional de la Unión Europea introduce limitaciones adicionales. A diferencia de los Estados tradicionales, la Unión continúa siendo una entidad política compleja en la que numerosas competencias permanecen en manos nacionales. La construcción de una auténtica soberanía europea requiere avanzar en mecanismos de coordinación y toma de decisiones que no siempre resultan fáciles de implementar.

Estas limitaciones no invalidan la relevancia del concepto de soberanía estratégica. Al contrario, ponen de manifiesto la necesidad de abordarlo desde una perspectiva realista, consciente tanto de sus potencialidades como de los obstáculos que condicionan su desarrollo. La autonomía estratégica debe entenderse como un proceso gradual de fortalecimiento de capacidades más que como un objetivo absoluto susceptible de alcanzarse plenamente en un horizonte temporal determinado.

¿ES LA SOBERANÍA ESTRATÉGICA EL PROYECTO POLÍTICO DE EUROPA?

La soberanía estratégica se ha consolidado en pocos años como uno de los conceptos centrales del debate sobre el futuro de la integración europea. Su creciente relevancia no responde únicamen-

te a una evolución doctrinal o académica, sino a una profunda transformación del entorno internacional que obliga a la Unión Europea a reconsiderar algunas de las premisas fundamentales sobre las que construyó su desarrollo durante las décadas posteriores al final de la Guerra Fría.

La combinación de crisis sucesivas —financiera, migratoria, sanitaria, energética y de seguridad— ha puesto de manifiesto que la interdependencia global constituye simultáneamente una fuente de oportunidades y de vulnerabilidades. La pandemia de la COVID-19 evidenció la fragilidad de determinadas cadenas de suministro. La guerra de Ucrania reveló los riesgos asociados a dependencias energéticas excesivas. La rivalidad tecnológica entre Estados Unidos y China ha demostrado que el acceso a determinadas capacidades industriales y tecnológicas se ha convertido en una cuestión de poder geopolítico (Krastev, 2020; Leonard, 2021).

En este contexto, la soberanía estratégica emerge como una respuesta orientada a reforzar la capacidad de actuación colectiva de los europeos. No se trata de recuperar formas tradicionales de soberanía estatal ni de promover dinámicas autárquicas incompatibles con la naturaleza abierta de la economía europea. La cuestión central consiste en garantizar que la Unión disponga de los recursos, capacidades e instrumentos necesarios para tomar decisiones autónomas en ámbitos considerados esenciales para su seguridad, prosperidad y estabilidad.

La evolución reciente demuestra que la soberanía estratégica ha dejado de ser una cuestión limitada al ámbito de la defensa. Actualmente abarca sectores tan diversos como la energía, la tecnología, la política industrial, las materias primas críticas, la salud pública, la seguridad económica o las infraestructuras digitales. Esta ampliación refleja una comprensión más compleja de las relaciones entre economía, seguridad y poder en el contexto internacional contemporáneo.

Uno de los aspectos más relevantes de esta transformación es la progresiva convergencia entre las dimensiones interna y externa de la integración europea. Durante mucho tiempo, la Unión Europea fue concebida fundamentalmente como un proyecto de gobernanza económica y normativa. Sin embargo, la creciente politización de la globalización y el retorno de la competencia geopolítica han puesto de manifiesto que la capacidad de influencia internacional depende en gran medida de la fortaleza de las estructuras internas.

La soberanía energética, por ejemplo, no constituye únicamente una cuestión relacionada con el suministro de recursos. También afecta a la competitividad industrial, la cohesión territorial, la transición ecológica y la estabilidad política. Del mismo modo, la soberanía tecnológica no se limita a la producción de innovación, sino que condiciona la capacidad de proteger datos, regular mercados digitales y preservar la autonomía de decisión frente a actores externos. La política industrial, por su parte,

ha dejado de entenderse exclusivamente como una herramienta económica para convertirse en un instrumento central de la seguridad económica y la resiliencia estratégica (European Commission, 2020; European Commission, 2023b).

La guerra de Ucrania ha desempeñado un papel decisivo en esta evolución. La agresión rusa ha acelerado procesos de transformación que probablemente habrían requerido décadas en circunstancias normales. La seguridad ha regresado al centro de la agenda política europea y ha reforzado la percepción de que la integración debe incorporar una dimensión geopolítica más explícita (Borrell, 2022).

Sin embargo, la construcción de una Europa geopolítica plantea desafíos considerables. La diversidad de intereses nacionales, las diferencias en las culturas estratégicas y las distintas percepciones de amenaza continúan dificultando la formulación de posiciones comunes en numerosos ámbitos. La autonomía estratégica exige niveles de coordinación política que superan en muchos casos los mecanismos tradicionales de cooperación intergubernamental.

Asimismo, la cuestión de los recursos constituye un desafío fundamental. El fortalecimiento de capacidades en ámbitos como la defensa, la innovación tecnológica, la transición energética o la política industrial requiere inversiones sostenidas durante largos periodos de tiempo. En un contexto marcado por restricciones presupuestarias y demandas sociales crecientes, la movilización

de estos recursos exigirá importantes consensos políticos.

Otro desafío esencial se relaciona con la legitimidad democrática. La soberanía estratégica solo podrá consolidarse si cuenta con el respaldo de la ciudadanía europea. La transición ecológica, la digitalización, la reorganización de cadenas de suministro o el incremento del gasto en defensa generan costes y beneficios que afectan de manera desigual a diferentes territorios y sectores sociales. La capacidad para gestionar estas transformaciones de forma equitativa será determinante para el éxito del proyecto.

La autonomía estratégica tampoco puede interpretarse como una alternativa al multilateralismo. Uno de los rasgos distintivos de la Unión Europea ha sido históricamente su compromiso con un orden internacional basado en normas, instituciones y cooperación. La cuestión no consiste en abandonar esa tradición, sino en dotarla de una base material más sólida. Como señala van Middelhaar (2019), la capacidad de defender el multilateralismo depende cada vez más de la capacidad para actuar estratégicamente en un entorno donde otros actores no siempre comparten las mismas reglas.

En este sentido, la Europa geopolítica no debe concebirse como una potencia tradicional definida exclusivamente por la acumulación de poder. Su singularidad radica precisamente en la posibilidad de combinar capacidad estratégica con democracia, Estado de derecho, sostenibilidad y protección social. La construcción de soberanía europea

no implica renunciar a los principios que han caracterizado históricamente al proyecto de integración, sino garantizar que esos principios puedan seguir siendo defendidos en un mundo crecientemente competitivo.

La ampliación hacia nuevos Estados miembros, la redefinición de las relaciones con el vecindario, el fortalecimiento de la política industrial, la transición energética y la consolidación de capacidades tecnológicas propias forman parte de una transformación más amplia destinada a reforzar la posición internacional de Europa. Se trata de un proceso que probablemente definirá la evolución de la integración europea durante las próximas décadas.

Desde una perspectiva histórica, la soberanía estratégica puede interpretarse como una nueva etapa en la evolución del proyecto europeo. Si el mercado único constituyó la gran respuesta a los desafíos económicos de finales del siglo XX y la unión monetaria representó el principal avance institucional de las décadas posteriores, la construcción de capacidades estratégicas compartidas aparece hoy como uno de los grandes retos del siglo XXI.

La cuestión fundamental ya no es únicamente cómo integrar mercados o armonizar regulaciones. La pregunta central consiste en determinar cómo generar capacidad de acción colectiva en un entorno internacional caracterizado por la incertidumbre, la competencia y la aceleración de los cambios tecnológicos. La respuesta a esta pregunta condi-

cionará la relevancia futura de Europa en el sistema internacional.

En definitiva, la soberanía estratégica se ha convertido en el principal motor conceptual de la Europa geopolítica porque responde a una necesidad histórica concreta: preservar la capacidad de decisión de los europeos en un mundo cada vez más complejo. Su desarrollo no está exento de contradicciones, dificultades y debates. Sin embargo, constituye probablemente el marco más coherente para articular una reflexión sobre el futuro de la integración europea en el siglo XXI.

La construcción de una Europa geopolítica no será el resultado de una única decisión institucional ni de una reforma puntual. Será un proceso gradual de acumulación de capacidades, fortalecimiento de consensos y adaptación a un entorno internacional en constante transformación. El éxito de este proceso dependerá de la capacidad de los europeos para combinar ambición estratégica, legitimidad democrática y visión de largo plazo. Solo entonces la soberanía estratégica dejará de ser un objetivo político para convertirse en una realidad efectiva capaz de garantizar la autonomía, la prosperidad y la influencia internacional de la Unión Europea.

RECOMENDACIONES

Recomendación principal

La UE debe transformar la soberanía estratégica en el eje vertebrador de la Euro-

pa geopolítica, combinando autonomía energética, tecnológica, industrial y defensiva con democracia, cohesión social y multilateralismo, para preservar su capacidad de decisión e influencia en un entorno internacional cada vez más competitivo.

1. Reforzar la soberanía estratégica europea mediante más integración

- Profundizar la integración europea en sectores clave, ya que ningún Estado miembro dispone por sí solo de capacidades suficientes para competir con las grandes potencias.
- Desarrollar mecanismos comunes de decisión y acción en ámbitos estratégicos.

2. Reducir dependencias críticas sin caer en la autarquía

- Diversificar proveedores y cadenas de suministro.
- Gestionar las interdependencias para evitar que se conviertan en instrumentos de coerción política o económica.
- Aplicar una estrategia de de-risking (reducción de riesgos) más que de des-acoplamiento económico.

3. Consolidar la soberanía energética

- Acelerar el despliegue de energías renovables.
- Reforzar las interconexiones energéticas europeas.
- Impulsar el hidrógeno verde y la electrificación.
- Reducir la dependencia de combustibles fósiles importados.
- Desarrollar una estrategia europea sobre materias primas críticas.

4. Impulsar una política industrial europea

- Priorizar sectores estratégicos como semiconductores, baterías, inteligencia artificial, biotecnología y energías limpias.
- Favorecer inversiones coordinadas a escala europea.
- Fortalecer la resiliencia de las cadenas de valor industriales.

5. Desarrollar capacidades tecnológicas propias

- Incrementar la inversión en investigación e innovación.

- Consolidar capacidades europeas en inteligencia artificial, computación avanzada y ciberseguridad.
- Reforzar infraestructuras digitales y espacios europeos de datos.
- Complementar el liderazgo regulatorio europeo con liderazgo tecnológico.

6. Avanzar hacia una mayor autonomía en seguridad y defensa

- Incrementar las capacidades militares europeas.
- Reducir dependencias críticas respecto a Estados Unidos en inteligencia, transporte estratégico, defensa anti-misiles y capacidades industriales.
- Fortalecer la industria europea de defensa y los proyectos conjuntos de armamento.
- Implementar plenamente la Brújula Estratégica.

7. Reforzar la resiliencia frente a amenazas híbridas

- Mejorar la protección de infraestructuras críticas.
- Fortalecer la ciberseguridad.

- Combatir la desinformación y las campañas de influencia externa.
- Desarrollar capacidades de respuesta ante amenazas híbridas.

8. Utilizar la ampliación como instrumento geopolítico

- Vincular la política de ampliación con los objetivos de seguridad y estabilidad europeas.
- Reforzar la política de vecindad en el Mediterráneo y Europa Oriental.

9. Garantizar la legitimidad democrática de la soberanía estratégica

- Acompañar las transformaciones estratégicas con mecanismos de cohesión social.
- Garantizar una transición ecológica y digital justa.
- Preservar el Estado de derecho, la participación democrática y los derechos fundamentales como elementos constitutivos del proyecto geopolítico europeo.

10. Construir una cultura estratégica europea común

- Superar las divergencias nacionales sobre amenazas y prioridades.
- Fomentar una visión compartida sobre los intereses estratégicos europeos.
- Incorporar una perspectiva geopolítica de largo plazo en las políticas comunitarias.

2

La gobernanza en los estados miembros

Reparto del poder, mayoría europeísta y extrema derecha, calidad de la democracia

por JOSÉ CANDELA *y* CARLOS CARNERO

En las páginas que siguen examinamos la situación (a 15 de mayo de 2026) de la gobernanza en los Estados miembros de la Unión, en tres vertientes: un análisis de la situación del reparto del poder político entre los Estados miembros y su reflejo en la composición del Consejo Europeo, una valoración del difícil equilibrio entre la mayoría política europeísta y la extrema derecha antieuropeísta en el conjunto de los socios y una última valoración de la calidad de la democracia en los países comunitarios.

2.1. REPARTO DEL PODER POLITICO ENTRE LOS ESTADOS. ORIENTACIÓN IDEOLÓGICA Y ACTITUD FRENTE A EUROPA EN EL CONSEJO EUROPEO, CON ESPECIAL REFERENCIA A LA EVOLUCION DEL PODER DE LA EXTREMA DERECHA

La Tabla 1 permite analizar las principales correlaciones de fuerzas políticas actuales dentro del Consejo Europeo, la principal institución política de la Unión.

Se aprecia que en la cúspide del poder político de la Unión conformado por los Estados, persiste, hoy en día, una estabilidad política general basada en el tradicional modelo de bipartidismo o ideología dual izquierda-derecha, si bien dicha estabilidad se ve matizada por la presencia, ya institucionalizada, de líderes y partidos situados en posiciones nacionalistas, soberanistas o de extrema derecha.

En el interior de los Estados miembros, la solidez de la estabilidad guber-

namental es muy relativa, ya que la regla dominante sigue siendo la del gobierno de coalición y sólo excepcionalmente la del partido único con mayoría absoluta en el parlamento.

En términos más generales, el principal dato de interés es el porcentaje del poder de cada familia ideológica en el Consejo Europeo. Para una fácil comprensión hemos reducido a tres los tipos actuales de orientación ideológica de cada uno de los 27 representantes habituales de los Estados miembros en el Consejo Europeo: derecha, izquierda y extrema derecha. Por cantidad decreciente, ese porcentaje (en cifras reducidas a un solo decimal) es el siguiente:

Derecha: 66,6 % (18 Estados)

Izquierda: 22,2 % (6 Estados)

Extrema derecha: 11,1 % (3 Estados)

En 2026 y en cifras absolutas, el peso del europeísmo en el seno del Consejo Europeo no ha mejorado respecto al año 2025, si nos fijamos sobre todo en la reducción del peso de la izquierda (8 Estados, el 29,7% en 2025 contra sólo 6 Estados, el 22,2 %, en 2026). Precisamente, el reparto entre europeístas (izquierda y derecha) y extrema derecha sigue igual que en 2025 (24 Estados contra 3).

Sin embargo, en términos cualitativos hay que subrayar el hecho más significativo, casi histórico, en este contexto, cual es la derrota del más señalado antieuropeísta de extrema derecha de entre los miembros del Consejo Europeo (Orbán) y su sustitución por un europeísta

(Peter Magyar), como representante habitual de Hungría en esa institución.

Actualmente, por tanto, se sientan en las reuniones del Consejo Europeo tres líderes políticos que, según la clasificación funcional utilizada en este capítulo, pertenecen a familias políticas de extrema derecha o están directamente

vinculados a ellas: Meloni (Italia), De Wever (Bélgica) y Babiš (República Checa).

La mencionada sustitución política de Orbán por Magyar en Hungría, en mayo de este año, habría reducido de tres a dos el número de líderes de extrema derecha de no ser porque en la República Checa el primer ministro, el europeísta

Tabla 1. Orientación ideológica y actitud hacia Europa en el Consejo Europeo (situación a 9 de mayo de 2026). Fuente: elaboración propia.

Estados miembros de la Unión	Representante habitual del Estado en las reuniones del Consejo Europeo	Grupo político del PE en el que está inscrito el partido del representante habitual del Estado en las reuniones del Consejo Europeo (2)	Orientación ideológica del representante habitual del Estado en las reuniones del Consejo Europeo	Actitud hacia Europa del representante habitual del Estado en las reuniones del Consejo Europeo (1)	Elecciones presidenciales (P) o legislativas (L) y fecha aproximada prevista
Alemania	Friedrich Merz	PPE	Derecha	E	P, Febrero 2027; L, 2029
Austria	Christian Stocker	PPE	Derecha	E	L, otoño 2027; P, 2028
Bélgica	Bart De Wever	ECR	Extrema derecha	N	L, junio 2029
Bulgaria	Rumen Radev	S&D	Izquierda	E	P, otoño 2026; L, junio 2029
Chipre	Nikos Christodoulides	PPE	Derecha	E	L, mayo 2026; P, 2028
Croacia	Andrej Plenković	PPE	Derecha	E	L, 2028; P, 2030
Dinamarca	Mette Frederiksen	S&D	Izquierda	E	L, antes de octubre 2026
Eslovaquia	Robert Fico	S&D	Izquierda	N	P, 2029; L, septiembre 2027
Eslovenia	Robert Golob	Renew Europe	Izquierda	E	P, otoño 2027; L, 2026
España	Pedro Sánchez	S&D	Izquierda	E	L, 2027
Estonia	Kristen Michal	Renew Europe	Derecha	E	P, 30/8/2026; L, marzo 2027
Finlandia	Petteri Orpo	PPE	Derecha	E	P, 2030; L, abril 2027
Francia	Emmanuel Macron	Renew Europe	Derecha	E	P, abril-mayo 2027; L, 2029
Grecia	Kyriakos Mitsotakis	PPE	Derecha	E	L, 2027; P, 2030
Hungría	Peter Magyar	PPE	Derecha	E	L, 2030; P, 2030
Irlanda	Micheál Martin	Renew Europe	Derecha	E	L, 2030; P, 2032
Italia	Giorgia Meloni	ECR	Extrema derecha	N	L, 2027; P, 2029
Letonia	Evika Siliņa	PPE	Derecha	E	L, 2026; P, 2027
Lituania	Gitanas Nausėda	PPE	Derecha	E	L, 2028; P, 2029
Luxemburgo	Luc Frieden	PPE	Derecha	E	L, 2028
Malta	Robert Abela	S&D	Izquierda	E	L, 2027; P, 2029
Países Bajos	Rob Jetten	Renew Europe	Derecha	E	L, 2029
Polonia	Donald Tusk	PPE	Derecha	E	L, 2027; P, 2031
Portugal	Luís Montenegro	PPE	Derecha	E	L, 2028; P, 2031
República Checa	Andrej Babiš	Patriotas por Europa	Extrema derecha	N	P, 2028; L, 2029
Rumanía	Nicușor Dan	Renew Europe	Derecha	E	L, 2028; P, 2030
Suecia	Ulf Kristersson	PPE	Derecha	E	L, septiembre 2026

(1) En esta columna, E significa actitud más bien europeísta, no crítica con el sentido general del proceso de integración europea y tendente al respeto máximo de la legalidad y la legitimidad de la Unión radicadas en los Tratados. N, por el contrario, significa actitud no europeísta sino más bien euroescéptica, nacionalista y crítica con el proceso de integración europea, incluso en términos ilegales. (2) Al día de la fecha, el partido de Radev (Bulgaria Progresista), no se ha integrado aún en un grupo parlamentario del PE pero señalamos el grupo S&D como probable dado el nombre del partido.

ta Fiala, fue sustituido, en diciembre de 2025, por Babiš que preside actualmente un gobierno compuesto por varios partidos euroescépticos o claramente antieuropeístas y de extrema derecha.

A partir de estos datos, podemos hacer la siguiente extrapolación: si la derecha y la extrema derecha pactasen en todos los Estados miembros de la Unión, más de los tres cuartos de los Estados de la Unión estaría parcial o totalmente gobernada por fuerzas situadas a la derecha del eje político aquí utilizado.

La extrema derecha, por sí sola, conserva un poder de bloqueo indirecto, no tanto por su número de jefaturas de gobierno como por su capacidad de condicionar coaliciones nacionales y agendas parlamentarias.

Cómo hemos llegado a esta situación es una pregunta que tiene su respuesta en el auge electoral de partidos de extrema derecha más o menos nuevos en las democracias nacionales y cuyas causas globales las podemos reducir a cuatro.

En primer lugar, la reacción de determinados sectores de la ciudadanía ante el aumento de la inmigración y la globalización, con una percepción de pérdida de identidad cultural o nacional que ha sido alimentada por un discurso nacionalista y excluyente.

En segundo lugar, la desconfianza hacia las élites y las instituciones europeas de numerosos electores, que perciben ambas alejadas de sus problemas cotidianos. Los partidos de extrema derecha capitalizan ese descontento con una narrativa “antisistema” y/o “antibruselas”

de carácter visceral que ha sustituido al clásico euroescepticismo moderado.

En tercer lugar, la inseguridad económica y la precariedad (derivadas de la crisis financiera de 2008, de las políticas de austeridad subsiguientes y, más recientemente, de la pandemia, la guerra en Ucrania y la inflación subsiguiente), que han servido a los partidos de extrema derecha como excusa para ofrecer confusas e insostenibles “soluciones” de protección económica y social.

Por último, el uso eficaz de las redes sociales y los nuevos medios: estos partidos han sabido difundir su mensaje a través de canales alternativos, evitando intermediarios tradicionales y conectando directamente con el electorado mediante mensajes emocionales y simplistas.

Estas causas globales explican directamente la tendencia al crecimiento en votos de partidos de extrema derecha en gran parte de los Estados miembros y, en particular, el cuestionamiento, cuando no el rechazo, por parte de algunos miembros actuales o potenciales del Consejo Europeo, de la concepción del proyecto europeo explicitada en el Preámbulo y el artículo 1 del Tratado de la Unión Europea (TUE): “el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”.

En la Tabla 2 se aprecia que, en 2026, en el interior de 18 Estados miembros de la Unión -es decir, ya en los dos tercios del total de Estados, frente a 17 en 2025-, la extrema derecha tiene, o poder gubernamental o un considerable peso electoral.

Con todo, si bien la gran derrota electoral de Orbán (tan sólo el 37,7 % de votos en 2026 frente al 54,1 % en 2022) es un elemento esperanzador para quienes defienden las ideas europeístas, actualmente se atenúa su significado de cambio de tendencia dada la victoria en elecciones regionales o municipales o

ciertas iniciativas parlamentarias de moción de censura, también en 2026, favorables a ciertos partidos antieuropeístas y de extrema derecha en Alemania, Bulgaria, Eslovenia y España.

El eslovaco Fico sigue criticando abiertamente a la Comisión von der Leyen por su política sobre Ucrania y la

Tabla 2. Poder político de la extrema derecha en los Estados miembros de la Unión (situación a 9 de mayo de 2026)

Estados miembros de la Unión	El líder de un partido de extrema derecha ocupa el puesto de jefe del gobierno y representa a su Estado en el Consejo Europeo. Nombre y partido	Al menos un partido de extrema derecha participa en el gobierno de la nación. Nombre del partido o partidos	Un partido de extrema derecha es la primera fuerza política del Estado. Nombre del partido y % de votos en las últimas elecciones legislativas	Un partido de extrema derecha es la segunda fuerza política del Estado. Nombre del partido y % de votos en las últimas elecciones legislativas	Un partido de extrema derecha es la tercera fuerza política del Estado. Nombre del partido y % de votos en las últimas elecciones legislativas
Alemania				AfD (Alternativa para Alemania). 20,8.	
Austria			FPÖ (Partido de la Libertad de Austria). 28,8		
Bélgica	Bart De Wever (N-VA)	N-VA (Nueva Alianza Flamenca).	N-VA (Nueva Alianza Flamenca). 16,71.		
Bulgaria					Vazrazhdane (Renacimiento). 13,6.
Croacia		Domovinski pokret (Movimiento Patriótico)			
Dinamarca					Dansk Folkeparti (Partido Popular Danés). 2,6.
Eslovaquia		Slovenská národná strana (Partido Nacional Eslovaco)			
España					Vox. 12,4.
Estonia				EKRE (Coalición Popular Conservadora de Estonia). 16.	
Finlandia		Perussuomalaiset (Los Finlandeses Verdaderos)			
Francia				RN (Rassemblement National). 37,1.	
Hungría				Coalición Fidesz-KDNP. Fidesz: Fiatal Demokraták Szövetsége (Alianza de Jóvenes Demócratas), 37,7.	
Italia	Giorgia Meloni (Fdi)	Fdi (Fratelli d'Italia), La Lega	Fdi (Fratelli d'Italia). 26.		
Países Bajos			Partij voor de Vrijheid (Partido por la libertad). 23,5		
Portugal				Chega. 22,8.	
República Checa	Andrej Babiš (ANO)	ANO	ANO. 34,5		
Rumanía				Partidul Alianța pentru Unirea Românilor (Alianza para la Unión de los Rumanos). 18.	
Suecia				Sverigedemokraterna (Demócratas de Suecia). 20,5.	

NB: 9 Estados miembros de la Unión (Chipre, Grecia, Irlanda, Eslovenia, Letonia, Lituania, Polonia, Luxemburgo y Malta) no aparecen en esta tabla porque ningún partido de extrema derecha de esos países responde al menos a uno de los cinco criterios aquí utilizados. Fuente: elaboración propia

Tabla 3. Poder electoral de la extrema derecha (situación a 9 de mayo de 2026). Fuente: elaboración propia.

Estados miembros de la Unión	Porcentaje de voto a partidos o coaliciones de extrema derecha	Partido o coalición	Fecha de las últimas elecciones legislativas
Hungría	37.7	Fidesz-KDNP	abril 2026
Italia	34.76	Fratelli d'Italia + Lega	septiembre 2022
República Checa	34,52	ANO (Andrej Babiš)	diciembre 2025
Francia	33.15	Rassemblement National (RN) y aliados	julio 2024
Austria	28.85	FPÖ (Partido de la Libertad)	septiembre 2024
Rumanía	24.44	AUR + SOS + POT	diciembre 2024
Países Bajos	23.49	PVV (Partido por la Libertad)	noviembre 2023
Portugal	22.76	Chega	mayo 2025
Alemania	20.8	AfD (Alternativa por Alemania)	febrero 2025
Suecia	20.54	Demócratas de Suecia (SD)	septiembre 2022
Finlandia	20.05	Partido de los Finlandeses (PS)	abril 2023
Estonia	16.05	EKRE	marzo 2023
Bélgica	13.77	Vlaams Belang (VB)	junio 2024
España	12.38	Vox	julio 2023
Croacia	9.56	DP (Movimiento Patriótico)	abril 2024
Letonia	9.29	Alianza Nacional	octubre 2022
Luxemburgo	9.27	ADR (Alternativa Democrática Reformista)	octubre 2023
Polonia	7.16	Konfederacja (Confederación)	octubre 2023
Chipre	6.78	ELAM	mayo 2021
Dinamarca	6.34	Dansk Folkeparti + Nye Borgerlige	noviembre 2022
Eslovaquia	5.62	SNS (Partido Nacional Eslovaco)	septiembre 2023
Grecia	4.44	Solución Griega	junio 2023
Bulgaria	4,30	Vazrazhdane / Revival	abril 2026
Lituania	3.88	LLRA-KŠS	octubre 2024
Malta	1.56	ABBA	marzo 2022
Eslovenia	1.49	Partido Nacional Esloveno (SNS)	abril 2022
Irlanda	0.7	Irish Freedom Party / National Party	noviembre 2024

inmigración; la italiana Meloni, aunque mantiene una actitud euroescéptica inconstante, su partido (FdI) es claramente nacionalista y ultraconservador en cuestiones relativas a los derechos ciudadanos; el belga De Wever mantiene una actitud nacionalista y parcialmente euroescéptica, especialmente en lo relativo a la soberanía nacional y la estructura federal belga y europea.

La presencia de estos políticos en el Consejo Europeo complica la toma de decisiones unánimes en políticas comunitarias, especialmente en ámbitos como la defensa, la energía, la inmigración y los fondos comunitarios.

Para precisar más el ámbito de poder de la extrema derecha en la Unión, la Tabla 3 ofrece, por orden decreciente, el porcentaje de voto obtenido por par-

Tabla 4. Influencia potencial de la ideología de los miembros del Consejo Europeo en relación con la población del Estado al que representan y reparto entre los correspondientes grupos políticos europeos del Parlamento Europeo (situación a 9 de mayo de 2026) (1). Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Estados miembros de la Unión	Población, en millones de habitantes	% de la población de la Unión Europea	Orientación ideológica del representante habitual del Estado en el Consejo Europeo	% de la población europea dependiente de la ideología del representante del Estado en el Consejo Europeo según los grupos políticos del Parlamento Europeo				
				PPE	RE	ECR	S&D	PAT.
Alemania	83,600	18,57	Derecha	18,57				
Francia	68,600	15,24	Derecha		15,24			
Italia	58,990	13,10	Extrema derecha			13,1		
España	49,100	10,90	Izquierda				10,9	
Polonia	36,500	8,11	Derecha	8,106				
Rumanía	19,060	4,23	Derecha	4,233				
Países Bajos	18,000	4,00	Derecha		3,998			
Bélgica	11,900	2,64	Extrema derecha			2,643		
Grecia	10,900	2,42	Derecha	2,421				
República Checa	10,700	2,38	Extrema derecha					2,376
Portugal	10,600	2,35	Derecha	2,354				
Suecia	10,400	2,31	Derecha	2,31				
Hungría	9,500	2,11	Derecha	2,11				
Austria	9,200	2,04	Derecha	2,043				
Bulgaria	6,400	1,42	Izquierda				1,421	
Dinamarca	6,000	1,33	Izquierda				1,333	
Finlandia	5,600	1,24	Derecha	1,244				
Eslovaquia	5,400	1,20	Izquierda				1,199	
Irlanda	5,400	1,20	Derecha	1,199				
Croacia	3,862	0,86	Derecha	0,858				
Lituania	2,900	0,64	Derecha	0,64				
Eslovenia	2,100	0,47	Izquierda		0,466			
Letonia	1,900	0,42	Derecha	0,422				
Estonia	1,400	0,31	Derecha		0,311			
Chipre	1,000	0,22	Derecha	0,222				
Luxemburgo	0,680	0,15	Derecha	0,151				
Malta	0,570	0,13	Izquierda				0,127	
TOTAL UE:	450,262			46,88	20,01	15,74	14,98	2,376

(1) Los datos de población proceden de Eurostat y corresponden a la población residente a fecha 1 de enero de 2025, que es la estimación oficial más reciente publicada por este organismo de la Unión. Las siglas en las cinco columnas de la derecha significan: PPE: Partido Popular Europeo; RE: Renew Europe; ECR: Conservadores y Reformistas Europeos; S&D: Socialistas y Demócratas; PAT.: Patriotas por Europa.

tidos o coaliciones de extrema derecha en los Estados miembros en los que ese voto resulta políticamente significativo.

Interesa ahora relacionar el poder alcanzado por la extrema derecha con el reparto de poder en el seno del Consejo

Europeo y proyectarlo en la población.

Podemos decir, gracias a los datos que ofrecemos en la Tabla 4, que, a día de hoy, la influencia potencial en la población europea por parte de la ideología de extrema derecha ya es vinculable, en

esta simplificación, a aproximadamente 18 de cada 100 ciudadanos europeos.

No obstante, dado que el Consejo Europeo adopta generalmente sus decisiones y conclusiones mediante consenso, los discursos y posicionamientos de los representantes de la extrema derecha europea en su seno son de momento neutralizables por una alianza efectiva entre la derecha y la izquierda.

2.2. EL DIFÍCIL EQUILIBRIO ENTRE MAYORÍA EUROPEÍSTA Y EXTREMA DERECHA Y EL RETO HISTÓRICO DE 2027 EN FRANCIA

El binomio derecha-izquierda, que desde la crisis económica de 2008 fue dando paso al crecimiento de los populismos (de derecha y de izquierda) en el conjunto de los Estados de la Unión y que en el nivel nacional supuso la supervivencia del reparto del poder entre partidos conservadores liberales y socialistas, se viene traduciendo, también desde entonces, como la alternancia o la coalición entre los dos grandes partidos europeos: PSE y PPE.

En 2026, el fracaso de Orbán podría representar un punto de inflexión en ese proceso de debilitamiento del bipartidismo europeísta y refuerzo de la extrema derecha antieuropeísta.

De hecho, en los años previos a ese esperanzador fracaso en Hungría se registraron tanto la obstaculización de la llegada al poder, a nivel federal, en Alemania, del partido neonazi Alternativa por Alemania (AfD), gracias al mante-

nimiento del cordón sanitario en torno a la extrema derecha y la formación de gobiernos de coalición entre demócrata-cristianos y socialistas, como el freno de la asunción de la presidencia de Francia por parte de la neofascista Le Pen, por no hablar más que de los dos principales Estados miembros de la Unión.

Sobre estos presupuestos históricos, comentamos a continuación ese difícil equilibrio entre la mayoría europeísta tradicional y el avance de la extrema derecha y en concreto el gran interrogante que se ha abierto en la perspectiva de las elecciones presidenciales en Francia de 2027.

Es un hecho que desde la creación del sistema político europeo contemporáneo, el PPE y el PSE han representado los dos grandes pilares de estabilidad de la integración europea. A pesar de sus diferencias ideológicas, ambos espacios han compartido un consenso fundamental en torno a la democracia representativa, el Estado de Derecho, la economía social de mercado, la profundización del proyecto de construcción europea y el mantenimiento de una arquitectura institucional supranacional fuerte. Hasta ahora, la UE se ha beneficiado claramente de la solidez de ese bloque central que ha permitido la adopción de la mayor parte de la legislación europea reciente.

En este contexto, la continuidad o no de la política histórica del PPE a favor de la colaboración estratégica y prioritaria con el PSE se ha convertido en uno de los interrogantes decisivos para el futuro del equilibrio político e institucional comunitario.

Una parte del centroderecha europeo considera necesario endurecer determinadas políticas -particularmente en materia migratoria, seguridad, transición ecológica e identidad cultural- con el objetivo de contener electoralmente a la extrema derecha. Pero otra parte teme que una aproximación táctica excesiva termine erosionando el núcleo liberal-democrático del proyecto europeo. Recientemente se puede detectar ya un desplazamiento del PPE hacia votaciones en el Parlamento Europeo más próximas a la derecha nacional-conservadora en determinados ámbitos, especialmente el relativo a la inmigración, pero no sólo.

Al mismo tiempo, el PSE atraviesa dificultades estructurales en varios Estados miembros. Aunque sigue siendo una fuerza esencial del sistema político europeo, la socialdemocracia ha perdido centralidad electoral en numerosos países debido a la fragmentación de la izquierda, la transformación sociológica de las clases trabajadoras tradicionales y la emergencia de nuevas divisiones políticas vinculadas a identidad, inmigración, seguridad y transición ecológica.

La consecuencia es que la mayoría europeísta difícilmente puede articularse sólo en torno al eje PPE-PSE: necesita también a liberales, verdes moderados y fuerzas nacionales de centro capaces de sostener compromisos transversales.

El caso francés constituye, en este marco, el principal factor de incertidumbre política para el conjunto de la Unión Europea en el horizonte 2027.

Francia no es únicamente uno de los

principales Estados miembros: junto con Alemania ha sido, desde los orígenes del proyecto comunitario, uno de los motores centrales de la integración.

A un año de la elección presidencial, el paisaje político aparece marcado por una fuerte polarización y por una percepción favorable del Rassemblement National en una parte significativa del electorado.

Una eventual victoria presidencial de la extrema derecha en Francia no implicaría necesariamente una salida del país de la Unión Europea ni del euro, pero sí podría modificar profundamente el funcionamiento del Consejo Europeo, debilitar el eje francoalemán y forzar una concepción más intergubernamental, soberanista y restrictiva de la integración europea.

En tal hipótesis, podrían aumentar las tensiones sobre cuestiones esenciales: la política migratoria común, el Pacto Verde Europeo, la primacía del Derecho de la Unión, la independencia de la Comisión, la política de ampliación, el apoyo a Ucrania y la relación con Estados Unidos.

Por el contrario, si las fuerzas republicanas y europeístas francesas logran mantener el poder en 2027, el eje francoalemán podría recuperar parcialmente capacidad de estabilización, aunque probablemente en un contexto mucho más fragmentado que el de décadas anteriores.

En definitiva, el equilibrio político de la Unión Europea dependerá de la capacidad de las fuerzas europeístas tra-

dicionales para responder eficazmente a las inquietudes y aspiraciones políticas, económicas, sociales, identitarias y territoriales que alimentan de una u otra manera el crecimiento de la extrema derecha, sin renunciar a los principios fundamentales del constitucionalismo democrático europeo y evitando establecer acuerdos de gobierno con las fuerzas antieuropeas (algo que ya se ha materializado en países como España en el nivel autonómico y podría darse en el nacional tras las elecciones generales previstas para 2027).

La cuestión central en 2026, hasta el fracaso histórico de Orbán en Hungría, era si la extrema derecha seguiría creciendo en Europa. La cuestión central, en la perspectiva de 2027, es si por primera vez en 77 años de historia del proceso de integración europea tras la Declaración Schuman, el segundo Estado miembro de la UE en importancia tendrá un presidente antieuropeo.

2.3. LA GOBERNANZA EN LOS ESTADOS MIEMBROS BAJO EL CRITERIO DE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

Presentamos a continuación la medida de la calidad de la democracia en los Estados miembros establecida a partir de los cinco "principios de la buena gobernanza" establecidos por la Unión Europea en el Libro blanco de la gobernanza y que aplicados al ámbito intraestatal se pueden entender así:

- **Apertura:** el desarrollo de una comunicación proactiva sobre la labor del Estado y sobre las decisiones que éste adopta, en un lenguaje que resulta accesible para el público en general.
- **Participación amplia** de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso de toma de decisiones, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas, para generar una mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones de las que emanan las políticas.
- **Responsabilidad.** Mediante la clarificación del papel de cada uno en los procesos legislativos y ejecutivos, todos los poderes del Estado, local, regional o nacional, deben asumir la responsabilidad que les incumbe.
- **Eficacia.** La aplicación de las decisiones debe ser eficaz y oportuna y producir los resultados buscados, sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada.
- **Coherencia.** Las políticas y las acciones sectoriales deben ser coherentes, es decir, deben principalmente incorporar en su concepción y aplicación la toma en consideración de todos los fenómenos intersectoriales que repercuten en el conjunto de la acción del Estado como, por ejemplo, el cambio climático o la migración de la población.

A partir de estos principios, la Tabla 5 ofrece mediciones sintéticas de la calidad de la democracia para cada Estado miembro de la Unión. La tabla toma como referencia la lógica combinada de los Worldwide Governance Indicators del Banco Mundial y de los Sustainable Governance Indicators de Bertelsmann Stiftung, utilizando una escala de 0 a 5 para facilitar la comparación interna del capítulo.

Finalmente, el balance global de este estado es bastante aceptable para el conjunto de los Estados miembros de la Unión pues, como se aprecia en la última columna de la derecha de la Tabla 5, 14 de ellos se sitúan en la zona de calidad superior, 12 en la zona de calidad intermedia y sólo uno en la zona de calidad baja.

La persistencia de Hungría en la zona inferior y el deterioro observado en algunos Estados del centro y este de Europa confirman, no obstante, que la gobernanza democrática de la Unión no puede darse por consolidada de manera irreversible.

TABLA 5: Calidad de la democracia en los Estados miembros de la Unión según los cinco "principios de la buena gobernanza" establecidos por la Comisión Europea (estado al 9 de mayo de 2026).

Estados miembros de la Unión	Apertura	Participación	Responsabilidad (o rendición de cuentas)	Eficacia	Coherencia (o coordinación de políticas)	Suma de los puntos en los cinco principios
Suecia	0,93	0,91	0,94	0,97	0,96	4,71
Finlandia	0,92	0,9	0,93	0,96	0,95	4,66
Dinamarca	0,9	0,88	0,92	0,95	0,94	4,59
Países Bajos	0,91	0,89	0,92	0,94	0,93	4,59
Luxemburgo	0,89	0,87	0,9	0,93	0,91	4,5
Estonia	0,88	0,85	0,89	0,92	0,9	4,44
Alemania	0,88	0,86	0,89	0,91	0,9	4,44
Irlanda	0,86	0,84	0,87	0,9	0,88	4,35
España	0,85	0,82	0,84	0,89	0,87	4,27
Portugal	0,84	0,82	0,85	0,88	0,87	4,26
Austria	0,85	0,8	0,83	0,88	0,86	4,22
Francia	0,83	0,79	0,82	0,87	0,85	4,16
Lituania	0,82	0,8	0,83	0,86	0,85	4,16
Bélgica	0,82	0,78	0,8	0,85	0,84	4,09
Letonia	0,8	0,78	0,79	0,84	0,82	4,03
Italia	0,78	0,75	0,77	0,82	0,8	3,92
República Checa	0,75	0,76	0,74	0,8	0,78	3,83
Eslovenia	0,75	0,73	0,76	0,8	0,78	3,82
Chipre	0,7	0,72	0,69	0,75	0,73	3,59
Polonia	0,7	0,68	0,66	0,74	0,72	3,5
Malta	0,68	0,66	0,65	0,72	0,7	3,41
Eslovaquia	0,68	0,66	0,64	0,71	0,69	3,38
Croacia	0,65	0,67	0,64	0,7	0,68	3,34
Grecia	0,65	0,63	0,6	0,68	0,66	3,22
Rumanía	0,62	0,6	0,58	0,67	0,65	3,12
Bulgaria	0,6	0,62	0,58	0,65	0,63	3,08
Hungría	0,55	0,5	0,48	0,6	0,57	2,7

Fuente: *Elaboración propia* a partir de datos de los Sustainable Governance Indicators, de la Bertelsmann Stiftung y los Worldwide Governance Indicators, del Banco Mundial, escalados entre 0 y 1. Acceso a los datos: el 9 de mayo de 2026.

Bibliografía

Bertelsmann Stiftung
(2025/2026): Sustainable Governance Indicators. Disponible en: <https://www.sgi-network.org/> [acceso: 9 de mayo de 2026].

CIDOB (2026): Gobiernos europeos: partidos, coaliciones, primeros ministros. Actualizado a 11 de mayo 2026. Barcelona: Centro de Información y Documentación Internacionales en Barcelona (CIDOB). Disponible en: https://www.cidob.org/sites/default/files/2026-05/Gobiernos_11_05_26.pdf [acceso: 14 de mayo de 2026].

Comisión Europea (2001): Libro blanco sobre la gobernanza europea. Bruselas: Diario Oficial de las Comunidades Europeas C/287. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:ES:PDF> [acceso: 9 de mayo de 2026].

Consejo Europeo (2026): Members of the European Council. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/members/> [acceso: 9 de mayo de 2026].

Parlamento Europeo (2026): Los grupos políticos del Parlamento Europeo. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/organisation-and-rules/organisation/political-groups> [acceso: 9 de mayo de 2026].

World Bank (2026): Worldwide Governance Indicators: 2025 Revision. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators> [acceso: 9 de mayo de 2026].

3

La política exterior europea en tiempos revueltos

por JOSÉ ENRIQUE DE AYALA

La guerra desatada en Ucrania por la invasión rusa, que dura ya más de cuatro años, ha cambiado radicalmente el escenario internacional en el que se mueve la Unión Europea, que ha pasado de creer en una paz sólida y permanente en el continente – con la excepción de las guerras yugoslavas – a un enfrentamiento con Rusia que se prevé duradero y a caer en una psicosis bélica que está provocando un rearme sin precedentes. Otras crisis, como las de Libia, el Sahel – donde las misiones militares europeas fueron expulsadas – Siria, Líbano, Palestina, Yemen, Irán, han puesto de manifiesto hasta qué punto la UE es vulnerable a situaciones internacionales que no controla y en las que apenas puede influir aunque sufra, a veces en primera línea, sus consecuencias.

Con todo, la peor disrupción política del entorno internacional de la Unión es la que está produciendo el presidente de Estados Unidos, Donald Trump. En apenas año y medio de su segundo mandato ha agudizado hasta la exacerbadón las políticas que ya anunció en el primero: unilateralismo, abandono de las organizaciones multinationales, como la Organización Mundial de la Salud, y de acuerdos como el de París sobre cambio climático, agresividad sin respetar ningún límite – ha ordenado el bombardeo de hasta siete países –, desprecio de la legalidad internacional, con consecuencias como el ataque – junto a Israel – a Irán, que ha provocado una crisis económica global, sin tener en cuenta ni consultar a sus

aliados europeos, a los que luego ha intentado involucrar.

Las decisiones de Trump en el ámbito de la política internacional, con frecuencia unilaterales, erráticas y arbitrarias, han sacudido el escenario global provocando inestabilidad, confusión e inseguridad en diversas regiones del planeta, y han afectado seriamente a sus relaciones con Europa y en particular con la Unión Europea a la que siempre ha tenido personalmente una no disimulada aversión política, pretendiendo incluso anexionarse Groenlandia, territorio danés, lo que pone en riesgo la solidez – o la continuidad – de la relación trasatlántica que se ha mantenido sin grandes cambios, a pesar de algunas divergencias puntuales, desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

La Unión Europea y sus Estados miembros se enfrentan ahora a una situación internacional en cambio constante, caótica, cuya evolución es muy rápida y difícil de prever. No se puede confiar ni en las alianzas que parecían más sólidas y permanentes, ni en las instituciones internacionales, ni en las normas por las que el mundo se ha regido durante décadas. Más que nunca, al menos desde hace bastante tiempo, la fuerza sustituye a la razón, y el poder se impone a la justicia. En este escenario, es más necesario que nunca acordar y ejecutar una Política Exterior y de Seguridad Común real y efectiva que proyecte los intereses y valores europeos y proteja con autonomía a los Estados y a los ciudadanos contra cualquier amenaza o coacción venga de donde venga,

1. LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA UE SÓLIDA Y EFICAZ

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea fue creada en el Tratado de la Unión Europea, en Maastricht (1992), como consecuencia de la evolución de las Comunidades Europeas hacia el inicio de una unión política. Esta nueva política común era, junto a la económica/comercial y la judicial, uno de los tres pilares del proyecto político que el tratado ponía en marcha, reforzado en Ámsterdam (1997) y Niza (2001) hasta su consolidación en Lisboa (2007), donde los tres pilares desaparecieron para integrarse en una sola estructura con personalidad jurídica propia.

La PESC se creó como una política intergubernamental, fuera de las competencias de las instituciones comunitarias, y con importantes restricciones, especialmente en el campo de la seguridad – que después se desarrollaría como Política Común de Seguridad y Defensa – que fue limitada a operaciones complementarias fuera de área para preservar la preeminencia de la OTAN en la defensa europea. En política exterior las limitaciones venían de la complejidad de las estructuras y procedimientos decisivos, incluyendo la regla de la unanimidad, que la hacen inoperante en muchos casos. La reticencia de algunos Estados miembros, como Reino Unido y - después de las ampliaciones- países del centro y este del continente, hacia la integración política y en general a compartir sobera-

nía, el escepticismo de otros respecto a las posibilidades de una política común en estos ámbitos, la desconfianza de los pequeños hacia los grandes y los recelos de los grandes entre sí, limitaron su diseño inicial y su desarrollo

La política exterior común nació de esta forma lastrada por la falta de un brazo armado que pudiera eventualmente respaldar sus posiciones o sus acciones, porque en la mayoría de las crisis internacionales los implicados difícilmente respetan los puntos de vista o los requerimientos de un actor externo que no tiene fuerza ni para defenderse a sí mismo. No obstante, la UE optó por utilizar medios de influencia o presión pacífica mediante la adopción de posiciones y acciones comunes que pueden materializarse en la imposición de sanciones económicas o individuales, gestiones o acuerdos diplomáticos y políticos, estímulos comerciales positivos o negativos utilizando el Sistema de Preferencias Generalizadas, herramientas financieras y de cooperación como la ayuda al desarrollo, y misiones civiles o militares de adiestramiento o mantenimiento de la paz.

La Unión ha tenido éxito en algunas de las acciones que ha emprendido, por ejemplo en el lanzamiento de ciertas misiones militares ejecutivas como la operación Atalanta de protección del tráfico marítimo en las costas de Somalia, y sobre todo en su acción común más importante hasta ahora, la imposición de hasta 20 paquetes de sanciones a Rusia por su invasión de Ucrania, a pesar de ciertos problemas de cohesión, en especial con

el anterior gobierno húngaro. Pero en otros escenarios ha fracasado notablemente, por ejemplo en su incapacidad de prevenir o poner fin a las guerras de la antigua Yugoslavia o la propia guerra de Ucrania sin el concurso de Estados Unidos. Y sobre todo en los conflictos de Oriente Medio, en los que ha sido incapaz de tomar ninguna decisión o acción común en contra del genocidio de Israel sobre los palestinos en Gaza o Cisjordania, o de las agresiones a Irán y Líbano, debido a la profunda división de algunos Estados miembros en relación con el apoyo o condena a las acciones de Israel.

La UE es una potencia comercial y ha trabajado mucho y con éxito en la conclusión de acuerdos de asociación y libre comercio por todo el planeta, como veremos más adelante. Esta es también una forma de política exterior, que se hace en común y que no solo proporciona beneficios económicos para las partes, sino que abre puertas a la cooperación política, cultural, y en ocasiones de seguridad, poniendo en común intereses y, hasta donde es posible, valores, que es el mejor camino para crear confianza, evitar conflictos y convivir pacíficamente en beneficio de todos.

Pero no es suficiente. Hay actores internacionales – estatales o no – que no tienen ningún interés en la cooperación y la convivencia, que no buscan el beneficio mutuo, sino el propio, y que no tienen ningún reparo en emplear la violencia, militar, política o económica, para conseguir sus fines, si perciben que su posible víctima es lo bastante vulne-

rable como para no responder, al menos con la misma intensidad. Hay un mundo que solo reconoce el lenguaje del poder, en el que la defensa de los principios, valores, o intereses legítimos no vale nada si no está respaldada por la capacidad real de protegerlos. La única alternativa para los países medianos o pequeños es aceptar sin condiciones los dictados de los poderes globales – políticos o económicos – o buscar alguna forma de asociación que les permita construir una alternativa inatacable.

Los países europeos pertenecen a esta categoría. Ninguno, ni los mayores o con mayores recursos – Alemania, Francia – pueden jugar en la liga de los dos grandes – EEUU, China – ni siquiera aspirar a constituir por sí mismos polos propios de poder en el futuro, como si pueden hacer Rusia, por su poder militar – fundamentalmente nuclear – o India, por su tamaño y su proyección económica. Pero no tienen que buscar ninguna asociación que les proteja, la mayoría ya la tienen. La UE es un bloque suficientemente grande y fuerte, en términos demográficos, económicos y comerciales, como para tratar como iguales a los dos polos estatales globales existentes, o a los futuros, y controlar con éxito la actividad o la manipulación de las grandes corporaciones multinacionales que actúan exentas de cualquier control político o democrático.

No solo los europeos necesitan que la UE ejerza en la escena global el papel que le corresponde por su tamaño y grado de desarrollo para poder mantener

un sistema político y social que los grandes poderes rechazan y atacan, lo necesita el mundo. Un tercer polo de poder independiente, puede servir de balanza entre los dos grandes evitando con políticas equilibradas y moderadoras que lleguen a un enfrentamiento incontrolable, o que uno destruya al otro y alcance la hegemonía. Además, la Unión puede recuperar el papel, hoy un tanto disminuido, de potencia normativa, y liderar una visión alternativa de un mundo regido por el derecho internacional, la cooperación y la convivencia pacífica, así como expandir progresivamente su modelo político, social, y ecológico hasta que sea prevalente en el planeta por encima del que preconiza la fuerza, la dominación y la explotación insensata de los recursos propios y ajenos.

Pero nada de esto se puede hacer sin una sólida cohesión interna y una decidida acción común, porque la fuerza de la UE no reside en sus Estados miembros, sino en el bloque, y esa cohesión todavía no existe, o no es suficiente. La UE es grande en términos económicos, culturales, o comerciales, pero es un enano político y militar, por la desunión de los Estados miembros en estas materias, que ha impedido hasta ahora su desarrollo. Lo que la convierte en presa fácil de los otros poderes globales, cuyo interés hacia Europa es el mismo que pueden tener un grupo de niños ante una tarta de cumpleaños. La senadora demócrata estadounidense Elizabeth Warren formuló en 2014 la frase que define perfectamente esta situación, repetida por otros polí-

ticos como Mark Carney o Josep Borrell: Si no estás en la mesa (de negociación), estarás en el menú.

2. LAS DIFICULTADES PARA HACER FUNCIONAR LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN

La PESC adolece de varios problemas que lastran su desarrollo y dificultan su eficacia. Algunos de ellos provienen de su propio diseño original como una política intergubernamental, en la que las instituciones comunitarias – Comisión y Parlamento – tienen competencias muy limitadas. Otros son consecuencia de la propia naturaleza de la Unión como un conjunto de países muy diversos que están todavía lejos de una integración efectiva y son reticentes a renunciar a su soberanía, con lo que falta el ingrediente principal de cualquier actuación común: la voluntad política. Y finalmente, hay problemas de procedimiento y estructuras complejas que lastran su funcionamiento

La exigencia de unanimidad

Es sobradamente conocido y debatido que el principal problema al que se enfrenta la PESC para ser plenamente eficaz es el requisito que establece el artículo 31 del TUE de aprobar por unanimidad, en la mayoría de los casos, las decisiones en esta materia que se debaten tanto en el Consejo Europeo como en el Consejo de Asuntos Exteriores, lo que dificulta

enormemente alcanzarlas, ya que la unanimidad a 27 no es nada sencilla.

No obstante, el propio TUE establece ciertos mecanismos para poder sortear la paralizante regla de unanimidad. El primero es la llamada abstención constructiva, por la que un país – o varios, siempre que no lleguen a un tercio de los Estados miembros que reúnan como mínimo un tercio de la población de la Unión, puede(n) abstenerse mediante una declaración de su intención de no adoptar la resolución de la que se trate pero no dificultar que los demás la adopten y la cumplan, permitiendo así que la decisión prospere. La otra es la llamada cláusula pasarela que permite que los 27 aprueben por unanimidad – y siempre que ningún parlamento nacional se oponga – que una decisión que en principio debe ser adoptada por unanimidad se pueda adoptar por mayoría cualificada. Esta cláusula, igual que las escasas excepciones a la regla de unanimidad, no se pueden aplicar a las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, solo a las que se refieran a asuntos de política exterior.

Existe, pues, la posibilidad de que una decisión de política exterior común se adopte sin que todos estén de acuerdo, pero solo si el o los que está(n) en desacuerdo acepta(n) que el resto la apruebe. Incluso en los casos en los que las decisiones se pueden tomar por mayoría cualificada – generalmente porque se derivan de alguna directriz anterior del Consejo Europeo – un Estado miembro puede invocar intereses nacionales

vitales y paralizar su aprobación, forzando a que vuelva al Consejo Europeo para que éste decida por unanimidad. En definitiva, un solo país, incluso el más pequeño de la Unión, puede bloquear una decisión aprobada y deseada por los otros 26, con su único veto. Y esto le da a cualquier Estado miembro un enorme poder que puede utilizar para obtener ciertas ventajas de los demás, relacionadas o no con el asunto del que se trate, o simplemente para hacer valer su posición política respecto a un tercer Estado. El ejemplo más reciente ha sido el veto del anterior gobierno de Hungría, encabezado por Viktor Orban, en relación con las ayudas a Ucrania y las sanciones a Rusia por haberla invadido.

Los disensos estratégicos

La dificultad en alcanzar la unanimidad tiene su raíz en la diferencia de intereses y concepciones estratégicas entre los Estados miembros, que en buena medida se comparten, pero no en todos los casos ni por todos los países. Las percepciones divergentes pueden proceder de muchos factores: la historia, no podemos olvidar que Europa estuvo dividida durante 45 años en el siglo XX por sistemas radicalmente diferentes, después de haber pasado la peor guerra de la historia de la humanidad que se libró en su mayor parte entre países europeos y en territorio europeo; la geografía, ya que ni las prioridades ni la forma de vida son las mismas en los países nórdicos que en

los ribereños del Mediterráneo; la economía, con países más o menos ricos - la renta per capita de Bulgaria es menos de un tercio de la de Luxemburgo en términos de paridad del poder adquisitivo -, más o menos industrializados, o más o menos exportadores; y la seguridad, pues un país como Estonia siente demasiado cerca al gigante ruso mientras que Italia está más preocupada por el Estado fallido libio que pone en peligro sus importaciones de hidrocarburos y es fuente de inmigración irregular no deseada.

Con tantas piezas y tan diferentes en tantos aspectos es difícil conseguir armar una imagen única. El Consejo Europeo no suele tener demasiadas dificultades para acordar evaluaciones, propósitos y directrices de carácter general sobre diversas partes del mundo, pero cuando se trata de puntos conflictivos, como en el caso de Palestina, las cosas son muy diferentes, cada miembro trata de mantener sus posiciones y de empujar a los demás a aceptarlas. Más en general, cuando se pasa de las musas al teatro, es decir, de esas directrices generales a las acciones comunes concretas que tiene que debatir el Consejo de Asuntos Exteriores, las diferencias que a veces no han surgido en el Consejo Europeo se muestran en toda su crudeza dificultando o impidiendo llegar a un consenso.

Con el paso del tiempo las políticas comunes se amplían, y el conocimiento mutuo crece, con lo que la confianza entre los Estados miembros debería aumentar, y por ende ampliarse la convergencia de intereses y la cohesión, pero

no siempre es así porque la conciencia de europeísmo es aún débil entre los ciudadanos que viven un tanto de espaldas a sus vecinos, sobre todo a los más distantes, entre otras causas por los sus diferentes idiomas y la consiguiente fragmentación de los medios de comunicación, y también por el frecuente desinterés de algunos dirigentes y parlamentarios nacionales en los asuntos europeos, salvo si pueden utilizarlos en la pugna política interna.

Todas estas dificultades se han ido incrementando - como era de esperar - con las sucesivas ampliaciones de la Unión, y seguirán haciéndolo cuando continúen las ampliaciones, que podrían incluir ahora a países con ciertos problemas de estabilidad interna. Esto no quiere decir que las próximas ampliaciones deban rechazarse por esa razón, pero sí que habrá que tener en cuenta los aspectos que lastran la integración y el consenso, y en particular la cuestión de la regla de la unanimidad, que no afecta solo a la PESC sino también a otros aspectos muy relevantes como los relativos a la fiscalidad.

El nacionalismo y la protección de la soberanía

Si la PESC se instituyó como una política intergubernamental es porque los ámbitos de los que se ocupa afectan directamente a la soberanía nacional de los Estados miembros. Los gobiernos nacionales no estaban dispuestos a re-

nunciar a su capacidad de decisión sobre ellos, porque en realidad esas eran casi las únicas competencias soberanas que les quedaban – al menos de cara al exterior – después de haber aceptado una moneda única, que controla el Banco Central Europeo, y de haber suprimido las fronteras con los demás miembros (Schengen). Y además, porque se trata de asuntos muy sensibles, en particular los que afectan a la seguridad y defensa, que la mayoría de ellos tienen ya vinculados a otra organización, la OTAN, o rechazan poner en común, y menos aún delegar en unas instituciones comunitarias que muchos consideran aún lejos de la madurez necesaria para garantizar la protección de sus intereses y, sobre todo, de su seguridad. En el fondo subsiste un déficit de confianza, tanto entre algunos Estados miembros, como respecto a la eficacia del funcionamiento de la Unión.

Si había alguna posibilidad de que estas posiciones evolucionasen hacia una mayor integración, a la vista de la situación internacional actual y en particular de la que afecta a Europa, que evidentemente no puede ser afrontada individualmente por ningún país europeo, el rápido crecimiento en la mayoría de los Estados miembros de las corrientes populistas/nacionalistas de extrema derecha – que son por naturaleza euroescépticas o incluso eurohostiles –, obliga a abandonar por ahora esa esperanza. Estos partidos han llegado ya a dirigir, participar o apoyar varios gobiernos nacionales y amenazan con llegar a ser mayoritarios en los principales

países de la Unión, Francia y Alemania. Si esto sucede, si la tendencia se acelera y su poder crece, el camino hacia una mayor integración política se bloqueará, y la PESC quedará adormecida – en el mejor de los casos – esperando tiempos mejores. El nacionalismo es el peor enemigo de la Unión.

La lentitud y complejidad de los procedimientos

El otro gran problema de la PESC es la complejidad de las estructuras y los procedimientos de la Unión para tomar decisiones, especialmente cuando no existe un consenso inicial, lo que se traduce en plazos de reacción muy largos que minoran o anulan la eficacia de las posiciones o acciones comunes, cuando finalmente se alcanzan. Los asuntos internacionales se aceleran cada vez más, las crisis surgen en cualquier momento, sin previo aviso, y la reacción ante ellas requiere una flexibilidad y una capacidad resolutive de la que las instituciones comunitarias adolecen.

Es cierto que el Consejo de la Unión Europea, en este caso en formato de Asuntos Exteriores (CAE) en ocasiones con la asistencia de los Ministros de Defensa, puede reunirse de urgencia en plazos muy breves, pero su capacidad de decisión es ciertamente limitada y en la mayoría de los casos tienen que hacer propuestas y esperar las decisiones del Consejo Europeo, que es mucho más lento y poco dispuesto a las reuniones

extraordinarias que solo hace en ocasiones excepcionales. Además en el propio CAE, si - como sucede en la mayoría de los casos - la decisión requiere unanimidad, en cuanto surge alguna discrepancia el procedimiento se paraliza a la espera de negociar con el o los disidentes una fórmula de consenso, o hay que esperar a que el Consejo Europeo resuelva, con lo que los plazos se alargan, o bien se adoptan resoluciones genéricas y poco útiles para hacer frente a la situación de que se trate.

En lo que respecta a la Política Exterior, la acción común se ve además dificultada por la concurrencia de varios actores e instituciones comunitarias que tienen, o asumen, competencias en la materia y que con frecuencia las ejercen de forma poco coordinada. En primer lugar, el Consejo Europeo determina los intereses estratégicos de la Unión, fija los objetivos y define las orientaciones generales. El Consejo (CAE) elabora la política exterior y de seguridad común y adopta las decisiones necesarias para definir y aplicar esas directrices. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR), que preside el CAE, contribuye con sus propuestas a elaborar la política exterior y de seguridad común y se encarga de ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo. Además, representa a la Unión en las materias concernientes a la política exterior y de seguridad común, dirige el diálogo político con terceros, y expresa la posición de la Unión en las organizaciones inter-

nacionales y en las conferencias internacionales, para lo que dirige el Servicio Europeo de Acción Exterior que cuenta con cerca de 8.000 efectivos y 145 delegaciones y oficinas diplomáticas en países y organizaciones internacionales.

No obstante, el TUE también establece (Art.15) que el Presidente del Consejo Europeo asume la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, “sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante” ..., una formulación absolutamente vaga y ambigua. Y es él quien asiste a las reuniones del G7 y del G20 representando a la UE, acompañado de la Presidenta de la Comisión que, aunque en teoría no tiene ninguna competencia en este campo, hace declaraciones relativas a la política internacional – que lógicamente comprometen a la Comisión – y es además superior jerárquica del AR, que además de depender del Consejo Europeo es Vicepresidente de la Comisión, teóricamente para coordinar la acción exterior que afecta a varios comisarios en sus respectivas áreas de competencia, aunque esto no siempre funciona porque los comisarios dependen directamente de la Presidenta. Y aún más, los presidentes del Consejo y la Comisión ejecutan también la política exterior de la Unión cuando firman acuerdos como el cerrado con México a finales de mayo, sin participación de la AR, que no solo afecta a materias comerciales, sino geopolíticas en relación con el multilateralismo, la estabilidad mundial y la paz, en palabras de Ursula von der Leyen. Por su parte, el

Parlamento Europeo emite dictámenes sobre la acción exterior, vota sus presupuestos y tiene que aprobar los acuerdos internacionales.

Esta complejidad, y sobre todo la falta de respuesta rápida ante asuntos que la requieren, es una razón más que, junto a la parálisis que produce en ocasiones la regla de la unanimidad y al deseo de defender prioritariamente sus intereses nacionales, empuja a algunos Estados miembros, especialmente a los más importantes, a tomar decisiones particulares y ponerlas en marcha, con la consiguiente disgregación de esfuerzos y falta de eficacia porque – como hemos dicho – no hay ningún Estado europeo, ni los más grandes, que esté en condiciones de jugar en la liga de las grandes potencias con suficiente peso, mientras que la UE en su conjunto sí que puede hacerlo.

3. LA SUPERACIÓN DE LOS PROBLEMAS DE LA PESCE

La evidente inoperancia actual de la PESCE cuando más falta hace, ha impulsado numerosos estudios, análisis, y propuestas para superar sus limitaciones. Prácticamente todos ellos coinciden en que la medida fundamental para que esta política común funcionara de una forma suficientemente sólida y eficaz sería suprimir la regla de la unanimidad y tomar las decisiones por mayoría cualificada, permitiendo que los Estados miembros que no estuvieran de acuerdo con una determinada decisión no la aplicaran, y

se comprometieran a no hacer nada que pudiera perjudicarla o entorpecerla.

Naturalmente, esto exigiría la modificación del TUE y consecuentemente del Tratado de Funcionamiento de la UE, por el procedimiento ordinario que es largo y complejo, incluyendo una Convención y una Conferencia Intergubernamental, que puede requerir años y abrir la puerta a la posibilidad de modificar muchos otros aspectos de los tratados, en un momento de cierta debilidad de la cohesión interna, lo que puede complicarlo enormemente y conducir a un callejón sin salida. En todo caso, la modificación de los tratados requeriría también la unanimidad, que también sería muy difícil de alcanzar, porque es probable que algún o algunos Estado(s) miembro(s) no estuviera(n) dispuesto(s) a renunciar a tener la última palabra en temas de política exterior y de seguridad, que consideran el último reducto de su soberanía, o simplemente a disponer de un instrumento de presión que pueden utilizar eventualmente en su beneficio o para dificultar que otros hagan políticas que no les interesan.

Se buscan también soluciones parciales que limiten el problema. Por ejemplo, se ha especulado con la posibilidad de que los nuevos Estados que entren en la Unión como consecuencia de las futuras ampliaciones lo hagan renunciando a su derecho a veto en las decisiones que se deben tomar por unanimidad, Pero jurídicamente esto sólo puede tener un carácter provisional, es decir durante un período transitorio, puesto que en el

momento en que sean miembros de pleno derecho se les ha de aplicar de forma obligatoria todo el acervo comunitario y en particular el TUE, que permite a cualquier Estado miembro impedir que se adopte una resolución que requiera unanimidad

La posibilidad que se considera más viable para superar el problema de la unanimidad es que algunos Estados miembros decidan poner en común sus políticas exteriores y de seguridad al margen de los tratados, formando por la vía de los hechos una especie de vanguardia, a la que se pudieran ir uniendo otros, al modo como se gestó y se implementó la moneda única, hasta que finalmente las normas que se hubieran adoptado por parte de sus iniciadores pasaran a ser válidas para el conjunto de la Unión, y se facilitara su inclusión en los tratados. Pero este sistema presenta muchos problemas, empezando porque habría que crear alguna estructura de coordinación, representación y dirección que agrupara a esos países, al margen de las instituciones existentes que representan a todos los Estados miembros, y además habría que coordinar la acción de esa minoría con la de todos, que seguiría existiendo bajo la dirección del Consejo Europeo y del Consejo, lo que complicaría enormemente la acción común.

Además, esa iniciativa solo podría basarse en una comunidad de percepciones y objetivos entre los países que la adoptaran, y eso está muy lejos de ser una realidad de suficiente consistencia o entidad, al menos entre los Esta-

dos miembros más grandes – Alemania, Francia, Italia, España, Polonia – que lógicamente deberían estar, al menos algunos de ellos, en su puesta en marcha, para que mereciera la pena en términos de eficacia en el escenario global. Paradójicamente, en el ámbito militar y de la defensa, que es el que más afecta a la soberanía, sería más fácil acordar una acción común entre algunos países que quisieran adoptarla, siempre que se limitara a la defensa colectiva, dejando las posibles operaciones exteriores sujetas a acuerdos ad hoc – como hace la OTAN –, porque la mera defensa colectiva no permite muchas disquisiciones en relación con el objetivo común, aunque si podría haberlas en cuanto a la estructura de mando y fuerzas o las aportaciones nacionales. Pero la política exterior es mucho más compleja, porque implica intereses económicos, comerciales, incluso culturales, de los diferentes países que pueden ser divergentes e incluso opuestos, y sin consensuar una comunidad de intereses y objetivos ni la Unión ni un grupo de países pueden poner en marcha políticas comunes eficaces que redunden en beneficio del conjunto.

Hay, no obstante, un camino más arduo pero más realista para mejorar la eficacia de la PESC con todos sus Estados miembros, y es exprimir al máximo las posibilidades que ofrecen los tratados de eludir la regla de la unanimidad. En primer lugar, habría que intentar adoptar un consenso para que de manera habitual, y si es posible rutinaria, los países que no estuvieran a favor de una

determinada decisión se acogieran a la abstención constructiva o aprobaran la pasarela para permitir la votación por mayoría cualificada, sobre la base de que su posición será respetada y la decisión no les perjudicará, siempre que ellos no hagan tampoco nada en su contra. Es decir, utilizar la presión política, para que estos arreglos, que ahora son más bien excepcionales, pasen a convertirse en la norma, sin necesidad de utilizar sanciones económicas.

Por otra parte, se puede maximizar la aplicación del artículo 31.2 del TUE que estipula que el Consejo adoptará por mayoría cualificada las decisiones que establezcan una acción o una posición de la Unión a partir de una decisión del Consejo Europeo relativa a los intereses y objetivos estratégicos de la Unión o por la que se aplique una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión. Con una interpretación amplia, esta cláusula podría aplicarse a la gran mayoría de las decisiones que deba adoptar el Consejo porque siempre se puede encontrar algún antecedente o alguna decisión o directriz del Consejo Europeo que esté más o menos directamente relacionada con el asunto a tratar, y en todo caso siempre es más fácil que el Consejo Europeo se ponga de acuerdo en principios o directrices generales y que luego el Consejo decida las acciones concretas por mayoría cualificada amparándose en que se trata de un desarrollo de una decisión previa del Consejo Europeo. Si hay voluntad política, se puede mejorar mucho la toma de decisiones

en el ámbito de la PESC con las normas existentes, sin recurrir a la difícil y compleja modificación de los tratados

4. LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN

Es evidente que el factor esencial para que la PESC funcione con eficacia es que exista un consenso entre los Estados miembros de la UE sobre sus objetivos, y más en general una puesta en común de los intereses nacionales y una concepción estratégica compartida que pueda ser aplicada sin problemas a las situaciones concretas, porque si esto existe ni las dificultades de los procedimientos ni los detalles de ejecución serán un obstáculo real para que la voluntad común se exprese en decisiones y acciones comunes.

El TUE señala en su artículo 21 cuáles deben ser estos objetivos, que incluyen la defensa de los valores e intereses de la Unión, así como su seguridad, independencia e integridad; el apoyo a la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del derecho internacional; el mantenimiento de la paz y la prevención de conflictos; el apoyo al crecimiento sostenible de los países en desarrollo; la integración económica global y la supresión de obstáculos al comercio internacional; la protección del medio ambiente; la ayuda ante catástrofes naturales o de origen humano; y la promoción del multilateralismo y una buena gobernanza mundial. Estos objetivos dibujan claramente la política exterior que la UE

llevará a cabo: pacífica, colaborativa, integradora, asistencial, basada en el respeto a la legalidad y a los derechos humanos. Justo lo opuesto al lema de la administración Trump: “alcanzar la paz a través de la fuerza” que da lugar a conflictos y guerras aumentando la inestabilidad, la destrucción y el sufrimiento de poblaciones enteras, en un círculo perverso que se retroalimenta.

Si el Consejo Europeo consiguiera determinar los intereses estratégicos de la Unión, fijar los objetivos en cada situación concreta y definir las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, basándose en los principios de defensa de los derechos humanos, las libertades fundamentales, la dignidad humana, la igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional, tal como le encarga el TUE, y el resto de los elementos de la UE llevara a la práctica estas directrices, la política exterior común sería un instrumento eficaz de la proyección de la Unión en el mundo, y también la mejor contribución que podría hacer a la paz y a la convivencia pacífica global, también en su propio beneficio.

Pero, como veremos a continuación, no siempre son estos principios y valores los que sustentan las decisiones y acciones de la PESC, ya que los Estados miembros ponen en ocasiones sus intereses, percepciones o deseos nacionales por encima de los comunes

5. LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIÓN

La UE es un actor global que tiene relaciones e intereses prácticamente en todo el planeta, especialmente en el ámbito comercial, ya que es la primera potencia comercial del mundo en el conjunto de intercambios (primera en servicios y segunda en bienes, tras China) absorbiendo un 15,8% del comercio mundial. Tiene más de 45 acuerdos comerciales con 80 socios, tanto países individuales como grupos u organizaciones, en los cinco continentes, que en muchos casos incluyen también aspectos de cooperación política, cultural, industrial, tecnológica, económica o incluso de seguridad. De hecho, la acción política de la UE en el mundo viene marcada tanto por su potencia económica como por su poder blando, es decir la capacidad de atracción que su modelo político/social tiene en otras partes del mundo. Las relaciones, en particular con los actores globales más relevantes, tienen como es lógico características distintas y deben ser analizadas y revisadas cuando cambian las circunstancias en las que se acordaron.

Estados Unidos

Las relaciones de la Unión Europea con Estados Unidos son especialmente estrechas por razones históricas y culturales, no en vano se trata de un país constituido en su mayoría por descendientes de emigrantes europeos. EEUU intervino en

las dos guerras mundiales del siglo XX, siempre en apoyo de las democracias liberales, y fue decisivo en la victoria, sobre los imperios centrales en la primera y sobre el fascismo/nazismo en la segunda y esto es algo que Europa no puede olvidar. Después de la Segunda Guerra Mundial, EEUU mantuvo tropas en el continente y contribuyó a la recuperación económica de Europa con el Plan Marshall, dando inicio a una relación creciente durante décadas en dos campos fundamentales: la seguridad, a través de la creación de la OTAN bajo su liderazgo indiscutible, y la economía, ya que es el primer socio comercial de la UE, con un 18% del volumen total, aunque su primer proveedor es China. La UE mantiene un superávit constante en el comercio de bienes, de 198.400 millones de euros en 2025, a pesar de haber disminuido por los aranceles, compensado por el déficit europeo en servicios que alcanzó ese mismo año 178.400 millones.

La dependencia tecnológica de la Unión, sobre todo en tecnologías de información y comunicación respecto a las grandes corporaciones estadounidenses del sector: Google, Amazon, Apple, Meta y Microsoft, es casi absoluta, y también en el campo de la Inteligencia Artificial, en el que Europa adolece de un retraso significativo. Asimismo, la aplicación de sanciones a Rusia, por su invasión de Ucrania, que cortaron la mayor parte del suministro de hidrocarburos desde ese país a Europa ha incrementado la dependencia energética de la UE respecto a EEUU de

donde recibe ahora el 58% de sus importaciones de Gas Natural Licuado.

Las relaciones trasatlánticas han sufrido algunos altibajos puntuales en el pasado pero siempre se habían mantenido sólidas y fiables. Ahora, el presidente Trump las está dinamitando con su desprecio a Europa, sus intentos de imponer sus intereses – como el incremento de los presupuestos de defensa de los miembros de la OTAN hasta el 5% del PIB para que ese gasto revierta en la industria militar estadounidense –, y sus duras críticas hacia el sistema político y social de los estados de bienestar europeos.

La Estrategia Nacional de Seguridad de EEUU, promulgada por Trump en diciembre de 2025, transmite una abierta hostilidad hacia la UE y sus políticas regulatorias – que afectan a las grandes corporaciones estadounidenses –, y a sus políticas de asilo o sus sistemas de libertades: “Los problemas más importantes que enfrenta Europa incluyen las actividades de la Unión Europea... que socavan la libertad política y la soberanía; las políticas migratorias que están transformando el continente y creando conflictos; la censura de la libertad de expresión y la supresión de la oposición política; el desplome de las tasas de natalidad; y la pérdida de identidades nacionales y de confianza en sí mismas”. Incluso propone acciones concretas para cambiar la voluntad política de los europeos: “ La diplomacia estadounidense debe seguir defendiendo la democracia genuina, la libertad de expresión y la celebración sin complejos del carácter y la

historia de las naciones europeas” “Estados Unidos anima a sus aliados políticos en Europa a promover este resurgimiento del espíritu, y la creciente influencia de los partidos patrióticos europeos es, sin duda, motivo de gran optimismo” “Nuestro objetivo debería ser ayudar a Europa a corregir su trayectoria actual” Y en la parte ejecutiva (prioridades) propone descaradamente acciones de injerencia política: “Cultivar la resistencia a la trayectoria actual de Europa dentro de las naciones europeas”.

Este claro rechazo a la mera existencia de la UE, el abierto apoyo a los partidos europeos ultranacionalistas y eurohostiles de extrema derecha – como Reform UK, de Nigel Farage o *Alternativ für Deutschland* – para debilitar a la Unión, las críticas e incluso amenazas al modelo político/social europeo – como las que hizo el Vicepresidente J.D. Vance en la Conferencia de Múnich en 2025 –, las presiones económicas, militares y políticas, la retirada de la mayor parte del apoyo a Ucrania, hasta la intención de anexionarse Groenlandia, que es territorio europeo, dinamitan la confianza europea en su aliado trasatlántico y dibujan un cuadro de hostilidad incompatible con la lealtad y mutuo apoyo consustanciales a una relación sólida y fiable.

La UE ha reaccionado ante esta agresividad con una actitud conciliadora, cuya más clara manifestación fue el humillante acuerdo impuesto por Trump y aceptado por Ursula von der Leyen en julio de 2025 que introdujo un arancel general unilateral del 15% a los produc-

tos europeos que se exporten a EEUU, contra un arancel 0 por parte europea a los productos estadounidenses, además de compromisos adicionales por parte europea, aún más gravosos que los aranceles: compra de energía estadounidense por valor de 750.000 millones de dólares en tres años – sobre todo GLP – y otros 600.000 millones en inversiones en EEUU – probablemente en armamento y sistemas militares.

Es ya evidente que esta actitud sumisa no ha mejorado las relaciones mutuas, sino que por el contrario ha dado alas a la actitud prepotente y avasalladora de Trump, que ha continuado vertiendo amenazas sobre aumento de aranceles, retirada de tropas o renovadas presiones a Groenlandia, y ha ninguneando a sus aliados europeos en las negociaciones con Rusia para la paz en Ucrania o en su política hacia Oriente Medio. Trump ha demostrado que solo entiende el lenguaje de la fuerza y solo respeta a quienes le hacen frente, las posiciones de debilidad estimulan su agresividad.

EEUU ha dejado de ser un socio fiable para la UE, y será difícil que los europeos recuperen la confianza en su principal aliado, porque más allá de la grosera actitud de su actual presidente, está cada vez más claro que los intereses de ambas partes, que eran coincidentes durante la guerra fría, son cada vez más divergentes, y lo seguirán siendo cuando Trump abandone la presidencia. La Unión no puede postergar la desconexión de la tutela de Washington y la implementación de su autonomía estratégica, también en

el campo de la defensa, sin perjuicio de mantener relaciones fluidas – incluso acuerdos de defensa mutua – con EEUU pero sobre bases diferentes: respeto mutuo y equidad en las contraprestaciones, que permitan una relación más equilibrada, justa y sólida.

China

China es el segundo socio comercial de la UE y su principal proveedor, con el que tiene su mayor déficit comercial en bienes, que ascendió en el año 2025 a 359.800 millones de euros. La Unión tiene una dependencia estratégica de China en ciertos componentes tecnológicos, tierras raras, paneles solares, y baterías, imprescindibles para la transición ecológica, que trata de paliar diversificando en la medida de lo posible las cadenas de suministro. Pekín no ejerce ninguna influencia o injerencia política hacia la UE o sus Estados miembros, porque su línea principal de acción internacional es la penetración económica pacífica, pero es evidente que el cuasi monopolio de ciertos materiales estratégicos es una herramienta de presión a su disposición.

La UE no tiene un acuerdo comercial ni de ningún otro tipo con China, aunque sí canales de comunicación como el Diálogo Económico y Comercial de Alto Nivel y el Diálogo de Política Comercial, que abordan temas de acceso a mercados, inversión y tecnología. También se llegó a concluir un Acuerdo Integral de Inversiones, en diciembre de

2020, pero el proceso de ratificación fue congelado por el Parlamento Europeo en 2021 a causa de tensiones diplomáticas y no ha entrado en vigor. El problema comercial con las autoridades chinas viene sobre todo de que no aplican la reciprocidad de las facilidades comerciales europeas a las empresas europeas en China, que se enfrentan a enormes trabas burocráticas, y también de un sospechado dumping en ciertos productos, que ha impulsado a la Unión – por ejemplo – a poner fuertes aranceles a las importaciones de vehículos eléctricos desde el gigante asiático.

La UE no tiene en principio problemas en el ámbito de la seguridad ni tensiones geopolíticas con China, aunque su apoyo indirecto a Rusia en la guerra de Ucrania ha creado malestar. La Unión mantiene su política de “una sola China”, y por tanto no reconoce diplomáticamente a la República de China (Taiwán) aunque mantiene relaciones comerciales fluidas con la isla. EEUU ha tratado de involucrar a la OTAN – en la que están 23 de los 27 miembros de la UE – en la cuestión de la seguridad del área indo-pacífica y la libertad de navegación en el mar de la China meridional, pero lo cierto es que la Alianza Atlántica tiene poco que hacer en una cuestión que es una pugna entre las dos grandes potencias y no le afecta directamente. Washington ha intentado también – y conseguido en muchos casos – que los países europeos rechacen las ofertas, generalmente ventajosas, de empresas tecnológicas chinas alegando razones de

seguridad de los datos, aunque es evidente que las empresas estadounidenses recaban igualmente datos en todas sus actividades o servicios digitales, a pesar de las leyes europeas de protección de datos, que han tenido que ser consensuadas con Washington.

Lo que subyace en estas presiones es el enfrentamiento estratégico y sistémico entre EEUU y China, especialmente en los campos comercial y tecnológico, para cuyo desenlace la posición europea puede ser determinante. Washington insta a Europa a un desacoplamiento (decoupling) de China – que ni siquiera ellos asumen porque también necesitan sus tierras raras –, pero la UE ha optado por una política más moderada de reducción de riesgos (de-risking) protegiendo sus principales sectores industriales. La UE no puede permitir que Washington – por un interés geopolítico propio – obstaculice sus relaciones con China, que son muy importantes desde el punto de vista comercial e industrial y pueden llegar a ofrecer en algunos campos, como el tecnológico, una alternativa a la dependencia de EEUU y por tanto una mayor autonomía y libertad para diversificar y elegir en cada caso las opciones más favorables o convenientes

Rusia

Con el fin de la guerra fría y la disolución de la Unión Soviética, la UE estableció relaciones amistosas con la Federación de Rusia que se concretaron

en un Acuerdo de Asociación y Cooperación, que incluía asuntos comerciales, políticos, económicos y culturales. El acuerdo entró en vigor en 1997 y tenía una vigencia de diez años. A partir de 2007 se fue prorrogando anualmente mientras se negociaba uno nuevo que se fue retrasando por diversos desacuerdos, hasta que decayó en 2014 a causa de la anexión rusa de Crimea y el conflicto del Donbass. Hasta ese año, el principal socio comercial de Rusia era la UE, de la que procedieron en 2013 el 43,6% de sus importaciones y a la que dirigió ese mismo año el 51,8% de sus exportaciones. Para la Unión, Rusia era el segundo país del que más importó – un 12,3% del total – fundamentalmente gas y petróleo, y el cuarto al que más exportó, un 6,9%. En ese momento el 33,7% de las importaciones de petróleo de la UE y el 32% de las de gas natural procedían de Rusia.

En 2014 las relaciones se enfriaron y la Unión aprobó las primeras sanciones económicas sectoriales e individuales contra Rusia, aunque las importaciones de hidrocarburos continuaron, si bien fueron disminuyendo en algunos países a medida que encontraban alternativas. Fue en febrero de 2022 a raíz de la invasión rusa de Ucrania cuando las relaciones políticas y económicas entre ambas partes, se interrumpieron casi completamente. Salvo una pequeña parte del petróleo ruso que ha seguido llegando a algunos miembros de la UE que carecen de alternativa, como Austria, Eslovaquia o Hungría, y una reducida cantidad de gas natural licuado que aún reciben

otros, como Bélgica, Francia y España, el comercio mutuo está prácticamente paralizado por la aplicación de 20 paquetes de sanciones impuestas por la Unión – en coordinación con EEUU – que afectan a todos los sectores económicos y financieros de Rusia, además de a muchos de sus dirigentes. La UE se alineó sin reservas con la defensa de Ucrania, financiándola y armándola, lo que ha sido visto como una acción hostil por Moscú, que ha llegado a amenazar en varias ocasiones con represalias si esa ayuda pasaba ciertas líneas, aunque nunca las ha cumplido.

La UE podía haber intentado promover la paz en Ucrania mediante la negociación y el diálogo, sin dejar por ello de apoyar a Kiev y suministrarle ayuda financiera y militar hasta que hubiera un acuerdo. Pero optó por una línea dura, sin concesiones, siguiendo la estrategia de la administración del anterior presidente de EEUU, Joe Biden, y del Reino Unido. Ahora, el presidente Trump ha dado la vuelta a esa estrategia, ha suspendido casi toda su ayuda militar a Ucrania y busca el entendimiento con Moscú, estableciendo un diálogo directo entre ambas potencias del que está excluida Europa, que es sin duda la más afectada después de los ucranianos y la que más puede sufrir las consecuencias de un mal acuerdo. Y la Unión se encuentra con que ha roto todos los canales de comunicación con Rusia y no tiene ninguna interlocución propia que le permita defender sus intereses en la negociación para la paz. Moscú ha visto

siempre a Europa como un apéndice político y militar de EEUU y no considera relevante su participación para llegar a un acuerdo. Ahora, con la actitud de Trump ante esta cuestión, errática pero claramente favorable a las tesis rusas, la UE tiene que reformular su estrategia y abrir el diálogo directo con Rusia para tratar de terminar cuanto antes la guerra con los mínimos daños posibles para Ucrania, porque prolongarla no va a mejorar su situación ni tampoco favorece la seguridad general del continente.

La amenaza que se esgrime por algunos dirigentes europeos – y particularmente ucranianos – de que Rusia puede continuar su agresión atacando a otros países europeos no se sostiene a la luz de un análisis objetivo. No porque a su presidente, Vladimir Putin, que ha demostrado reiteradamente su cinismo y falta de escrúpulos así como su enemistad hacia la UE, no le gustara, sino porque no puede. Países de su entorno, como Moldavia o Georgia podrían estar en riesgo si insisten en unirse a la OTAN o llevan a cabo acciones contra las minorías rusas o rusófonas en sus territorios, pero un ataque a miembros de la OTAN sería una locura sin sentido. Ni su demografía, ni su economía, ni su industria, ni mucho menos sus capacidades militares permiten pensar en una aventura de ese tipo, ni como hipótesis. Basta observar su incapacidad de vencer a Ucrania, a la que no pudo doblegar ni siquiera en los primeros compases de la guerra cuando aún no recibía apenas ayuda y no había desarrollado su potencial militar. No hay

ningún indicador objetivo de que en los próximos años Rusia vaya a aumentar sus capacidades hasta poder enfrentarse a un gigante como la Alianza Atlántica, al contrario, necesitará mucho tiempo después del fin de la guerra de Ucrania para estabilizar su economía y volver a su estado anterior. La psicosis bélica que recorre Europa no tiene fundamento, es interesada y su principal finalidad es política – una amenaza exterior siempre aumenta la cohesión interna – y económica, revitalizar la industria de armamento en un momento en que la competencia china está debilitando la industria tradicional europea, además de favorecer prioritariamente a la de EEUU.

Cuando termine la guerra habrá que emprender – con prudencia y sin prisa – el camino que lleve a restablecer las relaciones políticas y comerciales con Moscú, por el propio interés de la UE y también de los países de su entorno, no solo de Ucrania sino de todos los que forman la Asociación Oriental: Moldavia, Bielorrusia, Azerbaiyán, Georgia y Armenia, que en muy diferente forma son víctimas también del enfrentamiento y deben ser parte de un acuerdo amplio que garantice la paz futura en el continente, y la estabilidad, incluyendo el respeto a su soberanía. Por cultura, historia y geografía Rusia es también un país europeo – aunque es el más extenso del mundo el 75% de su población vive en su parte europea –, posee enormes recursos energéticos y minerales, tiene una importante base científica y es la mayor potencia nuclear del mundo, por número de armas. Rusia

no va a desaparecer y volver a cooperar con ella será inevitable, porque mantener indefinidamente una tensión hostil no va a favorecer a nadie y puede dar lugar a más conflictos en el futuro.

Oriente Medio

Además de la defensa de los principios generales de preservación de la paz, defensa de los derechos humanos y prestación de ayuda humanitaria, la UE tiene un interés prioritario en la región de Oriente Próximo y Medio, tanto por razones económicas ya que más del 15% de sus importaciones de petróleo y del 4% de las de gas natural licuado proceden de esta zona, como porque su inestabilidad puede ser origen de terrorismo así como de migraciones masivas que se dirigen a Europa. No obstante la política exterior de la Unión allí ha sido muy poco activa, porque se trata de una zona con frecuentes conflictos y guerras – interestatales o civiles – en la que las políticas europeas, basadas en medios pacíficos tienen un campo muy limitado. Esta es, además, el área más difícil y que crea más división y recelo entre los Estados miembros por su diferente – en ocasiones opuesta – valoración y posición hacia los actores estatales de la zona y su relación con los principios de respeto a los derechos humanos y a la legalidad internacional, en especial en el marco del conflicto israelí-palestino.

La Unión ha suscrito Acuerdos bilaterales de Asociación o comerciales

preferentes, en el marco de la Política Europea de Vecindad y de la Unión por el Mediterráneo, con casi todos los países de la región: Egipto, Israel, Jordania, Líbano, excepto con Siria cuya participación en el proceso de Barcelona fue suspendida desde el inicio de la guerra civil, y con Yemen por la situación conflictiva en que se encuentra desde hace años. Con la Autoridad Nacional Palestina existe un Acuerdo de Asociación provisional que canaliza la ayuda humanitaria, de la que la UE es el primer donante. Con Irak existe también un Acuerdo de Asociación y Cooperación, y con el Consejo de Cooperación del Golfo (Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Qatar, Kuwait, Omán y Bahrein), un Acuerdo de Cooperación Global del que se pretende partir para establecer en el futuro áreas de libre comercio con algunos de sus miembros, empezando por Emiratos.

Con respecto a Irán, la UE participó junto a los cinco Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas más Alemania en la firma en 2015 del Plan de Acción Integral Conjunto, para garantizar el carácter pacífico del programa nuclear iraní, mediante controles y verificación, a cambio del levantamiento de las sanciones que se habían aplicado al régimen de los ayatolás. El acuerdo fue abandonado por Trump durante su primer mandato sin mediar ningún incumplimiento por parte de la República Islámica, que reanudó entonces el enriquecimiento de uranio sin que la UE fuera capaz de mantener en solitario el acuerdo alcanzado. Después,

la Unión ha quedado fuera de las conversaciones entre Washington y Teherán para lograr un nuevo acuerdo, que han terminado, tanto en 2025 como en 2026, con duros ataques unilaterales de EEUU, acompañado de Israel, ante los que la UE no ha sido capaz de adoptar una posición única, a pesar de resultar claramente perjudicada en su economía por esta guerra, y solo algunos Estados miembros han hecho ciertas críticas ante unas agresiones injustificadas que violan claramente la legalidad y derecho internacional.

El tema más conflictivo es sin duda la política extremadamente agresiva y criminal del gobierno de Israel presidido por Benjamin Netanyahu, que ha atacado reiteradamente a Líbano, Siria, Yemen, e Irán, aduciendo siempre razones de seguridad nacional pero destruyendo principalmente objetivos y vidas civiles. El genocidio lanzado en Gaza, como respuesta a los atentados terroristas de Hamas del 7 de octubre de 2023, en el que han muerto más de 70.000 personas, 15.000 de ellas menores de edad, no es sino una continuación de su brutal política de limpieza étnica para apoderarse de todo el territorio de la antigua Palestina, como lo demuestra la acción criminal y depredadora de los colonos judíos en Cisjordania. Ante estos hechos, calificados como crímenes de guerra por Naciones Unidas, la UE no ha podido reaccionar porque varios de sus Estados miembros se oponen a cualquier sanción o reprobación a Israel, bien por no disgustar a su principal valedor, EEUU, o porque se sienten obligados por razones

históricas a proteger al Estado judío, aún en sus crímenes.

Algunos Estados miembros, España, Irlanda, Eslovenia, han solicitado varias veces la denuncia, o al menos, la suspensión del Acuerdo de Asociación con Israel, basándose en que en el artículo 2 condiciona su aplicación al respeto a los derechos humanos, pero ni siquiera eso ha sido posible. La doble vara de medir aplicada a Rusia con graves sanciones por su ataque a Ucrania y ninguna a Israel por su exterminio del pueblo palestino, hace un daño enorme a la credibilidad política de la UE en todo el mundo y debilita su principal herramienta política que es la defensa de los derechos humanos y de un mundo basado en normas. La pasividad europea ante esta situación, si se mantiene, será además un veneno letal para la cohesión política interna, porque más allá de intereses puntuales, afecta a los principios mismos en los que se basa la Unión.

India

India es el país más poblado del planeta, y según la mayoría de las previsiones – por ejemplo de Goldman Sachs – podría ser en 2050/2070 la segunda economía del mundo con un PIB mayor que el de EEUU en paridad de poder adquisitivo, aunque inferior en términos nominales. La UE tenía ya 6.000 empresas operando en el país, y un volumen comercial conjunto que ascendía en su conjunto a 120.000 millones de euros, y que se va a

ver multiplicado después del importantísimo Acuerdo de Libre Comercio entre ambas partes que se firmó en enero de 2026 después de casi dos décadas de negociaciones, interrumpidas durante algunos años

El acuerdo elimina o reduce los aranceles del 96,6% de las exportaciones europeas y del 99,5% de las categorías arancelarias de la UE en un plazo progresivo de siete años. Cuando esté completamente en vigor los exportadores europeos se ahorrarán 4.000 millones de euros al año en derechos de aduanas. Además India garantiza a las empresas europeas un acceso preferente a los sectores financieros y de transporte marítimo, y eleva la protección de derechos de autor, marcas y patentes, al nivel europeo.

Este es el mayor acuerdo comercial suscrito por la UE en su historia. Las partes firmantes suman 2,000 millones de habitantes y un 25% del PIB mundial, y convierten su asociación en un coloso global a tener muy en cuenta. No solo reforzará el comercio, sino que consolidará el papel de la UE como principal inversor en India, y tendrá además efectos políticos, porque incluye también una asociación en seguridad y defensa. El acuerdo entre ambas potencias les permitirá diversificar sus cadenas de suministro para depender menos de China, ser más resistentes a la imposición de aranceles, y lograr una mayor autonomía estratégica. Un único y valioso ejemplo de cómo otros polos de poder pueden eludir un mundo regido por dos únicas potencias, que marca un camino que la

UE debe seguir para alcanzar su autonomía estratégica.

América Latina

Europa ha mantenido tradicionalmente importantes relaciones con América Latina y el Caribe, no solo por los lazos históricos y culturales entre ambos continentes - especialmente de España y Portugal, pero también de Francia, Italia, y otros - sino también de carácter comercial y sobre todo financiero, porque la UE es el principal inversor exterior en muchos países de la zona. El violento retorno de Trump a la doctrina Monroe, pensado sobre todo para detener la penetración de China en el continente pero que afecta también a la UE, amenaza con debilitar o dificultar esas relaciones en el futuro, pero en lo que respecta al presente gozan de buena salud.

El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Mercosur - que agrupa a Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay -, fue finalmente suscrito en enero de 2026 después de más de 25 años de negociaciones interrumpidas varias veces, y entró en vigor provisionalmente en mayo, a la espera de la ratificación por todos los signatarios que llevará bastante tiempo. Después del de la India, es el segundo acuerdo más ambicioso de la UE y uno de los más importantes del mundo, ya que integra un mercado de más de 700 millones de consumidores de 31 países. Abre el mercado latinoamericano a la industria y la tecnología europea eliminando de for-

ma progresiva sus elevados aranceles en sectores clave para Europa como la automoción o los productos químicos, con lo que el ahorro estimado para las empresas europeas cuando esté completamente en vigor superará los 4.000 millones de euros anuales. Además los países europeos mejoran su acceso a materias primas esenciales para su desarrollo tecnológico, como el litio o el niobio, y se abre su acceso a concursos públicos en igualdad de condiciones.

Por su parte, los miembros de Mercosur, además de beneficiarse de las inversiones europeas y la transferencia de tecnología para relanzar su desarrollo industrial, se aseguran un importante incremento en las cuotas de exportación de carne y productos agrícolas hacia Europa. Este aspecto ha sido el más polémico en la UE porque los agricultores europeos han iniciado fuertes protestas, en especial en los países donde el sector primario tiene más peso, alegando que se les somete a una competencia desleal porque sus colegas americanos no están sujetos a las mismas regulaciones sanitarias, laborales y medioambientales. Aunque se prevé que la mayoría de los sectores agrícolas de la UE, en especial el vino y el aceite, aumenten sustancialmente sus exportaciones, este sentimiento, convenientemente utilizado para fines políticos por partidos nacionalistas puede suponer un obstáculo a la ratificación del acuerdo en algunos países.

Además del acuerdo con Mercosur, la UE tiene también un Acuerdo de Asociación Económica, Coordinación Polí-

tica y Cooperación UE-México (Acuerdo Global) que entró en vigor en 2000 y abarca el diálogo político, las relaciones comerciales y la cooperación. Sus disposiciones comerciales se convirtieron después en Acuerdo de Libre Comercio, que entró en vigor en 2001. En mayo de 2026 se firmó por ambas partes una modernización del acuerdo inicial que dio paso a un Acuerdo Global Modernizado, que incluye un pilar político y de cooperación, y un pilar comercial y de inversión, y un acuerdo comercial provisional que abarque únicamente las partes comerciales que son competencia exclusiva de la UE.

La Unión tiene asimismo en vigor un Acuerdo de Asociación Avanzado con Chile, un Acuerdo Comercial con la Comunidad Andina (Colombia, Perú y Ecuador), y un Acuerdo de asociación con los seis países de Centroamérica. Esto significa que casi todos los países de Latinoamérica están vinculados con la UE por acuerdos de diferente tipo y extensión, pero con un contenido principalmente comercial o económico. La cooperación política entre ambos continentes, que es deseable y posible, y sería importante para aumentar el peso de ambos en el escenario global, se ha visto dificultada por el desinterés de algunos países europeos y por la falta de unión de los países latinoamericanos, a pesar de diversas iniciativas y agrupaciones regionales que no terminan de consolidarse, y se presenta en estos momentos más complicada aún por la presión exclusivista de Washington, pero es un camino que no debe abandonarse.

África

El continente africano es de extraordinaria importancia para la Unión Europea y lo será aún más en el futuro, ya que tiene un enorme potencial que se desarrollará en las próximas décadas, y alberga recursos – en algunos casos de gran relevancia actual, como petróleo, coltán, fosfatos o tierras raras, y en otros aún por descubrir o explotar, que son muy necesarios para Europa. Según Naciones Unidas, África tendrá 4.500 millones de habitantes a finales de siglo, el 40% de la población mundial, y será una población muy joven que si recibe la formación adecuada será la base de un crecimiento económico que podrá impulsar al continente a una importante relevancia global.

La atención de la política exterior común hacia África, tal vez lastrada por un pasado colonial todavía reciente, no ha sido hasta ahora todo lo amplia e intensa que requiere un continente del que Europa recibe hidrocarburos y nitrógeno verde, materias primas, minerales críticos y productos agroalimentarios, mientras la UE es el principal socio comercial de África y el mayor mercado de sus exportaciones. También puede ser fuente de problemas por su proximidad geográfica, como flujos migratorios descontrolados, tráfico ilegal o terrorismo, si no se aplican las políticas adecuadas que no pueden ser otras que fomentar su desarrollo y su estabilidad institucional.

Además de casos especiales, como los Acuerdos de Asociación con países del norte del continente: Marruecos Tú-

nez y Argelia, o el Acuerdo de Comercio, Desarrollo y Cooperación con Sudáfrica, la Unión tiene multitud de acuerdos de asociación política., ayuda al desarrollo, cooperación en seguridad y lucha antiterrorista, sobre migración y control fronterizo y sobre infraestructuras, con muchos países africanos y también con organizaciones regionales. No obstante, el marco general de cooperación es el Acuerdo de Samoa, que sustituyó en 2023 al Acuerdo de Cotonú y rige las relaciones políticas, económicas y de cooperación al desarrollo con 79 países de África, el Caribe y el Pacífico, que incluye un Paquete de Inversión Global para canalizar la financiación de infraestructuras, la diversificación económica y el empleo, y la transición ecológica

El potencial de crecimiento del continente africano ha atraído la atención de todas las potencias mundiales de primer y segundo nivel, encabezadas en estos momentos por China que está llevando a cabo una penetración planificada, especialmente en el área de infraestructuras y financiación, y por EEUU en la explotación de recursos minerales críticos. La UE tiene que reforzar su presencia y poner en valor los acuerdos ya suscritos, empleando sus instrumentos financieros y comerciales, y promoviendo también nuevos acuerdos políticos y de seguridad, si no quiere que su actual relación preferente con África sea sustituida por otros actores con el consiguiente perjuicio para sus intereses y para los retornos del trabajo que lleva años haciendo en ayuda del desarrollo sostenible, la estabi-

lidad, el crecimiento, y la seguridad del continente vecino.

6. CONCLUSIONES

Las naciones que forman la Unión Europea han postergado durante décadas las decisiones y acciones necesarias para alcanzar su autonomía estratégica, que requiere – entre otras cosas – una política exterior y de seguridad común autónoma, robusta y eficaz que le permita garantizar su soberanía y su libertad, y jugar en el escenario global el papel que le corresponde y necesita para defender sus valores e intereses. Algunos por desconfianza hacia las intenciones o la capacidad de sus socios, y muchos porque estaban muy cómodos ocupados en su desarrollo económico y comercial, dejando descansar su seguridad en una potencia externa, EEUU, sobre la que no tienen ningún control y que naturalmente prioriza sus propios intereses. La irrupción del presidente Donald Trump en su segundo mandato, con una política internacional unilateral y abusiva ha puesto de manifiesto, más que nunca, los riesgos de esta pasividad.

La Política Exterior y de Seguridad Común se creó para abrir un camino que tratara de superar la vulnerabilidad que implicaba esa dependencia, pero nació con enormes limitaciones, como su carácter intergubernamental, la necesidad de unanimidad para la mayoría de sus decisiones, y las restricciones en el campo de la defensa, que han condi-

cionado su desarrollo y han limitado su efectividad, hasta ahora. Es el momento de avanzar en este campo de manera decidida porque en el mundo actual solo se respeta el poder y los que son vulnerables o débiles son sometidos. Para ello, es imprescindible que los Estados miembros alcancen un consenso sobre las líneas de acción comunes, de acuerdo con los objetivos fijados en el TUE, que les permita superar sus diferencias estratégicas y soslayar el obstáculo que supone la regla de la unanimidad, en tanto no sea posible modificar los tratados para anularla o limitarla a casos muy concretos. No se trata de competir con las grandes potencias, la UE es una potencia pacífica, normativa, que no tiene interés en dominar a nadie, sino solo en no ser dominada y poder mantener su sistema político y social sin sufrir carencias de recursos o presiones,

La dependencia de un solo polo de poder, EEUU; se ha convertido en un lastre en lugar de una ventaja, porque condiciona la libertad de acción de la Unión, también en sus políticas internas, pero sobre todo en su acción exterior, incluso la hace cómplice ante otros países – aunque solo sea por pasividad – en acciones ilegales o ilegítimas emprendidas o respaldadas por Washington. Es imprescindible que la Unión prosiga y amplie la diversificación de sus relaciones exteriores que ya ha emprendido hace tiempo. Esto implica acercarse progresivamente a una posición de equilibrio entre las dos grandes potencias, EEUU y China, para elegir en cada caso concreto la op-

ción más conveniente, lo que además le proporcionaría una mayor capacidad de negociación con ambas. Por otra parte, la UE, debe ocuparse prioritariamente – por su propia supervivencia – de garantizar la paz y la estabilidad en Europa, lo que necesariamente pasa por participar en las negociaciones para la paz en Ucrania, y por la búsqueda, una vez que la paz se haya consolidado, de una reconciliación con Rusia imprescindible para asegurar una arquitectura de seguridad estable y eficaz en el continente.

En lo que respecta a Oriente Medio, es necesario que la Unión alcance una posición común que solo puede estar basada en los principios de legalidad y respeto a los derechos humanos que el TUE consagra como fundamento de su política exterior. Aceptar, incluso apoyar como hacen algunos Estados miembros, el genocidio y los crímenes de guerra cometidos por Israel, degrada la calidad democrática de Europa y destruye su credibilidad frente al resto del mundo, con consecuencias muy negativas.

Finalmente, la UE tiene que completar la diversificación de su política exterior, desarrollando, como viene haciendo últimamente, sus relaciones con potencias emergentes, como India, con Latinoamérica – que es su espacio natural de influencia por razones culturales e históricas – e intensificar acciones en África, el continente del futuro, donde hay aún mucho trabajo que hacer para ayudar a sus pueblos a consolidar Estados viables económicamente y basados en instituciones sólidas y democráticas,

en favor también de promover la estabilidad y la seguridad en su continente y en Europa.

Pero, sobre todo, la acción exterior de la UE debe tener como objetivo prioritario tratar de sostener y difundir un modelo alternativo al de la fuerza, la violencia, la dominación, la vulneración de todas las normas y todos los derechos, que parece prosperar de la mano de aspirantes a dictadores como Trump o Putin, y proyectar en todo el mundo los valores de solidaridad, cooperación, respeto mutuo, libertad y paz, que son la esencia de la Unión Europea. Porque defendiendo nuestros valores defendemos también nuestros intereses que solo pueden desarrollarse en un entorno democrático y pacífico. Y porque la pervivencia de esos valores es, esperemos que para la mayoría, la principal razón, por encima de las económicas o comerciales, que impulsó desde su inicio el proceso de construcción europea, y también lo que aún hoy en día nos alienta a permanecer unidos y nos permite mantener la esperanza en un mundo mejor.

Z

4

La defensa de Europa ante las dudas sobre la Alianza Transatlántica

Un cambio de paradigma que exige que Europa
se haga cargo de su propia seguridad

por MERCEDES GUINEA LLORENTE

INTRODUCCIÓN: CAMBIO DE PARADIGMA Y DEFENSA DE EUROPA

La segunda Administración Trump, que llegó al poder en 2025, ha supuesto un cambio de paradigma para la Unión Europea (UE) al poner en cuestión la piedra angular de la estructura de seguridad europea, la Alianza Transatlántica¹. Desde sus primeras semanas quedó claro que la posición de Trump, tanto ante el conflicto de Ucrania, su visión de la relación con la UE y de la implicación de Estados Unidos (EEUU) en la seguridad europea, se diferenciaba radicalmente no solo de la de su antecesor, sino de las líneas estructurales de la política exterior estadounidense desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Los desencuentros más recientes por la Guerra de Irán y las decisiones de Trump sobre reorganización de tropas estadounidenses en Europa ponen de manifiesto, además, que la OTAN es utilizada por la actual Administración como un instrumento para premiar a aliados y castigar a críticos (Everts 2026).

Los europeos fuimos tomando conciencia, primero incrédulos y después resignados, que la posición hostil de Trump hacia la integración europea, que ya se esperaba dada la experiencia de su primera Administración (Guinea 2018), era mucho peor que lo anticipado. Conflicto a conflicto, la UE fue verificando que con la nueva Administración ya no compartimos ni valores, ni visión del mundo, y solo parcialmente algunos intereses, y que Trump se siente más próximo a nuestro

principal enemigo, Rusia, que a los tradicionales principios que han sustentado la relación². Rusia y los EEUU de hoy, como muestran sus acciones, defienden una política de poder, donde no se excluye la coerción ni el ataque a los aliados, mientras que nosotros, los europeos seguimos siendo fieles a las estructuras liberales internacionales y el respeto a las reglas del Derecho Internacional. Esta brecha insalvable, además de los múltiples conflictos abiertos entre las dos orillas del Atlántico -comercial, por Groenlandia, por Irán, etc- y la propia postura de la Administración Trump ante la OTAN, supone un cambio de paradigma, en que los europeos ya no pueden dar por sentado que los americanos seguirán haciéndose cargo de su seguridad.

Y esta nueva situación emerge en el momento en que Europa se ve más amenazada por el conflicto de Ucrania y las crecientes agresiones híbridas por parte de Rusia (Anghel y Spatafora 2026; Edwards y Seidenstein 2025). Esto ha conducido a que los Estados europeos hayan emprendido políticas de rearme masivo y a que las instituciones de la UE hayan aprobado una agenda acelerada de construcción de autonomía estratégica, para coordinar los rearmes nacionales y que sirvan para la defensa de Europa (Comisión Europea y AR 2025a, p. 2). En estos tiempos nuevos y desconocidos, la UE se reinventa recibiendo una tarea adicional de sus EEMM: proteger “a nuestros ciudadanos, nuestros valores, nuestras democracias y el modelo europeo” (Jefes de Estado y de Gobierno 2022, p. 2).

El resquebrajamiento de la Alianza Transatlántica no es el único elemento que presiona por que los europeos construyan una “Unión de Defensa” (Costa 2025b), pero sí es el principal. Otros elementos del cambio de paradigma son la desestabilización del sistema internacional por la demolición de las estructuras y principios que sustentaban el Derecho Internacional, el unilateralismo y la progresiva reducción de la cooperación internacional, o la acción directa desestabilizadora de algunos Estados como EE.UU., Israel, Rusia y otros (Bunde y Eisentraut 2026).

Esto hace que la UE y los Estados europeos no solo tengan que adoptar decisiones valientes para proteger sus intereses, sino que también se enfrentan a demandas de terceros y de instituciones internacionales para adoptar medidas para enfrentar las diferentes crisis generadas por esa inestabilidad: energética, humanitaria, alimentaria, comercial, de libertad de tránsito, etc. Y, para ello, la UE no puede ser rehén del dictado de EE.UU. por las dependencias estratégicas que le atan a este Estado, como ya ha sido en el pasado (Lefebvre 2025). Y es que la Administración estadounidense sigue teniendo, al día de hoy, la capacidad de condicionar la totalidad de la política exterior europea (Keukeleire y Delreux 2022, p. 304). Por tanto, la construcción de una defensa europea autónoma no persigue solo la protección de los europeos a través de la disuasión, sino también el reforzamiento del actor internacional UE, que, si quiere ser su-

jeto de su historia, ha de deshacerse del vasallaje estadounidense.

Nada refleja mejor este despertar europeo a una realidad incómoda que el discurso de la Presidenta de la Comisión, von der Leyen, ante el Parlamento Europeo en 2025: “Europa está en combate. Un combate por un continente completo y en paz. Por una Europa libre e independiente. Un combate por nuestros valores y nuestras democracias. Un combate por nuestra libertad y nuestra capacidad de determinar nuestro destino por nosotros mismos.” (von der Leyen, 2025). Este cambio de paradigma explica que, desde el inicio de 2025 -y de la Administración Trump-, la UE haya comenzado una carrera contrarreloj para hacer todo aquello que esté en sus manos para acelerar la construcción de su autonomía estratégica. Al revisar la agenda política y legislativa de la UE en este año 2026 podemos constatar que el objetivo de ganar autonomía frente a Estados Unidos resulta transversal a las propuestas más revolucionarias: Euro Digital, Unión de los Ahorros e Inversiones, Paquete de Soberanía Digital, Ley del Acelerador Industrial, Fondo de Competitividad y, evidentemente, Preparación 2030 en defensa, entre otros.

Abordaremos en este capítulo esa última dimensión, la de la defensa, que busca el objetivo de “ser capaces de hacernos cargo de nuestra defensa y de nuestra seguridad” (von der Leyen 2025), siguiendo la concepción y la metodología de acción política de la autonomía estratégica (Guinea 2025, pp. 218-224), es

decir, construir capacidades propias que permitan libertad de elección y acción en asociación con socios afines.

4.1. DESENCUENTROS CON LA ADMINISTRACIÓN TRUMP Y LANZAMIENTO DE LA AGENDA “PREPARACIÓN 2030”

Los cambios en Europa y en el mundo, desencadenados por la Guerra de Ucrania, ya habían supuesto un cambio de óptica de la UE sobre su tradicional Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Considerada tradicionalmente como un instrumento para actuar en el exterior con una política de seguridad, controlando las crisis que pudieran afectarnos indirectamente, la Cumbre informal de Granada ya plantearía como objetivo para la actual legislatura “reforzar el estado de preparación de la UE en materia de defensa” (Consejo Europeo 2023a, p.1). Esto continúa con el proceso abierto en Versalles de construir autonomía estratégica en el ámbito de la defensa (Jefes de Estado y de Gobierno 2022, p. 2). No se percibe, sin embargo, un cambio en su finalidad, cuyo fortalecimiento se entiende que “contribuirá a la seguridad mundial y transatlántica y complementa a la OTAN” (Consejo Europeo, 2024b: 16). No se discute aquí, por tanto, la división del trabajo asumida desde la Guerra Fría, por la cual la OTAN se ocupa de la defensa territorial de Europa y la UE de otros aspectos complementarios que esta no quiera abordar (Guinea 2024b).

La agenda de defensa resultó acelerada y reforzada por la reelección a la Presidencia de EEUU de Donald Trump y los sucesivos desencuentros que han caracterizado la relación transatlántica desde enero de 2025. Desde esa fecha, la totalidad de los Consejos Europeos celebrados, formales e informales, han dedicado un espacio a impulsar o evaluar el estado de la defensa europea, cuando con anterioridad se hacía dos veces al año. Verificamos, así, que la defensa es hoy la prioridad europea y que, aunque se evite mencionar las tensiones con la Administración estadounidense, son estas las que alimentan los esfuerzos redoblados en apoyar a Ucrania y en iniciativas conjuntas para preparar a Europa para defenderse por sí misma. De facto, puede encontrarse una correlación temporal entre choques con la Administración Trump e impulsos del Consejo Europeo a la agenda de defensa.

Si leyendo las conclusiones del Consejo Europeo parece que los UE siguen confiando en los EEUU como su aliado fundamental para la defensa y la OTAN como piedra angular, lo cierto es que las primeras manifestaciones de miembros de la Administración Trump tanto sobre su implicación en la seguridad de Europa como sobre Ucrania desencadenarían múltiples consultas y reuniones informales entre los EEMM. Esa preocupación no se explicitaba en palabras llamativas, pero la alarma existía. El Presidente del Consejo Europeo convocaría un retiro informal para debatir tanto el apoyo a Ucrania como el contenido de

la futura acción de la defensa europea el 3 de febrero de 2025, invitando tanto al Secretario General de la OTAN, Rutte, como al Primer Ministro británico, Starmer (Costa 2025a). No se mencionaba en ningún caso a EEUU pero la urgencia venía de la mano de esos dos temas existenciales sobre los que se producía un giro abrupto en la Administración Trump.

En la reunión se debatiría la redefinición de la defensa europea, a la luz de la nueva reorientación estadounidense y se encargaría a la Comisión un plan para construir la Europa de la Defensa en torno a tres elementos: capacidades, industria de la defensa y un plan de financiación para poder apoyar las dos dimensiones anteriores (Costa 2025b). La Presidenta von der Leyen tomaría el testigo y anunciaría justo un mes después su Plan Rearm Europe (von der Leyen 2025a). Su finalidad sería movilizar 800 000 millones de euros, con tres patas: abrir la mano en relación al déficit presupuestario nacional para poder invertir en defensa; crear un nuevo instrumento de 150 000 millones de euros en préstamos para promover inversiones cooperativas entre EEMM en un catálogo de capacidades críticas y destinar fondos del presupuesto común no gastados a defensa (von der Leyen 2025a).

El Consejo Europeo de 6 de marzo discutiría esta propuesta y daría cuenta de la urgencia de los nuevos tiempos estableciendo que “Europa debe ser más soberana y más responsable de su propia defensa, y estar mejor equipada para

actuar y hacer frente de manera autónoma a los retos y amenazas inmediatos” sin alusión consecuente ninguna ni a la OTAN ni a Estados Unidos (Consejo Europeo 2025, p. 1). Aprobaría el plan Rearm EU, el listado de capacidades en las cuales centrarse, e invitaría a la Comisión a que, en su futuro Libro Blanco, abordara otras dimensiones como la simplificación de la normativa del mercado interior de la defensa, incentivar la agregación de la demanda o presentar proyectos de protección de la frontera oriental (Consejo Europeo 2025, pp. 2-3). Se animaría, además, a que se promueva la colaboración con socios afines en materia de seguridad y defensa (Consejo Europeo 2025, p. 4). Consecuencia de este mandato, la Comisión Europea presentaría en marzo de 2025 el Libro Blanco “Preparación en materia de defensa europea 2030” (Comisión Europea y AR 2025a).

El Libro Blanco, que analizaremos a continuación, no es nada más que el programa de trabajo en materia de defensa que ha asumido la Comisión para la presente legislatura. Subsume el Plan Rearm, que era la rama financiera y presupuestaria, y lo cambia de nombre por “Preparación 2030” para que suene menos agresivo. El giro radical en defensa se explica por el nuevo entorno que desafía a la UE, caracterizado por “la guerra, la agresión y otros actos hostiles” (Comisión Europea y AR 2025a, p. 1) y por el hecho de que “Estados Unidos, tradicionalmente un fuerte aliado, cree que está excesivamente comprometido en Euro-

pa y que necesita un reequilibrio, reduciendo su papel histórico como garante principal de la seguridad” (Comisión Europea y AR 2025a, p. 3). El salto cualitativo es el nuevo objetivo –“Preparación en defensa para 2030”, que implica que: “Europa acumule suficiente capacidad disuasoria como para prevenir una posible guerra de agresión” (Comisión Europea y AR 2025a, p. 5). Hay aquí, por tanto, una incipiente postura de defensa a escala UE, hacer disuasión, es decir, proteger a los europeos de un ataque, lo que es coherente con la filosofía kantiana pacifista de los Tratados.

El Plan del Libro Blanco sería desarrollado por la Hoja de Ruta, presentada en octubre, que recoge temporalmente los objetivos e hitos de los diferentes elementos del Libro Blanco, con la idea de facilitar su implementación, seguimiento y evaluación (Comisión Europea y AR 2025b). No se pone en cuestión ni la responsabilidad última sobre la seguridad y defensa, que es de los EEMM, ni sobre el modelo de PCSD, que consecuencia de lo anterior, sigue siendo intergubernamental. Existe una voluntad de producir resultados rápida y organizadamente y acabar con la tradicional brecha entre declaraciones y resultados que ha caracterizado tradicionalmente a la PESD. La totalidad de los Consejos Europeos celebrados desde 2025 dedica un espacio de sus trabajos a evaluar los avances, y se ha determinado que se elabore un informe anual evaluando y dando cuenta de los progresos alcanzados (Consejo Europeo 2026b, p. 17).

La función del Libro Blanco es iden-

tificar todo aquello que se puede hacer desde las competencias comunitarias, los instrumentos financieros y regulatorios para contribuir a que el rearme que están realizando los EEMM no se conciba e implemente de manera nacional sino con una dimensión europea, que permita sumar esfuerzos y capacidades nacionales para defender cooperativamente Europa, si fuera necesario. No entra en la dimensión de cómo defender Europa en caso de ataque, sino cómo concebir las capacidades defensivas europeas para utilizarlas integradamente si así se decidiera por sus propietarios, los EEMM.

Tiene, por tanto, una consecuencia inmediata y es que la que podríamos llamar “Política de Defensa de la UE”, ya no queda circunscrita a la PCSD intergubernamental, regulada en el Título V del TUE, sino que rebasa este para ser abordada por una multitud de competencias europeas: Mercado Interior, Política Económica, Redes Transeuropeas, Política Industrial, Cohesión Económica, Social y Territorial, Política de Investigación y Desarrollo o Acción Exterior. Se ha convertido, así, en un objetivo transversal de la UE y en una política transpilar.

El propio Libro Blanco se propone más adelante redactar una nueva estrategia de seguridad denominada “Estrategia de Preparación de la Unión” (Comisión Europea y AR 2025a, p. 5), en línea con el enfoque integral de todas las dimensiones de la seguridad que implica a toda la sociedad que ya había planteado el informe Niinisto. El Consejo Europeo de marzo de 2026, teniendo en cuenta el deterioro

de la seguridad europea, causada por la Guerra de Irán, encargaba a la Alta Representante Kallas que, en cooperación con los EEMM, “ponga al día la apreciación común de las amenazas y los retos a los que se enfrenta la UE” (Consejo Europeo 2026a, p. 18). Está en marcha, por tanto, la redacción de una nueva Estrategia de Seguridad de la UE actualizada.

Y por la experiencia del conflicto de Irán, en que un EM no OTAN como Chipre resultaba atacado, el Consejo Europeo decidía encargar al Consejo el trabajo sobre cómo poner en práctica el artículo 42.7 -la cláusula de asistencia mutua- (Costa 2026). A principios de mayo de 2026, Kallas organizó una simulación de activación en el nivel del Comité Político y de Seguridad para el caso de una agresión híbrida (Cohen 2026). La lectura política de esta elección es clara: se sigue manteniendo que el foro para la defensa territorial es la OTAN, mientras que la UE se dejaría para otro tipo de contingencias.

No obstante, hay que señalar que esto deja sin respuesta la protección de los cuatro EEMM que no son OTAN³. Se ha argumentado, con razón, que un ejercicio de simulación de este estilo para ver cómo activar el 42.7, resulta bastante inútil. La UE no estará preparada para hacer verdadera disuasión integral hasta que no resuelva con claridad su situación en relación a la OTAN y no adopte las reformas jurídicas e institucionales necesarias para lanzar una acción defensiva en caso de ser atacada (Biscop 2026).

4.2 UCRANIA COMO PARTE INDISOCIABLE DE LA DEFENSA EUROPEA

La concepción y redacción del Libro Blanco coincide con la retirada de la ayuda militar estadounidense a Ucrania y con la determinación del Consejo Europeo de sustituir a EEUU y apoyar a los ucranianos en lo que fuera necesario a fin de que puedan aspirar a “una paz comprensiva, justa y duradera” (Costa 2025b). Esta voluntad explica el cambio fundamental que se va a producir respecto de Ucrania y su relación con la defensa europea. Con anterioridad se utilizaban instrumentos de la política europea de defensa para apoyar los esfuerzos bélicos de Ucrania -Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, EUMAM Ucrania, ASAP y EDIRPA más indirectamente- (Guinea 2024a: 82-88) en línea con el Acuerdo de Garantías de Seguridad que se había firmado entre la UE y Ucrania (EU-Ukraine 2024). El cambio lo vamos a percibir en marzo de 2025, cuando el Consejo Europeo, bajo el epígrafe de defensa, determina que la guerra de Ucrania y sus repercusiones “constituyen un reto existencial para la Unión Europea” (Consejo Europeo 2025, p. 1), expresión que va a seguir repitiéndose a partir de entonces. Esto da pie para que el Libro Blanco considere que apoyar a Ucrania es proteger Europa, porque este país “se encuentra actualmente en primera línea de la defensa europea, resistiendo una guerra de agresión librada por la mayor amenaza a nuestra seguridad común” (Comisión Europea y AR 2025a, p. 2).

Los europeos consideran que la guerra es una manifestación de la hostilidad rusa contra Occidente y que “Si se permite que Rusia consiga sus objetivos en Ucrania, su ambición territorial se extenderá más allá.” (Comisión Europea y AR 2025a, p. 4). De ahí que se defina la “Estrategia del Puercoespín” hacia este país, con dos líneas que se refuerzan mutuamente. La primera consiste en incrementar la asistencia militar a Ucrania tanto a nivel UE como EEMM en línea con lo que ya se venía haciendo: envío de munición, provisión de sistemas de defensa aérea, drones, entrenamiento de tropas, acceso a servicios espaciales, financiación de la industria ucraniana, etc. La finalidad es intentar cubrir la retirada de ayuda estadounidense, de manera que Ucrania pueda resistir y llegar con la mayor fortaleza posible a la mesa de negociación.

En el año transcurrido desde la aprobación del Libro Blanco, según datos del Instituto Kiel, los europeos, sumando tanto la aportación UE como la de sus EEMM, han incrementado hasta un 67% su asistencia militar a Ucrania, consiguiendo casi equilibrar el vacío estadounidense (Trebesch et alia 2026). Se detectan enormes diferencias entre los EEMM, destacando el mayor apoyo de Alemania, Países Bajos y los nórdico-bálticos. En el tipo de ayuda también se ha detectado un cambio relevante, superándose las donaciones para pasar ahora a financiar directamente la producción ucraniana, específicamente de drones (Trebesch et alia 2026).

Entre 2025 y principios de 2026 la UE se ha visto en dificultades para reunir nuevos fondos con destino a Ucrania por el veto sostenido del gobierno húngaro de Orbán, “caballo de Troya” del Kremlin. La elección de Magyar al frente de Hungría en abril ha permitido desbloquear rápidamente esta cuestión y en el mes de junio ya se han producido las primeras transferencias de fondos con cargo al nuevo Mecanismo que tienen como destino el apoyo a la defensa ucraniana.

La segunda línea, que resulta mucho más novedosa, integra a Ucrania en las iniciativas UE de defensa -FED, SAFE, EDIP, CARD, coaliciones de Estados miembros para el desarrollo de capacidades y de proyectos. En las diferentes normativas se le da a este país la condición de Estado miembro en lo que se refiere a beneficiarse de los proyectos europeos. Se quiere aprovechar la gran experiencia y capacidad de adaptación que ha demostrado tener la industria ucraniana, que se ha mostrado como muy innovadora, enormemente flexible y que tiene la posibilidad de testar sus productos en un escenario real de combate. Se quiere así mezclar know-how y tecnología ucranianos con capacidad de producción y financiación europea, no solo para poder cubrir las necesidades del escenario ucraniano, sino también para poder modernizar las capacidades e industrias europeas que tan necesarias nos resultan.

Por razones de espacio examinaremos cómo se incluye a Ucrania en uno solo de estos instrumentos: la Acción

por la Seguridad en Europa -SAFE- (Reglamento 2025/1106). Este considera a Ucrania como Estado elegible para las licitaciones en común para compras conjuntas, junto a los EEMM y los del Espacio Económico Europeo (EEE). En este sentido, en sus Planes Nacionales de Inversión, 15 EEMM han incluido proyectos de capacidades con este país, en los que especifican si esa capacidad tiene como destino nutrir sus arsenales o ser donada a Ucrania. Igualmente, en su regla de “comprar europeo”, las industrias y los suministros y productos ucranianos obtienen esta consideración en pie de igualdad con las de los EEMM y los EEE. SAFE es tanto un instrumento que sirve también para facilitar ayuda militar a Ucrania, como un vector para incorporarlo a la defensa europea, tanto en el nivel de capacidades interoperables compartidas, como en el de la Base Industrial y Tecnológica de la Defensa (BITD).

La política naciente de la UE de prepararse para disuadir a Rusia cuenta desde el inicio con Ucrania en su seno. Este modelo se valora como muy positivo: la integración militar, industrial y el aprendizaje de Ucrania puede aportar relevantes fortalezas para la autonomía estratégica europea (Ogryzko y Rácz 2026, p. 44). De facto, en esta política se está experimentando la incorporación de Ucrania a esta política previa a su adhesión formal a la UE, en una suerte de integración diferenciada. La defensa de Europa es defensa con Ucrania, que se ve como motor de transformación y mo-

dernización y una pieza clave de la arquitectura de seguridad del continente.

4.3. “PREPARACIÓN 2030”: CONSTRUIR CAPACIDADES DE DEFENSA CON TODOS LOS INSTRUMENTOS COMUNITARIOS DISPONIBLES

El programa “Preparación 2030”, concretado alrededor del Libro Blanco y la Hoja de Ruta, recoge un denso y ambicioso programa de orientación del trabajo de la Comisión para utilizar los instrumentos regulatorios, financieros e institucionales comunitarios con la finalidad de que la UE sea “capaz de dar una respuesta eficaz a cualquier desafío y estar preparada hasta para las contingencias militares más extremas, como la agresión armada” (Comisión Europea y AR, 2025, p. 5). Teniendo en cuenta las competencias europeas, diseña una serie de líneas de acción que tienen varias finalidades, pero que confluyen todas en intentar escalar la defensa de visiones nacionales fragmentadas a una común europea que permita ganar en autonomía defensiva. En este sentido, el objetivo es considerar qué se puede hacer desde los instrumentos tradicionales comunitarios para preparar a la UE para la defensa, entendida esta como disuasión frente a Rusia.

El Libro Blanco integra con éxito la filosofía planteada por el Informe Safer Together, redactado por el antiguo primer ministro finlandés Sauli Niinistö por encargo de la Presidenta von der

Leyen (Niinistö 2024). Este adopta el enfoque “preparación total” ante riesgos existenciales, propio de los nórdicos, proponiendo que la totalidad de los desafíos de seguridad se aborden de una manera integrada, sean cuestiones de defensa, de seguridad interior, de ciberseguridad o de seguridad económica, involucrando a los actores privados y a la totalidad de la sociedad.

Constituye, desde luego, el paradigma adecuado para enfrentar el desafío que supone Rusia, que mantiene con la UE un conflicto híbrido en paralelo con el bélico contra Ucrania y, por ello, lo asume el Consejo Europeo como el modelo de la defensa a desarrollar (Consejo Europeo 2024: 4). El nuevo Libro Blanco no entra en los aspectos tradicionalmente regulados u organizados por la PCSD, sino que, coherentemente con el enfoque Niinistö y con lo que ya había propuesto el Informe Draghi (2024), explora qué se puede aportar desde las capacidades políticas del método comunitario para contribuir a que en cinco años la UE sea capaz de disuadir a Rusia de atacar a alguno de los EEMM.

Objetivo 1. Abordar las carencias en materia de capacidades esenciales de manera colaborativa

Consecuencia de la dependencia estadounidense, del tradicional déficit de inversión, de la evolución tecnológica y de las transferencias de material militar a Ucrania, los EEMM tienen en la actuali-

dad relevantes limitaciones en capacidades críticas para su defensa. La Agencia Europea de Defensa (AED) y la Comisión, trabajando juntas, han elaborado, en alineamiento con la OTAN, un catálogo de esas capacidades críticas prioritarias en las que concentrarse en esta estrategia de preparación. Ese listado ha sido validado por el propio Consejo Europeo antes de la propia presentación del Libro Blanco (Consejo Europeo 2025a, p. 3). Se trata de las capacidades necesarias para conducir el espectro completo de tareas militares, adaptadas al contexto de los conflictos bélicos actuales, donde se han detectado relevantes carencias a escala nacional y europea.

Aunque se asume que se tardará varios años en resolver estas limitaciones, se entiende que facilitará la tarea una coordinación entre EEMM, que evite duplicidades, fragmentación y brechas en la adquisición de esas capacidades prioritarias, como ya ha hecho el Consejo Europeo (Consejo Europeo 2025a, p. 7). La acción conjunta, además, ofrecerá a las industrias un compromiso estable y a largo plazo que les dé la estabilidad y la seguridad que necesitan para invertir; permitirá además consensuar acuerdos entre los EEMM sobre marcos de gobernanza de cada tipo de capacidad, y conseguir el apoyo financiero de la UE (Consejo Europeo 2025a, p. 7). Las capacidades identificadas en un primer momento son: defensa aérea y antimisiles; sistemas de artillería, incluidas capacidades de ataque de precisión en profundidad; misiles y munición; drones y

sistemas antidrones; elementos de apoyo estratégicos, también en relación con el espacio y con la protección de las infraestructuras críticas; movilidad militar; ámbito cibernético; inteligencia artificial y guerra electrónica (Comisión y AR 2025, pp. 7-8). Este catálogo responde tanto a las necesidades del conflicto de Ucrania, como a las dependencias que tiene la UE respecto de EEUU, y al salto tecnológico que caracteriza la guerra actual.

Para encajar las necesidades y la voluntad política de los EEMM con una dimensión europea se llama a que estos constituyan coaliciones de interesados para desarrollar proyectos conjuntos de desarrollo, construcción y adquisición de estas capacidades. Los EEMM participantes en cada coalición serán los dueños de lo desarrollado o adquirido y decidirán sobre su utilización para una operación UE, OTAN o para su donación a Ucrania. Pueden solicitar financiación con cargo a los diferentes fondos europeos: al Fondo Europeo de Defensa (FED), para la fase de investigación y desarrollo tecnológico y la construcción de prototipos; al SAFE, con carácter más general, tanto para desarrollo como para adquisición entre varios EEMM; o al Programa Europeo de Industria de Defensa (EDIP), que apoya la financiación de adquisición conjunta, la generación de capacidad productiva o las cadenas de suministro necesarias.

La otra gran innovación del plan Preparación es la puesta en marcha de Proyectos de Interés Común de Defensa (PICD) para la constitución de capa-

idades transnacionales de defensa. En su propuesta de 3 de julio, la Comisión identifica cinco proyectos concretos, todos focalizados en la defensa de Europa Oriental frente a la amenaza rusa. Son el Escudo Aéreo Europeo, el Escudo Espacial Europeo, el Guardián de la Frontera Este la Iniciativa de Defensa de Drones europea. En esta propuesta ya se establecen las coaliciones de EEMM interesados, junto con las estructuras industriales asociadas, la fijación de objetivos, tareas, calendarios y puesta en marcha de las primeras operaciones. Y ya conocemos, por ejemplo, que la Iniciativa de Drones está siendo liderada por los EE nórdico-bálticos e involucra a Reino Unido, Ucrania y España, o que el Escudo Aéreo, que implica tanto la detección como la interceptación, está impulsado por Francia y Alemania y participan los Estados europeos de mayor tamaño, como España, Italia, Países Bajos o Bélgica. Estos proyectos son financiados principalmente por el Programa Europeo de Industria de Defensa (EDIP) y se benefician de licencias aceleradas y exenciones fiscales.

En tercer lugar, el Libro Blanco impulsa y anima a que los EEMM adquieran material y capacidades de defensa de manera colaborativa para abaratar costes, generar economías de escala y asegurar la interoperabilidad y la intercambiabilidad aprovechando todos los marcos que ya existen sean minilaterales, OTAN u OCCAR (Comisión Europea y AR 2025, p. 9). Y aprovechando la experiencia ya adquirida de compras colaborativas de gas en nombre de los

EEMM de 2022, la Comisión también se ofrece aquí a funcionar como una central de compras, si los EEMM estuvieran interesados. Este mecanismo no ha sido demandado por los EEMM todavía, que, sin embargo, entre los años 2022 y 2024 sí recurrieron a la Agencia Europea de Defensa para que comprara centralizadamente en su nombre munición de 155 mm con destino Ucrania (EDA 2023).

Objetivo 2: Movilidad militar

Conocido como el “Schengen militar”, en la UE se lleva tiempo trabajando en movilidad militar, siendo este el más participado de los proyectos PESCO (EEAS y EDA 2025), una de las líneas de cooperación con la OTAN y habiendo también un plan comunitario desde 2022. Si la UE tiene que estar preparada para hacer disuasión e, incluso defenderse de un ataque, tendrá que ser capaz de movilizar muy rápidamente tropas y armamento, provenientes de la totalidad de los EEMM, a cualquier punto de la geografía europea. Con nuestros actuales modelos de defensa pensados en clave nacional existen tanto obstáculos jurídicos como carencia de infraestructuras. A ello se le suma el déficit estructural de la mayor parte de los EEMM de medios de transporte de tropas a larga distancia. Al poco de aprobarse el Libro Blanco, la Comisión presentó una Comunicación recogiendo el objetivo de tener ya operativo en sus ejes básicos este Schengen militar para 2027 (European Commission y HR 2025).

Este proyecto tiene una triple dimensión. Primero se ha planteado un Reglamento con los procedimientos jurídicos, que implica la armonización de los permisos necesarios para los movimientos de tropas, así como un mecanismo de emergencia, que afectaría tanto a esas autorizaciones como al uso prioritario de las infraestructuras de transporte (Comisión Europea 2025a). Esta propuesta se encuentra en este momento en negociación entre Consejo y Parlamento. Segundo, se ha propuesto un plan de identificación y reforzamiento de infraestructuras de doble uso de carreteras, ferrocarril, puertos y aeropuertos, que puedan utilizarse para la movilización de tropas y el transporte de material militar, financiando a través de la política común de Redes Transeuropeas y el instrumento Connect Europe. Se propone con una dimensión de resiliencia, contando con sus propios sistemas de protección como infraestructuras críticas, así como de acceso a la energía que se requiera. Tercero, se propone también fomentar entre los EEMM la adquisición conjunta, el agrupamiento y el intercambio de medios logísticos de transporte, para que se pueda constituir una reserva de uso común para aquél que necesite movilizar tropas o capacidades, aplicando la experiencia de protección civil ya desarrollada con el Programa RESC-EU.

Objetivo 3: Promoción de la industria de defensa: simplificación normativa y mercado interior de la defensa

La Comisión ya había presentado en marzo de 2024, justo al final de la anterior legislatura, una Comunicación sobre Industria de Defensa, donde se proponía un plan de diez años con un conjunto de medidas para fortalecer y desarrollar una industria de defensa competitiva y tecnológicamente avanzada que permitiera producir a tiempo aquello que se necesita en la UE y reducir la dependencia externa (European Commission y HR 2024). Uno de los grandes problemas que tenemos los europeos es que compramos masivamente material y equipamiento militar en el exterior, lo que ha llevado a que no exista una capacidad productiva autónoma, suficiente y en material crítico. Los proveedores externos causan, a su vez, una dependencia en suministros y munición, pero también la subordinación política, en la medida en que el Estado proveedor puede siempre condicionar el uso futuro de esos materiales y equipamientos (Guinea 2024a).

Y no tener producción propia supone, además, estar sujeto a agendas políticas ajenas. En este momento, como consecuencia de la guerra de Irán, EEUU necesita volver a llenar sus arsenales, por lo que se ha determinado que la entrega de los pedidos europeos se esté viendo retrasada o anulada ya que se ha declarado prioritario servir al Gobierno estadounidense (The Economist 2026). En el año 2023, el 78% del total de las adquisi-

siones de defensa de la UE se adjudicó a proveedores no pertenecientes a la UE, y el 63 % a Estados Unidos (Draghi 2024: 8). Estos datos alarman porque suponen una vulnerabilidad relevante, que hemos visto, por ejemplo, con las condiciones de uso de determinado material militar de origen estadounidense en la guerra de Ucrania. El objetivo que se propone la Estrategia es que al menos el 50 % del presupuesto de adquisición de defensa de los EEMM se destine a equipos fabricados en la UE para 2030, con un objetivo mínimo del 60 % para 2035 (European Commission y HR 2024, p. 15).

Para alcanzar este objetivo, la UE lograba en 2025 aprobar el Programa Europeo de Industria de Defensa (EDIP), dotado con 1 500 millones de euros, para fomentar la adquisición conjunta entre varios EEMM, reducir las dependencias del exterior y asegurar cadenas de suministro (Reglamento 2025/2643). Este EDIP crea la Estructura para el Programa Europeo de Armamento, marco jurídico simplificado para la gestión de programas colaborativos de armamento que exime del pago del IVA. Con cargo a él pueden financiarse los Proyectos Europeos de Defensa de Interés Común y también establece un Mecanismo de Ventas Militares Europeas, por el cual se crea un catálogo único de material militar producido en Europa para agilizar su comercialización.

El Libro Blanco construye sobre esta línea iniciada en la anterior legislatura y propone otra serie de medidas con la finalidad de consolidar la Base Tecnológica e Industrial de la Defensa Europea

que resulta clave para que la UE sea capaz de hacer disuasión por sí misma. El objetivo aquí es acabar con un ecosistema enormemente fragmentado y organizado en clave nacional, infrafinanciado y que no consigue una inversión suficiente en tecnologías punta. Se propone así trabajar en seis líneas de acción diferentes.

a) agregar demanda para incrementar la capacidad productiva europea. La decisión de las compañías de invertir en líneas adicionales de producción depende de que cuenten con un horizonte de compras plurianual y estable. Para promover que este exista, se propone reforzar la adquisición conjunta, tanto a través de los mecanismos de la EDA-Grupo de Adquisición Conjunta-, como usando los instrumentos financieros disponibles, SAFE y EDIP. Igualmente se quiere incrementar el diálogo con la industria para reforzar esa predictibilidad. El Mecanismo de Ventas Militares Europeas del EDIP también contribuirá a alcanzar este objetivo, ya que constituye una ventanilla única de compras exprés permite el diálogo Gobierno a Gobierno, la creación de un catálogo de productos disponibles en Europa y la constitución y disposición inmediata de reservas estratégicas.

b) Reducir dependencias y asegurar el suministro. El objetivo es garantizar la seguridad de materias primas y tecnologías críticas necesarias para la industria de defensa, para evitar que estos suministros puedan ser objeto de coerción.

La Comisión ha puesto en marcha un Observatorio para promover un diálogo estratégico con la industria para identificar todos esos elementos críticos y formular políticas adecuadas. Igualmente se quiere promover la creación de una plataforma de compras conjuntas de materias primas críticas y el apoyo común al desarrollo de alternativas locales de tecnologías, componentes y procesos.

c) Desarrollo de un Mercado Interior de la Defensa. Para poder responder a las necesidades de equipamiento defensivo, está claro que es una prioridad acabar con la compartimentación nacional y desarrollar esta dimensión del Mercado Interior. Sobre esto ya han comenzado los trabajos, tanto para asegurar que los EEMM puedan rápidamente conseguir aquellas capacidades y equipamientos que necesitan, como para permitir el desarrollo de empresas y consorcios transnacionales ágiles y eficaces. La Comisión ya ha comenzado a proponer, en diálogo con las industrias, una simplificación de la normativa de defensa o que afecta indirectamente a la industria de defensa. Esta simplificación va en línea con lo que se está haciendo en otros sectores bajo la etiqueta de eliminar burocracia para construir competitividad. Se quiere armonizar estándares, asegurar el reconocimiento mutuo, simplificar requisitos de licencias, permisos y requisitos para agilizar los procedimientos tanto de obtención de fondos europeos, adquisición conjunta u obtención de financiación.

En junio de 2025 se presentó un primer paquete, conocido como *Defence Omnibus*, que pretende simplificar y aclarar seis conjuntos de normativas y procedimientos vigentes, para eliminar las trabas burocráticas y mejorar el acceso a la financiación que ralentizan la fabricación europea y el comercio intraeuropeo (European Commission 2025). En junio de 2026 se ha alcanzado el acuerdo político entre Parlamento y Consejo, estando ya solo pendiente la ratificación formal. Se han anunciado además otros paquetes sobre adquisición y transferencias de productos de defensa, con la idea de ir construyendo progresivamente ese necesario Mercado Interior.

Esta primera operación de simplificación ha sido positivamente valorada por los analistas que lo consideran un paso relevante para una arquitectura coherente industrial, financiera y regulatoria. Pero se advierte que por sí solo no bastará para construir un mercado europeo de la defensa, sino que persiste el riesgo de que los EEMM sigan planificando y ejecutando sus políticas desde una óptica nacional, que beneficie a sus industrias acogándose al principio de seguridad nacional del art. 346 del TFUE (Defence Finance Monitor 2026). Ninguna legislación puede sustituir a la voluntad política de los EEMM y evitar sus recelos soberanistas.

d) Promoción de la innovación disruptiva. La experiencia de los actuales conflictos, como el de Ucrania, y los déficits europeos nos muestran que, para

estar preparados para defender Europa, hay que poner el énfasis en la innovación en tecnologías de vanguardia como la IA, computación en nube y computación cuántica, conectividad avanzada, guerra electrónica, sistemas autónomos, robótica, etc. Ya se ha comenzado a trabajar en este sentido y así en 2024, en la reorientación del Marco Financiero Plurianual se había adoptado la plataforma STEP, dotada con 1 500 millones de euros, para reforzar el FED con una línea de investigación en tecnologías de uso militar (Reglamento 2024/795). Y no hay que olvidar que una de las líneas importantes del EDIP es el apoyo a la innovación tecnológica de vanguardia por parte de la industria. Dentro de este, por ejemplo, se ha creado el instrumento FAST (Fondo para acelerar la transformación de las cadenas de suministro de defensa), como multiplicador del presupuesto del EDIP dirigido a esta finalidad.

Teniendo en cuenta la dependencia tecnológica existente, la Comisión considera que la industria europea ha de ser capaz de diseñar, desarrollar productos y equipamientos tecnológicamente avanzados para lo que se ha de incrementar la inversión pública y concentrar esfuerzos en torno a proyectos europeos. Aquí más que novedades se propone reforzar instrumentos existentes, como el marco EUDIS del FED, para el desarrollo de iniciativas industriales, con un especial foco en las PYMES; la iniciativa HEDI de la EDA para la experimentación en escenarios reales; e incrementar la financiación a través del Fondo Europeo de Inversión.

Ante la realidad de que la UE tiene un relevante potencial tecnológico de doble uso, que podría resultar aplicable a la defensa, la Comisión se propone aprobar con esta finalidad una Hoja de Ruta Tecnológica para el Armamento Europeo, que inicialmente se va a focalizar en la IA y la tecnología cuántica y se propone dirigir las otras estructuras europeas de investigación, como el Consejo Europeo de Innovación, hacia tecnologías de doble uso. Para que la UE se convierta en un punto de referencia de innovación tecnológica, también es necesario identificar con los actores de la defensa qué otros elementos son necesarios en materia de simplificación normativa, mayor disponibilidad de capital riesgo o como generar oportunidades de negocio. Y aquí nos chocamos con problemas comunes a todo el ecosistema innovador de la UE. Como la innovación disruptiva es una prioridad, se está discutiendo en este momento un nuevo Programa de Innovación Ágil y Rápida en Defensa (AGILE), presentado en 2026 y dotado con 115 millones de euros, que tiene por objeto acelerar los ciclos de innovación y apoyar la adopción de nuevas tecnologías por parte de las fuerzas armadas de los Estados miembros y las empresas de defensa europeas (European Commission 2026a).

e) Invertir en la formación y el talento. Finalmente, en materia de industria el Libro Blanco aborda la cuestión de la preparación y el talento de las personas que han de trabajar en esa futura

industria de defensa de vanguardia, que requiere de competencias tecnológicas avanzadas y talento innovador. Aquí no tenemos propuestas nuevas sino una reflexión sobre la necesidad de promover las carreras STEM y la formación de vanguardia para el personal que trabaja en estos ámbitos, y utilizar mecanismos comunitarios como la Garantía de Capacitación para redirigir trabajadores afectados por reestructuraciones industriales hacia el sector de la defensa (Comisión Europea y AR 2025, p. 18).

Objetivo 4: Movilizar financiación para apoyar el rearme

La propuesta inicial del Plan RearmEU, planteado por la Presidenta von der Leyen, se centraba en la cuestión de cómo movilizar financiación europea para apoyar las necesidades de rearme de los EEMM (von der Leyen 2025a), cuestión que le había sido repetidamente demandada por el Consejo Europeo (Costa 2025). El Plan Rearm se recoge íntegramente en el Libro Blanco. A través de la creación de nuevos instrumentos financieros que complementen el esfuerzo nacional, la reorientación de otros fondos europeos y la flexibilización de las reglas presupuestarias, se pretende movilizar hasta 800 000 millones de euros para paliar las necesidades en defensa.

El primero de ellos ha sido la creación del Instrumento “Acción de Seguridad para Europa” -SAFE- adoptado rápidamente en mayo de 2025 (Reglamen-

to 2025/1106). Financiado con cargo a deuda pública conjunta y dotado con 150 000 millones de euros, apoya a través de préstamos, los Planes Nacionales de Inversión en Defensa que planteen los EEMM. Estos han de focalizarse en la adquisición de las capacidades ya identificadas en el propio Libro Blanco, han de cumplir el requisito de la preferencia europea (65% de los componentes han de ser de origen europeo, esto es, de los EEMM, países europeos socios y Ucrania) y, salvo casos de emergencia, financia compras conjuntas entre tres o más EEMM, en las que pueden participar los Estados europeos socios, incluido Ucrania.

Copiando el diseño del marco Next Generation, es un instrumento al servicio de los EEMM, que deciden libremente si solicitan estos préstamos, en qué cuantía y para apoyar qué inversiones nacionales en el marco de sus condiciones. En junio de 2026, un total de 19 EEMM han presentado formalmente sus solicitudes y la Comisión ha aprobado 18 Planes Nacionales, habiéndose producido ya los primeros desembolsos (European Commission 2026b).

La segunda medida es la activación de la cláusula de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento durante un periodo inicial de cuatro años, que podría extenderse (European Commission 2025b). Esto supone que para los EEMM del euro las inversiones en defensa no contabilizarán a efectos de las obligaciones de déficit público, lo que supone que los Gobiernos puedan destinar mayores recursos a esta finalidad. A fecha de ju-

nio de 2026 son dieciocho los EEMM que han visto aprobada esta autorización por decisión del Consejo (Consejo de la UE 2026).

La tercera línea de financiación consiste en la movilización de los fondos del presupuesto comunitario no gastados hasta este momento, que corresponden a una pluralidad de programas y su redirección para financiar industria de defensa. Se aprobaba así en diciembre de 2025 un Reglamento que afecta a seis programas europeos como Horizon o Connect Europe (Reglamento 2025/2653). Igualmente se han modificado los Reglamentos correspondientes al FEDER (Reglamento 2025/1914) y al FSE (Reglamento 2025/1913) para redirigir fondos de cohesión no gastados y que las regiones puedan financiar industria de defensa o de doble uso, infraestructuras para la movilidad militar o la formación de personal con destino al sector de defensa.

En cuarto lugar, se ha modificado la normativa de funcionamiento del Banco Europeo de Inversiones, que aprobaba primero en 2024 un Programa de Acción Específico en Seguridad y Defensa, adoptando un enfoque amplio de la definición de tecnologías de doble uso. En mayo de 2025 se aprobaba la Iniciativa Estratégica Europea de Seguridad, programa de 6 000 millones de euros destinado a proyectos de defensa, seguridad transfronteriza y tecnologías estratégicas. Así, en poco tiempo, se ha pasado de ser un área excluida de la actividad del Banco público de la UE a ser una de sus

principales líneas de acción en coherencia con el giro que está experimentando la propia UE.

Por último, se plantea la cuestión de cómo canalizar la inversión privada hacia la industria de defensa, para que este sector tenga un mejor acceso tanto a capital como a instrumentos de garantía. Tradicionalmente la inversión en actividades de defensa se encontraba penalizada al considerarse que no encajaba exactamente dentro del marco ESG de finanzas responsables y sostenibles. A este respecto la Comisión ha aprobado una propuesta de reforma en la que aclara la aplicación de estos criterios de manera que la legislación europea sobre inversiones responsables y sostenibles incluya al sector de la defensa, dejando fuera solamente el armamento que se encuentra prohibido en los EEMM como las armas químicas o bacteriológicas (Comisión Europea 2025). Pero, realmente, la gran cuestión de cómo canalizar capital privado europeo hacia esta necesidad imperiosa solo encontrará respuesta cuando se resuelva una de las principales limitaciones actuales del modelo europeo como es la Unión de los Ahorros y las Inversiones.

Y, finalmente, teniendo en cuenta que las necesidades en seguridad y defensa no van a desaparecer, es preciso plantearse un horizonte de inversión a largo plazo en defensa cooperativa europea, que, en este momento, se encuentra en discusión dentro del Marco Financiero Plurianual 2028-35, que se espera que esté cerrado para final de año. En la

propuesta inicial de la Comisión se propone una cuantía de 131 000 millones de euros, repartidos entre programas específicos y orientación a la defensa de otras políticas, lo que supondría de facto multiplicar por cinco la actual financiación.

4.4. DEFENSA COOPERATIVA: CON “ESTADOS TERCEROS AFINES”

De manera coherente con la noción europea de autonomía estratégica (Guinea 2025:330), la defensa no se piensa de manera autárquica, sino en colaboración con terceros países y organizaciones con los que se comparten amenazas y riesgos, y, muy específicamente, valores y principios. Las asociaciones con terceros ya se planteaban en la Brújula Estratégica, pero el Libro Blanco da un paso más al concebir la defensa europea como una “arquitectura abierta combinada con geometría variable” (Comisión Europea y AR 2025, p. 21) según la cual Estados y organizaciones afines pueden colaborar en ámbitos y proyectos concretos caso por caso.

En los últimos meses, la UE ha firmado una constelación diversa de acuerdos de seguridad y defensa con terceros Estados, que suman unos catorce, donde no hay dos iguales. Los más ambiciosos permiten a los socios ser parte de los mecanismos europeos de defensa, mientras que otros se contentan con un diálogo político basado en consultas. Los marcos más profundos se han establecido con los países más próximos, como son

los candidatos y precandidatos y socios afines OTAN. Noruega, parte del EEE, firmó su acuerdo el 28 de mayo de 2024 y es el socio más plenamente integrado en la arquitectura de defensa europea. Es parte del proyecto PESCO sobre movilidad militar. Previa contribución financiera participa plenamente en el FED; y sus compañías y productos cuentan como “preferencia europea” para los mecanismos SAFE y EDIP.

Canadá, con quien se establece un acuerdo el 23 de junio de 2025, se ha incorporado a principios de 2026 al mecanismo SAFE, por el cual su industria y productos resultan elegibles bajo la etiqueta “comprar europeo”. Hace una pequeña contribución al fondo, que se destina en su totalidad a financiar proyectos con la industria ucraniana y es también parte del proyecto PESCO sobre movilidad militar. En el caso de Islandia, la cooperación es en seguridad y amenazas híbridas y espacio, no en aspectos militares, resultando un socio clave por su cercanía a Groenlandia.

Con el Reino Unido se ha abierto un diálogo en seguridad y defensa y estaba previsto en el verano de 2026 firmar un acuerdo para su participación en los mecanismos UE de defensa. La reciente dimisión del Premier Starmer abre interrogantes sobre la consecución de esta agenda. Y, recientemente, un Estado como Turquía también ha planteado su interés para establecer una asociación formal y permitir que sus industrias puedan beneficiarse de estos esquemas cooperativos. Consideramos más difícil esta

relación por la cuestión de los valores y principios a pesar de la voluntad manifestada recientemente por este país de separarse de Rusia en términos de seguridad. Aunque el Libro Blanco recuerda que la alianza UE-OTAN es la principal en términos de seguridad y defensa, no recoge ninguna disposición a este respecto, haciendo muy evidente que en esta cooperación el liderazgo de la agenda no corresponde a los europeos, sino al otro lado del Atlántico.

4.5. CONCLUSIONES: LIMITACIONES DEL ENFOQUE DE ABAJO A ARRIBA SIN ABORDAR UN CAMBIO DE MODELO

A pesar de la urgencia del momento, el modelo de política de defensa no se ha alterado: la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) continúa siendo intergubernamental y la seguridad y defensa competencia de los EEMM (Guinea 2023: p. 51). Y, todavía, al menos declarativamente, los EEMM siguen considerando que la organización competente para la defensa colectiva de Europa es la OTAN ¿Puede ante el actual escenario defenderse la UE sin alterar estos fundamentos constitucionales? En este momento, existen dudas razonables sobre esta cuestión. Y aunque todos los EEMM siguen apostando por la OTAN en el momento actual, no sabemos si esta organización seguirá siendo a futuro un instrumento eficaz de disuasión y defensa de sus miembros, teniendo en cuenta los caminos

divergentes que siguen estadounidenses y europeos.

Desde que escribimos nuestro último informe sobre defensa europea (Guinea 2024a), la política común europea ha dado pasos de gigante. Puede constatar-se, así, como muchas de las recomendaciones que allí recogíamos hoy son una realidad política. Esos avances se explican por el deterioro del entorno de seguridad y la pérdida de confianza sobre la solidez de la Alianza Transatlántica. Ese cambio de paradigma para la defensa es respondido por el plan europeo “Preparación 2030”, una verdadera innovación institucional, que apunta a reducir algunas de las principales dependencias que tenemos los europeos respecto de Estados Unidos en términos de seguridad. Hemos constatado que existe una voluntad muy firme de aplicarlo y llevarlo a cabo, al menos desde la parte comunitaria, pues las propuestas legislativas han sido rápidamente presentadas y aprobadas, en lo que puede considerarse tiempos de récord para la política europea.

La política de defensa europea hoy día trasciende a la PCSD intergubernamental, o lo que es lo mismo, la UE contribuye a los esfuerzos de rearme de los EEMM con todos los instrumentos a su alcance, siendo un objetivo transpilar. PCSD y política de defensa, por tanto, son diferentes y se desacoplan. Es novedoso que la Comisión esté al día de hoy haciendo defensa, si bien el modelo de política resulta particular, no respondiendo exactamente a las características del método comunitario, sino más bien

a las del Nuevo Intergubernamentalismo (Bickerton, Hodson y Puetter 2015). La iniciativa ha partido y parte del Consejo Europeo, que pide de la Comisión que desarrolle una serie de tareas específicas de apoyo a las políticas nacionales de defensa, que no ponen en cuestión la soberanía nacional sobre las mismas.

Los EEMM continúan siendo absolutamente libres de elegir aquellos mecanismos a los que solicitar financiación, aquellas coaliciones o proyectos a los que sumarse o, incluso, no participar en nada, y serán los dueños últimos de las capacidades generadas y decidirán dónde y cómo utilizarlas. Podemos así certificar que nos encontramos en un modelo de “defensa por invitación”, donde la voluntad política de los EEMM sigue siendo el factor determinante. Hemos podido constatar un año después de su lanzamiento que no todos los EEMM están interesados, si consideramos el número de ellos que han solicitado un préstamo SAFE o quienes han activado la cláusula de escape.

La utilización de los instrumentos comunitarios tiene una intención clara, que es dar una dimensión europea e integrada a los rearmes nacionales incentivados por la amenaza rusa, el entorno geopolítico inestable y los compromisos OTAN. Desde los mecanismos y proyectos se apoya capacidades críticas estimadas a escala europea, proyectos transnacionales de protección de varios EEMM, promoción de una industria transeuropea y soberanía estratégica y política europea.

Toda esta estrategia se ha planteado en este momento para abordar los desafíos básicos de rearme y capacidades militares e industriales nacionales. No se pone en cuestión en ningún momento la tradicional división del trabajo UE-OTAN, por la cual la OTAN es la única competente para la defensa territorial de sus EEMM. Por mucho que haya debates grandilocuentes sobre el ejército europeo, la realidad es que los UE no han mostrado ninguna intención de dar el gran salto político de encomendar a esta entidad la defensa integral de Europa. Ni la estructura política ni la institucional y procedimental de la UE se encuentran preparadas para ello. Esto requeriría abrir un debate sobre la refundación de la integración europea que ninguno de los EEMM parece interesado en considerar en nuestros días.

4.6. RECOMENDACIONES

- Abrir un debate profundo y de fondo entre los EEMM sobre el modelo político de la defensa de Europa, abordando el dilema de si verdaderamente se desea una autonomía estratégica o mantener la dependencia de Estados Unidos a través de la OTAN.
- En caso de que la opción sea apostar por la UE, abordar la reforma de los Tratados para otorgar a esta organización competencias en materia de defensa de Europa y crear y/o habilitar las instituciones y procedimientos necesarios para ello. Este nuevo Tratado sobre defensa puede ser entre la totalidad de los EEMM o un grupo reducido en geometría variable y debería contar con la mayor legitimación democrática, implicando al Parlamento Europeo, los Parlamentos Nacionales y la ciudadanía europea.
- Cambiar la mentalidad de los Gobiernos nacionales para que realmente piensen y ejecuten la defensa en clave europea y no recurran a subterfugios soberanistas, como el artículo 246 del TFUE. Incrementar para ello los foros de diálogo europeo y la cooperación en el seno de grupos técnicos y políticos europeos.
- Abrir diálogos constantes con los Gobiernos, industrias, y otros actores a fin de contribuir entre todos a la identificación de los desafíos, nudos y avances en esta cuestión. Incorporar a este diálogo a representantes de Ucrania y su experiencia en un escenario bélico e híbrido real. Contar también con los representantes de los Gobiernos afines pensando en una arquitectura de defensa europea inclusiva y de geometría variable.
- Realizar una evaluación anual de la mano de expertos independientes de la implementación y resultados de la agenda europea de defensa, a fin de conseguir efectivamente la preparación de Europa para 2030.

- Abordar de una manera integral los diferentes aspectos que inciden indirectamente en la preparación en materia de defensa: materias primas críticas, componentes tecnológicos procedentes de terceros Estados, financiación privada, tecnologías disruptivas, formación del personal, etc.
 - Avanzar hacia la estandarización, apoyándonos en la experiencia OTAN, de manera que la financiación común condicione la convergencia de modelos únicos europeos que permitan la interoperabilidad y no siga permitiendo la multiplicidad de sistemas.
 - Desarrollar incentivos a través de los mecanismos comunitarios, o incluso endurecer la legislación sobre contratación pública, para que los Gobiernos rompan la dependencia de sus industrias nacionales y comiencen a considerar entre sus proveedores a otras empresas europeas.
 - Si los presupuestos reflejan las ambiciones reales, mantener como prioritaria la financiación que reciba la defensa en las próximas discusiones sobre el Marco Financiero Plurianual 2028-35.
1. La Alianza Transatlántica es el pacto que emergió entre Estados Unidos y los países de Europa Occidental después de la Segunda Guerra Mundial, que establece un marco de cooperación estable entre los dos con dimensiones política, económica, social y defensiva. La OTAN es una manifestación de la misma, pero no la única. La Alianza explica también, por ejemplo, que el mercado transatlántico sea el mayor del planeta y la existencia de interdependencias cruzadas entre los dos (Sloan, 2016, pp. 3-19).
 2. Ilustrativas de esta sorpresiva toma de conciencia de la nueva brecha son las palabras del Presidente del Consejo Europeo Costa en una rueda de prensa en las primeras semanas de 2025: "The United States is our friend, our ally and our partner. This is a relationship that has deep roots and will endure in time. Problems and differences of views can come up, also between friends. When they do, we need to address them, to talk and to find solutions, of course while defending our values and upholding our principles, and without compromising our own interests. Those universal values and principles lie at the heart of the international order that we have built since the Second World War, together with the USA: national sovereignty, territorial integrity and the inviolability of borders". (Costa 2025). No resulta accidental que los valores liberales que se subrayan son aquellos puestos en cuestión por la posición de la Administración Trump sobre Ucrania y que igualmente resultan amenazados por las pretensiones de hacerse con Groenlandia.
 3. Se ha argumentado que la solidaridad europea implicaría que si un EM no OTAN sufriera un ataque, los países europeos miembros de la OTAN en solidaridad con los no miembros harían que las estructuras OTAN se usaran con esta finalidad. No obstante, hay que descartar esto en el caso de Chipre. Sin ninguna duda, Turquía vetaría la respuesta OTAN de producirse el caso ya que hay que recordar que el Consejo Atlántico decide por consenso.
 4. Todas las referencias online han sido consultadas por última vez el 2 de julio de 2026.

Bibliografía⁴

- Anghel, V. y Spatafora, G. (2026). "Global Risks to the EU in 2026: What are the main conflict threats for Europe?". EUISS Commentary. 26-6-2026. <https://www.iss.europa.eu/publications/commentary/global-risks-eu-2026-what-are-main-conflict-threats-europe>.
- Bickerton, Ch., Hodson, D. y Puetter, U. (2015). "New Intergovernmentalism: European Integration in the post-Maastricht Era", *Journal of Common Market Studies*, 53(4), pp. 703-722.
- Biscop, S. (2026). "This means war! Operationalising art. 42.7 TEU", *Egmont Commentaries*. 9 de junio de 2026. <https://egmontinstitute.be/this-means-war-operationalising-art-42-7-teu/>.
- Blockmans, S. (2026). More Europe in defence – three pathways. Task Force Report, CEPS, RUSI, Clingendael, IEPP. Brussels. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/more-europe-in-defence-three-pathways/>.
- Bunde, T. y Eisentrout, S. (2026). Under destruction. Munich Security Report 2026, Munich Security Conference. https://security-conference.org/assets/02_Dokumente/01_Publikationen/2026/MSR2026/Under_Destruction%E2%80%93Munich_Security_Report_2026.pdf.
- Cohen, Ch. (2026). "EU tests its mutual assistance clause in first administrative drill since 2022", *Euractiv*, 5 de mayo de 2026. <https://www.euractiv.com/news/eu-test-its-mutual-defence-clause-in-first-administrative-drill-since-2022/>.
- Comisión Europea (2025a). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco de medidas para facilitar el transporte de equipos, mercancías y personal militares en toda la Unión. Bruselas. 19 de noviembre de 2025 (COM(2025)-847final). https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b84c-fa7d-c619-11f0-8da2-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF.
- Comisión Europea (2025b). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (UE) 2019/2088 sobre la divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros y el Reglamento (UE) n.º 1286/2014 sobre los documentos de datos fundamentales relativos a los productos de inversión minorista empaquetados y los productos de inversión basados en seguros y por el que se deroga el Reglamento Delegado (UE) 2022/1288 de la Comisión. Bruselas, 20 de noviembre de 2025, (COM(2025) 841 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0841>.
- Comisión Europea y Alta Representante (2025a). Libro Blanco conjunto. Preparación en materia de defensa europea 2030, Bruselas, 19 de marzo de 2025 (JOIN(2025)120 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025JC0120&qid=1779296519267>.
- Comisión Europea y Alta Representante (2025b). Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo "Preservar la paz: hoja de ruta para la preparación en materia de defensa 2030". Bruselas, 16 de octubre de 2025 (JOIN(2025)27 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025JC0027>.
- Consejo de la UE (2026). La cláusula de salvaguardia nacional para el gasto en defensa. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/national-escape-clause-for-defence-expenditure-nec/>.
- Consejo Europeo (2024). Conclusiones. Bruselas, 19 de diciembre de 2024 (EUCO 50/24). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-50-2024-INIT/es/pdf>.
- Consejo Europeo (2025). Conclusiones. Bruselas, 6 de marzo de 2025 (EUCO 6/25). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6-2025-INIT/es/pdf>.
- Consejo Europeo (2026a). Conclusiones. Bruselas, 19 de marzo de 2026 (EUCO 1/26). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2026-INIT/es/pdf>.
- Consejo Europeo (2026b). Conclusiones. Bruselas, 18 y 19 de junio de 2026 (EUCO 8/26). <https://www.consilium.europa.eu/media/vtghujbb/es-20260619-european-council-conclusions.pdf>.
- Costa, A. (Presidente del Consejo Europeo) (2025a), Carta de invitación a los miembros del Consejo Europeo, Bruselas, 13 de enero de 2025. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2025/01/13/invitation-letter-by-president-antonio-costa-to-the-members-of-the-european-council/>.

Costa, A. (Presidente del Consejo Europeo) (2025b). Remarks at the press conference following the Informal EU Leaders' retreat of 3rd February 2025, (67/25). <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/02/03/remarks-by-president-antonio-costa-at-the-press-conference-following-the-informal-eu-leaders-retreat-of-3-february-2025/pdf/>.

Costa, A. (Presidente del Consejo Europeo) (2026). Remarks at the press conference following the informal meeting of heads of state or government of 23-24 April 2026. Lefkosia. 24 de abril de 2026. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2026/04/24/remarks-by-president-antonio-costa-at-the-press-conference-following-the-informal-meeting-of-heads-of-state-or-government-of-23-24-april-2026/>.

Defence Finance Monitor (2026). The Defence Readiness Omnibus: Europe's Constitutional Stress Test for Defence-Industrial Integration. 21 May 2026. <https://www.defencefinancemonitor.com/p/the-defence-readiness-omnibus-europes>.

Draghi, M. (2024). The future of European competitiveness – In-depth analysis and recommendations. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en

EDA (European Defence Agency) (2023). "EDA brings together EU countries and Norway for Joint Procurement of Ammunition", EDA News, 20 de marzo de 2023.

<https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2023/03/20/eda-brings-together-18-countries-for-common-procurement-of-ammunition>.

Edwards, C. y Seidenstein, N. (2025). "The Scale of Russian Sabotage Operations Against Europe's Critical Infrastructure". The International Institute for Strategic Studies. <https://www.iiss.org/globalassets/media-library---content--migration/files/research-papers/2025/08/pub25-095-the-scale-of-russian-sabotage-operations.pdf>.

EEAS y EDA (2025). "Military Mobility MilMob", PESCO project information, Octubre 2025. <https://www.pesco.europa.eu/wp-content/uploads/2025/10/2025-NL-Military-Mobility-MiMob-Website-leafilet.pdf>.

European Commission (2025a). Communication to the European Parliament and the Council "Defence Readiness Omnibus", Bruselas, 17 de junio de 2025, (COM(2025) 820 final). https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/b2bcc9a0-5259-4543-9e1c-3af1dde8fbec_en?filename=Defence-Simplification-Omnibus.pdf.

European Commission (2025b), Communication "Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact", Bruselas, 19 de marzo de 2025, (C(2025) 2000 final). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7672-2025-INIT/en/pdf>.

European Commission (2026b). Security Action for Europe (SAFE). Web divulgativa. https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/safe-security-action-europe_en.

European Commission (2026a). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the Programme for agile and rapid defence innovation (AGILE). Bruselas, 25 de marzo de 2026, (COM(2026) 135 final). <https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2026-03/Proposal-for-a-regulation-on-establishing-AGILE.pdf>.

European Commission y High Representative (2024). Joint Communication to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "A new European Defence Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry". Bruselas, 5 de marzo de 2024, (JOIN(2024) 10 final). https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/643c4a00-0da9-4768-83cd-a5628f5c3063_en?filename=EDIS%20Joint%20Communication.pdf.

European Commission y High Representative (2025). Joint Communication to the European Parliament and the Council on Military Mobility. Bruselas, 19 de noviembre de 2025 (JOIN(2025) 846 final). https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/c3d3067c-6d9a-4f95-9a69-4dd99c340188_en?filename=Action%20plan%20on%20

Bibliografía

- military%20mobility%202.O.pdf.
- European Commission (2026). Proposal for a Council Implementing Decision on the identification of European Defence Projects of Common Interest under Regulation (EU) 2025/2643 of the European Parliament and of the Council. Bruselas. 3 de julio de 2026, (COM(2026) 358 final) <https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2026-07/Proposal-for-a-Council-Implementing-Decision-on-the-establishment-of-european-Projects-of-Common-Interest.pdf>.
- European Union-Ukraine (2024). Joint security commitments between the European Union and Ukraine. Bruselas. 27 de junio de 2024. <https://www.consilium.europa.eu/media/orcdhmis/eu-ukraine-security-commitments-en.pdf>.
- Everts, S. (2026). "Europe must focus on defending itself, not on keeping Trump happy", European Union Institute for Security Studies Commentary, 11 de junio de 2026. <https://www.iss.europa.eu/publications/commentary/europe-must-focus-defending-itself-not-keeping-trump-happy>
- Guinea Llorente, M. (2018). "La política exterior de Estados Unidos hacia Europa: cambios y continuidades de Obama a Trump". Revista UNISCI/UNISCI Journal, n° 48, pp. 61-90, disponible en: <https://www.unisci.es/la-politica-exterior-de-estados-unidos-hacia-europa-cambios-y-continuidades-de-obama-a-trump/>.
- Guinea Llorente, M. (2023). "La defensa europea tras la guerra de Ucrania: ¿es la autonomía estratégica un objetivo realmente compartido y factible?", en Diego López Garrido (Dir.), El estado de la Unión Europea 2023. Ante una nueva legislatura europea, Madrid, Fundación Alternativas y Friedrich Ebert Stiftung, pp. 53-72. <https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2023/11/INFORME-UE-2023.pdf>.
- Guinea Llorente, M. (2024a). "La defensa europea en tiempos de guerra. Avanzando la autonomía estratégica para construir una Unión Europea de Defensa", en: Diego LÓPEZ GARRIDO (dir.), Informe sobre el Estado de la UE 2024 "Integración vs. Nacionalismo", Madrid, Fundación Alternativas, 2024, pp. 79-104.
- Guinea Llorente, M. (2024b). "Las relaciones entre la Unión Europea y la OTAN en el nuevo contexto de la guerra en Europa: ¿competencia y subordinación o complementariedad y cooperación?". En: Caterina García Segura, Vicente Garrido Rebolledo e Inmaculada Marrero Rocha (Coords.), Comprendiendo las alianzas y los regímenes de seguridad en Relaciones Internacionales: el papel de la OTAN en el siglo XXI, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 327-350.
- Guinea Llorente, M. (2025). "Unión Europea, nuevo ciclo político y definiciones para el futuro. La autonomía estratégica, relaciones exteriores, seguridad y defensa". En: Casanueva, H. (Ed.), Prospectiva de las Relaciones Internacionales. Escenarios presentes y futuros, Santiago, Universidad de Chile, pp. 211-234.
- Jefes de Estado o de Gobierno (2022). Declaración de Versalles, Versalles, 10 y 11 de marzo de 2022, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>.
- Keukeleire, S. y Delreux T. (2022). The Foreign Policy of the European Union. London: Bloomsbury Academic (3rd ed.).
- Lefebvre, M. (2025). "Europeans and Trump: dishonor, impotence or influence?". Fondation Robert Schuman. Schuman Paper n° 804. <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/804-europeans-and-trump-dishonour-impotence-or-influence>.
- Nova, A. (2025). "Trump says the US will take control of Greenland 'one way or another'". CNBC. 4 March 2025. <https://www.cnbc.com/2025/03/04/trump-says-the-us-will-take-greenland-one-way-or-the-other.html>.
- Niinistö, S. (2024). "Safer together". Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness, 30 de octubre de 2024. https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en?filename=2024_Niinisto-report_Book_VF.pdf.
- Ogryzko, L. y Rácz, A. (2026). "Scaling Innovation. Ukraine's Military and Defense-Industrial Integration in the New Context". En: Baumann, M. y Nierhaus, R., New Concepts for a New Era of European Security. German Council of Foreign Relations, DGAP Report n° 2, Febrero de 2026, pp. 44-51. <https://dgap>.

org/system/files/article_pdfs/DGAP%20Report%20No-2_Feb-2026_52pp.pdf.

Reglamento (UE) 2024/795 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024, por el que se crea la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP) y se modifican la Directiva 2003/87/CE y los Reglamentos (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) 1303/2013, (UE) 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 y (UE) 2021/241. DO L 795, de 29.2.2024. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj>.

Reglamento (UE) 2025/1106 del Consejo, de 27 de mayo de 2025, por el que se crea el instrumento “Acción por la Seguridad de Europa (SAFE) mediante el refuerzo de la Industria Europea de Defensa”, DO L 1106, de 28.5.2025. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj>.

Reglamento (UE) 2025/1913 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2025, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1057, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), en lo que respecta a medidas específicas para hacer frente a retos estratégicos. DO L 1913, de 19.9.2025. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1913/oj>

Reglamento (UE) 2025/1914 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2025, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1058 y (UE) 2021/1056 en lo que respecta a medidas específicas para hacer

frente a retos estratégicos en el contexto de la revisión intermedia. DO L 1914, de 19.9.2025. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1914/oj>

Reglamento (UE) 2025/2643 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2025, por el que se establece el Programa para la Industria de Defensa Europea y un marco de medidas para garantizar la disponibilidad y el suministro oportunos de productos de defensa (“Reglamento EDIP”). DO L, n° 2643, de 29.12.2025. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/2643/oj>.

Reglamento (UE) 2025/2653 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2025, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/694, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697, (UE) 2021/1153 y (UE) 2024/795, en lo que respecta a la incentivación de la inversión relacionada con la defensa con el presupuesto de la Unión para la ejecución del Plan ReArmar Europa. DO L, n° 2653, de 22.12.2025. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/2653/oj>

Sloan, S.R. (2016). *Defense of the West*. Nato, the European Union and the transatlantic bargain. Manchester: Manchester University Press.

Slonovska, S. (2026). “West Needs ‘Scalation Ladder’ for Putin’s Shadow War”. *Europe’s Edge*. CEPA. 11 de junio de 2026. <https://cepa.org/article/west-needs-escalation-ladder-for-putins-shadow-war/>.

The Economist (2026). “Drained by war with Iran, America is sta-

ling deliveries of arms to Europe”, *The Economist*, 21 de mayo de 2026. <https://www.economist.com/united-states/2026/05/21/drained-by-war-with-iran-america-is-stalling-deliveries-of-arms-to-europe>.

Trebesch, Ch. et alia (2026). *Ukraine Support Tracker: Military aid holds steady as focus shifts to drone*. Kiel Institute for the World Economy. 4 de junio de 2026. <https://www.kielinstitut.de/publications/news/ukraine-support-tracker-military-aid-holds-steady-as-focus-shifts-to-drones/>.

Von der Leyen, U. (Presidenta de la Comisión Europea) (2025a). *Press Statement on the Defence Package*. Bruselas. 4 de marzo de 2025. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/statement_25_673/STATEMENT_25_673_EN.pdf.

Von der Leyen, U. (Presidenta de la Comisión Europea) (2025b) *Discurso sobre el estado de la Unión 2025*, Estrasburgo, 10 de septiembre de 2025. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_25_2053.

5

Los avances en la federalización de Europa, en gran medida impulsada por el presidente Trump

por FRANCISCO ALDECOA

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Después de recordar los artículos que he venido publicando desde hace más de quince años en este anuario del Estado de la Unión Europea en la Fundación Alternativas, creo que lo más útil es presentar en esta introducción lo que, a mi juicio, ha sido más relevante durante este año 2025-2026. En este caso, nueve meses, ya que entregué el de 2025 el 9 de septiembre y este se va a entregar a mediados de junio. Por lo tanto, voy a identificar los cuatro elementos sustantivos más importantes entre septiembre de 2025 a junio de 2026. A su vez, organizaré el artículo en torno a estos temas principales: la aceleración del proceso federal; el progreso en la confederación; la aceleración en la ampliación; y, los avances en política exterior.

a) La primera manifestación es la aceleración del proceso federal que, de alguna manera, venía ya vislumbrándose en el año anterior, tal y como se puede incluso apreciar en las conclusiones de mi aportación de 2025: “Trump se puede convertir en el efecto federador que necesita la autonomía estratégica y la unión política”. Esto, que entonces se veía más bien como una tendencia o una hipótesis, en la actualidad se percibe con mucha más claridad. Precisamente, frente a eso, gran parte de los europeístas defendemos la necesidad de que haga falta una Unión dentro de la Unión (Artículo del 9 de mayo, de Josep Borrell, Guy Verhofstadt y Domenec Ruiz Devesa), y que

está en la línea de mi libro “La oportunidad de Europa frente a Trump” (Madrid, Catarata, 2025).

b) En segundo lugar, encontramos el progreso en la confederación, que también ya se contemplaba en el anuario anterior, especialmente por el desarrollo de la sexta cumbre de la Comunidad Política Europea (CPE) en Tirana, Albania, y la séptima en Copenhague, Dinamarca. Recientemente, ha tenido incluso más importancia que las anteriores la octava cumbre en Ereván (Armenia) del 4 y 5 de mayo de 2026. No solo se avanzó en la cohesión entre los Primeros Ministros de la CPE, sino que además tuvo un hito especial al conseguir la pacificación entre Armenia y Azerbaiyán, donde participó el vicepresidente azerbaiyano, así como su homólogo turco. De tal forma, el método de transformación social de la Unión Europea tuvo un gran significado en ese encuentro, en el que también se tomaron otras decisiones relevantes, como veremos más adelante. La novena cumbre será en Dublín, Irlanda, en el turno de los países miembros de la UE.

c) Como consecuencia de los dos primeros y especialmente de la presión que ejerce Trump sobre los Estados de Europa, se ha producido una aceleración en la ampliación de la UE, no solo con los vecinos (Moldavia, Ucrania, Georgia y Armenia), sino también en los países de los Balcanes (Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Norte y Serbia) en donde se ha

acelerado el proceso de negociación y los dos primeros, Montenegro, se espera que entre en 2028, y Albania, en 2029 o 2030. Especialmente, tuvo importancia la Cumbre UE-Montenegro del 5 de junio de 2026, donde se ha aprobado el non-paper francoalemán que trata de reducir la distancia entre Estado miembro y Estado no miembro, pensando no solo en Ucrania, sino en el ingreso de los países de los Balcanes. Con ello, se permitirá que, en el proceso de adhesión, sin ser miembros, participen algunos candidatos en algunas de sus políticas.

Se ha producido también el acercamiento llamativo del Reino Unido, en donde incluso, el Alcalde de Mánchester, Streeting, principal rival en el liderazgo laborista del actual Primer Ministro, Keir Starmer, su principal novedad está en que quiere solicitar ya la reincorporación a la Unión Europea. También hay que resaltar que había una entrevista con la Ministra de Asuntos Exteriores de Islandia en la que explica, debido a la percepción de la amenaza de Trump en su vecina Groenlandia, se va a celebrar un referéndum en agosto de este año, con lo que Islandia podría entrar también en 2028. De igual forma, en Noruega se está planteando la misma cuestión, que quizás sea para un año después.

d) El cuarto gran tema son los avances en política exterior, especialmente en relación con los dos grandes actores, Estados Unidos y Rusia. Respecto a Washington, se ha producido un enfrentamiento

claro en Groenlandia, donde debido a las amenazas de sanciones de Trump contra los cinco países europeos que mandaron fragatas a Groenlandia y la respuesta de la Comisión y del Parlamento en torno a la ruptura definitiva del acuerdo comercial con Estados Unidos, Trump tuvo que ceder de una forma clara y ha aceptado el que no iba a utilizar la fuerza para adquirir la isla ártica, y anunció el 21 de enero que la defensa territorial de Groenlandia se garantizaría a través de la OTAN. Al mismo tiempo, el no apoyo de los Estados de la Unión Europea frente a la agresión estadounidense a Irán, ha llevado a, por un lado, una cohesión grande entre los Estados miembros y, por otro, al distanciamiento progresivo de la Unión Europea y Europa con los Estados Unidos, con lo que el Presidente Trump ha tenido un gran enfado.

Con relación a Rusia, cabe destacar que en los meses de abril, mayo e incluso junio de 2026, ha habido una importante inflexión en su agresión a Ucrania, donde Moscú ha tenido retrocesos militares, efectos económicos por la destrucción de refinerías por parte de Ucrania, y grandes colas en las gasolineras para el abastecimiento. Asimismo, destaca la invitación del Kremlin a la UE para ser mediador o en su caso interlocutor con objeto de conseguir una negociación de alto al fuego e incluso de paz. Este es un cambio notable, ya que Rusia en ningún momento quiso que estuviera en las conversaciones la Unión Europea y solo las mantuvo con los Estados Unidos. Debido

a que en este último año no han avanzado las mismas, ha tenido que cambiar su posición. Es importante resaltar que era un sofisma lo que se ha ido repitiendo de que, como consecuencia de la retirada del apoyo de los Estados Unidos a Ucrania, Rusia iba a avanzar rápidamente en sus objetivos militares, económicos y políticos sobre Kyiv. Está pasando prácticamente lo contrario y, en gran medida, gracias al apoyo “inquebrantable” de la Unión Europea.

Por otro lado, existen varios elementos de política exterior que explican el aumento de cohesión interna en la Unión. El primero, las elecciones del 12 de abril en Hungría, donde definitivamente desaparece Orbán y, por lo tanto, va a haber casi unanimidad completa en materia de política exterior y especialmente en apoyo a Ucrania. Al mismo tiempo, la atracción que está teniendo la Unión Europea sobre otros países frente a los Estados Unidos, como puede ser Canadá, que estuvo presente en la Cumbre de Ereván de la CPE del 5 de mayo. De igual forma, Japón, Nueva Zelanda y Australia, cada vez se encuentran más cerca con las prioridades europeas, como en la Coalición de Voluntarios para Ucrania y en otras iniciativas.

En las últimas semanas y a lo largo del año, podemos decir que ha habido un despertar estratégico de Europa, especialmente a partir de la presentación del Libro Blanco del comisario de Defensa Kūbilius en marzo de 2025. En particular, el 13 de julio se ha aprobado una

coalición integrada de misiles antibalísticos en la que participan 10 países europeos. Por otro lado, al día siguiente, el 14 de julio, participaron en el desfile de la Fiesta Nacional francesa 500 efectivos de 35 países de la coalición de voluntarios junto a tropas francesas.

Se está apuntando al 2028 como año de referencia para la concreción del nuevo impulso federal y confederal de la Unión Europea. Va a coincidir el 80 aniversario del Congreso de La Haya (1948), la puesta en marcha del Marco Financiero Plurianual 2028-2034, el plazo que establece el Informe Letta para la finalización del Mercado Interior y la mejora de la productividad y, por último, el posible ingreso de dos nuevos miembros, Montenegro e Islandia. También se puede citar que será el momento de la entrada en vigor del Euro Digital, que se espera que tenga relevancia como la que tuvo la puesta en marcha del Euro, precisamente, casi treinta años después de su implantación.

PARTE I: HACIA LA FEDERALIZACIÓN EUROPEA

2. LA HOJA DE RUTA PARA LA EUROPA SOBERANA

La razón de este título es debido a que el 16 de marzo de 2026, presentamos en la Oficina de la Comisión Europea en Madrid el libro que lleva su nombre: “La hoja de ruta para la Europa soberana” (Madrid, Catarata, 2026), editado por Al-

berto Navarro y por quién escribe estas líneas. Esta obra es fruto del seminario que mantuvimos el 22, 23 y 24 de enero en París, en la Casa Jean Monnet. Allí nos reunimos la Comisión Ejecutiva del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo (CFEME) y algunos miembros más de los consejos territoriales, así como destacadas personalidades de otros países del Movimiento Europeo Internacional (MEI), como el Presidente italiano, Virgilio Dastoli, el Presidente de la Unión Europea de Federalistas, Domenec Ruiz Devesa y el Presidente de los Jóvenes Federalistas Europeos, Moritz Hergl. Estamos muy orgullosos del seminario y del libro, ya que significa una alternativa para el futuro de Europa: la Europa soberana.

Este libro recogió parte de las ideas, los debates y las contribuciones que se hicieron durante esos días en la Casa Jean Monnet en un momento en el que se cumplen cuarenta años del ingreso de España y Portugal en las entonces Comunidades Europeas. El cuadragésimo aniversario de nuestra adhesión no es solo una fecha o un acontecimiento que debamos celebrar. Es también un recordatorio del profundo significado político del proyecto europeo. Para ambos países, la adhesión significó mucho más que el acceso al mercado común o a los fondos de cohesión. Fue la consolidación de la democracia, el anclaje a un espacio de libertades y al Estado de derecho. Para españoles y portugueses, Europa ha sido y sigue siendo sinónimo de futuro, de estabilidad y de soberanía compartida

frente a la fragilidad y a la debilidad del nacionalismo y el aislamiento.

Cuarenta años después, aquella promesa sigue vigente, pero ya no basta con evocarla. Hoy, la Unión Europea se ve interpelada por desafíos de una naturaleza distinta y mucho más cruda. La nueva Estrategia de Seguridad Nacional (4 de diciembre de 2025) impulsada por la Administración Trump, basada en una lógica transaccional, unilateral y abiertamente escéptica respecto al multilateralismo, ha puesto en cuestión los fundamentos mismos de la Alianza Atlántica y del orden internacional basado en normas de las Naciones Unidas. Europa ya no puede dar por garantizada su seguridad ni delegar indefinidamente su defensa y su capacidad de disuasión en actores externos cuyos intereses no siempre coinciden con los suyos.

En ese libro, decíamos que la respuesta no puede ser el repliegue ni el retorno a viejos nacionalismos que ya demostraron su incapacidad para proteger a los ciudadanos europeos. Tampoco basta con una coordinación intergubernamental limitada, lenta y sometida al veto permanente y paralizante. Lo que está en juego exige un salto cualitativo hacia una integración europea reforzada, coherente y democrática, basada en una lógica federal.

En las primeras páginas del libro se recoge la Declaración que allí alcanzamos, que ha tenido repercusión posterior en otras declaraciones de distintas organizaciones europeístas. Se hace un auténtico llamamiento para la sobera-

nía europea, al manifestar: “Miramos al futuro de Europa con ambición: queremos una Unión fuerte, federal, autónoma, respetuosa de sus valores y capaz de actuar de forma proactiva en un mundo cada vez más fragmentado. Que la gestión de los desafíos internacionales y de los nuevos acuerdos globales inspiren una Europa unida, segura y abierta al mundo.”

Es decir, ese libro nace de la convicción de que Europa no puede seguir aplazando las decisiones fundamentales. La pregunta ya no es si debemos avanzar hacia una Europa federal, sino si podemos permitirnos no hacerlo. Frente a la incertidumbre geopolítica, frente a las amenazas a la soberanía y al derecho internacional, frente al intento de imponer un mundo de esferas de influencia y hechos consumados, la respuesta española y europea debe ser más Europa. Una Europa política, solidaria y federal.

En este mismo sentido, unos meses después, el 9 de mayo, el Día de Europa, se publicó en *El País* el artículo “Necesitamos una Unión dentro de la Unión” firmado por Josep Borrell, Guy Verhofstadt y Domènec Ruiz Devesa, y al que nos sumamos diversos presidentes del Movimiento Europeo Internacional, incluido yo mismo, donde se desarrollaba esta idea un poco más. Tenían en cuenta que, para que se lleve a cabo la reforma de los Tratados es necesario hacerlo por unanimidad. Por ello, se presentaba una nueva iniciativa que era hacer la reforma a través de un nuevo Tratado, en donde se daba por hecho que estaban bastan-

te avanzadas las conversaciones entre los seis Estados principales (Alemania, Francia, Italia, España, Polonia y Países Bajos) para iniciar este proceso.

En ese artículo, se decía, entre otras cosas, lo siguiente: “Esta vanguardia completaría el mercado interior; compartiría soberanía sobre el euro, la fiscalidad y las inversiones a gran escala en tecnología, política climática, independencia energética basada en renovables y productos de defensa. Establecería un Consejo de Seguridad Europeo y un sistema de defensa con capacidades civiles y su propia cadena de mando, y adoptaría la toma de decisiones por mayoría en todos los ámbitos, incluida la política exterior, la defensa, la fiscalidad y las cuestiones financieras. Esta Unión dentro de la Unión podría establecerse mediante una combinación de cooperaciones reforzadas con una composición homogénea, apoyadas por un tratado instrumental que regule la toma de decisiones y garantice la rendición democrática de cuentas.”

De igual forma, concluían que “en un mundo tan peligroso, donde nuestra seguridad y supervivencia están claramente en juego, no podemos aceptar que una sola capital pueda frenar a todos [esto era debido al freno de Orbán, que ya ha desaparecido]. Estamos convencidos de que si Alemania, Francia, los países del Benelux, Polonia y España lideran la propuesta de esta Unión 2.0 —abierta a todos—, actuará como un poderoso imán hacia otros Estados miembros que hasta ahora se han mostrado reacios a

apoyar las reformas necesarias. Por ello, hacemos un llamamiento a la ciudadanía para que se movilice y a los líderes europeos para que actúen con el espíritu innovador de la Declaración del 9 de mayo de 1950.” Esta es la propuesta del “Grupo de los 6” que cada vez tienen más repercusión, ya que representan casi el 70% de la población y un poco más del porcentaje del PIB.

3. EL AUMENTO DE LA COHESIÓN ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

Como consecuencia del Informe Letta y el Informe Draghi, la Unión Europea adoptó medidas internas de gran calado, como las del Consejo Europeo informal en Chipre el 23 y 24 de abril, entre otras, donde se toman decisiones para acelerar la competitividad y fortalecer el mercado interior, siguiendo los informes citados anteriormente, y con una hoja de ruta sobre “Una Europa, un Mercado”. De esta manera, se está aumentando la cohesión entre los Estados miembros de la Unión Europea que, a veces se señala que se está debilitando.

Con ello, la UE está mejorando su dimensión económica, su autonomía y el refuerzo de su unidad. En esta reunión, se incide en que Europa está haciendo frente al desafiante clima geopolítico a través del apoyo inquebrantable a Ucrania, mediando para la paz en Oriente Medio, protegiendo a los ciudadanos y las empresas frente a los shocks econó-

micos y preparando el terreno para un próximo presupuesto europeo 2028-2032 ambicioso.

Por lo tanto, cada vez es más evidente que el Presidente Trump está consiguiendo una cohesión entre los Estados miembros de la Unión Europea y profundizando las distintas formas de poder avanzar en el proyecto político hacia la consecución de una Europa soberana, que es lo que estamos defendiendo los distintos movimientos europeístas.

Es decir, nos ha acercado al Reino Unido, se ha planteado el referéndum en Islandia para unirse a la UE y está a punto de anunciarse el referéndum noruego. A esto se suma la aceleración de los procesos de ampliación y la consolidación de la Comunidad Política Europea, cuya octava cumbre se celebra el 4 de mayo en Ereván, la capital de Armenia, y que ya tiene el calendario para sus próximas citas: Irlanda en otoño de 2026, Suiza y Grecia en 2027, y Azerbaiyán y Letonia en 2028.

Una dimensión importante en el que se refuerza la cohesión a lo largo de este periodo ha sido el enfriamiento de la relación de la UE con la OTAN, o mejor dicho, de la OTAN con la UE. Esto ha llevado a que la Unión se haya planteado la necesidad de tener una defensa autónoma propia con capacidad de disuasión sin los Estados Unidos. Se aprobó a lo largo del 2025 el famoso Libro Blanco de la Defensa, que a lo largo de 2026 ha ido tomando forma e incluso presupuesto. El objetivo es tener una fuerza de disuasión propia independientemente

de la Alianza Atlántica. A mediados de 2026, se está reforzando el presupuesto en materia de defensa para el Marco Financiero Plurianual 2028-2036, donde se triplica respecto al anterior, y donde adquiere una vida propia.

PARTE II: EL AVANCE HACIA LA CONFEDERACIÓN EUROPEA

4. LA VIII CUMBRE DE LA CPE EN EREVÁN

El 4 y 5 de mayo se celebró en Ereván (Armenia), la VIII Cumbre de la Comunidad Política Europea, que lleva funcionando casi cuatro años, a propuesta de Macron, desde una perspectiva claramente confederal. Paso a paso, cumbre a cumbre, está avanzando en el desarrollo importante del proyecto europeo, a través de la participación directa de los Primeros Ministros de los 46 Estados europeos que participan (todos menos Rusia y Bielorrusia), que representan casi 700 millones de ciudadanos. Además de esos 46 habituales países europeos, se les ha sumado Canadá, siendo la primera vez que asiste a esta cumbre un país no europeo.

En ese sentido, la VIII Cumbre de la Comunidad Política Europea ha sido realmente histórica, no solo por celebrarse en el Cáucaso Sur por primera vez, con la participación de Azerbaiyán y Turquía en un evento en Armenia, y centrarse en la necesidad de una nueva visión de seguridad para el continente

europeo. Como dijo el propio Presidente del Consejo Antonio Costa, “hay una forma europea de hacer las cosas – mediante el multilateralismo, que tiene el sistema de la ONU en el centro, y el respeto al derecho internacional”. La presencia de Canadá constata que los valores que promueve Europa son ampliamente compartidos en el mundo.

En las cumbres de la Comunidad Política Europea, además de tratar cada día temas más generales que afectan al conjunto del proceso político europeo, se están resolviendo problemas específicos que existen entre los países europeos. En este caso, ha tenido mucha importancia que en la reunión en Ereván, por primera vez se aborde la conciliación entre Armenia y Azerbaiyán, que hace tres años tuvieron un conflicto armado. Ahora, se ha llegado a un importante acuerdo UE-Armenia, en la primera celebración de una Cumbre UE-Armenia (5 de mayo). Así, se abre la puerta, incluso, a la posible incorporación de Armenia a la Unión Europea y a obtener fondos de preadhesión. Este encuentro está en la ola del entendimiento que se está produciendo entre los países miembros.

5. EL ACUERDO DEL CONSEJO DE EUROPA INCORPORA EL CRIMEN DE AGRESIÓN

Hay que hacer referencia también a la Resolución adoptada por el Consejo Europeo el 15 de mayo para el establecimiento de un tribunal para enjuiciar a Putin por

sus crímenes en Ucrania, que ha sido aprobada por 36 países, entre ellos los de la Unión Europea (salvo Hungría, Malta, Bulgaria y Eslovaquia), el Reino Unido, Noruega, Suiza e Islandia, entre otros. Esto tiene una gran importancia para el procesamiento de Putin tras la finalización de la guerra.

Como bien dice Irene Agüero en su artículo del Boletín nº35 del Movimiento Europeo, “Consenso del crimen de agresión por parte del Consejo de Europa” del 26 de mayo de 2026, “es necesario recordar que Rusia no es firmante del Estatuto de Roma y posee el derecho a veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, por lo que la Corte Penal Internacional es incapaz de conseguir los instrumentos necesarios para procesar al Kremlin por comenzar esta guerra ilegal. Se deben buscar medidas alternativas para que estos crímenes no queden impunes y esto se ha traducido en la creación de un tribunal especial por parte del Consejo de Europa.

Estos cimientos se materializaron finalmente en 2025, cuando el presidente de Ucrania, Zelensky y el secretario general del Consejo de Europa, Alain Berset, firmaron un acuerdo oficial donde se establecía un Tribunal Especial para este crimen de agresión contra Ucrania, junto a su Estatuto correspondiente. Es un acuerdo que ha conseguido unanimidad el Comité de Ministros del Consejo de Europa, que confirmó que este tribunal era la solución jurídica idónea para determinar la responsabilidad penal de los líderes del delito de agresión, asegu-

rando la correcta aplicación del derecho internacional.

Para garantizar su viabilidad logística y presupuestaria, el diseño institucional del tribunal contempla la creación de un Acuerdo Parcial Ampliado. Este mecanismo permite la adhesión y gestión conjunta no solo de los países miembros del Consejo de Europa y la Unión Europea, sino también de Estados no miembros de todo el mundo que deseen sumarse a este esfuerzo global por la rendición de cuentas de Rusia.”

Como concluye ella, “Es un paso esencial para asegurar que la justicia y el respeto estén más vivos que nunca en tierra europea en un momento donde los derechos humanos, el derecho internacional y la Carta de Naciones Unidas han sido vulnerados por la Federación Rusa. Demuestra que la Unión Europea no busca únicamente la paz, sino también justicia, pues como dice Kant, la paz sin justicia es la paz de los cementerios.” Este tratado facilita la posible condena a Putin por el delito de agresión.

PARTE III: LA ACELERACIÓN EN EL PROCESO DE AMPLIACIÓN

6. LA ACELERACIÓN DE LOS PROCESOS DE ADHESIÓN AUNQUE CON LÍMITES

La cuestión de la ampliación ha estado siempre unida al proyecto de profundización. Este debate ha sido permanente desde que se produce la primera ampliación en 1973. En la actualidad, una vez

más, se produce este mismo debate. Además, este proceso lleva ralentizado más de una década, pero a partir de la segunda presidencia de Trump desde hace un año y medio, la situación de la ampliación ha cambiado. Tanto los países candidatos como los miembros creen que hay que resolver esta cuestión cuanto antes. En el caso de Islandia y de Noruega, que se plantean su entrada, esta situación es muy clara. Se va a resolver teniendo en cuenta que la negociación general de los Criterios de Copenhague con estos países va a ser mucho más rápida.

Por otro lado, se pretende la profundización federal a corto plazo. Los defensores de la profundización tienen miedo de que los países que se incorporen a la UE supongan un freno en el futuro para este proceso. Por ello, el Parlamento Europeo ya decidió en el último año que antes de iniciar la ampliación, es imprescindible que se produzca la profundización, especialmente la reforma del proceso de toma de decisiones en el Consejo. Si en la actualidad existe una dificultad e incluso imposibilidad con 27, será mucho peor con 32 o con 27.

En la Cumbre UE-Balcanes Occidentales del 5 de junio de 2026, que tuvo lugar en Montenegro, se trató el tema de la ampliación. En su totalidad, defendían acelerar los procesos de integración para poder entrar cuanto antes. En la actualidad se prevé que Islandia y Montenegro, con los que casi están finalizadas las negociaciones, se incorporen en 2028. El resto, comenzando con Albania, uno o dos años después. Sin embargo, los Es-

tados miembros quieren que se apliquen las negociaciones tradicionales a través de los criterios de Copenhague y país a país. En cambio, los candidatos quieren acelerar el proceso lo máximo posible incluso pidiendo una “adhesión provisional” y dejando para después la negociación completa.

Frente a esta tensión, en esa cita se aprobó el non-paper francoalemán que trata de buscar una fórmula intermedia a través de la figura de “miembro asociado”. Esto les permitiría recibir fondos estructurales importantes y participar en algunas formaciones del Consejo, con voz y sin voto, en los temas en los que la negociación haya avanzado. Con ello, se trata de ir vinculándoles poco a poco, pero sin ser Estados miembros de pleno derecho hasta que finalice la negociación completa.

Por otro lado, está mucho más madura la negociación en torno a Islandia, donde habrá un referéndum a finales de agosto, en el que se da por hecho que salga positivo a la adhesión, por lo que su entrada puede ser casi inmediata. Únicamente habrá que esperar un año al proceso de ratificación de los Tratados. De igual forma, Noruega se está planteando un referéndum para 2027, que de salir positivo también podría tener una entrada rápida. Es el tercer referéndum que el país organiza en su historia sobre su entrada en la UE y esperemos que este sea el definitivo.

Durante el último año, la relación entre la UE y el Reino Unido ha cambiado de forma importante. Especialmente,

cuando se cumplen 10 años del referéndum del Brexit (23 de junio de 2016), han surgido un montón de informes donde vienen a decir que la salida de la UE ha sido un fracaso para el Reino Unido. Según estos documentos, desde que salió en 2020, se discute si ha perdido entre un 6 y un 10% de su PIB. Mientras que, en el mismo periodo, la UE ha crecido casi un 20%. El Primer Ministro laborista Starmer dimitió el 22 de junio y posiblemente sea reemplazado por Andy Burnham, el actual alcalde de Mánchester y ahora miembro del Parlamento Británico. Su principal apuesta es reabrir las negociaciones para el ingreso del Reino Unido a la UE. No cabe duda que las diferencias crecientes del Reino Unido con Trump están acelerando este giro completo. Cada vez hay más sintonía tanto en los temas internos económicos, como especialmente en los temas de política exterior e incluso seguridad y defensa.

PARTE IV: LA CONSOLIDACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR INTERNACIONAL

7. EL ENFRIAMIENTO DE LAS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS Y EL DEBILITAMIENTO DE LA OTAN

Lo que hay que constatar en este segundo año bajo la Presidencia de Trump es como la política de Estados Unidos está siendo un elemento federador cada día más claro. Esto es algo que se puede demostrar a diario, ya que está hacien-

do más que nadie para la unificación europea. Hay que también resaltar que los grupos de extrema derecha como los Patriotas, que Trump defendía, cada vez tienen menos repercusión. Hay que recordar que el Vicepresidente estadounidense J. D. Vance participó en la campaña de Orbán, hace menos de un mes, e hizo el ridículo, ya que perdió las elecciones de forma estrepitosa. En este momento, no le apoya ni Le Pen. Es decir, en esta situación se consolidan los partidos paneuropeos (Populares, Socialistas, Liberales y Verdes).

En las últimas semanas se está produciendo un acercamiento importante entre los países miembros de la Unión Europea, a través de decisiones por unanimidad, especialmente a partir del 12 de abril de 2026, tras los resultados de las elecciones en Hungría. También, entre el conjunto de los Estados europeos, como se ha puesto de manifiesto en la VIII Cumbre de la Comunidad Política Europea en Ereván (Armenia) el 4 y 5 de mayo.

Por otro lado, está sorprendiendo la posición, prácticamente por unanimidad, de los Estados miembros, que se distancian cada vez más de los Estados Unidos. Trump se siente realmente molesto, ya que no le apoyan en su agresión a Irán, le piden que termine con la guerra, que mantenga el alto al fuego y le señalan que ellos no participarían en una operación de libertad de los mares en el Estrecho de Ormuz salvo que se acabe la guerra y que Israel deje de agredir al Líbano. Esto está produciendo la decisión del Pentágono de retirar 5.000 soldados

de Alemania, y amenaza con hacerlo con otros países, como Italia y España.

Al mismo tiempo, cada vez está más claro que los Estados miembros de la Unión Europea se están poniendo de acuerdo para alcanzar una autonomía estratégica sin Estados Unidos. Buscan a la mayor rapidez una fuerza de despliegue rápido, como ya el Libro Blanco señalaba, que tendría 90.000 soldados. En ese sentido, ha sido muy positivo el acuerdo, adoptado en el Consejo informal en Chipre señalado anteriormente, de medidas concretas para hacer operativa la alianza defensiva, comprometida en el Artículo 42.7 del Tratado, el cual obliga a los Estados miembros a defender la integridad territorial de cualquiera de los mismos que hayan sido agredidos por terceros.

Quizás lo que más interés ha despertado en los medios internacionales es el cambio de posición de Trump sobre Groenlandia, pasando de la pretensión de propiedad “por las buenas o por las malas” a una cooperación de seguridad bajo el paraguas de la OTAN. Inicialmente, Trump amenazó con imponer aranceles suplementarios del 15% a partir del 1 de febrero, escalando al 25% el 1 de mayo, contra ocho países europeos (Noruega, Reino Unido, Francia, Alemania, Suecia, Dinamarca, Finlandia y Países Bajos) que enviaron fuerzas armadas de reconocimiento para reforzar la seguridad de la isla frente a otras potencias.

La presión estadounidense buscaba forzar el reconocimiento de Groenlandia como parte de los EE.UU., pero la respuesta europea fue contundente. Por

un lado, se produjeron manifestaciones masivas en Groenlandia y Copenhague bajo el lema: “Groenlandia no se vende”. De igual forma, los líderes del Parlamento Europeo amenazaron con bloquear el acuerdo comercial bilateral de finales de julio, bloqueo que finalmente se ejecutó esa misma semana. Ante esto, Trump rectificó su política de adquisición en favor de un acuerdo de seguridad gestionado por el Secretario General de la OTAN, Mark Rutte, a pesar de que el alcance de estas negociaciones y las atribuciones de Rutte para las mismas son limitadas.

Aunque diversos sectores de la opinión pública española aseguraban que Europa se estaba plegando como un “vasallo” ante las medidas de Trump que desafiaban el Derecho Internacional y los valores transatlánticos, el análisis al año de su llegada a la Casa Blanca ofrece una conclusión distinta. Mientras Washington ha optado por un proteccionismo basado en contingentes y aranceles elevados, la Unión Europea ha profundizado su integración y la liberalización comercial, como el Acuerdo UE-Mercosur, firmado el 17 de enero en Asunción, y el Acuerdo UE-India, del 27 de enero, este tratado de libre comercio crea una zona de 2.000 millones de consumidores donde el 90% de los productos tendrá arancel cero en un periodo de cinco años. Otros acuerdos con cuarenta Estados están en fase de negociación o implementación para el año 2026.

Concretamente, en relación con la posición común en los grandes temas internacionales y especialmente frente a

los Estados Unidos, donde cada vez más se está avanzando en una clara autonomía, en una posición propia. Trump se siente realmente molesto, ya que no le apoyan en su agresión a Irán, le piden que termine con la guerra, que mantenga el alto al fuego y le señalan que ellos no participarían en una operación de libertad de los mares en el Estrecho de Ormuz salvo que se acabe la guerra y que Israel deje de agredir al Líbano. Esto está produciendo la decisión del Pentágono de retirar 5.000 soldados de Alemania, y amenaza con hacerlo con otros países, como Italia y España.

8. EL DEBILITAMIENTO DE RUSIA EN SU AGRESIÓN A UCRANIA Y EL NUEVO PROTAGONISMO DE LA UNIÓN EUROPEA

Está pasando desapercibido en la actual opinión pública española el cambio que se está produciendo en la relevancia de Ucrania frente a la agresión rusa. Por un lado, la marcha, tanto desde el punto de vista militar, económico y político, como de las nuevas negociaciones que propone Rusia, donde Moscú quiere que medie la Unión Europea, o en su caso, participe como interlocutor. Es decir, el cambio es rotundo. Se pensaba que con el abandono del apoyo estadounidense a Ucrania, Rusia iba a conseguir sus objetivos anexionistas de una forma rápida, un sofisma muy extendido entre nuestros medios. Sin embargo, parece que empieza a ocurrir lo contrario, Trump no

ha conseguido el alto al fuego, que decía que lo iba a conseguir “en dos días”, y ahora lleva varios meses con las conversaciones paralizadas y sin resultados.

En el segundo trimestre de 2026 se está produciendo una situación que no se esperaba. Se divulgó mucho en el mes de marzo la noticia de que, como consecuencia de la agresión estadounidense a Irán, el petróleo había subido casi el 40% su valor y, por lo tanto, estaba beneficiando a Rusia, que estaba consiguiendo ventas récord en petróleo y gas con importantes beneficios. En cambio, apenas ha sido noticia que en abril, mayo y junio se han desplomado las exportaciones rusas como consecuencia del éxito de los bombardeos ucranianos con drones sobre sus refinerías, habiendo destruido casi la mitad de ellas. Incluso, en la actualidad, tienen problemas de abastecimiento interno. Lo más significativo es que un país como Rusia, que es un principal productor de petróleo y gas, en las últimas semanas tenga colas en los surtidores, debido a los bombardeos de drones ucranianos a más de la mitad de sus refinerías.

En relación con el enfrentamiento armado, Rusia no solo no ha avanzado en el frente Este, sino que empieza a retroceder un poco. Además, tienen problemas de sustitución de los soldados muertos, heridos y desertores. También, el coste de la guerra empieza a ser más abultado, y está afectando a toda su economía. Especialmente, en la medida en que los drones llegan hasta Moscú, está produciendo una preocupación en la

opinión pública rusa, ya que ven que la guerra no va bien. Asimismo, en estas circunstancias, le repercute que Irán, por la agresión estadounidense, le está dejando de abastecer con drones y armamento, y China no quiere hacer visible su apoyo, pese a que Putin ha ido en mayo a recabar su validación a Pekín.

Por parte de la Unión Europea y los Estados europeos, a pesar de la retirada estadounidense, el apoyo a Ucrania sigue siendo “inquebrantable”. Desde abril de 2026, cuando Orbán pierde las elecciones en Hungría, es importante resaltar que han podido hacer efectivos los 90.000 millones de crédito blando prometido, y también unos 15.000 millones por parte del Reino Unido en armamento. Además, el canciller alemán Merz ha propuesto la creación de un nuevo estatuto de observador para Ucrania en la UE, con vistas a conseguir una mayor vinculación. Sin embargo, se rechaza la propuesta de Zelensky de ser país miembro desde el punto de vista político y aplazar unos años las negociaciones definitivas de integración. Esto es debido a que se entiende que, en aplicación del Artículo 42.7, si Ucrania fuera país miembro, automáticamente los otros 27 entrarían en guerra con Rusia, ya que dicho artículo establece la obligación de defender con todos los medios contra una agresión. Esto, de momento, es imposible.

Al mismo tiempo, y posiblemente debido a esta debilidad creciente de Rusia, esta quiere que Europa sea, o bien mediador, o bien negociador en el conflicto, cosa que hasta hace poco se opo-

nía rotundamente. La Unión Europea no quiere ser mediadora, ya que entiende que desde el principio de la guerra hace cuatro años ha estado del lado de Ucrania, en contra de la agresión, y entendía que esta invasión a un Estado socio era una amenaza para la propia Unión Europea y para Europa y quiere seguir dejando claro que sigue completamente unida al destino de Ucrania. Gracias a eso, Rusia tendrá que ceder bastante más de lo que pensaba gran parte de nuestra opinión pública.

9. LA PARTICIPACIÓN DE OTROS ACTORES NO EUROPEOS EN EL LIDERAZGO DE EUROPA

Hay que resaltar que el día 9 de abril de 2026, 12 líderes mundiales, encabezados por el Presidente del Consejo, António Costa, la Presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, y los nueve primeros ministros de los países más relevantes de la UE, incluido España, junto con el Reino Unido, Japón y Canadá, dieron la bienvenida al alto el fuego en la agresión de Estados Unidos a Irán. En este sentido, se comprometieron a facilitar la apertura del estrecho de Ormuz, en la medida en que continuara esta situación y no hubiera más bombardeos.

Es importante resaltar que el Grupo de Voluntarios está formado por 35 países, entre los que se encuentran gran parte de los países de la Unión Europea, como Francia, España, Finlandia, Países Bajos, Dinamarca o Bélgica, a los

que se suma el Reino Unido, Noruega, Turquía y otros europeos no miembros, así como Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Japón. Algunos de ellos, se comprometen a enviar fuerzas armadas a Ucrania, no todos. En el caso español, el Presidente del Gobierno va a solicitar al Congreso de los Diputados el envío de dichas tropas en caso de llegar a un Acuerdo de Paz.

Además, en otros foros también están acercándose países como Japón, Australia y Nueva Zelanda, como en la Coalición de Voluntarios para Ucrania. También se manifiesta un apoyo muy claro a Ucrania, tanto en la búsqueda de paz, como en su integración en la Unión Europea.

Quizás lo más sobresaliente ha sido que el 1 de mayo ha entrado en vigor de forma provisional el Acuerdo Unión Europea-Mercosur. Había grandes dudas, como consecuencia de la aprobación por parte del Parlamento Europeo de una enmienda que solicitaba la autorización del Tribunal de Justicia, ya que entendían que no era compatible con el derecho comunitario. Fue propuesta por la Izquierda Unitaria y tuvo el apoyo de los grupos de derechas. También votaron a favor casi todos los eurodiputados franceses, polacos y austriacos, con lo que, sorprendentemente, se aprobó. Sin embargo, la Comisión, en el uso de sus facultades, ha aplicado su vigencia provisional que tiene todos los efectos hasta que se dé la aprobación definitiva por el Tribunal. Todos los indicios apuntan a que el Tribunal lo va a apoyar, aunque pasará, posiblemente más de un año.

10. EL DESPERTAR ESTRATÉGICO DE EUROPA

No cabe duda de que en los últimos meses se está produciendo una cohesión en materia de política exterior y de seguridad cada vez más fuerte. La primera presidencia de Trump fue un primer empuje en la puesta en marcha de la segunda Estrategia de Seguridad, donde nace frente a él, por parte de la Alta Representante Federica Mogherini, la noción autonomía estratégica, que fue desarrollada por el Alto Representante Josep Borrell, quien a su vez aprueba la Brújula Estratégica. Sin embargo, es sabido que la Brújula Estratégica se elaboró un poco antes de la agresión rusa a Ucrania; por lo tanto, el cambio profundo en la política exterior, de seguridad e incluso de defensa nace posteriormente como consecuencia de los últimos cuatro años de la agresión rusa a Ucrania desde el 24 de febrero del 2022. Por lo tanto, en estos últimos cuatro años se ha dado un empujón enorme a la defensa, urgidos por la necesidad.

En las últimas semanas o meses, especialmente desde las elecciones húngaras del 12 de abril, se está produciendo un despertar estratégico de Europa. Día a día, pero que posiblemente empezó hace un año con el Libro Blanco de Defensa presentado por el comisario de Defensa y del Espacio Kubilius en marzo de 2025. Asimismo, hay que tener en cuenta, que en los últimos meses se está produciendo un debate en torno a la política de seguridad y la necesidad de su

reforzamiento. Está habiendo diversas publicaciones en torno a las distintas posiciones de los Estados miembros, en concreto de Alemania y Francia, aunque se busca un refuerzo compartido.

Estamos pendientes de la publicación de la tercera estrategia de seguridad de la UE, que parece que será inminente, y que de alguna forma será el punto de partida de los nuevos desarrollos y debates futuros, como en materia de defensa, por ejemplo la operacionalización del artículo 42.7, y estamos seguros de que tendrá una repercusión grande en la política de defensa europea. En el mes de junio, ha sido designada una nueva secretaria general del Servicio Europeo de Acción Exterior, en sustitución de la española Belén Martínez Carbonell, quién a pesar de su corta duración, ha desempeñado un papel importante. Su sustituta es la ex ministra de defensa holandesa, Kajsa Ollongren, lo cual tiene dos implicaciones. Por un lado, significa que los gobiernos quieren reforzar la política de seguridad y defensa, y por otro, al designar a una ex ministra de uno de los 6 países importantes, se está mostrando que la puesta en marcha de la defensa europea autónoma será un hito importante de la política exterior para los próximos años.

Asimismo, el día 1 de julio, Irlanda asumió la presidencia de Turno de la Unión Europea. Ha planteado los tres pilares de su presidencia. Entre ellos, en materia de seguridad que trata de proteger a los ciudadanos, en donde plantea la necesidad de desarrollo de capacida-

des de defensa crítica, así como impulsar el trabajo sobre la nueva estrategia europea: “Promoveremos el desarrollo y evolución de la política de defensa de la Unión Europea, para asegurar que siga respondiendo a las crisis actuales, e impulsaremos el trabajo sobre movilidad militar y adquisiciones de defensa...”. Plantea, además, otros temas en defensa, lo cual es muy significativo, teniendo en cuenta que Irlanda es uno de los únicos cuatro países neutrales de los 27 Estados miembros de la UE. Hay que resaltar también, que se están negociando estos días, el Plan Financiero Plurianual (2028 – 2034), donde el incremento en defensa es espectacular aumentando entre cuatro y diez veces el plan anterior, lo cual refleja que la defensa es una de las primeras prioridades de la Unión para la próxima década.

En los últimos días, el 13 de julio de 2026, se ha aprobado una Coalición Integrada de Misiles Antibalísticos en la que participan diez países de Europa (Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, España y Suecia, de la UE, además de Noruega, Reino Unido y Ucrania). Estos países reconocen la creciente amenaza que representan los misiles balísticos y la importancia cada vez mayor de las capacidades de defensa para la seguridad del continente europeo. Esta coalición tiene un carácter estrictamente defensivo.

Por otro lado, al día siguiente, el 14 de julio, Día de La Bastilla, Fiesta Nacional Francesa, ha habido un desfile militar en el que la gran novedad ha sido la

participación de los 35 países de la Coalición de Voluntarios para Ucrania, donde han desfilado 500 soldados aliados junto a las tropas francesas. Entre ellos, 25 ucranianos y 21 españoles, con representación de tropas de tierra, infantes de marina y miembros del Ejército del Aire y del Espacio. También participó un caza F-18 con base en Zaragoza. El eslogan del desfile de este año era: “El despertar estratégico de Europa”. Además de los europeos, estuvieron Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelanda, y participaron 25 Jefes de Estado y de gobierno, lo cual manifiesta el respaldo y la mejora de la situación de Ucrania en la guerra.

CONCLUSIONES: LA PUESTA EN MARCHA DE UNA AGENDA PARA 2028

Por un lado, se confirma la influencia de Trump, que ya veíamos en el anuario anterior, respecto al avance en la Europa federal y soberana. Por otro lado, la importancia de la dimensión confederal a través de la CPE y del Consejo de Europa. Al mismo tiempo se afianza la idea, que hasta ahora era prácticamente una hipótesis, de que está reforzando a la UE como actor global.

Debido a estas reflexiones, hay que insistir que la Unión Europea y Europa se consolidan como el tercer actor en la nueva configuración del poder político mundial frente a Estados Unidos y China, por delante de Rusia. Sobre todo, representan nuestros valores y nuestro

modelo de sociedad y la vuelta a la recuperación del multilateralismo.

Por otro lado, se suele decir con cierta alegría, que ha desaparecido el orden internacional de la posguerra y el respeto al derecho internacional y a las Naciones Unidas. Desde mi perspectiva, esto no es exacto. Está claro que el presidente Trump ha dañado a la credibilidad en diversas ocasiones. Pero eso no significa que haya desaparecido el sistema de Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad se sigue reuniendo. Las organizaciones internacionales, aunque más débiles por la retirada estadounidenses de algunas de ellas, siguen funcionando y son más necesarias que nunca. La UE está jugando un papel de suplir los desembolsos económicos que tenían los Estados Unidos hasta ahora, como la OMS. No estamos en otro orden internacional, estamos en el mismo pero más debilitado. Precisamente por eso el papel de la UE está siendo crucial en este curso 2025-2026 y lo tendrá que seguir siendo en el futuro.

La referencia al 2028, que planteábamos en la introducción, lo que trata es revalorizar nuestros compromisos y, a partir de nuestro proyecto de la Cumbre de La Haya de 1948, el llamado Congreso de Europa, que en esa fecha cumplirá su 80 aniversario. En la actualidad, se trata de intentar que sea un faro para que se afiance el multilateralismo en el futuro. Con ello, puede empezar a alumbrar este nuevo “faro”, que iluminará hacia un nuevo multilateralismo, sobre el fundamento del rescate de los valores de Occidente.

Como decíamos en la introducción, se está apuntando al 2028 como año de referencia para la concreción del nuevo impulso federal y confederal de la Unión Europea. Va a coincidir el 80 aniversario del Congreso de La Haya (1948), la puesta en marcha del Marco Financiero Plurianual 2028-2034, el plazo que establece el Informe Letta para la finalización del Mercado Interior y la mejora de la productividad y, por último, el posible ingreso de dos nuevos miembros, Islandia y Albania. También se puede citar que será el momento de la entrada en vigor del Euro Digital, que se espera que tenga relevancia como la que tuvo la puesta en marcha del Euro, precisamente, casi treinta años después de su implantación.

Las elecciones parlamentarias en Hungría del 12 de abril de 2026, han tenido unos resultados claramente previsibles. Son los que desde el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo hemos venido señalando en el último año. Principalmente, teniendo en cuenta que en la encuesta que se hizo del Eurobarómetro de principios de febrero, la posición de los húngaros era muy similar a la del resto de los europeos: completamente proeuropea. Eso hacía imposible que los ciudadanos húngaros votaran a un líder partidario del retroceso de la UE, ya que Orbán estaba paralizando todos los progresos de profundización europea. Además, estaba vinculado a Rusia y, más recientemente, al Presidente Trump de los Estados Unidos, quien hizo campaña a su favor e incluso mandó a su Vicepresidente, J. D. Vance, unos días antes

de la elección para apoyar a Orbán, algo reprobable diplomáticamente. Con ello, además de quedar en ridículo, posiblemente estas acciones del Presidente y el Vicepresidente estadounidenses llevaron consigo que se consiguiera una victoria más clara, de dos tercios.

Con este paso se consolida la fecha de 2028 como referencia temporal en la que la Unión Europea debe dar importantes pasos, como señalaba Letta en su informe sobre competitividad y Draghi sobre mercado interior. Esta fecha también va a coincidir con el ingreso de los dos primeros países de la nueva ampliación, Islandia y Montenegro, así como con la aprobación del euro digital, y la puesta en marcha de las nuevas perspectivas financieras 2028-2034.

Con ello, los resultados de las elecciones de Hungría despejan el horizonte del avance de la hoja de ruta hacia la Europa soberana, en donde el 2028 será una fecha simbólica, en la que vamos a poder evaluar los avances que se están haciendo en estos dos años. A pesar de la primera impresión de que la segunda Administración Trump iba a dificultar estos avances en la consecución de la Federación Europea, en su primer año y medio desde que ganó las elecciones nos está demostrando que si sigue así va a poder facilitar esta hoja de ruta.

Como hemos dicho a lo largo de este artículo, en los últimos meses (abril, mayo y junio) se ha producido un avance importante en el proyecto europeo, y especialmente en la dimensión externa. Gracias a cinco hechos que hemos co-

mentado anteriormente. Estos acontecimientos son, por un lado, los resultados de tres elecciones clave, de Hungría del 12 de abril, donde cae Orbán por más de dos tercios, de Malta del 30 de mayo donde se mantiene la estabilidad europea; y de Armenia del 7 de junio donde se consolidan las fuerzas proeuropeas. Por otro lado, los avances de Ucrania frente a la agresión rusa y por último la cohesión europea frente a Trump en la actualidad. Lo relevante es que se ha producido todo a la vez y refleja un avance en la política europea, y posibilitará la profundización federal de la Unión.

Paralelamente, Europa está avanzando también, como ya se ha señalado, a través de la Comunidad Política Europea (CPE) en su versión confederal. En cuanto al Reino Unido, Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelanda, cada vez están más cerca. Ha sido especialmente llamativo la reunión celebrada el 4 y 5 de mayo en Ereván (Armenia), en donde participaron los 46 jefes de Estado y de Gobierno de la CPE y se avanzó considerablemente en la cohesión política y en su dimensión exterior, atajando muchos de los conflictos internos que existen entre ellos. La próxima reunión será en Irlanda y la siguiente en Suiza, alternándose las convocatorias entre un país miembro y uno no miembro.

En las elecciones del 12 de abril en Hungría se confirmó lo que ya se preveía: que el cambio iba a ser profundo. Sin embargo, el resultado fue todavía más aplastante, dado que Peter Magyar, el nuevo presidente, consiguió dos tercios

del parlamento. Sobre todo, tiene un compromiso estratégico fundamental con el proyecto europeo en su conjunto, y no solo debido a que ya están siendo desembolsados los miles de millones de fondos europeos que estaban retenidos como sanciones por el incumplimiento de las normas comunitarias en materia de democracia y derechos humanos.

También hay que resaltar el apoyo completo de la ciudadanía húngara y la fiesta nacional pro-europea que se desencadenó por la victoria en las elecciones. Desde entonces, los cambios se ven día a día. Además, esto lleva a que el partido político de los Patriotas en el Parlamento Europeo, que es la principal formación de extrema derecha, pierde a su líder más importante en un Estado miembro. Al mismo tiempo, también Le Pen y los franceses de ultraderecha se desmarcan de este proyecto, ya que han dejado de apoyar a Trump, criticando vivamente la agresión estadounidense a Irán. Prácticamente Vox es el único que sigue manteniendo la herencia del pensamiento de Trump en Europa.

El 30 de mayo fueron las elecciones anticipadas en Malta, que reforzaron el liderazgo del Partido Laborista de Robert Abela, que revalidó su mayoría parlamentaria frente al Partido Nacionalista. La participación subió al 87,42% y la representación femenina también aumentó notablemente. El resultado garantiza la continuidad política y la estabilidad del país en un contexto internacional complejo. Así, el Partido Laborista mal-

tés, quizás con algo menos de apoyo, sigue defendiendo de forma completa el proyecto europeo.

En tercer lugar, la situación en Armenia ha ido mejorando durante los tres últimos años. No hay que olvidar que ha mantenido un conflicto armado con Azerbaiyán, sin embargo, en gran medida gracias a los buenos oficios de Europa, se ha conseguido cambiar la situación. En parte, a través del encuentro citado anteriormente de la Comunidad Política Europea en Ereván, y por otro lado, con los resultados de las elecciones parlamentarias del 7 de junio. En algunos medios se ponía en duda el viraje hacia Europa por la influencia rusa. No obstante, el primer ministro Nikol Pashinián revalidó por tercera vez su gobierno, que es el que ha impulsado el distanciamiento frente a Rusia, optando por el proyecto europeo de una forma clara. Obtuvo casi el 50% de los votos frente a su oponente prorruso que obtuvo el 23%. Es decir, a pesar de las dificultades, el Cáucaso, junto con los Balcanes, se consolida como parte estable de Europa y cada vez más cercana.

Son llamativos también los cambios que se están dando en Ucrania, no solo en el frente de Donbás, donde los rusos no solo no avanzan, sino que en algunos casos empiezan a retroceder. Pero quizás lo más significativo es que un país como Rusia, que es un principal productor de petróleo y gas, en las últimas semanas tenga colas en los surtidores y han puesto limitaciones para el abastecimiento. Se llegó a decir que el gran beneficiado de la

agresión estadounidense a Irán era Rusia, y eso probablemente ocurrió al inicio, en marzo, pero en abril, mayo y ahora en junio, debido a los bombardeos de drones ucranianos a más de la mitad de sus refinerías, la situación es la contraria. Esto ha llevado a que Putin, por primera vez, quiere una negociación con la Unión Europea, que hasta ahora no quería.

No cabe duda de que los Estados miembros, las instituciones y el conjunto de los países europeos, bien entendido excepto Rusia y Bielorrusia, están adoptando una posición común respecto a los Estados Unidos de relativa autonomía. Hay que recordar que el único freno que ha tenido hasta ahora la política expansionista de Trump ha sido la Unión Europea, cuando en el mes de enero frente a la amenaza de sanciones contra los países europeos que habían mandado fragatas a Groenlandia, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo advirtieron de que no ratificarían el acuerdo comercial con Estados Unidos. Trump tuvo que retroceder por vez primera y dijo que buscaría la garantía de seguridad en Groenlandia a través de la Alianza Atlántica pero sin hacer uso de la fuerza.

En estas últimas semanas, los países europeos, de forma progresiva, han ido abandonando la posición beligerante que tiene la Administración Trump, especialmente desde la agresión estadounidense a Irán, en donde ha habido más de 10.000 víctimas y otras miles como consecuencia de la invasión de Israel en el Líbano. La posición de los Estados

miembros y de la UE, poco a poco, se ha ido clarificando y en la actualidad ninguno de los mismos apoya al Presidente Trump. Esto le ha producido un enorme disgusto y le ha llevado a amenazar con medidas contra algunos de ellos, por no darle el apoyo suficiente. Concretamente hay que recordar que debido a unas declaraciones del Canciller Merz, que dijo que Irán ha humillado a Estados Unidos, Trump ha mandado retirar al menos 5.000 tropas americanas de Alemania.

Con estos breves ejemplos de lo ocurrido en los dos últimos meses, se puede poner de manifiesto como el ambiente general en los Estados miembros, algo que ya manifestaba el eurobarómetro de febrero, cada vez cala más la necesidad de avance del proyecto federal de la Unión en los Estados miembros. Asimismo, la perspectiva europeísta se manifiesta también, no solo en las instituciones de los 27, sino en el conjunto de Europa, en donde se está fortaleciendo la lógica confederal, como en la Comunidad Política Europea, donde no hay transferencia de soberanía, pero hay una cooperación intergubernamental cada vez más fuerte entre el conjunto de los Estados europeos. Desde luego, esto refleja la concepción europea fundamentada en valores, en derechos humanos y una misma visión del mundo, que esta integración silenciosa reclama la recuperación del multilateralismo.

RECOMENDACIONES

- Hay que mejorar la incidencia en la opinión pública española, que no está explicando la relevancia de los cambios producidos en la Unión Europea y en la Comunidad Política Europea.
- Hay que poner más en valor que durante los cuatro años de la agresión ha habido más de un millón de víctimas y siete u ocho millones de desplazados. Tampoco se puede olvidar los 70.000 fallecidos en Gaza durante estos tres años, ni podemos olvidar las más de 10.000 muertes en la agresión estadounidense a Irán y los 4.000 o 5.000 fallecidos de los bombardeos y la invasión israelí sobre Líbano.
- Hay que tener en cuenta el cambio en la situación en la agresión rusa a Ucrania, en donde Ucrania, desde abril de 2022, ha tomado la iniciativa. En el campo de batalla, en la política, la economía y frente a la ciudadanía.
- Hay que recordar la relevancia de que en el único momento que se ha parado a Trump ha sido en sus aspiraciones en Groenlandia, que trataba de incorporar el territorio “por las buenas o por las malas”. Y ha sido, no a través de medios militares, sino a través de medidas comerciales, adoptadas por el Parlamento Europeo, que amenazó con no ratificar el acuerdo, y la Presidenta Von der Leyen.

- Igualmente, a Trump le ha parado el Tribunal Supremo, que hasta ahora ha sido el único freno interno que ha tenido, a su política poco democrática, que anuló los acuerdos comerciales tras los aranceles, ya que esta decisión no tenía un fundamento jurídico.

Bibliografía

- Agüero, I. (2026, 26 de mayo). Consenso del crimen de agresión por parte del Consejo de Europa. *Boletín del Movimiento Europeo*, 35.
- Alcaro, R., y Bargués, P. (2025). Conflict management and the future of EU foreign and security policy: Relational power Europe. *Observatory of European Foreign Policy*.
- Aldecoa Luzarraga, F. y Navarro González, A. (Eds.). (2026). Una hoja de ruta para la Europa soberana. Los Libros de la Catarata.
- Aldecoa, F. (2025). La oportunidad de Europa frente a Trump. Los Libros de la Catarata.
- Aldecoa Luzarraga, F. y Agüero, I. (Eds.). (2026). El papel de España en el Sahel en el marco de la relación Unión Europea-Unión Africana. Los Libros de la Catarata.
- Barbé, E., y Soler i Lecha, E. (2026). Las relaciones internacionales de la Unión Europea.
- Borrell, J., Verhofstadt, G., y Ruiz Devesa, D. (2026, 9 de mayo). Necesitamos una Unión dentro de la Unión. *El País*.
- De Castro Ruano, J. L. (2025). La Guerra en Ucrania como cambio de paradigma para la seguridad y la defensa en Europa. De la gestión de crisis en el exterior a la disuasión y la defensa territorial. Peter Lang.
- Euronews. (2026, 18 de junio). Una UE de 6 y no de 27 es la mejor forma de reforzar Europa, dice Bruno Le Maire a Euronews [Entrevista a Bruno Le Maire]. Euronews. <https://es.euronews.com/my-europe/2026/06/18/una-ue-de-6-y-no-de-27-es-la-mejor-forma-de-reforzar-europa-dice-bruno-le-maire-a-euronews>
- González Laya, A. (2026). Solos en el mundo. Arpa Editores.
- Pérez Hernández, L. (2025). Evolución de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea. CEU Ediciones.

6

Estado de derecho en la Unión Europea 2026

por FRANCISCO FONSECA

INTRODUCCIÓN Y ELEMENTOS HORIZONTALES

En el último año, la situación del Estado de Derecho en la Unión Europea (UE) ha experimentado evoluciones positivas, debido, principalmente, a los cambios de gobierno en Polonia y Hungría y a la presión constante hecha por el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) y por el papel sancionador que el nuevo mecanismo de condicionalidad presupuestaria ha impuesto como medida de presión. Y ello sin que convenga olvidar, en el lado negativo, la inoperancia del mecanismo de sanciones del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea (TUE). En este contexto, este estudio se centrará en el desarrollo y su conversión como un arma política, del Informe Anual del Estado de Derecho de la UE.

El 17 de julio de 2026, la Comisión Europea ha adoptado su Séptimo Informe anual sobre el Estado de Derecho y su situación en la Unión Europea¹. En el mismo se comienza por la afirmación que estos informes constituyen un instrumento consolidado que ancla el respeto a los valores de la Unión y al respeto del Estado de Derecho en particular, a los fundamentos mismos de la construcción europea, tal y como reconocen los ciudadanos, un 36% de los cuales identifican el respeto por la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho, como la principal fortaleza de la Unión Europea². A ello se une, y el Informe hace hincapié en cada uno de sus pilares, el impacto del Estado de Derecho

en el funcionamiento del mercado único y el entorno operativo de las empresas, desde la necesaria especialización de los órganos jurisdiccionales y de los jueces para tramitar asuntos que afectan al tráfico mercantil y a la seguridad jurídica en el espacio sin fronteras del mercado interior, a las medidas para prevenir la corrupción en la contratación pública; la necesidad de proteger las inversiones; y el fortalecimiento de un entorno normativo estable necesario para que las empresas operen en condiciones previsibles.

Estos informes anuales iniciados en 2020 tal y como la Presidenta Von der Leyen había anunciado en su discurso de investidura ante el Parlamento Europeo en julio de 2019, constituyen, dentro de la caja de herramientas para defender los valores del artículo 2 del TUE, una pieza clave para poder evaluar la evolución de la situación del estado de salud global del Estado de Derecho en la UE y de su respeto e implementación en los 27 Estados miembros de la Unión en clave anual, con sus progresos y retrocesos con respecto a los informes previos, así como, y desde 2024, de los cuatro candidatos con negociaciones formales de adhesión abiertas³.

- Precisamente, la inclusión de estos cuatro Estados candidatos, que se irá ampliando en futuros informes a medida que se vayan abriendo formalmente las Conferencias Intergubernamentales de negociación con los otros Estados candidatos cuya candidaturas han sido aceptadas por el Consejo, demuestra

la “vis expansiva” de estos informes, pues las recomendaciones dirigidas a los Estados candidatos en el marco del primero de los 6 pilares en los que se estructuran las negociaciones verificando su cumplimiento estricto por el candidato: “FUNDAMENTOS”, pilar dirigido a garantizar la consolidación de las estructuras democráticas, de su funcionamiento y del estado de derecho, y donde se incluyen los capítulos “poder judicial y derechos fundamentales” y “justicia, libertad y seguridad” servirán de base y condición para cualquier progreso en las negociaciones, así como “conditio sine qua non” para que los candidatos reciban fondos de los llamados “mecanismos de apoyo pre ampliación”.

Como he defendido en los trabajos anteriores sobre la situación del Estado de Derecho en la UE que inicié en mi colaboración con la Fundación Alternativas en 2022, estos informes anuales no pueden considerarse un mecanismo meramente procesal, sino un elemento central de un ciclo anual de examen global y completo sobre la situación del Estado de Derecho en la UE, permitiendo la promoción de un diálogo inclusivo con la participación de todos los actores políticos, sociales e institucionales implicados en su promoción y aplicación a nivel nacional y de la Unión.

- En el cuadro adjunto se puede ver en detalle la sofisticada maquinaria de este ciclo de 12 meses, que comienza

en el momento de la adopción del Informe anual en julio, y que tras consagrar el otoño a sendas discusiones en el Consejo y en el Parlamento, así como en los diferentes Parlamentos Nacionales, permite a la Comisión solicitar en paralelo observaciones por escrito a los puntos de contacto nacionales en los Estados y a todos los otros actores no gubernamentales más relevantes (ONGs, asociaciones profesionales, academia...), y, tras recopilarlos, iniciar en el invierno una serie de visitas temáticas a cada uno de los Estados⁴ y proceder a la redacción en primavera de un primer proyecto de informe que, de manera transparente, es enviado para información y comentarios a los Estados en junio siguiente, para ser finalmente adoptado en julio⁵.

En fin, al establecer indicadores comunes para todos y cada uno de los 27 Estados miembros, estos Informes anuales sirven para incentivar, a través de sus recomendaciones dirigidas de manera individual a cada uno de los Estados, las reformas necesarias para fortalecer los diferentes pilares del respeto al Estado de Derecho a nivel nacional. Si en términos cuantitativos el camino no es fácil y aparecen muchas resistencias, el hecho de que un 47% de las recomendaciones surgidas del Informe de 2025 hayan sido total o parcialmente aplicadas, esta cifra demuestra bien las dificultades nacionales para hacer



THE ANNUAL RULE OF LAW CYCLE 2025-2026 CYCLE - STEP BY STEP

July 2026

COMMISSION STARTS PREPARING THE 2027 RULE OF LAW REPORT

July 2025

Adoption of the sixth annual Rule of Law Report and launch of the dialogue with national parliaments, the European Parliament and among Member States in the Council. Since 2025, the Rule of Law Report includes a Single Market dimension to address rule of law issues affecting companies operating across borders.

As of Summer/Autumn 2026

The Council and European Parliament discuss the 2026 Report, including its country chapters and the follow-up to the recommendations issued in 2025. Discussion in national parliaments and with national authorities, stakeholders and civil society.

October - December 2025

The Rule of Law Network continues to provide an ongoing channel of communication between the Commission and the Member States, with the participation of the four enlargement countries included in the Rule of Law Report as observers. Member States are consulted on an updated questionnaire for the seventh Report.

17 July 2026

The Commission adopts the seventh annual Rule of Law Report, including 27 country chapters on all Member States, recommendations and follow-up to the recommendations issued in 2025; as well as four country chapters for the selected enlargement countries.

January - March 2026

The Commission receives governments' written input and around 280 stakeholder contributions about developments at national level and EU level, as well as input to the additional questionnaire on the Single Market dimension. Over 600 meetings take place across all 27 Member States and in the four enlargement countries with around 900 national authorities, independent bodies and stakeholders.

June 2026

Countries receive their draft country chapters to provide factual updates.

April - June 2026

The Commission compiles all the findings and prepares draft country chapters.

una supervisión “europea” en estas áreas tan sensibles, pero, al tiempo, el informe en sí mismo se ha convertido en el vector común de una dinámica de reformas nacionales que se ha desarrollado exponencialmente.

En otras palabras, estos Informes constituyen un mecanismo central de “naming and shaming” que facilita y fundamenta la puesta en marcha de los mecanismos de reacción y respuesta reforzados de los que se ha venido dotando la UE, desde el primer e inoperante mecanismo de sanciones del artículo 7 TUE, a los mucho más adaptados y eficaces surgidos; encarnados:

- tanto en la dimensión teleológica de control de los valores emprendida por el TJUE, aplicando e interpretando el artículo 19 del TUE, desde 2018 con la sentencia pionera en el caso de la Asociación Sindical de Jueces Portugueses, y que tan eficaz ha sido en los casos de Polonia, Hungría y Malta, aunque con el efecto limitado de “cosa juzgada”;
- como con la asunción por la Comisión de su papel de “guardiana de los Tratados” desde 2020 en el marco de la llamada “condicionalidad presupuestaria” y que, como constata la Comisión en su informe, ha permitido comenzar a desbloquear la congelación de fondos a Hungría tras los cambios operados por el nuevo Gobierno, comenzando por la decisión de apro-

bar el nuevo Plan Húngaro de Recuperación y Resiliencia, tan recientemente como el 12 de julio de 2026 y, de manera horizontal, con la incorporación de la llamada “cláusula horizontal habilitante” que asegura que la Carta de Derechos Fundamentales de la UE es respetada por los Estados cuando implementan fondos europeos.⁶

Conviene como conclusión de estos aspectos horizontales destacar, antes de analizar el contenido del informe, que, como ha señalado la Comisión en su propuesta para el próximo Marco Financiero Plurianual de la UE⁷, el informe y sus recomendaciones también desempeñarán un papel importante a la hora de garantizar que se establezcan salvaguardias sólidas para la protección del presupuesto de la Unión. En particular, la Comisión ha propuesto que los nuevos planes de colaboración nacional y regional en el marco del Marco Financiero Plurianual 2028-2034 aborden los retos señalados en el Informe sobre el Estado de Derecho y deban justificar los progresos en la implementación de las recomendaciones de estos informes a la hora de solicitar el desembolso de los fondos asignados.⁸

EL CONTENIDO DEL INFORME: SUS PRINCIPALES CONCLUSIONES

1. La metodología y sus principios

Hay que indicar que el Informe y sus recomendaciones se basan en un diálogo continuo con los Estados miembros y entre ellos y que el objetivo de las recomendaciones es: (i) apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos por impulsar reformas; (ii) fomentar los avances positivos; y (iii) identificar los ámbitos en los que puedan ser necesarias mejoras o un seguimiento adicional, también con vistas a abordar desafíos sistémicos.

Las recomendaciones del Informe tienen por objeto identificar las principales cuestiones y desafíos que deben abordarse, dejando al mismo tiempo a los Estados miembros la flexibilidad necesaria para determinar cómo alcanzar los resultados deseados, teniendo en cuenta su marco jurídico e institucional nacional.

En la elaboración de las recomendaciones del Informe sobre el Estado de Derecho se han observado los siguientes principios, establecidos en la metodología del Informe:

- Todos los Estados miembros están sujetos a recomendaciones específicas por país, con pleno respeto de los principios de igualdad de trato y proporcionalidad.
- Las recomendaciones se basan en evaluaciones exhaustivas realizadas en

los capítulos correspondientes a cada país, así como en la aplicación de criterios objetivos fundamentados en el Derecho de la Unión Europea o en normas europeas e internacionales.

- Las recomendaciones son proporcionadas a los desafíos identificados. Asimismo, fomentan la continuidad de los esfuerzos de reforma que hayan producido resultados positivos.
- Las recomendaciones son lo suficientemente específicas como para permitir a los Estados miembros adoptar medidas concretas y darles un seguimiento efectivo, teniendo en cuenta las competencias nacionales, los sistemas jurídicos y el contexto institucional de cada país.
- Al elaborar las recomendaciones, la Comisión ha prestado especial atención a garantizar la coherencia y las sinergias con otros procesos, como el Semestre Europeo, el Reglamento sobre la condicionalidad y los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia.
- Las futuras ediciones del Informe sobre el Estado de Derecho incluirán el seguimiento de las recomendaciones formuladas en la presente edición.

Las recomendaciones no prejuzgan en modo alguno los procedimientos que la Comisión pueda iniciar en virtud de otros instrumentos jurídicos, como los procedimientos de

infracción o el Reglamento sobre la condicionalidad.

2. La estructura del Informe y sus principales recomendaciones

Siguiendo con la metodología bien contrastada desde 2020, el Informe se estructura en torno a cuatro pilares que intentan obtener una fotografía lo más exacta posible del funcionamiento real del Estado de Derecho en cada uno de los 27 Estados miembros y de los 4 candidatos, desde el funcionamiento de sistemas judiciales independientes, eficaces y resilientes, a la promoción y salvaguardia del estado de derecho en la legislación y las políticas, con especial insistencia en la libertad de prensa y los marcos nacionales de lucha anti corrupción; y, en fin, fortaleciendo la cultura del respeto al Estado de Derecho en los equilibrios entre las diferentes autoridades y en su relación con los administrados.

En concreto, el informe 2026, en el conjunto de sus capítulos, concluye con la adopción de hasta 130 recomendaciones individualizadas y dirigidas a los 27 Estados miembros⁹, puesto que en el informe no se formulan recomendaciones para los países candidatos a la adhesión, ya que estas se emiten exclusivamente en el contexto del Paquete anual de Ampliación y sirven de guía para el “screening” regular que la Comisión efectúa en el marco de cada una de las Conferencias intergubernamentales de negociación entre los 27 y el candidato. Más allá del

número cuantitativo, lo más relevante es que entre las categorías de cumplimiento de las recomendaciones por parte de los Estados: desde “fully implemented”, a “no progress” con calificaciones intermedias como “significant progress”, “some progress”, “limited progress”, sólo 5 de las primeras han sido así calificadas como tales por la Comisión, mientras que en 31 no ha habido ningún progreso, lo que significa casi el 24% del total, siendo Hungría y Rumanía los que acumulan más “tarjetas rojas”. Sin duda, queda mucho trabajo por hacer, pero casi el 50% de las recomendaciones efectuadas en 2025 han sido total o parcialmente implementadas, y en más del 25% existen progresos a nivel de las reformas recomendadas por la Comisión.

- **Sistemas de justicia:** Muchos Estados miembros han avanzado en las reformas de la justicia durante el año pasado. Las medidas positivas incluyen el fortalecimiento de la independencia de los Consejos del Poder Judicial, salvaguardias adicionales para los nombramientos de los jueces y los procedimientos disciplinarios y el fortalecimiento de la autonomía de los servicios de la fiscalía, siendo muy importante el papel de apoyo que ha jugado la Comisión de Venecia con la actualización de su “Rule of Law Checklist” en diciembre de 2025¹⁰ y que se ha convertido en una referencia central a nivel nacional. Las notas más negativas en esta área se las ha llevado Bulgaria, tanto en lo que se refiere al nombramiento

de los miembros de su Consejo General del Poder Judicial, como al de los jueces en general. En cuanto a la independencia del Fiscal General, Hungría, ha aceptado modificar su sistema, aunque de momento no se ha concretado.

Sin embargo, las reformas avanzan a un ritmo más lento en aspectos más “procesales”, como la digitalización de la justicia, el acceso a la justicia y el papel y la independencia de los abogados en los procesos. En cuanto a la lentitud en los procedimientos, la situación ha mejorado en general, aunque el informe dirige recomendaciones específicas a Croacia, Grecia, España y Francia.

En la mayoría de los países de la ampliación prosiguieron los esfuerzos para aplicar reformas judiciales, al tiempo que persistía la preocupación por la influencia política y corporativa indebida que obstaculizaba la independencia judicial. Tanto Macedonia del Norte como Montenegro destacan en los esfuerzos emprendidos

- Marcos de lucha contra la corrupción: La lucha contra la corrupción se ha convertido en una preocupación creciente entre los ciudadanos europeos y la misma erosiona su confianza en nuestras democracias. Y ello a pesar de que 8 Estados están en el top 20 de los mejores en la lucha contra la corrupción a nivel internacional, con tres de ellos (Dinamarca, Finlandia y Suecia), alcanzando una puntuación de 80 o

más sobre 100 en el Corruption Perception Index 2025 de Transparency International¹¹. Pero persisten 6 Estados con una puntuación inferior a 50 (Malta, Eslovaquia, Croacia, Rumanía y, con solo una puntuación de 40, Bulgaria y Hungría). No puede sorprender que en este Informe la Comisión haya puesto especial énfasis en este ámbito.

Evidentemente, la situación debería mejorar para el próximo ejercicio tras la entrada en vigor de la Directiva 2026/1021 relativa a la lucha contra la corrupción, que establece un marco moderno y armonizado para prevenir, detectar y sancionar la corrupción en la UE¹². La Comisión está apoyando a los Estados miembros en sus esfuerzos de transposición y para seguir mejorando sus marcos de lucha contra la corrupción. Y ello se ha notado en que hasta 23 Estados Miembros han desarrollado nuevas estrategias y programas de lucha contra la corrupción y han reforzado su capacidad institucional para luchar contra la corrupción. Además, el hecho subrayado en el informe de que tras la notificación de Hungría de participar en la Fiscalía Europea, todos los países de la UE, salvo los dos con un estatuto particular (Dinamarca e Irlanda) serán parte de la Fiscalía, permitirá mejor proteger los intereses financieros de la UE y supondrá un avance en general en la lucha contra la corrupción.

Pero el marco formal legal no es suficiente, es necesario adoptar nuevas medidas para reforzar los marcos

preventivos, como los relacionados con los grupos de presión y los conflictos de intereses, así como para garantizar la eficacia de la investigación, el enjuiciamiento y las sentencias firmes en los casos de corrupción y la protección de los denunciantes. Especialmente sensible es el refuerzo de las autoridades independientes de lucha contra la corrupción. Es aquí donde más recomendaciones específicas a un gran número de Estados se recogen en el Informe

En la mayoría de los países de la ampliación incluidos en el Informe, se reforzaron los marcos jurídicos e institucionales, pero es necesario seguir mejorando de manera significativa la investigación, el enjuiciamiento y la resolución de los casos de corrupción. Sin ninguna duda, el Informe será capital en los avances de las negociaciones en los capítulos correspondientes con todos los Estados candidatos.

- Libertad y pluralismo de los medios de comunicación: Los Estados miembros están llevando a cabo reformas para adaptar sus legislaciones nacionales al Reglamento de Libertad de Medios de comunicación (EMFA) y para implementar la Directiva anti-SLAPP¹³. En este contexto, varios Estados miembros están emprendiendo reformas para reforzar el funcionamiento independiente y la financiación de los medios de comunicación de servicio público, así como la equidad y la transparencia en la asignación de la publicidad estatal.

Dado que el Reglamento de Libertad de los Medios de Comunicación prevé una legislación vinculante sobre varios temas relacionados con la libertad de los medios de comunicación, el Informe sobre el Estado de Derecho no incluye recomendaciones sobre estos aspectos, ya que están siendo objeto de seguimiento como parte de la aplicación de la EMFA por parte de la Comisión. Sin ninguna duda, y a expensas de las reformas legislativas y políticas anunciadas por el nuevo Gobierno Húngaro, las mayores críticas del Informe se concentran en este país.

Además, se está prestando mayor atención a mejorar la seguridad y la protección de los periodistas frente a las amenazas continuas. La Comisión reitera la necesidad de seguir apoyando un entorno y una seguridad más propicios para los periodistas y para la calidad de la información periodística,

En la mayoría de los países de la ampliación cubiertos por el Informe, los nombramientos realizados en las estructuras de gobernanza de los medios de comunicación de servicio público y los reguladores de los medios de comunicación han aumentado su estabilidad, mientras que persiste la preocupación por la concentración del mercado de los medios de comunicación y la independencia editorial de los organismos públicos de radiodifusión, siendo Albania y Serbia los países que deben avanzar de manera substancial en este aspecto.

- Controles y equilibrios institucionales: Se han llevado a cabo reformas para mejorar la seguridad jurídica y la calidad legislativa. En algunos Estados miembros persisten deficiencias en relación con el uso excesivo de procedimientos legislativos de emergencia y la falta de participación de las partes interesadas, en particular en Rumanía, Chequia y Eslovaquia. En el informe se llega a la conclusión de que muchos Estados Miembros garantizan un marco propicio y de apoyo para la sociedad civil y siguen esforzándose por seguir mejorando su entorno operativo. Sin embargo, los agentes de la sociedad civil siguen denunciando retos en varios Estados miembros, incluidas limitaciones a la financiación y a la reunión pacífica.

El Informe señala un aspecto de grave preocupación en este apartado con respecto a reformas constitucionales que intentan erosionar el principio de primacía del Derecho de la UE, siendo el caso de la reforma constitucional de septiembre 2025 en Eslovaquia el más grave y que ha llevado a la Comisión a abrir un procedimiento de infracción contra Eslovaquia por violación de los principios de primacía, autonomía y aplicación uniforme del Derecho de la UE.

Cabe señalar que en el Informe se incluye un apartado sobre la ejecución a nivel de tribunales nacionales de las sentencias y decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en tanto indicador del estado de salud

horizontal del Estado de Derecho en la UE. Tras constatar que el 44% de las sentencias del Tribunal de Estarsburgo en los últimos 10 años siguen sin ser ejecutadas por las jurisdicciones nacionales, el informe lanza sendas llamadas de atención en particular a Bélgica, Grecia y Chipre.

En los países de la ampliación incluidos en el informe, las instituciones que mantienen los controles y equilibrios generalmente pueden desempeñar sus funciones, mientras que persisten algunos desafíos, por ejemplo, para garantizar un entorno propicio para la sociedad civil.

3. La situación concreta de España

En su análisis sobre la situación en España, el informe analiza en detalle los progresos desde el último informe, así como el seguimiento que se ha dado a las recomendaciones de 2025 y lista seis recomendaciones que España debe cumplimentar de aquí al informe de 2027¹⁴. A esta lista se llega tras un análisis sobre cada uno de los cuatro pilares. En el mismo, la Comisión resume la situación de la manera siguiente:

- Sistema de justicia: El informe reconoce los avances en cuanto a la adaptación del procedimiento de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, con la adopción de un dictamen de la Comisión de Venecia sobre los dos modelos alterna-

tivos, aunque aún no se haya llegado a ningún consenso. Asimismo, señala la adopción de un anteproyecto de ley que refuerza el estatuto del fiscal general del Estado en fase de tramitación parlamentaria y celebra los esfuerzos para ampliar los recursos de la Administración de Justicia, tanto en términos de aumento de plantilla, como de digitalización, aunque las limitaciones de la interoperabilidad entre los sistemas nacional y autonómicos de gestión de los expedientes siguen suponiendo un reto. En fin, tras resaltar los resultados positivos de la aplicación de la nueva Ley de Eficiencia de la Justicia, el Informe insiste en la excesiva duración de los procedimientos judiciales como reto principal.

- Marco de lucha contra la corrupción: A pesar de la adopción por el Gobierno de un Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción, así como varios proyectos de ley y documentos estratégicos claves a ese respecto, el informe es especialmente crítico en esta área, señalando las dificultades derivadas de los dilatados plazos de investigación y enjuiciamiento de los casos de corrupción de alto nivel y las lagunas de las que adolece el marco legislativo en lo que se refiere a las normas contra el cohecho institucional. Además, el informe critica que sigue sin establecerse un régimen integral de prevención de conflictos de intereses en el sector público, incluyendo normas sobre conflictos

de intereses y declaraciones de patrimonio de los altos cargos de la Administración. Tampoco ha sido aprobado todavía el proyecto de Ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés y persisten las deficiencias en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia relacionadas con la financiación de los partidos políticos. En fin, la contratación pública sigue siendo un ámbito vulnerable a los riesgos de corrupción.

- Libertad y pluralismo de los medios de comunicación. En el informe se reconocen las reformas dirigidas a afianzar el marco regulador, especialmente el aumento de los recursos que permitirá al regulador nacional llevar a cabo sus funciones de supervisión con eficacia. Empero, y a pesar de la reforma del marco jurídico de la publicidad institucional, persisten reservas en cuanto a la transparencia de la titularidad de los medios de comunicación distintos de los servicios de comunicación audiovisual, las plataformas de intercambio de vídeos y los “influencers”. En fin, la aprobación de los Anteproyectos de Ley de Información Clasificada y de la Administración Abierta con el objetivo de reforzar el marco de acceso a la información ha sido un avance importante, aunque persisten dificultades relativas a las condiciones de trabajo y la seguridad de los periodistas.

- Controles y equilibrios institucionales: El informe destaca en primer lugar como, con las dos sentencias del TJUE del 16 de julio de 2026 sobre cuestiones prejudiciales referentes a la Ley de Amnistía¹⁵; a la espera de la decisión sobre las otras peticiones de decisión prejudicial pendientes ante el TJUE, más allá de las consideraciones técnicas que han llevado a considerar al TJUE que la Ley de Amnistía española no viola preceptos de Derecho Europeo, ha supuesto una demostración de la importancia de garantizar el respeto del estado de Derecho incluso en cuestiones que atañen a nociones básicas de la identidad constitucional de los Estados. También se señalan otros aspectos como las medidas dirigidas a promover la participación pública en la elaboración de políticas y a fomentar una cultura propicia al Estado de Derecho. Sería muy importante la adopción de los dos proyectos de ley destinados, respectivamente, a modificar la Ley de Enjuiciamiento Criminal (en lo que respecta, entre otros extremos, a la acción popular en las investigaciones penales) y a reformar la Ley de Seguridad Ciudadana.

RECOMENDACIONES

Desde una perspectiva general, tomando como base las recomendaciones contenidas en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2025, teniendo en cuenta otros acontecimientos que tuvieron lugar en el

período de referencia y recordando, además, los compromisos contraídos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y la recomendación específica sobre la eficiencia del sistema judicial dirigida a este país en el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha llegado a las conclusiones siguientes:

- Se han registrado nuevos avances en la adaptación del procedimiento de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial —gracias a la orientación que obtuvo con este fin dicho Consejo de la Comisión de Venecia—, pese a lo cual al final del proceso no se había llegado a ningún consenso. Dado que esa reforma sigue aún pendiente, se recomienda a España que *impulse el proceso de adaptación del procedimiento de nombramiento de los vocales del Consejo General de Poder Judicial, teniendo en cuenta las normas europeas por las que se rigen esos órganos y las orientaciones de la Comisión de Venecia sobre la mejora del sistema actual.*
- Se han realizado considerables avances en la tarea de reforzar el estatuto del fiscal general del Estado, con una reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en fase de debate en el Parlamento. Dado que esa reforma sigue aún pendiente, se recomienda a España que *persevere en su labor de refuerzo del estatuto del fiscal general del Estado, en particular en lo que*

respecta a la disociación en el tiempo de su mandato con el del Gobierno, teniendo en cuenta las normas europeas sobre la independencia y autonomía del Ministerio Fiscal.

- Se han registrado ciertos avances hacia el objetivo de reducir la duración de las investigaciones y los enjuiciamientos de los casos de corrupción de alto nivel a través de las medidas de aumento de la dotación de personal y de la propuesta de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Dado que persisten ciertos escollos, y que el proyecto de y que el proyecto de legislación dirigida a aumentar la eficiencia de las actuaciones sigue en fase de debate en el Parlamento, se recomienda a España *que impulse el expediente legislativo de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para fortalecer el marco de las investigaciones y los enjuiciamientos en los casos de corrupción y alto nivel y para abreviar las demoras.*
- Se han registrado avances limitados a la hora de robustecer las normas sobre conflictos de intereses y declaraciones de patrimonio de los altos cargos de la Administración. Dado que, pese a la presentación del Anteproyecto de Ley Orgánica de Integridad Pública y de la adopción del Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción, la aplicación práctica de las normas existentes no ha mejorado, se recomienda a España *que impulse el expediente*

legislativo para robustecer las normas sobre conflictos de intereses y declaraciones de patrimonio de los altos cargos de la Administración y vele por la independencia y la efectiva competencia sancionadora del organismo supervisor competente.

- Los progresos en cuanto a la situación de los grupos de interés han sido limitados, dado que el Proyecto de Ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés aún no ha sido aprobado por el Parlamento. Se recomienda a España *que continúe el procedimiento de aprobación de legislación sobre la actividad de los grupos de interés, que incluye el establecimiento de un registro público obligatorio de estos grupos.*
- Se registraron notables avances en la mejora del acceso a la información, a través en particular de la reforma de la Ley sobre secretos oficiales. Se recomienda por tanto a España *que ultime la labor de mejora del acceso a la información, concretamente mediante la aprobación de la Ley de Información Clasificada y la Ley de Administración abierta, teniendo en cuenta las normas europeas sobre el acceso a los documentos oficiales.*

De estas seis recomendaciones, en ninguna de ellas la Comisión ha tenido que sacar a España la “tarjeta roja”, como si ocurre en otros países calificando la implementación de las mismas con la etiqueta de “No progress”

o de “no further progress”. Ciertamente es que la Comisión no deja de señalar las áreas en las que hay que mejorar la situación de manera exponencial, “limited progress”, en particular en lo que se refiere al fortalecimiento de las normas sobre conflictos de intereses y declaraciones de patrimonio de los altos cargos de la Administración, y en lo referente al marco legislativo sobre la actividad de los grupos de interés, pero de manera general y en el contexto de los 27 la salud del Estado de Derecho en España se encuentra en una razonable zona de confort. Empero, la única conclusión posible es que siguen existiendo áreas conflictivas y que España debe poner todo el empeño en conseguir que en próximos ejercicios los progresos permitan a la Comisión calificar el resultado como “fully implemented recommendation”

CONCLUSIONES

El Informe sobre el Estado de Derecho es una herramienta fundamentalmente preventiva que contribuye a sensibilizar sobre los problemas y a facilitar soluciones desde una fase temprana, con el fin de impulsar mejoras y reformas y evitar que los desafíos se agraven. Complementa y se retroalimenta de otros mecanismos e instrumentos de la “caja de herramientas” sobre el Estado de Derecho de la UE. Al preparar las recomendaciones del Informe, la Comisión presta especial atención a garantizar

la coherencia y las sinergias con otros procesos, como el Semestre Europeo, los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia y El Cuadro de Indicadores de la Justicia en la UE. Este “justice scoreboard” es el otro gran rito institucional anual de “naming and shaming”, presentando anualmente datos comparativos sobre el funcionamiento de los sistemas judiciales nacionales y otros indicadores relevantes para el mercado único, y su percepción por los operadores legales, institucionales y sociales.

Al tiempo este informe anual se ha convertido en una herramienta de gran importancia política e institucional que desborda su naturaleza preventiva. Es un instrumento que, a defecto de un funcionamiento correcto del mecanismo de sanciones del artículo 7 TUE, sirve de base de “denuncia factual y objetiva” para los dos instrumentos esenciales de la caja de herramientas de los que se ha dotado la UE para reaccionar y corregir ante ataques al Estado de Derecho que, con base nacional, son incompatibles con los principios y valores de la UE y con el correcto funcionamiento del mercado interior:

Procedimientos de infracción: Los procedimientos de infracción, concebidos para garantizar la correcta aplicación del Derecho de la Unión por parte de los Estados miembros, se han convertido en un arma esencial reactiva en los últimos 8 años para corregir actuaciones nacionales que, al impedir el correcto funcionamiento del estado de derecho

nacional, afectaban al funcionamiento del estado de derecho a nivel de la UE. El TJUE, con una visión claramente “teleológica” y utilizando de manera combinada los artículos 19 TUE y 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (obligación para los Estados de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva), ha permitido sancionar derivas constitucionales nacionales, sobre todo en los casos de Polonia, Hungría y Malta. A ello cabe añadir el desarrollo de los elementos “justiciables” de los valores del artículo 2 del TUE vía las cuestiones prejudiciales, y cuyo último ejemplo han sido las sentencias ya citadas del 16 de julio sobre la Ley de Amnistía española.

Régimen general de condicionalidad. El régimen general de condicionalidad es un instrumento presupuestario diseñado para corregir los efectos adversos que las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho puedan tener sobre el presupuesto de la Unión. Al identificar y evaluar las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho que puedan ser relevantes para la aplicación de este régimen, el Informe sobre el Estado de Derecho constituye una de las fuentes de información que la Comisión tiene en cuenta, junto con otras procedentes de diferentes instituciones (por ejemplo, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, la Fiscalía Europea y el Tribunal de Cuentas Europeo), así como de las resoluciones judiciales pertinentes para iniciar el expediente que permita proponer al Consejo una Decisión de ejecución “congelando” los fondos asignados al país que

ante déficits en el funcionamiento de los principios del artículo 2 TUE, ponen en peligro los intereses financieros de la UE. La aplicación de este régimen a Hungría desde el año 2022, y su corolario de no aprobar el Plan Nacional de Resiliencia y Recuperación dentro del Next Generation EU, ha sido, sin ninguna duda, un excelente aviso a navegantes.

Evidentemente, ni el informe anual ni la labor jurisprudencial o utilizando el arma financiera sirven por sí solas para hacer frente a eventuales ataques frontales, inimaginables hace algunos años, al modelo de integración europea basado en los más altos estándares democráticos y de respeto a los Derechos Fundamentales y al Estado de Derecho. La defensa del Estado de Derecho es ante todo nacional y en el marco constitucional de cada uno de los 27 Estados; la defensa común y a escala europea seguirá siendo siempre subsidiaria. De ahí la necesidad, antes de la próxima ampliación, de reflexionar sobre una reforma de los Tratados en la cual el mecanismo del artículo 7 del TUE sea operativo, sin vetos y con una petición de dictamen al TJUE a instancias del Parlamento o de la Comisión; y se “constitucionalice”, como repetidamente ha señalado el TJUE y en particular en 2021 en el caso *Repubblica* y en 2022 en los casos de los recursos de Hungría y Polonia contra el mecanismo de condicionalidad presupuestaria¹⁶, que las obligaciones de “respeto de los valores del artículo 2 TUE y el compromiso de promoverlos” que se exige a cualquier Estado que quiera ser miembro de la UE

(artículo 49 TUE), se mantenga durante toda su permanencia como miembro de la UE y como “conditio sine qua non” para seguir en la Unión.

1. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones COM(2026) 900 final
2. Flash Eurobarómetro 569 “Desafíos y prioridades de la UE” de septiembre de 2025
3. Montenegro, Macedonia del Norte, Albania y Serbia
4. A título de ejemplo, las visitas en el caso de España tuvieron lugar la última semana de febrero de 2026. 2026 Rule of Law Report – Country visit Schedule.
5. The annual Rule of Law cycle – factsheet 2026 | European Commission
6. Reglamento 2021/1060 de 24 de junio estableciendo disposiciones comunes para la ejecución de fondos (DOUE 231/159 del 30.06.2021)
7. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones COM(2025) 570 final de 16.07.2025 : Un presupuesto de la UE dinámico al servicio de las prioridades de futuro. El Marco Financiero Plurianual 2028-2034.
8. Para un análisis más desarrollado de estos dos aspectos, incluyendo el funcionamiento de los Reglamentos 2020/2092 de 16 de diciembre sobre el régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, y 2021/241 de 12 de febrero estableciendo el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, me remito a FONSECA MORILLO, Francisco J. “El Estado de Derecho en la Unión Europea: de un valor político a su dimensión financiera” RAED, Barcelona 2024.
9. De las cuales Bulgaria y Hungría han recibido 8 cada una, Italia, Malta, Polonia, Rumanía y Eslovaquia 7, Chequia y España 6, Bélgica, Irlanda, Croacia, Chipre, Austria, Portugal y Finlandia 5, Grecia, Alemania y Países Bajos 4, Dinamarca, Francia, Eslovenia y Suecia 3, y Estonia, Letonia, Lituania y Luxemburgo 2.
10. www.venice.coe.int CDL-AD(2025) 002.
11. <https://www.transparency.org/en/cpi/2025>
12. Directiva (UE) 2026/1021 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 abril de 2026, sobre la lucha contra la corrupción. DOUE 1021, de 11.05.2026
13. Reglamento 2024/1083 de 11 de abril por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior (DOUE L 1083, 17.04.2024 y Directiva 2024/1069, de 11 de abril relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas (DOUE L 1069 16.04.2024)
14. DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España 2026. SWD(2026) 909 final de 17.7.2026
15. Asuntos C-253/24 (Sociedad Civil Catalana) y C-666/24 (Associació Catalana de Víctimes d'Organitzacions Terroristes).
16. C-896/19; C-156/21 y C-157/21

7

La competitividad de la industria europea

por PABLO GARDE LOBO

El paradigma de la competitividad industrial está en profundo cambio y creo que podemos afirmar que hoy es uno de los elementos centrales de la geopolítica. También la europea, tras muchos años de someterla a cierto ostracismo cuyo sentido es difícil de entender atendiendo a una mínima perspectiva histórica. Nos podemos preguntar en qué momento la industria dejó de ser relevante, o tan relevante, para Europa. La Industria, uno de los pilares fundacionales de la UE para conseguir “la paz perpetua”. La deriva de determinados valores al alza en los ochenta y noventa nos llevó en esa dirección. Pero ha cambiado, está cambiando. Probablemente el punto de inflexión se produce con la pandemia de la Covid 19 y su consolidación con el marco geopolítico y geoeconómico que ha venido después. En parte, o en gran parte, la supervivencia de los grandes valores europeos dependerá de la capacidad de Europa de desarrollar su autonomía estratégica y de ser uno de los grandes actores del mundo que viene. Para ello, la ecuación energía, defensa, tecnología e industria será esencial. Si se me permite, la industria en sentido amplio. La industria en sentido amplio, pues, es uno de los pilares sobre los que construir lo que Draghi ha denominado “federalismo pragmático”.

Hay muchas formas de aludir al marco internacional geopolítico que estamos viviendo, más allá de la última coyuntura, del último detalle, que como casi todo últimamente nos asombra por su carácter disruptivo. Me parece interesante aludir al marco desde una

perspectiva empresarial, especialmente cuando se aprecia que coincide con la descripción que podrían, podríamos, hacer los *policy makers*, o podrían hacer los académicos. En el “Futuro del Empleo 2025”, estudio del Foro Económico Mundial, se realiza una suerte de encuesta a más de 1.000 empresas líderes globales, pertenecientes a más de 50 economías y a 22 sectores industriales o *clusters*. Se les pregunta por los factores que configurarán la actividad empresarial de 2025 a 2030. Las principales respuestas son: el cambio tecnológico, la fragmentación geoeconómica y las tensiones políticas, la incertidumbre en los mercados y la transición ecológica, esta última en tres vertientes, mitigación del cambio climático, adaptación al cambio climático y distribución de energía.

Este, de un modo u otro, es el marco en el que estamos inmersos y del que tenemos que partir. Para tener una visión general desde la perspectiva de la competitividad industrial europea considero que hay que vincularlo con tres ideas clave: innovación, autonomía estratégica y colaboración.

La innovación es el gran elemento central de la competitividad. Nos lo dice Draghi, al señalarnos la brecha de innovación, el gap de competitividad, de Europa con EE UU y China. Y nos señala el importante esfuerzo que en términos de inversión debería realizar Europa para reducir esa brecha y señala los sectores estratégicos donde ese esfuerzo se debería volcar. Lo señala Letta, aludiendo a una potencial 5ª libertad que abarca la

investigación, la innovación y la educación. Evidentemente, como también exponremos, la innovación ha sido uno de los elementos transversales de la política industrial de los últimos años y lo seguirá siendo.

La autonomía estratégica significa, como ya he avanzado, impulsar las industrias estratégicas europeas, hacerlas más fuertes, más potentes, más resilientes, más confiables, más competitivas y, de algún modo, más influyentes en el mundo. Europa necesita localizar sus industrias en Europa y garantizar los suministros de materias primas y bienes esenciales.

Finalmente, cuando me refiero a colaboración, me refiero en un sentido todo lo poliédrico posible. Incorpora a la autonomía estratégica el concepto “abierta”. Autonomía estratégica abierta, sin renunciar por tanto al multilateralismo y a la colaboración con el resto de países y a participar en las cadenas de valor industrial internacional. Se refiere a practicar una política industrial efectiva; que supere ese postulado *neocon* de que “la mejor política industrial es la que no existe”. Hay que hacer una decidida política pública industrial desde Europa y financiarla. Pero, evidentemente, también significa una decidida y estratégica colaboración público-privada. Lo público promociona, incentiva, establece hojas de ruta; lo privado invierte, implementa, desarrolla y genera empleo. Ambas actuaciones generan riqueza y se retroalimentan.

El acercamiento a este proceso de cambio desde 2026, dado el marco y

contexto descrito, hace que me haya decantado por la siguiente estructura explicativa.

Un primer apartado relativo a valorar brevemente el estado de situación de las principales iniciativas en proceso de la UE vinculadas a la competitividad industrial, que he llamado: el despliegue de la política industrial de la UE: MRR y brújula de competitividad: estado de situación. Estas dos iniciativas podrían ser señaladas como el inicio del cambio de la política industrial europea.

Un segundo apartado, aparentemente más conceptual pero que vinculo enormemente también a la política que se está haciendo desde las instituciones europeas, que he llamado “palancas de la competitividad industrial en Europa”. Me refiero a la que indefectiblemente debe ser, la innovación; y a la que supone una oportunidad para que ese despliegue sea, la descarbonización.

En un tercer apartado me refiero al marco de financiación que está en proceso de aprobación por las instituciones europeas para el periodo 2028-2034. Por una doble razón, porque sin financiación pública europea no habrá política industrial pública mínimamente aceptable ni mínimamente competitiva en el marco internacional actual. Y porque de ella va a depender el futuro inminente de la competitividad industrial europea.

7.1. EL DESPLIEGUE DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL DE LA UE: MRR Y BRÚJULA DE COMPETITIVIDAD: ESTADO DE SITUACIÓN

7.1.1. Estado de situación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia es la parte más sustantiva de los llamados fondos *Next Generation* (Next-GenerationEU), aprobados a mediados de 2020 como un instrumento excepcional y temporal para hacer frente a la crisis de la Covid 19. La implementación del MRR se inicia a mediados de julio de 2021 a través de la sucesiva aprobación de los planes de recuperación de los Estados miembros. En España a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

Podría decirse, en el plano de la competitividad industrial de la UE, o de la política de reindustrialización de la UE, que hay un antes y un después al MRR. Sin insistir mucho en ello tiene una serie de características que lo podrían hacer precursor de una política industrial decidida y determinada hacia el futuro:

- Se financia a través de deuda pública europea lo que supone un hito en la financiación de las políticas públicas europeas. Es considerado un mecanismo extraordinario, es cierto. También es cierto que en la propuesta del Marco Financiero plurianual 2028-2034 no se considera a la deuda europea como un instrumento de financiación ordinario,

pero sin embargo sí se prevé, de un modo por tanto ya institucionalizado, que el instrumento de la deuda pública pueda financiar los mecanismos considerados extraordinarios: afrontar crisis sobrevenidas o el caso de la financiación de ayuda a Ucrania. Incluso, a medio camino entre lo ordinario y lo extraordinario, encontramos el programa denominado Catalyst Europe, cuyo objeto será la financiación de aspectos esenciales de la competitividad industrial europea, utilizando para ello una metodología similar al MRR, como tendremos oportunidad de abordar más adelante.

- La singular gobernanza y metodología que utiliza: a través de planes nacionales que incorporan una agenda de inversiones y reformas (objetivos e hitos) a desarrollar y cumplir. Estas gobernanza y metodología parece que han venido para quedarse a través de los que se denominan en la propuesta del Marco Financiero plurianual 2028-2034 planes de colaboración nacional y regional. Esta iniciativa abarca nada más y nada menos que a la cohesión económica, social y territorial (FEDER, Fondo de Cohesión y FSE), a la política de seguridad (migraciones, fronteras y seguridad) y a la política agrícola y pesquera de la UE.

- El volumen económico de la medida, que asciende a 577.000 millones de euros (360.000 millones en subvenciones y 217.000 millones en préstamos), según datos de finales de enero de 2026. Es una cifra que ha ido variando principalmente por la cuantía de préstamos que realmente los Estados miembros se

han comprometido a utilizar: el límite total de préstamos disponibles ascendía a 385.000 millones, pero lo finalmente comprometido por los Estados miembros se queda en 217.000 millones. Las subvenciones también han tenido algunos ajustes, pero en este caso al alza.

Es cierto que no todo el volumen puede aplicarse a la competitividad industrial, pero es indudable que la mayor parte de estos fondos tienen un impacto claro en ella, a través de sus ejes principales, la transformación digital y la transición ecológica. Como píldora comparativa, hoy, siendo prácticamente unánime la consideración de que la competitividad industrial de la UE es estratégica, clave para la autonomía estratégica de Europa, la Comisión europea ha previsto y propuesto para el Marco Financiero plurianual 2028-2034 un Fondo de Competitividad Industrial que asciende a 451.000 millones de euros.

Desde una perspectiva cuantitativa, a mayo de 2026 se habrían distribuido 405.840 millones de euros del MRR, 248.270 en transferencias (o subvenciones) y 157.570 millones en préstamos, lo que supone un 70% del MRR, 69% de las subvenciones y 73% de los préstamos.

Su distribución actual entre los distintos pilares del MRR sería el siguiente:

- 1. Transición ecológica: 79.430 millones; un 19,57%.
- 2. Transformación digital: 50.550 millones; un 12,46%.

- 3. Crecimiento inteligente, sostenible e integrador: 109.020 millones; un 26,87%.
- 4. Cohesión social y territorial: 75.580 millones; un 18,62%.
- 5. Salud y resiliencia económica, social e institucional: 75.610 millones; 18,63%.
- 6. Políticas para la próxima generación, infancia y juventud: 15.640 millones; un 3,85%.

Llamo la atención sobre los pilares 1, 2, 3 y 5, que suman en la primavera de 2026 314.610 millones de euros, y que impactan directamente en la competitividad industrial.

Desde una perspectiva cualitativa el porcentaje de hitos y objetivos cumplidos a esta misma fecha asciende a un 57%, y por tanto un 43% quedarían aún por cumplir (sin perjuicio de que en su mayoría estén en proceso final de cumplimiento).

Los planes de recuperación, y por tanto los hitos y objetivos, y en consecuencia las transferencias de fondos se deberán completar durante 2026. Aunque las cifras pueden resultar no suficientemente altas a estas alturas de la ejecución del MRR, lo cierto es que el esfuerzo que están realizando los países es importante y es muy previsible una aceleración de cumplimientos de hitos y objetivos en esta parte final del plan. El resultado lo podremos valorar en 2027.

7.1.2. Estado de situación de la brújula de competitividad

“La Unión está en una situación más complicada que hace un año y necesita invertir 1,3 billones y hacer las reformas imprescindibles para no quedarse atrás. Hay que ir más aprisa. Queda menos tiempo.” Con estas palabras de Mario Draghi, pronunciadas el pasado mes de noviembre en Madrid, podemos hacer una primera aproximación al estado de situación de la brújula de competitividad: avanza, pero no lo suficientemente rápido, no con la suficiente determinación.

Recordamos, como ya tuvimos ocasión de exponer en el informe del año pasado, que la brújula de competitividad es una hoja de ruta del trabajo ejecutivo y de la agenda política de la UE para el quinquenio 2024-2029 que fue presentada el 25 de enero de 2025. Se conforma por tres pilares: 1) cierre de la brecha de innovación con Estados Unidos (EE UU) y con China; 2) una hoja de ruta conjunta para la descarbonización y la competitividad; y 3) fortalecimiento de la seguridad económica y reducción de las dependencias excesivas e incremento de la seguridad. Se basa, precisamente, en las recomendaciones del informe Draghi, publicado en 2024, *El futuro de la competitividad europea. Una estrategia de competitividad*.

Lo cierto es que según el informe de enero de 2026 de *The Draghi observatory*, que actualiza el índice de implementación de las reformas propuestas por Draghi en su informe, la implemen-

tación superaría el 15% y casi alcanzaría el 24% el de las parcialmente implementadas. Sin embargo, más del 60% aún no se habrían implementado, ni parcialmente.

A continuación, realizamos una somera descripción de las principales novedades del último año ordenadas en función de los pilares, algunas de las cuales tendremos oportunidad de desarrollar en apartados posteriores:

PILAR I:

Estrategia de la UE para startups y scaleups: elegir Europa para comenzar y escalar.- Comunicación de la Comisión publicada en mayo de 2025. Impulsa la creación y el crecimiento de las *startups*, abordando aspectos como la movilidad transfronteriza del talento, el apoyo a la innovación, o el acceso a financiación a través del capital riesgo.

Ley de Redes Digitales.- La Comisión presentó el 21 de enero de 2026 la propuesta de Reglamento. Mejorará los incentivos para construir las redes digitales, reducir la carga y los costes de cumplimiento, y mejorar la tecnología digital y, por tanto, la conectividad digital.

28º régimen.- La Comisión presentó el 18 de marzo de 2026 la propuesta de Reglamento. El objeto es que las empresas innovadoras se beneficien de un conjunto armonizado de normas a nivel de la UE, con independencia de en qué parte del mercado único operen. Lo que supone una notable simplificación de reglas aplicables y por tanto de reducción de barreras.

PILAR II:

CISAF: Clean Industrial Deal State Aid Framework. Publicado el 25 de junio de 2025 y vigente hasta el 31 de diciembre de 2030. Incentiva la inversión para la descarbonización.

Paquete sobre la industria química.- Presentado en julio de 2025. Garantiza la competitividad de la industria, así como la protección de la salud humana y el medio ambiente, teniendo también en cuenta el suministro de sustancias químicas críticas.

Plan de Inversiones en Transporte Sostenible.- Plan presentado por la Comisión el 5 de noviembre de 2025. Busca dar seguridad regulatoria e incentivar el mercado para la producción europea de combustibles de bajo carbono, como parte de la estrategia de descarbonización del transporte en la UE. Dirigido principalmente al sector de la aviación y al transporte marítimo.

Ley de aceleración industrial.- La Comisión presentó el 6 de marzo de 2026 la propuesta de Reglamento. Permite la concesión acelerada de permisos y trámites a determinados sectores estratégicos.

PILAR III:

Estrategia de Resiliencia del Agua.- Publicada en junio de 2025. Aborda la creciente escasez de agua y propone mejoras en las prácticas e infraestructuras de gestión del agua, para aumentar la eficiencia hídrica y promover un uso sostenible del agua.

7.2. PALANCAS DE LA COMPETITIVIDAD INDUSTRIAL EN EUROPA

7.2.1. Innovación y competitividad industrial

La innovación es la principal palanca que Europa debe accionar para incrementar su competitividad industrial y equipararse a las grandes potencias económicas, o industriales, mundiales: EEUU y China. En otras palabras, la innovación, y así lo subraya el informe Draghi y la propia Brújula de Competitividad, es la principal debilidad estructural de Europa en términos económicos. Lo es, en efecto, la brecha de innovación frente a EEUU y China, que genera un gran déficit de productividad. En definitiva, Europa necesita más liderazgo tecnológico, empresas de mayor tamaño y generar innovación disruptiva. Especifica Draghi que el elemento principal de ese gap de innovación es la tecnología digital.

La Brújula de Competitividad que aprueba la Comisión europea en 2025 recoge evidentemente el diagnóstico de Draghi y denomina, en coherencia, a su primer pilar: *cierre de la brecha de innovación con EEUU y con China*. Se propone avanzar en un paquete de medidas que doten a Europa de liderazgo en tecnologías estratégicas:

- Innovación empresarial: estrategia para *Start-up* y *Scale-up*, incluido el 28º régimen.

- Innovación e investigación: con un marco normativo adecuado con la Ley Europea de Innovación, la Ley del Espacio europeo de Investigación, o la Ley del Espacio.
- La Inteligencia Artificial: a través de diversas medidas como la iniciativa de fábricas de IA, la IA en la ciencia y las estrategias de la Unión de Datos, la ley de redes digitales, o la ley de desarrollo de la nube y la IA en la UE.
- Tecnología cuántica: con la estrategia cuántica de la UE y la ley cuántica.
- Biotecnología: a través de la estrategia de bioeconomía, la ley europea de biotecnología, la estrategia de ciencias de la vida, o la ley de materiales avanzados.

Evidentemente la innovación ha sido un elemento principal en los NextGenerationUE a través de su vertiente de digitalización, o incluso de sostenibilidad, aunque quizá todavía no acababa de focalizar de modo generalizado en tecnologías disruptivas, sin perjuicio de que se puedan obtener ejemplos en los planes nacionales, alineados con los IPCEI (proyecto importante de interés común europeo): en el caso español alguno de los PERTE podría servir de ejemplo. Por supuesto, la propuesta del Marco Financiero Plurianual 2028-2034 incorpora un paquete financiero para innovación industrial, principalmente a través del Fondo Europeo de Competitividad, cuyo alcance valoraremos posteriormente.

Vemos que la innovación, ligada a la competitividad, abarca muchos sectores y subsectores, desde luego es inteligencia artificial, robótica, automatización, Deep Tech, digitalización, pero también emprendimiento y gestión empresarial, tecnología cuántica, biotecnología, ciencia e investigación, descarbonización y tecnologías limpias, o el papel que juega la propiedad industrial, entre otros muchos aspectos.

En el informe de este año quiero destacar un aspecto que considero de gran relevancia, y sobre el que hemos tenido novedades en los últimos meses, la innovación empresarial o las empresas innovadoras.

Para ello incorporo algún dato indicativo que corrobora lo que venimos expresando. Las cifras de solicitudes de patentes en la Oficina Europea de Patentes (EPO), esto es el inicio del proceso de protección de la innovación en Europa, alcanzó en 2025 una cifra récord, que supone un 1,4% más que el año anterior. Sin embargo, cada vez más, las solicitudes de patente europea, ante la EPO, tienen un origen no europeo. Las solicitudes de origen europeo crecieron en 2025 un 0,4%, mientras que las que se localizan fuera de Europa lo hicieron en un 2,1%. Así, el primer país solicitante de patentes ante la EPO es EE UU, seguido de Alemania y, en tercer lugar, China. Todo ello pone de manifiesto el menor dinamismo de Europa en este campo y su dependencia tecnológica creciente de terceros países.

Ello conecta con que una de las asignaturas pendientes de la UE es conseguir

que sus empresas consigan más tamaño y de esta manera consigan ser más competitivas a nivel mundial. Sin entrar ahora en la cuestión de los campeones nacionales o europeos, resulta evidente que un mayor tamaño te hace más competitivo y, normalmente, si va acompañado de un buen modelo de negocio, la suficiente diversificación o internacionalización, más resiliente. Cuando la empresa tiene una naturaleza innovadora todo ello se hace más evidente y en la línea de lo que se busca y en parte le falta a Europa.

Por ello, la Comisión europea aprobó en mayo de 2025, dentro de la brújula de competitividad, una estrategia para *Start-up* y *Scale-up*, empresas emergentes y en expansión, con el propósito de fomentar un entorno favorable a la innovación. Pretende abordar así las dificultades de emprendimiento y de crecimiento de estas empresas, con un foco en la transferencia del conocimiento y la relación universidad-empresa, la retención del talento y su movilidad transfronteriza, el acceso a financiación y a infraestructuras, redes y servicios.

En marzo de 2026, dentro de esta estrategia, la Comisión europea presentó la propuesta legislativa “*Régimen n° 28*”, basado en la propuesta de Enrico Letta en su informe “*Much more than a market*”. Consiste en crear una nueva forma societaria a nivel europeo, EU Inc. Con un marco jurídico único y propio de la UE, un Reglamento de aplicación directa y homogénea en todos los Estados miembros, y adhesión voluntaria de las

empresas. Con ello se incentiva la operativa digital y la flexibilidad de los procedimientos de tal forma que, por ejemplo, pueda constituirse una empresa innovadora en el plazo de 48 horas, por vía digital y a un coste máximo de 100 euros. Su inscripción se haría solo una vez en el registro UE. Parece una opción muy loable para la constitución y expansión de empresas innovadoras. Estaremos atentos.

7.2.2. Descarbonización y competitividad industrial

La descarbonización se ha convertido en una pieza clave de la competitividad industrial europea y en una oportunidad. Es la oportunidad, como nos indica Mario Draghi en su informe, para que Europa avance reduciendo la brecha de competitividad, la brecha misma de innovación a la que nos venimos refiriendo; una oportunidad para el crecimiento económico europeo a través del liderazgo en tecnologías limpias y en industrias descarbonizadas, que crean empleo, aportan seguridad energética, localizan industrias en Europa, garantizan suministros y, en definitiva, se convierten en instrumento de la autonomía estratégica europea. Pero no sólo eso. Enlaza con los valores europeos de nueva generación, porque, junto al Estado del bienestar, es un instrumento de prosperidad compartida, prosperidad compartida con las nuevas generaciones.

Es por todo ello, sin duda, que el pilar II de la Brújula de competitividad,

es “una hoja de ruta conjunta para la descarbonización y la competitividad”; y supone, desde la perspectiva de la política pública europea, y también industrial, el último estadio de una política que pone la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático como línea estratégica de su acción pública. Así, sabemos que es un objetivo principal de la UE conseguir la neutralidad climática de aquí a 2050. Sin duda esta línea estratégica debe combinarse con otra, que hoy debe considerarse irrenunciable desde mi punto de vista, el incremento de la competitividad industrial europea que nos ha de llevar a una nueva reindustrialización de Europa. A esta realidad responde el Pilar II de la Brújula de Competitividad y tiene antecedentes. Recordemos el *Green Deal* o pacto verde para la era *net-zero*, el pacto verde europeo de diciembre de 2019, el paquete *Fit for 55* o el plan *REPowerEU*, entre otros.

En esta línea, en el marco de los fondos NextGenerationEU los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros tenían que contribuir, al menos, en un 37% al cumplimiento de objetivos climáticos de la UE. Y ya hemos visto como habría habido ya transferencias a los Estados miembros por importe de 74.460 millones de euros vinculados a la transición ecológica. Del mismo modo, en la propuesta del Marco Financiero Plurianual 2028-2034 la Comisión europea destina un 35% de los fondos a la transición ecológica, lo que suponen 700.000 millones de euros.

Dada cuenta de la importancia que este binomio tiene para el futuro de Europa, a continuación, analizamos las que considero principales medidas (por impacto o proyección) que están en ejecución o que se implementarán de modo más o menos inminente en el futuro, en su mayoría integradas en la Brújula de Competitividad.

- *Ajuste en Frontera por Carbono.*- El ajuste en frontera de carbono es un mecanismo que complementa el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero de la UE, que, como es sabido, prevé un sistema de fijación del precio de las emisiones de gases de efecto invernadero de modo armonizado para el conjunto de la UE y se aplica sobre determinados sectores y subsectores intensivos en la utilización de energía. Este régimen incorpora por tanto un coste indirecto adicional en estas industrias que las puede hacer menos competitivas a nivel global y, por tanto, puede tener una consecuencia no deseada que es la llamada fuga de carbono, o el riesgo de fuga de carbono. Esto es, que el mecanismo, en tanto que incorpora costes fruto de la política climática, puede llevar a determinadas industrias a trasladar sus centros de producción, sus fábricas, a otros países donde no se generen dichos costes, puede conducir por tanto a su deslocalización. Para evitar este fenómeno se utilizaban tradicionalmente, y aun se utilizan (cada vez más vinculadas a inversiones alineadas con la normativa climática, la descarbonización

y la eficiencia energética), ayudas de Estado (“ayudas al co2”) para compensar de alguna manera dichos costes adicionales, lo que no deja de ser, en cierto modo, contradictorio. Desde octubre de 2023 se viene aplicando el ajuste en frontera de carbono que pretende, en algún modo, cerrar este círculo.

El Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM) busca equiparar los objetivos climáticos de los productos importados a aquellos que se producen en la UE; dicho de otro modo, fija un precio al carbono emitido en su producción fuera de la UE (equiparándolo a los derechos de emisión) cuando los productos se importan al territorio de la UE, con lo que consigue un doble efecto: 1) previene la deslocalización de industrias fuera de la UE y 2) fomenta la producción limpia de bienes no sólo dentro de la UE sino también fuera de la UE. Su implementación se ha producido en dos fases, una primera de carácter transitorio entre octubre de 2023 y diciembre de 2025; y otra definitiva, a partir del día 1 de enero de 2026. Entre los productos sujetos a este mecanismo se encuentran el cemento, el hierro, aluminio, la energía, los fertilizantes, el hidrógeno, entre otros. Para 2028 se espera, según ha propuesto la Comisión, que alcance a 180 productos entre los que estarían el acero y la maquinaria.

Un dato de interés, según el informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento CBAM de diciembre de 2025, es que el CBAM habría contribuido, como

indicábamos, a establecer mecanismos de fijación del precio del carbono y de seguimiento de emisiones por todo el mundo, contribuyendo por tanto a expandir la hoja de ruta climática de la UE. El número de estos mecanismos alcanzaría la cifra de ochenta en noventa y cinco países y territorios, con una cobertura del 28% de las emisiones mundiales en 2025.

- *El Plan de Acción para la Industria Química Europea.*- Esta plan de acción, que se integra en la Brújula de Competitividad, fue presentado por la Comisión europea el 8 de julio de 2025 y prevé medidas para garantizar la competitividad del sector europeo a nivel mundial. Entre los aspectos clave sobre los que quiere actuar están el garantizar un suministro energético asequible, el refuerzo de la resiliencia de estas industrias y apoyar decididamente a su descarbonización. El éxito de este plan estará asociado en gran medida a la capacidad de las instituciones europeas en involucrar a los sectores químico y farmacéutico, apoyando las inversiones necesarias que culminen los objetivos propuestos.

- *Ayudas de Estado para la descarbonización y marco CISA.*- En los últimos años se han ido implementado marcos extraordinarios de ayudas de Estado cuyo objetivo ha sido precisamente autorizar la implementación de estas ayudas como mecanismo de intervención en la economía, por ejemplo a través de inyectar liquidez en los mercados,

mucho más allá de los fallos de mercado. La coyuntura, por supuesto lo justificaba: marco temporal COVID (2020) o marco temporal de Ucrania (2022) de reacción urgente a la crisis energética. También, en este tiempo, se está llegando al convencimiento de que es necesaria una política pública industrial efectiva. En todo caso, estos marcos han ido intensificando, acentuando, los elementos vinculados a la sostenibilidad y a la descarbonización: marco temporal de crisis y transición (2023), es el segundo marco de Ucrania, en donde se impulsan las medidas verdes de apoyo a energías renovables y descarbonización industrial. Además se empieza a trabajar en un cambio en el marco general de ayudas de Estado, el Reglamento General de Exención por Categorías (RGEC), en el sentido de dar mayor flexibilidad para apoyar la energía renovable y las tecnologías net-zero y atribuir un apoyo aún más decidido a las tecnologías limpias y a los procesos de transición ecológica; que verá la luz en 2027.

Con ello llegamos al marco CISAF, Marco de Ayudas para la Industria Limpia, su nombre ya lo dice todo. Aprobado en 2025 es aplicable hasta el 31 de diciembre de 2030. Por tanto, es un marco más estructural y menos coyuntural, ya no sólo es de emergencia, opera a más largo plazo. Incrementa intensidades de ayuda y simplifica y flexibiliza procedimientos. Entre otros aspectos pone el foco en: 1) la aceleración del despliegue de energías renovables, promoviendo la disponibilidad de energías renovables y

el apoyo a su almacenamiento; 2) el despliegue de la descarbonización industrial; y 3) la fabricación de tecnologías limpias. Es por tanto un instrumento de política económica que avanza hacia determinados objetivos como la descarbonización.

- *Propuesta de la Ley de Aceleración Industrial (Industrial Acceleration Act).*- En marzo de 2026 la Comisión presentó 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.

Avanza en el cambio de política industrial de la UE poniendo el foco en la defensa de la Industria de la UE, a través de instrumentos específicos que quedan condicionados de algún modo a esta defensa: la contratación pública, las ayudas públicas y las subastas de energías renovables. La condicionalidad de lo europeo y, en su caso, la ampliación a un ámbito de influencia europea, será objeto de singulares negociaciones en el seno de la UE. La condicionalidad no sólo se predica con respecto a la industria europea sino también a que se trate de bienes, productos o tecnologías limpias. Aquello por tanto que sea objeto de la contratación pública o del incentivo de la ayuda pública deberá ser limpio. Este marco, muy genéricamente esbozado, se complementa con un mecanismo de control de inversiones extranjeras, que busca garantizar que esas inversiones creen valor añadido y empleo en los Es-

tados miembros. A ello se une la búsqueda de la simplificación y aceleración en los procedimientos de aquellos proyectos considerados estratégicos.

Combina por tanto dos de los principales objetivos de lo que ha de ser hoy la política industrial de la UE: la autonomía estratégica y la descarbonización. Hoy son dos elementos que van de la mano.

7.3. El futuro marco financiero de la competitividad industrial europea: el Marco Financiero plurianual y el Fondo Europeo de Competitividad

En Julio de 2025 la Comisión europea realiza su propuesta de Marco Financiero Plurianual para el periodo 2028-2034, en el que incorpora un importante paquete para la competitividad europea, cuyo elemento estructural es el llamado Fondo Europeo de Competitividad.

7.3.1. Marco Financiero Plurianual 2028-2034

La propuesta de la Comisión contiene un presupuesto de prácticamente 2 billones de euros para el periodo 2028-2034 (siete años) que representa como indican los documentos de la Comisión el 1,26% de la renta nacional bruta de la Unión Europea.

La propuesta, que aún debe seguir su tramitación en un complejo procedimiento de aprobación que podría incor-

porar cambios, debería aprobarse por las instituciones europeas en el segundo semestre de 2027 para que pudiera entrar en vigor el 1 de enero de 2028.

Contiene 6 prioridades estratégicas:

- Invertir en las personas, los Estados miembros y las regiones.
- Fomentar la educación, los derechos sociales y la democracia.
- Impulsar la prosperidad a través de la competitividad, la investigación y la innovación.
- Proteger a las personas y desarrollar la resiliencia.
- Proteger Europa.
- Crear alianzas para una Europa más fuerte en el mundo.

La Comisión considera que este Marco Financiero (presupuesto a largo plazo) es una prioridad estratégica para la UE, dados los retos geopolíticos y económicos a los que debe enfrentarse. Aportaría, en opinión de la Comisión, tres elementos de mejora al marco existente que, diría, serían estructurales:

- Mejora de los medios de subsistencia de la ciudadanía y del apoyo a las empresas y a las regiones.

- Mejora de la financiación, en tanto que la simplifica y, a la vez, acelera el acceso a la misma y garantiza un mayor impacto.
- Aporta ductilidad, flexibilidad, a la UE para afrontar sus retos.
- Impulso de la prosperidad, la sostenibilidad y la seguridad: inversiones y reformas a medida, a través de planes de colaboración nacional y regional.
- Impulso de la competitividad europea: el Fondo Europeo de Competitividad y Horizonte Europa.

En fin, según la Comisión las principales características del nuevo presupuesto a largo plazo serían que es un presupuesto más amplio (de mayores dimensiones), orientado a resultados y centrado más en las prioridades europeas.

Conviene matizar la afirmación de la Comisión de que el nuevo presupuesto es más amplio que el anterior. Sin duda es cierto en términos nominales de lo que es estrictamente el Marco Financiero plurianual 2021-2027 frente al propuesto Marco Financiero plurianual 2028-2034. 1,22 billones frente a 2 billones. Sin embargo, si al presupuesto ordinario de la UE 2021-2027 le sumamos los instrumentos extraordinarios (NextGenerationEU y ayuda a Ucrania) para este periodo, resulta que el presupuesto ha sido de algo más de 2 billones de euros. Con lo que inevitablemente se produce la paradoja de que la propuesta del Marco Financiero plurianual 2028-2034 incorpora, en verdad, un presupuesto para la UE inferior al que ha sido necesario para afrontar el periodo 2021-2027.

Es cierto que el nuevo marco financiero plurianual establece unas prioridades temáticas muy conectadas a los retos geopolíticos y estratégicos de la UE:

- Afianzamiento del mercado único europeo.
- Aprobación del instrumento *Europa Global*, para una Europa fuerte en un mundo global.
- Inversión en educación, democracia y valores europeos.
- Protección a las personas y desarrollo de la resiliencia.

Más allá del paquete de competitividad que trataremos detalladamente en el próximo subapartado al ser el eje sobre el que pivota, o pretende pivotar, el desarrollo de la industria Europea y su competitividad, me detendré en algunas de las prioridades, objetivos, políticas o programas que por su naturaleza inciden de modo determinante en la competitividad de la industria.

Transición limpia.- Sin duda uno de los objetivos más ambiciosos de la UE es conseguir la neutralidad climática de aquí a 2050 y constituye un elemento transversal que incide en todas las políticas y desarrollos de la UE. Determina por tanto el desarrollo industrial y tec-

nológico al que aspira la UE y es, también, una oportunidad en ese desarrollo como ya hemos venido manifestando. El 35% del presupuesto a largo plazo de la UE está destinado a este objetivo (700 mil millones de euros), en cuya aplicación se observarán los principios de “no causar un perjuicio significativo” y “resiliencia climática desde la concepción”. Su aplicación, como explicamos es transversal, y la idea es que afecte de modo significativo a los siguientes programas: Planes de colaboración nacional y regional, Fondo Europeo de Competitividad, Programa Marco de Investigación e Innovación, Mecanismo “Conectar Europa”, e Instrumento Europa Global.

Cohesión económica, social y territorial.- Con un importe de 450 mil millones es, como subraya la Comisión, “uno de los pilares del presupuesto” propuesto para este periodo. Afecta a infraestructuras de transporte y digitales, a regiones menos desarrolladas, a vivienda e integración social, a resiliencia climática, y también a aspectos que entran más en el tejido empresarial como apoyo a PYME innovadoras.

Europa Global.- Europa Global es un nuevo instrumento que pretende reforzar a la UE como actor internacional. Diría que es una forma de proyectarse hacia el exterior desde la defensa de los valores y las políticas internas de la UE. Contribuye por tanto al desarrollo sostenible, la competitividad y la seguridad económica. Estructura nuestra finan-

ciación exterior, en zonas geográficas, y respalda las políticas de Ampliación, Vecindad Común, Ayuda Humanitaria y Cooperación al Desarrollo y Alianzas Internacionales. Esta Política recibe 200 mil millones de euros, más otros 100 mil millones para Ucrania.

Programa Catalyst Europe.- De gran importancia para la competitividad industrial. Es un nuevo programa con gran potencial para la competitividad de Europa. Se prevén hasta 150 mil millones de préstamos asequibles para los Estados miembros en inversiones estratégicas como descarbonización, digitalización y resiliencia económica. Se financia con cargo a deuda europea y, por tanto, queda por encima de los límites del MFP (es decir, su importe se suma al total previsto). Aplicará una metodología similar a los NextGenerationUE, condicionado a inversiones y reformas, a través de un plan elaborado por el Estado miembro. Su principal limitación es que se trata en efecto de préstamos y no de transferencias (subvenciones) por lo que tienen que ser asumidos por la capacidad fiscal de los Estados que, como sabemos, es muy desigual en el ámbito de la UE.

Programa para el Mercado Único y las Aduanas.- Se prevé un importe de 6.200 millones de euros, de los cuales 2.678 millones se destinan al mercado único (mercado interior, política de competencia, estadística europea...), 2.722 millones a aduanas y 838 millones a cooperación fiscal y medidas antifrau-

de. Hay una apuesta por la simplificación, la reducción de burocracia y de barreras, sin embargo, no parece que haya una apuesta por mayor integración ni por una ampliación del ámbito del mercado único.

Programa de Investigación y Formación de Euratom 2028-2032. Para este programa se destinan 6.700 millones de euros, que tiene por objeto esencial impulsar la investigación sobre tecnologías nucleares seguras e innovadoras.

Entonces, ¿cómo quedan los grandes números de la propuesta del Marco Financiero Plurianual 2028-2034? El importe total de los 2 billones de euros quedaría repartido de la siguiente manera:

- *865 mil millones para los planes de colaboración nacional y regional (44%).* Esta partida es tan amplia porque hace referencia a la cohesión económica, social y territorial (FEDER, Fondo de Cohesión y FSE), a la política de seguridad (migraciones, fronteras y seguridad) y a la política agrícola y pesquera de la UE. Se quiere aplicar a través de planes de colaboración nacional y regional que incorporen inversiones y reformas.
- *409 mil millones de euros para el Fondo Europeo de Competitividad (21%).* Incluye el programa Horizonte Europa (175 millones de euros) pero no el Fondo de Innovación (41 millones de euros).

- *200 mil millones destinados a Europa Global (10%).* A la que ya nos hemos referido anteriormente.
- *168 mil millones al reembolso de los fondos NextGenerationEU (8%).* Esto es la amortización de la deuda y el pago de intereses por la deuda europea emitida para la financiación de estos fondos.
- *49 mil millones para los programas Erasmus+ y AgoraEU (2%).* Programas vinculados a ciudadanía europea, educación y cultura.
- *293 mil millones para otras iniciativas (15%),* que van desde PESC, Justicia y Protección civil a los programas para el mercado único o EURATOM, pasando por los fondos destinados a “conectar Europa” o a la asociación de los países que incluye, por ejemplo, Groenlandia, entre otros.

Una pregunta relevante que debemos hacernos es cómo se plantea la financiación de estos 2 billones de euros. En realidad, la Comisión incorpora alguna novedad relevante con respecto a la fuente de financiación. La Comisión incorpora a la financiación tradicional 58.200 millones de euros de nueva financiación al año, es decir 407.400 millones en el conjunto del periodo del Marco Financiero. Esto supone algo más del 20% del total, por lo que en términos cuantitativos tiene en efecto su relevancia. La Comisión realiza determinados

ajustes sobre los recursos propios actuales, vinculados a su gestión, que aportan en dicha previsión 14,3 millones de euros nuevos al año. Incorpora, adicionalmente, cinco nuevos recursos propios con las siguientes previsiones:

- Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE: 9.600 millones de euros al año.
- Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono: 1.400 millones al año.
- Contribución por residuos de aparatos eléctricos y electrónicos: 15.000 millones de euros al año.
- Recurso sobre la base de los impuestos especiales sobre el tabaco: 11.200 millones de euros al año.
- Recurso corporativo para Europa: 6.800 millones de euros al año. Es una contribución para las empresas con un volumen de negocio de más de 100 millones de euros al año y que operen en la UE.

En consecuencia, la financiación de los 2 billones de euros del Marco Financiero Plurianual 2028-2034 tendría las siguientes fuentes aproximadas:

- 1,24 billones (62,10%) de las aportaciones de los Estados miembros según RNB.

- 450 mil millones (22,5%) de los recursos propios tradicionales (IVA, Aranceles y Tasas sobre el plástico).
- 308 mil millones (15,4%) de los recursos propios nuevos.

Con este marco, siendo conscientes de las necesidades de financiación que tiene Europa, principalmente en términos de competitividad industrial y tecnológica, y teniendo en cuenta el antecedente de financiación de los NextGenerationEU, a través de deuda mutualizada europea, parece razonable que nos hagamos una pregunta: ¿qué papel reserva, si lo hace, el Marco Financiero propuesto a la deuda pública europea?

La respuesta a la pregunta la encontramos en la propuesta de Decisión del Consejo {COM (2025) 574}, en sus artículos 6 y 7 que aclaran que “la comisión estará facultada para contraer empréstitos en mercados de capitales en nombre de la Unión”, dentro de determinados límites, para afrontar una “crisis grave, dificultades graves o amenaza grave de crisis o dificultades que afecten a la Unión o a sus Estados miembros”. En estos casos se podrá activar lo que se denomina un empréstito extraordinario con cargo a deuda mutualizada. Este estaría siendo, y con la previsión de que lo siga siendo, el caso de las medidas para Ucrania.

La lectura optimista es que se estaría previendo ya la posibilidad de financiación de actuaciones (extraordinarias, eso sí) con eurobonos. A esta previsión

debemos sumarle el programa Catalyst Europe, que previsiblemente también sería financiado con deuda conjunta. Ambas previsiones, con sus limitaciones, suponen sin duda un paso adelante en comparación con marcos financieros anteriores. Sin embargo, nos aleja, probablemente, de una actuación de choque que pueda propiciar la reducción, o incluso supresión, de la brecha de competitividad con Asia y EE UU.

7.3.2. El Fondo Europeo de Competitividad

El Fondo Europeo de Competitividad es, precisamente, una respuesta estratégica de la Unión Europea al contexto geopolítico y geoeconómico mundial. En coherencia con ello, también a la exigencia, como decíamos, de generar palancas de reducción de la brecha de competitividad entre Europa y Asia y EEUU que tanto se está demandando desde muy diversos foros europeístas. Desde luego, es el caso del informe Draghi, emitido en 2024. Sirve de complemento, asimismo, de la brújula de competitividad y se conforma como un pilar de la autonomía estratégica de la UE. La cuestión a dilucidar es si está suficientemente dimensionado.

Este Fondo se integra en la propuesta del Marco Financiero Plurianual 2028-2034 y asciende a 451 mil millones de euros que se desglosarían en los siguientes conceptos:

- 67.400 millones de euros para transición limpia y descarbonización industrial. En esta partida estaría incluido la parte del Fondo de Innovación para este periodo que asciende a 41.200 millones.
- 22.600 millones de euros para salud, biotecnología, agricultura y bioeconomía.
- 54.800 millones de euros para liderazgo digital.
- 175.000 millones para Horizonte Europa. Es el instrumento esencial a través del cual se implementan las políticas de I+D+I de la UE. Con 175.000 millones mejora la atribución del instrumento en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (95.517 millones de euros). Se compone de 4 pilares: I Ciencia Excelente (políticas de ciencia de la UE); II Competitividad y sociedad (descarbonización, salud, digitalización, seguridad y retos sociales mundiales, entre otros); III Innovación (política de innovación europea); y IV espacio europeo de investigación.
- 131.000 millones de euros para resiliencia y seguridad, industria de la defensa y espacio. Supone una relevante inversión en autonomía estratégica para reforzar las capacidades en esta materia de Europa y de apoyo a las infraestructuras críticas. Uno de los objetivos propuestos es potenciar la industria europea de la defensa a tra-

vés de la mejora de su competitividad. En esta línea, se pretende fomentar la I+D en el ámbito de la defensa utilizando para ello proyectos de interés común europeo.

La Comisión afirma que estas medidas se ejecutarán a través de “un conjunto flexible de instrumentos financieros” como subvenciones, préstamos, inversión en capital, contratación pública y asesoramiento empresarial, aunque no conocemos un detalle de los mismos.

La creación del Fondo ha supuesto un notable esfuerzo de simplificación, reestructuración y homogenización de numerosos instrumentos provenientes del Marco Financiero 2021-2027 y también un incremento importante de la cuantía dedicada a la competitividad. Según la propia Comisión 5 veces más inversión en digitalización y 6 veces más inversión en tecnologías limpias y descarbonización que con el Marco Financiero anterior. También 5 veces más de inversión en Defensa.

Es evidente que el Fondo de Competitividad es un paso adelante en la dirección correcta, sin embargo, parece aún muy alejado de la necesidad de fomento de inversiones industriales y tecnológicas a través de fondos públicos. No parece comparable a la inversión de EE UU o de China. Y sigue lejos de la estimación de 800 mil millones al año necesaria para ir reduciendo esa brecha, tal y como diagnóstica el Informe Draghi. Importe que en declaraciones públicas el propio Mario Draghi ha elevado a 1,3 billones de euros al año, como ya hemos indicado.

7.4. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Comenzaba este trabajo constatando que el paradigma de la competitividad industrial está en profundo cambio y considerando que hoy es uno de los elementos centrales de la geopolítica. Sinceramente, pienso que hay consenso, o prácticamente consenso, académico e intelectual en ello, y que es una hoja de ruta asumida por las instituciones europeas. Sin embargo, albergo serias dudas sobre el grado de determinación que hay en ello. Quizá estamos sumidos en un momento en el que los valores europeos parecen difuminarse, quizá parecen existir intereses contradictorios, Estados miembros con hojas de ruta alternativas, viejas ideologías con nuevas vestimentas, más modernas, pero igual de incompatibles con el proyecto europeo que nos sigue representando a la mayoría. La clave no está en retraer este proyecto, sino, al revés, en profundizar en él. Necesitamos más integración europea, más Europa política y más industria europea. El diagnóstico está hecho y las hojas de ruta propuestas. La falta de determinación es falta de ambición y creo que no podemos y no debemos permitirnoslo. La principal recomendación que me suscita este trabajo es que necesitamos más ambición.

1. Más ambición en la gobernanza de la política industrial. Parecería que a pesar de la hoja de ruta asumida por las instituciones europeas hay una fal-

ta de ambición en su implementación. Se pone de manifiesto en el apartado del estado de situación de la Brújula de competitividad, apenas un 15% implementado; un 60% sin iniciar ni tan solo su implementación. Los NextGenerationEU pudieron ser un buen principio, a pesar de su carácter de extraordinarios. Pero Europa necesita fortalecer exponencialmente su política industrial para avanzar en competitividad. Como mínimo hay que avanzar presto en lo que ya hemos decidido hacer.

2. Más ambición en el diseño de las políticas públicas industriales europeas. El diagnóstico está hecho: innovación tecnológica, descarbonización, soberanía industrial europea y capacidades industriales europeas (autonomía estratégica). Tras la Brújula de Competitividad, o mientras la Brújula de Competitividad se implementa, deberíamos estar ya diseñando un nuevo plan que contenga todos los instrumentos necesarios para poner a la industria europea al nivel de competitividad que queremos, equiparable a la de EE UU y China. Entre ellos, una decidida colaboración público-privada que identifique los desafíos y las oportunidades del sector industrial europeo.

3. Más ambición para la financiación de la competitividad industrial europea. Desde luego esta recomendación completa la anterior. Uno de los instrumentos, el principal probablemente, del diseño de la política industrial es su financiación.

Es cierto, decimos, que el Marco Financiero Plurianual 2028-2034 propuesto por la Comisión europea avanza en una línea adecuada, como por ejemplo con la creación del Fondo Europeo de Competitividad, pero también decimos que es insuficiente. Destaco tres elementos donde se aprecia esta falta de ambición, o, donde esa ambición es mejorable: 1) por volumen (extraordinariamente alejada de la inversión masiva que pedía Draghi en su informe para reducir la brecha de competitividad con EE UU y China); 2) por origen, sin perjuicio de la previsión de instrumentos más o menos extraordinarios (lo que en sí mismo ya supone un avance), la financiación ordinaria se obtiene principalmente de las aportaciones de los Estados miembros, cuando para conseguir esa inversión masiva parece insoslayable tener que acudir a los eurobonos (deuda pública europea); y 3) por naturaleza, en lo que tenía que ser una apuesta más clara por las subvenciones para incentivar la actividad industrial europea, en muchos casos las políticas que se están planteando se financian con préstamos que, posteriormente, deben ser reembolsados por los operadores económicos y/o Estados miembros (sin perjuicio de que reconozca su utilidad en determinados mecanismos).

4. Más ambición para la integración política de la UE. Si el futuro de una Europa fuerte, afirmada en sus valores, y con influencia en mundo está en su capacidad de ahondar y expandir el mercado único y en mejorar su toma

de decisiones y de interlocución como actor político, y por tanto en construir lo que Draghi ha denominado “federalismo pragmático”; el futuro de una Industria europea fuerte, extraordinariamente competitiva, pasa también necesariamente por avanzar en esa unión, como pilar estratégico de la misma. En este caso más Europa significará una industria europea más competitiva.

Bibliografía

Libros con autor

Varios (2025) Ciencia, Industria y Competitividad. Informe sobre la aportación del sistema de ciencia, tecnología e innovación a la competitividad de la industria española, Numero 5 Madrid: Fundación Alternativas

Artículo de revista

Kölling, M. (2025) La propuesta del nuevo Marco Financiero Plurianual 2028-2034: ¿cambio radical en la lógica del presupuesto de la UE? Real Instituto El Cano.

Martínez, D. (2026) ¿Cuánto ha avanzado la UE con la Brújula de la Competitividad?

Informes Institucionales

Much more than a Market. Speed, Security, Solidarity. Empowering the single market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU citizens (2024). Enrico Letta. <<https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>>

European Commission. (2024) The Draghi report on EU competitiveness. Brussels. <The Draghi report on EU competitiveness >

European Policy Innovation Council. (2026) The Draghi Observatory Implementation Index Update. Assessing EU Delivery of the Draghi Report. Brussels. <<https://thinkpic.eu/wp-content/uploads/2026/02/DOI-Interim-Audit-Jan-2026-web.pdf>>

Comisión Europea. (2025) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Un presupuesto de la UE dinámico para las prioridades del futuro: el marco financiero plurianual 2028-2034. Bruselas <eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0570>

Comisión Europea. (2025) Propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por la que se deroga la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053. Bruselas <EUR-Lex - 52025PC0574 - ES - EUR-Lex>

Consejo de la Unión Europea. (2025) Marco financiero plurianual (MFP) 2028-2034. Proyecto de marco de negociación. Bruselas. <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16344-2025-INIT/es/pdf>>

Parlamento Europeo. (2026) Informe provisional sobre la propuesta de marco financiero plurianual 2028-2034. Bruselas <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2026-0111_ES.pdf>

Comisión Europea. (2026) Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Marco de Legislación Societaria del 28. Régimen: 'EU INC'. Bruselas <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52026PC0321>>

Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo (2025) Aplicación del Reglamento re-

lative al Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono. Bruselas <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:05f0b7f5-da86-11f0-8da2-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF>

European Commission (2026) IAA - The Industrial Accelerator Act Growing EU Industry, Securing Jobs for the Future. Luxembourg <https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/download/9c7fa301-c4cf-4600-8c00-34243ee26e45_en>

World Economic Forum (2025) Future of Jobs Report 2025. Switzerland <<https://es.weforum.org/publications/the-future-of-jobs-report-2025/in-full/>>

Comunicados de prensa

European Commission (2025) Competitiveness Compass for the EU. Brussels. Factsheet: Una Brújula para la Competitividad para la UE: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/767237/EPRS_ATA\(2025\)767237_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/767237/EPRS_ATA(2025)767237_ES.pdf)>

Comisión Europea (2025). La Comisión refuerza la industria química europea. Bruselas <https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/la-comision-refuerza-la-industria-quimica-europea-2025-07-08_es>

European Commission (2025) Commission strengthens the Carbon Border Adjustment Mechanism. Brussels <<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/>>

Bibliografía

detail/en/ip_25_3088>

European Commission (2026) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions towards a 28th Regime for EU companies. Brussels
<https://commission.europa.eu/document/download/2d1b62a4-7807-4808-aed1-36f1f58ac1e7_en?filename=Communication%20Towards%20a%2028th%20regime%20for%20EU%20companies.pdf>

Páginas web

Comisión Europea (2026) Desembolsos disponible en
<https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/disbursements.html>[consulta: mayo-junio 2026]

Comisión Europea (2021) El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia disponible en
<https://reforms-investments.ec.europa.eu/recovery-and-resilience-facility-1_en> [consulta: mayo-junio 2026]

Comisión Europea (2026) Hitos y objetivos disponible en
<https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/milestones_and_targets.html> [consulta: mayo-junio 2026]

Comisión Europea (2025) El presupuesto de la UE para 2028-2034, disponible en<https://commission.europa.eu/topics/budget/eu-budget-2028-2034-explained_es>

[consulta: mayo-junio 2026]

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión (2021) Horizonte Europa: nuevo Programa Marco de la UE disponible en
<<https://www.horizonteeuropa.es/>> [consulta: mayo-junio 2026]

Comisión Europea (2023) ¿Qué es el Fondo de Innovación? disponible en <https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-funding-climate-action/innovation-fund/what-innovation-fund_en?prefLang=es> [consulta: mayo-junio 2026]

European Commission (2026) Industrial Accelerator Act (AAI) disponible en <https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/industrial-accelerator-act_en> [consulta: mayo-junio 2026]

European Commission (2025) Clean Industrial Deal State Aid Framework (CISAF)
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202503602>
[consulta: mayo-junio 2026]

Legislación de la Unión Europea Reglamento (UE) 241/2021, de 12 de febrero, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Parlamento Europeo y Consejo.

Reglamento (UE) 2023/956, de 10 de mayo de 2023 por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono. Parlamento Europeo y del Consejo

Reglamento (UE) 2024/1735, de 13 de junio de 2024 por el que se establece un marco de medi-

das para reforzar el ecosistema europeo de fabricación de tecnologías de cero emisiones netas y se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724. Parlamento europeo y del Consejo

Reglamento (UE) 2025/2083, de 8 de octubre de 2025, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2023/956 en lo que respecta a la simplificación y el refuerzo del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono. Parlamento Europeo y del Consejo.

Proposal for a regulation establishing a framework of measures for the acceleration of industrial capacity and decarbonisation in strategic sectors and amending Regulations (EU) 2018/1724, (EU) 2024/1735 and (EU) 2024/3110. The European Parliament and of the Council.

Acrónimos

CBAM. Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono.

CISAF. Clean Industrial State Aid Framework.

EPO. Oficina Europea de Patentes.

EURATOM. Comunidad Europea de la Energía Atómica.

EE UU. Estados Unidos.

FEDER. Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

FSE. Fondo Social Europeo.

IPCEI. Proyecto Importante de Interés Común Europeo.

MFP. Marco Financiero Plurianual.

MRR. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

NextGenerationEU. Fondos Next Generation.

PERTE. Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica.

PESC. Política Exterior y de Seguridad Común.

PRTR. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

PYME. Pequeñas y medianas empresas.

RNB. Renta Nacional Bruta.

RGEC. Reglamento General de Exención por Categorías.

UE. Unión Europea.

8

El pacto verde reconfigurado

por MARÍA PEÑATE VALENTÍN

EL PACTO VERDE YA NO ES SOLO VERDE

El Pacto Verde Europeo ha experimentado una metamorfosis silenciosa pero profunda. Cuando se presentó en diciembre de 2019, consistía fundamentalmente en un proyecto climático, un compromiso con la neutralidad de carbono para 2050. Casi siete años después, en 2026, el Pacto Verde se ha convertido en algo mucho más complejo y ambicioso, tratándose ahora de un proyecto de soberanía económica, seguridad estratégica y cohesión social que trasciende ampliamente la agenda medioambiental. Los conflictos internacionales, la competencia industrial, la crisis energética, las protestas agrarias, el ascenso de fuerzas euroescépticas y la fatiga regulatoria de empresas y ciudadanos han forzado hacia una reconfiguración que no puede entenderse como un mero ajuste técnico; se trata de un cambio de paradigma en la forma en que Europa concibe la relación entre economía, clima y sociedad.

Es por ello que no debe realizarse un análisis limitado a la simplificación regulatoria como un fenómeno aislado, sino como la manifestación visible de una transformación más profunda en el modelo de gobernanza climática europea. La Unión Europea parece estar intentando resolver simultáneamente un triángulo complejo, al pretender reducir emisiones al ritmo que exige la ciencia, mantener la competitividad industrial frente a rivales que no asumen costes climáticos equivalentes, y evitar la fractura

social que esta genera. Cada vértice de este triángulo empuja en una dirección en ocasiones discordante con las otras, y las tensiones resultantes explican las contradicciones, los avances y los retrocesos del Pacto Verde en su configuración actual.

El Consejo Europeo define el Pacto Verde como la estrategia de crecimiento de la UE, no como una política sectorial, y lo articula en torno a seis grandes ejes: acción climática, energía limpia, industria sostenible, transporte y movilidad, agricultura y naturaleza, y transición justa. A estos se han añadido, desde 2022, las dimensiones de seguridad energética, autonomía estratégica en materias primas y reindustrialización. Se trata de un marco que va más allá de la legislación de sostenibilidad corporativa (CSRD, CS3D) o el mecanismo fronterizo de carbono (CBAM), pues supone un diseño sistémico.

Resumiendo brevemente las distintas fases que ha encontrado este instrumento, en diciembre de 2019, el Pacto Verde se presenta y en 2021 el paquete Fit for 55 traduce los objetivos presentados en legislación sectorial concreta. Pero en el año 2022, se enfrenta a uno de sus primeros retos pues el conflicto entre Rusia y Ucrania desencadena una crisis energética que multiplica por seis el precio del gas natural y obliga a destinar cientos de miles de millones en subsidios de emergencia. En septiembre de 2024, el informe Draghi identifica una brecha de inversión de 800.000 millones de euros anuales y señala la sobrecarga regulato-

ria como obstáculo central y uno de los aspectos clave en este contexto (Draghi, 2024). Así, en febrero de 2025, el Clean Industrial Deal y los paquetes Ómnibus inician la reconfiguración del marco normativo, publicándose la Directiva Ómnibus en febrero de 2026. Cada uno de estos hitos ha reconfigurado el equilibrio entre los tres vértices de este complejo triángulo.

El presente artículo se estructura en nueve secciones que avanzan desde el marco analítico hacia sus implicaciones empíricas y prospectivas. Tras una introducción que sitúa la metamorfosis del Pacto Verde como proyecto de sobe-

ranía económica y no meramente climático, se propone como hilo conductor el triángulo entre clima, competitividad y cohesión social, que opera a su vez como criterio de evaluación de los capítulos subsiguientes. El análisis aborda después los condicionantes energéticos de la transición, el giro regulatorio desde la prescripción normativa hacia las señales de precio del carbono, y la traslación de estas dinámicas a los principales sectores productivos, con especial atención a la dimensión material de la economía circular y al papel infrautilizado de la compra pública estratégica. Las secciones finales examinan la movilización

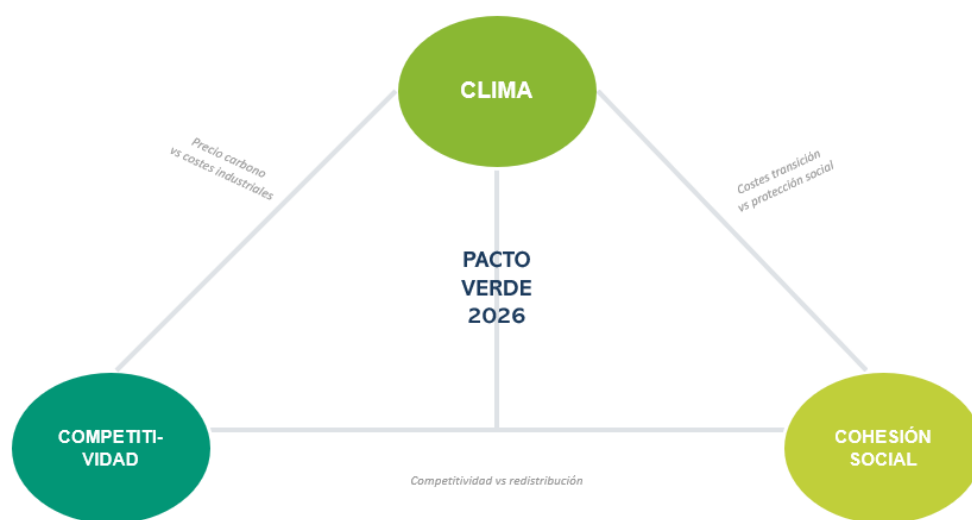


Figura 1: El marco analítico del Pacto Verde en 2026.

Fuente: Elaboración propia

financiera, la gobernanza multinivel y, mediante tres escenarios para 2030, las condiciones bajo las cuales la simplificación regulatoria favorecería u obstaculizaría el cumplimiento de los objetivos climáticos. El artículo se cierra con una síntesis que retoma las tensiones del triángulo inicial y discute las opciones de política disponibles.

1. UN TRIÁNGULO APARENTEMENTE COMPLEJO QUE IMPLICA CLIMA, COMPETITIVIDAD Y COHESIÓN

1.1. Primer vértice: la ambición climática y sus instrumentos

La Ley del Clima Europea, adoptada en 2021, anclaba jurídicamente los objetivos de reducción de emisiones, estableciendo al menos un 55% para 2030 respecto de 1990, un 90% para 2040 y neutralidad para 2050. Estos objetivos, pese a las modificaciones sufridas, se han mantenido como vinculantes. Sin embargo, lo que ha cambiado es el conjunto y la arquitectura de instrumentos para alcanzarlos. Así, la UE está transitando de un modelo basado en obligaciones de reporte y diligencia debida corporativa a un modelo basado predominantemente en señales de precio del carbono (Wendler, 2026). El EU ETS reformado, con un factor de reducción lineal del 4,2% anual y la eliminación progresiva de asignaciones gratuitas, el nuevo ETS2 para edificios y transporte previsto para 2027 y el CBAM, en fase definitiva desde enero

de 2026, constituyen los pilares de esta nueva arquitectura.

La correlación entre el precio de los derechos de emisión y la inversión en renovables es notable. Cuando el precio del ETS cayó por debajo de los 10 euros por tonelada entre 2013 y 2018, la capacidad renovable instalada anualmente en la UE se estancó en torno a 25 GW. A partir de 2019, con el fortalecimiento del mecanismo de estabilidad del mercado y la subida del precio por encima de los 25 euros, la inversión se aceleró hasta superar los 85 GW anuales en 2025. (Ember, 2026; Statista, 2026) El sistema de comercio de emisiones ha generado más de 200.000 millones de euros en ingresos desde su creación, fondos que se han destinado parcialmente a financiar la transición ecológica y que alimentan el nuevo Fondo Social para el Clima (Reglamento UE 2023/955). La eliminación total de las asignaciones gratuitas para la aviación (Directiva UE 2023/958) desde 2026 representa un hito adicional en el fortalecimiento de la señal de precio.

1.2. Segundo vértice: la competitividad y la carrera industrial

Estados Unidos ha reconfigurado recientemente su política energética con la reducción de estándares de eficiencia, la eliminación de incentivos para vehículos eléctricos y la imposición de nuevos aranceles. Además, China domina más del 90% (IEA, 2022) de la fabricación mundial de células solares, lidera en ba-

terías y vehículos eléctricos, y controla el procesamiento de materias primas críticas. En este sentido, la UE depende de minerales metálicos en un 47% y de materiales energéticos fósiles en casi un 73%. Para materias primas como disprosio, neodimio o tántalo, el autoabastecimiento europeo es prácticamente nulo (Cotec, 2025).

La respuesta europea se articula en tres frentes principales. En primer lugar, el Clean Industrial Deal, 2025, cuya aspiración era movilizar más de 100.000 millones de euros para manufactura limpia. En segundo lugar, el Industrial Accelerator Act de 2026, que introduce requisitos de contenido local para cemento, aluminio y tecnologías net-zero, con el objetivo de elevar la manufactura del 14,3% al 20% del PIB (Clean Energy Wire, 2026). Y, por último, la reforma del marco de contratación pública para 2026 incorporando criterios de sostenibilidad y preferencia europea. En este sentido, es preciso destacar algunos datos que resaltan la complejidad de este objetivo estratégico, pese a que la contratación pública representa entre el 12% y el 20% del PIB según los países, constituyendo un instrumento masivamente infrautilizado (Cotec, 2026).

Por otro lado, surge el Centro Europeo de Materias Primas Críticas, previsto para finales de 2026, que pretende adquirir materias primas en nombre de las empresas interesadas, generando economías de escala y mayor poder de negociación frente a los proveedores dominantes. El Reglamento de Ma-

terias Primas Críticas (Reglamento UE 2024/1252) establece que para 2030, al menos el 10% del consumo anual de la UE debe provenir de extracción doméstica, el 40% del procesamiento y el 25% del reciclaje. Por su parte, las restricciones chinas a la exportación de galio, germanio y grafito, impuestas desde 2023, han demostrado que la diversificación no es solo una opción deseable sino una necesidad imperativa para la soberanía industrial europea. En este tablero de competencia, Europa parece buscar una vía capaz de combinar regulación inteligente, innovación tecnológica e integración de mercados.

1.3. Tercer vértice: la cohesión social y la transición justa

El Fondo Social para el Clima, operativo desde 2026, pretende movilizar 86.700 millones de euros hasta 2032, en un contexto convulso en el que más de 41 millones (SOLIDAR, 2026) de europeos sufren pobreza energética. Además, las protestas agrarias de 2024 y el ascenso de partidos anticlimáticos demuestran que la transición ecológica necesita legitimidad social para ser políticamente sostenible. En este sentido, nos enfrentamos a realidades como que la renovación profunda del 10% de los edificios con peor rendimiento reduciría emisiones un 20%, pero exige inversiones que muchos propietarios de rentas bajas no pueden afrontar. Así, el objetivo del Fondo es arrancar un año antes que el

ETS2 (Directiva UE 2023/959) precisamente para desplegar medidas de apoyo antes de que los hogares experimenten el impacto del nuevo precio del carbono. Sin embargo, la experiencia del Fondo de Transición Justa, con apenas un 1% de absorción (Tribunal de Cuentas Europeo, 2024) en agosto de 2024, plantea dudas sobre la capacidad de implementación rápida, un aspecto crucial para el éxito de esta medida.

Las medidas financiadas por el Fondo Social incluyen la reducción de impuestos y tasas energéticas, incentivos para la renovación de edificios, apoyo al cambio del transporte privado al público, la promoción del mercado de segunda mano de vehículos eléctricos y, de manera transitoria, transferencias directas de renta. El diseño incorpora un principio de progresividad, donde los países con mayores niveles de pobreza energética y menores ingresos per cápita reciben una proporción mayor de las ayudas. Así, Polonia, Francia, Italia, España y Rumanía son los principales beneficiarios en términos absolutos. Es importante resaltar que el encarecimiento de la vivienda y del transporte constituyen dos vectores importantes de desafección, al suponer un reto afrontar los costes de renovación energética en vivienda para rentas bajas y al existir pocas alternativas viables para familias rurales dependientes del coche de combustión, entre otras cuestiones.

2. LA ENERGÍA SE POSICIONA COMO CUELLO DE BOTELLA CONDICIONANTE

Si hay un factor que determina si la transición industrial europea supone un reto viable o una meta inalcanzable, es el precio de la energía. Las tarifas energéticas europeas continúan siendo entre dos y tres veces superiores a las norteamericanas y considerablemente más elevadas que las chinas (IEA, 2026). Europa ha sustituido el gas ruso fundamentalmente por gas natural licuado norteamericano, pero a un coste estructuralmente más alto. La consecuencia es una erosión de la competitividad de las industrias intensivas en energía, desde la siderurgia hasta la química, pasando por el vidrio y la cerámica, que amenaza con acelerar la desindustrialización.

En este contexto, el Plan de Acción para la Energía Asequible persigue acelerar la electrificación del 21,3% al 32% para 2030, instalando 100 GW de capacidad renovable al año (Clean Energy Wire, 2026). La reforma de los mercados mayoristas de electricidad pretende desacoplar el precio de la electricidad del coste marginal del gas, un mecanismo de fijación que penaliza a los consumidores incluso cuando la mayor parte de la generación procede de fuentes renovables con costes marginales cercanos a cero. Por su parte, el Paquete de Redes Europeas profundizará la integración del mercado eléctrico mediante nuevas reglas de asignación de capacidad transfronteriza (Bruegel, 2026). Además, la simplificación de permisos para infraes-

estructuras de renovables y redes eléctricas, probablemente el área donde la simplificación regulatoria genera mayores beneficios climáticos netos, intentará reducir los plazos de autorización de los actuales tres a siete años a un máximo de dos.

También es preciso señalar que se ha reabierto, en cierta medida, el debate sobre la cuestión nuclear. Así, Francia ha convertido su parque nuclear en un activo competitivo que le permite ofrecer electricidad industrial más barata que Alemania, y varios países del Este y Nórdicos apuestan por la energía nuclear como complemento de las renovables para garantizar la generación de base. La taxonomía europea, tras un largo debate, ha terminado por incluir la energía nuclear como actividad de transición hacia la descarbonización. El debate sobre los reactores modulares pequeños (SMR) como tecnología de futuro se intensifica en el marco de los sandboxes regulatorios para innovación energética. Sin embargo, esta es una cuestión que genera un notable disenso entre expertos, aspecto que no debe ser obviado.

Por otro lado, la aceleración de los procesos de autorización para infraestructuras de renovables constituye, probablemente, un área donde la simplificación regulatoria puede generar los mayores beneficios climáticos netos. Actualmente, la obtención de permisos para un parque eólico terrestre puede tardar entre tres y siete años, y hasta diez para instalaciones offshore (Comisión Europea, 2025b). Las líneas de transmisión transfronteriza enfrentan plazos si-

milares o superiores. La consecuencia es una paradoja en la que Europa fija objetivos ambiciosos de capacidad renovable, pero los retrasos en permisos impiden materializar estas inversiones. El Industrial Decarbonisation Accelerator Act, parte central del Clean Industrial Deal, pretende afrontar estos cuellos de botella con plazos máximos vinculantes, proyectos estratégicos con procedimientos acelerados y limitación de las posibilidades de recurso judicial (Comisión Europea, 2025b). Sin embargo, las organizaciones ecologistas temen que la simplificación de permisos erosione las garantías ambientales y esta no es una cuestión baladí que se deba ignorar. Claramente, se observa un desafío para diseñar procedimientos que sean rápidos sin ser superficiales, y eficientes sin ser insuficientes.

Adicionalmente, la Comisión Europea ha establecido un Grupo de Trabajo sobre el Mercado del Gas (Comisión Europea, 2025a) para examinar distorsiones de precios con la posibilidad de proponer cambios legislativos, reconociendo que la transición hacia las renovables necesita mercados diseñados adecuadamente que trasladen los beneficios de los bajos costes marginales de la generación limpia a los consumidores finales.

3. EL NUEVO MODELO REGULATORIO

3.1. La directiva ómnibus y el cambio de paradigma

La Directiva (UE) 2026/470, adoptada el 24 de febrero de 2026, no es solo una simplificación técnica, sino que representa un cambio filosófico en la regulación climática europea. Los umbrales de la CSRD suben a 1.000 empleados y 450 millones de euros de facturación, excluyendo a unas 80.000 empresas. La CS3D queda reducida a 1.600 empresas, con eliminación de planes de transición climática y reducción de sanciones al 3% de facturación. Los ESRS (Normas Europeas de Información sobre Sostenibilidad, o European Sustainability Reporting Standards por sus siglas en inglés) a su vez, pierden más del 50% de sus puntos de datos obligatorios (EFRAG, 2025). El mecanismo Stop the Clock (Directiva UE 2025/794) pospuso dos años las obligaciones de reporte para las oleadas 2 y 3.

La CE estima ahorros de 6.300 millones de euros anuales, pero el significado profundo de la reforma trasciende las cifras. Lo que la UE está haciendo es sustituir la regulación prescriptiva, basada en obligaciones detalladas de reporte y diligencia debida, por una regulación basada en incentivos de mercado. El ETS reformado, el ETS2, el CBAM y la taxonomía como orientador de flujos financieros constituyen los instrumentos centrales del nuevo modelo. La premisa implícita parece ser que un precio del carbono fuerte y omnipresente es más

eficaz para la descarbonización que un sistema universal de divulgación de sostenibilidad. Es una apuesta ciertamente arriesgada, que puede funcionar si el precio del carbono es suficientemente alto, estable y sin excepciones, pero que puede fracasar si las asignaciones gratuitas, las exenciones y los lobbies erosionan la señal de precio.

El EFRAG (European Financial Reporting Advisory Group o Grupo Consultivo Europeo en materia de Información Financiera) completó su asesoramiento sobre la simplificación de los ESRS el 4 de diciembre de 2025, proponiendo simplificar la evaluación de doble materialidad, reducir las divulgaciones narrativas y mejorar la alineación con estándares internacionales. Además, el 10 de diciembre de 2025, la Comisión presentó un paquete de simplificación ambiental con seis propuestas legislativas adicionales sobre emisiones industriales, economía circular y evaluaciones ambientales, con un ahorro estimado de 11.000 millones de euros. En este sentido, el concepto de empresas protegidas permite a las entidades con menos de 1.000 empleados rechazar solicitudes de información excesivas de sus clientes corporativos, abordando la crítica de que la carga regulatoria de la CSRD se transmitía en cascada a las pymes a través de las cadenas de suministro. La Coalición Europea para la Justicia Corporativa ha denunciado que la CS3D ha quedado vaciada de contenido sustantivo, mientras las organizaciones empresariales acogen favorablemente la reducción de la exposición legal.

3.2. *La taxonomía como infraestructura financiera*

Un elemento que el análisis convencional suele omitir es la taxonomía de finanzas sostenibles, que sigue siendo el estándar global de referencia para la clasificación de actividades económicas verdes. A pesar de la simplificación de la CSRD, la taxonomía mantiene su relevancia como herramienta de orientación del capital privado, pues los inversores institucionales, los bancos y las aseguradoras la utilizan para evaluar la alineación de sus carteras con los objetivos climáticos. La reducción del ámbito de reporte obligatorio puede debilitar la disponibilidad de datos para alimentar la taxonomía, creando una tensión interna en la arquitectura regulatoria, al simplificar el instrumento de transparencia, pero mantener el instrumento de clasificación que depende de esa transparencia.

Por otro lado, los bonos verdes europeos, emitidos por primera vez en 2021, han establecido un estándar de mercado basado en la taxonomía (Reglamento UE 2020/852). El Fondo de Innovación, alimentado por los ingresos del ETS, ha financiado proyectos de demostración en hidrógeno verde, captura de CO₂ y electrificación industrial, pero la escala sigue siendo insuficiente. De la brecha de inversión identificada por el informe Draghi, anteriormente nombrada, unos 250.000 millones se corresponden con energía limpia, 180.000 millones a transporte sostenible, 120.000 millones a industria

circular y 250.000 millones a edificios eficientes.

Es preciso señalar que existen notables divisiones entre Estados miembros sobre el modelo regulatorio. Alemania presiona por alcanzar flexibilidad para su industria automotriz y química. España defiende el mantenimiento de las directivas de sostenibilidad y propone apoyo técnico. Dinamarca se opone a suprimir la CS3D. Polonia y Hungría son firmes defensores de la simplificación. Francia mantiene una posición matizada, buscando preservar elementos que benefician a sus sectores nuclear y de renovables (Euractiv, 2025).

A todo ello es preciso unirle el crecimiento del concepto de greenhushing (South Pole, 2022), es decir, la tendencia de las empresas a reducir su comunicación sobre sostenibilidad por temor a las implicaciones de reportar en un entorno cambiante. Este hecho captura un riesgo real y es que las empresas pueden no dejar de actuar, sino dejar de comunicar, erosionando la transparencia competitiva.

4. LOS EFECTOS SOBRE LA TRANSICIÓN SECTORIAL

4.1. *Protestas en la agricultura y limitaciones sectoriales*

Las protestas de agricultores de 2024 enviaron un mensaje político rotundo y constituyeron la culminación de una década de malestar ante la acumulación de requisitos normativos, la caída de renta-

bilidad y la competencia desleal de importaciones con estándares ambientales y laborales inferiores. La Comisión retiró o suavizó varias propuestas contestadas, incluyendo los objetivos de reducción de pesticidas y el barbecho obligatorio, y orientó la revisión de la PAC hacia mayor flexibilidad en las condicionalidades ambientales, permitiendo a los Estados miembros adaptar los requisitos a las condiciones locales.

Pero el sector agrario europeo es responsable de aproximadamente el 10% de las emisiones de la UE, y sus contribuciones a la contaminación del agua, la pérdida de biodiversidad y la degradación del suelo están ampliamente documentadas.

En España el vertido en vertedero (223 kg/pc en 2023) duplica la media de la UE-27 y la valorización energética es significativamente inferior, mientras que el sector de la construcción sigue siendo el mayor generador de residuos, seguido por la minería (Cotec, 2025). En julio de 2024 se inició un procedimiento de infracción contra España por incumplimiento del objetivo de reciclado de residuos municipales para 2020 (50%), con un déficit significativo que se acumula. España corre el riesgo de no cumplir el objetivo para 2035 de depositar un máximo del 10% de residuos municipales en vertederos. La Ley 1/2025 de Prevención del Desperdicio Alimentario se adelantó a la normativa europea, aunque en ocasiones es tildada de tener un enfoque soft law. La tensión entre sostenibilidad ambiental y sostenibilidad eco-

nómica de las explotaciones sigue siendo el nudo gordiano del debate; sin agricultura viable no hay política ambiental implementable, pero sin regulación ambiental los costes ecológicos se trasladan a las generaciones futuras.

4.2. La frontera del carbono en la industria pesada

Desde enero de 2026, los importadores que superen 50 toneladas anuales deben adquirir certificados CBAM cuyo precio refleja la media trimestral del precio de subasta del ETS, pasando a ser media semanal desde 2027 (Reglamento UE 2023/956). Además, las asignaciones gratuitas del ETS se reducirán un 2,5% anual hasta su eliminación total en 2034. Los nuevos valores por defecto específicos por país y producto se incrementarán un 10% en 2026, 20% en 2027 y 30% desde 2028 (Reglamento de Ejecución UE 2025/2621), con excepción de fertilizantes (1% anual en atención a las sensibilidades del sector agrícola). La primera declaración anual se presentará antes del 30 de septiembre de 2027.

Es importante recalcar el impacto geopolítico del CBAM, pues países como India, Turquía, Brasil, Indonesia, Taiwan, Vietnam, Malasia o Serbia están desarrollando o fortaleciendo sus propios mecanismos de precio del carbono en respuesta. India introdujo en enero de 2026 objetivos de intensidad de emisiones para 208 unidades adicionales, extendiendo su Mercado de Carbono a

490 entidades obligadas. Además, el acero chino perderá su ventaja competitiva en la UE hacia finales de 2027 si no reduce emisiones; el acero turco, producido mayoritariamente en hornos de arco eléctrico, ganará competitividad. Adicionalmente, la CE propuso un Fondo Temporal de Descarbonización con el 25% de los ingresos del CBAM para 2028-2029, orientado a compensar el riesgo de fuga de carbono en las exportaciones. En diciembre de 2025, la Comisión presentó además una propuesta para extender el CBAM a productos transformados aguas abajo para 2028 (Comisión Europea, 2025d). Las simplificaciones del Reglamento Ómnibus de octubre de 2025 aliviaron parcialmente la carga administrativa, de tal forma que el umbral de minimis de 50 toneladas exime al 90% de empresas afectadas, pero cubre el 99% de las emisiones de CO₂. (Reglamento UE 2025/2083).

4.3. Cambios clave en el sector de la automoción

El 16 de diciembre de 2025, la Comisión revocó la prohibición total de motores de combustión para 2035, sustituyéndola por un objetivo de reducción del 90%. El 10% restante se compensa con acero de baja emisión o combustibles sostenibles (e-fuels, biocombustibles). Este cambio responde a una tensión entre dos visiones. Por un lado, entre quienes defienden la apuesta inequívoca por la electrificación, que argumentan que

cualquier ambigüedad fragmenta inversiones; y, por otro lado, entre quienes abogan por la neutralidad tecnológica, que sostienen que los e-fuels pueden descarbonizar la flota existente de más de 250 millones de vehículos en circulación (ACEA, 2025). La cuota de mercado del vehículo eléctrico (EV) alcanzó aproximadamente el 17% en el tercer trimestre de 2025 (ACEA, 2025). Las negociaciones se prolongarán a lo largo de 2026.

4.4. La transición silenciosa de edificios, transporte y otros sectores

La directiva revisada sobre rendimiento energético de edificios (EPBD), adoptada en abril de 2024, establece que todos los edificios nuevos deberán ser de emisiones cero a partir de 2030. La renovación del 10% de edificios con peor rendimiento reduciría emisiones un 20%, pero exige inversiones de considerables dimensiones. En este sentido, la tasa actual de renovación profunda, que oscila entre el 0,5% y el 1% anual del parque inmobiliario europeo, deberá al menos duplicarse para alcanzar los objetivos de 2050 (Allianz Trade, 2022). A este ritmo, la plena descarbonización del parque edificatorio podría tardar más de un siglo, lo que convierte la aceleración de la renovación en una de las tareas más urgentes y, paradójicamente, menos visibles del Pacto Verde.

El transporte marítimo y la aviación, incorporados progresivamente al ETS y sujetos a nuevas regulaciones, represen-

tan sectores donde la descarbonización presenta desafíos tecnológicos específicos. FuelEU Maritime, que entró en vigor en 2025 (Reglamento UE 2023/1805), establece límites progresivos a la intensidad de carbono de la energía utilizada por los buques que operan en puertos europeos. Por su parte, ReFuelEU Aviation exige un porcentaje creciente de combustibles de aviación sostenibles (SAF) en el suministro de los aeropuertos de la UE. Ambas regulaciones ilustran el enfoque de neutralidad tecnológica que la UE aplica en sectores donde la electrificación directa no es viable a medio plazo. Así, se fijan objetivos de resultado y se deja al mercado determinar la combinación óptima de soluciones. Por otro lado, los e-fuels, el biometano avanzado, el hidrógeno verde y el amoníaco verde compiten por demostrar su viabilidad técnica y económica en estos sectores de difícil descarbonización.

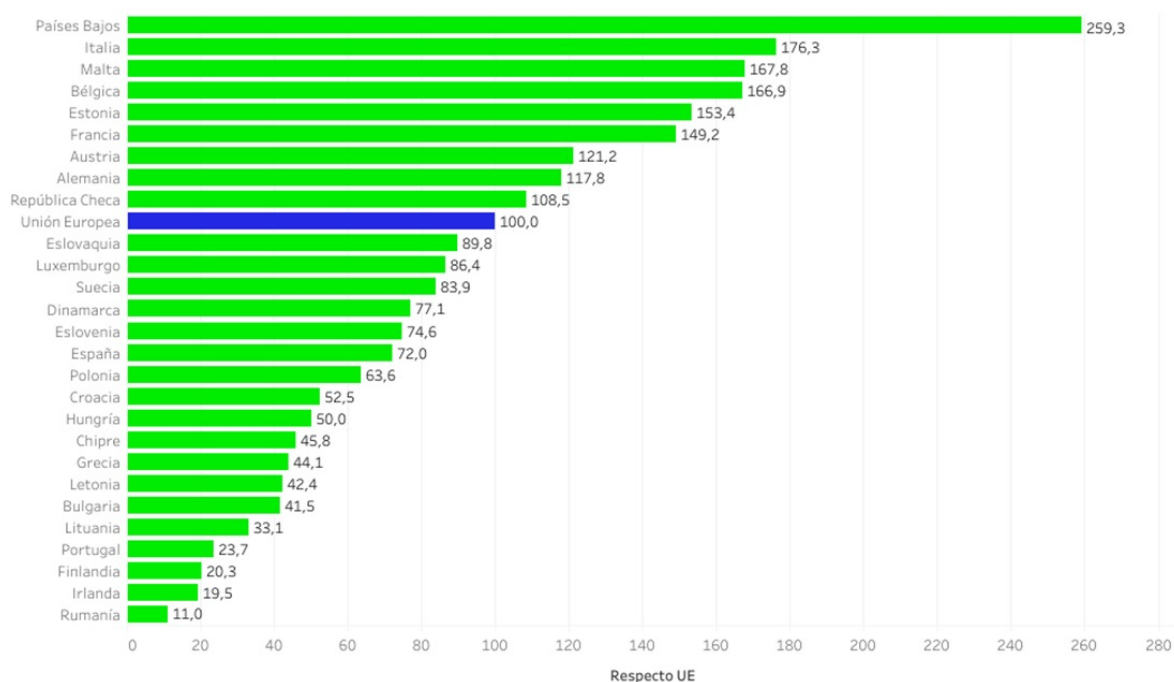
5. LOS PILARES INVISIBLES DE LA ECONOMÍA CIRCULAR Y LA COMPRA PÚBLICA

5.1. La dimensión material de la transición

La dimensión material de la transición hacia la economía circular constituye un aspecto fundamental, que la mayoría del análisis sobre el Pacto Verde suele no tener tan en consideración. En este sentido, la tasa de uso circular de materiales en la UE-27 ronda el 11,5%, con un objeti-

vo de duplicarla al 23,4% para 2030 que se antoja difícil. España se sitúa por debajo de la media con un 8,5% en 2023. A nivel mundial, la tasa ha bajado hasta un 6,9% (Cotec, 2025). El último informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente confirma que, de los cuatro indicadores totalmente incumplidos en su análisis, dos son relativos a economía circular (AEMA, 2025). La prevista Ley de Economía Circular de la UE en 2026 aspira a que el 24% de materiales sean circulares para 2030, pero el paquete Ómnibus ha generado incertidumbres. En este sentido, la retirada de la propuesta de directiva sobre alegaciones ambientales es un ejemplo de cómo la simplificación puede debilitar instrumentos necesarios.

España ha logrado reducir su huella material de 13,47 t/pc (2010) a 7,98 t/pc (2023), pero la huella de consumo equivale a 3,60 planetas, superior a la media europea de 3,15-3,28. La productividad de recursos alcanzó 3,53 €/kg, significativamente superior a la media UE-27. Sin embargo, la generación de residuos municipales sigue acoplada al PIB, y solo el 16,8% de los municipios estudiados por el trabajo de Sobrino García (2025) tiene ordenanzas actualizadas a la Ley 7/2022. Además, el gasto medio por hogar en reparación alcanzó 1.112,26 euros en 2023, indicando una creciente tendencia a la extensión de la vida útil de los productos. España es además líder en reutilización de aguas residuales en Europa, aunque en 2022 se observó un descenso del 11% al 8% debido al aumento del volumen total de agua tratada (Cotec, 2025).



Fuente de Datos: Eurostat (env_ac_cur)

Gráfico 1: Tasa de circularidad de materiales. .

Fuente: Informe EC Cotec 2025

El PERTE de Economía Circular, por su parte, cuenta con 490 millones de euros distribuidos en dos líneas: 300 millones para empresas de los sectores textil, plástico y energías renovables, y 190 millones para actuaciones transversales. El MITECO ha distribuido cerca de 940 millones a través de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (Cotec, 2025).

5.2. EL POTENCIAL DESAPROVECHADO DE LA COMPRA PÚBLICA

La contratación pública europea ha ampliado progresivamente su función más allá de la mera adquisición eficiente de bienes y servicios, convirtiéndose en un instrumento activo de política estratégica.

La conexión entre compra pública de innovación y los objetivos del Pacto Verde es directa, pues los contratos públicos que incorporen criterios de circularidad, reparabilidad, uso de materiales

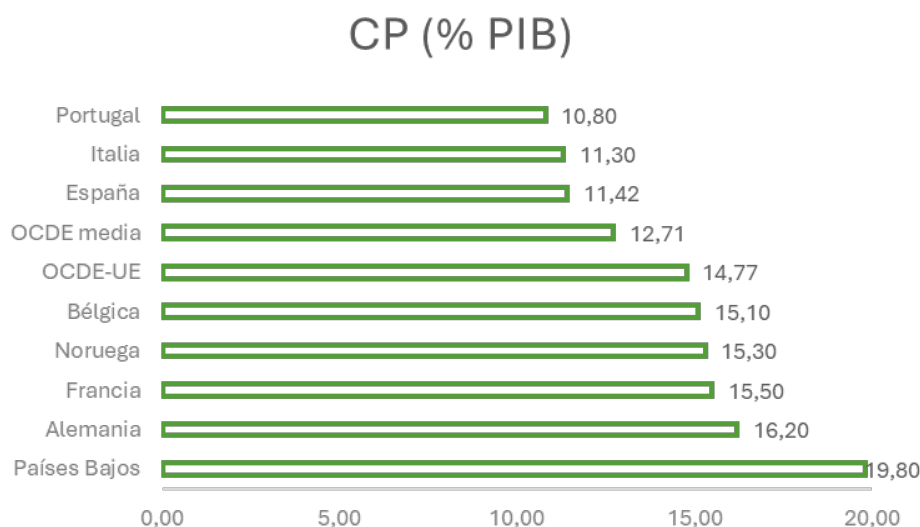


Gráfico 2: Peso de la contratación pública en la economía.

Fuente: Informe EC Cotec 2025

secundarios o etiquetado de intensidad de carbono pueden generar mercados cautivos para productos sostenibles fabricados en Europa. El Industrial Accelerator Act de 2026, con criterios Made in EU, y la revisión del marco de compras públicas con criterios de sostenibilidad y preferencia europea, podrían impulsar significativamente esta herramienta.

Sin embargo, esta doble función genera tensiones sistemáticas. Así, los instrumentos de contratación orientados a objetivos estratégicos, como los criterios medioambientales, sociales o de innovación, se asocian, de forma general, con una menor probabilidad de que las pymes resulten adjudicatarias (Peñate,

2021). En particular, se estima que la inclusión de criterios medioambientales en la ponderación de la adjudicación reduce la probabilidad de acceso de las pymes hasta en cinco puntos porcentuales en los sectores de mayor intensidad de mano de obra poco cualificada, mientras que los criterios de innovación pueden suponer una caída de hasta doce puntos en esos mismos sectores (Cotec, 2026). Ello evidencia que la persecución de fines estratégicos a través de la contratación pública no es neutral respecto a la estructura del tejido empresarial que accede a los contratos públicos.

El problema no reside únicamente en que los objetivos de sostenibilidad e

innovación eleven las barreras de entrada para las empresas más pequeñas, que conforman la mayor parte del tejido productivo europeo, sino en que el efecto de cada instrumento depende de manera crítica del contexto sectorial en que se aplica. Mecanismos como las subastas electrónicas, la contratación conjunta o los acuerdos centralizados de compra, que en teoría aumentan la eficiencia y pueden facilitar la incorporación de requisitos estratégicos, están asociados a reducciones significativas del acceso de las pymes. Esta heterogeneidad de efectos demuestra que no existe una solución única y una misma herramienta puede mejorar el acceso de las empresas en un sector y perjudicarlo en otro.

La dualidad de criterios estratégicos versus precio constituye un obstáculo clave, que implica que mientras los criterios de adjudicación prioricen el precio más bajo, la compra pública seguirá sin cumplir su potencial como instrumento transformador (Cotec, 2026).

La contratación pública representó en 2023 el 14,77% del PIB en la OCDE-UE, pero la inclusión de criterios apenas alcanza el 0,41% del total (Cotec, 2026). Análisis preliminares muestran que la combinación de criterios de sostenibilidad e innovación es compleja en la contratación pública. La tendencia 2018–2023 es estable lo que sugiere que el peso relativo de la sostenibilidad no ha crecido a pesar del marco regulatorio europeo del Pacto Verde.

6. FINANZAS E INVERSIÓN

Como se comentó anteriormente, el informe Draghi identificó una brecha de inversión de aproximadamente 800.000 millones de euros anuales para que Europa alcanzara sus objetivos de competitividad y transición ecológica. En este sentido, los bonos verdes europeos, el Fondo de Innovación o el marco CISAF de ayudas de Estado para acelerar la aprobación de subsidios a manufactura limpia busca competir con los incentivos estadounidenses de la IRA (U.S. Congress, 2022; Comisión Europea, 2025c) y los subsidios chinos tienen un papel fundamental. Además, el Banco de Descarbonización Industrial, inspirado en el modelo del Banco del Hidrógeno, cuenta con una subasta piloto de 1.000 millones de euros, aunque su escalabilidad hacia los 100.000 millones prometidos aún no está clara.

Adicionalmente, la dimensión exterior del Pacto Verde como instrumento geopolítico es inseparable de la cuestión financiera. Así, el CBAM no es solo política climática, sino que se trata también de política comercial con implicaciones para las relaciones con India, Turquía, el Mercosur, los países ACP y toda la arquitectura del comercio internacional. La diplomacia climática de la UE post-COP28, la relación con la administración Trump, los clubes del clima y los acuerdos de materias primas con Chile, Australia y la RD Congo son parte integral del Pacto Verde. Además, las restricciones chinas a la exportación de materiales críticos

han demostrado que la geopolítica de la energía se ha extendido a la geopolítica de los materiales, y que la transición ecológica es inseparable de la cuestión de la soberanía económica.

Sin embargo, la paradoja del momento actual es que la simplificación regulatoria, concebida para reducir la incertidumbre, ha generado exactamente lo contrario a corto plazo. Las inversiones en transición ecológica requieren horizontes de 15 a 25 años, períodos durante los cuales el marco regulatorio es una variable crítica. Así, los riesgos regulatorios se han convertido en una de las principales preocupaciones de las empresas españolas en materia de circularidad (Cotec, 2025). Algunos pioneros de la sostenibilidad corporativa han lamentado los cambios tras comprometer recursos significativos para adaptarse al marco original.

7. GOBERNANZA MULTINIVEL

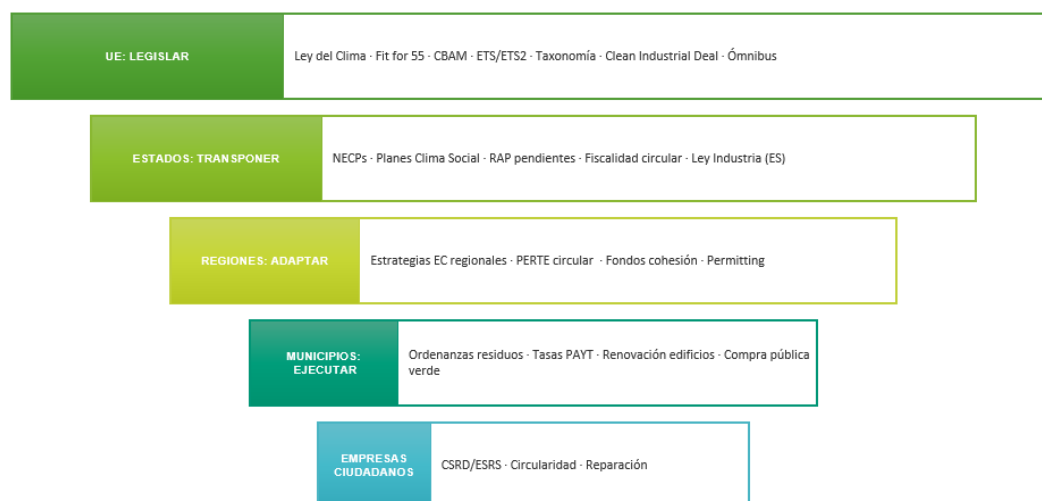
Una de las debilidades estructurales del debate sobre el Pacto Verde es la necesidad de mejorar e incrementar la implementación territorial. Los planes nacionales de energía y clima (NECPs), que los Estados deberían haber actualizado en 2024, muestran una heterogeneidad sustancial en ambición, instrumentos y plazos. En este sentido, las estrategias regionales de economía circular proliferan en España (Cataluña, País Vasco, Andalucía) pero rara vez están coordinadas con los objetivos nacio-

nales y europeos. Además, los fondos de cohesión vinculados a la transición ecológica sufren tasas de absorción preocupantemente bajas.

El nivel municipal es donde la transición se materializa o fracasa, pero, como se ha mencionado anteriormente, solo el 16,8% de los 980 municipios estudiados tiene ordenanzas actualizadas a la Ley 7/2022, y apenas un 4,97% de los municipios de más de cinco mil habitantes dispone de programas de gestión y prevención de residuos actualizados (Cotec, 2025). Muchos municipios carecen de visión clara de los costes de recogida y tratamiento de residuos, dificultando tasas justas y eficientes. La implementación de tecnologías como contenedores inteligentes y la digitalización de puntos limpios podrían reducir costes operativos y maximizar la eficiencia del sistema.

Además, la compra pública verde a nivel municipal, aunque creciente, sigue siendo marginal. Los gobiernos subnacionales concentran el 62,5% del gasto en contratación pública en los países de la OCDE, lo que convierte a las administraciones locales y regionales en actores decisivos para la transición. En este sentido, la iniciativa Green Deal Going Local del Comité Europeo de las Regiones persigue situar a ciudades y regiones en el centro de la transición, pero es preciso apostar por instrumentos financieros y capacidad técnica adecuados para que la ambición legislativa de estas medidas tenga implementación territorial real.

En el plano normativo español, podemos observar que la fiscalidad circular en

**Figura 2:** Gobernanza multinivel del Pacto Verde.*Fuente: Elaboración propia*

España se articula a través del impuesto sobre envases plásticos no reutilizables, el impuesto sobre depósito de residuos en vertederos y la tasa local de residuos. Sin embargo, muchos municipios carecen de visión clara de los costes de recogida y tratamiento, la ausencia de información detallada por sectores impide aplicar tarifas diferenciadas, y la falta de sistemas de control eficaces obstaculiza la optimización (Cotec, 2025). Por otro lado, la Ley de Industria y Autonomía Estratégica integra transversalmente los principios de economía circular y descarbonización como pilares fundamentales para la transformación industrial, subrayando la necesidad de una industria competitiva y climáticamente neutra alineada con el

Pacto Verde y el Clean Industrial Deal. La aprobación de leyes como esta es esencial si se pretende habitar dentro de los límites físicos del planeta en un contexto de emergencia climática.

8. TRES POSIBLES ESCENARIOS PARA 2030

En este apartado, se intenta realizar una proyección de los posibles escenarios para 2030, después del análisis anteriormente realizado. En primer lugar, el escenario de aceleración asume una implementación plena del Clean Industrial Deal, un ETS2 operativo en 2027 sin retrasos, la instalación de 100 GW de re-

novables anuales y un CBAM ampliado a productos transformados aguas abajo. En este escenario, las emisiones podrían reducirse hasta un índice de 43 en 2030, superando el objetivo. El escenario central, que en estos momentos podría considerarse más probable, asume una implementación parcial de las reformas, retrasos moderados en el ETS2, una instalación de 75-80 GW anuales y un CBAM limitado a los sectores actuales. Las emisiones se situarían en torno a 49, quedando ligeramente por encima del objetivo. El escenario de retroceso asume que la simplificación regulatoria envía una señal de complacencia que desincentiva la inversión privada en descarbonización, que el ETS2 se pospone un año adicional por precios energéticos elevados y que la fragmentación política europea impide avances legislativos significativos. Las emisiones se estancarían en torno a 55, incumpliendo el objetivo. Este escenario pesimista se antoja, desafortunadamente, más realista de lo deseado.

Es importante notar que la productividad en función de las emisiones de GEI en España muestra una trayectoria positiva, indicando un proceso de descarbonización en curso. Sin embargo, las emisiones de actividades de producción no disminuyen con intensidad suficiente para el Fit for 55. El Consejo, en sus conclusiones de diciembre de 2025 sobre el estado del medio ambiente europeo, reconoció explícitamente que muchos riesgos climáticos han alcanzado niveles críticos y que se necesita un cambio transformacional. (Consejo de la

Unión Europea, 2025). Así, la Comisión ha anunciado dos iniciativas clave en su programa de trabajo para 2026: el marco europeo integrado para la resiliencia climática y la ley de economía circular. Que estas iniciativas se materialicen con ambición o se diluyan en la lógica de la simplificación determinará en gran medida cuál de los tres escenarios se convertirá en realidad.

Sin embargo, es importante destacar que la variable más determinante para el escenario que se materialice no es necesariamente la legislación europea en sí misma, sino la geopolítica global. Si desde determinadas administraciones se mantiene la tendencia a la retirada del Acuerdo de París o la agenda de desregulación climática, Europa se encontrará compitiendo en condiciones asimétricas, asumiendo así costes de descarbonización que sus competidores no internalizan. En ese escenario, la presión para debilitar aún más el marco regulatorio podría crecer. Si, por el contrario, se acelera la transición energética, gracias al impulso de países clave, y el sistema global de precios del carbono se expande, el liderazgo climático europeo podría convertirse en un activo competitivo.

9. CONCLUSIONES

El Pacto Verde Europeo de 2026 no es el de 2019. En un intento por ganar complejidad estratégica, muchos expertos señalan que ha podido perder pureza ideológica. Ya no es solo un proyecto

climático, sino que se trata de un proyecto de soberanía económica, seguridad energética, reindustrialización y cohesión social que utiliza la descarbonización como vector de transformación productiva. Los objetivos finales no han cambiado, pero los instrumentos, los ritmos y las prioridades se han reconfigurado profundamente.

En este contexto, Europa necesita tanto legislar adecuadamente, con regulaciones proporcionadas, basadas en evidencia y predecibles; como hacerlo eficazmente, con instrumentos financieros adecuados, gobernanza multinivel funcional y señales de precio que movilicen la inversión privada.

Cuando se realiza un análisis de gobernanza multinivel, se observa que el eslabón más débil se encuentra en la implementación territorial. A ello se une una notable distancia entre la percepción social de la sostenibilidad y de la economía circular y la acción real llevada a cabo. Así, esta concienciación ciudadana no se traduce automáticamente en cambios estructurales sin el marco regulatorio e institucional adecuado. Ello se ve claro en casos como, por ejemplo, el de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor para textiles, muebles y plásticos agrarios, que siguen siendo una asignatura pendiente.

Por otro lado, el triángulo crítico que se ha descrito en este artículo no tiene una solución óptima ni sencilla, pues cualquier avance en un vértice genera tensiones en los otros dos. La clave no es resolver el triángulo en sí, sino ges-

tionarlo con inteligencia, transparencia y equidad. Lo que Europa está haciendo en 2026, con todas sus contradicciones, parece precisamente un intento de gestionar tensiones a priori irreconciliables en un contexto geopolítico hostil, con recursos limitados y una legitimidad democrática sometida a presiones crecientes. Una cuestión fundamental es que Europa, con todas sus imperfecciones, sigue siendo el actor global más comprometido con esta misión y visión. Y la forma en que resuelva este triángulo imposible definirá no solo su futuro, sino el marco de posibilidades para el resto del mundo.

10. RECOMENDACIONES

En el plano sistémico, la sostenibilidad del nuevo modelo regulatorio europeo exige consolidar el marco resultante de la simplificación con hojas de ruta sectoriales predecibles, estables y dotadas de financiación. La eficacia del ETS reformado, del ETS2 y del CBAM depende de que la señal de precio sea suficientemente alta, sin erosionarse por asignaciones gratuitas residuales ni exenciones discrecionales que respondan a la presión sectorial. En este sentido, la próxima fase del Pacto Industrial Limpio debería articular instrumentos financieros en una arquitectura coherente capaz de cerrar la brecha de inversión de ochocientos mil millones de euros anuales identificada por Draghi (2024), evitando que la reducción de la carga administra-

tiva se interprete por los actores económicos como una señal de complacencia climática.

En el ámbito sectorial, es prioritario reactivar claves estructuralmente infrautilizadas que constituyen cuellos de botella de la transición. La economía circular requiere, en particular, una Ley europea ambiciosa que blinde el objetivo del 24 por ciento de uso circular de materiales para 2030 y obligue a los Estados miembros a desarrollar de manera efectiva los regímenes de responsabilidad ampliada del productor todavía pendientes. Paralelamente, se debería aprovechar el sustancial potencial de la compra pública estratégica dentro del Industrial Accelerator Act, mediante criterios no basados en el precio, etiquetado de intensidad de carbono y preferencias verificables por contenido europeo, especialmente en sectores como acero, cemento y vehículos eléctricos. La simplificación de los procedimientos de autorización para infraestructuras de redes eléctricas y renovables, mediante plazos máximos vinculantes y la designación de proyectos estratégicos, puede completar y enriquecer este conjunto de medidas.

Finalmente, la gobernanza multinivel, desde los niveles más altos hasta el municipio constituye el eslabón más débil de la implementación y debe situarse en el centro de la agenda, en la medida de lo posible. Es necesario, por tanto, reforzar el apoyo técnico y financiero a regiones y municipios, simplificar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a los instrumentos de circularidad

y eficiencia energética, y desplegar de manera anticipada el Fondo Social para el Clima con criterios de progresividad efectiva, antes de la entrada en vigor del ETS2. Sin un esfuerzo deliberado de capacitación territorial y protección social, la simplificación regulatoria corre el riesgo de profundizar la brecha entre la ambición legislativa europea y la realidad de su implementación, alimentando una desafección ciudadana de calado y complicada gestión.

- i. EU Emissions Trading System o RCDE UE (Régimen de Comercio de Derechos de Emisión)
- ii. Régimen de Comercio de Derechos de Emisión 2, un nuevo sistema europeo incluido en el paquete Fit for 55
- iii. Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, un arancel verde de la Unión Europea cuyo objetivo es igualar el precio del carbono entre los productos fabricados en la UE y los importados, evitando la "fuga de carbono" (deslocalización industrial a países con regulaciones ambientales más laxas)
- iv. La cifra de 100 GW anuales no corresponde al despliegue de España, sino que se refiere al ritmo necesario de instalación de energía solar a nivel mundial.
- v. Grandes empresas (fase 2): Los informes se presentarán en 2028 (correspondientes al ejercicio financiero de 2027). Pymes cotizadas, entidades pequeñas y no complejas (fase 3): Los informes se presentarán en 2029 (correspondientes al ejercicio financiero de 2028).
- vi. Marco simplificado que otorga a los Estados miembros las herramientas necesarias para acelerar la transición hacia una industria europea descarbonizada y competitiva.
- vii. Inflation Reduction Act: importante ley federal estadounidense aprobada en 2022 enfocada en combatir el cambio climático, reducir el déficit fiscal y disminuir los costos de atención médica
- viii. 79 Estados de África, el Caribe y el Pacífico organizados bajo la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (OEACP). Este grupo mantiene un marco de asociación política, comercial y de cooperación al desarrollo con la Unión Europea

Bibliografía

- ACEA. (2025). Vehicles on European Roads Europe 2025. European Automobile Manufacturers' Association.
- AEMA (2025). Europe's Environment 2025. Agencia Europea de Medio Ambiente.
- Agencia Europea de Medio Ambiente. (2025). Europe's environment 2025: State and outlook report. <https://www.eea.europa.eu>
- Allianz Trade. (2022). The great green renovation: the buildings sector transition.
- Bruegel. (2026). Europe's Clean Industrial Deal: Four priorities to fulfil its promise.
- Clean Energy Wire. (2026). Q&A: EU aims to bolster competitiveness through the Clean Industrial Deal and the Industrial Accelerator Act.
- Comisión Europea. (s.f.). About the EU Emissions Trading System (EU ETS). Recuperado el 26 de mayo de 2026, de <https://climate.ec.europa.eu>
- Comisión Europea. (2021). Next-GenerationEU green bonds.
- Comisión Europea. (2025a). Plan de acción para una energía asequible. <https://energy.ec.europa.eu>
- Comisión Europea. (2025b). El Pacto Industrial Limpio [COM(2025) 85]. <https://commission.europa.eu>
- Comisión Europea. (2025c). Marco de ayudas estatales para el Pacto Industrial Limpio (CISAF).
- Comisión Europea. (2025d). Propuesta de ampliación del MAFC a productos transformados aguas abajo [propuesta de 17 de diciembre de 2025].
- Consejo de la Unión Europea. (2025). Conclusiones del Consejo sobre el estado del medio ambiente europeo [diciembre de 2025].
- Cotec (2025). Informe Cotec 2025: Situación y evolución de la economía circular en España. Fundación Cotec.
- Cotec (2026). Índice para la medición de la compra pública de innovaciones. Fundación Cotec.
- Directiva (UE) 2023/958 en lo relativo a la contribución de la aviación al objetivo climático de la Unión (RCDE UE). (2023). Diario Oficial de la Unión Europea.
- Directiva (UE) 2023/959 por la que se crea el régimen de comercio de derechos de emisión para edificios y transporte por carretera (RCDE 2 / ETS2). (2023). Diario Oficial de la Unión Europea.
- Directiva (UE) 2026/470 (Directiva Ómnibus), por la que se modifican las directivas sobre información de sostenibilidad y diligencia debida. (2026). Diario Oficial de la Unión Europea.
- Draghi, M. (2024). The future of European competitiveness. Comisión Europea. https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en
- EFrag. (2025). Technical advice on the revision of the European Sustainability Reporting Standards (ESRS).
- Ember. (2026). European electricity review 2026. <https://ember-energy.org>
- Euractiv. (2025). Member states' positions on the Omnibus simplification package [cobertura del Consejo de Competitividad].
- Eurostat (2025). Bases de datos: env_ac_cur, nrg_pc_205. Actualización 2025
- International Carbon Action Partnership. (2026). EU CBAM enters compliance phase and outlines path ahead.
- International Energy Agency. (2022). Solar PV global supply chains.
- International Energy Agency. (2026). Electricity 2026: Analysis and forecast. <https://www.iea.org/reports/electricity-2026>
- OCDE (2025). Government at a Glance 2025. Datos de contratación pública.
- Reglamento (UE) 2020/852 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles (Taxonomía). (2020). Diario Oficial de la Unión Europea.
- Reglamento (UE) 2023/955 por el que se establece el Fondo Social para el Clima. (2023). Diario Oficial de la Unión Europea.
- Reglamento (UE) 2023/956 por el que se establece el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC / CBAM). (2023). Diario Oficial de la Unión Europea.

Reglamento (UE) 2023/1805 relativo al uso de combustibles renovables y de bajas emisiones en el transporte marítimo (FuelEU Maritime). (2023). Diario Oficial de la Unión Europea.

Reglamento (UE) 2024/1252 por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro de materias primas fundamentales (CRMA). (2024). Diario Oficial de la Unión Europea.

Reglamento (UE) 2025/2083 de simplificación del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (Ómnibus CBAM). (2025). Diario Oficial de la Unión Europea.

Reglamento de Ejecución (UE) 2025/2621 por el que se establecen los valores por defecto y de referencia del MAFC. (2025). Diario Oficial de la Unión Europea.

Sobrino García, D. (2025). Estudio sobre el cumplimiento local de la Ley 7/2022: ordenanzas municipales de residuos. En Fundación Cotec (2025), Informe Cotec 2025.

SOLIDAR. (2026). The Social Climate Fund launches, but will it support the most vulnerable?

South Pole. (2022). Net zero and beyond: South Pole's 2022 net zero report.

Statista. (2026). EU-ETS carbon prices, 2005-2026.

Tribunal de Cuentas Europeo. (2024). Informe sobre la ejecución del Fondo de Transición Justa. <https://www.eca.europa.eu>

U.S. Congress. (2022). Inflation Reduction Act of 2022 (H.R. 5376).

Wendler, F. (2026). The Clean Industrial Deal as a new stage of EU climate governance. *Climate Policy. Journal of Environmental Policy & Planning*. 1–18. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2026.2636569>

Acrónimos

CBAM: Carbon Border Adjustment Mechanism

CSRD: Corporate Sustainability Reporting Directive

CS3D: Corporate Sustainability Due Diligence Directive

ETS/ETS2: Emissions Trading System / Nuevo sistema para edificios y transporte

CID: Clean Industrial Deal. Pacto Industrial Limpio

IAA: Industrial Accelerator Act (marzo 2026)

CPI: Compra Pública de Innovación

EPBD: Energy Performance of Buildings Directive

NECPs: National Energy and Climate Plans

SMR: Small Modular Reactors. Reactores modulares pequeños

9

La política migratoria

por ELENA MUÑOZ MARTÍNEZ

La Unión Europea (en adelante, UE) inicia 2026 con nuevas herramientas para gestionar su respuesta a los flujos migratorios y las necesidades de protección internacional de las personas que llegan a nuestras fronteras.

Según datos de la Agencia Europea de Asilo (EUAA por sus siglas en inglés), en 2025 los países de la UE recibieron cerca de 822.000 solicitudes de protección internacional, lo que supone un descenso del 19% respecto al año anterior (en el que se presentaron 943.669 solicitudes), en línea con la tendencia decreciente observada en los últimos años (EUAA, 2026). Este descenso obedece a distintos factores entre los que se incluyen desarrollos sociopolíticos en algunos de los contextos que venían generando las principales cifras de desplazamientos en los últimos años, así como al endurecimiento generalizado de las políticas migratorias y de asilo en un gran número de Estados miembros, tanto en su dimensión interna como externa. En relación con esta última, destacan los acuerdos (MoU) concluidos con terceros países como Mauritania o Senegal, que han contribuido al descenso del número de llegadas en la ruta Atlántica (-63%) y el descenso de llegadas irregulares de personas migrantes en la Unión Europea en general (-24%) (FRONTEX, 2026). Sin embargo, las muertes y desapariciones se mantienen en niveles elevados, en 2025 se registraron 3.400 frente a 3.812 en 2024, lo que refleja que las rutas siguen siendo extremadamente peligrosas y la capacidad de búsqueda y

rescate insuficiente (OIM, 2026).

Para dar respuesta a esta realidad, este 2026 ha arrancado la primera Estrategia Europea de la Gestión de la Migración y el Asilo, con prioridades, objetivos y medidas a cinco años. Aunque es una novedad introducida por el Reglamento de Gestión de la Migración y el Asilo, las recetas que contemplan no son nuevas.

Además, a finales de diciembre de 2025, el Consejo de la Unión Europea alcanzó un acuerdo político para poner en marcha el mecanismo anual de solidaridad correspondiente a 2026 (CONSEJO EUROPEO, 2025). Este instrumento está diseñado para ofrecer apoyo a los Estados miembros que registran un volumen de llegadas de personas migrantes y refugiadas en situación irregular superior al de otros países de la UE. Para 2026, se prevé que los principales países receptores de este respaldo sean Chipre, Grecia, Italia y España. Ahora bien, este mecanismo introduce un sistema flexible que permite a los Estados miembros elegir cómo contribuir a la gestión migratoria a nivel europeo. Entre las medidas de reubicación y contribuciones financieras, los estados también pueden optar por patrocinar el retorno, esto es asumir la responsabilidad de devolver a una persona a un tercer país con el que exista un acuerdo de admisión. Aunque el objetivo es compartir responsabilidades, se pone al mismo nivel los diferentes tipos de contribuciones, transformando la solidaridad en un mecanismo de compensación económica y de externalización de responsabilidades.

Entre el 12 de junio de 2026 y el 1 de julio entran en aplicación los diez instrumentos normativos del Pacto Europeo de Migración y Asilo (en adelante, PEMA), aprobados en mayo de 2024, tras largos años de debate. En 2026, además, se han aprobado dos modificaciones a uno de los reglamentos del PEMA, para reformar el concepto de tercer país seguro y país de origen seguro, y está en negociación un nuevo instrumento que complementará el PEMA, la propuesta de Reglamento de Retorno. Estas tres modificaciones se insertan en el engranaje de la externalización del asilo y las fronteras europeas.

9.1. ESTRATEGIA DE LA GESTIÓN DE ASILO Y LA MIGRACIÓN

El 29 de enero de 2026 se publicó la primera Estrategia de la Gestión de Asilo y la Migración de la Unión Europea (COMISIÓN EUROPEA, 2026a), en un intento de articular de manera coherente un modelo de gestión migratoria para los próximos cinco años, con un triple objetivo declarado, prevenir la inmigración irregular y fomentar los retornos de las personas que no tienen derecho a permanecer en la UE, proteger a las personas que huyen de la guerra y de la persecución y atraer talento a la Unión Europea.

Aunque la Estrategia es una novedad introducida por el Reglamento de Gestión de la Migración y el Asilo, los objetivos proclamados son los mismos desde principios de siglo, y las medidas plan-

teadas en la Estrategia son recetas ya conocidas que, hasta el momento, no han conseguido alcanzar esos objetivos.

Diplomacia migratoria

En cuanto a la diplomacia migratoria, adopta el enfoque de rutas que ya viene implementando la Comisión desde hace tiempo, fortaleciendo en los próximos cinco años los partenariados ya existentes y adoptando nuevos con terceros países de origen y tránsito de las rutas migratorias a la UE, así como con los países de acogida de la población refugiada. Entre ellos destaca Egipto, Túnez, Jordania y Mauritania y el Pacto del Mediterráneo, como ejemplo de acuerdos con los países vecinos del sur que ha de seguir fomentando para evitar las llegadas irregulares, dismantelar las redes de tráfico de personas, intervenir en las causas profundas de la migración, fortalecer los sistemas de asilo de terceros países para que puedan ofrecer protección a la población refugiada cerca de los países de origen y vías de reasentamiento en la UE, así como intensificar los retornos de las personas migrantes en situación irregular desde la UE a estos terceros países. En este sentido, introduce la posibilidad de crear centros en estos terceros países de las principales rutas migratorias, siguiendo el modelo Italia-Albania. También preocupa la mención a países como Libia, con un amplio historial de violaciones de derechos humanos a la población migrante y refugiada.

Para conseguir estos objetivos, la Estrategia señala herramientas ya conocidas como la política de visados, e introducir la condicionalidad en acuerdos comerciales o de cooperación al desarrollo.

Fortalecimiento de fronteras exteriores

La segunda prioridad señalada en la Estrategia tampoco es nueva, el fortalecimiento de las fronteras exteriores de la Unión Europea y de la zona Schengen, para garantizar una zona de libre circulación sin fronteras internas. La Estrategia vuelve a señalar como amenaza híbrida la así llamada instrumentalización de la migración por parte de terceros países, como Rusia y Bielorrusia en 2021, señalando como objetivo el fortalecimiento de la respuesta de la UE a estos ataques híbridos.

En 2021, esta repuesta supuso un deterioro del derecho de asilo, permitiendo a los Estados miembros descolgarse de sus obligaciones respecto a las personas migrantes y refugiadas que intentaban entrar en la UE, en lugar de dirigir las medidas a los responsables de estos supuestos ataques híbridos. Sin embargo, la Estrategia no parece contemplar nuevas herramientas que las ya establecidas en el Reglamento de Crisis y Fuerza Mayor, que vino a legalizar las medidas que se tomaron en 2021.

Sistemas de asilo firmes, justos y adaptables

En los próximos cinco años también será prioritario establecer un sistema de asilo firme, justo y adaptable, para lo que la Comisión y los Estados miembros tienen que poner el foco en la implementación del PEMA y su consolidación, a la vez que señala que el Pacto ha de ser dinámico y adaptable a las nuevas realidades, como se ha hecho con las reformas de los conceptos de países seguros, aprobadas en 2026.

Por un lado, el 24 de febrero de 2026 (UE, 2026a) se publica la lista de países de origen seguro a nivel de la Unión, incluyendo a países candidatos a la adhesión a la UE, siempre que no haya un conflicto armado, o se hayan adoptado sanciones por incumplimiento de los derechos fundamentales (en este sentido, estarían incluidas Albania, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Moldavia, Montenegro, Macedonia del Norte, Serbia, y Turquía), a un potencial candidato (Kosovo), y a otros seis países (Bangladés, Colombia, Egipto, India, Marruecos y Túnez). Sin embargo, muchos de estos países enfrentan graves problemas de derechos humanos, por lo que no se les puede considerar seguros, en el sentido del Reglamento, esto es, un país no miembro de la UE donde no hay amenazas para la vida o libertad por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a grupo social determinado, ni hay riesgo de tortura, tratos inhumanos o degradantes, riesgo de

condena a pena de muerte, ni amenazas contra su vida por conflicto armado.

En esa misma fecha, se publica también la modificación del concepto de tercer país seguro (UE, 2026b), que permite denegar una solicitud de protección internacional y devolver a la persona solicitante de asilo a países no pertenecientes a la UE considerados seguros, en el sentido de que las personas solicitante podrían haber recibido protección en dicho país, aunque el país no sea firmante de la Convención de Ginebra de 1951, siempre que esta protección permita a la persona permanecer en el territorio y garantice el acceso a medios de subsistencia, asistencia médica y educación.

Se trata de una figura que no existe en el Derecho Internacional, sino que se ha venido desarrollando en el ámbito de la UE desde el primer SECA. En efecto, este concepto ya se definió en el artículo 38 de la Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, y se consolida con la aprobación del PEMA, como herramienta fundamental para acelerar el examen de las solicitudes, reforzando el enfoque de externalización de fronteras y la idea de que la mayoría de las personas solicitantes de asilo no merecen protección.

Sin embargo, hasta ahora, se exigía una conexión entre la persona solicitante y este tercer país considerado seguro que hiciera razonable que la persona regresara allí y recibiera protección efectiva, pero la reforma aprobada en 2026 viene a eliminar la exigencia de este criterio de

conexión, sustituyéndolo por tres condiciones no cumulativas. Por un lado, amplía lo que se considera conexión, pudiendo tener en cuenta entre otros, que haya miembros de la familia en ese tercer país, que el solicitante haya permanecido en ese país con anterioridad, o que tenga lazos culturales, lingüísticos o similares con ese tercer país, aunque nunca antes haya estado allí. Además, añade el criterio de que la persona solicitante haya transitado por el tercer país en cuestión en su camino hacia la UE, considerando tránsito haber permanecido, haber pasado o haber estado en una de sus fronteras, por ejemplo una escala, donde haya tenido la posibilidad de solicitar protección efectiva. Por último, y más preocupante, permite aplicar este concepto de tercer país seguro cuando no exista ninguna conexión con la persona solicitante, si hay un acuerdo formal o informal de la UE, de uno o varios Estados miembro o de uno o varios Estados miembro y un tercer país, con el tercer país en cuestión por el que se le exija el examen de fondo de cualquier solicitud de protección efectiva presentadas por las personas solicitantes cubiertas por el acuerdo.

Esta reforma, además, diluye algunas garantías procedimentales, como el efecto suspensivo automático del recurso contra las denegaciones basadas en estos conceptos de países seguros, menos en el caso de niños y niñas no acompañados en el procedimiento fronterizo. De este modo, la persona solicitante de asilo deberá solicitar que se le autorice a per-

manecer en el territorio al tiempo que presenta el recurso. La expulsión se suspende entonces hasta que la autoridad judicial se pronuncie acerca de la autorización de permanecer en el territorio.

La aplicación de estos dos conceptos, tercer país seguro y país de origen seguro, supone la aplicación obligatoria del procedimiento acelerado, y puede ser causa de inadmisión y de aplicación del procedimiento fronterizo. Ambos procedimientos se caracterizan por una merma de garantías procedimentales para la persona solicitante, la reducción de plazos, y la presunción de que la solicitud está infundada, y en caso de denegación por aplicación de estos conceptos, supone el retorno a ese país, siguiente pieza del engranaje de la Estrategia.

Sistema de retorno y readmisión más efectivo

El cuarto eje prioritario es un sistema de retorno y readmisión en terceros países efectivo. Se parte del diagnóstico de que de media en la UE solo se ejecutan un 20% de los retornos acordados, y se plantea como objetivo de los próximos cinco años “aumentar la efectividad de los retornos para disuadir la inmigración irregular y salvaguardar el buen funcionamiento e integridad del sistema de asilo y migración”. Esta prioridad descansa en los acuerdos con terceros países de readmisión de sus nacionales, su cooperación para determinar la nacionalidad de las personas extranjeras y

la diplomacia migratoria para ofrecer incentivos y cargas a estos terceros países, incluidas herramientas financieras, políticas de visados o la política comercial, relacionándose con la primera prioridad de diplomacia migratoria.

Para la consecución de esta prioridad será clave el nuevo Sistema Común Europeo de Retorno presentado por la Comisión en marzo de 2025 (COMISIÓN EUROPEA, 2025) y a cierre de redacción de este capítulo todavía en fase de negociación entre los legisladores, pero muy cerca de llegar a un acuerdo para su aprobación.

El futuro Reglamento de Retorno sustituiría a la Directiva de 2008, con la intención declarada de aumentar la eficacia de los retornos y el número de personas retornadas. Para ello, pretende armonizar los procedimientos de retorno entre los Estados miembros con el uso de un Reglamento en vez de una Directiva, y la eliminación de la posibilidad de incluir normas más favorables en la legislación nacional. A pesar de ello, se permite a los Estados miembro no aplicar el Reglamento a las denegaciones de entrada y a las personas interceptadas intentando cruzar irregularmente una frontera, que son objeto de triaje, a las que se les aplicará la legislación nacional en la materia.

Entre los puntos más preocupantes está la ampliación de los países a los que se puede retornar a una persona, no solo a su país de origen o residencia habitual, sino también al país de tránsito según los acuerdos bilaterales de readmisión exis-

tentes, otro país donde tenga derecho a entrar y residir, el primer país de asilo o el tercer país seguro si la solicitud de protección internacional se denegó por este motivo y cualquier otro país con el que haya un acuerdo bilateral aunque la persona no tenga ninguna conexión con el mismo, abriendo la puerta a la creación de “returns hubs”.

La detención deja de ser una medida de última ratio y se amplían los supuestos para aplicarla, con una duración máxima de 24 meses prorrogable e incluso indefinida en casos de seguridad o riesgo de fuga.

Se limitan algunas garantías procedimentales, como el derecho a información por motivos de seguridad nacional, asistencia letrada solo para el recurso e interpretación bajo petición, y plazos de recursos muy breves, sin efecto suspensivo automático. Además, amplía las obligaciones de la persona bajo procedimiento de retorno, imponiendo consecuencias gravosas en caso de incumplimiento.

Por otro lado, obliga a realizar retornos forzosos, sin dar la opción de una salida voluntaria, cuando la persona viene de otro Estado miembro sin autorización, no copera en el procedimiento de retorno, o por cuestiones de seguridad nacional, permitiendo imponer prohibiciones de entrada indefinidas en el tiempo en este último supuesto.

Incluye un mecanismo independiente de supervisión, similar al del triaje y procedimientos fronterizos, y garantías específicas para menores remitiendo a la

regulación del PEMA para la evaluación multidisciplinar de la edad y el nombramiento de un representante. Sin embargo, contempla la expulsión de niños, niñas y adolescentes no acompañados, lo que podría vulnerar la Convención de Derechos del Niño y la Observación General nº 6 del Comité del Derechos del Niño.

Atracción del talento y movilidad laboral

Reconociendo los retos demográficos, económicos y de productividad de la UE, la Estrategia se marca como quinta prioridad la atracción de trabajadores para los sectores más deficitarios de mano de obra y de ciertas habilidades que no pueden ser suplidas con las personas que ya se encuentran en la UE.

El Contingente de Talento de la UE, la primera herramienta europea para conectar a empleadores europeos de sectores específicos con demandantes de empleo de fuera de la UE, ha identificado 42 ocupaciones en las que la UE necesita mano de obra y que están constriñendo el crecimiento económico y la competitividad de la UE. La Unión de Talento se dirige a atraer y retener trabajadores y trabajadoras cualificados de terceros países, así como dotar de nuevas habilidades a las personas trabajadoras que ya se encuentran en la UE.

La Estrategia define la movilidad laboral y la atracción de talento como una herramienta más de la diplomacia migratoria, relacionándola con la pri-

mera prioridad. Pone como ejemplo los Partenariados de Talento que ya se tiene con Marruecos, Túnez, Egipto, Pakistán y Bangladesh, y el Plan Mediterráneo, para llegar a acuerdos con otros terceros países. En 2026, la Comisión lleva a cabo un proyecto piloto en India con una Oficina de Entrada Legal a la UE en el sector de la Tecnología de la Comunicación y la Información, que prestará apoyo y asesoramiento a candidatos indios de ese sector para su movilidad laboral hacia la UE. Además, se pondrán en marcha actividades formativas y preparatorias antes del viaje, en línea con la Estrategia europea para la educación vocacional y la formación.

Para ello, se deberá revisar el marco legal de movilidad laboral y atracción del talento, que permanece muy fragmentado y con complejas interacciones entre la legislación europea y nacional. De manera paralela, se propone evaluar la aplicación del marco legislativo de lucha contra la explotación laboral y proponer posibles reformas.

Además, se señala como objetivo la simplificación de los procesos de reconocimiento de cualificaciones y habilidades de nacionales de terceros países, con la Iniciativa de Portabilidad de Habilidades que incluye posibles nuevas reglas para la homologación y convalidación de títulos y habilidades de manera más rápida sin bajar los estándares de calidad.

Estrategia nacional

Esta estrategia se basa en las Estrategias nacionales presentadas en junio de 2025. España publicó un resumen ejecutivo (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2025) donde describe una situación de presión migratoria sostenida, derivada de su posición geográfica y geoestratégica, como frontera exterior terrestre, marítima y aérea de la UE y uno de los principales puntos de entrada a Europa. Entre los principales retos identificados por la Estrategia nacional española está la presión migratoria constante, la sobrecarga del sistema, la sofisticación de las redes de tráfico de personas y la dificultad para ejecutar retornos de manera eficaz. Y entre las oportunidades, la digitalización de los procedimientos, el fortalecimiento de la cooperación con países de tránsito y de origen y el acceso a la financiación europea.

La Estrategia nacional se estructura en 18 objetivos estratégicos agrupados en seis ejes:

1. Gestión eficaz del sistema de asilo y migración orientado a reducir la presión migratoria sobre la base de un enfoque integral. En la dimensión exterior, pretende intensificar la cooperación con países de origen y tránsito como Marruecos, Mauritania, Argelia, Gambia y Senegal, a pesar de las críticas que han despertado estos acuerdos por el impacto en derechos humanos (HRW, 2025). Entre las herramientas utilizadas está el despliegue de efectivos policiales,

la creación de centros de coordinación conjunta y el suministro de apoyo técnico y material. En cuanto a la dimensión interna, se propone mejorar la eficacia operativa de las expulsiones, devoluciones y rechazos en frontera, así como fomentar el retorno voluntario junto a organizaciones internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante, OIM). Ello se complementa con vías legales y seguras como el reasentamiento (aunque el propio documento indica que en 15 años se han beneficiado apenas 7366 personas) o la economía circular

2. Gestión eficaz de las fronteras exteriores de la UE, donde vuelve a señalar la cooperación con terceros países como Marruecos, Senegal, Gambia y Mauritania, la interoperabilidad de los sistemas tecnológicos (Sistema Integrado de Vigilancia Exterior, Sistema de Entradas y Salidas, Sistema Europeo de Información y Autorización de Viaje) y los protocolos específicos para las solicitudes de protección internacional en las fronteras exteriores.

3. Un sistema justo de asilo e integración, con fortalecimiento de la estructura organizativa, digitalización del procedimiento, medidas contra las solicitudes infundadas y canalización al régimen de extranjería, garantías procesales y perspectiva de género, y redimensión del Sistema de Acogida

4. Preparación y planes de contingencia, con el objetivo de prevenir y responder de forma eficaz ante situaciones excepcionales en materia de migración y asilo, con dos herramientas, el Plan Nacional de Contingencia y el Plan de Contingencia del Sistema de Asilo y Acogida. Ambos planes establecen escenarios progresivos de presión migratoria o presión en el sistema de asilo, las medidas de respuesta estructurada en cada uno de estos escenarios y los mecanismos de coordinación interinstitucional

5. Respeto al enfoque integrado con medidas para llevar a la práctica el principio de formulación de políticas integradas multinivel (central, autonómico y local) y mecanismos de coordinación entre todos los organismos implicados (Comisión Interministerial de Inmigración, Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, Conferencia Sectorial de Migraciones, Comité Especializado de Inmigración del Departamento de Seguridad Nacional). Entre los desafíos a los que se enfrenta este modelo señala la necesidad de mejorar la cooperación interadministrativa, la cooperación público-privada y simplificar el acceso a derechos a las personas solicitantes de protección internacional

6. Velar por una capacidad y unas competencias suficientes para la aplicación eficaz de la estrategia, con recursos humanos, materiales y económicos suficientes así como el apoyo de agencias europeas como FRONTEX y la EUAA

9.2. IMPLEMENTACIÓN DEL PEMA

La Estrategia de la Gestión de Migración y Asilo para los próximos cinco años descansa en la correcta implementación del PEMA y sus diez instrumentos normativos, aprobados en mayo de 2024 y publicado un mes después en el DOUE, que crea un nuevo Sistema Europeo Común de Asilo.

En resumen, se crea en un nuevo control previo a la entrada (Reglamento de Triage) de identidad, salud y seguridad, un examen preliminar de las vulnerabilidades y el registro de datos biométricos en Eurodac (Reglamento Eurodac) de las personas nacionales de terceros países que se encuentren en las fronteras exteriores, o incluso ya en territorio, sin cumplir las condiciones de entrada, para posteriormente canalizar adecuadamente a las personas solicitantes de protección internacional al procedimiento en frontera u ordinario de asilo (Reglamento de Procedimientos) y a las personas sin necesidades de protección, ya sea porque no lo han solicitado o porque se les ha denegado la protección internacional, al procedimiento de retorno (Reglamento de Retorno Fronterizo). Antes de iniciar la valoración de la solicitud de asilo, se ha de determinar qué Estado miembro es responsable de la misma (Reglamento de Gestión de la Migración y el Asilo), con unos criterios que han sufrido ligeros cambios, por lo que, en la práctica, la mayoría de estos procedimientos recaerán mayoritariamente en el primer país de entrada a la UE. En ca-

sos de crisis o fuerza mayor (Reglamento de Crisis), se permite al Estado miembro responsable flexibilizar sus obligaciones y al resto de Estados miembro aumentar sus contribuciones a la solidaridad en el reparto de las personas solicitantes de asilo o con aportaciones económicas a los otros Estados miembro o incluso a terceros países.

Mientras que la persona es solicitante de protección internacional, tiene derecho a condiciones materiales de acogida, como alojamiento, manutención, sanidad, educación (Directiva de Acogida) y una vez reconocido el estatuto de protección internacional, tiene además derecho a la residencia, extensión familiar y más medidas de integración (Reglamento de Reconocimiento). Por primera vez, se establece, como única vía legal y segura un Marco Europeo de Reasentamiento y Admisión Humanitaria, por el que los Estados miembro de manera voluntaria aceptarán el reasentamiento en su territorio de personas refugiadas en otros países o la entrada por motivos humanitarios (Reglamento de Reasentamiento).

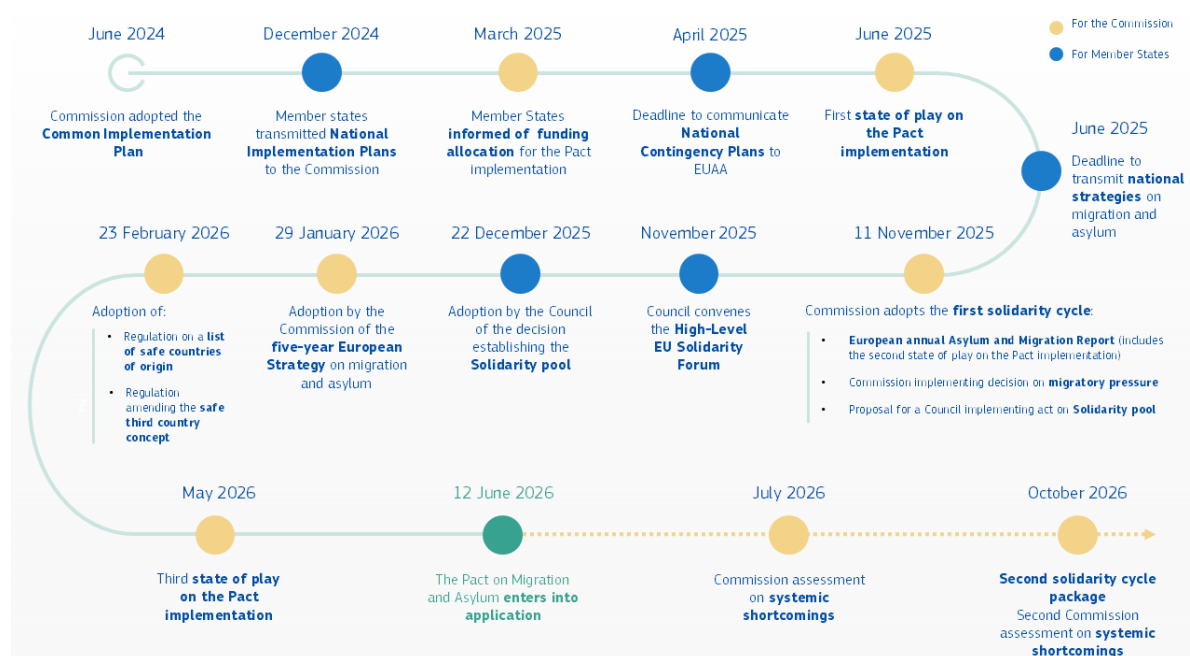
Dado el importante cambio que supone en la gestión del asilo y las migraciones a nivel comunitario y estatal, se estableció un periodo de dos años para su implementación, tiempo durante el cual las instituciones europeas y, principalmente, los Estados miembro se tenían que preparar para la aplicación efectiva de este nuevo marco normativo a partir de junio de 2026. Para ello, el 12 de junio de 2024 la Comisión presentó el Plan Común de Implementación de la UE

(COMISIÓN EUROPEA, 2024), dividido en diez bloques interdependientes entre sí, para que sirviera de guía a los Estados miembros en la elaboración de sus Planes Nacionales de Implementación, que tenían que presentar en diciembre de 2024. Sobre esta base, la Comisión ha realizado dos evaluaciones del estado de implementación del PEMA en los distintos Estados miembros y las medidas que se han de tomar.

En su segundo informe intermedio (COMISIÓN EUROPEA, 2026b), publicado el 8 de mayo de 2026, la Comisión Europea señala que muchos Estados miembros están bien encaminados para adaptar su legislación nacional, establecer y organizar el control previo obligatorio y los procedimientos en frontera, incluida la creación de mecanismos interdependientes de supervisión, y alcanzar

una capacidad de acogida suficiente. Varios Estados miembros también han adoptado medidas importantes para reducir la acumulación de expedientes y las demoras en los procedimientos de asilo, entre ellas el aumento de capacidad y la provisión de formación adecuada, al tiempo que concluyen los esfuerzos para ofrecer asesoramiento jurídico y alinearse con el funcionamiento de los sistemas judiciales. Los Estados miembros también han avanzado en el refuerzo de su capacidad para garantizar que pueden tramitar eficazmente los traslados de responsabilidad al Estado miembro responsable de una solicitud de asilo y aplicar los compromisos de solidaridad.

Sin embargo, urge a los Estados miembros que adopten todas las medidas necesarias para seguir avanzando en to-



dos los elementos constitutivos, centrándose principalmente en los componentes más importantes. En particular, los Estados miembros deben asegurarse de que la adaptación de su legislación nacional se complete a tiempo, ya que a un mes de la aplicación del PEMA, solo cinco Estados miembros habían adaptado su legislación nacional (Alemania, República Checa, Chipre, Eslovaquia e Irlanda), otros once estaba en trámite parlamentario, pero el resto, a mayo de 2026, todavía no había remitido a sus parlamentos nacionales los anteproyectos de ley, como el caso de España, lo que hace muy difícil, por no decir imposible, que a 12 de junio de 2026 estén aprobadas las modificaciones legislativas necesarias.

La Comisión recuerda que los Estados miembros deben garantizar el establecimiento puntual de una capacidad adecuada para el control previo (triaje) y los procedimientos en frontera, incluidas medidas para prevenir eficazmente la fuga y los movimientos secundarios, y reforzar la cooperación con terceros países en materia de readmisión de personas sujetas al procedimiento de retorno en frontera. A este respecto, Austria, República Checa, Eslovenia, Grecia, Hungría, Luxemburgo, Polonia y Portugal todavía no habían notificado a la Comisión los lugares designados para llevar a cabo los procedimientos fronterizos y el triaje, a pesar de que el plazo máximo era abril de 2026. Once Estados miembros (Alemania, Bulgaria, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Polonia y Rumanía) todavía no tenían preparados

los lugares dedicados a los procedimientos fronterizos y al triaje para alcanzar la capacidad adecuada asignada por la Comisión, por lo que es necesario que se aceleren los procesos de contratación y la construcción de instalaciones en los lugares identificados para el control previo y los procedimientos en frontera, y establecer soluciones provisionales que cumplan las condiciones de la nueva Directiva de Acogida en caso de que la construcción de las nuevas instalaciones no llegue a tiempo. En el caso de España, se recuerda la necesidad de adaptar las instalaciones designadas a los estándares establecidos en el PEMA, incluidas las medidas para evitar la fuga de las personas sometidas a estos procedimientos y establecer de manera efectiva el reconocimiento médico dentro del control previo o triaje.

En cuanto al resto del sistema de acogida de solicitantes de protección internacional, solo un Estado miembro, República Checa, ha comunicado la transposición completa de la nueva Directiva de Acogida. Los Estados miembros deben subsanar las lagunas que puedan provocar retrasos en los procedimientos, crear nuevas plazas de acogida cuando sea necesario o garantizar unas condiciones de calidad adecuadas en las instalaciones, teniendo en cuenta las necesidades específicas y las situaciones de vulnerabilidad, en particular de la infancia, incluidos la no acompañada. Cuando sea necesario, deberán adoptarse medidas intermedias para garantizar una capacidad suficiente. Se requieren esfuerzos

especialmente en aquellos casos en que los Estados miembros no cuenten con planes claros para establecer capacidades de acogida adecuadas o hayan aplicado recientemente una reducción de capacidad, como España. En particular, en estos supuestos, los Estados miembros afectados deben garantizar que dichas medidas se ajusten a la necesidad general de contar con sistemas de asilo y acogida debidamente preparados.

Para garantizar procedimientos de protección internacional ágiles y eficaces, uno de los principales objetivos del PEMA, la Comisión insta a los Estados miembros, entre ellos a España, a que tomen medidas concretas para terminar con los retrasos en la tramitación de los expedientes, como contratación y formación de más personal, digitalización, establecimiento de flujos de trabajo, fortalecimiento de los sistemas judiciales para que sean capaces de asumir la tramitación de los recursos en los nuevos plazos. Además, deben acelerarse las medidas preparatorias para la aplicación efectiva de las normas de responsabilidad y para los traslados al Estado miembro responsable de estudiar cada expediente de protección internacional. La Comisión analizará el 12 de julio y el 15 de octubre las prácticas actuales en cuanto a la determinación del Estado miembro responsable y la ejecución de los traslados, para detectar posibles cuellos de botella que pueden tener consecuencias negativas en el funcionamiento de la Gestión de la Migración y el Asilo.

La otra cara de la moneda de la res-

ponsabilidad es la solidaridad. En noviembre de 2025 se puso en marcha el primer ciclo anual de gestión de la migración con la adopción del Informe Anual Europeo sobre Asilo y Migración, en el que se evaluaba la situación migratoria en la Unión y en los Estados miembros durante el período comprendido entre julio de 2024 y junio de 2025, y se identificaban posibles tendencias y novedades para el año siguiente. Sobre la base de las conclusiones de dicho informe, la Comisión adoptó una decisión de ejecución en la que determinó qué Estados miembros se encontraban sometidos a presión migratoria (Chipre, Grecia, Italia y España), en riesgo de presión migratoria (Bélgica, Bulgaria, Estonia, Alemania, Irlanda, Francia, Croacia, Letonia, Lituania, los Países Bajos, Polonia y Finlandia) y ante una situación migratoria significativa (Bulgaria, Chequia, Estonia, Croacia, Austria y Polonia). Tras la propuesta de la Comisión de un acto de ejecución del Consejo por el que se establecía la reserva de solidaridad, el Consejo convocó el Foro de Alto Nivel de Solidaridad de la UE, en el que los Estados miembros comprometieron sus contribuciones de solidaridad. El 19 de diciembre de 2025, el Consejo adoptó su decisión de ejecución sobre el establecimiento de Pool de Solidaridad para 2026, con una referencia de 21.000 reubicaciones u otras formas de apoyo solidario, o bien 420 millones de euros en contribuciones financieras. En la actualidad, el Coordinador de Solidaridad de la UE está preparando la puesta en funcionamiento de dicho Pool en el

marco de la Plataforma de Solidaridad.

Otro bloque importante de los planes de implementación es el relativo a las garantías procedimentales y respeto de los derechos humanos. En este sentido, la Comisión urge a los Estados miembros que todavía, a un mes de la entrada en aplicación del PEMA, no han establecido el asesoramiento jurídico gratuito durante el procedimiento administrativo de protección internacional (Chipre, Grecia, Hungría, Estonia, Letonia e Italia) ni el mecanismo independiente de supervisión del procedimiento en frontera y triaje (Bélgica, Hungría, Italia y Malta) que lo hagan inmediatamente. Además, todos los Estados miembros tienen que reforzar con recursos humanos y materiales los mecanismos de supervisión establecidos, habitualmente las Defensorías del Pueblo, como el caso de España. En cuanto a las garantías de la infancia acompañada y no acompañada, es necesario reforzar los sistemas de protección de menores para que se designe un representante a los niños y niñas sin referentes familiares en el plazo máximo de 15 días que establece el PEMA, establecer evaluaciones multidisciplinares de la edad, y que se garantice el acceso a la educación, la sanidad y los derechos de la infancia en movimiento.

En definitiva, la Comisión insta a todos los Estados miembros a intensificar aún más sus esfuerzos para una aplicación puntual del Pacto. Al hacerlo, es importante que los Estados miembros se coordinen e impliquen a las autoridades locales y regionales, a los interlocutores

sociales, a las organizaciones de la sociedad civil y a otras partes interesadas, haciendo uso de todos los recursos disponibles a escala de la UE y nacional.

9.3. REGULARIZACIÓN EXTRAORDINARIA EN ESPAÑA

En este contexto, el Gobierno de España aprobó el 14 de abril de 2026 el Real Decreto 316/2016, por el que se modifica el Reglamento de Extranjería para incorporar dos Disposiciones Adicionales que permiten la regularización extraordinaria de personas extranjeras que hayan llegado a España antes del 1 de enero de 2026 (Disposición Adicional Vigésimo primera) y de personas solicitantes de protección internacional que haya presentado la solicitud de asilo antes del 1 de enero de 2026 (Disposición Adicional Vigésima). En ambos casos han de cumplir una serie de requisitos, como llevar en España de manera ininterrumpida cinco meses antes de la presentación de la solicitud de regularización; no tener antecedentes penales en España, ni en los países donde haya residido en los últimos cinco años antes de su entrada en España; no ser un peligro para la seguridad nacional, el orden público o la salud pública, que lo valorará de oficio el Ministerio del Interior aportando los informes policiales necesarios.

Ya en la Exposición de Motivos de este Real Decreto 316/2026 hace referencia al “actual escenario geopolítico internacional, junto con las nuevas causas de movilidad humana que se suman a las tra-

dicionales, la inestabilidad en muchos países inmersos en conflictos bélicos o crisis institucionales y el cambio climático, está provocando una intensificación de la movilidad humana en todo el mundo. La búsqueda de oportunidades y una vida mejor es una realidad constatada a lo largo de los años que continuará en los próximos años. Nuestro país, por su situación geográfica y por la percepción de estabilidad, seguridad y prosperidad económica y social, se ha convertido en un destino prioritario de los flujos migratorios”

Así, esta regularización extraordinaria se presenta como un mecanismo más para dar respuesta a los retos geopolíticos ante la entrada en aplicación del PEMA, y permitir la plena integración de personas que ya se encontraban en España y no habían podido regularizarse por causas ajenas a su voluntad, con beneficios para los derechos humanos de estas personas, y para la economía, mercado laboral y crisis demográfica de España. Tras la admisión a trámite de la solicitud, la persona recibe una comunicación de inicio de tramitación con un permiso de residencia y trabajo provisional vigente hasta la resolución definitiva de su solicitud. Si esta es positiva, supone una autorización de residencia y trabajo de un año de duración, válida solo en España. Tras ese año, si la persona cumple los requisitos del Reglamento de Extranjería para acceder a un permiso de residencia y trabajo del régimen general (principalmente, vinculados a haber cotizado como trabajador por cuenta propia o ajena) podrá solicitar

la modificación de este permiso a una autorización de residencia y trabajo de cuatro años. En casos excepcionales en que la persona está impedida para trabajar debidamente justificado (por edad, o discapacidad invalidante), se prevé la posibilidad de prorrogar este permiso por un año adicional.

Desde su anuncio a finales de enero de 2026, diversos grupos parlamentarios españoles y peticiones ciudadanas (SWISSINFO.CH, 2026) han solicitado a la Comisión que se pronuncie sobre este proceso. A pesar de algunas declaraciones críticas del comisario europeo de interior, Magnus Brunner, sobre que la regularización no es un cheque en blanco que puede tener impacto en otros Estados miembro, la Comisión ha recordado en varias ocasiones que es una competencia estatal, que no contradice la política común de migración y asilo (RTVE, 2026) y es una opción legal válida para responder a las necesidades del mercado laboral (NOTICIAS JURÍDICAS, 2026).

Asimismo, el Tribunal Supremo rechazó el 22 de mayo de 2026 suspender cautelarmente el proceso de regularización al apreciar un interés público cualificado en la aplicación del Real Decreto:

por incidir este interés público directa, íntima y cualificadamente en un sustrato humano que trasciende a la mera consideración económica. Tal interés público se sustenta en distintas justificaciones (de carácter humanitario y de respeto a los derechos humanos con especial énfasis en la

protección de los menores, de carácter económico, carácter demográfico, carácter cultural y social, etc.) y se contrae, en esencia, a «permitir la plena integración de aquellas personas extranjeras que permanecen en España de forma prolongada y que, por causas ajenas a su voluntad, no pueden acceder a una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales. En coherencia con lo anterior, la incorporación plena al sistema administrativo y económico fortalece la Seguridad Social, mejora la recaudación tributaria y contribuye a un mercado laboral más transparente y eficiente. Asimismo, permite garantizar a las personas extranjeras el ejercicio efectivo de sus derechos y prevenir situaciones de explotación laboral.» (TRIBUNAL SUPREMO, 2026)

En la vista de estas medidas cautelares, la Abogacía del Estado aportó los últimos datos disponibles a fecha de cierre de redacción de este capítulo: a 21 de mayo de 2026 se había presentado 549.546 solicitudes de autorización de residencia por regularización, de las que 91.905 habían sido admitidas a trámite y por tanto, tenían ya el permiso de residencia y trabajo provisional. Las estimaciones del gobierno es que este proceso de regularización puede beneficiar a unas 500.000 personas, aunque calculaban que las solicitudes podrían alcanzar las 800.000 (MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y

MIGRACIONES, 2026). Según el estudio de FUNCAS sobre personas en situación irregular en España, se estimaba que a 1 de enero de 2025 había unas 840.000 personas en situación irregular (FUNCAS, 2026), a lo que habría que sumar las 218731 solicitudes de protección internacional presentadas antes del 1 de enero de 2026 y que estaban todavía en trámite a esa fecha (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2026).

Este 2026 la UE y España como Estado miembro, se enfrentan a nuevos retos geopolíticos relacionados con la migración y el asilo, como el impacto de la guerra en Oriente Medio en los flujos migratorios hacia Europa, que pondrán a prueba si estas herramientas son las adecuadas para dar una respuesta respetuosa con los derechos humanos y los principios fundacionales de la UE.

Bibliografía

COMISIÓN EUROPEA (2026a) European Asylum and Migration Management Strategy,

COM(2026) 45 final, 29 de enero de 2026. Disponible en https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/ce0d294e-5dd9-4e2a-bf68-53d9d16fc95a_en?filename=European%20Asylum%20and%20Migration%20Strategy.pdf&pre-FLang-es

COMISIÓN EUROPEA. (2026b) State of play on the implementation of the Pact on Migration and Asylum, 8 de mayo de 2026. Disponible en https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/8a0aa873-859c-48b4-9f14-29674238393a_en?filename=Communication_State%20of%20play%20on%20the%20implementation%20of%20the%20Pact%20on%20Migration%20and%20Asylum.pdf

COMISIÓN EUROPEA (2025) New Common European System for Returns. Comunicado de prensa, 11 de marzo de 2025. Disponible en: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/new-common-european-system-returns-2025-03-11_en

COMISIÓN EUROPEA. (2024) Common Implementation Plan for the Pact on Migration and Asylum. COM (2024) 251 final. 12 de junio de 2024. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0251>

CONSEJO EUROPEO (2025) Comunicado de prensa: Migración y asilo: Los estados miembros acuerdan un contingente de

solidaridad, 8 de diciembre de 2025. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2025/12/08/migration-and-asylum-member-states-agree-on-solidarity-pool/>

EUAA (2026): Latest Asylum Trends: Annual Analysis, Disponible en <https://www.euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-annual-analysis/introduction>

FRONTEX (2026): Annual Brief 2025, Disponible en https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/2025/Annual_Brief_2025.pdf

FUNCAS (2026): Notas de coyuntura social: La población extranjera en situación irregular en España a comienzos de 2025: una estimación, enero 2026 Disponible en: https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2026/01/Nota-Coyuntura-Social_Enero-2026.pdf

HRW (2025) Mauritania: años de abusos en los controles migratorios, 27 de agosto de 2025. Disponible en <https://www.hrw.org/es/news/2025/08/27/mauritania-anos-de-abusos-en-los-controles-migratorios>

MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (2026): Memoria del análisis de impacto normativo del Proyecto de real decreto por el que se modifica el real decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de la ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

MINISTERIO DEL INTERIOR (2026): Avance de datos de protección internacional. Datos provisionales acumulados entre el 1 de enero de 2025 y 31 de diciembre de 2025 Disponible en https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/Avance-Trimestral-PI_diciembre-2025.pdf

MINISTERIO DEL INTERIOR (2025) Estrategia de Gestión del Asilo y la Migración. Resumen Ejecutivo. Disponible en <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Pacto-Europeo-de-Migracion-y-Asilo/Resumen-Ejecutivo-de-la-Estrategia-de-Gestion-del-Asilo-y-la-Migracion.pdf>

NOTICIAS JURÍDICAS (2026): Bruselas subraya que la regularización extraordinaria es una medida compatible con las necesidades del mercado laboral, 30 de enero de 2026. Disponible en <https://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/20832-bruselas-subraya-que-la-regularizacion-extraordinaria-es-una-medida-compatible-con-las-necesidades-del-mercado-laboral/>

OIM (2026): Missing Migrants 2025 Annual Global Report, 21 de abril de 2026. Disponible en <https://storymaps.arcgis.com/stories/f84086a46e5547f4ba6968ab5ea0623a>

RTVE (2026) VerificaRTVE: La Comisión Europea no ha detenido la regularización masiva de inmigrantes en España, 13 de febrero de 2026. Disponible en <https://www.rtve.es/noticias/20260213/comision-europea-no-detenido-regularizacion-masiva-inmigrantes-espana/16936670.shtml>

SWISSINFO.CH (2026): Bruselas dice que corresponde a España ver si regularización afecta a servicios públicos, 6 de mayo de 2026. Disponible en <https://www.swissinfo.ch/spa/bruselas-dice-que-corresponde-a-esp%C3%B1a-ver-si-regularizaci%C3%B3n-afecta-a-servicios-p%C3%BAblicos/91372989>

UE (2026a): Reglamento (UE) 2026/464 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de febrero de 2026, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2024/1348 en lo que respecta al establecimiento de una lista de países de origen seguros a nivel de la Unión.

UE (2026b) Reglamento (UE) 2026/463 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de febrero de 2026, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2024/1348 en lo que respecta a la aplicación del concepto de tercer país seguro

Acrónimos

DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea

EUAA: Agencia de Asilo de la Unión Europea

eu-LISA: agencia de la UE para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud n el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

EURODAC: Base de datos Europea de Datos biométricos

FRONTEX: Agencia Europea de Guardas de Fronteras y Costas

HRW: Human Rights Whatch

MoU: Memorandum de Entendimiento

SECA: Sistema Europeo Común de Asilo

PEMA: Pacto Europeo de Migración y Asilo

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

ONG: Organización no Gubernamental

UE: Unión Europea

UN: Naciones Unidas

10

La UE ante el reto tecnológico de la IA: innovación, regulación y ética

por VICENTE PALACIO

INTRODUCCIÓN. LA REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA, LA IA Y EL PROYECTO DE EUROPA

Uno de los mayores retos que la Unión Europea tiene ante sí consiste en gestionar y aprovechar las oportunidades que ofrece la llamada Cuarta Revolución Industrial, o Revolución Tecnológica. Nos referimos en particular a la fase más reciente en el desarrollo de las llamadas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's): la convergencia de telefonía y plataformas digitales, software, o servicios en la nube - a las que se ha venido a sumar la aplicación de la Inteligencia Artificial (IA). Se trata de un proceso de digitalización acelerada que se ha ido abriendo paso hasta determinar la economía, los procesos sociales y políticos e incluso los parámetros culturales. Las nuevas tecnologías han emergido como un instrumento de poder, de lo local a lo internacional, y están actuando como un game changer en sus múltiples dimensiones prácticas: civil y militar, doméstica e internacional, con EEUU y China como principales contendientes (Bradford, 2023). Ello abarca desde el ámbito del trabajo (automatización, robótica), hasta la seguridad (armas autónomas, ciberseguridad), la computación en la nube, la computación cuántica o el hardware de semiconductores (León, 2023).

El desarrollo de sistemas de Inteligencia Artificial (IA) basados en el uso de macrodatos y en algoritmos entrenados en redes neuronales profundas, y muy especialmente la Inteligencia Artificial

Generativa (IAG) basada en Grandes Modelos de Lenguaje (LLM, en inglés), está resultando transformadora en muchos aspectos desde el lanzamiento de Chat-GPT en noviembre de 2022 por parte de la firma OpenAI. Incluso, está teniendo efectos disruptivos para la economía, la sociedad y la geopolítica, como ha puesto de manifiesto el Foro Económico de Davos de 2026. Cada vez se hace más evidente que la aplicación de la IA por el que se ha dado en llamar “tecno-capitalismo” plantea una serie de retos a la Unión Europea (UE) y a lo que tradicionalmente se ha llamado el proyecto de Europa. Dicho proyecto puede entenderse como un proceso de integración en múltiples dimensiones en torno a tres pilares. Primero, unos valores fundacionales - la libertad y la privacidad de los individuos, la democracia y el Estado de Derecho. Segundo, una robusta regulación sectorial (la Europa normativa). Tercero, la aspiración a un rol protagónico en la nueva geopolítica y la gobernanza global (Europa geopolítica, Europa como actor global).

El objetivo de este capítulo es mostrar los retos que esa revolución tecnológica encabezada por la IA - y que tiene su epicentro en EEUU y China - plantea a la UE, así como hacer un balance de la respuesta europea y de su aspiración a una “soberanía tecnológica”. Esos retos para Europa serían principalmente de dos tipos: de capacidades y normativos. La cuestión central a la que se enfrenta la UE es: ¿cómo hacer compatibles la innovación (modelos, tecnología en frontera),

la regulación (control de datos y de la IA) y ética (libertad, derechos, privacidad), al tiempo que reduce su dependencia respecto a EEUU y China y se re-posiciona globalmente como un actor tecnológico?

ENTRE HUMANISMO Y ACELERACIONISMO. ¿UN CISMA TECNOLÓGICO ENTRE EUROPA Y EEUU?

La política tecnológica europea tiene lugar en un contexto de cambio acelerado y competición entre las potencias estadounidenses y china. La lucha geopolítica que libran EEUU y China en diversas tecnologías en su carrera por la innovación ejerce una enorme presión sobre algunos postulados normativos básicos que están en el corazón del proyecto europeo. Nos hallamos en un punto crítico donde, a la tradicional dependencia tecnológica europea, se suman notables diferencias en cuanto a la regulación normativa y los criterios éticos de aplicación, lo cual tiene importantes implicaciones políticas.

En este sentido, es preciso adoptar una perspectiva histórica amplia para entender lo que está en juego para Europa. En la “Era de la IA” (Kissinger, Schmitt, Huttenlocher, 2021), nuevos elementos vienen a cuestionar los principios de razón, democracia, o derecho internacional sobre los que se ha construido Occidente. Estaríamos en un cambio de época que estaría dejando atrás la “Era de la Razón” que dio forma al orden mundial contemporáneo. La Europa surgida de la II Guerra Mundial tuvo como

referentes el derecho Internacional, la paz o el horizonte de una Federación europea³. Este planteamiento ha prevalecido bien entrada la post-guerra Fría, pero esto podría estar cambiando hoy.

En el contexto de la segunda Administración Trump, el debate en EEUU en torno a la tecnología y la IA viene condicionado por diversas corrientes de pensamiento, algunas de ellas, las más radicales, de corte mesiánico. Estas corrientes han recibido diversos nombres como “aceleracionismo” o “Ilustración Oscura” (Grand Continent, 2025). Dicha anti-Ilustración estaría representada por filósofos como Nick Land, Curtis Jarvin, o Peter Thiel - este último, dueño de la empresa Palantir - con cierta influencia sobre altos cargos de la Administración Trump, como el Vicepresidente J.D. Vance. En torno a ese magma ideológico se postula una “tecno-oligarquía”, que prima el desarrollo sin frenos de la IA frente a barreras regulatorias y éticas (en aspectos clave como sesgos algorítmicos y vigilancia de los datos) y que defiende abiertamente la abolición de las instituciones democráticas. Esa Ilustración Oscura - que tiene conexiones con el “trans-humanismo” y la “singularidad” de una super-inteligencia artificial - cuestiona señas de identidad de Europa como son la razón, la verdad, la democracia liberal, o la democracia social, para sustituirlas ya sea por una “Monarquía” absolutista, o por una “República Tecnológica”. Se trata de un proyecto político que en último término aspira a reinstaurar la hegemonía estadounidense, empe-

zando por el ámbito militar, mediante el poder duro del software. El exponente más radical de lo anterior sería el manifiesto “tecno-fascista” de Palantir⁴.

Esta especie de cisma tecnológico de Occidente entre Europa y EEUU - en regulación y ética de la IA - se expresa en una frecuente tensión entre Europa - las instituciones: Comisión Europea, Consejo Europeo y Parlamento y los estados miembros, como Alemania, Francia, o España - con la Administración Trump y los “tecno-oligarcas” del ecosistema de las Big Tech de Syllicon Valley: Nvidia, OpenAI, Anthropic, DeepMInd de Google, Meta, Microsoft, Apple o Amazon. Ahora bien, es preciso puntualizar, sin embargo, dos cosas. En primer lugar, en el ecosistema de Sillycon Valley de hecho predominan posiciones menos extremas y con menor carga ideológica que las visiones aceleracionistas. En la práctica, los conflictos y las negociaciones sobre el desarrollo de nuevos modelos de IA y su regulación - dentro de EEUU y fuera, con otros actores como la Comisión Europea - tienen lugar en un espacio intermedio, donde se reconocen los posibles riesgos e impactos negativos y la necesidad de incorporar una cierta dimensión ética a la IA. Esto se traduce en una evolución y en una interacción continua donde prima una dinámica más pragmática, de duras negociaciones seguidas de frecuentes cesiones por ambas partes en aras de minimizar el daño a las empresas y las respectivas economías. En segundo lugar, los posicionamientos en este ámbito no se dividen rigidamente entre

EEUU y Europa, sino que se entrecruzan en los ámbitos político, tecnológico o científico de las dos orillas⁵.

La Comisión y la UE en su conjunto basan su posición en un humanismo tecnológico que apunta a la necesidad de poner la tecnología al servicio de las demandas políticas y sociales de la ciudadanía europea. En este sentido, cabe señalar que el posicionamiento oficial de la UE conecta con el reciente planteamiento de la Iglesia Católica. Ésta aboga por establecer un equilibrio entre el hombre y la máquina, donde las tecnologías y la IA se pongan al servicio de los valores humanos (frente al transhumanismo) y de los más vulnerables (frente al neoliberalismo, de acuerdo a la Doctrina Social de la Iglesia) (León XIV, 2026). Aquí aparecen elementos comunes a ambos: la adopción de criterios de responsabilidad, transparencia y gobernanza frente a un modelo tecnocrático, junto a un foco en los riesgos (sesgos algorítmicos, o armas autónomas).

Ahora bien, lo anterior no debería hacernos olvidar otro riesgo no menor para Europa: que la re-afirmación en nuestros principios éticos conduzca a una inercia reactiva frente al cambio tecnológico. El enfoque de la IA como un factor de “ayuda” a la humanidad, y la llamada a controlar el proceso - incluso ralentizando el desarrollo y uso de las tecnologías si fuera preciso - no parecen capaces de resolver por sí solos el enorme reto geoeconómico al que hoy se enfrenta Europa para poder medirse en condiciones de igualdad con EEUU y

China. La cuestión clave para la UE - y su condición de supervivencia como proyecto - consiste en conseguir insertarse de manera mucho más pro-activa en la carrera de la innovación tecnológica y la competitividad en un marco normativo lo más acorde posible con sus valores y objetivos irrenunciables.

1. LA IA COMO FACTOR GEOPOLÍTICO. LA DEPENDENCIA TECNOLÓGICA EUROPEA RESPECTO A EEUU Y CHINA

En años recientes, son múltiples las aproximaciones conceptuales que han tratado de dar respuesta a las carencias europeas en materia tecnológica, y más concretamente en IA. Las expresiones “autonomía” o “soberanía” tecnológica, autonomía o soberanía “digital”, se refieren a un horizonte de superación de dichas carencias (León, 2023). Sin entrar aquí en disquisiciones conceptuales, la cuestión gira en torno a la noción de una “soberanía tecnológica” en sentido fuerte: una Europa capaz de tomar las riendas en áreas tecnológicas estratégicas. La noción de “soberanía”, acuñada por el presidente francés Emmanuel Macron, se ha afianzado con la creación de una cartera de Soberanía Tecnológica, Seguridad y Democracia como uno de los ejes principales de la Comisión Von der Leyen II desde diciembre de 2024. Lo relevante aquí es que estos conceptos de autonomía o soberanía implican mayor integración - un mercado único, campeones tecnológicos europeos - y tienen una

clara significación geopolítica, en tanto condiciones de posibilidad para una futura “autonomía estratégica europea”. Las nuevas tecnologías y en particular la IA se han configurado rápidamente como un factor de poder, y por tanto de las dinámicas geopolíticas en las que Europa se halla inmersa.

La evolución reciente del desarrollo en IA y la variedad de tecnologías sobre las que se aplica, refleja un continuismo en la dependencia europea tecnológica y militar - y por tanto política y estratégica - respecto a EEUU. A pesar de las iniciativas de la Comisión Europea - que abordaremos en el siguiente apartado - los avances algorítmicos y en software así como el desarrollo de hardware especializado (chips) continúan en bajo el dominio de firmas estadounidenses. El factor de dependencia estratégica no se ha alterado en lo esencial: en IA generativa, EEUU y China lideran el desarrollo de los LLM más avanzados (Fundación Alternativas, VV.AA. 2026). Por un lado, en términos generales, EEUU sigue beneficiándose del liderazgo privado de las Big tech y de los ecosistemas de capital riesgo y startups de Silicon Valley, priorizando la innovación por encima de la regulación. Ésta continua siendo más laxa que la europea, por ejemplo en cuanto a protección de datos, contenidos en red, o monopolio de mercado. EEUU mantiene el liderazgo en plataformas mundiales y una potente infraestructura especialmente en centros de datos y hardware.

La llamada “brecha tecnológica” europea (y por tanto vulnerabilidad es-

tratégica) se traduce, por ejemplo, en la distancia respecto a EEUU y China en grandes plataformas digitales con aplicaciones IA. Algunas cifras ilustran el hecho de que, en conjunto, la hegemonía está del lado de EEUU, seguido de China. De las 50 mayores compañías bursátiles del mundo, 38 son de Estados Unidos; 4 son chinas; 2 de Reino Unido y Corea del Sur, respectivamente, y una de Países Bajos, Suiza, Taiwán y Arabia Saudí. En el ranking actual de las diez mayores empresas tecnológicas en capitalización bursátil, solo una es de origen europeo: la holandesa ASML de fabricación de maquinaria litográfica avanzada para semiconductores. Las empresas estadounidenses dominan en las áreas de hardware, plataformas de Internet, software, computación en la nube, o IA: es el caso de NVIDIA, Apple, Alphabet/Google, Meta o Amazon, mientras que una empresa china ocupa la novena posición: Tencent. Europa no posee "plataformas" de consumo a gran escala, a pesar de que aporta infraestructura industrial crítica a la cadena de suministro de microchips. En el plano tecnológico, la UE se sitúa como líder normativo y ético, pero sufre retrasos importantes en inversión, industrias de escala (mercado único y campeones europeos) o retención de talento. Aunque la UE es capaz de hacer valer su poder regulatorio a nivel internacional y vis a vis EEUU y China, su peso tecnológico y empresarial continúa siendo limitado⁹.

En paralelo, la dependencia europea continúa siendo la tónica. Por ejemplo,

un 69% del mercado europeo de la nube (cloud), está en manos de solo tres empresas: Amazon Web Services, Microsoft Azure y Google Cloud. El 80% de la infraestructura IT está en manos de entidades norteamericanas, al igual que el 92% de los datos europeos. (Parlamento Europeo, 2025a). El Informe sobre el estado de la Década Digital 2025 reconocía que, pesar de los avances en 5G o desarrollo de nodos periféricos, la UE todavía está lejos de alcanzar sus objetivos de despliegue de tecnologías como la IA, los semiconductores, o la 5G autónoma. No existen dudas respecto a cuál es el talón de Aquiles europeo: la insuficiente inversión pública y privada en infraestructura y desarrollo de capacidades digitales. (European Commission, 2025).

Por otro lado, con China existen diferencias importantes de planteamiento respecto a la aplicación social de la IA a gran escala (sanidad, vigilancia, administración) (Feldstein, 2019). Existen tensiones pendientes de resolver en cuanto a las aplicaciones de la IA (vigilancia) u otras tecnologías (biotecnología, ciberseguridad) y su adecuación con los estándares europeos de derechos humanos. Europa se sitúa detrás en liderazgo de patentes y en publicaciones científicas en IAG. Ahora bien, el punto más crítico de Europa respecto a Beijing se halla en su dependencia respecto a las cadenas de suministro para el hardware, las tierras raras y los minerales críticos para la fabricación de componentes.

*La re-definición del modelo:
más intervencionismo y mayor
vulnerabilidad*

Actualmente existe una tendencia a ambos lados del Atlántico hacia una re-definición de modelos de política tecnológica y de las estrategias. De manera general, se da una intervención más visible del estado en el mercado por parte de Washington, Bruselas y Beijing, por razones de seguridad nacional, en nuevos enfoques que rayan con el proteccionismo (compras de estado: buy European como respuesta al buy American, o las ayudas estatales chinas).

De este modo, la Administración Trump ha revertido su inicial programa no-intervencionista en el desarrollo de las nuevas tecnologías y de la IA . Desde enero de 2025 hasta la presente mitad de su mandato, se ha intensificado un intervencionismo sobre las corporaciones tecnológicas. La nueva política tecnológica viene definida por una securitización que supedita el mercado a la seguridad nacional, poniendo en riesgo incluso la propia competitividad tecnológica. Por ejemplo, la Orden Ejecutiva de IA Segura en junio de 2026 establecía un nuevo marco de colaboración entre el Gobierno federal y las principales tecnológicas en cuanto a la evaluación de modelos avanzados antes de su lanzamiento público, y aplazaba decisiones clave sobre la regulación de los modelos más avanzados de IA . El factor principal que explica este giro de EEUU es la rivalidad con China, que ejerce una enorme presión debido al rol

hiper-activo estatal en la orientación y la financiación de la tecnología. Es el caso, por ejemplo, del control sobre compañías como OpenAI, Anthropic, o Nvidia, en importaciones y exportaciones en IA, software o chips de alto rendimiento necesarios para entrenar la IA, con el objetivo de restringir el acceso chino a los modelos más avanzados; y viceversa, el acceso estadounidense a software chino. En el último año, la presión de China se ha incrementado en la carrera por la IA generativa de modelos de Open Source. Deepseek lanzaba su modelo en enero de 2025, provocando un brusco descenso bursátil de Nvidia . Más recientemente, en Junio de 2026, el programa Kimi K3 de Moonshot AI ha venido a desafiar en algunas tareas a los modelos norteamericanos más avanzados. .

A lo anterior hay que añadir el incremento de los riesgos cibernéticos derivados de versiones más avanzadas de la IA. Por ejemplo las versiones lanzadas al mercado por OpenAI (GPT-5.6) o Anthropic (Fable 5 y Mythos 5 de Claude) en Junio de 2026 fueron temporalmente retiradas por orden del gobierno federal alegando graves riesgos de ciberseguridad¹³.

Esta nueva legislación más restrictiva y esa coordinación impuesta por el gobierno federal (Departamento de Comercio o del Tesoro, u organismos como la Agencia Nacional de Seguridad, NSA) hacia las empresas tecnológicas, han llevado a una nueva dinámica no exenta de tensiones . ¿Cómo puede afectar esto a Europa? Este episodio podría haber abierto un nuevo capítulo en la política tecnológica de

Bruselas, en aras de reducir la peligrosa dependencia de empresas y desarrolladores y centros de investigación europeos de herramientas de IA norteamericanas. Paradójicamente, el acercamiento de EEUU al modelo chino en cuanto a un mayor intervencionismo estatal - la IA entendida como una prioridad nacional respaldada por inversiones públicas masivas - podría acabar acelerando una respuesta de similar envergadura por parte europea. El temor a un “apagón tecnológico” (kill switch) o una “desconexión” brusca impuesta desde Washington, o bien desconexiones parciales ad hoc, han pasado de ser meras hipótesis, a convertirse en posibles escenarios a tener en cuenta por las autoridades y las empresas de servicios tecnológicos europeos. La arbitrariedad de la administración Trump se podría materializar también en el uso extraterritorial de legislaciones como la Cloud Act, que permite al gobierno de EEUU obligar a sus empresas a facilitar el acceso a datos almacenados en el extranjero. De este modo, el celo de EEUU por su propia seguridad estaría convirtiéndose en un riesgo estratégico para Europa, especialmente en sistemas de defensa y seguridad nacional europeos respecto a los grandes corporaciones estadounidenses.

Estamos pues en un cuadro donde Europa pone el acento en la seguridad, la transparencia y los derechos fundamentales, mientras EEUU prima la seguridad nacional y focaliza en una infraestructura potente, modelos y servicios comerciales de IA. Junto a esto, parece emerger una conciencia de que

Europa no puede permitirse ya la tradicional dependencia estructural respecto al ecosistema tecnológico de EEUU, lo que permitiría hablar de un cierto “despertar tecnológico” europeo (Torreblanca, 2026). Frente a la agresividad estadounidense, o la asertividad china, se estarían empezando a definir en el horizonte los rasgos de un incipiente “modelo tecnológico europeo” capaz de hacer frente a los sistemas compactos y robustos de los dos grandes competidores. Numerosas señales en esa dirección se dan en el seno de la Comisión Europea, así como en estados miembros de peso como Alemania y Francia. Dicho modelo europeo se focalizaría tanto en construir capacidades locales como en diversificar proveedores mediante la creación de alianzas con otras economías y bloques comerciales en Asia o América Latina, con los ojos puestos en una gobernanza global. A este último punto volveremos en el tercer apartado de este capítulo.

2. LA SOBERANÍA TECNOLÓGICA EUROPEA COMO RESPUESTA

Este contexto especialmente sensible para la propia supervivencia de Europa como proyecto - económico, securitario, normativo-ético - ha hecho que la soberanía tecnológica se haya perfilado como un elemento central de la agenda europea, tanto de las instituciones como de los estados miembros. Como señalábamos en la Introducción de este capítulo, la respuesta europea ha sido especialmente

compleja por cuanto se basa en principios difíciles de defender en un contexto geopolítico y cultural adverso como el actual: la privacidad (derechos individuales), la democracia (como opuesta a la tecnocracia/ plutocracia); la solidaridad (reducción de la desigualdad) o la sostenibilidad (explotación de recursos).

Desde la primera Comisión Von der Leyen (2019-2024), numerosos estudios de la Comisión Europea han identificado algunos elementos que deben ser revertidos: la escasa innovación, la fragmentación del mercado único europeo y de capitales, o ciertos excesos burocráticos en lo regulatorio. En esa primera etapa de construcción de un modelo tecnológico europeo se dieron pasos muy importantes para avanzar en el ámbito legislativo, empezando con la Década Digital Europea lanzada en marzo de 2021, que estableció como objetivo para 2030 alcanzar el 20% de la producción mundial de semiconductores, o adoptar la IA para el 75% de las empresas europeas. A continuación vinieron hitos importantes como el Reglamento de Mercados Digitales, y el Reglamento de Servicios Digitales (ambos entraron en vigor en 2023).

Posteriormente, durante la Comisión Von der Leyen II, se ha puesto el acento en culminar el Reglamento del Inteligencia Artificial. Cabe resaltar el sentido de la designación de la Comisaria Henna Virkkunen al frente del área de Soberanía Tecnológica, Seguridad y Democracia con rango de Vicepresidenta ejecutiva. Precisamente, la vincu-

lación de un mandato democrático a la tecnología y la seguridad aspira a dotar a estas dos últimas de un carácter normativo. La misión de la Comisaria Virkkunen incluía objetivos interconectados tales como materializar los objetivos de la Década Digital; acelerar la innovación de la IA; un E Cloud and AI Development Act para incrementar la capacidad de supercomputación para pymes y empresas; el refuerzo de la ciberseguridad; una Ley de Chips 2.0., o una Estrategia para una Unión de Datos europeos (Ursula Von der Leyen, 2024). Así, el desarrollo de modelos propios, de infraestructuras europeas de computación avanzada y de alternativas de código abierto, se revela como una apuesta no solo económica, sino también geopolítica. A este respecto, la cuestión de la competitividad frente a las economías estadounidense y china, se ha convertido en un elemento clave. Uno de los referentes que guía este proceso ha sido la parte dedicada a la transición digital del Informe Draghi, que abogaba por reforzar la base industrial europea; crear un mercado de capitales europeo, un fondo de soberanía tecnológica y más específicamente la E Cloud y AI Development Act, como una parte central del actual Plan de Acción “Continente de IA” (Comisión Europea, 2025 b, y 2024).

La Comisión ha dado un paso más allá, con el lanzamiento en junio de 2026 de una Estrategia de Soberanía Tecnológica para reforzar la autonomía digital y la resiliencia de Europa (European Commission, 2026). La nueva Comunicación

de la Comisión deja claro, en palabras de la Comisaria Verkuunen, que “la geopolítica y la tecnología son inseparables”. La estrategia representa un esfuerzo notable para avanzar de manera holística e ir superando la dependencia europea en infraestructuras críticas o redes energéticas. Emergen tres ejes clave para afianzar las bases de la “autonomía digital” y la “resiliencia” europea: innovación tecnológica, control de los datos (el objetivo es triplicar la capacidad de centros de datos) y control de las cadenas de suministro (desde los chips hasta las infraestructuras, el software, la nube y la IA).

De los múltiples aspectos que avanza este nuevo plan, hemos de destacar los siguientes. Primero, la ley de Chips 2.0., como versión mejorada de la primera de 2023, pretende revertir fallos estructurales como la dispersión de los mercados e intereses nacionales, su falta de cohesión, o la insuficiente financiación (García y Jiménez 2025; García, 2026)¹⁵. Segundo, el énfasis en una estrategia de código abierto que aportaría soluciones digitales de y para Europa, basadas en los principios y valores europeos. Y tercero, un elemento crítico diferencial de la UE respecto a EEUU o China: la cooperación entre los sectores energético y digital para una gestión eficiente en la red basado en el suministro de energía limpia.

El reglamento de la IA y el “Ómnibus Digital”: ¿simplificación o retroceso?

El Reglamento de Inteligencia Artificial entró en vigor el 1 de agosto de 2024, convirtiéndose en la primera norma jurídica del mundo en esta materia. Desde un principio, las autoridades europeas pusieron el foco en garantizar que los sistemas de IA utilizados en Europa sean “seguros, éticos y fiables”. (Consejo de la Unión Europea, 2026 b). La ambición era convertir la UE en un referente mundial en regulación de la IA, siguiendo la estela del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD). Sin embargo, en la práctica el Reglamento se ha centrado casi exclusivamente a definir y señalar categorías de riesgo de la IA: inaceptable (para los derechos fundamentales y los valores de la Unión); alto riesgo (impactos en salud, seguridad o derechos); o riesgo en materia de transparencia.

El problema es que ese enfoque monotemático en los riesgos ha descuidado lo relativo a incentivos y condiciones de implementación. Recientemente en junio de 2026, el Consejo establecía un Reglamento definitivo con el objetivo de racionalizar y simplificar las normas relativas a la IA dentro del paquete legislativo “Ómnibus VII” referente a los ámbitos de los datos (RGPD), la ciberseguridad, y la IA (Consejo de la Unión Europea, 2026 b). El séptimo paquete de medidas propuesto por la Comisión el 19 de noviembre de 2025 incluía dos propuestas del Reglamento para simplificar

el marco legislativo digital. La intención era mejorar las condiciones para el desarrollo de un ecosistema tecnológico competitivo, eliminando las trabas para la innovación y las empresas del sector, al tiempo que se retrasaba el plazo de aplicación de las normas de IA de “alto riesgo”. Cabe recordar que dicha revisión había sido propuesta por el propio Mario Draghi en aras de evitar frenos a la competitividad¹⁸.

Sin embargo, el Ómnibus tecnológico ha provocado dudas razonables acerca de su conveniencia entre algunas organizaciones de derechos civiles, gobiernos o fuerzas políticas en el Parlamento Europeo - donde las nuevas mayorías aprobaron el nuevo texto. Por un lado, acerca de si este “freno regulatorio” supone un retroceso en la práctica de los estándares éticos en cuanto a protección de derechos fundamentales. Por otro lado, en relación a EEUU, si supone un paso hacia la “independencia” tecnológica (en infraestructura de datos, por ejemplo) o más bien una claudicación para evitar más choques con la Administración Trump. En realidad, ambas cuestiones tendrán su respuesta dependiendo de cuál sea su aplicación práctica.

Respecto a la primera cuestión, la reforma viene a reabrir la cuestión de cómo combinar innovación y competitividad con una regulación adecuada, y al mismo tiempo sin desviarse de los valores europeos. Tras los diálogos tripartitos sobre el paquete de simplificación digital el texto final aprobado por la Eurocámara al menos mantiene elemen-

tos mínimamente exigibles como son: la obligación de alfabetización en materia de IA para proveedores y responsables del despliegue de sistemas de IA; y una prueba de necesidad estricta para la utilización de datos personales empleados para detectar y corregir sesgos en todos los tipos de sistemas de IA. Además, el Reglamento prohíbe las prácticas de IA de creación de contenidos sexuales e íntimos no consentidos o de material de abuso sexual de menores²¹. Precisamente, la contraposición entre “competitividad” - el nuevo mantra de la Comisión - y la protección de derechos es la cuestión a resolver. Parece claro que una correcta implementación dependerá en la práctica de la capacidad de supervisión de los gobiernos, jueces y organizaciones de la sociedad civil a nivel europeo y nacional. De hecho, por parte de responsables de la Comisión se ha señalado la importancia de que los legisladores nacionales actúen con coherencia, sin añadir capas adicionales de requisitos propios, y con medios suficientes. A partir de aquí, se abre un proceso legislativo largo y complejo que requiere el acuerdo de los estados miembros y la Eurocámara.

Respecto a la relación con la Administración Trump, el reciente paper franco-alemán sobre soberanía digital, donde se plasman conversaciones y declaraciones previas entre ambos países, abre una línea de trabajo aparentemente diáfana, también en cuanto a la IA. El canciller Merz y el presidente Macron apuestan por una soberanía tecnológica compatible con un enfoque no proteccionista (al

menos no en su sentido fuerte) y con una colaboración con socios internacionales, especialmente aquellos que respeten los derechos humanos, el estado de derecho y la protección de datos. Ello puede añadir un elemento de mayor tensión respecto a la Administración Trump en diversos asuntos, por ejemplo, en cuanto a las sanciones de la Comisión a las big tech estadounidenses, las guerras de Oriente Medio, o el acoso al Tribunal Penal Internacional.

No obstante, como mencionábamos en el apartado anterior, resulta urgente centrarse en la cuestión de la financiación, que continúa siendo el talón de aquiles europeo. Sin mayor y mejor inversión, la soberanía digital quedará en mera retórica. La financiación pública y privada resulta esencial para movilizar cientos de miles de millones de euros y situarse a la altura de EEUU o China. Aunque es muy difícil calcular las cifras exactas requeridas para dar el salto tecnológico, se calcula que serían precisos fondos por valor de cientos de miles de millones de euros: entre 157.000 y 227.000 millones, además de una cantidad entre 55.000 y 154.000 millones destinados a I+D+i en tecnología. De ellos, entre 34.000 y 114.000 millones deberían aportarse anualmente por los presupuestos públicos europeos. El Marco Financiero Plurianual para 2028-34 podría ser una herramienta poderosa para vehicular este impulso decisivo (Parlamento Europeo, 2025 a y b; García, 2026).

La confrontación con la Administración Trump: ¿“tregua tecnológica” y “Pax Silica”?

Respecto a la segunda cuestión planteada anteriormente en relación al paquete VII Omnibus (“Ómnibus tecnológico”) cabe insistir en que esta reforma, junto al lanzamiento de la nueva Estrategia de Soberanía Tecnológica, podría tener consecuencias importantes en la evolución de las relaciones con la Administración Trump y en concreto en la colaboración tecnológica e IA entre Bruselas y EEUU. Este momentum de auto-afirmación europea se enmarca en un entorno de confrontación frecuente con Washington: guerra comercial, litigios y sanciones de la Comisión Europea a gigantes como Microsoft, Meta; Google, o X, que han terminado por generar una gran desconfianza entre ambos socios. El deterioro de la relación transatlántica en diversos asuntos - Groenlandia, Ucrania, Irán, o la OTAN - se ha plasmado en el ámbito tecnológico en una instrumentalización (weaponización) por parte de Washington, incluyendo la amenaza de represalias ante las sanciones de la Comisión, o exigencias en otros asuntos (comercio, armas, 5% de gasto militar de países OTAN, etc). Como se señalaba más arriba, el temor a una suspensión o restricción del acceso a servicios tecnológicos estadounidenses (desde Google o Amazon a iCloud, X o Youtube) es una hipótesis preocupante que manejan las autoridades. Adicionalmente, el marco de consultas bilateral, el Transatlantic

Technological Dialogue, que había sido impulsado por la Administración Biden, ha dejado de funcionar, bloqueándose así una vía estable para avanzar en acuerdos. La actitud agresiva de Washington ha terminado por generar en Bruselas y muchos estados miembros una gran desconfianza, que además de evidenciar intereses divergentes empresariales o geopolíticos concretos, pone de manifiesto una gran distancia de planteamientos en cuanto a la regulación del uso de la tecnología y la IA y de los estándares éticos..

A este respecto, a diferencia del ámbito comercial y de aranceles - el acuerdo de Turnberry de julio 2025 - en el ámbito estrictamente tecnológico hasta el momento la UE y la Comisión han mantenido acertadamente un criterio firme, aunque flexible²³. De acuerdo a las propias leyes de la competencia, en múltiples episodios se han aplicado sanciones contra los abusos de mercado de los gigantes tecnológicos por incumplimiento del Reglamento de los Mercados Digitales, el Reglamento de Servicios Digitales, o de las normas fiscales que rigen en la Unión²⁴. Recientemente, en julio de 2026, la multa de Bruselas a Google por valor de 890 millones de euros tenía como réplica una amenaza del presidente Trump de subir los aranceles un 100% a los gobiernos europeos que aprueben el impuesto sobre servicios digitales²⁵. No obstante, hay que matizar que en el aspecto regulatorio, la confrontación transatlántica resulta más compleja de lo que parece a simple

vista. Junto a la tensión ocasionada por las declaraciones mediáticas, continuamente se van abriendo ventanas para un acuerdo que no penalice gravemente a las dos economías y sus empresas. Por ejemplo, contraviniendo órdenes del gobierno federal, compañías como Amazon, Microsoft o Google han ofrecido a los clientes europeos un mayor control sobre la ubicación de sus datos.²⁶ Por el momento, sin embargo, no parece posible esperar más que una sucesión de “treguas tecnológicas” que traten de minimizar los daños.

Según la Comisión, no se trata de sustituir la tecnología estadounidense, sino de reducir la dependencia de un único proveedor extranjero²⁷. En todo caso, algunas empresas europeas podrían beneficiarse incluido el gigante alemán del software SAP y las francesas Mistral de IA y OVHcloud de computación en la nube. La Comisión ha avanzado también la creación de un fondo para invertir directamente en empresas nacionales a cambio de participaciones en su propiedad. Incluso, Francia pondría su energía nuclear a disposición de nuevos centros de datos. En la línea de esa complementariedad - o en algunos casos sustitución - de tecnología estadounidense, el Parlamento Europeo ha cambiado el motor de búsqueda Google por el francés Qwant²⁸. Posiblemente, en el área de ciberseguridad, así como en áreas de gestión de servicios críticos nacionales como la salud, se hará necesario tomar medidas en esa línea que refuercen la protección frente a sistemas

exógenos. Podría ser el caso de Palantir, respecto al cual varios gobiernos europeos - Francia, Alemania o Reino Unido - se están planteando sustituir sus servicios por otros desarrollos tecnológicos propios de matriz nacional o europea²⁹.

Con todo, hay luces y sombras en el camino hacia la soberanía tecnológica europea. No hay que olvidar que la Administración Trump también ha sabido explotar su capacidad de influencia internacional y sobre la UE en el ámbito tecnológico. Es el caso de la llamada “Pax Silica” lanzada en diciembre de 2025 como una respuesta a la, de acuerdo a la parte estadounidense, “trampa de la soberanía digital”. Esta estrategia envolvente y multinacional, beneficia a EEUU en el establecimiento de cadenas de suministro de la IA y la resiliencia frente al control de China de minerales críticos y tierras raras³⁰. Ello incluiría un fondo de un trillón de dólares de inversión en proyectos de energía, minerales y semiconductores, incluyendo a EEUU, Singapur, Emiratos, Qatar o Suecia. La Comisión se adhirió al acuerdo a finales de junio de 2026 - aunque de modo no vinculante jurídicamente - a pesar de las reticencias de varios estados miembros como Francia, que han alertado de un peligro de “colonización” tecnológica precisamente en un momento en que Europa trata de despegar.

3. LA EUROPA NORMATIVA Y GEOPOLÍTICA: GOBERNANZA Y ORDEN TECNOLÓGICO INTERNACIONAL

Teniendo en cuenta los desarrollos descritos en el apartado anterior, cabe preguntarse cómo la UE se puede reposicionar en la carrera tecnológica y de la IA, y cómo va a promover una gobernanza global. Ambas dimensiones están fuertemente vinculadas entre sí: es importante profundizar en la idea de que las dos grandes “tecnoesferas” existentes en este momento - EEUU y China - podrían convivir con otras potencias tecnológicas emergentes y otras esferas de influencia; sea en software, IA, computación cuántica, o los recursos - minerales críticos y tierras raras.

A este respecto, lo primero que hay que constatar es que no existe un marco global unificado de gobernanza de la IA (Fundación Alternativas, VV.AA. 2026). Como hemos visto más arriba, actualmente predominan enfoques divergentes, si bien dinámicos. La UE, por su lado, se basa en una potente regulación focalizada principalmente en riesgos y derechos fundamentales, aunque bajo amenaza de un cierto retroceso en derechos dependiendo de la aplicación del Ómnibus Digital. Ahora bien, Europa comparte una tendencia creciente a un mayor intervencionismo estatal con el enfoque aparentemente tecno-libertario de EEUU y con el centralismo chino.

El elemento diferencial de Europa en este terreno es, sin embargo, el desarrollo de sistemas de gobernanza. A nivel

interno, el Reglamento de IA ya había creado varios órganos de gobierno interconectados, como una Oficina de IA dentro de la Comisión Europea; un grupo de expertos científicos independientes; un Comité de IA, conformado por representantes de los Estados miembros; o un foro consultivo para proporcionar conocimientos técnicos al Comité de IA y a la Comisión.

En el ámbito multilateral, los organismos internacionales como NNUU, UNESCO, u OCDE, promueven principios con muchos elementos en común con el enfoque europeo. En este sentido, y con el objeto de superar un marco bipolar EEUU versus China, la UE se ha implicado en el Diálogo Global de NNUU de Gobernanza de la IA (EEAS, 2026), defendiendo un enfoque de innovación en IA “responsable y fiable”, centrado en el ser humano y fundamentado en el derecho internacional de los derechos humanos. De nuevo, la base es trazar puentes de confianza entre la industria tecnológica y la ciudadanía, entre los gobiernos y empresas³¹. El 6 y 7 de julio de 2026 tuvo lugar en Ginebra el primer Diálogo Global, sobre la base de la evidencia científica y la cooperación global. El Secretario General de NNUU, António Guterres, ha alertado que la IA “avanza más rápido que los marcos globales de gobernanza”. En línea con el trabajo de la Comisión Europea, el Informe de expertos presentado en la Conferencia advierte del peligro de una rápida evolución de la IA hacia sistemas cada vez más autónomos y de la creciente brecha

entre el desarrollo de capacidades y los mecanismos de evaluación y control.³²

Adicionalmente, la UE tiene un interés vital en promover un refuerzo de la participación del llamado “Sur Global” en los debates internacionales sobre tecnología e IA, así como su participación activa en las cadenas de suministro, desde el software hasta los recursos naturales. En ese marco, este foro onusiano apuesta por una IA de código abierto, o la creación de un marco global de datos de IA para la transparencia y la rendición de cuentas³³. Ahora bien, a pesar de que el mandato del Diálogo abarca tanto a estados como a actores no estatales, sus recomendaciones no tienen carácter vinculante, menos aún para los gigantes tecnológicos y los gobiernos de EEUU y China.

Mientras tanto, China avanza posiciones de liderazgo encabezando una organización internacional de gobernanza de la IA, coincidiendo con la presentación del modelo K3 mencionado anteriormente: la Organización Mundial de Cooperación en Inteligencia Artificial (WAICO). La Conferencia y Reunión de Alto Nivel sobre Gobernanza Global de la IA reunió a una treintena de países muy dispares, incluidos Rusia, Pakistán, Indonesia, o Brasil. En palabras del presidente Xi Jin Ping se trata de una iniciativa china para “responder a la llamada del Sur Global y unir a la comunidad internacional”. Como elemento muy positivo a estudiar por la UE, China ha anunciado nuevas regulaciones e iniciativas para controlar el impacto de la IA a nivel económico y social. De modo

general, China se ha presentado como polo alternativo a EEUU en su defensa de acceso universal (open source) de la IA, accesible a la comunidad internacional, y próximo a los parámetros europeos de transparencia, cooperación, o sostenibilidad tecnológica. No obstante, está por ver si esta propuesta de gobernanza global podría convertir a China en un aliado de los europeos en cuanto a la IA. Como señalábamos más arriba, en la práctica, actualmente el modelo chino de aplicación social de la IA contraviene los estándares europeos de privacidad (vigilancia: digital, facial, biométrica) y de respeto a derechos humanos y políticos: unos estándares que sitúan la doctrina de la UE en las antípodas de algunas prácticas chinas.

En definitiva, con este panorama, la vía óptima para la UE consiste en ampliar su abanico de opciones con partenariados diversos, sea bilateralmente con EEUU o China, el G7, o el Sur Global. Puede hablarse de una estrategia diferenciada de cooperación/ competición que se puede ir concretando caso por caso, en diversas áreas tecnológicas. El mejor escenario al que la soberanía tecnológica europea puede aspirar es el de un orden tecnológico relativamente unificado y global como el que propugna NNUU. Ahora bien, la dirección del proceso no está en manos de Europa: puede evolucionar hacia una bi-polaridad EEUU-China y sus “áreas de influencia”; o bien hacia una regionalización y fragmentación con múltiples acuerdos en geometrías variables - con la participa-

ción cruzada de firmas tecnológicas de diversa procedencia, plataformas de redes propias y especialización. A modo especulativo, ahí cabe imaginar una oportunidad para diversas potencias además de la UE, como son India, Brasil, las economías del Golfo, Singapur, o Taiwan. En todo caso, como muestran los casos de Fable 5 o Mythos de Claude / Anthropic, en el futuro los mercados tecnológicos y de la IA podrían experimentar una cierta segmentación, con distintos permisos de acceso y regulación, dependiendo del país (criterio geopolítico) o el nivel de riesgo y uso malicioso o no (criterios regulatorio ó ético). En esa compleja maraña cruzada de intereses empresariales, cálculo geopolítico, alianzas internacionales y principios éticos irrenunciables, la UE tendrá que despegar su soberanía tecnológica.

CONCLUSIONES

- Este capítulo ha hecho un balance de las respuestas políticas y normativas de la UE al reto tecnológico y la IA. En el futuro inmediato, la cuestión central seguirá siendo cómo Europa puede hacer compatibles la innovación, la regulación y una ética basada en derechos, en la aplicación de las tecnología, al tiempo que se re-posiciona como un actor tecnológico global en relación a EEUU y China. Un equilibrio estable o una fórmula óptima que conjugue esos tres elementos - innovación, regulación y ética - no será fácil de alcanzar.

- El reto tecnológico y de la IA apunta a la supervivencia económica de la UE en un entorno geopolítico competitivo. Pero debido a sus múltiples impactos, el reto tecnológico va más allá. Afecta al proyecto de Europa en tanto herencia de los valores ilustrados - libertad, equidad, democracia, estado de derecho - y por tanto tiene un significado civilizatorio.
- Es preciso que los europeos desarrollen una alternativa conceptual a ciertas corrientes tecno-capitalistas procedentes de EEUU. Por muy transformadora que resulte la IA, tampoco es una panacea para los problemas sociales, económicos o culturales en Europa y en el resto del mundo. Si se le da un uso incorrecto, puede agravarlos. La IA es un medio, no un fin. No se trataría tanto de plantear una alternativa a la IA, sino de retomar el control y generar IA's alternativas para la mejora económica y social.
- Parafraseando la expresión "Europa, gigante económico y enano político" la UE no puede resignarse a ser un gigante moral pero un enano tecnológico. La innovación importa: sin ella no puede ejercerse una regulación efectiva ni adecuar los cambios a unos principios éticos. La irrupción de la tecnología y de la IA como un factor clave de poder, muestra que la "potencia normativa" o de soft power de Europa no es suficiente si no se acompaña de un liderazgo en la innovación. De ahí la urgencia para la UE y los veintisiete estados miembros de ir cumpliendo los objetivos y los programas identificados por la Comisión Europea.
- La soberanía tecnológica no se logra de la noche a la mañana. Reducir por completo las dependencias (en modelos de IA, computación en la nube, o cadenas de suministro) no será un proceso fácil ni viable a corto plazo, pues la UE lleva años de retraso respecto de los gigantes tecnológicos estadounidenses y aún carece de un ecosistema de innovación y financiación robusto. No se trata tanto de plantear una independencia tecnológica, sino de desarrollar capacidades críticas y nichos tecnológicos propios en combinación con una interdependencia inteligente abierta a otros socios.
- Europa no debería someterse a los dictados de EEUU en su política tecnológica y de IA. Debe resistir a las amenazas de bloqueo tecnológico: en esto los veintisiete deberían actuar unidos. Si es preciso, la UE no debería descartar el uso de un bazuka tecnológico europeo, es decir, la versión tecnológica del infra-utilizado instrumento anti-coerción (Reglamento noviembre 2023). Igualmente, debe mostrar cautela ante posibles efectos negativos de iniciativas multinacionales de la Administración Trump como la "Pax Silica", para evitar una re-colonización tecnológica de Europa.

- A Europa le falta inversión en tecnología: sin ella no puede mejorar su competitividad ni alcanzar una soberanía digital. Por eso es preciso avanzar hacia un sistema financiero unificado, que destine el ahorro europeo a inversiones tecnológicas e industriales dentro de Europa. La inversión pública-privada debe jugar un papel en el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2028-34 mediante el programa InvestAI y otros. Igualmente el MFP debería priorizar los semiconductores y otras tecnologías críticas.
- La reciente simplificación legislativa en cuanto a tecnología y la IA (“Ómnibus tecnológico”) debe implementarse de manera que no suponga un retroceso en derechos. Gobiernos, sociedad civil o incluso una agencia evaluadora en Bruselas, pueden ejercer funciones de supervisión, de manera que las empresas que operan en la UE cumplan el reglamento de la IA.
- A la UE no le interesa un mundo tecnológicamente fracturado bajo una rígida bipolaridad EEUU-China. Esos dos grandes “tecnoesferas” deberían convivir con otras, como la europea - en modelos, software, o suministro de recursos minerales y tierras raras. La UE puede trabajar más activamente en desarrollar alianzas internacionales con economías y bloques emergentes, así como un mecanismo de gobernanza mundial de la IA para reducir brechas y alcanzar acuerdos sobre el uso de la IA. Ello puede hacerse apoyándose en diversas instancias: el Diálogo Global en Naciones Unidas, UNESCO, foros como el G7, el Consejo de Europa, o aproximarse a nuevos espacios con presencia del Sur Global como el WAICO encabezado por China.
- Especialmente en la línea del diálogo con el Sur Global, y ante la falta de control de las grandes tecnológicas, la UE debe abordar los retos medioambientales de sostenibilidad que plantean el sostenimiento de los centros de datos y la cadena de suministro de energía intensiva. En tanto la sostenibilidad es una señal de identidad de la UE, se debe promover el uso de energías renovables en los centros de datos; la computación cuántica para reducir el consumo energético; o el diseño de chips más eficientes.
- Finalmente, gobiernos y empresas deberían aprovechar el apoyo de la ciudadanía europea a una autonomía digital para concienciar en todos los estados miembros acerca de la soberanía tecnológica. Dicho apoyo, especialmente en países del centro y norte de Europa, es muy sólido en cuanto a aumentar la inversión en infraestructura digital y en reducir la dependencia de tecnologías no comunitarias, como las estadounidenses y chinas.

1. Por ejemplo, en el sector militar, la IA, al aplicarse a las armas y la estrategia, crearía nuevas formas de disuasión y estaría cambiando las reglas de juego. Ver "Tecnofascismo. Palantir causa revuelo con un manifiesto" donde se resume en 22 tesis el libro de Alex Karp, co-fundador de la compañía Palantir, "The Technological Republic, in brief." en <https://www.dw.com/es/tecnofascismo-por-qué-causa-revuelo-el-manifiesto-de-palantir/a-76888990>. Una disección en detalle se puede consultar en <https://legrandcontinent.eu/es/2026/04/21/el-manifiesto-de-palantir-para-la-dominacion/>. El punto XII afirma que "Una era de disuasión, la era atómica, llega a su fin, y una nueva era de disuasión, basada en la IA, está a punto de comenzar".
2. Ver World Economic Forum Annual Meeting 2026. Por ejemplo, la conversación con Jensen Huang, presidente y CEO de NVIDIA en <https://es.weforum.org/meetings/world-economic-forum-annual-meeting-2026/sessions/conversation-with-jensen-huang-president-and-ceo-of-nvidia/>. En cuanto a la ciberseguridad, el Global Cybersecurity Outlook 2026 señala que el 94% de líderes ve la IA como el principal motor de cambio, en <https://www.weforum.org/publications/global-cybersecurity-outlook-2026/in-full/executive-summary-6efae97d74/>
3. En la línea de lo planteado ya por el filósofo Immanuel Kant a finales del siglo XVIII y retomada en el siglo XX por Jürgen Habermas). En esa perspectiva se insertan célebres textos fundacionales como la Declaración Schumann de 9 mayo de 1950 o el manifiesto de Ventotene de Altiero Spinelli de junio de 1941
4. Ver "Tecnofascismo.." op cit.
5. Ver Bernie Sanders, "La IA pertenece al pueblo, no a los multimillonarios" El PAIS, 3 Junio 2026 en <https://elpais.com/opinion/2026-06-03/bernie-sanders-la-ia-pertenece-al-pueblo-no-a-los-multimillonarios.html>. Destaca su propuesta de crear un Fondo Soberano de Riqueza para la IA para EEUU bajo un control público.
6. Entre las múltiples demandas de ralentización en el desarrollo de la IA en Europa y EEUU, destaca la célebre Declaración sobre la Super-Inteligencia de cientos de expertos del sector, en octubre de 2025 en <https://safe.ai/work/statement-on-ai-extinction-risk>
7. Ver <https://www.bankinter.com/blog/empresas/empresas-grandes-mundo-capitalizacion-bursatil>
8. NVIDIA encabeza la lista, con 4,90 billones dólares, en sector de hardware, semiconductores e infraestructura de IA. Alphabet / Google estaría en un tercer puesto (4,34 billones); plataformas de internet, software y computación en la nube. Unos puestos más abajo se sitúa Meta/Facebook (1,48 billones); redes sociales y plataformas de publicidad digital. La china Tencent Holdings (530.000 millones) abarca redes sociales, videojuegos y servicios fintech. Otras empresas chinas están por debajo, por ejemplo Alibaba (entre 200.000 - 250.000 millones dólares), en comercio electrónico y nube. Bytedance, empresa matriz de TikTok no tiene capitalización bursátil oficial, pero según estimaciones en junio de 2026 rondaba los 550.000 millones.
9. A mucha distancia de la capacidad estadounidense, en Europa destacan dos grandes empresas de IA: DeepMind en Reino Unido, pero propiedad de Google, y la francesa Mistral con su modelo Le Chat. En España está en marcha el proyecto de Alia.
10. Por ejemplo, la creación de la Ley de Chips de la Administración Biden. Además, las facilidades fiscales a las Big tech para su re-implantación en suelo estadounidense.
11. La orden establece un "centro de intercambio de información de ciberseguridad". para poder determinar "modelos de frontera", de potencial impacto en la seguridad nacional.
12. Nvidia sufrió un descenso de sus acciones de un 15% (más de 500.000 millones \$) en un solo día, del cual más adelante se recuperaría.
13. Más allá de la UE, la agencia de ciberseguridad de los principales países anglosajones (EEUU, Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia y Canadá) ha instado en un informe a sus líderes a actuar ante riesgo cibernético de la IA. ver en <https://es.euronews.com/next/2026/06/23/la-amenaza-cibernetica-de-la-ia-esta-a-meses-no-anos-alertan-agencias-de-inteligencia>
14. Aparte de esas directrices del gobierno, Open AI y Anthropic ya tenían iniciativas propias (Daybreak y Project Glasswing, respectivamente) para testar sus modelos con un grupo de socios y expertos antes de lanzarlos.
15. Uno de los revulsivos para hacer una nueva versión ha sido uno de los problemas con las cadenas de suministro: un corte en el suministro de chips tras la toma del fabricante Nexperia por la firma china Wingtech en 2018.
16. El objetivo era promover la innovación y la adopción de la IA, garantizando al mismo tiempo un elevado nivel de protección de la salud, la seguridad y los derechos fundamentales en la Unión, incluidos la democracia y el Estado de Derecho.
17. El nuevo Reglamento pospuso al 2 de agosto de 2027 el plazo establecer espacios controlados de pruebas para la IA por las autoridades nacionales. Se acorta de seis a tres meses (2 de diciembre de 2026) el período de transición para que los proveedores apliquen soluciones de transparencia a los contenidos de IA; para los diversos sistemas de IA de alto riesgo se establecen nuevos plazos en 2027 y 2028. Ver <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/06/29/artificial-intelligence-council-gives-final-green-light-to-simplify-and-streamline-rules/>
18. Ver las declaraciones de Draghi en <https://www.swissinfo>.

- ch/spa/draghi-pide-aplicar-la-ley-de-ia-de-forma-%22proporcionada%22-para-fomentar-la-innovaci%C3%B3n/90012862
19. En el Parlamento Europeo, el 15 junio de 2026 la ponente del texto, la eurodiputada popular sueca Arba Kokalari afirmaba: “Hemos sobrerregulado Europa. Hemos impedido que las empresas europeas pudieran recoger el guante lanzado por Estados Unidos y China en relación con los últimos modelos de IA. Por este motivo dependemos de su infraestructura” en <https://www.democrata.es/europa/europa-aprueba-omnibus-simplificacion-ley-inteligencia-artificial/>
 20. Ver comentarios, por ejemplo, en POLITICO <https://www.politico.eu/article/eu-tech-sovereignty-package-us/o-en-CER> <https://www.cer.eu/insights/should-eus-tech-sovereignty-package-make-europe-richer-or-safer>.
 21. En España, la Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial (AESIA) viene aplicando desde 2024 programas piloto de “sandbox” regulatorio para que las empresas puedan testar sus sistemas antes de su comercialización. Actualmente está en marcha la trasposición del nuevo Reglamento IA por parte del gobierno.
 22. Ver Franco-German Joint Paper on Digital Sovereignty, 17 June 2026. <https://table.media/assets/documents/franco-german-joint-paper-on-digital-sovereignty.pdf>
 23. En el acuerdo comercial ratificado entre la UE y EEUU Europa se compromete a adquirir al menos 40.000 millones de dólares en semiconductores estadounidenses para la IA.
 24. Empresas chinas como Bytedance (propietaria de TikTok) han sido objeto de sanciones por la Comisión. Ver <https://euractiv.com/es/news/tiktok-fined-e530-million-for-illegally-sending-eu-personal-data-to-china/>.
 25. Se trata de dos expedientes sancionadores: uno de 460 millones € por privilegiar los propios servicios en el buscador Google Search, y otro de 430 millones por imponer restricciones a los competidores mediante canales de compra más baratos en Google Play. Ver El País, 27 Julio 2026 <https://elpais.com/economia/2026-07-23/bruselas-multa-a-google-con-890-millones-por-favorecer-a-sus-propios-servicios-y-obstaculizar-los-de-la-competencia.html>
 26. Microsoft declaró que impugnaría la orden del gobierno federal de interrumpir los servicios en la nube para los clientes europeos, incluso recurriendo a los tribunales. Ver en POLITICO, April 20, 2025 <https://www.politico.eu/article/microsoft-pitches-european-data-center-expansion-amid-tense-transatlantic-tech-ties/>.
 27. “Europa quiere depender menos de la tecnología de EEUU. Este es su plan” NYT, en <https://www.nytimes.com/es/2026/06/04/espanol/negocios/europa-dependencia-tecnologica.html>
 28. Ver en <https://www.moncloa.com/2026/06/06/parlamento-europeo-google-soberania-digital-3382622/>
 29. Ver en <https://www.politico.eu/article/europe-wants-to-kick-its-palantir-habit/>
 30. La iniciativa estaba abierta a países como Japón, Australia, Singapur, Corea del Sur, Reino Unido, Suecia, Israel, Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Canadá, Países Bajos; a la UE y la OCDE. Además de la Comisión, Alemania, Finlandia, Suecia o Países Bajos también han firmado el acuerdo. Ver “Trump sets Up ‘Pax Silica’ Fund to Redue Global Dependencies”. NYT, March 29, 2026, en <https://www.nytimes.com/2026/03/23/business/economy/trump-pax-silica-fund.html>
 31. Ver en <https://www.un.org/independent-international-scientific-panel-ai/en/preliminary-report>
 32. Ver en <https://www.reuters.com/technology/artificial-intelligence/un-advisory-body-makes-seven-recommendations-governing-ai-2024-09-19/>
 33. Ver en <https://efe.com/economia/2026-07-17/china-lanza-organizacion-internacional-gobernanza-ia/>

Bibliografía

- Bradford, A. (2023). *Digital empires: The battle for global tech dominance*. Nueva York, Oxford University Press.
- Alexander C. Karp & Nicholas W. Zamiska (2025). *The Technological Republic: Hard Power, Soft Belief, and the Future of the West*. The Bodley Head. London.
- Comisión Europea (2025 a). *Directrices de la Comisión sobre las prácticas de inteligencia artificial prohibidas que se establecen en el Reglamento (UE) 2024/1689 (Reglamento de Inteligencia Artificial)*. Comunicación de la Comisión. Bruselas, 29.7.2025 C(2025) 5052 final, en <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/library/commission-publishes-guidelines-prohibited-artificial-intelligence-ai-practices-defined-ai-act>
- Comisión Europea (2025 b). *El Plan de Acción para el Continente de la IA*. Abril 2025, en <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/library/ai-continent-action-plan>
- Comisión Europea (2024). *The Draghi report on EU competitiveness*. Octubre 2024, en https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en
- Consejo de la Unión Europea. (2026 a). *Inteligencia artificial: el Consejo da luz verde definitiva a la simplificación y la racionalización de las normas*. 29 Junio en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2026/06/29/artificial-intelligence-council-gives-final-green-light-to-simplify-and-streamline-rules/>
- Consejo de la Unión Europea (2026 b). *Reglamento de Inteligencia Artificial*, en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/artificial-intelligence-act/>
- EEAS (2026). *EU Statement. UN Global Dialogue on Artificial Intelligence Governance*, July 7, en https://www.eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/eu-statement-%E2%80%93-un-global-dialogue-artificial-intelligence-governance_en
- European Commission (2026). *European Tech Sovereignty, accompanied by an EU Open Source Strategy*. Brussels, 3.6.2026 COM(2026) 503 final, en <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/communication-european-tech-sovereignty-accompanied-eu-open-source-strategy>
- European Commission (2025). *State of the Digital Decade 2025: Keep building the EU's sovereignty and digital future*. Communication from the Commission. Brussels, 16.6.2025 COM(2025) 290 final, en <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/state-digital-decade-2025-report>
- European Commission. (2023). *European Economic Security Strategy*. Communication from the Commission. (JOIN/2023/20 final), en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020+>
- European Commission. (2022). *A Chips Act for Europe*. Communication from the Commission. Brussels, 8.2.2022 COM(2022) 45 final. en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0045>
- Feldstein, S. (2019). *"The Global Expansion of AI Surveillance"* CEIP. en <https://carnegieendowment.org/research/2019/09/the-global-expansion-of-ai-surveillance?lang=en>
- Fundación Alternativas VV.AA. (2026). *La Inteligencia Artificial en la Unión Europea. Situación actual, diagnóstico y propuestas*. Documento de Trabajo 247/2026. en https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2026/02/IA_EU_PDF_WEB.pdf
- García Emilio (2026) . *Hacia la ley de Chips 2.0*. Documento de trabajo 248/ 2026, Fundación Alternativas
- García, Emilio y Jiménez, Marimar (2025). *Chips y poder*. Los Libros de la Catarata, Madrid
- Grad Continent (2025). *Peter Thiel y el final de los tiempos (primera parte)* en <https://legrandcontinent.eu/es/2025/04/20/peter-thiel-no-hay-nada-mas-aceleracionista-que-el-katechon-primera-parte/>
- Kissinger, H. A., Schmidt, E. y Huttenlocher, D. (2021). *La Era de la Inteligencia Artificial* . Anaya. Madrid
- Kissinger, H.A (2018) *"How the Enlightenment Ends"*. The Atlantic, June, en <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2018/06/henry-kissinger-ai-could-mean-the-end-of-human-history/559124/>

Bradford, A. (2023). *Digital empires: The battle for global tech dominance*. Nueva York, Oxford University Press.

Alexander C. Karp & Nicholas W. Zamiska (2025). *The Technological Republic: Hard Power, Soft Belief, and the Future of the West*. The Bodley Head. London.

Comisión Europea (2025 a). *Directrices de la Comisión sobre las prácticas de inteligencia artificial prohibidas que se establecen en el Reglamento (UE) 2024/1689 (Reglamento de Inteligencia Artificial)*. Comunicación de la Comisión. Bruselas, 29.7.2025 C(2025) 5052 final, en <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/library/commission-publishes-guidelines-prohibited-artificial-intelligence-ai-practices-defined-ai-act>

Comisión Europea (2025 b). *El Plan de Acción para el Continente de la IA*. Abril 2025, en <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/library/ai-continent-action-plan>

Comisión Europea (2024). *The Draghi report on EU competitiveness*. Octubre 2024, en https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en

Consejo de la Unión Europea. (2026 a). *Inteligencia artificial: el Consejo da luz verde definitiva a la simplificación y la racionalización de las normas*. 29 Junio en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2026/06/29/artificial-intelligence-council-gives-final-green-light-to-simplify-and-streamline-rules/>

Consejo de la Unión Europea (2026 b). *Reglamento de Inteligencia Artificial*, en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/artificial-intelligence-act/>

EEAS (2026). *EU Statement. UN Global Dialogue on Artificial Intelligence Governance*, July 7, en https://www.eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/eu-statement-%E2%80%93-un-global-dialogue-artificial-intelligence-governance_en

European Commission (2026). *European Tech Sovereignty, accompanied by an EU Open Source Strategy*. Brussels, 3.6.2026 COM(2026) 503 final, en <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/communication-european-tech-sovereignty-accompanied-eu-open-source-strategy>

European Commission (2025). *State of the Digital Decade 2025: Keep building the EU's sovereignty and digital future*. Communication from the Commission. Brussels, 16.6.2025 COM(2025) 290 final, en <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/state-digital-decade-2025-report>

European Commission. (2023). *European Economic Security Strategy*. Communication from the Commission. (JOIN/2023/20 final), en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020+>

European Commission. (2022). *A Chips Act for Europe*. Communication from the Commission. Brussels, 8.2.2022 COM(2022) 45 final. en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0045>

Feldstein, S. (2019). *"The Global Expansion of AI Surveillance"* CEIP. en <https://carnegieendowment.org/research/2019/09/the-global-expansion-of-ai-surveillance?lang=en>

Fundación Alternativas VV.AA. (2026). *La Inteligencia Artificial en la Unión Europea. Situación actual, diagnóstico y propuestas*. Documento de Trabajo 247/2026. en https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2026/02/IA_EU_PDF_WEB.pdf

García Emilio (2026). *Hacia la ley de Chips 2.0*. Documento de trabajo 248/ 2026, Fundación Alternativas

García, Emilio y Jiménez, Mariamar (2025). *Chips y poder*. Los Libros de la Catarata, Madrid

Grad Continent (2025). *Peter Thiel y el final de los tiempos (primera parte)* en <https://legrandcontinent.eu/es/2025/04/20/peter-thiel-no-hay-nada-mas-aceleracionista-que-el-katechon-primera-parte/>

Kissinger, H. A., Schmidt, E. y Huttenlocher, D. (2021). *La Era de la Inteligencia Artificial*. Anaya. Madrid

Kissinger, H.A (2018) *"How the Enlightenment Ends"*. The Atlantic, June, en <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2018/06/henry-kissinger-ai-could-mean-the-end-of-human-history/559124/>

Bibliografía

León XIV (2026). Carta Encíclica Magnifica Humanitas. Sobre la custodia de la persona humana en el tiempo de la inteligencia artificial. La Santa Sede. 25 mayo, en <https://www.vatican.va/content/leo-xiv/es/encyclicals/documents/20260515-magnifica-humanitas.html>

León, Gonzalo (2023) “Soberanía tecnológica visión geopolítica desde la Unión Europea”. Universidad Politécnica de Madrid Información Comercial Española, ICE: Revista de economía, Nº 930, p. 121-144. en <https://revistasice.com/index.php/ICE/article/view/7570/7637>

Parlamento Europeo y Consejo (2026). Modificación de Reglamentos (UE) 2024/1689, (UE) 2018/1139 y (UE) 2023/1230 en lo que respecta a la simplificación de la aplicación de normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ómnibus digital sobre IA) 8 de Julio, en <https://www.boe.es/doue/2026/1744/L00001-00041.pdf>

Parlamento Europeo (2025 a). Informe sobre soberanía tecnológica europea e infraestructuras digitales. 11 Junio en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0107_ES.html

Parlamento Europeo (2025 b). Benefit of an EU strategic innovation agenda. January 2025. en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/762853/EPRS_STU\(2025\)762853_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/762853/EPRS_STU(2025)762853_EN.pdf)

Sanders, Bernie (2026) “La IA pertenece al pueblo, no a los multimillonarios” El PAIS, 3

Junio, en <https://elpais.com/opinion/2026-06-03/bernie-sanders-la-ia-pertenece-al-pueblo-no-a-los-multimillonarios.html>

Torreblanca, Jose Ignacio (2026). “El despertar tecnológico de la Unión Europea” en <https://www.politicaexterior.com/articulo/el-despertar-tecnologico-de-la-union-europea/>. Revista Política Exterior, 229

Von der Lyen, Ursula (2024). Mission Letter from Ursula Von der Leyen, President of the European Commission, to Henna Virkkunen, Executive Vice-President-designate for Technological Sovereignty, Security and Democracy en https://commission.europa.eu/document/download/3b537594-9264-4249-a912-5b102b7b49a3_en?filename=Mission%20letter%20-%20VIRKKUNEN.pdf

11

La seguridad energética europea ante el nuevo escenario geopolítico

Entre la transición verde y las nuevas
dependencias estratégicas

por TOMÁS GUTIÉRREZ ROA

INTRODUCCIÓN

El conflicto en Irán y el cierre del estrecho de Ormuz han vuelto a evidenciar hasta qué punto las vulnerabilidades asociadas a la energía siguen condicionando la estabilidad económica y la autonomía estratégica de la Unión Europea (UE). Consecuencia de décadas en que la seguridad energética estuvo marcada por una concepción predominantemente tecnocrática y economicista, la guerra de Ucrania ejerció como un proceso catártico mediante el cual los Estados miembros tomaron consciencia de que la energía no sólo era un activo comercial, sino un elemento crítico que podía ser utilizado como instrumento de coerción política, presión estratégica y competencia geoeconómica en un mundo cada vez más polarizado y hostil.

La seguridad energética ha vuelto al núcleo del debate estratégico europeo. Impulsada por la Declaración de Versalles, la respuesta comunitaria al corte de suministro ruso refleja un cambio de paradigma por el cual la energía ha dejado de ser un bien económico sujeto a dinámicas de mercado para convertirse en un ámbito central de resiliencia, autonomía y seguridad. Sin embargo, este giro también plantea importantes contradicciones. La transición hacia un modelo electrificado y descarbonizado, aunque reduce las vulnerabilidades asociadas a la importación masiva de hidrocarburos, genera nuevas dependencias asociadas al acceso a minerales críticos, tecnologías limpias, cadenas industriales y capacida-

des de almacenamiento dominadas, en gran medida, por China.

Partiendo de este escenario, el presente capítulo analiza la profunda transformación de la seguridad energética europea en un contexto de creciente rivalidad geopolítica y fragmentación geoeconómica. Para ello, se sostiene una doble tesis. Por un lado, que la UE cometió un error conceptual al despolitizar la seguridad energética y reducirla a una cuestión de eficiencia económica y estabilidad de suministro. Por otro, que la transición energética constituye la principal solución frente a las vulnerabilidades europeas, aunque también introduce nuevos riesgos y dependencias que limitan la posibilidad de alcanzar una autonomía estratégica plena. En consecuencia, el objetivo europeo ya no puede ni debe ser reducir a cero las dependencias —algo inviable en un sistema global interconectado—, sino gestionar sus vulnerabilidades de manera más resiliente, diversificada y estratégica.

1. LA GUERRA DE IRÁN Y LOS LÍMITES DE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA EUROPEA

La guerra en Irán ha vuelto a poner a Europa contra las cuerdas. La intervención militar estadounidense, no coordinada con los socios europeos, ha reactivado de forma abrupta las vulnerabilidades estructurales de la UE. El cierre del estrecho de Ormuz, arteria por la que transita en torno al 20 % de los hidro-

carburos a nivel global, ha provocado un deterioro inmediato de las condiciones de abastecimiento energético. El impacto no se ha hecho esperar: en poco más de dos meses, el precio del petróleo ha registrado incrementos cercanos al 50 %, superando los 110 dólares por barril, mientras la volatilidad se ha instalado en unas economías europeas altamente dependientes de las importaciones energéticas, enfrentadas de nuevo a un aumento de los costes y a presiones inflacionarias que no se vivían desde la invasión rusa de Ucrania. El alcance de la crisis ha sido tal que el director ejecutivo de la Agencia Internacional de la Energía (AIE), Fatih Birol, ha llegado a calificar la situación como «la mayor amenaza de la historia para la seguridad energética» (Caio y Sobrino, 2026).

En este contexto, la disrupción del tráfico petrolero no constituye simplemente un riesgo adicional, sino la manifestación más clara de una nueva trampa estratégica para Europa. Los chokepoints —o puntos de estrangulamiento energéticos— concentran vulnerabilidades que trascienden la lógica del mercado, pues su bloqueo o alteración puede redefinir en cuestión de días las condiciones económicas de actores que ni siquiera participan directamente en el conflicto. Para los Estados miembros, esto implica una situación de dependencia en la que la seguridad del suministro queda subordinada a decisiones y dinámicas ajenas sobre las que apenas pueden ejercer influencia. La cuestión no es únicamente el riesgo de interrupción, sino la incapa-

cidad de condicionarlo. En definitiva, la UE no decide sobre la escalada, pero sí absorbe sus efectos.

La respuesta a este dilema es compleja y evidencia las profundas limitaciones de la autonomía estratégica europea. Ante la presión de EE UU para que los Estados miembros apoyen militarmente la reapertura de Ormuz, los socios se enfrentan a dos escenarios igualmente costosos. Si optan por no implicarse, quedan expuestos a las consecuencias derivadas de un corte prolongado del suministro, perdiendo definitivamente el control sobre las condiciones de su abastecimiento energético. Por el contrario, una intervención naval frente a Irán incrementaría el riesgo de escalada y convertiría a los activos europeos —incluidos los energéticos— en objetivos potenciales. Al mismo tiempo, erosionaría el discurso comunitario, tradicionalmente sustentado en el derecho internacional y el multilateralismo, y tensionaría el ya delicado equilibrio interno de la UE. Además, la incapacidad de actuar de manera autónoma profundiza la dependencia, ya que cualquier intervención se produciría bajo liderazgo estadounidense, reduciendo sustancialmente el margen para definir objetivos, condiciones y límites de actuación.

Lo sucedido en el Golfo Pérsico, pese a su gravedad, no constituye un episodio aislado, sino la manifestación más clara de la vulnerabilidad estructural de la que adolece la posición energética de la UE. Los Estados miembros se encuentran entre las economías desarrolladas más

dependientes de los flujos globales de hidrocarburos, principalmente debido al peso del petróleo y el gas natural en su mix energético —37,6 % y 20,4 %, respectivamente— (Eurostat, 2024). Como consecuencia, alrededor del 58,4 % de la energía consumida procede del exterior, una parte significativa de la cual se transporta a través de rutas marítimas y chokepoints potencialmente inestables o en disputa. Pese a que esta realidad no es exclusiva de Europa, la inexistencia de una estructura energética global obliga a los Estados a actuar como garantes últimos de la seguridad de su suministro. En el caso europeo, este escenario resulta especialmente problemático, ya que su concepción de las relaciones internacionales contrasta con unos mercados energéticos cada vez más condicionados por la competencia geopolítica y la creciente instrumentalización de la energía como herramienta de poder.

2. EL RETORNO DEL ARMA GEOPOLÍTICA: LA ENERGÍA ANTE EL NUEVO ORDEN MUNDIAL

El conflicto en Irán ha vuelto a poner sobre la mesa la enorme relevancia de la energía en la geopolítica y la economía internacional, evidenciando hasta qué punto el sistema energético global sigue siendo vulnerable a la inestabilidad regional. El cierre del estrecho de Ormuz ha demostrado que, pese a años de políticas de diversificación, el mercado continúa expuesto a shocks abruptos. Al

mismo tiempo, la creciente interdependencia económica dificulta cualquier avance hacia la autonomía energética plena, incluso para las potencias productoras. Desafíos como la complejidad de las cadenas de suministro, la dificultad de garantizar rutas marítimas seguras, la concentración geográfica de materias primas críticas y la necesidad de estabilidad política en regiones exportadoras configuran un sistema profundamente interconectado en el que perturbaciones locales generan efectos globales inmediatos, lo que convierte en quimérico cualquier intento de autarquía.

Esta interdependencia, lejos de reducir tensiones o empujar hacia la cooperación, incrementa la tentación de utilizar la energía como palanca de poder. En un entorno de creciente rivalidad geopolítica, los actores son cada vez más conscientes de la vulnerabilidad de los sistemas energéticos y de sus rutas de suministro, lo que favorece su instrumentalización para alcanzar objetivos estratégicos o limitar los de sus rivales. La fragilidad de las rutas permite que acciones de bajo coste —como el minado de un estrecho, ataques con drones o sabotajes selectivos— desencadenen efectos de gran magnitud, provoquen pánico en los mercados y trasladen su impacto al coste de vida de millones de ciudadanos. Esta asimetría entre coste y efecto refuerza el uso de la energía como herramienta de presión debido a su elevada eficacia, ya que permite explotar las vulnerabilidades más básicas del adversario. No obstante, esta lógica también intro-

duce riesgos de reciprocidad al exponer a los Estados a tácticas similares, lo que contribuye a un sistema energético hostil, volátil e inseguro.

Esta «weaponización de la energía», como han señalado Bordoff y O’Sullivan (2025), no constituye una anomalía coyuntural, sino la manifestación de un cambio estructural en el orden internacional. Durante décadas, la integración de los mercados, la globalización y la confianza en la interdependencia redujeron el atractivo de utilizar la energía como instrumento de presión. Sin embargo, la actual fragmentación geoeconómica, el retorno de la rivalidad entre grandes potencias y la creciente intervención estatal en sectores estratégicos han devuelto a la energía su condición de herramienta central de poder. Además, su uso ya no está restringido a los países productores ni a la interrupción física del suministro, pues también los Estados importadores han comenzado a utilizarla como instrumento de coacción mediante sanciones, restricciones comerciales, condicionamientos de compra o control de cadenas de valor. Este retorno del arma energética se ve reforzado, además, por la expansión del capitalismo de Estado y la creciente intervención gubernamental en los mercados energéticos, de la que ni siquiera la propia UE ha quedado al margen. En la última década, las grandes potencias han iniciado un proceso de securitización de sus sistemas, utilizando de forma creciente todas las herramientas del Estado para reforzar su resiliencia frente a la volatilidad internacional.

La experiencia europea con Rusia constituye el ejemplo más claro. Durante dos décadas, Moscú utilizó el suministro de hidrocarburos como arma de presión política sobre el entorno post-soviético, recurriendo a interrupciones selectivas, manipulación de volúmenes o renegociaciones contractuales para influir en su posicionamiento geopolítico. La propia naturaleza del gas natural reforzaba esta capacidad coercitiva, dada la rigidez del sistema de gasoductos y la dificultad de acceder a fuentes alternativas de suministro. De este modo, y a diferencia de un exportador puramente económico, la política energética rusa no buscaba maximizar ventas ni consolidar una posición dominante en el mercado, sino construir dependencias estructurales que le permitieran ejercer una influencia sostenida mediante la amenaza de un corte de suministro más o menos repentino. En este contexto, proyectos como Nord Stream 2 respondían plenamente a esa lógica de weaponización. Sin embargo, y de manera bastante incomprensible, buena parte de los Estados miembros continuaron interpretando estas dinámicas desde una lógica esencialmente económica, asumiendo que la profundización en la interdependencia resultaría beneficiosa para todas las partes y acercaría Rusia a la UE. Esta aparente ingenuidad respondía, en última instancia, al reflejo de un error estratégico de gran calado y repercusión: la errónea conceptualización de la seguridad energética europea.

3. LA DESPOLITIZACIÓN DE LA SEGURIDAD ENERGÉTICA EUROPEA Y SUS CONSECUENCIAS

En febrero de 2022, la invasión de Ucrania expuso con crudeza una de las mayores debilidades de la UE: cerca de una cuarta parte de su consumo energético dependía de Rusia, en aquel momento su principal amenaza geopolítica. Esta contradicción no era fruto de una coyuntura puntual, sino el resultado de décadas de decisiones políticas sustentadas en una comprensión incompleta y errónea de la seguridad energética. De este modo, mientras Moscú desarrollaba una clara estrategia de weaponización de la energía en su vecindario cercano, los Estados miembros adoptaron una visión esencialmente comercial de su suministro, lo que tuvo consecuencias que, con el tiempo, se revelaron devastadoras.

Definir la seguridad energética no es fácil. Lejos de lo que pueda parecer, se trata de un concepto complejo y con múltiples variables que dificultan su conceptualización. Tradicionalmente, su definición ha partido de aproximaciones tecnocráticas centradas en el suministro o el precio, lo que evidencia la centralidad de estos elementos en las conceptualizaciones dominantes (Ang, Chong y Ng, 2015, pp. 1078). Este enfoque limitado ha llevado a identificar la seguridad energética con garantizar grandes volúmenes de suministro a bajo coste capaces de satisfacer las necesidades del Estado. Sin embargo, estas visiones pasan por alto que no se trata únicamente de una cues-

tión técnica, sino de una construcción discursiva y política que refleja determinadas percepciones del riesgo y relaciones de poder. En este sentido, la manera en que se interpreta no sólo delimita el alcance del problema, sino que también determina qué amenazas se consideran prioritarias y cuáles quedan relegadas a un segundo plano, lo que configura, en última instancia, las prioridades estratégicas de los actores políticos. Debido a ello, en los últimos años se han multiplicado definiciones alternativas que incorporan factores como la resiliencia frente a crisis, la estabilidad económica o la seguridad de los consumidores, reflejando una comprensión más amplia en un contexto de creciente incertidumbre geopolítica.

La UE no fue ajena a este error conceptual. Durante décadas, tanto los Estados miembros como las instituciones comunitarias construyeron su política de energía sobre una definición incompleta de la seguridad energética, centrada en sus elementos más clásicos. Siguiendo la reconocida teoría de la Asia Pacific Energy Research Centre (APEREC, 2007, pp. 6-7), que defiende que esta se basa en las llamadas «cuatro A's» —disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad y aceptabilidad, por sus siglas en inglés—, la estrategia europea estuvo orientada a garantizar grandes volúmenes de energía a bajo coste, lo que favoreció una creciente dependencia de Rusia, el único proveedor capaz de asegurar un suministro abundante, continuado y a precios competitivos. Sin embargo, esta

aproximación ignoró la dimensión de la aceptabilidad, crucial desde una perspectiva estratégica. Aunque sus autores la entienden en términos medioambientales, esta también puede abordarse desde un punto de vista geopolítico, pues cabe preguntarse si resultaba aceptable una dependencia tan acentuada de un actor que, a partir de 2014, se había convertido ya en el principal rival sistémico de la UE.

Este error conceptual fue el resultado de una evolución del sistema energético europeo marcada por una progresiva despolitización de la energía. Tras el fin de la Guerra Fría y el avance de la globalización, la liberalización de los mercados globales reforzó la interdependencia y consolidó una visión cada vez más económica de la seguridad energética, en la que la eficiencia del mercado y la reducción de costes pasaron a ocupar un lugar central. Esto favoreció que muchos Estados miembros se acercaran a Rusia en busca de un proveedor que asegurara grandes volúmenes a precios competitivos. Aunque las «guerras del gas» de 2006 y 2009 ya evidenciaron que Moscú comenzaba a weaponizar la energía, las dinámicas mercantilistas imperantes no cambiaron debido al alto coste financiero de buscar socios alternativos. Por su parte, este enfoque puramente comercial fue compartido durante mucho tiempo por las instituciones europeas, quienes, mediante la liberalización del mercado energético entre 1996 y 2003, permitieron una separación efectiva entre los factores estratégicos a largo plazo

y las fuerzas del mercado cortoplacistas, haciendo que las condiciones de abastecimiento fueran decididas casi en exclusiva por la industria.

El caso alemán resulta particularmente paradigmático. En 2001, el Gobierno de Schröder puso en marcha el Nord Stream, un gasoducto diseñado para conectar Alemania y Rusia sin intermediarios. Tiempo después, y como consecuencia de los cortes sufridos en 2006 y 2009, se proyectó una tubería paralela, lo que encendió las alarmas en Bruselas debido a la posibilidad de que Moscú monopolizara las exportaciones gasistas a la UE. Pese a las advertencias, la Comisión no logró frenar la construcción del Nord Stream 2, muy protegido por el Gobierno y la patronal alemana, que lo consideraban necesario para garantizar su abastecimiento. Para contrarrestarlo, la Comisión publicó la Estrategia Europea de la Seguridad Energética, donde se hacía un primer intento de reformulación al considerar que «el problema más acuciante de la seguridad del abastecimiento es la fuerte dependencia de un único suministrador externo» (Comisión Europea, 2014, p. 2).

Durante la década siguiente, ni el conflicto terminológico ni las sucesivas alertas comunitarias convencieron a Alemania de la necesidad de reducir las compras de gas natural ruso. En cuestiones de abastecimiento, la política energética europea seguía bajo un prisma exclusivamente nacional, amparada por las disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

El resultado fue catastrófico. Cuando en febrero de 2022 comenzó la invasión de Ucrania, la UE importaba desde Rusia el 25 % de su consumo energético. En los siguientes meses, Gazprom redujo deliberadamente los envíos hacia los Estados miembros, cumpliendo su amenaza de un corte de suministro. Estas acciones, a las que se sumó la paralización del Nord Stream 2 y su posterior sabotaje, evidenciaron que la dependencia energética europea no era accidental, sino una vulnerabilidad estructural construida intencionalmente sobre una concepción errónea de la seguridad energética.

4. EL DESPERTAR GEOPOLÍTICO DE LA UE Y LA SECURITIZACIÓN DE LA ENERGÍA

La invasión rusa de Ucrania no sólo desencadenó una crisis sin precedentes en Europa, sino que operó como un auténtico shock que dismanteló los supuestos fundamentales sobre los que la UE había construido su política energética durante décadas. Hasta ese momento, la seguridad energética había sido concebida predominantemente en términos de disponibilidad y precio, una visión profundamente despolitizada que consolidó una paradoja estructural y potencialmente peligrosa por la cual la UE dependía energéticamente de su principal rival geopolítico. La guerra acabó de forma abrupta con esta lógica, evidenciando que la interdependencia no sólo no neutralizaba el conflicto, sino que podía

convertirse en un instrumento de coerción. Más allá del cambio de paradigma, todavía resulta difícil comprender cómo algunos Estados miembros pudieron ignorar durante años que la energía no era únicamente un bien económico, sino un activo estratégico susceptible de ser utilizado como instrumento de presión geopolítica, especialmente cuando Rusia nunca actuó como un proveedor convencional, sino como un actor dispuesto a explotar la dependencia para alcanzar objetivos de política exterior.

El corte de suministro ruso confirmó empíricamente lo que hasta entonces había sido un debate puramente teórico: la posibilidad de convertir la interdependencia en un arma política en momentos de conflicto. Sin embargo, y de forma especialmente reveladora, este intento de coerción no produjo los resultados esperados. Lejos de ceder a las presiones, los Estados miembros aceleraron el desacoplamiento energético con el objetivo de erosionar la propia posición estratégica de Rusia y ayudar a su socio ucraniano. En la Declaración de Versalles, adoptada menos de un mes después del inicio de la guerra, el Consejo Europeo (2022, p. 3) reconoció que «la guerra de agresión constituye un vuelco descomunal en la historia europea» y abrió la puerta a una revisión profunda de las políticas comunitarias en materia de seguridad. Se trataba, en palabras de Guinea Llorente (2022, pp. 19-20), de un auténtico «despertar hobbesiano», pues se asumía que los supuestos que habían guiado la acción exterior europea ha-

bían quedado desfasados en un entorno internacional crecientemente hostil, lo que obligaba a dotarse de instrumentos más eficaces para proteger sus intereses.

La Declaración de Versalles supuso el retorno definitivo de la seguridad energética al núcleo de las decisiones estratégicas. Este cambio de paradigma abrió la puerta a una revisión profunda del enfoque europeo, adaptándolo a un nuevo entorno condicionado por la competencia y el fin de las alianzas tradicionales. Con este trascendental paso, los Estados miembros reconocían los errores que habían conducido a una dependencia excesiva de los hidrocarburos rusos y apostaban por reconfigurar sus patrones de suministro incorporando criterios más allá del precio y la disponibilidad. Para ello, la Comisión (2022, pp. 1-2) puso en marcha el REPowerEU, un plan diseñado para reducir en tiempo récord la dependencia de Rusia al tiempo que se profundizaba en la transición verde como nuevo eje de la seguridad energética. Sin embargo, este giro no sólo exigía redefinir el concepto, sino también hacerlo de forma coordinada para evitar que las respuestas nacionales fragmentadas acabaran amplificando los riesgos en lugar de mitigarlos.

Durante los primeros meses de la guerra de Ucrania, la UE emprendió un proceso acelerado para reestructurar su modelo energético y recalibrar su relación con Rusia. La respuesta fue rápida y multidimensional. El Consejo adoptó hasta nueve paquetes de sanciones — en el momento de escribir estas líneas,

suman 21— que prohibieron las importaciones de carbón y petróleo ruso y obligaron a la progresiva reducción del gas natural, mientras que la diplomacia se lanzó a cerrar acuerdos de aprovisionamiento gasístico con nuevos socios. Estas iniciativas permitieron una reducción sustancial de la dependencia rusa, que descendió del 45 % al 13 % en los siguientes tres años (Comisión Europea, 2026). Sin embargo, la verdadera bala de plata ha sido la adopción del Reglamento 2026/261, destinado a crear «una clara prohibición jurídica de importar gas natural ruso» y hacer que «las importaciones de gas natural procedentes de Rusia sean ilegales» (Reglamento (UE) 2026/261, p. 5). La norma no se limita a imponer una prohibición progresiva de las compras, sino que introduce un sistema de control integral sobre las importaciones, exige verificar el origen del hidrocarburo antes de su entrada y fuerza a los Estados miembros a planificar de forma coordinada la sustitución de estos suministros. En el fondo, este acto regulatorio entraña una evidente decisión política, pues imposibilita la importación de energía por motivos comerciales, subordinando las decisiones del mercado a criterios de seguridad.

Las consecuencias de este proceso de securitización son profundas, pues supone un cambio en la forma en que la UE concibe su seguridad energética. Por eso, y más allá de su contenido técnico, lo verdaderamente relevante de la norma es su significado político: no se trata de un ajuste coyuntural, sino de

la conversión del nuevo paradigma en derecho vinculante, consolidando una reformulación que hasta entonces había sido más discursiva que material. En realidad, este giro no puede entenderse únicamente como una respuesta específica al contexto regional, sino como parte de la transformación del entorno internacional en el que opera la UE. En un escenario global dominado por la rivalidad geoeconómica, los Gobiernos no sólo buscan maximizar la eficiencia de sus intercambios, sino utilizar sus ventajas competitivas para posicionarse frente al resto de los actores y reducir los riesgos derivados de sus dependencias. De este modo, los tradicionales chokepoints ya no hacen referencia a espacios geográficos, sino al control de cadenas de valor, tecnología y materiales críticos dentro de redes complejas de interdependencia. Esta nueva realidad fue resumida por Mick Carney, primer ministro canadiense, cuando advirtió que «no se puede vivir dentro de la mentira del beneficio mutuo a través de la integración, cuando la integración se convierte en la fuente de tu subordinación» (Fishman, 2026).

Desde esta perspectiva, la energía ha dejado de ser un ámbito aislado para integrarse en una lógica más amplia de seguridad en la que el abastecimiento a precios asequibles se entrelaza con la gestión de vulnerabilidades estratégicas. Este proceso, aplicado a otros sectores, ha sido denominado de-risking, es decir, un enfoque intermedio entre la apertura y la desvinculación que busca mantener la apertura comercial al mismo tiempo

que se limita la exposición a dependencias que puedan ser instrumentalizadas con fines geopolíticos. Sin embargo, esta transformación no está exenta de contradicciones. En el caso de la energía, las sucesivas crisis del mercado de hidrocarburos refuerzan los incentivos para avanzar hacia sistemas electrificados más autónomos, pero esta transición se articula sobre cadenas de valor altamente concentradas que tienen a China como actor dominante (Hart, 2026). De este modo, el cambio de modelo no limita el riesgo, sino que lo reconfigura en torno a otros nodos estratégicos, lo que obliga a repensar la seguridad energética como un proceso dinámico en el que las estrategias ya no pueden ser rígidas ni sectoriales, sino flexibles, multidominio y en constante evolución.

5. REDEFINIR LA SEGURIDAD ENERGÉTICA PARA HACER FRENTE A LOS NUEVOS DESAFÍOS GEOPOLÍTICOS

El cambio de paradigma hacia una concepción de la seguridad energética más amplia y resiliente ha situado a la transición hacia un modelo más sostenible como la principal respuesta europea frente a sus vulnerabilidades estructurales. Sin embargo, el alcance de estos planes va mucho más allá de una simple transformación tecnológica, jurídica o climática. El paso hacia un modelo más electrificado, renovable y eficiente implica una redefinición profunda de la propia noción de seguridad energéti-

ca, ya que la experiencia reciente ha demostrado que los vínculos energéticos pueden convertirse en dependencia si se establecen con actores capaces de instrumentalizarla políticamente. Por eso, el concepto debe evolucionar y definirse, según lo establecido por Cherp y Jewell (2014, p. 418), como «la baja vulnerabilidad de los sistemas de energía», una formulación que permite integrar factores técnicos, institucionales, sociales y geopolíticos y que desplaza el foco desde el acceso y el precio hacia la exposición a riesgos estructurales. Desde esta nueva perspectiva, los sistemas energéticos están sujetos a perturbaciones de diversa naturaleza, desde interrupciones físicas hasta presiones geopolíticas, disfunciones de mercado o fallos regulatorios, lo que obliga a entender la seguridad energética como la capacidad para anticipar, absorber y adaptarse a estos shocks, incorporando dimensiones como la resiliencia, la fiabilidad de los socios y la robustez de las infraestructuras.

Debido a esto, la redefinición de la seguridad energética debe realizarse dentro de un marco analítico integrado y flexible que permita ordenar las nuevas prioridades estratégicas. En esta línea, el nuevo enfoque debe incluir, como mínimo, la diversificación de fuentes de suministro, la autonomía, la soberanía estratégica, la mayor integración a escala comunitaria y la protección física y digital de las infraestructuras críticas. De esta manera, y buscando una formulación divulgativa en la línea de las cuatro A's, podríamos decir que la seguridad

energética debería alcanzarse mediante un esquema DASIP —Diversificación, Autonomía, Soberanía, Integración y Protección— (Gutiérrez Roa, 2024, p. 133-136). Esta conceptualización permite superar visiones parciales e incorporar dimensiones estratégicas, institucionales y de resiliencia sistémica, así como una comprensión más compleja de las interdependencias globales y de las vulnerabilidades que atraviesan al sistema energético europeo. El coste final de la energía, aunque relevante, queda en un segundo plano dentro de este esquema analítico, ya que la expansión de las tecnologías renovables, el avance de la electrificación y una mayor integración del mercado deberían, a medio y largo plazo, contribuir a una reducción del precio para el consumidor final.

Entre estos elementos, la diversificación de fuentes de suministro constituye, en el corto plazo, la dimensión más urgente. La experiencia reciente ha evidenciado que la concentración excesiva en un único proveedor no sólo incrementa la exposición a interrupciones del suministro, sino que genera vulnerabilidades susceptibles de derivar en una instrumentalización política. En este contexto, la estrategia comunitaria ha pivotado hacia la ampliación del número de socios energéticos y el desarrollo de nuevas rutas de aprovisionamiento —principalmente a través de la importación de Gas Natural Licuado (GNL)—, incluso a costa de mayores costes económicos y logísticos. Pero estos planes, tal y como advierte LaBelle (2024, pp. 3-4), deben

entenderse como reconfiguraciones de poder articuladas por recursos, instituciones y capacidades de influencia, lo que obliga a replantear esta cuestión en términos estratégicos y no meramente comerciales. En este sentido, la diversificación no puede limitarse a la sustitución de un proveedor por otro, sino que debe consolidarse como un principio estructural orientado a evitar la aparición de nuevas dependencias.

Esta preocupación se sitúa hoy en el centro de la seguridad energética, ya que el cambio hacia un modelo más sostenible transformará las vulnerabilidades sobre las que se asienta el sistema europeo. El Consejo (2021, p. 11) ya reconoció esta realidad al señalar que su naturaleza estaba evolucionando «desde la preocupación por el acceso a combustibles fósiles a precios asequibles procedentes de mercados volátiles hacia la necesidad de garantizar el acceso a las materias primas y tecnologías fundamentales». De este modo, la transición energética no acabará con las dependencias estratégicas, sino que las reconfigurará, en muchos casos de una manera más compleja y menos predecible. Ello se explica por la creciente rivalidad geoeconómica asociada a estos recursos, por el hecho de que esta transformación se desarrolla en un entorno marcado por el debilitamiento de los marcos de cooperación global y por la elevada concentración geográfica de los insumos críticos y de sus cadenas de valor asociadas (Arezki, Van der Ploeg y Ross, 2026).

Las cifras son claras. Según la AIE, en 2024 la necesidad global de litio aumen-

tó cerca de un 30 %, mientras que la de minerales clave como el níquel, el cobalto, el grafito o las tierras raras se elevó entre un 6 % y un 8 %. Este crecimiento está estrechamente relacionado con el sector energético, que explica el 85 % del aumento de la demanda. Y la tendencia seguirá al alza, pues los cálculos auguran que la instalación renovable se multiplicará por cinco hasta 2050 (AIE, 2025a, pp. 6-10). Estos datos evidencian un cambio de era por el cual será la tecnología, y no los combustibles, la que ocupará el núcleo del sistema energético, lo que obligará a un estricto control sobre los materiales, los procesos industriales y las redes de suministro para evitar nuevas dependencias. Y es precisamente en este punto donde emerge la verdadera magnitud del problema. La oferta y, sobre todo, las cadenas de valor de los minerales que hacen posible este avance presentan niveles de concentración extraordinarios en un contexto de creciente tensión geoeconómica. En el centro del sistema se encuentra China, país que domina cerca del 70 % del refinado de muchos de estos minerales, con concentraciones que en algunos casos alcanzan el 95 %. Esta posición se traduce en un control casi sistémico de las tecnologías clave, con un 70 % de la producción global de células fotovoltaicas y un 75 % de la fabricación de baterías para vehículos eléctricos, entre otros (IRENA, 2024, pp. 27-50).

Ante esta realidad, la UE se encuentra en una posición especialmente vulnerable. Según datos de la Comisión, el

97 % de las importaciones de magnesio y el 100 % de las tierras raras proceden de China, mientras que el 68 % del cobalto proviene de la República Democrática del Congo, el 71 % del platino de Sudáfrica y el 98 % del borato de Turquía. Estos recursos son sólo un ejemplo, pues la Quinta Lista de Materias Primas Críticas identificó 70 materias primas relevantes para la industria, de las que 34 son consideradas críticas y 17 estratégicas debido a su crecimiento exponencial y la complejidad en la importación. En total, el índice de dependencia europeo es superior al 90 %, con China como principal proveedor global de gran parte de ellas (Comisión Europea, 2023, pp. 2-11). Esta cifra está muy por encima de la alcanzada con los hidrocarburos. Y, a medio plazo, la presión no hará sino aumentar, pues la demanda de estos materiales podría multiplicarse entre tres y cuatro veces en las próximas dos décadas.

Este nuevo escenario anticipa una nueva era de rivalidad geopolítica, donde los minerales estratégicos dejarán de ser simples recursos industriales y se convertirán en instrumentos de poder político. El juego ya ha comenzado, pues más del 50 % de los recursos necesarios para la transición energética están sujetos a algún tipo de control de exportación. Esta dinámica de weaponización, en un mercado donde el 75 % de los productos presentan una volatilidad de precios superior a la del petróleo, supone una incertidumbre excepcional para actores inmersos en el cambio de modelo, como la UE. El principal movimien-

to de defensa llegó con el Reglamento 2024/1252, destinado a garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales, donde se articula una estrategia basada en el refuerzo de capacidades internas y la diversificación externa, se fijan objetivos concretos de procesamiento y reciclaje y se establece límites explícitos a la dependencia de un único proveedor externo. Se trata de una seria respuesta —y en gran medida reactiva— orientada a gestionar estas nuevas vulnerabilidades en el marco de una redefinición profunda de la seguridad energética, orientada ahora a limitar la capacidad de otros actores para instrumentalizar la energía y sus cadenas de suministro.

El coche eléctrico es el ejemplo más claro de esta transformación. La guerra en Irán ha reactivado el interés por este tipo de vehículos, impulsado por la volatilidad de los precios de la gasolina y el diésel. Las ventas globales, que hoy rondan el 20 %, podrían doblarse en 2030, con una UE aspirando incluso al 60 % debido a sus políticas climáticas. Sin embargo, el problema sigue siendo el mismo. China concentra más del 70 % de la producción mundial en un mercado claramente en expansión, con crecimientos cercanos al 60 % en mercados emergentes, donde el gigante asiático acapara en torno al 75 % de las nuevas ventas (AIE, 2025b, pp. 15-27). Y, aunque el aumento del consumo eléctrico será contenido, la electrificación generalizada de los sistemas elevará aún más la necesidad de materiales críticos, con China de nuevo

en el centro de la cadena de valor. Ante este escenario, la UE no se enfrenta a un problema de demanda, sino de competitividad industrial, ya que en muchos Estados miembros el precio de los vehículos eléctricos sigue siendo un 20 % superior al de los de combustión. Esto responde a que la tecnología ya ha alcanzado una elevada madurez y ha entrado en una fase de producción masiva en la que los costes caen rápidamente conforme aumentan los volúmenes, favoreciendo a quienes dominan la capacidad industrial. Y ahí China parte con una ventaja estructural.

Otro desafío asociado a la electrificación es que su resiliencia dependerá cada vez más de la capacidad para generar, transportar, almacenar y gestionar la electricidad. La expansión masiva de las energías renovables exige redes mucho más robustas, interconectadas y digitalizadas, capaces de integrar generación variable, absorber desequilibrios y garantizar el funcionamiento continuo, lo que incluso ha reactivado el debate sobre la energía nuclear como tecnología de respaldo dentro de un sistema sometido a profundas transformaciones (Knorr et al., 2025, pp. 3-7). En este nuevo entorno, la seguridad energética se traslada hacia el interior del sistema y pasa a depender de infraestructuras complejas y altamente vulnerables a sabotajes, ciberataques, fallos técnicos o interrupciones capaces de provocar impactos económicos graves e inmediatos, ocupando así un lugar comparable al que anteriormente desempeñaron los gasoductos, las refinerías

y los chokepoints marítimos dentro de la geopolítica de la energía.

Como consecuencia, la Comisión ha propuesto numerosos planes para reforzar las interconexiones, modernizar las redes y desarrollar proyectos estratégicos orientados a consolidar una auténtica Unión de la Energía. El objetivo es construir un sistema eléctrico más resiliente, flexible y coordinado, capaz de gestionar la creciente electrificación y reducir las vulnerabilidades derivadas de la fragmentación europea en un contexto de securitización de las infraestructuras críticas. A este respecto, la entrada en vigor de la Directiva (UE) 2022/2557, relativa a la resiliencia de las entidades críticas, introdujo una lógica de resiliencia sistémica basada en la capacidad para prevenir, absorber, adaptarse y recuperarse frente a amenazas híbridas, abandonando un enfoque centrado en la protección física de infraestructuras individuales para avanzar hacia una concepción integral de seguridad aplicada a redes complejas e interconectadas. Se trata de un cambio de paradigma especialmente significativo, pues evidencia hasta qué punto la UE ha asumido que la seguridad energética requiere una planificación estratégica conjunta, coordinada y orientada a la gestión de vulnerabilidades en entornos cada vez más hostiles.

Aunque los progresos son significativos en este campo, los retos que quedan por delante son mayúsculos. El Informe sobre la Unión de la Energía de 2025 evidenció que los avances siguen siendo

insuficientes para alcanzar los objetivos fijados para 2030, pues se requiere la instalación de 100 gigavatios (GW) anuales y la reducción del consumo en un 17 % para cumplir con las metas previstas. Además, y pese a la aceleración de la transición, alrededor del 70 % de la energía consumida en la UE continúa procediendo de combustibles fósiles, mientras que los precios aún están por encima de los de sus principales competidores internacionales. Asimismo, persisten importantes déficits estructurales en ámbitos clave para la electrificación del sistema, ya que trece Estados miembros aún no alcanzan el objetivo mínimo del 15 % de interconexión eléctrica fijado para el final de la década, la capacidad europea de almacenamiento en baterías apenas llegó a 61 gigavatios hora (GWh) —muy lejos de las necesidades estimadas para 2030— y las infraestructuras transfronterizas son todavía limitadas para sostener un sistema plenamente integrado (Comisión Europea, 2025, pp. 5-21).

La superación de todos estos retos, a los que se suman otros, permitirá avanzar hacia una concepción mucho más completa, resiliente y estratégica de la seguridad energética europea, en línea con el cambio de paradigma iniciado tras la Declaración de Versalles. De forma especialmente dolorosa, la invasión de Ucrania demostró que las aproximaciones centradas exclusivamente en garantizar grandes volúmenes de suministro a bajo coste resultan insuficientes cuando se ignoran elementos estratégicos como la fiabilidad de los socios, la diversificación

de fuentes, la resiliencia de las infraestructuras o la protección de las cadenas de valor críticas, especialmente en un entorno de rivalidad geopolítica donde las dependencias energéticas y tecnológicas están siendo progresivamente weaponizadas. En este sentido, la principal lección es que la transición energética no debe entenderse únicamente como un proceso de descarbonización, sino como una transformación estructural que exige un creciente grado de securitización para reducir las vulnerabilidades inherentes a su propio desarrollo. Esto no es baladí, pues la construcción de un sistema energético más autónomo, diversificado, integrado y resiliente permitirá a la UE proyectar poder, resistir presiones externas y alcanzar mayores cuotas de autonomía estratégica en un entorno internacional de extrema competitividad. De lo contrario, Europa quedará atrapada en una nueva arquitectura de dependencias que, repitiendo los errores del pasado, la mantendrá expuesta a nuevas formas de presión y subordinación geopolítica. No por nada, Yergin (2012, p. 8) ya advirtió que «la energía y sus desafíos definirán nuestro futuro».

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Repolitizar la seguridad energética europea: la UE debe abandonar definitivamente una concepción tecnocrática de la energía basada en el abastecimiento de grandes cantida-

des de energía a un precio lo más asequible posible. En el actual contexto geopolítico, la seguridad energética debe entenderse como una cuestión estratégica estrechamente ligada a la resiliencia, la política industrial y la autonomía estratégica.

2. Asumir que la autonomía energética plena es imposible: la UE no puede aspirar a una independencia energética absoluta en un sistema global profundamente interconectado. Por el contrario, su objetivo debe ser la reducción de las dependencias críticas, la diversificación de riesgos y la construcción de una autonomía estratégica relativa capaz de limitar la exposición a presiones externas.
3. Aplicar el esquema DASIP como marco rector: la seguridad energética europea debería articularse en torno a cinco prioridades —sin descuidar otras de enorme relevancia—: la diversificación de suministros, la autonomía, la soberanía estratégica, la integración comunitaria y la protección de infraestructuras críticas. Este enfoque permite superar respuestas parciales y ordenar una política energética adaptada a un entorno geopolítico hostil.
4. Evitar sustituir la dependencia rusa por nuevas dependencias críticas: el cambio de modelo es imprescindible para alcanzar mayores cuotas de seguridad energética, pero puede generar nuevas vulnerabilidades en minerales críticos, baterías, tecnologías limpias, cadenas de valor industriales y capacidades de refinado. En línea con la legislación y los proyectos europeos vigentes, la UE debe diversificar sus proveedores, desarrollar sus capacidades internas y evitar nuevas dependencias estratégicas, especialmente en relación con China.
5. Acelerar la Unión de la Energía y vincularla a la política industrial: en línea con lo anterior, la creciente electrificación exige redes más robustas, interconectadas, digitalizadas y flexibles. Además, debe priorizarse su protección física y cibernética frente a sabotajes, ataques híbridos, fallos técnicos y riesgos sistémicos, ya que la transición energética desplazará los riesgos del sistema desde el exterior hacia el interior del sistema energético europeo. Por otra parte, la competitividad europea dependerá de su capacidad para fabricar, procesar, reciclar e innovar en tecnologías limpias, ya que el cambio de modelo exige una mayor autonomía industrial para evitar repetir las dependencias estratégicas. Para ello, deben asegurarse inversiones suficientes y evitar que las limitaciones presupuestarias frenen la construcción de un sistema energético más seguro y resiliente.

RECOMENDACIONES

1. La UE debe abandonar definitivamente una concepción tecnocrática y despolitizada de la seguridad energética. La energía ya no puede seguir siendo entendida exclusivamente como una cuestión de eficiencia, precios o estabilidad de mercado, sino como un ámbito central de poder, vulnerabilidad y competencia geopolítica. La guerra de Ucrania, las tensiones en Oriente Medio y la creciente rivalidad entre grandes potencias han demostrado que las dependencias energéticas generan constricciones estratégicas que limitan la autonomía política europea. En consecuencia, la seguridad energética debe integrarse plenamente en la política exterior, industrial y de seguridad de la UE, superando la fragmentación institucional y la lógica puramente economicista que dominó las últimas décadas.
2. Al mismo tiempo, la transición energética debe consolidarse como el principal instrumento estratégico para reducir las vulnerabilidades estructurales europeas. La electrificación, el despliegue masivo de renovables, las interconexiones y el fortalecimiento de capacidades industriales propias no constituyen únicamente políticas climáticas, sino auténticas políticas de seguridad y poder geoeconómico. Sin embargo, la transición no eliminará las dependencias, sino que transformará profundamente su naturaleza. La creciente centralidad de las materias primas críticas, las baterías, los semiconductores, los paneles solares o las tecnologías de almacenamiento está desplazando la vulnerabilidad europea desde los hidrocarburos hacia cadenas de valor dominadas, en gran medida, por China. Pekín concentra posiciones estratégicas en el refinado y procesamiento de minerales esenciales —como litio, tierras raras, grafito o cobalto—, además de mantener un liderazgo industrial difícilmente replicable a corto plazo. En consecuencia, la UE debe asumir que la transición verde abre una nueva fase de competencia geopolítica por el control de tecnologías, recursos y capacidades industriales críticas. Reducir estas vulnerabilidades exigirá una estrategia mucho más ambiciosa de diversificación de proveedores, reciclaje, almacenamiento, producción doméstica e inversión tecnológica, evitando sustituir la dependencia energética rusa por una nueva dependencia estructural respecto a China.
3. En este contexto, la UE necesita avanzar hacia una auténtica política común de seguridad energética basada en la gestión compartida de vulnerabilidades. Esto implica reforzar las compras conjuntas, ampliar las reservas estratégicas, acelerar las infraestructuras de interconexión y profundizar la coordinación entre los Estados

miembros frente a crisis externas. Del mismo modo, será imprescindible desarrollar una política marítima y de protección de infraestructuras críticas mucho más robusta ante la creciente exposición de rutas comerciales, cables submarinos, terminales de gas natural licuado y corredores energéticos a escenarios de sabotaje, coerción o conflicto híbrido. La seguridad energética europea dependerá tanto de la transición verde como de la capacidad de proteger físicamente sus sistemas de suministro en un entorno internacional crecientemente hostil.

4. Por último, Europa debe asumir que la autonomía energética plena es inalcanzable en un sistema internacional profundamente interdependiente. El objetivo estratégico no puede ser eliminar todas las dependencias —algo imposible para cualquier gran potencia—, sino reducir vulnerabilidades críticas, diversificar riesgos y aumentar la capacidad europea para resistir presiones externas sin comprometer su autonomía política. En un mundo marcado por la fragmentación geoeconómica y el retorno de la geopolítica de la energía, la verdadera fortaleza europea no residirá en la autosuficiencia, sino en la construcción de una interdependencia más equilibrada, resiliente y estratégicamente sostenible.

Bibliografía

- Agencia Internacional de la Energía (2025a). Global Critical Minerals Outlook 2025. Disponible en: <https://www.iea.org/reports/global-critical-minerals-outlook-2025>
- Agencia Internacional de la Energía (2025b). Global EV Outlook 2025: Expanding sales in diverse markets. Disponible en: <https://www.iea.org/reports/global-ev-outlook-2025>
- Ang, B. W., Choong, W. L. y Ng, T. S. (2015). "Energy security: definitions, dimensions, and indexes". *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 42, pp. 1077-1093. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.rser.2014.10.064>
- Arezki, R., Van der Ploeg, F. y Ross, M. L. (2026). "The New Resource Curse". *Foreign Affairs*, 30 de abril. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/new-resource-curse>
- Asia Pacific Energy Research Centre (2007). A Quest for Energy Security in the 21st Century: Resources and Constraints. APERC. Disponible en: https://aperc.or.jp/file/2010/9/26/APERC_2007_A_Quest_for_Energy_Security.pdf
- Caio, M. y Sobrino, R. (2026). "La guerra en Irán ya es la mayor amenaza de la historia para la seguridad energética". *El País*, 20 de marzo. Disponible en: <https://el-pais.com/economia/2026-03-20/fatih-birol-aie-la-guerra-en-iran-ya-es-la-mayor-amenaza-de-la-historia-para-la-seguridad-energetica.html>
- Bordoff, J. y O'Sullivan, M. (2025). "The Return of the Energy Weapon". *Foreign Affairs*, 21 de octubre. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/return-energy-weapon-bordoff-osullivan>
- Cherp, A. y Jewell, J. (2014). "The concept of energy security: Beyond the four A's". *Energy Policy*, 75, pp. 415-421. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2014.09.005>
- Comisión Europea (2014). Estrategia Europea de la Seguridad Energética (COM(2014) 330 final). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52014DC0330>
- Comisión Europea (2022). RE-PowerEU: affordable, secure and sustainable energy for Europe. Disponible en: https://energy.ec.europa.eu/strategy/repowereu-phase-out-russian-energy-imports_en
- Comisión Europea (2023). Study on the Critical Raw Materials for the EU 2023. Final Report. Publications Office of the European Union. Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2873/725585>
- Comisión Europea (2025). Informe sobre el estado de la Unión de la Energía de 2025 (de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/1999, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima), COM(2025) 667 final, 6 de noviembre de 2025. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/es/ip_25_2586
- Comisión Europea (2026). RE-PowerEU: phase out Russian energy imports. Disponible en: https://energy.ec.europa.eu/strategy/repowereu-phase-out-russian-energy-imports_en
- Consejo de la Unión Europea (2021). Conclusiones del Consejo sobre diplomacia climática y energética – Cumplir la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo, 25 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/01/25/council-conclusions-on-climate-and-energy-diplomacy-delivering-on-the-external-dimension-of-the-european-green-deal/>
- Consejo Europeo (2022). Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno: Declaración de Versalles, 10 y 11 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/11/the-versailles-declaration-10-11-03-2022/>
- Eurostat (2024). Energy statistics – an overview. European Commission. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_statistics_-_an_overview
- Fishman, E. (2026). "How to Fight an Economic War". *Foreign Affairs*, 21 de abril. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/how-fight-economic-war-fishman>
- Guinea Llorente, M. (2022). "La invasión de Ucrania: un revulsivo que sacude los cimientos de la Unión Europea". En: Aldecoa Luzárraga, F. y González Alonso, L. N. (eds.). *La Unión Europea frente*

a la agresión a Ucrania. Los Libros de la Catarata.

Gutiérrez Roa, T. (2024). “La influencia de la seguridad energética en el desarrollo de la autonomía estratégica europea: cambios definitorios necesarios para potenciar el despertar geopolítico de la UE”. *Revista UNISCI*, 64, pp. 121-145. Disponible en: <https://www.unisci.es/la-influencia-de-la-seguridad-energetica-en-el-desarrollo-de-la-autonomia-estrategica-europea-cambios-definitorios-necesarios-para-potenciar-el-despertar-geopolitico-de-la-ue/>

Hart, D. M. (2026). “With Hormuz Closed, China Is Wiring the Globe’s Clean Energy Future”. *Council on Foreign Relations*, 16 de abril. Disponible en: <https://www.cfr.org/articles/with-hormuz-closed-china-is-wiring-the-globes-clean-energy-future>

IRENA (2024). *Geopolitics of the energy transition: Energy security*. Disponible en: <https://www.irena.org/publications>

Knorr, L., Buchenau, N., Schlosser, F., Divkovic, D., Prina, M. G. y Meschede, H. (2025). “Electrification and flexibility of process heat in energy system modelling: A review”. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 216. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.rser.2025.115698>

LaBelle, M. C. (2024). “Breaking the era of energy interdependence in Europe: A multidimensional reframing of energy security, sovereignty, and solidarity”. *Energy Strategy Reviews*, 52. Disponible

en: <https://doi.org/10.1016/j.esr.2024.101314>

Parlamento Europeo y Consejo (2022). Directiva (UE) 2022/2557 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, relativa a la resiliencia de las entidades críticas y por la que se deroga la Directiva 2008/114/CE del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 333, 27 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/making-critical-entities-more-resilient.html>

Parlamento Europeo y Consejo (2024). Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020. *Diario Oficial de la Unión Europea*, Serie L, 3 de mayo de 2024. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L_202401252

Parlamento Europeo y Consejo (2026). Reglamento (UE) 2026/261 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de enero de 2026, sobre la eliminación progresiva de las importaciones de gas natural ruso y la preparación de la eliminación progresiva de las importaciones de petróleo ruso, la mejora del seguimiento de las posibles dependencias energéticas y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/1938. *Diario Oficial de la Unión Europea*, Serie

L, 2 de febrero de 2026. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32026R0261>

Yergin, D. (2012). *The Quest: Energy, Security and the Remaking of the Modern World*. Penguin Books.

Biografías

Ruth Ferrero-Turrión

Ruth Ferrero-Turrión Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, Doctora en Ciencia Política y Relaciones Internacionales con mención Internacional, profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración en la UCEM e investigadora adscrita al Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Miembro de los Grupos de Investigación UCM Aplicación del Derecho Internacional (APLIDERINT) y Grupo de Estudios sobre Migraciones Internacionales (GEMI) y del Grupo Política y Gobierno de la UE de la UAM. Ha sido Premio de Investigación en Estudios Europeos de la Fundación Europea e Iberoamericana de Yuste en 2019.

Ha sido Research Fellow en la Universidad de Columbia (2001-2003), en London School of Economics (2000), Babes-Bolyai University (1999), Hungarian Institute of International Relations (1996) y Open Society Foundation de Sofía (1997), Senior Fellow del Institute of International Relations (IIR) de Praga (2018), Research Fellow en la Universidad de Leipzig (2022) y Visiting Fellow en Leibniz ScienceCampus de la Universidad de Regensburg (2024). También ha sido Profesora Visitante en las Universidades de Ruhr Universität-Bochum (2015), Universidade de Coimbra (2018), Uniwersytet Warszawski (2019), Università Degli Studi Firenze (2022) y Science Po Toulouse (2025).

Sus áreas de especialización son la Política Europea, con especial atención al espacio post-soviético, proceso de ampliación y estado de derecho, y las Políticas de Inmigración y Asilo. Ha colaborado en diversos proyectos relacionados con estado de derecho, políticas de ampliación y vecindad oriental de la UE, minorías nacionales, políticas de inmigración y control de fronteras, así como en múltiples congresos, workshops y seminarios nacionales e internacionales.

Carlos Carnero

Asesor senior en Vines Consulting. Antiguo eurodiputado (1994-2009), fue miembro de la Convención que redactó la Constitución Europea. También fue Embajador en Misión Especial para proyectos en el marco de la integración europea y miembro de la Presidencia del Partido Socialista Europeo. A nivel regional, ha sido miembro de la Asamblea de Madrid, en la que ejerció como presidente de la Comisión de Estudio para la Recuperación Económica y Social y portavoz de Economía del Grupo Socialista, y miembro del Consejo Asesor de Asuntos Europeos de Madrid. Ha sido director gerente de la Fundación Alternativas. Ha sido miembro del Grupo de Expertos Independientes sobre la vecindad de la OTAN nombrado por el secretario general de la Alianza Atlántica. En la actualidad, es miembro del Consejo Asesor del Real Instituto Elcano y profesor del Máster de Unión Europea de la Universidad CEU San Pablo. Es coautor de varios libros sobre temas europeos y escribe regularmente en diversos medios de comunicación. Ha recibido las Órdenes del Mérito Constitucional y del Mérito Civil de España y la medalla del Parlamento Europeo. Es diplomado universitario en Turismo.

José Enrique de Ayala

General de Brigada del Ejército, retirado. Diplomado en Estado Mayor y Estados Mayores Conjuntos. Diplomado en Altos Estudios Internacionales por la Sociedad de Estudios Internacionales. Fue agregado militar en la Embajada de España en Alemania y jefe de Estado Mayor del Cuerpo de Ejército Europeo. Analista de política internacional, especializado en la Unión Europea, colabora con numerosos medios de comunicación tanto escritos como audiovisuales. Es miembro del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas.

Mercedes Guinea Llorente

Profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. Sus líneas de investigación son el modelo político de la Unión Europea y la Política Exterior Común.

Miembro del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas y de la Comisión Ejecutiva del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo.

Francisco Aldecoa Luzárraga

Francisco Aldecoa Luzárraga es profesor con más cincuenta años de experiencia y catedrático de Relaciones Internacionales durante treinta y cinco años, ha contribuido al proceso político de la construcción de Europa en calidad de miembro de la sociedad civil organizada.

Es catedrático Jean Monnet ad personam desde los años noventa. Fue Vice-rector y rector en funciones en la UPV y decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM (2002-2010), donde logró la creación del Grado de Relaciones Internacionales en España. También fue Presidente de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Autor de una decena de libros y coordinador y editor de más de 100. Discípulo de Antonio Truyol y continuador de su obra “La Integración Europea, Tomo II”.

Desde finales de los años setenta ha participado activamente en el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo (CFEME), organización que actualmente preside. Desde 2020 es board member del MEI (Movimiento Europeo Internacional) y también miembro del Consejo Federal de la UEF (Unión de Europeos Federalistas). Participó en la Conferencia sobre el Futuro de Europa (2021-2022) en representación de la sociedad civil española.

Francisco Fonseca Morillo

Es profesor titular de Derecho Internacional Público en la Universidad de Valladolid y director del Instituto de Estudios Europeos de la UVA. Es doctor en Derecho por la Universidad de Valladolid y licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Ha estado vinculado por la Comisión Europea desde 1986, asumiendo diferentes cargos en la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros y dentro del que

fuera comisario de Justicia e Interior, Antonio Vitorino, o como director general adjunto de Justicia y Consumidores. También fue director de la Representación de la Comisión Europea en España. Ha participado en la elaboración de muchas obras académicas sobre derecho comunitario y sobre la Unión Europea y es autor de numerosas publicaciones.

Pablo Garde Lobo

Subsecretario de Industria y Turismo desde 2023. Previamente, fue Subsecretario de Industria, Comercio y Turismo (2020-2023) y Secretario General Técnico de Industria, Comercio y Turismo (2018-2020). Es presidente de la Oficina Española de Patentes y Marcas y del Consejo de Redacción de la revista Economía Industrial.

Alto funcionario del Estado y jurista con una sólida trayectoria en la administración pública y en el sector privado y una amplia experiencia en los ámbitos jurídico y económico. En el sector público ha prestado servicios en diversos puestos directivos vinculados a la regulación de ámbitos económicos, industriales y financieros. En el sector privado ejerció la profesión de abogado, durante más de diez años, principalmente en el despacho Baker McKenzie. Fue, durante esta etapa, profesor de Derecho Financiero en la Universidad Carlos III de Madrid, y en ICADE, en los Máster en Asesoría Fiscal y en Asesoría Jurídica de Empresas.

Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid. Máster en Dirección Pública por el IEF y la EOI, Máster Executive en Dirección de Entidades Financieras por el IEB y Diploma en Derecho Tributario y Hacienda Pública por el CETE. Pertenece por oposición al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.

María Peñate Valentín

Doctora en Economía y Empresa por la Universidad de Santiago de Compostela (España). Licenciada en Economía por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (España), cursa el Máster en Desarrollo Económico e Innovación en la

Universidad de Santiago de Compostela, donde es Premio Extraordinario de Máster. Su Tesis Doctoral, premiada con Premio Extraordinario, se centra en el análisis, cualitativo y cuantitativo, de la compra pública de innovaciones (CPI) y lleva por título “La compra pública de innovaciones como política de demanda en sectores estratégicos. Análisis de la experiencia española desde la perspectiva regional”.

Además, se le otorgan los títulos de Promotor y Agente de la Innovación concedidos por la Agencia Canaria de Investigación, Innovación y Sociedad de la Información. Adicionalmente, se forma sobre Dirección Estratégica de la Innovación por la Universidad Politécnica de Madrid. Complementa su formación con distintos cursos sobre metodología, técnicas de investigación, economía ecológica, así como contratación pública.

En su labor investigadora, ha participado en diversos proyectos de investigación y en múltiples congresos internacionales. También ha publicado artículos y capítulos de libros, principalmente enfocados al análisis de la política de innovación y sus instrumentos, y a la combinación con objetivos estratégicos, como la sostenibilidad o el impacto social.

En su trabajo de investigación, ha abordado aspectos como la perspectiva regional y su problemática, los sectores clave de aplicación de la política de innovación, o aproximaciones a la medición del impacto y desarrollo de indicadores.

Actualmente, pertenece al equipo de la Fundación Cotec, como analista y gestora de proyectos, en el área de Gestión del Conocimiento, donde continúa su labor como especialista en contratación pública estratégica e innovación, abordando también las áreas relativas a la sostenibilidad, circularidad y eco-innovaciones.

Elena Muñoz Martínez

Elena Muñoz Martínez es Coordinadora Estatal del Servicio Jurídico de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado. Licenciada en Derecho y en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Carlos III de Madrid, y Master Universitario en Derechos Humanos, Democracia y Globalización por la UOC, es abogada especiali-

zada en Derecho de Asilo, Apatridia y Derechos Humanos, con más de dieciocho años de experiencia en atención directa a personas en necesidad de protección internacional y en litigio estratégico ante órganos nacionales y europeos.

Tomás Gutiérrez Roa

Tomás Gutiérrez Roa es doctor en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid y profesor e investigador especializado en geopolítica y política de la energía. Actualmente es director académico de CEDEU y profesor asociado en la Universidad Alfonso X el Sabio y en Lazarski University. Sus investigaciones se centran en la seguridad energética europea en el contexto de la transición verde, la rivalidad geopolítica y las nuevas dependencias estratégicas, así como en distintos ámbitos de la integración europea y los sistemas energéticos. Ha publicado diversos trabajos sobre seguridad energética y autonomía estratégica en revistas académicas especializadas e indexadas, además de ser autor de varios libros académicos. Es miembro del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, organización con la que ha colaborado en distintas iniciativas y publicaciones.

José Candela

José Candela Castillo es miembro del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas. Ha sido funcionario de la Comisión Europea desde 1986 hasta 2014 como miembro del Gabinete del Vicepresidente de la Comisión y como Jefe de las Unidades de Aplicación de Derecho Comunitario y Gobernanza en la Secretaría General de la Comisión. Participó en el Grupo de Comisarios encargados de la elaboración previa del Tratado de Maastricht en 1992, presidido por Jacques Delors y redactor del Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la gobernanza europea en 2001 y asistente de la representación de la Comisión Europea en la Convención sobre el futuro de Europa que redactó la Constitución Europea en 2003. También ha sido asesor del Secretario de Estado español para la Unión Eu-

ropea. Ha impartido numerosos cursos y conferencias y publicado varios capítulos de libros colectivos y artículos sobre Derecho Comunitario y Gobernanza en revistas como la *Revue du Marché Unique Européen*, la *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* o la *Revista Española de Derecho Europeo*. José Candela Castillo es Profesor Titular de Filosofía del Derecho, moral y política en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

Vicente Palacio

Director de Política Exterior de la Fundación Alternativas. Profesor Asociado de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid y docente en el Máster de la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación de España. Fue Visiting Fellow y Visiting Researcher en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Harvard (EEUU). Doctor en Filosofía por la Universidad Complutense de Madrid, y Master en Relaciones Internacionales por la Escuela Diplomática. Ex Asesor Político para el Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación. Es autor de decenas de artículos académicos y para prensa especializada, y del libro “Después de Obama. Estados Unidos en tierra de nadie” (Catarata, 2016). Es colaborador frecuente para medios como El PAIS, La Vanguardia, RTVE, o RNE.

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

Dirección

Diego López Garrido

Coordinación

Mónica Vaquero

Edición de textos

© los autores

Documentación

© los autores

Diseño Gráfico

Álvaro López Moreno de Cala

© de los textos: sus autores

© de esta edición: Fundación Alternativas, 2025

© de las imágenes: sus autores

© Francisco Aldecoa, Carlos Carnero, Enrique Ayala,
José Candela, Ruth Ferrero, Elena Muñoz, Francisco Fonseca,
Mercedes Guinea, María Peñate, Pablo Garde, Vicente Palacio
y Tomás Gutiérrez

ISBN: 979-13-87842-35-2

Depósito legal: M-19348-2